

Zienswijze G40 Stedennetwerk op de voorhang Bcw

Inleiding

Het G40 Stedennetwerk wil naar aanleiding van de voorhang van het Besluit collectieve warmte (Bcw) ten behoeve van de Eerste Kamer een belangrijke zorg (voorzien van concrete voorstellen) als zienswijze indienen. De voorhang vindt plaats in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure in artikel 12.9, vierde lid van de Wcw. Dit impliceert dat de voorhang in beginsel enkel betrekking heeft op de uitwerking van fase 1 tariefregulering in het Bcw. Ook de VNG heeft een reactie gegeven op de Bcw met vragen en opmerkingen. Het G40 Stedennetwerk onderschrijft deze reactie en ondersteunt die van harte. Aanvullend wil het G40 Stedennetwerk toch nog een aantal belangrijke punten bij u onder de aandacht brengen die volgens ons van invloed zijn op de tariefregulering. Wij vragen hiervoor uw aandacht.

Context en aanleiding

Inmiddels zijn we ruim 7 jaar op pad in wetgeving met het doel om 2,6 mln. woningen te voorzien van een duurzame aansluiting op een warmtenet tegen betaalbare energiekosten. Gelet op de urgentie van zowel de energietransitie als ook betaalbaarheid is snelheid een primair vereiste. Om niet nog meer tijd te verliezen is het dan ook van essentieel belang dat de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) per 1 januari 2027 in werking treedt.

We hebben een wet (Wcw) die ooit opgesteld is in de tijd dat uitgegaan werd van private en publieke warmtebedrijven. Na de keuze voor de publieke route in 2022 zijn aan de wetten meerdere artikelen toegevoegd. Inmiddels is de Wcw vastgesteld en vindt de uitwerking van Bcw en Rcw en diverse reguleringen van de ACM plaats. De doelstelling van de Wcw is helder, de uitwerking levert alleen continue ruis op omdat die vanuit de private en publieke belangen anders geïnterpreteerd worden.

Ook het concept Besluit kiest nadrukkelijk voor risicobeheersing via gedetailleerde top down regulering en controle, en minder voor ruimte en flexibiliteit in de uitvoering. Dat leidt tot een onevenwichtig beeld. Dit moet het doel van publieke marktordening niet in gevaar brengen, wat nu helaas wel het geval is.

Het G40 Stedennetwerk is gebaad bij het snel inwerking treden van de Wcw op 1 januari 2027, waarbij een kosten gebaseerde tariefregulering als voor nieuwe warmtebedrijven geen onnodige vertraging oploopt in het implementeren van de nieuwe tariefregulering voor afnemers van nieuwe warmtebedrijven?

Kies voor tariefregulering (fase 1) die ruimte biedt voor nieuwe warmtebedrijven om zo snel mogelijk te gaan werken volgens de kosten-gebaseerde tariefregulering (fase 3). Op die manier kan de ACM ervaring opdoen over hoe deze methode zou kunnen werken en de uiteindelijke methode van regulering eerder kan worden vastgesteld, oog houdend voor consumentenbescherming.

Belemmering in de overgang naar een nieuwe tariefregulering in Bcw

- Private warmtebedrijven moeten vanwege de Wcw publiek worden. Daardoor loopt de overstap naar een nieuwe tariefregulering vertraging op.
- Van de drie grote private warmtebedrijven hebben er twee aangegeven te willen stoppen met hun activiteiten in Nederland. Dat werkt belemmerend op de overgang naar een soepele tariefregulering.
- Nieuw op te richten publieke warmtebedrijven hoeven deze overstap naar de nieuwe tariefregulering niet te maken. Deze nieuwe warmtebedrijven en hun toekomstige afnemers zijn gebaat bij snelheid, duidelijkheid en continuïteit om tot oprichting en realisatie te komen. De bureaucratische regels vormen een extra drempel waardoor deze publieke warmtebedrijven niet van de grond komen. Het concept Besluit kiest nadrukkelijk voor risicobeheersing via gedetailleerde top down regulering en controle, en minder voor ruimte en flexibiliteit in de uitvoering. Verplichtingen nemen toe (aanvraagvereisten, meldingsplicht, transparantievereisten, procedurele vereisten, monitoring, etc.); maar onzekerheden blijven in stand, zeker ook financieel wat de investeerbaarheid verslechterd. Daardoor blijft versnelling uit, terwijl de Eerste als Tweede Kamer om hebben gevraagd.

- Samenwerking tussen publieke en private partijen komen vanwege bedrijfsbelangen, zoals het rendement op geïnvesteerd vermogen niet van de grond.
- De (terechte) belangen van marktpartijen zorgen ervoor dat de ACM een groot deel van hun tijd bezig is met regulering van de bestaande woningaansluitingen op de huidige warmtenetten die veelal in private handen zijn. Daardoor is er nauwelijks tijd voor het opstellen van spelregels voor nieuwe publieke warmtebedrijven.
- Tegelijk zien we dat tientallen nieuwe publieke (meestal gemeentelijke/regionale warmtebedrijven) worden opgericht of in oprichting zijn.
- Er zijn grote verschillen tussen de maximale tarieven die de ACM berekent gebaseerd op aardgas volgens het Niet Meer Dan Anders (NMDA) principe ten opzichte van de werkelijke kosten volgens Kostprijs+ om bestaande bouw aan te sluiten, die in de regel een stuk lager uitvallen. Hierdoor komt de betaalbaarheid onder druk te staan, waardoor er geen draagvlak is voor warmtenetten. Voor nieuw op te richten publieke warmtenetten is dit een zeer onwenselijke situatie.
- Ook zien we aanzienlijke verschillen in de berekening van rendementen bij private warmtebedrijven en nieuwe op te richten publieke warmtebedrijven. Naast rente vormen risico's van de andere component van een rendement (naast vergoeding van aandeelhouders). Aangezien een warmtenet in een bestaande omgeving feitelijk een vorm van wijkaanpak is, kan bij gebrek aan draagvlak of niet synchroon lopende plannings in het fysieke domein waar gemeenten andere beheersingsmaatregelen kunnen treffen dan een marktpartij. Bijvoorbeeld door werk met werk te maken. Hierdoor neemt de onzekerheid af en dus ook het financiële effect hiervan. Dit kan bijdragen aan versnelling en heeft ook direct positieve gevolgen op de warmtetarieven.

Stagnatie in een soepele overgang naar nieuwe tariefregulering

De belangrijkste stagnatie in het tot stand komen van een transparante en betaalbare tariefregulering ontstaat door de continue botsende zakelijke belangen die leiden tot steeds complexere regels om de huidige en toekomstige waarde van bestaande warmtebedrijven te bepalen. Daarbij gaat het om de bepaling van de kosten per warmtekavel/warmtenet in plaats van de kosten van het hele bedrijf. Hierdoor heeft de ACM jaren nodig om dit allemaal te toetsen en regels te formuleren. Het concept Besluit kiest nadrukkelijk voor risicobeheersing via gedetailleerde top down regulering en controle, en minder voor ruimte en flexibiliteit in de uitvoering. Dat leidt tot een onevenwichtig beeld.

Gevolg is dat deze bureaucratie een nog niet te bevatten omvang gaat aannemen; nieuwe startende bedrijven (die helemaal niet te maken hebben met eigendommen uit het verleden) moeten jarenlang wachten op definitieve bureaucratische administratieve regels. Dit kan betekenen dat een businesscase in 2027 waar de tarieven op worden gebaseerd achteraf nadeliger blijkt te zijn. Dit is naar inwoners niet uitlegbaar dat na 5 jaar de tarieven extra moeten stijgen.

En tenslotte leiden de jarenlang durende tariefafspraken ten behoeve van de tariefregulering (fase 2) ertoe dat de tarieven nog jaren gebaseerd zijn op het NMDA-principe ten opzichte van aardgastarieven. Het is in deze huidige tijd met grote geopolitieke onzekerheden niet uit te leggen aan bewoners en de politiek dat de tarieven van een duurzaam warmtenet nog jarenlang gebaseerd zijn op fossiele uitgangspunten.

Het voorgaande is samen te vatten met de volgende conclusie. Alle regels beogen uniformiteit en transparantie te bereiken in warmtenetten in de toekomst. Maar de belangen, het tijdspad en de publieke rol van bestaande en nieuwe netten en warmtebedrijven is dermate verschillend, dat die nooit gaat lukken. Elke poging daartoe leidt tot vertraging, meer onnodige regelgeving wat uitmondt in afnemend draagvlak, hogere kosten en uiteindelijk het niet realiseren van de best betaalbare energieoplossing voor een groot aantal woningen. Met als gevolg hogere energielasten en een veroordeling tot elektrische individuele oplossingen. Wat dat tot gevolg heeft laat zich raden.

Daarom stellen wij voor (en doen dit in nauwe samenwerking met de VNG) om 2 aanvullende beleidskeuzen te maken en 2 aanpassingen in de regulering:

Voorstel aanvullende beleidskeuzen.

1. Op basis van de uitgangspunten van de Wcw, om voor alle nieuwe warmtebedrijven die na 1 januari 2027 worden opgericht en elk bestaand bedrijf op eigen verzoek, vanaf 1 januari 2027 een tariefstructuur voor te schrijven die gebaseerd is op de werkelijke kostprijs. Deze regels kunnen eenvoudig zijn omdat er geen referentie met het verleden nodig is en er

evenmin ervaringsdata nodig zijn. De bestaande warmtebedrijven kunnen het voorgestelde traject van fase 2 en 3 van de tariefregulering (Niet Meer Dan Anders principe) volgen. Ook als dat 6 jaar of langer duurt, is dat een eigen keuze van de bestaande bedrijven die gerespecteerd moet worden.

Wij voegen hier nog wel een kanttekening toe. Bij nieuwe warmtenetten is het cruciaal om een aanbod te doen dat onder de nu bestaande gasrekening ligt. Dat betekent dat er weliswaar een gasreferentie op bedrijfsniveau berekend wordt door de ACM, maar op woningniveau is simpelweg een lager tarief nodig. Dat zorgt voor draagvlak bij consumenten.

Dit betekent dat startende bedrijven voor het verkrijgen van voldoende draagvlak van bewoners en corporaties een reductie van de kostprijs nodig is wat vervolgens wel kan bijdragen aan een positievere business case. En dit is een inhoudelijke uitdaging, niet één van regelgeving.

2. De ACM stelt jaarlijks het toe te passen rendement voor warmtebedrijven vast (de zgn. WACC). Dit rendement wordt bepaald op basis van systematische-risico's (inflatie, rente, marktontwikkelingen, geopolitiek, beleidskeuzen). Op de marktgerichte benadering van dit rendement kunnen vanuit de publieke markt wel een aantal nuances aangebracht worden. Zoals reductie van rentekosten via publieke financiering (BNG, Waterschapsbank), ontbreken van aandeelhoudersvergoeding, beleidsrisico's omdat dit beleid juist publiek beïnvloed kan worden. Wij realiseren ons dat private bedrijven op een hoger rendement uitkomen. Maar ook hier moet voorkomen worden dat tarieven bij publieke bedrijven met een lager rendement onnodig hoog worden vastgesteld. Daarom stellen wij voor dat aanvullend op de jaarlijkse bepaling van het generieke rendement (de WACC), warmtebedrijven vrij zijn om een lager rendement te kiezen. Vanuit de reguliere toetsingen door de ACM op meerdere vlakken (administratie, bekwaamheid, investeringsplanning, kostprijs ed.) zijn er dus voldoende instrumenten om oneigenlijke bevoordeling vanuit het publieke domein te signaleren.

Voorstel aanpassingen regulering.

1. Een punt van onzekerheid blijft de periode van afschrijving op (ondergrondse) infrastructuur. Nu is 30 jaar gebruikelijk. Dit vloeit ook primair voort uit belangen van aandeelhouders voor een zo kort mogelijke terugverdientijd. Maar door het publieke karakter van de Wcw is winst niet het doel, maar een betaalbare maatschappelijke energievoorziening. Verlenging van de afschrijvingsperiode draagt daaraan bij. Dit wordt ondersteund door de praktijk en ervaringen uit Denemarken waarbij door toepassing van goed geïsoleerde buizen infrastructuur gerealiseerd kan worden met een technische levensduur van minimaal 50 jaar of mogelijk langer. Dit sluit overigens ook aan op wat gebruikelijk is bij de regulering van stroom en gas. Daarnaast is snelle helderheid geboden. Vanwege de tegengestelde belangen heeft de ACM dit punt naar de toekomst verschoven. Gevolg is dat dit ook onzekerheid oplevert voor startende warmtebedrijven. Het is immers onzeker of de toegepaste langere afschrijvingsperiode (met hierdoor een lagere kostprijs en lagere tarieven) niet na enkele jaren gecorrigeerd wordt. Wij stellen voor dat dit per 1 januari 2027 geregeld wordt en gekozen wordt voor een lange afschrijvingsperiode (50-60 jaar).
2. Wij ondersteunen de duurzaamheidsambities in de wetgeving volledig. Dit sluit ook aan bij de gemeentelijke doelstellingen en warmteprogramma's. Er is echter één aandachtspunt. De opstartfase van een warmtenet en de aanleg van een decentraal (ondergronds) infrastructuur neemt vele jaren in beslag. Vaak wordt voor realisatie van de warmtecentrale al gestart met beperkte onderdelen van het netwerk, bijvoorbeeld om gelijk te lopen met renovatieprojecten van woningbouwcorporaties. Hierdoor is het onvermijdelijk om in de beginperiode tijdelijk gebruik te maken van hybride oplossingen zoals gasgestookte piek/back-up installaties. Nu is een maximale periode van 5 jaar opgenomen om te komen tot duurzame bronnen. In de praktijk zal bij het meest duurzame warmtenetten en met de huidige problematiek van netcongestie, deze periode te kort zijn. Wij stellen voor om hiervoor te kiezen voor een overgangperiode van 10 jaar. Hierbij moet u erop vertrouwen dat dit door gemeenten als mede-overheid niet gebruikt wordt als vertraging in duurzaamheidsdoelen maar puur als praktische oplossing om tot realisatie te komen. Mede door de lange inspraakprocedures en de mogelijkheden voor in bezwaar en beroep is er meer tijd nodig voor de overstap naar een duurzame bron.

3. Daarnaast vinden wij het van belang dat geborgd wordt dat er uniforme en transparante rekenregels komen voor de tariefregulering voor zowel fase 2 en 3 voor de overgang van bestande warmtenetten, als voor nieuwe warmtenetten die direct van start kunnen gaan volgens een nieuwe tariefopbouw volgens kostprijsplus. Dit draagt bij aan de beoordeling door gemeenten van warmtebedrijven bij een kavelaanwijzing en betaalbaarheid te borgen.

Wij realiseren ons dat er werk aan de winkel is, zoals er in de afgelopen 7 jaar vanuit gemeenten al heel veel werk is verzet, zal het G40 Stedennetwerk er alles aan doen om de wetgevende partijen te ondersteunen en waar mogelijk ook teksten aan te leveren of anderszins bij te dragen aan een uitvoerbare wetgeving, duidelijkheid per 1 januari 2027 voor nieuwe warmtebedrijven en bovenal betaalbare warmtetarieven en versnelling in de transitie.

namens de G40 voorzitter verantwoordelijk voor energie en duurzaamheid,
Annemieke Traag, wethouder gemeente Hengelo.