

Onderwerp Sturingsinstrumenten voor collectieve warmtesystemen	
Nummer	2019/1016202
Portefeuillehouder	Berkhout, R.A.H.
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling
Afdeling	ECDW
Auteur	Dijk, W.J.S. van / M. Noordhuis
Telefoonnummer	023-5113912
Email	w.v.dijk@haarlem.nl
Kernboodschap	Haarlem wil in 2040 de hele stad aardgasvrij hebben gemaakt. Dat is een grote opgave, want aardgas wordt nu door de het grootste deel van de huishoudens en bedrijven gebruikt voor verwarming, warmwater en koken. Het is belangrijk daarbij op te merken dat woningen en bedrijven verschillen in de warmtebehoefte en om een eigen aanpak vragen. Hoewel er gewerkt wordt aan landelijke wetgeving om de warmtetransitie mogelijk te maken, duurt het nog een paar jaar voordat die van kracht wordt. Wel heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat de contouren daarvan geschetst en aangegeven dat gemeenten en regierol hebben in de warmtetransitie. Ook heeft hij aangegeven dat gemeenten niet hoeven te wachten op de nieuwe Warmtewet. Omdat Haarlem al in 2040 aardgasvrij wil zijn (tien jaar eerder dan het rijk), kiest het college er voor om met twee delen van Haarlem nu concreet aan de slag te gaan: Schalkwijk en de Waarderpolder.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt dit besluit ter informatie naar de commissie beheer
Relevante eerdere besluiten	- Governance voor warmtenetten (2019/691719) vastgesteld in de Raad van 21 september 2019 - Onderzoeken mogelijkheden tot aanbesteden van een concessie voor warmtenet (2019/348887) besproken in de commissie Beheer 13 juni 2019 - Duurzame warmte Haarlem; bronnen (2019/393567) vastgesteld in de Raad van 26 juni 2019 - Vaststellen samenwerkingsovereenkomst warmtenet (2018/181244) besproken in de commissie beheer van 31 mei 2018



1. Inleiding

Haarlem wil in 2040 de hele stad aardgasvrij hebben gemaakt. Dat is een grote opgave, want aardgas wordt nu door het grootste deel van de huishoudens en bedrijven gebruikt voor verwarming, warmwater en koken. Het is belangrijk daarbij op te merken dat woningen en bedrijven verschillen in de warmtebehoefte en om een eigen aanpak vragen.

Voor een aanzienlijk deel van de stad lijken collectieve warmtevoorzieningen een goede oplossing te bieden.

Hoewel er gewerkt wordt aan landelijke wetgeving om de warmtetransitie mogelijk te maken, duurt het nog een paar jaar voordat die van kracht wordt. Wel heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat de contouren daarvan geschetst en gesteld dat gemeenten een regierol hebben in de warmtetransitie. Ook heeft hij aangegeven dat gemeenten niet hoeven te wachten op de nieuwe Warmtewet. Omdat Haarlem al in 2040 aardgasvrij wil zijn (tien jaar eerder dan het rijk), kiest het college er voor om met twee delen van Haarlem nu concreet aan de slag te gaan: Schalkwijk en de Waarderpolder. Het college besloot in 2019 in verband hiermee om de wenselijkheid van het uitgeven van concessies ([2019/348887](#)) voor het aanleggen van deze collectieve warmtevoorzieningen te onderzoeken. Dit voorstel gaat over de sturingsinstrumenten die de gemeente in die gebieden wil toepassen.

Voor een goed begrip van dit voorstel volgt hier eerst een uitleg van een aantal begrippen die worden gebruikt. De uitleg is gebaseerd op de brief van de minister van EZK van 20 december 2019 over de voortgang van het wetstraject Warmtewet 2 (zie bijlage).

- Collectief warmtesysteem: methode van verwarmen van (grote) groepen woningen of bedrijven (en soms ook het leveren van tapwater) dat de gehele warmteketen omvat, van warmtebron tot -levering. Voorbeelden zijn stadsverwarming en warmte-koude opslag. Per warmtekavel is sprake van één collectief warmtesysteem, net zoals dat het geval is met drinkwater, elektriciteit, gas en riolering.
- Warmtenet: het fysieke leidingennet van een collectief warmtesysteem.
- Warmtekavel: door de gemeente te bepalen geografisch gebied waar zij een warmtebedrijf voor aanwijst.
- Warmtebedrijf: bedrijf met als wettelijke taak om een collectief warmtesysteem binnen een warmtekavel tegen zo laag mogelijke kosten met een duurzame en betrouwbare kwaliteit te realiseren. Het warmtebedrijf wordt daarbij integraal verantwoordelijk voor de gehele warmteketen, van productie en distributie tot levering. Elk warmtebedrijf is monopolist van warmtelevering, net zoals dat het geval is met drinkwater en riolering.
- Warmtewet 2: wetgeving die door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt voorbereid en gericht is op het bieden van een wettelijk kader voor collectieve warmtesystemen in de huidige context van de energietransitie (aardgasvrij zijn van Nederland per 2050), onderdeel van het Klimaatakkoord.

De sturing op de aanleg en exploitatie van collectieve warmtesystemen kan op verschillende manieren, afhankelijk van welke rol de gemeente aanneemt:

- Een faciliterende rol
De gemeente verleent medewerking en faciliteert initiatieven van de markt. De gemeente verleent de noodzakelijke publiekrechtelijke en privaatrechtelijke toestemming. Warmtelevering en andere voorwaarden kunnen niet worden afgedwongen en cherry-picking is een reëel risico.
- Concessie uitgeven
Bij het aanbesteden van een warmteconcessie kan de gemeente randvoorwaarden meegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid en betaalbaarheid. Ook kan de levering van warmte worden afgedwongen. Het exploitatierisico ligt bij de concessiehouder. Een eventuele exploitatiebijdrage van de gemeente kan worden meegenomen in de aanbesteding.
- Gemeentelijk warmtebedrijf
Door het oprichten van een eigen warmtebedrijf kan de gemeente rechtstreeks toezicht houden op het warmtebedrijf en daarmee op de gemeentelijke randvoorwaarden en de warmtelevering. De exploitatierisico's liggen bij het warmtebedrijf en de aandeelhouder(s). Het warmtebedrijf kan ook als een publiek-private samenwerking worden opgericht.

Sturing op de gemeentelijke randvoorwaarden is mogelijk bij het uitgeven van een concessie en bij het oprichten van een gemeentelijk warmtebedrijf. Dit zijn dan ook de sturingsinstrumenten waar het college voor kiest.

2. Besluitpunten college

Het college besluit:

1. het bedrijventerrein Waarderpolder aan te wijzen als warmtekavel en hiervoor een warmteconcessie uit te geven.
2. De Spijkerboorbuurt, Archimedesbuurt en Erasmusbuurt in Meerwijk aan te wijzen als warmtekavel en de bestaande samenwerking met Firan en de corporaties te gebruiken voor het ontwikkelen van een collectieve warmtevoorziening.

3. Beoogd resultaat

Het aanwijzen van de Spijkerboorbuurt, Archimedesbuurt en Erasmusbuurt in Meerwijk en bedrijventerrein Waarderpolder als warmtekavels zorgt ervoor dat een start wordt gemaakt met de warmtetransitie en het aardgasvrij maken van Haarlem. Het biedt de mogelijkheid om de doelstellingen van de gemeente op het gebied van verduurzaming van de stad te realiseren en de basis te leggen voor de warmtetransitie in de andere delen van de stad.



Een leidingverordening voor warmtenetten regelt dat er slechts één warmtenet per gebied kan worden aangelegd.

4. Argumenten

1. Uitgangspunten van gemeente voor collectieve warmtesystemen zijn vastgelegd.

De raad heeft met het governance-besluit ([2019/691719](#)) een aantal belangrijke uitgangspunten geformuleerd waaraan collectieve warmtesystemen moeten voldoen. Met het aanwijzen van warmtekavels voor specifieke gebieden kan de gemeente sturen op het voldoen aan de gemeentelijke uitgangspunten. Per warmtekavel komt er vervolgens één warmtebedrijf dat verantwoordelijk is voor de hele keten van het warmtesysteem, van bron tot en met levering. Daarbij hoeft dat warmtebedrijf overigens niet alle onderdelen van de keten in eigendom te hebben, meerdere partijen kunnen in het warmtebedrijf samenwerken.

2. Sturing op (omvangrijk) ruimtegebruik in de ondergrond is noodzakelijk.

Voor de aanleg van een warmtenet is veel ruimte in de ondergrond nodig. In de ondergrond liggen al kabels en leidingen voor andere voorzieningen, zoals elektriciteit, telefonie, televisie en water. Ook de riolering ligt in dezelfde ondergrond, evenals het gasnetwerk. De ruimte in de ondergrond is daarmee een schaars goed geworden en het vraagt passen en meten om een warmtenet daaraan toe te voegen. De gemeente is de beheerder van de ondergrond en heeft daarmee een rol bij het in goede banen leiden van de toevoeging van een warmtenet, met in acht name van de geldende wet- en regelgeving voor kabels en leidingen. Wat we als gemeente niet willen is dat er voor een gebied meer dan één warmtenet in dezelfde ondergrond komt te liggen. Dat is verspilling van schaarse ruimte en van geld. Om dit te voorkomen wordt een gemeentelijke leidingenverordening voor warmtenetten opgesteld, die de gemeente de mogelijkheid geeft om hier sturend in op te treden.

3. Aanwijzing van de Spijkerboorbuurt, Archimedesbuurt en Erasmusbuurt in Meerwijk als warmtekavel.

Voor de Spijkerboorbuurt, Archimedesbuurt en Erasmusbuurt in Meerwijk is tussen de gemeente, Firan en de drie woningcorporaties een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Deze samenwerkingsovereenkomst geeft voldoende basis om het gebied als een warmtekavel aan te wijzen. Mogelijk leidt dit tot een samenwerkingsvorm waarbij de gemeente deelneemt in een distributiebedrijf. Omdat dit de eerste wijk is, waar voor bewoners een collectief warmtesysteem wordt aangelegd, ligt het voor de hand dat de gemeente voldoende regie houdt op de uitrol en de exploitatie van het collectieve warmtesysteem. Dit project zal immers als voorbeeld dienen voor de rest van de stad. Dit huidige besluit over sturingsinstrumenten is hiervoor voorwaardelijk, maar het daadwerkelijk besluit over mogelijke deelname van de gemeente wordt later gemaakt. Hiervoor wordt dan een Raadsbesluit voorgelegd.

De uitvoering van het warmtenet in dit gebied wordt voorbereid, oa door het aanvragen van de subsidie Proeftuin Aardgasvrije wijken en het voorbereiden van het project proefboring geothermie en de mogelijke inzet van restwarmte uit data centers als mogelijke bron.

4. Aanwijzing Waarderpolder als warmtekavel.

De Waarderpolder heeft als concentratiegebied van bedrijven een aparte status. Risicodragend meefinancieren van de energietransitie voor bedrijven door de gemeente ligt niet voor hand. De Waarderpolder heeft een belangrijke plaats gekregen in de gemeentelijke ambitie om aardgasvrij te worden omdat er een marktinitiatief is en bedrijven aangeven interesse te hebben in samenwerking met deze partij. De gemeente wijst daarom het bedrijventerrein Waarderpolder aan als warmtekavel en geeft een concessie uit voor een warmtebedrijf voor dit kavel. De concessie moet volgens Europese regels worden aanbesteed. Met de uitgifte van een concessie aan een warmtebedrijf borgt de gemeente de uitgangspunten die zijn vastgelegd in de nota Duurzame warmte Haarlem: governance.

Met een aantal vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de Waarderpolder is het concept van de uitgifte van een concessie besproken. Dit initiatief van de gemeente is positief ontvangen.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Regisseren in onzekerheid

Hoewel de contouren van de nieuwe Warmtewet 2.0 langzaamaan vorm krijgen, bestaat nog veel onzekerheid over de exacte inhoud van de nieuwe wet. Dat neemt niet weg dat er in de tussentijd gehandeld kan worden en dat dit door de minister ook wordt aangemoedigd. In de geest van de contouren van de nieuwe wet zet Haarlem de eerste stappen naar de ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtesystemen. Na vaststelling van het nieuwe wettelijke kader (gepland in 2022) zal gekeken moeten worden of er aanpassingen nodig zijn om volledig te voldoen aan de nieuwe wet- en regelgeving. De minister heeft aangegeven dat er een overgangsregeling komt om in de tussentijd voorbereide of aangelegde collectieve warmtesystemen in te kunnen passen in de nieuwe wet- en regelgeving.

2. Er is geen garantie voor financieel haalbare collectieve warmtesystemen

De gemeente kan door deelneming in een publiek distributiebedrijf sturen op de haalbaarheid en strategie van het project. Dit is echter geen garantie dat kosten en opbrengsten in evenwicht zijn. Dit hangt bijvoorbeeld af van de kosten van beschikbare warmtebronnen en aanleg van warmtenetten en de opbrengsten uit tarieven. Relevant is ook hoe de kosten van bestaande energiebronnen zich ontwikkelen, inclusief de belasting daarop en hoe de tarievenstructuur voor warmte (momenteel afgeleid van de gasprijs) zich zal ontwikkelen. Overheden (rijk, provincies en gemeenten) hebben ieder een rol bij het streven om de warmtetransitie niet te laten leiden tot per saldo hogere kosten voor de afnemers. Dit kan betekenen dat overheden een mogelijke financiële bijdrage moeten doen als de kosten structureel hoger zijn dan de opbrengsten: het afdekken van de zogenoemde onrendabele top. Dat vergt een politieke afweging tussen het publiek belang en de kosten van een collectieve warmtevoorziening.



3. Het uitgeven van een warmteconcessie heeft een financieel risico.

Met het (commerciële) warmtebedrijf dat de aanbesteding van de concessie voor de Waarderpolder wint, moeten afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld de terugvalopties, de exit-strategie en het eigendom van het netwerk na afloop van de concessie. Wanneer de concessie vroegtijdig moet worden beëindigd, bijvoorbeeld bij faillissement, levert dit voor de gemeente mogelijk risico's op. De afspraken voor de uitgifte van de concessie moeten hiervoor toereikend zijn.

6. Uitvoering

Voor de Spijkerboorbuurt, Archimedesbuurt en Erasmusbuurt in Meerwijk is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Firan en de drie woningbouwcorporaties om te komen tot een speciale sector warmtedistributiebedrijf waarin de gemeente participeert. In december wordt een Raadsbesluit voorgelegd over het type bedrijf dat het meest geschikt is om de uitgangspunten uit de nota "Duurzame warmte Haarlem: Governance" in dit gebied te borgen.

Voor het bedrijventerrein Waarderpolder wordt de uitgifte van een concessie voorbereid. De planning is dat de concessie eind 2020, na de besluitvorming hierover, kan worden aanbesteed. Tot de tijd dat de concessie is verleend, werkt de gemeente niet mee aan de aanleg van warmtenetten in de Waarderpolder.

Om te komen tot een ordening in de ondergrondse ruimte voor warmtenetten wordt een leidingenverordening opgesteld zodat gestuurd kan worden op de af te geven vergunningen. De leidingverordening wordt deze zomer naar de raad gestuurd.

7. Bijlage

- *Brief minister Wiebes, voortgang wetstraject warmtewet, 20 december 2019*