

# De ontwikkeling van een warmtenet:

## De rollen, organisatiemodellen en juridische vraagstukken voor gemeenten.

In het whitepaper komt u alles te weten over:

Versie 27 jul. 2020

In steeds meer Nederlandse steden wordt gewerkt aan het aardgasvrij maken van gebouwen, wijken en gebieden. Gemeenten die de mogelijkheden verkennen voor een warmtenet krijgen te maken met complexe vraagstukken over samenwerking aan de ontwikkeling, realisatie, financiering en exploitatie van het net. Welke rollen en verantwoordelijkheden heeft de gemeente? Welke manieren van samenwerken met partners in de warmteketen zijn er? Hoe werkt het juridische kader rond de opdrachtverstrekking daarbij? Het whitepaper geeft de antwoorden op al deze vragen, en geeft een overzicht van de actuele best practices.

Een warmtenet legt de verbinding tussen een warmtebron (zoals restwarmte uit afvalverwerking, restwarmte uit datacenters, thermische energie uit oppervlaktewater en aardwarmte) en woningen en andere gebouwen die stadsverwarming gebruiken. Bij de productie, het transport, de distributie en de levering van de warmte zijn mogelijk verschillende partijen betrokken, zoals een warmteproducent, een netbeheerder en een energieleverancier.

Als regisseur van de warmtetransitie bepaalt de gemeente op welke manieren de verschillende partijen in de warmteketen samenwerken aan de ontwikkeling, realisatie, financiering en exploitatie van een

lokaal warmtenet. De gemeente kan bijvoorbeeld participeren in een publiek-private constructie (met onder andere energieleveranciers), maar ook een samenwerking opzoeken met publieke partners (zoals netbeheerders en waterbedrijven).

De positie van de gemeente binnen de lokale warmteketen bepaalt het juridische kader dat van toepassing is. Doorgaans heeft de gemeente te maken met de regels voor de levering van warmte uit de Warmtewet. Bij de opdrachtverstrekking voor de realisatie en exploitatie van het warmtenet door een gemeente geldt onder meer het regime van het Nederlandse en Europese aanbestedingsrecht.

# Het juridische kader onder de nieuwe Warmtewet

Onder de nieuwe Warmtewet, die mogelijk vanaf 1 januari 2022 geldt, krijgt een gemeente mogelijk de bevoegdheid om een zogenoemd warmtekavel vast te stellen. Een kavel gaat over het gebied met wijken en gebouwen waarvoor de gemeente collectieve warmte als voorkeurstechiek heeft. De gemeente selecteert - op basis van een transparante procedure - per warmtekavel een warmtebedrijf. Daarbij gelden wettelijke normen over bijvoorbeeld betaalbaarheid (de consumententarieven), duurzaamheid en leveringszekerheid.

De huidige opzet voor de Warmtewet gaat ervan uit dat de gemeente één partij aantrekt om verantwoordelijkheid te nemen over de integrale warmteketen. De gemeente kan ook overwegen om zelf een integraal warmtebedrijf op te richten, of daarvoor een joint venture aan te gaan met een marktpartij die verantwoordelijk wordt voor de volledige keten.

Volgens een brede coalitie van partijen, die in juni het manifest "Naar een toekomstbestendige Warmtewet" presenteerden, gaat het wetsvoorstel ten koste van de diversiteit in de warmtemarkt. Het manifest roept op tot een alternatief voor het one size fits all model uit de voorgestelde Warmtewet. De partijen benadrukken het belang van publiek-private samenwerkingsverbanden en vernieuwende initiatieven van energie- en warmtecoöperaties om nieuwe warmtenetten te ontwikkelen. De gemeente heeft dan de mogelijkheid om de partners te selecteren die de optimale lokale oplossing realiseren.

## De gemeente als facilitator, aandeelhouder en aanbesteder

Een gemeente kan verschillende rollen op zich nemen binnen de lokale warmteketen: als facilitator, (mede)aandeelhouder, of aanbesteder.

In de rol van **facilitator** geeft de gemeente ruim baan aan particuliere initiatieven: het lokale bestuur geeft een vergunning voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet, en toetst en faciliteert de naleving van de afspraken. Bij de faciliterende rol hoort bijvoorbeeld ook dat de gemeente het mogelijk maakt om leidingen aan te leggen op gemeentegrond (waarbij overigens [volgens de jurisprudentie](#) mogelijk een verplichting tot een mededingsprocedure ontstaat).

De gemeente kan een eigen warmtebedrijf oprichten en wordt dan **(mede)eigenaar** van een nutsbedrijf dat verantwoordelijk is voor het ontwerpen, aanleggen, onderhouden, beheren en eventueel ook exploiteren van een warmtenet. Deze optie ligt voor de hand als de gemeente gedurende de exploitatie zo veel mogelijk de regie wil voeren.

Als (integrale) **aanbesteder** gaat de gemeente met een marktpartij een overeenkomst aan, die daarmee het recht krijgt om voor een bepaalde termijn en volgens afgesproken termen warmte te leveren aan specifieke locaties in de gemeente.

# De organisatie van warmtenetten in de praktijk

Voorbeelden uit Hengelo, Nijmegen, Zaanstad en meer

Op dit moment zijn in Nederland ongeveer 400.000 huishoudens aangesloten op een warmtenet. In het Klimaatakkoord staat dat van de 1,5 miljoen woningen die in 2030 van het aardgas afgehaald zijn, waarschijnlijk ongeveer de helft gebruik maakt van stadsverwarming. Vooral in de grote en middelgrote steden ligt volgens het Klimaatakkoord een warmtenet voor de hand, met name voor woningen gebouwd vóór 1995.

Er zijn geen blauwdrukken of modellen voor de lokale organisatie van warmtenetten en elke casus is uniek. Inmiddels doen allerlei gemeenten al ervaringen op - en zien we in de praktijk verschillende voorbeelden van publieke aanpakken en publiek-private samenwerkingen ontstaan.

In sommige situaties heeft de gemeente als facilitator geen formele rol in de exploitatie van het warmtenet. Zo werken in onder meer Ypenburg en het Westland marktpartijen onderling samen aan de collectieve warmtevoorziening.

Daarnaast zijn er diverse voorbeelden van warmtebedrijven waarin de gemeente participeert als (mede) aandeelhouder. In bijvoorbeeld Groningen heeft de gemeente samen met het waterbedrijf WarmteStad opgericht, dat warmte produceert, transporteert en aflevert. In [Hengelo](#) is de gemeente aandeelhouder van het warmtenetwerkbedrijf (dat zorgt voor het transport) en het warmtebedrijf (dat de distributie en levering van warmte op zich neemt). Een vergelijkbare aanpak is gekozen in [Nijmegen](#). Afvalverwerker ARN produceert warmte, die door een transportnet van



Slim warmtenet in Hengelo

Firan en een distributienet van Vattenfall bij bewoners wordt afgeleverd. De gemeente is aandeelhouder van het transport- en distributienetwerk. Een toonaangevende samenwerking, die inmiddels navolging krijgt in onder meer Delft, vindt plaats in [Zaanstad](#), waar een open warmtenet naast de bestaande bouw op termijn ook nieuwe woningen en gebouwen op het warmtenet aansluit. In de toekomst kunnen alle bedrijven met restwarmte - en andere leveranciers van duurzame warmte - onder dezelfde voorwaarden gebruik maken van het net, dat in eerste instantie wordt gevoed door een kleinschalige biomassa-centrale. Het warmtenet is een samenwerking tussen woningcorporaties, Verenigingen van Eigenaren, ENGIE als warmteleverancier, Bio Forte als producent van lokale biomassa, de gemeente Zaanstad en Warmtenetwerk Zaanstad B.V. als netbeheerder. Warmtenetwerk Zaanstad, een initiatief van Firan, de gemeente Zaanstad en Duurzame EnergieNetwerken Noord Holland (DEN-NH), realiseert het netwerk voor de distributie en het transport van de warmte. Door de actieve betrokkenheid van de gemeente en provincie zijn de publieke belangen op lokaal en regionaal niveau optimaal geborgd.



Open en onafhankelijk net in Zaanstad

### **Aanbesteden of niet?**

Als een gemeente ervoor kiest om een warmtenet te laten ontwerpen, realiseren en exploiteren door een derde partij, ontstaat veelal de verplichting om de zogenoemde inkooptransactie aan te besteden door middel van het uitschrijven van een Europese openbare procedure voor een concessieopdracht voor diensten. Bij de aanleg (en overigens ook bij de uitbreiding) van een warmtenet wordt al snel gedacht aan aanbesteding van de volledige keten - van het ontwerp, de bouw en de financiering van het warmtenet tot en met de exploitatie van de bron, het netbeheer en de warmtelevering. De voordelen van dergelijke integrale tenders zijn veel besproken. De gemeente krijgt daarmee een warmtenet turnkey opgeleverd

en doet overzichtelijk zaken met één externe partij. De verwachting is verder dat de aanbesteding onder marktpartijen een impuls geeft aan de kostenefficiëntie van het aanbod.

Toch kleven er ook nadelen aan een integrale aanbesteding. In de huidige markt zijn er slechts zeer weinig partijen die op de aanbesteding van de gehele keten kunnen inschrijven. Voor een dergelijke tender moeten bedrijven namelijk voldoende (financieel, technisch en organisatorisch) robuust zijn om de integrale verantwoordelijkheid op zich te nemen. Daar komt bij dat uitbesteding aan één partij op gespannen voet kan komen te staan met een gemeentelijke ambitie om een warmtenet onder gelijke voorwaarden open te stellen voor verschillende bronnen en leveranciers.

## **De aanbestedingsprocedure**

### **Ervaringen van gemeenten**

Uit onderzoek van TNO naar de gemeentelijke besluitvorming over de aanleg van een warmtenet komt naar voren dat gemeenten verschillende opvattingen hebben over de aanbestedingsprocedures. De onderzochte gemeenten ervaren een aanbesteding als zeer risicovol, omdat wensen en voorwaarden die worden vergeten in de procedure, later moeilijk te repareren zijn. Verder geven de gemeenten aan dat er gedetailleerde kennis van aanbestedingen en de warmtemarkt noodzakelijk is om de juiste kandidaat te selecteren. Gemeenten zien naar eigen zeggen ook onvoldoende aanbod en concurrentie op de warmtemarkt. Op een aanbesteding reageren bijvoorbeeld geen nieuwe aanbieders. Sommige gemeenten zijn bovendien gebonden aan contracten uit het verleden, waardoor een beheerder het netwerk niet openstelt voor nieuwe warmteleveranciers.

### **Aanbesteden op onderdelen**

Natuurlijk is het goed mogelijk om specifieke onderdelen van de warmteketen te tenderen. Zo ligt het voor de hand om de warmtelevering extern aan te besteden of als concessie te verstrekken. De gemeente kan daarbij zelfs meerdere leveranciers selecteren, zoals dat bijvoorbeeld ook bij glasvezelnetwerken gebeurt. Dat geeft bewoners meer keuzemogelijkheden, en stimuleert

marktpartijen om verschillende proposities te ontwikkelen. Ook als het gaat om de bronnen voor een warmtenet heeft een externe aanbesteding een toegevoegde waarde. Hiermee vergroot de gemeente de diversiteit aan bronnen, wat ten goede komt aan de leveringszekerheid, de duurzaamheid van het net en de keuzevrijheid voor bewoners.

## **Aanbesteden van onderdelen van de warmteketen**

### **Voorbeelden van transparante opdrachtverstrekking**

Op diverse plekken in Nederland zijn gemeenten inmiddels op een heldere en transparante manier aan de slag met opdrachtverstrekking aan partijen in de warmteketen. Zo participeert netbeheerder NetVerder in Delft in een samenwerking met de gemeente en woningcorporaties. De warmtelevering is na een aanbestedingsprocedure in handen gegeven van energiebedrijf Engie. Door het onafhankelijke netbeheer wordt het warmtenet op termijn toegankelijk voor verschillende warmteleveranciers.

In de Gelderse [gemeente Lingewaard](#) onderzoekt de gemeente samen met Firan en Lingezege Energy (het energiebedrijf van het tuinderscollectief in het nabijgelegen NEXTGarden) de mogelijkheden voor een open warmtenet. De gemeente richt zich hierbij op een samenwerking met publieke partijen om de warmte-infra te ontwikkelen, realiseren en beheren. De warmtelevering wordt uitbesteed aan energiebedrijven.

## Woningcorporaties als partner en opdrachtgever

De belangrijkste vraagstukken rondom aanbesteding

Woningcorporaties staan in toenemende mate in de schijnwerpers als versnellers van de warmtetransitie. Met een gezamenlijk bezit van meer dan twee miljoen woningen hebben corporaties ongeveer dertig procent van de Nederlandse woningvoorraad in handen. De verduurzaming van de warmtevoorziening van de corporatiewoningen levert dan ook een significante bijdrage aan de landelijke en lokale duurzaamheidsdoelstellingen. Met initiatieven zoals het Startmotorkader van branchevereniging Aedes en de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen worden woningcorporaties ondersteund en gestimuleerd om woningen aan te sluiten op warmtenetten.

Woningcorporaties zijn een belangrijke samenwerkingspartner voor gemeenten met plannen voor een warmtenet. De aansluiting van de corporatiewoningen heeft een doorslaggevende impact op de businesscase voor een collectieve warmte-oplossing. Daarom zijn veel woningcorporaties actief betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming over de opdrachtverstrekking voor een warmtenet.

Woningcorporaties kunnen ook een eigen initiatief nemen om een warmtenet te realiseren, om daarmee de woningvoorraad collectief te verduurzamen. Een gemeente heeft geen formele invloed op de privaatrechtelijke overeenkomst tussen een woningcorporatie en de andere partijen die betrokken zijn bij een dergelijk warmtenet, behalve als het gaat om een aanlegvergunning. Het is daarom mogelijk dat de woningcorporatie zelfstandig een leverancier van warmte kiest, in een één-op-één onderhandeling met een warmtebedrijf.

Het is nog niet zeker of een woningcorporatie die een warmtenet ontwikkelt daarbij rekening moet houden met een Europese aanbesteding. De Nederlandse staat is van mening dat een woningcorporatie niet aanbestedingsplichtig is in de zin van de Europese Aanbestedingsrichtlijn, omdat een corporatie geen publiekrechtelijke instelling is. Volgens de Europese commissie betekent het in de Woningwet opgenomen toezichtstelsel dat er sprake is van actief toezicht op het beheer van woningcorporaties. Daarom is een corporatie volgens de Commissie een publiekrechtelijke instelling en dus een aanbestedende dienst in de zin van de Aanbestedingsrichtlijn. De Commissie is hierover een procedure gestart bij het Europese Hof van Justitie.

Er bestaat daarom een aanzienlijke kans dat woningcorporaties aanbestedingsplichtig zijn. Het kan raadzaam zijn om hierop te anticiperen. Sowieso heeft het voor woningcorporaties, net als voor gemeenten, voordelen om samen te werken met publieke partijen zoals warmtenetwerkbedrijven. Zo vergroot de betrokkenheid van een dergelijke publieke partner het draagvlak bij bewoners. Daarnaast brengen warmtenetwerkbedrijven de ervaring en expertise mee die bijdragen aan een succesvolle realisatie en exploitatie van een open en toekomstbestendig warmtenet.

# Open en onafhankelijke warmtenetten

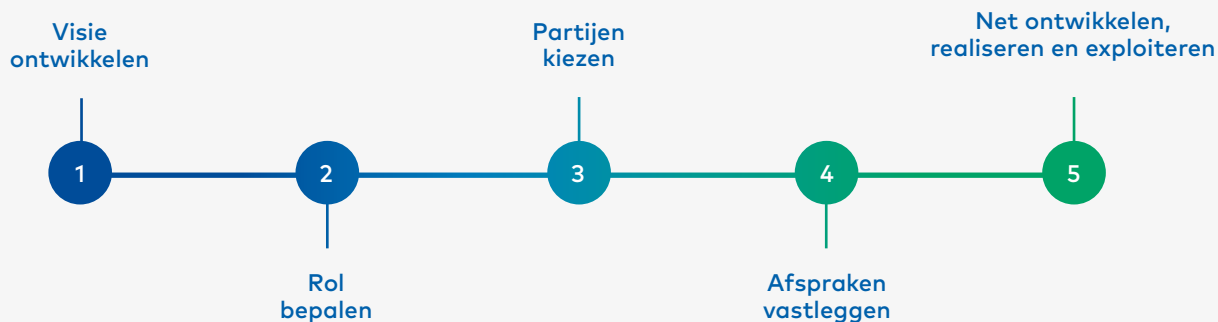
Het heeft voor een gemeente allerlei voordelen om samen te werken met meerdere partijen. De gemeente heeft dan als partner in de warmteketen een stevige regie over de lokale warmtetransitie, met een directe zeggenschap over de uitbreiding van het warmtenet met nieuwe bronnen, leveranciers en gebruikers. De samenwerking met verschillende leveranciers en exploitanten legt bovendien het fundament voor maatschappelijk en politiek draagvlak, omdat de gemeente daarmee garant staat voor de keuzevrijheid van consumenten.

In tegenstelling tot wat er vaak wordt gedacht, hoeft het aanbestedingsrecht niet altijd knellend te zijn. De gemeente heeft - onder voorwaarden (zie bijlage) - de mogelijkheid om direct een opdracht te verstrekken, of een joint venture op te zetten met een netwerkbedrijf dat zorgt voor een open warmte-infrastructuur met een onafhankelijk beheer.

De ervaringen van infraspecialisten zoals Firan leren dat een gemeente bij de opdrachtverstrekking

voor een warmtenet idealiter zo veel mogelijk opties openhoudt om de diverse partijen binnen de warmteketen verschillende rollen te laten vervullen. Open warmtenetten met een onafhankelijk netbeheer zorgen dan voor een betrouwbare, duurzame en toekomstbestendige warmtevoorziening - en versnellen de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving.

## Stappen in het proces van gemeentelijke opdrachtverstrekking



# Samenwerken met actieve bewoners

## Aanbestedingen door lokale energiecoöperaties

Lokale energiecoöperaties - initiatieven van actieve bewoners die zich inzetten voor een duurzame energievoorziening in de buurt - zijn belangrijke stakeholders voor een gemeente. In diverse steden werken collectieven van actieve bewoners inmiddels samen met de gemeente - en vaak ook met een warmtenetwerkbedrijf, dat bekend staat als een logische en vertrouwenwekkende samenwerkingspartner - aan de ontwikkeling van een warmtenet.

Een coöperatie die het initiatief neemt tot een warmtenet is niet per definitie aanbestedingsplichtig. De aanbestedingsplicht is afhankelijk van de samenstelling van het ledenbestand, mogelijke subsidies en de beoogde rol van de coöperatie bij de realisatie van het net. Daarom wordt er altijd op projectniveau gekeken in hoeverre een directe opdrachtverstrekking mogelijk is.

## Bijlage.

# Het aanbestedingsrecht bij gemeentelijke warmtenetten

Een aanbesteding is niet altijd noodzakelijk om een warmtenet aan te leggen. Uit de jurisprudentie is gebleken dat een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht moet voldoen aan drie criteria:

- De gemeente heeft rechtstreeks een economisch belang, zoals een financieel voordeel of nadeel.
- De gemeente kan de opdrachtnemer juridisch verplichten om de opdracht uit te voeren.
- De gemeente heeft een beslissende invloed op het ontwerp. Dat is het geval als de gemeente eisen stelt aan de exploitatie en/of aanleg van een warmtenet die verder gaan dan de gebruikelijke publiekrechtelijke bevoegdheden.

Als aan een van deze criteria niet is voldaan, dan is de gemeente niet aanbestedingsplichtig en bestaat er dus geen verplichting om de Europese aanbestedingsregels toe te passen.

Zelfs als er wél sprake is van een overheidsopdracht, zijn er uitzonderingen op de Europese aanbestedingsplicht waarvan mogelijk gebruik kan worden gemaakt. Gemeenten hebben namelijk de mogelijkheid om mede-eigenaar te worden van een warmtenet.

- Bij quasi-inbesteding wordt een joint venture opgezet tussen de gemeente (of meerdere

gemeenten of overheidsinstanties) en een onafhankelijke partij die kwalificeert als speciale sectorbedrijf, waaronder netbeheerders en (meestal) netwerkbedrijven. Er moet dan aan drie voorwaarden worden voldaan: het toezicht moet gezamenlijk worden uitgeoefend, de rechtspersoon verricht meer dan tachtig procent van de werkzaamheden ten behoeve van de controlerende aanbestedende diensten en er is geen directe participatie van privékapitaal.

- Bij plaatsing van opdrachten bij - en door - een gemeenschappelijke onderneming in de zogenoemde speciale sectoren (water, energie, vervoer en post) gelden geen bijzondere voorwaarden aan het toezicht en de omzet. Als het gaat om een opdracht op het gebied van warmte, zoals bij de aanleg en exploitatie van warmtenetten vrijwel altijd het geval is, is het goed verdedigbaar dat van deze uitzondering voor de speciale sector gebruik kan worden gemaakt. Er gelden dan twee voorwaarden: de gemeenschappelijke onderneming is voor minimaal drie jaar aangegaan, en de duur van de opdracht aan de gemeenschappelijke onderneming om de betrokken activiteit uit te oefenen bedraagt minimaal drie jaar.

### Colofon

Dit is een uitgave van Firan, specialist in infra voor nieuwe energie.

### Over Firan

Firan ontwikkelt, realiseert, financiert en exploiteert open infrastructures voor warmte, koude, stoom, duurzame gassen, zonnestroom, windenergie en CO<sub>2</sub>. Firan werkt met en voor gemeenten, projectontwikkelaars, woningcoöperaties, energieproducenten en andere partners in de energietransitie aan slimme energie-oplossingen voor gebouwen, gebieden en gemeenten. Samen maken we duurzame, betrouwbare en betaalbare energie toegankelijk voor iedereen.

### Meer weten?

Neem voor meer informatie contact op met Detlef Meijer, Manager Business Development van Firan.

[www.firan.nl/contact](http://www.firan.nl/contact)