

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem houdende regels omtrent de aanleg van warmtenetten

1. Inleiding

De gemeenten hebben een belangrijke regierol in de energietransitie naar aardgasvrije steden. De mogelijkheden om te verduurzamen in de gebouwde omgeving – de warmtetransitie – zullen lokaal sterk verschillen. In het Klimaatakkoord is daarom afgesproken dat de gemeenten hierin een belangrijke rol krijgen. Dit houdt onder andere in dat de gemeenten regie moeten voeren bij de aanleg van warmtenetten. Eind 2021 moeten de gemeenten volgens de afspraken in het Klimaatakkoord een Transitievisie warmte hebben vastgesteld waarin aangegeven wordt hoe en wanneer de wijken van het aardgas af gaan en welke alternatieve warmtevoorziening voor de diverse wijken het meest geschikt is.

De gemeente Haarlem heeft in diverse nota's vastgelegd op welke wijze en binnen welke kaders de gemeente invulling wil geven aan de regierol warmtetransitie. Belangrijke nota's in dit kader zijn:

- Handelingsperspectief en kaders voor governance. (2019/691719).
In deze nota wordt aangegeven wat de kaders zijn waarbinnen de ontwikkeling van de warmtetransitie moet plaatsvinden.
- Sturingsinstrumenten voor collectieve warmtesystemen (2019/1016202).
In deze nota geeft de gemeente aan welke rol zij wil aannemen bij de aanleg van collectieve warmtesystemen. Voor de wijken Meerwijk en Waarderpolder is specifiek aangegeven op welke wijze de collectieve warmtevoorziening vorm gaat krijgen.

De Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw), zal vermoedelijk in 2022 van kracht worden. In de concepttekst van de Wcw, die ter consultatie heeft gelegen, wordt onder andere voorzien dat de gemeente de bevoegdheid krijgt voor het aanwijzen van warmtekavels. Een warmtekavel is aaneengesloten gebied binnen één of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Binnen een warmtekavel kunnen burgemeester en wethouders, indien als oplossing voor verduurzaming is gekozen voor een collectief warmtesysteem, na het doorlopen van een transparante en non-discriminatoire aanwijzingsprocedure één warmtebedrijf aanwijzen dat binnen de warmtekavel het exclusieve recht (en de plicht) krijgt een warmtenet aan te leggen en te exploiteren.

Met betrekking tot de aanleg (en de werkzaamheden in verband met aanleg, instandhouding en opruiming) van warmtenetten wordt de regierol van de gemeente mede vormgegeven door de vergunningsplicht in de 'Verordening aanleg warmtenetten gemeente Haarlem 2020'. Met deze beleidsregels wordt nadere uitwerking gegeven aan deze bevoegdheid uit de verordening.

Met deze verordening beoogt de gemeente dat warmtenetten enkel worden aangelegd in daarvoor aangewezen geografische gebieden of kavels. Bij de inwerkingtreding van de Wcw zal dit naar verwachting voor een belangrijk deel in deze wet zijn geregeld.

2. Bestuurlijke doelen

De kaders waarbinnen de gemeente handelt bij het warmtedossier en daarmee de beleidslijnen waarbinnen het college aanvraag en afgifte van de vergunning 'Verordening aanleg warmtenetten gemeente Haarlem 2020' zal beoordelen, zijn gegeven in de nota 'Handelingsperspectief en kaders voor governance', d.d. 11 september 2019, zoals vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 17 oktober 2019, kenmerk 2019/691719. Bij beoordeling van een aanvraag om een vergunning voor de aanleg van een warmtenet wordt betrokken de mate waarin de aanleg van een warmtenet bijdraagt en past binnen de realisering van de bestuurlijke doelen:

1. realiseren van een duurzame stad (klimaatneutraal, aardgasvrij en circulair);
2. voor iedereen betaalbare energietransitie;
3. gezonde financiële positie (sluitende begroting en verantwoorde omgang met risico's);
4. realiseren van een aardgasvrij Haarlem in 2040;
5. benutten mogelijkheden voor opschaling en uitbreiding van collectieve warmtesystemen, meer opbrengsten komen (deels) ten goede aan de realisatie van meer aardgasvrije wijken en de energietransitie van Haarlem;

aangevuld met de volgende uitgangspunten:

- a. realiseren van een financieel haalbaar project voor zowel gemeente, als partners, met als doel een solide samenwerking voor de langere termijn;

- b. streven naar de laagst maatschappelijke kosten over de hele keten; zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden van reeds in de openbare ruimte geplande ingrepen om werkzaamheden ten behoeve van de aanleg van een warmtenet hiermee te combineren, financieel voordeel uit de combinatie werk met werk, beperking overlast;
- c. aansluiten van zoveel mogelijk woningen in een aangewezen gebied, een aansluitplicht voor de netbeheerder voor het hele gebied, zowel rendabele als onrendabele aansluitingen, uitgezonderd vastgoedeigenaren die er zelf voor kiezen gebruik te maken van een andere (individuele) oplossing; een eventuele afsluitplicht behoort tot de mogelijkheden indien de (nieuwe) wettelijke kaders hiertoe de ruimte bieden;
- d. een evenredige prijsstelling van warmte voor consumenten binnen Haarlem, het streven is gericht op eventuele prijsverschillen tussen verschillende warmtenetten binnen Haarlem te beperken;
- e. realisatie van open warmtenetten: dit betekent dat er verschillende bronnen van verschillende warmteproducenten kunnen worden aangesloten op hetzelfde netwerk en derden mogen warmte leveren over het net;
- f. voorkomen van monopolyvorming bijvoorbeeld door te streven naar realisatie van warmtenetten waarbij de rol van distributeur en leverancier gescheiden zijn;
- g. borgen van leveringszekerheid, waarbij de exploitant van het netwerk en de bron de verplichting hebben deze (minimaal) gedurende een vooraf afgesproken periode te exploiteren en warmte te leveren;
- h. creëren van een zo breed mogelijk draagvlak voor de uitgangspunten, prioritering en warmteoplossingen (incl. organisatiemodel), met speciale aandacht voor draagvlak onder bewoners, waarbij comfort, zekerheid en betaalbaarheid als thema's gelden.

3. Warmtenetten

Een warmtenet heeft - als het er eenmaal ligt - kenmerken van een natuurlijk monopolie. Aanleg van een alternatief warmtenet is niet economisch haalbaar. Er zijn grote investeringen mee gemoeid die pas op lange termijn worden terugverdiend. Gelet op de fysieke en financiële omvang van het warmtenet resulteert zelfs een begin met de aanleg warmtenet al in een onomkeerbare situatie en daarmee wordt het belang onderstreept dat, ter voorkoming van een ontwikkeling in de stad strijdig aan de gestelde bestuurlijke doelen en uitgangspunten in het warmtedossier, de gemeente al in een zo vroeg mogelijk stadium regie kan voeren en invloed heeft op ontwikkeling en realisatie van warmtenetten.

In het verlengde van het voorgaande wordt in de ontwerptekst van de Wcw uitgegaan van één warmtenet per warmtekavel. Mede gelet op de reeds aangehaalde onomkeerbaarheid van aangelegde warmtenetten is het van belang dat bij het beleid met de ontwerp-Wcw rekening wordt gehouden en ook in het beleid wordt uitgegaan van één warmtenet per aan te wijzen gebied.

Daarnaast is het gezien de schaarse ruimte in de ondergrond en een toenemende claim op het gebruik van de ondergrond, alsmede met het oog op de realisering van de in de nota 'Handelingsperspectief en kaders voor governance' geformuleerde bestuurlijke doelen en uitgangspunten niet opportuun om voor een aangewezen gebied meer dan één (1) warmtenet toe te staan.

Uitgangspunt van het college is om per aangewezen gebied maar één (1) warmtenet toe te staan.

Zonder overheidsingrijpen zouden collectieve warmtesystemen alleen daar gerealiseerd worden waar dat interessant is voor marktpartijen. De gemeente streeft ernaar dat alle aansluitingen waarvoor dat maatschappelijk gezien efficiënt is, worden aangesloten op een collectief warmtesysteem als alternatief voor verwarming via aardgas.

Voor de aanleg warmtenetten heeft dit tot gevolg dat gemeente eerst wil onderzoeken voor welke nog te vormen gebieden (de kavels in de Wcw) welke aanpak c.q. alternatief voor aardgas in de gebouwde omgeving te kiezen. Het kan daarbij gaan om een keuze voor een collectief warmtesysteem, maar ook andere alternatieven zijn mogelijk. Ook het planmatig isoleren van woningen en andere gebouwen kan onderdeel uitmaken van de wijkgerichte aanpak. In de transitievisie Warmte zal dit worden vastgelegd. Vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de Transitievisie Warmte voor de gemeente Haarlem zal daarom geen medewerking worden verleend aan de aanleg van een warmtenet en in het bijzonder zal door het college geen vergunning als bedoeld in de 'Verordening aanleg warmtenetten gemeente Haarlem 2020' worden verstrekt.

Uitzondering hierop zijn de drie in het jaar 2020 reeds lopende projecten:

- de Spijkerboorbuurt, Archimedesbuurt en Erasmusbuurt in Meerwijk;
- de Waarderpolder;
- het Ramplaankwartier.

Dit zijn drie pilots die betrekking hebben op drie verschillende situaties, respectievelijk bebouwde omgeving, bedrijventerrein en een burgerinitiatief. De gemeente wil hiermee ervaring opdoen welke vervolgens kan worden ingezet in de verdere warmtetransitie van de gemeente.

De gemeente werkt in het project Meerwijk sinds 2015 al met woningbouwcorporaties Ymere, Elan en Pré Wonen en beoogd netbeheerder Firan samen om de mogelijkheden voor een warmtenet in Schalkwijk te onderzoeken. In mei 2018 is hiertoe een hernieuwde samenwerkingsovereenkomst (SOK) met Firan en de corporaties getekend. In het kader van deze SOK zijn de mogelijkheden onderzocht voor het aanleggen van een open warmtenet in Schalkwijk (Meerwijk) door Firan en gemeente.

In de nota Sturingsinstrumenten voor collectieve warmtesystemen heeft het college het bedrijventerrein Waarderpolder aangewezen als warmtekavel en heeft de gemeente het voornemen een concessie voor een warmtebedrijf voor dit kavel uit te geven.

In de wijk Ramplaankwartier zijn bewoners bezig om gezamenlijk een collectief warmtesysteem te realiseren voor de wijk. Dit project zit nog in de ontwikkelfase. De gemeente is hierover met de wijk in gesprek.

Voor deze drie pilots is de gemeente bereid om al wel voor inwerkingtreding van de Wcw vergunningen af te geven. De gemeente wil hiermee, als gezegd, ervaring opdoen welke vervolgens kan worden inzet in de verdere warmtetransitie van de gemeente.

4. Schaarse vergunning

Als voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wcw – ondanks uitgangspunt dat geen vergunningen worden verleend – onder bijzondere omstandigheden toch tot vergunningverlening wordt overgegaan, bijvoorbeeld in het kader van een pilot, dan zal deze vergunning in beginsel middels een transparante procedure worden verstrekt. Dit kan onder omstandigheden anders zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als de vergunning voor de aanleg van het warmtenet onderdeel is van de uitgifte van een concessie. Indien bij de ontwikkeling van een aangewezen gebied de gemeente de aanleg van een warmtenet middels quasi investering rechtstreeks in opdracht geeft aan een speciaal sectorbedrijf waarin de gemeente participeert dan wordt de vergunning voor de aanleg van een warmtenet eveneens zonder transparante verdeelprocedure verleend aan dit bedrijf.

5. Beleidsregels warmtenetten gemeente Haarlem

De gemeente reguleert de aanleg van warmtenetten middels de 'Verordening aanleg warmtenetten gemeente Haarlem 2020'. Op grond van artikel 3 van de 'Verordening aanleg warmtenetten gemeente Haarlem 2020' zijn burgemeester en wethouders bevoegd nadere regels te stellen. Artikel 5 van de verordening stelt dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn een vergunning te verlenen voor de aanleg van een warmtenet en het aangelegd houden van een warmtenet.

De volgende beleidsregels gelden voor de afgifte van een vergunning voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet:

1. De gemeente legt in de Transitievisie Warmte vast in welke wijken een collectieve warmtenet een mogelijk alternatief is voor verwarming van de gebouwen. Totdat de Transitievisie Warmte definitief is vastgesteld, kunnen vergunningen worden afgegeven, aan de drie reeds gestarte projecten in de wijken Meerwijk, Waarderpolder en Ramplaankwartier;
2. Burgemeester en wethouders verlenen enkel een vergunning voor de aanleg en exploitatie van één (1) warmtenet in een geografisch gebied, die door burgemeester en wethouders als warmtekavel is aangewezen;
3. De te volgen procedure voor een transparante en non-discriminatoire uitgifte van de vergunning tot aanleg en exploitatie van een warmtenet wordt (indien van toepassing) door burgemeester en wethouders vastgesteld, uiterlijk op het moment van het aanwijzen van het geografisch gebied.

Met deze beleidsregels beogen burgemeester en wethouders, vooruitlopend op het in werking treden van de Wcw de aanleg van warmtenetten te reguleren. Vanwege de aard van de warmtenetten is de gemeente verplicht alle marktpartijen in staat te stellen om voor de realisering te opteren en mee te dingen naar de daarvoor vereiste vergunning. Omdat er slechts één vergunning per aangewezen gebied wordt verleend is hier immers sprake van een schaarse vergunning.

Met het reguleren van de aanleg van warmtenetten kan de gemeente sturen op de gestelde beleidsdoelen en een goede ordening van de ondergrond en kan worden voorkomen dat warmtenetten enkel op de meest rendabele plekken worden aangelegd.

6. Tot slot

Deze beleidsregels worden gelijktijdig met het in werking treden van de 'Verordening aanleg Warmtenetten gemeente Haarlem 2020' van kracht.