



provincie **HOLLAND**
ZUID

Ons kenmerk

DOS-2015-0005387
PZH-2020-748074451

Onderwerp
internetconsultatie Wet collectieve warmtevoorziening
('Warmtewet 2.0') --

bijlage

De volledige inspraakreactie van de Provincie Zuid-Holland, in aanvulling op de reactie van IPO, VNG en UvW

1. Aantrekkelijkheid en betaalbaarheid van warmtenetten

Om de grootschalige warmteontwikkelingen in Zuid-Holland een succes te maken, is het nodig om comfort voor de afnemers te organiseren. Het moet een aantrekkelijk vooruitzicht zijn te mogen afnemen van een warmtenet. Komt dit vertrouwen pas bij Warmtewet 3.0, dan mist Zuid-Holland vele kansen en blijft alles om warmtenetten heen ook stroef verlopen. Ook WarmtelinQ is daardoor van een goede warmtewet afhankelijk. Een groot aantal burgers en een groot aantal bestuurders in Zuid-Holland krijgt met de aanwijzing van warmtekavels en de ontwikkeling van een warmtenet te maken. Op een aantal punten zien wij kwetsbaarheden:

IN DEZE WET

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

- Wij hebben zorgen om grote mate waarin de wet leunt op toezicht door ACM. Van ACM wordt bijkans alwetendheid gevraagd, ook op terrein dat niet het hare is. Het is cruciaal dat ook andere publieke belangen worden beschermd (naast bescherming tegen monopolie-misbruik). Daarnaast is het cruciaal dat afnemers zich ook voldoende beschermd voelen. Onder de huidige warmtewet hebben veel burgers onvoldoende bescherming ervaren.
- Wij vragen u indien mogelijk woonlastenneutraliteit in de wet te verankeren. Woonlastenneutraliteit is een onderschreven streven. Dit behoeft uitwerking binnen kaders van energierechtvaardigheid. Voor burgers telt de bescherming die deze wet biedt samen met alle andere plussen en minnen op. De optelsom bepaalt of er steun is voor het aanwijzen van warmtenet-wijken en het toewijzen van een warmtekavel. Woonlastenneutraliteit is wellicht vooral te regelen in het flankerend beleid. Er zijn ook in de wet zelf nog mogelijkheden om de (toekomstige) warmteafnemers meer garanties en comfort te bieden.
- Wij vragen u het redelijk rendement-percentage vast te leggen in de wet of in elk geval in



de wet regelen dat het te hanteren redelijk rendement openbaar is. Voor het draagvlak van burgers is het wenselijk dat het rendement dat in de warmteketen mag worden gehaald, openbaar is.

- Wij vragen u redelijk rendement laten gelden voor de hele warmteketen. Dus bronnen die vergoeding krijgen voor hun levering, moeten over die levering aan dezelfde boekhoudkundige – en transparantie-eisen vallen als het warmtebedrijf. Het moet niet zo kunnen zijn dat een bron wegens schaarste aan geschikte alternatieven zijn prijs net onder het eerstvolgende alternatief kan stellen en zo hoge winsten kan halen, terwijl de rest van de keten binnen de marge van het redelijk rendement moet werken.
- Wij vragen u restwarmte (tenminste voor het grootschalige warmtesysteem in Zuid-Holland) ook wat betreft de uitkoppelininstallatie en opportuiniteitskosten vrij te maken van vergoeding aan de restwarmteveroorzaker binnen kaders van de warmtewet. Vergoeding aan een producent van restwarmte ondermijnt draagvlak voor het gebruik ervan. En dat draagvlak voor restwarmtegebruik is voor Zuid-Holland in hoge mate van belang. Bij kleinschalige warmtenetten op basis van een lokale bron is er wellicht reden om die restwarmte-leverancier juist wel te kunnen vergoeden en binden. Bij een grootschalig net als in Zuid-Holland is geen sprake van de verbondenheid en wederzijdse afhankelijkheid. Dat maakt dat een vergoeding in de Zuid-Hollandse situatie ten koste gaat van draagvlak voor warmtenetten.

IN HET FLANKEREND BELEID

- Wij vragen u te zorgen dat de bewoners die woonlastenneutraliteit gegarandeerd weten, ook voor de langere termijn.
In het aangekondigde pakket van maatregelen dat naast de wet moet zorgen voor de gewenste ontwikkelingen van warmtenetten, zit de eerder al gememoreerde woonlastenneutraliteit/energierechtvaardigheid. Het belang daarvan is helder voor burgers warmte-afnemers in Zuid-Holland die in de komende paar jaar inbreng op gemeentelijke warmtetransitievisies en kavelbesluiten hebben.
- Wij vragen u de overstap van alle bedrijven die van warmtenetten gebruik kunnen maken op soortgelijke wijze als voor de bewoners te organiseren (hetzij kostenneutraal, hetzij binnen 5 jaar terug te verdienen).
Kostenneutraal overstappen of overstap binnen 5 jaar kunnen terugverdienen is ook voor bedrijven een belangrijk hulpmiddel om slagen te kunnen maken. Voor bedrijven in stedelijke omgeving betekent een passend financieel kader het mee kunnen doen in de wijkaanpak, voor andere groepen zoals glastuinbouw is dat een apart traject. Met dat flankerend beleid kunnen veel bedrijven met gasvraag voor laagwaardige warmte vlotter na realisatie van de warmte-infrastructuur overstappen en sneller hun gasgebruik voor deze laagwaardige warmtevraag beëindigen. Dat geldt natuurlijk voor het grote glasareaal in Zuid Holland. Maar ook andere branches kunnen (delen van) hun gasvraag op deze manier vermijden - van voedingsindustrie tot cleaning en verwarmde tankopslag.
- Wij vragen u te zorgen dat ETS-bedrijven niet langer een financieel voordeel hebben van warmte-uitkoppeling ten opzichte van niet-ETS-ondernemingen die warmte uitkoppelen.
In het flankerende beleid is zorg nodig voor de restwarmte-vergoeding. ETS-bedrijven krijgen een vergoeding in CO₂-rechten voor uitkoppeling binnen het ETS-systeem. Die ETS-uitkoppelvergoeding is bedacht vanuit het oogmerk uitkoppeling te bevorderen, wat positief is. Maar de negatieve kant daarvan is dat ETS-bedrijven door die vergoeding beter worden beloond voor uitkoppeling dan bedrijven die niet in ETS zitten. Dat ETS-bedrijven die compensatie verliezen als ze wegens verduurzaming het ETS-systeem zouden verlaten is bovendien een prikkel die hun verduurzaming remt in plaats van bevordert. Die vergoeding in de vorm van CO₂-rechten is niet in lijn met het

klimaatakkoord en ook niet in lijn met de realiteit, want de CO₂-emissie van de ETS-onderneming verandert niet door restwarmte-uitkoppeling. De CO₂-reductie vindt elders plaats en dat is de prestatie van de transporteur en de gebruiker van die restenergie. Die ETS-werkwijze is dan ook niet goed voor het draagvlak van restwarmtegebruik. U kunt allicht niet beslissen het ETS-systeem aan te passen, maar u kunt met flankerend beleid wel zorgen dat het speelveld voor ETS-ondernemingen gelijk is aan dat van andere bedrijven. Draagvlak voor restwarmtegebruik is voor Zuid-Holland van groot belang.

2: Duidelijkheid over de warmtetransportnetbeheerder

De wet maakt (nog) niet duidelijk of er sprake kan zijn van naast elkaar gelegen, aan elkaar gekoppelde warmtetransportbeheerders (hierna *WTB*). In Zuid-Holland zijn naast WarmtelinQ al meerdere andere partijen/samenwerkingsverbanden/bedrijven bezig met of al gereed met het realiseren van grootschalige transportinfrastructuur:

- WBR bezit de 'nieuwe warmteweg'
- Eneco bezit de 'Leiding over Noord'
- ETP organiseert de transportleiding naar en in het Westland onder de naam Warmte Systeem Westland
- Firan en Shell organiseren de transportleiding in Holland Rijnland

De wet sluit meerdere warmtetransportbedrijven niet zonder meer uit, maar lijkt aan te sturen op een enkele WTB. Los van welke uitkomst, pleit de provincie ervoor dat voor alle partijen tenminste helder is waar naar toe wordt gewerkt. Uiteraard pleiten wij daarbij voor die keuze, die de ontwikkelingen in deze provincie optimaal ondersteunt en die tot werkbare verhoudingen leidt.

Wij denken wel dat het nodig is bovenlokale regie mogelijk te maken over het gehele netwerk, dus ook over warmteleidingen van een warmte-onderneming die die zelf niet onder de warmtewet zou vallen. Buiten de warmtewet vallen lijkt niet uitgesloten, bijvoorbeeld WBR in de huidige opzet (eigendom en levering aan twee grote klanten) of het warmtesysteem Westland (deels eigendom van en levering aan grootzakelijke gebruikers die niet onder de warmtewet vallen).

3: Organisatie levering restwarmte en waarborging van verduurzaming industrie

In het wetsvoorstel is geregeld dat er voor restwarmte niet wordt betaald door het warmtebedrijf aan degene die deze restwarmte anders zou moeten lozen (artikel 6.1.lid 1). Dat is een belangrijke bepaling zowel voor de acceptatie van restwarmte door afnemers, als voor de businesscase van een collectief warmtesysteem. Lid 2 van artikel 6.1 doet dat positieve effect echter weer goeddeels teniet. Lid 2 regelt dat er wel voor de uitkoppelininstallatie en voor opportuniteitskosten (kan of moet) worden betaald. De toelichting op de wet spreekt daarbij zelfs ook van het vergoeden van een rendement daarover. Ondanks dat die vergoeding alleen de uitkoppelininstallatie betreft en niet ook de warmte zelf, past het niet in het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' indien het warmtebedrijf moet betalen voor de installatie die bij een andere bedrijf de warmtelozing beperkt. Zoals al eerder gememoreerd, is dit ook een kwetsbaar punt voor de publieke acceptatie van gebruik van restwarmte.

Hier is een andere lastenverdeling gewenst, waarbij de lasten voor de uitkoppelininstallatie (lieft helemaal) liggen bij het restwarmte-veroorzakend bedrijf. In elk geval horen die lasten buiten de businesscase van warmtebedrijven te blijven. (Dat versimpelt tevens de toezichtstaak van ACM, die dan in elk geval niet ook bij die restwarmteveroorzaker hoeft toe te zien en niet in geschillen

over de uitkoppelkosten hoeft aan te treden).

- Wij bevelen aan dat warmtebedrijven geen kosten dragen voor de uitkoppelingsinstallatie. Indien er per se een vergoeding moet zijn van warmtebedrijf naar ontdoener van de warmte, dan zou dat een vooraf uit te rekenen bedrag moeten zijn. De constructie om de uitkoppelkosten te laten vaststellen door de veroorzaker van de restwarmte is nadelig voor de kans dat restwarmte als bron wordt gebruikt vanwege het proces om die uitkoppelkosten te achterhalen. Doordat die uitkoppelkosten niet vooraf redelijkerwijs zijn in te schatten, ontwikkelt een warmtebedrijf wellicht liever een plan op basis van bronnen met wel vooraf in te schatten kosten. Temeer daar restwarmte ook nog de intrinsieke onzekerheid kent hoe lang die bron bestaat.
- Wij bevelen een brengplicht in de warmtewet of een verwijzing naar een brengplicht op grond van milieuwetgeving aan. Combinatie met een warmtelozingsheffing zou zo'n brengplicht vrijwel vanzelfsprekende naleving geven – naast dat vergoeding voor een uitkoppelininstallatie daardoor echt overbodig wordt. Zo'n constructie vergroot bovendien de medewerking van de industrie aan realisatie van uitkoppeling en warmteinfrastructuur. Zolang het flankerend beleid nog niet zorgt voor voldoende drijfveer voor de veroorzaker van restwarmte om uitkoppeling te realiseren, zou een SDE-subsidie voor die uitkoppelingsinstallatie ons een meer geschikte methode lijken om de uitkoppeling te helpen realiseren dan een vergoeding vanuit de warmtenet-businesscase.
- Wij vragen u het publieke belang voor gebruik van restwarmte te borgen en daarop publieke sturing mogelijk te maken. Het is een publiek belang dat restwarmte wordt gebruikt zolang het er is, omdat daardoor andere warmteproductie kan worden uitgesteld. Geld en productiepotentieel voor duurzame energie kan voor andere functies worden ingezet. (Zulks uiteraard voor zover die restwarmte niet binnen al te korte tijd zou ophouden te ontstaan.) Het proces om tot restwarmtebenutting te komen ligt in het wetsvoorstel helemaal buiten het publieke domein. Regie op de bronnen zal wellicht plaatsvinden vanuit de omgevingsplannen of ander beleidskader- bijvoorbeeld om ook regie te kunnen voeren ten aanzien van niet onder de warmtewet vallende vraag naar warmte. Maar die regie kan alleen slagen als deze wet zich voegt naar de mogelijkheid tot regie op de bronnen.
- Wij zijn positief over de gekozen constructie met betrekking tot Garanties van Oorsprong - uitgaande van de begrenzing dat deze alleen binnen een net kunnen worden verhandeld. Wij begrijpen de wet zo, dat Garanties van Oorsprong voor restwarmte alleen kunnen worden verstrekt als die restwarmte is ontstaan door het gebruik van hernieuwbare energie. Dat is een uitstekende verduurzamings-beloning voor bedrijven die restwarmte veroorzaken. In combinatie met de hierboven gevraagde verschuiving van de kosten voor uitkoppelingsinstallatie naar het restwarmte veroorzakende bedrijf en flankerend beleid om een gelijk speelveld voor uitkoppeling binnen en buiten ETS te verzorgen, zou dat afnemers duidelijk maken dat er vanuit de Warmtewet alleen door restwarmte veroorzakende bedrijven kan worden verdiend aan restwarmte die uit hernieuwbare energie afkomstig is.

4: (Boven)gemeentelijke regie en volgordelijkheid van inzet van bronnen

Eerder stipten wij al de publieke belangen aan bij het tot stand brengen van restwarmte-uitkoppeling, waar nu alleen warmtebedrijf en restwarmteproducent partij zijn. Wij stippen hieronder een aantal andere aspecten aan, waarop wij denken dat de gemeente of een provincie regie moet kunnen voeren.

- Wij verzoeken u in de wet op te nemen dat de gemeenten een bronnenstrategie kunnen hanteren. Voor de warmtefunctie in huizen en soortgelijke warmtevraag zijn alle mogelijke energiebronnen geschikt, maar ze zijn niet allemaal even gunstig. Verschillende keuzes hebben een zeer verschillend effect op het totale energiesysteem. Verwarming met waterstof in een ketel kost al snel tien maal zo veel hoogwaardige primaire energie dan verwarming op basis van geothermie of restwarmte (omdat die opties bijna helemaal draaien op *laagwaardige*¹ energie - energie dus die niet voor hoogwaardig gebruik geschikt is). Ook binnen de keuzes die voor een collectieve warmtevoorziening meer voor de hand liggen, zitten enorme verschillen. Denk aan warmteproductie in een biomassaketel terwijl ook van geothermie gebruik kan worden gemaakt. Of het inzetten van een warmtepomp terwijl er in de omgeving nog geschikte restwarmte wordt geloosd. In Zuid-Holland is een afwegingskader voor warmtebronnen ontwikkeld (een 'warmteladder'), om de gemeenten te helpen kiezen in de veelheid van warmtebronnen die ter beschikking staan voor verwarming van gebouwen en gelijkwaardige warmtevraag. Bronnen hebben niet alleen verschillend effect qua CO₂, maar bijvoorbeeld ook op het elektriciteitssysteem, het gassysteem, de totale benodigde energieproductie en het ruimtebeslag. Gemeenten moeten regie kunnen voeren op bronnen vanwege de verschillende effecten die de verschillende bronnen hebben. Die regie is al relevant bij de voorbereiding van een net en het toewijzen van kavels. Maar regie blijft ook later relevant, als er bronnen bij moeten of worden vervangen. Waar bronnenkeuze een kwestie van bovenlokaal belang is, heeft de provincie uiteraard ook een rol in die regie.
- Wij verzoeken u in de wet te regelen dat besluiten over (wijziging van) nettemperatuur zijn voorbehouden aan de gemeente, of niet mogelijk zijn zonder instemming van de gemeente. Het wetsvoorstel geeft de gemeente geen zeggenschap over de nettemperatuur, terwijl de keuzes wat betreft nettemperatuur grote financiële gevolgen hebben voor de aangesloten eigenaren en gebruikers van vastgoed én voor de maatschappelijke kosten die de warmtetransitie met zich brengt. Er zijn dus veel belangen mee gemoeid die niet het warmtebedrijf zelf betreffen. Nettemperatuur heeft uiteraard ook een relatie met de bronnenkeuze. Indien zo'n temperatuurbesluit grootschalige infrastructuur betreft, is de provincie de passende bestuurslaag.
- Wij verzoeken u in de Memorie uitleg te geven aan het bestaan van (verschillen in) energiekwaliteit of aan te geven hoe die kennis is verwerkt in deze wet en/of het beleidskader. Wij merken dat het bestaan van verschillen in energiekwaliteit weinig mensen bekend is. In het wetsvoorstel wordt niet gerefereerd aan enthalpie, energiekwaliteit, exergie, tweede hoofdwet-efficiëntie of een soortgelijke term om aan te duiden dat niet elke PetaJoule energie uitwisselbaar is met een willekeurige andere PetaJoule. Een energiesysteem is niet zuinig te ontwerpen zonder gebruik te maken van *exergetische* efficiëntie. Dit besef van exergieverschillen is voor de energietransitie als geheel van belang, maar dat is nergens zo sterk als bij de vraag naar warmte op gematigde temperaturen - warmte voor woningen, andere gebouwen, maar ook voor bijvoorbeeld glastuinbouw, wasserijen, verwarmde tankopslag enzovoort. Een collectieve warmtevoorziening is bij uitstek geschikt om bronnen van lage enthalpie te benutten voor vraag van lage enthalpie. Willen de gemeentes de optimale keuzes kunnen maken over collectieve warmtevoorzieningen zonder zelf kennis te hebben van energiekwaliteit, dan moet gezorgd worden dat het beleidskader daarin al voorziet. Wij zien dat nu onvoldoende terug.

¹ Met *laagwaardige* energie wordt hier de geringe exergie, of enthalpie, of arbeidspotentieel van die energie bedoeld. De eigenschap van die energiedrager dus. Ook wel praktisch aan te duiden als 'energie met een lage energiekwaliteit'.

- Wij vragen u of en in hoeverre u de bronkeuze voor verwarming effect wilt geven in ander beleid, zoals de isolatie-eisen voor gebouwen. Het is voor de transitiekosten van de bestaande woningvoorraad bijvoorbeeld van aanzienlijk belang in welke mate schilisolatie moet worden nagestreefd. Besparen en isoleren is altijd van belang en meer isoleren mag natuurlijk altijd. Maar de mate waarin isoleren *moet* is te optimaliseren indien gericht wordt gekeken naar het effect van besparing op verschillende bronnen. Label C-niveau isolatie is wellicht ontoereikend als waterstof wordt gestookt, maar kan onvoldoende nuttig zijn in relatie tot de kosten als daardoor restwarmte of geothermie wordt bespaard. Het lijkt zinvol een relatie aan te brengen tussen de primaire bronnen die moeten worden ingezet om de warmtevraag te vervullen en het minimaal vereiste isolatieniveau. Dit kan tevens helpen woonlastenneutraliteit te bereiken tegen lagere maatschappelijke kosten.

- Wij vragen u ruimte om de stap om kavels te maken productiever te kunnen inzetten in het ontwikkelproces van collectieve warmte. Het proces om een warmtekavel aan te wijzen in marktcondities veroorzaakt dubbel werk en vertraging, omdat er vooraf warmtenetkennis nodig is. Die kennis kan onder marktcondities niet vooraf van een latere kandidaat-leverancier worden betrokken. Na aanwijzing moet dan veel uitzoekwerk overnieuw worden uitgevoerd met het warmtebedrijf aan boord. Dat is zonde van de tijd en het geld. Ruimte voor alternatieven in plaats van marktvraag, zoals zonder marktpartij in samenwerking ontwikkelen, lokaal eigenaarschap, een nutsbedrijf – helpen wellicht om het kavelproces een stap in een doorlopende ontwikkeling te maken in plaats van een extra horde.