

Position Paper Markt en Overheid: Over Ordening van Warmtenetten

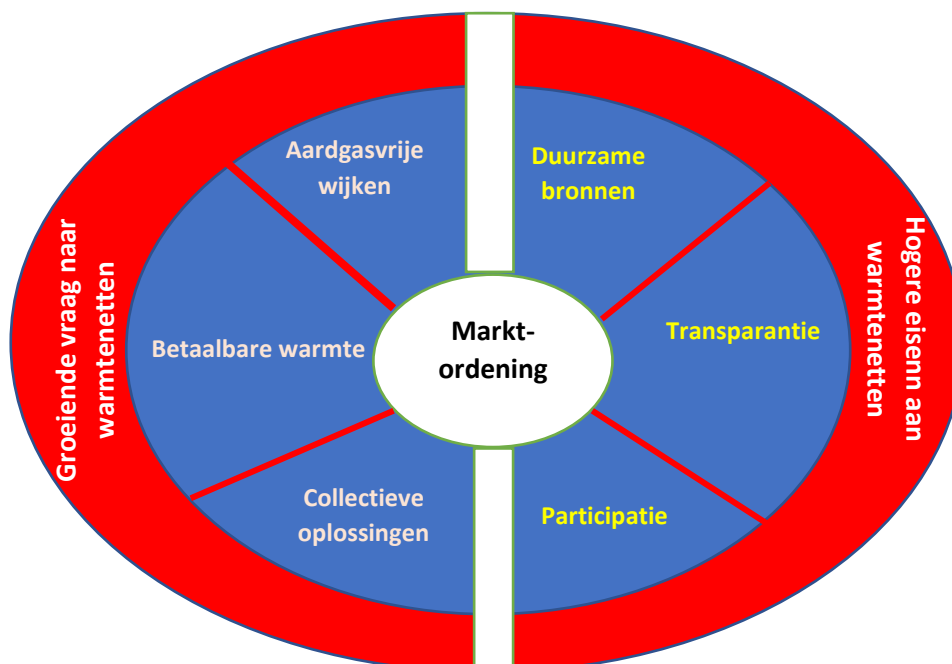
Ron de Graaf, 1 juli 2020

Samenvatting

Warmtenetten hebben in het stedelijk gebied sterk de wind in de rug met het oog op een betaalbare en aardgasvrije warmtevoorziening. Tegelijkertijd worden er steeds hogere eisen aan warmtenetten gesteld. Juist vanwege het grote belang van warmtenetten en de toegenomen maatschappelijke eisen, willen gemeenten in de MRA borgen dat deze eisen ook daadwerkelijk ingevuld worden. De marktordering van de warmteketen speelt hierbij een belangrijke rol. De rijksoverheid bereidt in deze context een nieuwe warmtewet voor. Deze zal op zijn vroegst op 1 januari 2022 in werking treden. Ook in de tussenliggende periode hebben gemeenten behoefte aan inzicht in en ondersteuning bij de keuzes voor verschillende ordeningsmogelijkheden.

Marktordering maakt onderdeel uit van de overall strategie van een warmtenet. Het publieke belang bij warmtenetten zit in het borgen van een betaalbare, duurzame en betrouwbare warmtevoorziening. De rode draad in deze paper is dat er geen “one size fits all” is voor het borgen van het publieke belang. Per gemeente kunnen er uiteenlopende invullingen gegeven worden aan dit belang. Dit kan te maken hebben met inhoudelijk eisen aan een warmtenet, bijv. het vereiste temperatuurniveau. Ook immateriële aspecten kunnen een rol spelen, waarbij vertrouwen een belangrijke rol speelt.

Tegen deze achtergrond geven we aan welke mogelijke ordeningsvarianten er zijn. Hierbij duiden we ook het onderscheid tussen integrale en open netten en publiek en privaat eigendom en wat de voor- en nadelen hiervan zijn. Een belangrijk uitgangspunt van deze position paper is dat de keuze van een bepaalde vorm van ordening niet statisch is. Deze moet onder meer afhankelijk gesteld worden van de groeifase van een warmtenet. Bij de opzet van een nieuw warmtenet zijn er meer mogelijkheden om voor een nieuwe ordening te kiezen dan bij de verdichting of uitbreiding van een bestaand net. Ook moet er ruimte zijn voor diversiteit. Binnen een gemeente of regio is het goed mogelijk dat er verschillende ordeningen naast elkaar bestaan.



Figuur 1: Groei en hogere eisen

Orderingsbeleid is in deze context dan ook niet het identificeren en creëren van één optimale marktstructuur, maar het faciliteren van een proces waarbij verschillende orderingsstructuren elkaar in principe kunnen opvolgen naar verloop van tijd. In deze paper geven we een stappenplan aan om te komen tot een onderbouwde marktordening voor een of meerdere gebieden. Onder meer wordt ingegaan op de stappen “dynamiek in markontwikkeling”, “type groei” en “impact op de business case en uitvoering”. Het stappenplan maakt per stap de belangen en de daaronder liggende waarden inzichtelijk en biedt daarmee handelingsperspectief aan gemeenten.

Aanleiding

Van de ontwikkeling van collectieve warmtenetten wordt in de MRA-regio een belangrijke bijdrage verwacht aan de doelstelling om in 2050 tot aardgasvrije wijken te komen. In deze dichtbevolkte regio zijn warmtenetten vaak uit het oogpunt van laagste maatschappelijke kosten de meest aantrekkelijke optie. Ook is er een voorkeur voor 1 collectief alternatief voor het gasnet, in plaats van verschillende infrastructuren. Tegelijk zien we dat er steeds hogere eisen aan warmtenetten gesteld worden. Zij dienen versneld te verduurzamen, waarbij op grote schaal beschikbare bronnen als restwarmte en vooral biomassa aan grote kritiek onderhevig zijn. Ook is er een sterke roep om transparantie in de bedrijfsvoering van warmtebedrijven. Daarnaast wordt er verwacht dat warmtebedrijven en afnemers gezamenlijk de temperatuur van de warmtenetten verlagen. En, in toenemende mate, ook is er een roep om bewoners te laten participeren in warmtenetten. Het antwoord op deze en andere vragen leidt in verschillende gemeenten tot volstrekt verschillende visies op markt en overheid.

Juist vanwege het grote belang van warmtenetten en de toegenomen maatschappelijke eisen, willen overheden in de MRA borgen dat deze eisen ook daadwerkelijk ingevuld worden. De marktordening van de warmteketen speelt hierbij een belangrijke rol. In veel MRA-gemeenten speelt dan ook de discussie over hoe aan deze ordening invulling te geven.

[Internetconsultatie Wet Collectieve Warmtevoorziening](#)

Op 22 juni j.l. is de nieuwe Warmtewet ter consultatie voorgelegd. De kern voor wat betreft marktordening wordt hieronder weer gegeven.

Het regulerend kader in de nieuwe warmtewet is erop toegesneden om private en publieke bedrijven de collectieve warmtelevering te laten uitvoeren, onder duidelijke publieke regie. Vanwege het lokale karakter van warmtenetten spelen gemeenten een cruciale rol. In het wetsvoorstel wordt daarom ingezet op een marktordening waarbij de gemeenten de regie kunnen voeren op basis van de wijkgerichte aanpak. Het college van burgemeester en wethouders of de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten krijgen de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Vervolgens wordt in het wetsvoorstel een nauw gedefinieerde wettelijke verankering van de rol voor aangewezen warmtebedrijven geregeld, waarbij rechten en plichten helder zijn.

Een centraal uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat een aangewezen warmtebedrijf volledig aanspreekbaar moet zijn op de continuïteit en kwaliteit van de warmtelevering binnen een specifiek warmtekavel. Om daar voldoende stevig invulling aan te kunnen geven wordt het economisch eigendom van het warmtenet als noodzakelijke voorwaarde gezien.

Er zal nog heel wat “water door de Rijn vloeien” voor de nieuwe warmtewet is aangenomen en deze zal zeker niet een allesomvattende regie bevatten op de marktordering. De nieuwe warmtewet zal op zijn vroegst op 1 januari 2022 in werking treden. In de tussentijd willen sommige gemeenten en marktpartijen nu al besluiten nemen over warmtenetten, waarbij zij aan lopen tegen vragen over wie wat gaat doen en tegen welke condities.

Tegen deze achtergrond geven wij als WK MRA in deze position paper een beeld van de mogelijkheden van ordening van de warmteketen. Het is natuurlijk onzeker, maar onze verwachting is dat deze mogelijkheden ook onder de nieuwe warmtewet uitvoerbaar blijven. De doelgroep bestaat uit gemeenten, woningcorporaties en warmtebedrijven die gezamenlijk de ambitie hebben om tot de ontwikkeling van een warmtenet te komen dan wel warmtenetten uit te breiden. De uiteindelijke orderingskeuze van de gemeente wordt bepaald door de wijze waarop zij de publieke belangen en de daaronder liggende waarden wil borgen.

Opzet

We geven in deze position paper een definitie van marktordering. Ook geven we aan welke rolbezetting aan sluit bij welke behoefte. Hierbij kijken we naar de organisatie van de gehele keten van bron tot aansluiting. We onderscheiden 4 orderingsvarianten, met zowel aandacht voor open en integrale netten als publiek en privaat eigendom. We geven verder aan welke overwegingen kunnen spelen bij de keuze voor bepaalde ordening. Hierbij besteden we niet alleen aandacht aan betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid, maar ook aan innovatie en bewonersparticipatie. We geven als WK MRA niet aan wat de wenselijke ordening is. Dat is aan de lokale besluitvorming en wordt bepaald door lokale factoren zoals de vraag, type warmtebronnen (RES), actieve marktpartijen en bestuurscultuur. Wel benoemen we een aantal gedeelde uitgangspunten over de structuur en werking van de warmtemarkt en over het effect van maatregelen die deze structuur wijzigen. Om de lokale besluitvorming te ondersteunen bij het doorlopen van een ordentelijk proces, geven we een stappenplan weer.

De position paper Markt en Overheid heeft binnen het kennisportfolio van het WK MRA een nauwe relatie met de position paper “Groeistrategie” wat betreft het duiden van de impact van de gekozen rolbezetting op de business case. Daarnaast met de tool “Programma van eisen en rollen”. In deze tool staat centraal via welke rollen de maatschappelijke eisen ingevuld kunnen worden, waarbij het accent ligt op de gehele keten.¹ In deze position paper gaan we een stap verder door ook op onderdelen van de warmteketen te kijken naar verschillende rolverdelingen tussen markt en overheid.

Definitie

Het Warmte Koude Programma hanteert de volgende definitie van marktordering door een lokale overheid:

Het geheel van beleidsmaatregelen van een gemeente om de warmteketen voor één of meerdere warmtekavels te organiseren. De marktordering is erop gericht om de warmteketen zodanig in te richten dat deze voldoet aan de maatschappelijke eisen.

Marktordering maakt onderdeel uit van de overall strategie van een warmtenet. Deze is gericht op de ontwikkeling van warmtenetten ten behoeve van een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening van de regio.

¹ We maakten onderscheid tussen de rollen van facilitator, partner, aanbesteder en (mede)eigenaar.

Onderdelen van de warmteketen

Voordat we in gaan op de legitimatie van marktordening (het borgen van het publieke belang) en de verschillende ordeningsmodellen die in Nederland op dit moment onderscheiden kunnen worden, gaan we eerst in op de rollen die we in de warmteketen kunnen onderscheiden. In de warmtevoorziening kunnen (ten minste) vijf verschillende schakels worden onderscheiden met de volgende taken en bijbehorende beslissingsbevoegdheden:



Figuur 2: Warmteketen

Producenten	Netbeheerders
Investering in warmtebron	Investering in netwerk
Warmteproductie	Aansluiten van producent, verbruiker en opslagbeheerder
Onderhoud warmtebron	Operatie netwerk: temperatuur, druk, kwaliteit en hoeveelheid water
Opslagbeheerder	Leverancier
Investering in opslag ²	Inkoop warmte bij producent
Afname, opslag en levering van warmte	Leveringsverplichting warmte aan verbruiker
	Balancering inkoop en verkoop
Verbruikers	
Keuze voor type verwarming	
Investering in energiebesparing	
Verbruik van warmte	

Tabel 1: Beslissingsbevoegdheden per schakel

Bij de voorbereidingen van de nieuwe Warmtewet zet het kabinet in op de verantwoordelijkheid van 1 partij in de keten voor het functioneren van het gehele systeem (systeemverantwoordelijke). Wat die systeemverantwoordelijkheid precies inhoudt en in hoeverre dat een gedistribueerde verantwoordelijkheid kan zijn is nog niet helder. Hierover loopt nog volop discussie tussen de gemeenten, het rijk, warmte- en netwerkbedrijven.³

Publieke belang: Hoe te borgen?

Het publieke belang bij warmtenetten zit in het borgen van een betaalbare, duurzame en betrouwbare warmtevoorziening. In de position paper “Programma van Eisen” gaan we hier al op in. We geven hierin aan dat bij de voorbereidingen van een warmtenet duidelijk moet zijn aan welke maatschappelijke, duurzaamheids- en economische eisen het warmtenet dient te voldoen. Het stellen van eisen vooraf is evenwel niet voldoende om het publieke belang te borgen. Dit is ook al het uitgangspunt bij de huidige warmtewet. Met het NMDA-tarief is er een vastgesteld maximaal tarief waaraan alle warmtebedrijven dienen te voldoen. Ook moet het rendement van een warmtebedrijf op portfolioniveau aan eisen van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voldoen.

Ons vertrekpunt is dat er **geen “one size fits all”** is voor het borgen van het publieke belang. Per gemeente kunnen er uiteenlopende invullingen gegeven worden aan dit belang. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen die gesteld worden aan het temperatuurregime van de warmte. Er zijn

² Opslag kan ook op andere plaatsen in de keten voorkomen, bijv. op producentenniveau (o.a. buffers AEB Diemen).

³ Zie kader internetconsultatie, pagina 3.

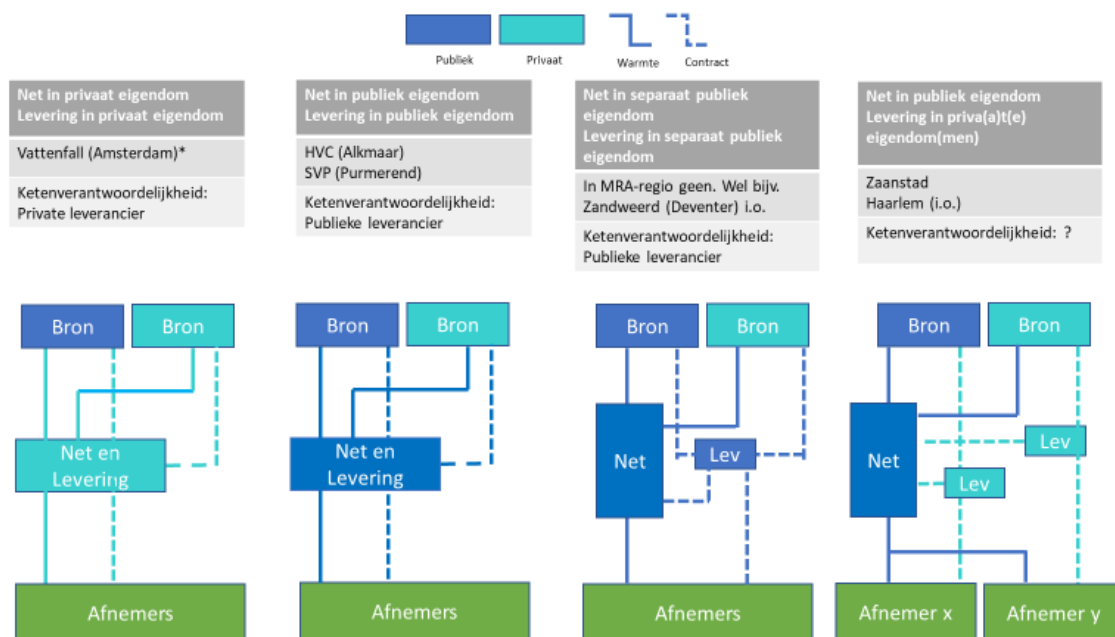
partijen die bij de aanleg van een nieuw warmtewet meteen de stap willen maken naar een laag- en midden temperatuur warmtenet. Dit kan botsen met het publieke belang van betaalbaarheid, omdat voor laag- (nieuwbouw) en midden temperatuurnetten (bestaande bouw) de woningen verregaand geïsoleerd dienen te worden. Andere partijen, zoals veel woningcorporaties, volgen de lijn van het Klimaatakkoord door meer geleidelijk over te stappen naar laag- en midden temperatuur bronnen. Een ander voorbeeld is de wenselijkheid en haalbaarheid om bewoners te laten participeren in de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten. In sommige gemeenten speelt deze wens sterk, veelal ook door de aanwezigheid van actieve bewonersinitiatieven. Maar in andere gemeenten speelt deze behoefte op warmtegebied minder.

Ook immateriële aspecten kunnen een rol spelen. Vertrouwen speelt hierbij een belangrijke rol. Er zijn partijen die van mening zijn dat het publieke belang alleen geborgd kan worden als in ieder geval het net in publieke handen is. Dit gezien het monopolistische karakter van een warmtenet. Maar ook al is het warmtebedrijf in publieke handen, dan nog zijn er verschillen van inzicht. Het feit dat een gemeente aandeelhouder van een warmtebedrijf is, hoeft niet bij voorbaat te betekenen dat zij dit bedrijf kiest om het net aan te leggen en te exploiteren.

Orderingsvarianten

4 varianten

Marktordening is geen doel op zich. Deze dient zo ingericht te worden dat aan de maatschappelijke eisen voldaan kan worden. In lijn met ons vertrekpunt dat er geen “one size fits all” is, is het zaak om inzicht te bieden in welke ordeningen er al operationeel zijn dan wel ontwikkeld worden. In onderstaande figuur worden 4 varianten onderscheiden.



* Voor het westelijke deel van Amsterdam is het net in handen van een 50-50% jointventure tussen Vattenfall en het gemeentelijke AEB NV.

Figuur 3: Varianten marktordeningen

Variant A: Net en levering in privaat eigendom (integrale keten)

In variant A is zowel het net als de levering in privaat eigendom. De bron kan zowel in privaat als publiek eigendom of een mengvorm zijn. Een voorbeeld in de MRA-regio is het Amsterdamse warmtenet in Oost dat voor 90% haar warmte krijgt aangeleverd vanuit de elektriciteitscentrale van Vattenfall.

Relatief de meeste warmtenetaansluitingen in de MRA-regio behoren tot deze categorie. Het gaat veelal om warmtenetten die bij de liberalisering van de energiemarkt in private handen zijn overgegaan. In tegenstelling tot de elektriciteits- en gasnetten zijn de warmtenetten geen onderdeel gebleven van de regionale publieke netbeheerders. De systeemverantwoordelijkheid komt bij deze variant te liggen bij het warmtebedrijf.

Een sub variant hiervan is de joint venture in het westelijke deel van Amsterdam. Westpoortwarmte BV is een 50-50% joint venture tussen Vattenfall en het gemeentelijke AEB NV. Hier is de splitsing niet gemaakt op taken in de keten, maar op aandeelhoudersniveau ingericht in een aparte vennootschap.

Variant B: Net en levering in publiek eigendom (integrale keten)

In variant B is zowel het net als de levering in publiek eigendom. Ook hier kan de bron zowel in publieke als privaats eigendom of een mengvorm zijn. Een voorbeeld in de MRA-regio is Stadsverwarming Purmerend. In de MRA-regio hebben verschillende gemeenten ook aandelen in HVC dat ook warmtenetten buiten de regio in eigendom heeft. Ook bij deze variant ligt de systeemverantwoordelijkheid bij het warmtebedrijf dat zowel het net als de levering integraal in eigendom heeft.

Categorie C: Net en levering in separaat publiek eigendom

Bij variant C is voor een constructie gekozen waarbij zowel het net als de levering in publiek eigendom zijn, maar wel separaat. In de MRA-regio zijn hier geen voorbeelden van. Het meest voor de hand liggend is bij deze categorie dat de systeemverantwoordelijkheid ligt bij de publieke energieleverancier, aangezien zij het directe contact heeft met de klant.

Categorie D: Net in publiek eigendom, levering in privaat eigendom

In variant D is het net in publiek eigendom, maar is de levering in eigendom van private partijen. Een voorbeeld hiervan is Zaanstad, waarbij het warmtenet in eigendom is van een BV met als eigenaren Firan (onderdeel van Alliander) en de gemeente Zaanstad. De levering vindt plaats door Engie. In Haarlem is een warmtenet in ontwikkeling met als beoogde eigenaren van het warmtenet Firan en de gemeente. De levering is in private handen (nog te bepalen wie). Het antwoord op de vraag over wie in deze variant de meest natuurlijke partij is om de systeemverantwoordelijkheid op zich te nemen, is nog niet uitgekristalliseerd. Firan mag dat in de huidige warmtewet niet.

Integrale en open netten

Uit de bovenstaande vier varianten wordt al duidelijk dat er geen directe relatie is tussen publiek - privaat en open-integraal.⁴ Er zijn namelijk zowel private (bijv. Vattenfall en Eneco) als publieke integrale netten (bijv. Stadsverwarming Purmerend en HVC). Ook werken er zowel private als publieke partijen samen in open netten. Een bekend voorbeeld hiervan is het warmtenet in Zaanstad, waarbij zowel Firan (publiek) als Engie (privaat) deel van de keten uitmaken. Samen met Bioforte (biomassacentrale) hebben deze partijen een contract voor 15 jaar afgesloten.

Wat zijn de voor- en nadelen van een integraal⁵ dan wel een open net? In een volledig integraal net (inclusief de bron) bestaan er geen onderlinge afhankelijkheden tussen partijen in de keten. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet nodig om contractuele afspraken te maken over het management van het warmtenet, waaronder het fysiek in balans houden van vraag en aanbod van warmte. Een integraal systeem kenmerkt zich dan ook door relatieve eenvoud. Daar staat tegenover dat het andere partijen

⁴ Onder een integraal net wordt minimaal verstaan dat het net en de levering in handen van één warmtebedrijf zijn.

⁵ Er wordt ook wel gesproken over een gesloten net.

niet is toegestaan om bijvoorbeeld een duurzame warmtebron aan te sluiten op een warmtenet. Daarmee wordt het warmtepotentieel in een gebied mogelijk niet optimaal benut, wat kan leiden tot een lock-in. Op dit nadeel kan een warmtebedrijf inspelen door aan de bronnenkant wel meerdere warmteproducenten toegang tot het net te geven: Openheid op bronniveau. Een ander mogelijk nadeel is dat er vanuit de bewoners weerstand is tegen het monopolie van een warmtebedrijf als leverancier.

Het tegenovergestelde van een volledig integraal net is een 'open net'. In deze constellatie zijn er meerdere producenten (en eventueel leveranciers) actief in een warmtesysteem. Als zodanig bestaat de mogelijkheid voor nieuwe partijen om ook toe te treden tot het warmtenet. Daarmee is er niet langer sprake van een natuurlijk monopolie waar slechts één partij actief is. Bij een open net ontstaat een collectief systeem waarin meerdere warmtebronnen in potentie effectief en efficiënt kunnen samenwerken, onder de juiste voorwaarden en spelregels. Een mogelijk voordeel van een open net is ook dat er meer geïnoveerd wordt, omdat in principe zowel aan de producenten- als de leverancierskant partijen met een aantrekkelijk aanbod kunnen toetreden. Een open net kent ook uitdagingen. Er moeten bijvoorbeeld contractuele afspraken gemaakt worden tussen de partijen. Dit is complex, mede gezien de veelal kleine marges. Een open net is geen garantie voor keuzevrijheid. De aanleg van bijvoorbeeld een warmtebron is kostbaar en een producent wil zekerheid dat de investering in de bron zal worden terugverdiend. Hiertoe wordt een langjarig contract aangegaan met een warmteleverancier, waardoor de producent de zekerheid heeft dat de geproduceerde warmte afgenomen wordt. Aan dit contract ligt ten grondslag een nauwgezette afstemming tussen warmteleverancier, woningcorporaties en gemeente over de ontwikkeling van het warmtenet.⁶

Wet Markt en Overheid

Uit bovenstaande blijkt dat publieke warmtebedrijven kunnen concurreren met private warmtebedrijven. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten de publieke bedrijven zich wel aan gedragsregels houden. Zo moeten publieke bedrijven alle kosten die zij maken voor een product doorberekenen aan de afnemer. Ook mag bijv. een gemeente een publiek bedrijf niet bevoordelen. Voor meer informatie zie de <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/markt-en-overheid>.

Sturingsinstrumenten

De overheid kan al via subsidies, belastingen en garantiestellingen invloed uit oefenen op het gewenste gedrag van de markt. En dat doet zij ook via bijv. SDE-subsidies voor duurzame bronnen. Deze categorie instrumenten is niet dwingend van aard, maar verleidend. Een ander voorbeeld is het verstrekken van een garantie voor het afdekken van het volloprisico van (nieuwbouw) woningen.

Het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen in de vorm van onder andere maximale tarieven, minimale kwaliteitseisen (zoals betrouwbaarheid) en minimale dienstverlening (zoals een aansluitplicht) is daarentegen juist wel dwingend van aard. Deze instrumenten leggen harde randvoorwaarden op aan het mogelijke gedrag dat warmtebedrijven kunnen vertonen. De inzet van veel van deze instrumenten valt wel onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en toetsing door ACM.

Voor sommige partijen zijn deze instrumenten evenwel niet voldoende om het maatschappelijke belang te borgen. Zo willen zij eisen stellen aan de eigendomsstructuur van de warmteketen. Het

⁶ Zie [position paper Groeistrategie](#).

gaat hierbij om het opleggen van eisen aan het samen of apart uitvoeren van verschillende functies in de warmteketen. Dit beleidsinstrument wordt vaak gecombineerd met eisen aan de toegang tot infrastructuur, om te garanderen dat de splitsing van rollen het gewenste effect sorteert. Daarnaast kan sec gestuurd worden op eigendom van al dan niet een deel van de warmteketen. Hierbij is het van belang dat de overheid nauwgezet overweegt in welke levensfase(s) van een warmtenet zij invloed wil uitoefenen. Gaat het om de aanleg-, exploitatie- en/of verkoopfase? Sturen via eigendom vraagt veel inhoudelijke kennis van een gemeente. Daarnaast neemt zij een financieel risico indien het gaat om mede-eigenaarschap.

Overwegingen bij keuze

Hierboven gaven we aan welke mogelijke ordeningsvarianten er zijn, waarbij we ook het onderscheid maakten tussen integrale en open netten en publiek en privaat eigendom. Nu komt de vraag aan de orde welke overwegingen van belang zijn om tot een ordeningskeuze te komen.

Groeistrategie

Een belangrijk uitgangspunt van deze position paper is dat de keuze van een bepaalde vorm van ordening niet statisch is. Deze is onder meer afhankelijk van de groeifase van een warmtenet. De groeifase geeft al dan niet ruimte aan een overheid om de markt te ordenen. Het onderscheid in drie categorieën warmtenetten uit de position paper “Groeistrategie” houden we ook hier aan, te weten inbreiden of uitbreiden van bestaande warmtenetten of het opzetten van nieuwe warmtenetten. We gaan hier kort op in.

Verdichting van bestaande netten

Het kenmerk van de verdichting van een bestaand warmtenet is dat het reeds aanwezig is en zich in de nabijheid van woningen bevindt. Indien er voldoende warmte en transportcapaciteit beschikbaar is, dan kunnen deze extra woningen relatief eenvoudig aangesloten worden. Met het oog op de doelstelling van het versnellen van de realisatie van warmtenetten valt er vanuit gemeentelijk oogpunt veel voor te zeggen om verder te gaan met het bestaande warmtebedrijf, met eventuele aanpassingen in de onderlinge relatie.

Uitbreiding van bestaande netten

Kenmerk van deze situatie is dat er een bestaand warmtenet in de nabijheid van een wijk aanwezig is, maar dat de verbinding naar het complex of de wijk nog ontbreekt. De afstand die overbrugd moet worden, is dus wat groter dan wanneer er sprake is van de categorie “verdichting bestaande netten”. Er zal nieuwe infrastructuur moeten worden aangelegd naar de woningen.

Ook hier is de kans groot dat het warmtebedrijf dat de infrastructuur in de naburige wijk al in eigendom heeft, de beste uitgangspositie heeft om de uitbreiding op zich te nemen. Bijvoorbeeld omdat zij een concurrerend aanbod kan doen door de uitbreidingsinvesteringen voor een deel over bestaande klanten te “socialiseren”. Maar ook omdat een concurrerend warmtebedrijf toegang zou moeten krijgen tot het bestaande hoofddistributietracé, dan wel dat zij die zelf aan legt.

Voor zowel de in- als uitbreiding geldt vanuit ordeningsperspectief dat het warmtebedrijf voldoende prikkels moet krijgen voor de benodigde investeringen. Ook moet worden gewaarborgd dat de prikkel voor capaciteitsuitbreiding in balans is met de noodzaak voor kostenefficiëntie. Dit betekent in feite dat de puzzel van het beleid en uitvoering nooit “af” is, maar dat gemeente, woningcorporaties en warmtebedrijf continu met elkaar in dialoog blijven. Transparantie over de

business case en het maken van duidelijke afspraken op basis van maatschappelijke eisen zijn dan de beleidsleidraden.

Nieuwe warmtenetten

Bij geheel nieuwe netten ligt de situatie in principe geheel open. Vanaf 0 kan de gemeente samen met haar partners komen tot de ordening van de warmteketen. De kans bestaat dat er klein begonnen kan worden met de bijbehorende lage omzet. De risico's zijn dan nog te overzien. De gemeente of regio kan kiezen voor een onafhankelijke keten van producenten en leveranciers. Maar de keuze kan ook vallen op een integraal warmtebedrijf. Een mogelijkheid is ook, bijv. bij openbare gebouwen en appartementencomplexen, dat er gekozen wordt voor een Energy Service Company (ESCO).⁷

Bovenstaande kan betekenen in een gemeente of regio dat er verschillende ordeningsvarianten naast elkaar gaan bestaan. Grotere aantallen aansluitingen worden gerealiseerd bij de in- en uitbreiding van bestaande warmtenetten met de woningcorporaties die voor voldoende vraag zorgen. Dat is een prima vertrekpunt, zolang al die grootschalige projecten ook anticiperen op het aansluiten van individuele bewoners op een later moment. Parallel hieraan kan er tijd en ruimte worden geboden voor innovaties, zowel bron technisch als qua marktordering. Hierbij kan bijvoorbeeld gestuurd worden op lagere aanvoertemperaturen. Van belang hierbij is dat het helder is op basis waarvan voor een ordeningsvariant gekozen wordt.

Bewonersparticipatie

Het succes van een collectief warmte-initiatief hangt nauw samen met het draagvlak onder bewoners. Juist bij warmtenetten is draagvlak essentieel, omdat een bewoner voor lange tijd aan een warmtebedrijf gebonden is. Het behartigen van het belang van de bewoner speelt een belangrijke rol bij de keuze van een gemeente om een financieel belang te nemen. Dit is evenwel nog geen garantie voor draagvlak.

De roep om bewoners actiever te betrekken bij initiatieven, eventueel ook door hen ook financieel te laten participeren, wordt groter. De betrokkenheid van bewoners bij bestaande warmtenetten is passief. In analogie met de afspraak voor elektriciteit in het Klimaatakkoord om te streven naar minimaal 50% lokaal eigendom, kan er ook voor de opwek van duurzame warmte gekeken worden hoe te borgen dat ook de bewoners hierin een aandeel krijgen. In verschillende ordeningsvarianten kan het lokale eigendom verankerd worden. We gaan op het onderwerp bewonersparticipatie nader in bij de position paper "Eindgebruiker centraal".⁸

Innovatie

Innovatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de doelstellingen van het Klimaatakkoord. Het gaat hierbij zoal om nieuwe duurzame bronnen, het ontwikkelen van laagtemperatuur warmtenetten en warmte-opslag. Lock-ins wat betreft de afhankelijkheid van 1 warmtebron kunnen hiermee voorkomen worden. Monopolies hebben wat betreft innovatie geen sterke reputatie. Dit neemt niet weg dat ook integrale warmtebedrijven innovatief kunnen zijn, mits zij daarvoor de juiste prikkels

⁷ Een ESCo neemt het energiebeheer van een gebouw voor langere tijd over, investeert in energiebesparende maatregelen en verzorgt het onderhoud. In een prestatiecontract wordt vastgelegd dat de ESCo verantwoordelijk is voor het leveren van warmte en het behalen van energiebesparing binnen afgesproken condities.

⁸ Komt in augustus 2020 beschikbaar op www.warmteischool.nl.

krijgen. Ook kunnen gemeenten duidelijke eisen stellen aan vernieuwing binnen een bepaalde tijdsperiode. Exclusieve, eeuwigdurende marktconcessies zijn in ieder geval niet meer van deze tijd.

Ideale marktordening?

De warmtetransitie kenmerkt zich door verschillende maatschappelijke en marktontwikkelingen, waarbij het borgen van publieke belangen over de tijd in relevantie kan toe- of afnemen. Veel zal ook afhangen van de prestaties van de warmtebedrijven. Indien zij volgens afspraak invulling geven aan de maatschappelijke eisen, dan is er geen reden tot ingrijpen in de bestaande marktordening. Ook moet er ruimte zijn voor diversiteit. De behoefte aan marktordening kan per gebied verschillen.

Optimaal beleid is naar de mening van het WK MRA in deze context niet het identificeren en creëren van één optimale marktstructuur, maar het faciliteren van een proces waarbij verschillende ordeningsstructuren elkaar in principe kunnen opvolgen naar verloop van tijd. Kortom, wij adviseren geen “one size fits all”, wel een systematisch proces. Hoe kan dit proces ingezet worden?

Stappenplan keuzen in marktordening⁹

Als WK MRA hebben we het volgende stappenplan ontwikkeld om te komen tot een onderbouwde marktordening voor een of meerdere gebieden. Het stappenplan beoogt per stap de belangen en de daaronder liggende waarden inzichtelijk te maken. De hieronder in figuur 4 aangegeven stappen dienen in ieder geval doorlopen te worden. In de praktijk zal er ook wel eens een stap terug genomen moeten worden, om vervolgens weer verder te gaan.



Figuur 3: Stappenplan marktordening

1. Welke maatschappelijke eisen?

Marktordening is geen doel op zich. Uitgangspunt moet zijn aan welke maatschappelijke eisen de warmteketen moet voldoen. Binnen het WK MRA spreken we over het programma van eisen. In de

⁹ We hebben gekozen voor de term “stappenplan”, omdat deze term aan geeft dat er systematisch een aantal stappen door lopen moet worden. Echter, per situatie kunnen de stappen in de praktijk door elkaar lopen en in elkaar grijpen. De werkelijkheid zal dus meer fluide zijn.

position paper “programma van eisen” onderscheiden we drie categorieën die we hieronder met een aantal praktijkvoorbeelden toe lichten:

Maatschappelijk

- Warmtelevering met een warmtenet moet betrouwbaar, betaalbaar en toegankelijk zijn voor alle bewoners.
- Het uitgangspunt is woonlastenneutraliteit voor de bewoner.
- Er moet draagvlak zijn bij de bewoners voor een collectief systeem.
- De mogelijkheid moet aan bewoners geboden worden om te participeren in het warmtenet.
- Leveringszekerheid moet geborgd zijn.
- Volledige ontzorging van de gebruikers bij de aansluiting van het warmtenet. Het gaat er dan om dat de warmteleverancier verantwoordelijk is tot en met het plaatsen en het beheer van de afleverset.

Duurzaamheid

- Het warmtebedrijf moet overtuigend kunnen aantonen dat er op termijn een volledig duurzame bronnenmix is op het warmtenet, met bronnen zoals geothermie of aquathermie. In de tussentijd zijn transitiebronnen mogelijk die nog niet (volledig) duurzaam zijn, zoals restwarmte.

Economisch

- Het warmtebedrijf moet aantonen dat haar businessmodel robuust is en dat leveringszekerheid geborgd is. Ook onder welke condities er eventueel een overheidsbijdrage gevraagd wordt.
- Het warmtebedrijf moet aantonen hoe zij innovatie in haar bedrijfsvoering geborgd heeft.
- Contractduur met afnemers is niet eeuwig durend. Dit om de mogelijkheid open te houden voor nieuwe aanbiedende partijen. De lengte is mede afhankelijk van de business case.

2. Welke dynamiek in marktontwikkeling?

Als er sprake is van een grote onzekerheid over ontwikkelingen in de warmtemarkt, dan heeft in principe beleid gericht op een strikt aangehouden marktordening niet de voorkeur. Deze beperken de flexibiliteit in de bedrijfsvoering en de mogelijkheden om in te spelen op nieuwe marktontwikkelingen.

In het algemeen kan gesteld worden dat er grote onzekerheden zijn over de ontwikkelingen van de warmtemarkt. Die onzekerheid is op dit moment al helemaal groot vanwege de Corona-crisis, maar ook zonder die crisis waren er al vele onzekerheden. Hoe ontwikkelt de gasprijs zich verder? Kunnen de woningcorporaties de rol van startmotor waar maken? En wanneer heeft de overheid beleidsinstrumenten gereed om de particulieren een reëel handelingsperspectief te bieden om op een warmtenet aan te sluiten?

Tegelijkertijd moet er wel voldoende zekerheid worden geboden aan potentiële investeerders in een warmtenet. Met te veel partijen in de warmteketen kan deze zekerheid te beperkt zijn. Dit kan een reden zijn voor een overheid om deel van de warmteketen in eigendom te nemen of aan 1 partij te gunnen.

Ten slotte, de markt zelf is een sterke sturende factor. Of er marktpartijen met ambities zijn in een gebied en in hoeverre zij zelf durven te investeren bepalen al een groot deel van de bewegingsruimte voor de marktordening. Een marktconsultatie kan daar veel helderheid over bieden.

3. Welk type groei?

Is er sprake van verdichting of uitbreiding van de warmteketen of de start van een geheel nieuw warmtenet? In algemene zin valt er zeker bij verdichting, maar ook bij uitbreiding van bestaande netten veel voor te zeggen om verder te gaan met het bestaande warmtebedrijf. Wel is het zaak een bepaalde contractperiode af te spreken. In dat geval moeten er ook afspraken gemaakt worden over de restwaarde van het warmtenet indien het contract op een andere partij over gaat. Bij nieuwe warmtenetten is er duidelijk meer gelegenheid om voor nieuwe partijen te kiezen, al dan niet met een integraal op open net. Bijkomend voordeel hiervan is dat het bestaande warmtebedrijf zich uitgedaagd kan voelen om ook haar beste beentje voor te zetten en tot vernieuwing te komen.

4. Welke ordeningsscenario's?

Hoe richten we de markt zodanig in dat de gewenste maatschappelijke uitkomsten geborgd worden? In deze position paper hebben we verschillende varianten genoemd. In deze stap stellen we verschillende scenario's op.

5. Wat is de impact op de business case en de uitvoering?

In deze stap wordt door gerekend wat de financiële en uitvoeringsconsequenties zijn van de verschillende scenario's. Heeft het opknippen van de keten al dan niet een prijsopdrijvend effect vanwege het doorberekenen van de risico's? Welke zekerheden kunnen geboden worden? We hanteren hiervoor een template die het vergelijken van scenario's mogelijk maakt en die te maken keuzes legitimeert.

6. Keuze marktordening

Op basis van de voorgaande stappen, kan de gemeente een onderbouwde keuze maken voor een marktordening, liefst voor een vast te stellen periode.