

Doorbraak in Warmtewet vraagt om frisse blik op publieke belangen

energeia.nl/energeia-artikel/40092618/doorbraak-in-warmtewet-vraagt-om-frisse-blik-op-publieke-belangen

Het overleg tussen de minister van EZK en gemeenten over een nieuwe Warmtewet is vastgelopen. Een doorbraak ligt niet binnen handbereik. Daardoor dreigt de energietransitie in de gebouwde omgeving verder op achterstand te raken. Het is urgent dat hierover bij de kabinetsformatie een doorbraak wordt gerealiseerd. Dat vraagt een frisse blik op de publieke belangen die op het spel staan en de wijze waarop markt en overheid die in onderlinge samenwerking kunnen dienen. Wij zien drie sleutelfactoren, waarmee de Warmtewet kan worden vlot getrokken.



Marjolein Dieperink (links) en Bart Teulings. (Foto's: AKD/AEF)

Het CO₂-neutraal maken van de gebouwde omgeving verloopt moeizamer dan vooraf gehoopt. Een belangrijk obstakel vormt de ordening van het speelveld voor warmtenetten. Gemeenten hebben daarbij een regierol. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er een nieuwe Warmtewet komt om de warmtemarkt te ordenen. Dat is urgent: zonder deze wet worden de CO₂-besparingsdoelstellingen voor 2030 voor de gebouwde omgeving niet gehaald.

Alle partijen zijn zich hiervan bewust en toch is het niet gelukt om tot overeenstemming over een wetsontwerp te komen. Net voor de zomer had voormalig minister Eric Wiebes (Economische Zaken en Klimaat, VVD) een wetsontwerp gepubliceerd: de Wet collectieve warmtevoorziening. Sindsdien voerde EZK intensief overleg, met name met gemeenten via de belangenvereniging VNG. In dit overleg hebben partijen zich steeds verder ingegraven. Afgelopen maanden heeft dit geleid tot een patstelling.

Consumentenbescherming, gemeentelijke regie en investeringszekerheid

Een warmtenet vormt een natuurlijk monopolie. De consument is overgeleverd aan de diensten van een monopolist. De crux van de puzzel die de wetgever moet leggen, is om consumenten tegen de monopolist te beschermen, tegelijkertijd gemeenten in staat te stellen voortgang te boeken met de warmtetransitie, en het voor warmtebedrijven voldoende aantrekkelijk te maken om de noodzakelijke investeringen te doen. Het wetsontwerp gaat uit van een vergaande regulering van de markt voor warmtenetten. Anders dan voor het gas- en elektriciteitsnet heeft EZK niet gekozen voor een scheiding van publiek netbeheer en levering door private partijen. De structuur van de warmtemarkt leent zich hier niet goed voor, het zou leiden tot hogere distributiekosten en ten koste gaan van leveringszekerheid.

Daarom wordt in het wetsvoorstel gekozen voor warmtebedrijven die integraal verantwoordelijk zijn voor de hele warmteketen. Kern van het wetsvoorstel is dat de gemeente kavels vaststelt en daarvoor een warmtebedrijf aanwijst op basis van een transparante procedure. Dit warmtebedrijf heeft dan het exclusieve recht om het warmtetransport en de warmtelevering te verzorgen, en de plicht om aan alle adressen in de kavel warmte te leveren. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) controleert de tarieven en of de opgewerkte warmte voldoende duurzaam is.

Gemeenten willen maatwerk

Gemeenten willen meer ruimte voor maatwerk bij het invullen van hun regierol en de wijze waarop zij het warmtenet organiseren. Een aantal gemeenten heeft, door slechte ervaringen in de samenwerking met commerciële warmtebedrijven in het verleden, eigen marktmodellen uitgewerkt. Zij kiezen daarbij voor publieke netbeheerders die het warmtenet onder hun hoede krijgen. Die publieke netbeheerders zijn doorgaans gelieerd aan de netbeheerders van het elektriciteits- en gasnet. Die mogen zich echter niet bezighouden met de productie en levering van warmte en kunnen dus niet direct of indirect verantwoordelijk zijn voor de integrale warmteketen.

Voor EZK bleek het geen begaanbare weg om de gemeenten hierin tegemoet te komen. Vanwege Europese richtlijnen vergt dit een vergaande ontvlechting van het publieke warmtebedrijf van de elektriciteits- en gasnetbeheerder. Een alternatief is dat in de wet alsnog een splitsing van netbeheer en levering mogelijk gemaakt zou worden. Dat zou leiden tot extra kosten voor warmtelevering en ten koste gaan van de leveringszekerheid.

Publieke waarden centraal

Het nieuwe kabinet zal ongetwijfeld alsnog tot een Warmtewet willen komen. Als partijen nu voortgaan waar ze samen zijn vastgelopen, zullen zij de oplossing niet vinden. Partijen doen er in onze ogen goed aan om een aantal stappen terug te zetten en niet vast te houden aan een organisatiemodel, maar aan de publieke waarden die zij in de warmtesector nastreven. Die waarden zijn onomstreden: duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid. De wijze waarop deze publieke waarden het best geborgd worden,

moet leidend zijn. Randvoorwaarde daarbij is dat gemeenten binnen de Europese kaders en met lokaal draagvlak regie kunnen voeren over de warmtetransitie om de doelstellingen van het Klimaatakkoord te realiseren.

‘Partijen doen er goed aan om een aantal stappen terug te zetten en niet vast te houden aan een organisatiemodel, maar aan de publieke waarden die zij in de warmtesector nastreven.’

Om vaart te brengen in de uitrol van het warmtenet zal bovendien recht moeten worden gedaan aan de (private) belangen van investeerders. Voor hen zijn langjarige investeringszekerheid en een evenwichtige verdeling van risico's onmisbaar. De systematiek uit het wetsontwerp van kavels met een daaraan gekoppelde integrale leveringsplicht en -recht biedt daarvoor een solide basis. Binnen die systematiek kan een evenwichtige balans tussen ruimte voor privaat ondernemerschap en publieke zeggenschap worden gecreëerd.

Drie sleutelfactoren

In onze ogen is een sleutelfactor voor een snelle doorbraak dat de wetgever publiek-private samenwerking omarmt. Dan is het mogelijk de risico's verbonden aan warmtenetten daar te leggen waar ze het best te beheersen zijn. Voor de overheid is het risico van slecht publiek ondernemerschap bij investeringen al enkele malen fors gebleken. Gemeenten blijken matige managers van risico's rond technologie en markt bereik. Voor private ondernemingen is het risico van trage voltoop van de capaciteit van een warmtenet slecht te beheersen.

De risico's en kosten zijn voor de samenleving als geheel het best te beheersen, wanneer gemeenten en private partijen hun risico's gezamenlijk controleren. Bijvoorbeeld door verplicht samen te werken in één publiek-private entiteit, die het warmtenet realiseert en exploiteert. Er is dan niet zozeer sprake van publieke eigendom van het net, maar van publieke zeggenschap in het bedrijf dat het net in eigendom heeft. Hier zou nog aan kunnen worden toegevoegd dat het warmtenet na dertig jaar terugvalt naar de overheid. De wet zou deze vorm van samenwerking en risicodeling onder publieke regie moeten bevorderen.

‘De risico's en kosten zijn voor de samenleving als geheel het best te beheersen, wanneer gemeenten en private partijen hun risico's gezamenlijk controleren.’

Ten tweede moet de wetgever onderkennen dat de regie over deze omvangrijke operatie zowel technologisch als economisch complex is. Dat vergt specialistische expertise, die gemeenten veelal niet in staat zijn zelf te organiseren. Bundeling van krachten en professionaliteit op regionaal niveau maakt gemeenten gezamenlijk tot een betere regisseur op de warmtemarkt en stevigere samenwerkingspartner voor de markt.

Een derde sleutelfactor is de beschikbaarheid van publiek kapitaal om te investeren in warmtenetten. De gunstige financieringscondities voor gemeenten vormen vaak een belangrijke reden voor de voorkeur voor publieke uitvoering. Wanneer de rijksoverheid

bereid is financiering voor publiek-private warmtenetten beschikbaar te stellen, kunnen publiek-private warmtebedrijven hun investeringen tegen gunstige voorwaarden financieren. Dat zou een belangrijke impuls voor de uitrol van warmtenetten vormen.

Tot slot

In dit artikel staat de marktordening voor warmtenetten centraal. Voor een goed werkende warmtemarkt is echter meer nodig. Dit vergt ook dat de externe kosten van fossiele verwarming directer doorwerken in het prijsmechanisme. Zo lang dat niet is geregeld, is duurzame warmte op basis van collectieve warmtenetten vooralsnog óf niet rendabel voor investeerders, óf te duur voor consumenten. Een weldoordachte en uitgebalanceerde marktordening zal pas haar vruchten afwerpen, als het belang van een duurzame warmtevoorziening in de energieprijzen is verwerkt.

Marjolein Dieperink is advocaat/partner bij AKD advocaten en Bart Teulings is adviseur energietransitie bij AEF, een adviesbureau dat zich richt op maatschappelijke vraagstukken.