


# Nieuwe warmtewet is een keurslijf

 [binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/nieuwe-warmtewet-is-een-keurslijf.18072111.lynkx](https://binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/nieuwe-warmtewet-is-een-keurslijf.18072111.lynkx)

Gemeenten zijn de regisseurs van de warmtetransitie, zo is besloten in het Klimaatakkoord. De Warmtewet 2 moet hen de instrumenten verschaffen om deze rol te spelen. Volgens Sanne Akerboom en Annelies Huygen is het paradoxaal dat het wetsvoorstel de bewegingsruimte van de gemeenten niet uitbreidt, maar juist inperkt.

*Essay voor Sanne Akerboom en Annelies Huygen\**

Op dit moment hebben onze gemeenten, net zoals die in het buitenland, een grote vrijheid bij de inrichting van de warmtevoorziening. Warmtebedrijven hebben hun toestemming nodig om een netwerk aan te leggen. Aan deze toestemming kunnen zij de eisen verbinden die zij wensen. Ze kunnen grootschalige of kleine warmtenetten toestaan, inzetten op lokale bronnen of bronnen van elders, burgercoöperaties stimuleren of juist met grote commerciële bedrijven in zee gaan. Ze kunnen de voorziening volledig naar hun hand zetten.

Ook in andere landen van West-Europa bestaat deze vrijheid. Meestal is er nauwelijks tot geen wetgeving op centraal niveau. Soms zijn er wel landelijke regels, maar die betreffen dan vooral consumentenbescherming, transparantie of de inbreng van gebruikers bij beslissingen (Zweden). In Denemarken is de regulering relatief strak: gemeenten zijn verplicht een gestandaardiseerde kosten/ baten en duurzaamheidsanalyse te doen voorafgaand aan een project, maar ze krijgen veel vrijheid om deze aan te passen.

Voor zover ons bekend zijn er geen landen waar de centrale overheid gedetailleerde voorschriften uitvaardigt over de ontwikkeling van lokale warmtevoorzieningen. Een grote vrijheid van gemeenten past bij de steeds grotere veelvormigheid van warmtenetten. Traditioneel ging het over grootschalige warmtenetten met een of meer grote bronnen en hoge temperaturen. Nu is er een stroom van innovaties. Zo worden warmte, koeling, elektriciteit en opslag van elektriciteit steeds vaker geïntegreerd binnen één systeem, vaak met lage temperatuur warmte. In deze systemen kunnen alle lokale bronnen worden opgenomen, zoals warmte van zonnecollectoren en aquathermie, maar ook restwarmte van supermarkten, zwembaden, scholen, uit het metrostelsel of uit de riolering.

Overtollige elektriciteit kan worden omgezet in warmte en worden opgeslagen. Dit kunnen ook kleinschalige systemen zijn, want elektriciteit en opslag leveren reservecapaciteit voor warmte. Een aantal specialisten verwacht dat er in de toekomst vooral kleine, geïntegreerde warmtesystemen komen, die ofwel organisch groeien, ofwel onderling met elkaar worden verbonden. Dit schept volop kansen voor burgercoöperaties, hetgeen het draagvlak vergroot. Inmiddels is er een trend naar energieneutrale of -positieve wijken, waarbij meer energie wordt geproduceerd dan gebruikt. Dit is mogelijk als warmte, koude, elektriciteit en isolatie steeds gezamenlijk wordt beschouwd. Ook de

Europese Unie is voorstander van een dergelijke holistische aanpak. Internationaal is er inmiddels een bonte variatie aan (voorbeeld)projecten te zien, van alles is mogelijk en alles wordt ook gedaan.

### **Grote kavels**

De Warmtewet 2 zet in op grootschalige warmtenetten. Gemeenten moeten grote kavels afbakenen die onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren. Volgens de wetgever zijn grote kavels belangrijk om schaalvoordelen te kunnen plukken en om cherry picking te voorkomen. Dat laatste is het geval als warmtebedrijven vooral consumenten aansluiten waarbij de kosten van aansluiting laag zijn (zoals bij appartementencomplexen), terwijl ze aansluitingen met hogere kosten (woningen) overslaan. In de grote kavels moeten warmtebedrijven alle gebruikers aansluiten, zowel de flats als afgelegen villa's. De kosten worden dan binnen het kavel gesocialiseerd.

Een goede onderbouwing van deze strategie ontbreekt. In andere landen is cherry picking juist een veel gebruikte strategie voor een snelle ontwikkeling van warmtenetten. Een warmtebedrijf sluit dan eerst bijvoorbeeld appartementencomplexen aan, wat tegen lage kosten kan. De tarieven zijn dan ook laag en het warmtebedrijf kan leren. Als het project goed loopt en er een solide businesscase is, volgt uitbreiding naar duurder aan te sluiten woningen.

De Warmtewet 2 verhindert dit en wenst van meet af aan grote kavels. Maar een warmtenet uitrollen in een groot gebied met allerlei verschillende soorten bebouwing is complex. Aanlooptijden, kosten en risico's lopen hierdoor op. Deze hoge kosten worden vervolgens verwerkt in de tarieven of de Bijdrage Aansluitkosten (BAK). Juist in Nederland, waar zoveel nieuwe warmtenetten komen, zijn experimenten mogelijk met kleine, eenvoudige en goedkope projecten enerzijds en met grotere kavels anderzijds om daar lessen uit te trekken en te beoordelen wat beter is.

### **Kleine projecten**

De nadruk op grote kavels gaat samen met een rem op kleine projecten. Ze mogen alleen worden geïnitieerd als dit geen negatieve effecten heeft op een bestaand of toekomstig groot project. Projecten mogen niet organisch groeien of onderling met elkaar worden verbonden. Succesvolle voorbeeldprojecten uit andere landen kunnen hierdoor bij ons niet worden gekopieerd. Een voorbeeld is Stockholm, waarbij het warmtebedrijf steeds wijken erbij neemt als er méér capaciteit beschikbaar komt door nieuwe, lokale bronnen of omdat de vraag daalt door isolatie. Een duurzame warmtevoorziening als in Groot Kopenhagen, waarbij meer dan twintig kleine voorzieningen met elkaar werden verbonden, kan evenmin. Kleinschaligheid is immers ongewenst en het wetsvoorstel gaat ook het verbinden van kavels tegen. De nadruk op grootschaligheid is ook nadelig voor coöperaties van burgers, nieuwe toetreders op de markt en voor kleinere, innovatieve projecten. Deze krijgen nauwelijks ruimte.

De Warmtewet 2 schrijft de criteria voor die gemeenten mogen hanteren bij het selecteren van een warmtebedrijf. Andere criteria mogen niet. Een grote variatie aan criteria leidt elders juist tot duurzame, betaalbare en soms ook innovatieve voorzieningen. Zo selecteren gemeenten vaak het duurzaamste project. De Warmtewet 2 biedt deze ruimte

niet. Duurzaamheid wordt centraal geregeld. Het is te prijzen dat het wetsvoorstel normen oplegt voor de verduurzaming van bestaande warmtenetten. Deze normen zijn – terecht – zo gekozen dat achterblijvers deze ook kunnen halen. Maar bij nieuwe projecten kunnen gemeenten ambitieuzer zijn. In het buitenland bestaan vele projecten die vijf jaar geleden al de normen haalden die bij de Warmtewet 2 voor 2030 op de rol staan. In Nederland mogen gemeenten hier geen rol vervullen.

Daarnaast is adaptiviteit elders een belangrijk criterium: warmtenetten dienen zo te worden ontworpen dat zij verschillende bronnen hebben en ook andere bronnen kunnen opnemen. In andere landen verplichten gemeenten warmtebedrijven vaak lokale duurzame bronnen te integreren, als die goedkoper zijn dan de bestaande bronnen. Internationaal geldt dat als een succesfactor voor de ontwikkeling naar duurzame warmte tegen lage kosten. Maar het wetsvoorstel sluit uit dat gemeenten dit als selectiecriterium opnemen. Voorts mogen gemeenten en provincies geen regels opstellen voor de warmtevoorziening op hun gebied. Zo is het speelveld van de regisseurs van de warmtevoorziening minimaal.

### **Burgerparticipatie**

De toelichting op de Warmtewet 2 schetst een gedetailleerd plan van aanpak om een warmtenet te realiseren. Eerst moet er een warmtekavel worden aangewezen, waarvoor warmtebedrijven globale plannen mogen voorstellen. Op grond van de wettelijke criteria wijst de gemeente een warmtebedrijf aan, dat vervolgens een gedetailleerd plan maakt. Na goedkeuring kan de onderneming aan de slag. Participatie van gebruikers is daarbij minimaal. Er is geen verplichting voor bedrijven om tevoren aan consumenten te vragen of zij een warmtenet wensen, en zo ja, hoe het er dan moet uitzien, wat het mag kosten en of ze dan een aansluiting nemen. Een marktonderzoek is niet nodig.

Als het warmtenet er ligt, benadert niet het warmtebedrijf, maar de gemeente de afnemers met het contract voor de warmtevoorziening. Zij inventariseert wie klant wil worden bij het warmtebedrijf en zij kan daarbij ook consumenten verplichten een aansluiting te nemen. Bij burgers kan het raar overkomen als de gemeente een aanbod doet namens het warmtebedrijf. Het schept onduidelijkheid over de rollen: is de gemeente onafhankelijk, of is het verlengstuk van het warmtebedrijf? Het is niet ondenkbaar dat afnemers, die eerder niet zijn geraadpleegd over hun wensen, op dat moment in opstand komen. In dat geval kan de gemeente in een lastige positie komen, tussen de bewoners en het warmtebedrijf in.

### **Verlagen tarieven**

Warmte in Nederland is relatief duur, duurder dan elders in Europa. Consumenten stappen daardoor niet graag over. Daarnaast is er een onrendabele top, die wordt bijgepast door coöperaties of de gemeente. Er is een roep om de rijksbijdrage te verhogen. Een alternatieve strategie is beleid dat inzet op het verlagen van kosten en tarieven. Een eerste stap daarbij is precies uitzoeken waarom tarieven hier hoger zijn dan elders. Kunnen de kosten omlaag? Hoe dan? Transparantie, opgelegd door de rijksoverheid, zou daarbij kunnen helpen. Voorts zijn elders meer prikkels om de kosten te verlagen. Tarieven in andere landen zijn vrijwel steeds kosten gebaseerd. Warmtebedrijven rekenen alle kosten van de voorziening door in de tarieven. Hierdoor zijn er per definitie geen

onrendabele toppen. Om te beoordelen of de kosten redelijk zijn, is transparantie steeds belangrijk. Dit kan op nationaal niveau worden geregeld, zoals in Zweden. Het houdt in dat er regels zijn rond de financiële verslaggeving, zodat alle projecten de kosten op dezelfde wijze noteren. Door standaardisatie kunnen de kosten van verschillende bedrijven worden vergeleken. Bovendien kunnen gemeenten, toezichthouders en bedrijven begrijpen waarvoor zij betalen. Standaardisatie maakt benchmarking mogelijk, een vergelijking tussen bedrijven. Bedrijven kunnen zo van elkaar leren. Transparantie helpt gemeenten en coöperaties ook bij de onderhandelingen met de warmtebedrijven.

Dat warmtebedrijven gevoelig zijn voor prikkels om de kosten te verlagen, blijkt ook uit de praktijk in Duitsland. In gebieden waar een aansluitverplichting geldt voor afnemers, zijn de tarieven hoger dan in gebieden zonder aansluitverplichting, zo concludeerde de Mededingingsautoriteit. Als consumenten kunnen kiezen of zij een aansluiting wensen, ervaren warmtebedrijven kennelijk druk om de prijzen te verlagen en een goed product te leveren, omdat de klanten anders weglopen. De Warmtewet 2 regelt de tarifiering op een andere manier dan andere Europese landen. Gemeenten mogen geen rol spelen bij de tariefvorming. Er is nauwelijks aandacht voor transparantie. Bovendien worden kosten gebaseerde tarieven gecombineerd met maximum tarieven, een lastige combinatie die voor zover ons bekend nergens in Europa op deze manier wordt toegepast. De Warmtewet gaat ervan uit dat eenvormigheid en grootschaligheid helpen bij een snelle verduurzaming van gebouwen. Gemeenten moeten deze strategie uitvoeren.

Deze gaat echter ten koste van innovatie, burgerparticipatie, prikkels om de tarieven te verlagen en de trend naar energiepositieve wijken. Ervaringen in het buitenland wijzen uit dat het ontwikkelen van duurzame en betaalbare warmtevoorzieningen vooral maatwerk vragen, waarbij gemeenten vrijheid nodig hebben om dit te kunnen verzorgen. De centrale overheid kan vooral helpen door transparantie af te dwingen en te benchmarken. Nederland zou beter eerst deze basisvoorwaarden kunnen neerleggen in een wet en gemeenten de vrijheid geven om aan de slag te gaan, te leren van het buitenland en van elkaar. Vervolgens kan dan een meer uitgebreide Warmtewet volgen die past bij de wensen.

**Prof. Dr. Annelies Huygen** is verbonden aan TNO en de Universiteit Utrecht  
**Dr. Sanne Akerboom** is als universiteit docent verbonden aan de Universiteit Utrecht