

Nieuwbouw in warmtekavels onder de Wet collectieve warmte (Wcw)

Dit document beantwoordt zes hoofdvragen over het wat, waarom en hoe van nieuwbouw in warmtekavels en de Wet collectieve warmte (Wcw).

1. Waar gaat de wet collectieve warmte (Wcw) over?

Het Klimaatakkoord geeft gemeenten de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat woningen en gebouwen aardgasvrij worden verwarmd. Zij maken daarvoor plannen voor de aanleg van warmtenetten. In dat proces krijgen zij te maken met de Wcw. Deze wet geeft gemeenten de mogelijkheid om de regie te nemen in de warmtetransitie, bijvoorbeeld door warmtekavels aan te wijzen.

2. Wat is een warmtekavel?

Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen één of meerdere gemeenten. Binnen dit gebied is één warmtebedrijf verantwoordelijk voor het leveren van warm water via een warmtenet om woningen en gebouwen te verwarmen. De Wcw schrijft voor dat alleen de gemeente kan vastleggen welk warmtebedrijf dat is.

3. Kan nieuwbouw worden opgenomen in warmtekavels?

Is het juridisch mogelijk om nieuwbouw op te nemen in warmtekavels?

Ja. Gemeenten kunnen nieuwbouwzones opnemen in warmtekavels volgens de Wcw. Voorwaarde is dat de nieuwbouwlocatie is opgenomen in het omgevingsplan. Is dat nog niet het geval, dan kan dit alsnog worden geregeld via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Waarom is nieuwbouw anders dan bestaande bouw in warmtekavels?

Nieuwbouw biedt specifieke voordelen: leidingen zijn eenvoudiger aan te leggen, de aansluiting wordt direct onderdeel van het gebouw en er hoeft geen bestaande installatie te worden vervangen. Maar er moet wel voldoende zekerheid zijn dat de nieuwbouw daadwerkelijk wordt gerealiseerd voordat een warmtekavel kan worden aangewezen.

4. Wanneer en waarom nieuwbouw opnemen?

In welke situaties is het slim om nieuwbouw op te nemen?

Het opnemen van nieuwbouw in een warmtekavel is vooral wenselijk wanneer dit de haalbaarheid of slagingskans van een warmtenet vergroot. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer:

- de nieuwbouwlocatie dicht bij een warmtebron ligt, zoals geothermie, industriële restwarmte of een andere bron;
- de extra warmtevraag van de nieuwbouw het volloopprijsco verkleint en het de exploitatie en businesscase verbetert;
- er een warmteoplossing nodig is waar het elektriciteitsnet onvoldoende capaciteit heeft voor volledige elektrificatie (netcongestie).

Wat zijn de concrete voordelen voor de gemeente?

Wanneer nieuwbouw wordt meegenomen in een warmtekavel, kan dit voor de gemeente meerdere voordelen hebben:

- de warmte-infrastructuur wordt vanaf het begin meegenomen in de gebiedsontwikkeling;
- door gelijktijdige realisatie met andere infrastructuur kan kostenefficiënt worden gewerkt en dalen de aanlegkosten;
- doordat de gemeente een warmtekavel definieert, behoudt zij de regie in plaats van dit aan de markt over te laten.

Wat zijn de concrete voordelen voor de gemeente?

Wanneer nieuwbouw wordt meegenomen in een warmtekavel, kan dit voor de gemeente meerdere voordelen hebben:

- de warmte-infrastructuur wordt vanaf het begin meegenomen in de gebiedsontwikkeling;
- door gelijktijdige realisatie met andere infrastructuur kan kostenefficiënt worden gewerkt en dalen de aanlegkosten;
- doordat de gemeente een warmtekavel definieert, behoudt zij de regie in plaats van dit aan de markt over te laten.

Op welke momenten kan een gemeente ingrijpen?

Er zijn verschillende momenten waarop een gemeente invloed kan uitoefenen op de beoogde warmteoplossing.

Strategische planning via de Omgevingsvisie

- Wanneer: bij het aanwijzen van zoekgebieden voor woningbouw.
- Wat kan de gemeente doen: zoekgebieden voor woningbouw en warmteoplossingen integreren in de Omgevingsvisie, via het verplichte Warmteprogramma aangeven welke warmteoplossing voor welke gebieden wordt voorzien, of aardgasvrije verwarming voor nieuwbouw opnemen in een vrijwillig programma.
- Waarom belangrijk: zo wordt de warmtetransitie vroegtijdig betrokken bij de planvorming en kan de gemeente invloed uitoefenen op de beoogde oplossing.

Uitvoering via het Omgevingsplan

- Wanneer: bij het aanwijzen van concrete ontwikkellocaties.
- Wat kan de gemeente doen: ontwikkellocaties opnemen in het Omgevingsplan, warmtekavels vaststellen (als precisie-instrument) en uitvoeringsplannen opstellen.
- Dilemma van timing: er moet voldoende zekerheid zijn over de realisatie van de nieuwbouw voordat een warmtekavel kan worden aangewezen. Zonder die zekerheid kan niet worden aangetoond dat het warmtenet doelmatig kan worden geëxploiteerd.

Contractuele afspraken

- Wanneer: bij concrete ontwikkelprojecten.
- Wat kan de gemeente doen: anterieure overeenkomsten sluiten met ontwikkelaars over aardgasvrije nieuwbouw en afspraken maken over tijdige betrokkenheid bij de warmtenetplanning.
- Let op: publiekrechtelijke instrumenten van de Wcw gaan voor op privaatrechtelijke overeenkomsten.

5. Hoe werkt een warmtekavel als precisie-instrument?

Waarom is een warmtekavel een precisie-instrument?

Anders dan bijvoorbeeld een bestemmingsplan kan een warmtekavel niet zomaar breed worden ingezet. De wet stelt strikte voorwaarden. Er moet:

- kunnen worden aangetoond dat het warmtenet technisch en financieel haalbaar is (doelmatige exploitatie);
- voldoende capaciteit en back-up zijn om continu warmte te kunnen leveren (leveringszekerheid);
- genoeg warmtevraag zijn om de exploitatie rendabel te maken.

Wat betekent dit voor nieuwbouw?

Voor nieuwbouw betekent dit dat er óf al voldoende zicht moet zijn op de realisatie van de nieuwbouw, óf dat de warmtekavel later kan worden uitgebreid. De onzekerheid over de realisatie van nieuwbouw maakt het definiëren van warmtekavels complexer.

Waar kun je tegenaan lopen als je nieuwbouw opneemt in een warmtekavel?

Het opnemen van nieuwbouw in een warmtekavel lijkt logisch en wenselijk, maar in de praktijk lopen gemeenten en ontwikkelaars tegen een aantal hardnekkige spanningsvelden aan. Deze vragen om een actieve rol van de gemeente en slimme inzet van instrumenten zoals de warmtekavel.

Onzekerheid over kosten en aanbod

Ontwikkelaars willen vroegtijdig duidelijkheid over de aansluitkosten (BAK) en de toekomstige warmteprijzen. Zonder deze informatie kiezen zij sneller voor een individuele oplossing, wat de collectieve warmtevoorziening kan ondermijnen.

Mogelijke oplossingen:

- zorg dat warmtebedrijven vroeg betrokken zijn bij ontwikkelplannen;
- werk met indicatieve prijsstellingen in een vroeg stadium;
- zet in op fasering: eerst zekerheid over het warmtenet, dan pas definitieve bouwbesluiten.

Afstemming tussen warmtenet en bouwplanning

De aanleg van een warmtenet en de realisatie van nieuwbouw zijn sterk van elkaar afhankelijk. Vertraging aan één kant kan het hele project doen stagneren.

Mogelijke oplossingen:

- maak een heldere planning en fasering in het (globale) kavelplan;
- leg contractuele afspraken vast over timing en verantwoordelijkheden;
- bouw buffers in voor onvoorziene vertragingen.

Juridische en financiële onzekerheid

Gemeenten kunnen niet zomaar garanties geven aan warmtebedrijven zonder risico op staatssteun. Tegelijkertijd is er behoefte aan zekerheid om investeringen op gang te brengen.

Mogelijke oplossingen:

- richt steun op eindgebruikers, bijvoorbeeld via inkomensafhankelijke subsidies voor aansluitkosten;
- onderzoek of warmtelevering kan worden aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waardoor non-discriminatoire steunmodellen mogelijk worden, vergelijkbaar met woningcorporaties.

6. Welke argumentatielijnen kan ik gebruiken richting de interne organisatie (lijn en bestuur)?

Op de volgende pagina staan voorbeelden van argumentatielijnen die invulling geven aan de stelling: *“Nieuwbouw- en ontwikkelzones moeten door de gemeenten worden opgenomen in warmtekavels”*.

Deze argumenten dekken een breed palet aan aspecten en afwegingen. Ze zijn opgesteld met expliciete aandacht voor causale verbanden vanuit het perspectief van de gemeente en de gemeentelijke opgave.

Daarnaast is ter indicatie aangegeven welke andere actoren in de warmteketen baat hebben bij het beoogde effect:

- het warmtebedrijf (W),
- de ontwikkelaar (O),
- de eindgebruiker (E).



Een samenwerking van:



Heb je meer vragen over warmtekavels, wetgeving, gemeentelijke invloed en rolneming of over een ander onderwerp waarmee je de warmtetransitie in jouw gemeente kunt versnellen, neem dan contact op met jouw regioregisseur van het SPDE.

Overzicht van argumentatielijnen en effecten

NIEUWBOUW/ -ONTWIKKELZONES MOETEN DOOR DE GEMEENTEN WORDEN OPGENOMEN IN WARMTEKAVELS

ASPECT/AFWEGING		BEÏNVLOEDING (INDICATIEF)	DOOR NIEUWBOUW-/ONTWIKKELZONES OP TE NEMEN IN HET WARMTEKAVEL...	WIN-WIN
Duurzaamheid	Efficiënt energiesysteem		...kan de kans van slagen van een collectief duurzaam systeem voor de gehele kavel vergroot worden, waarmee het een bijdragen kan leveren aan een duurzaam energiesysteem (voor een deel van de gemeente)	
	CO ₂ -reductie		...kan er ondanks barrières, zoals netschaarste, behalen BENG-normen bij gestapelde bouw en geluidsoverlast van buitenunits, een alternatieve warmteoplossing geboden kan worden.	
Financieel haalbaar project	Verdienvermogen warmtebedrijf		...organiseert de gemeente een grotere afzetbasis en mogelijkheden voor het creëren van schaal o.b.v. bestaande warmteaanbod (dus betere benutting), wat enerzijds kan leiden tot hogere inkomsten en anderzijds tot lagere kosten per aansluiting en/of Total Costs of Ownership (TCO).	
	Voorspelbaarheid		...ontstaat er een verhoogde voorspelbaarheid voor investeerders, toeleveranciers en inwoners, wat de risico's verkleint en het ontwikkelen van een warmtenet aantrekkelijker maakt.	
Maatschappelijke laagste kosten	Collectief/ individueel		...wordt een groter deel van de gemeente aangesloten op een collectieve warmteoplossing in plaats van individuele systemen. Uit onderzoek blijkt dat warmtenetten leiden tot lagere maatschappelijke kosten	
	Optimale oplossing		...is de gemeente in staat om vanuit het perspectief van de gemeentelijke opgave de warmteoplossingen integraal te beoordelen, wat zorgt voor beter aansluiting op door de gemeente gedefinieerde publieke waarden en wat hoge(re) maatschappelijke kosten/ eindgebruikerskosten in omringende wijken/ buurten voorkomt.	
	Netcongestie		...kan de piekbelasting van het elektriciteitsnet beter worden gemanaged wat kan bijdragen aan het mitigeren, of in ieder geval het verzachten van de problematiek van netcongestie, waardoor zowel de bouw als de warmtetransitie versneld kan worden (of een impasse doorbroken).	
Evenredige prijsstelling	Socialiseren tarieven		...kunnen tarieven beter gesocialiseerd worden en wordt voorkomen dat bepaalde groepen onevenredig hoge kosten dragen.	
Wijkgerichte aanpak			...krijgen zo veel mogelijk woningen, in een wijk die is aangemerkt door de gemeente als kansrijk voor de aanleg van een warmtenet, een (binnen een warmtekavel wettelijk verplicht) aanbod. Ook als het om onrendabele aansluitingen gaat.	
Open netwerk			...ontstaat er naast een toename van de totale warmtevraag binnen het kavel, een meer gedifferentieerd vraagprofiel, waardoor de mogelijkheid voor een open systeem met verschillende type warmtebronnen vergroot wordt en de afhankelijkheid van één warmteleverancier/ -producent verkleind wordt.	
Draagvlak	Betaalbaarheid		...kan dit leiden tot hogere initiële investeringskosten voor de aanleg van extra warmteleidingen, voor relatief beperkte extra afzet (lage warmtevraag nieuwbouw), wat mogelijk druk zet op de warmtetarieven voor de eindgebruikers.	
Complexiteit/ snelheid			...is er een kans dat de uitvoering van nieuwbouw complexer en gevoeliger wordt voor externe krachten (belangen, partijen, prijzen, etc.), waardoor de ontwikkeling van zowel nieuwbouw als warmtenetten vertraging op kunnen lopen.	
Ruimtelijke inpassing ondergrond			...zodat de ontwikkelaar gedwongen wordt over collectiviteit na te denken, met name in gebieden waar de adequate ordening in de ondergrond tot een betere benutting van het potentieel bodemenergie kan leiden.	
(Financiële) risico's gemeenten	Compensatie extra kosten		...moet het warmtebedrijf een aanbod doen dat kan concurreren met de opt-out mogelijkheid van de ontwikkelaar, wat ertoe kan leiden dat de gemeente - wanneer het warmtebedrijf als DAEB is aangemerkt - financieel moet bijspringen om het warmteaanbod daadwerkelijk voldoende aantrekkelijk te maken.	
Misbruik van monopolie voorkomen			...waardoor ook een publiek warmtebedrijf die staat voor de maatschappelijke waarden in de gemeente een verantwoord aanbod kan doen en zodoende misbruik van monopolie kan tegengaan.	
Leveringszekerheid			N.v.t.: Algemeen geldende wettelijke eis aan Warmtebedrijf	

Eindgebruiker
 Ontwikkelaar
 Warmtebedrijf