Koersdocument Regionaal Warmtebedrijf Twente





Gemeenten Enschede, Hengelo en Borne

Februari 2025

Samenvatting

In het klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten de regie hebben bij de warmtetransitie. Het realiseren van een aardgasvrije toekomst en de enorme druk op het elektriciteitsnetwerk vragen om een energiemix van individuele elektrificatie en van collectieve warmtenetten. In Borne, Enschede en Hengelo hebben de raden in hun warmteprogramma's vastgelegd dat voor collectieve warmtenetten een grote rol is weggelegd in dichtbebouwde stedelijke wijken met relatief oudere woningen.

Bij het realiseren van collectieve warmtenetten ligt samenwerking tussen Twentse gemeenten voor de hand, omdat er in Twente een grote bron (Twence) van duurzame warmte beschikbaar is. Bij de vaststelling van de RES Twente 1.0 werd daarom besloten om met een coalitie van gemeenten en partners de haalbaarheid van een regionaal warmtenet Twente te verkennen. De verkenning naar de haalbaarheid is inmiddels afgerond. De conclusie hiervan is dat de realisatie van een regionaal warmtenet in Twente technisch haalbaar lijkt; er is sprake van een duurzaam en economisch uitvoerbaar alternatief.

De beschikbaarheid van een technisch en economisch haalbaar regionaal warmtenet in Twente heeft er toe geleid dat de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo verder zijn gaan verkennen op welke wijze een regionaal warmtebedrijf voor de ontwikkeling en exploitatie van collectieve warmtevoorziening in de daarvoor geschikte wijken ontwikkeld kan worden. De resultaten van deze verkenning zijn in het voorliggende koersdocument verwerkt.

In voorbereiding zijnde wetgeving gaat gemeenten -naar verwachting- voorzien van nieuwe juridische instrumenten, waarmee zij de totstandkoming van collectieve warmte-oplossingen kunnen bevorderen. Die wetgeving gaat ervan uit dat gemeenten besluiten waar, wanneer en wie er een collectieve warmtevoorziening mogen realiseren. De nieuwe wetgeving zorgt er voor dat publieke partijen over een meerderheidsbelang in warmtebedrijven beschikken.

De voorbereiding op deze nieuwe wetgeving roept vragen op die we in dit koersdocument beantwoorden. Zoals hoe een publiek aangestuurd warmtebedrijf tot stand komt, wat het verzorgingsgebied van dat warmtebedrijf is, aan welke kenmerken het bedrijf moet voldoen en op de lange termijn de leveringszekerheid en betaalbaarheid geborgd kunnen worden? En hoe gaan we met lopende initiatieven om, zolang het regionale warmtebedrijf nog niet operationeel is?

De meeste warmtebedrijven zijn op dit moment in private handen. Publiek aangestuurde warmtebedrijven ontstaan niet vanzelf. Dit vraagt om regie. Daarvoor is het nodig dat gemeenten hun behoeften duidelijk verwoorden en in gesprek gaan met organisaties die kunnen helpen bij het realiseren van deze wensen.

De provincies Overijssel en Drenthe verkennen momenteel samen met de regionale netbeheerders en EBN hoe er voldoende publieke realisatiekracht voor collectieve warmteoplossingen georganiseerd kan worden in Drenthe en Overijssel. De oplossingsrichting waar ambtelijk aan gedacht wordt biedt voldoende ruimte voor het oprichten van een eigen regionaal warmtebedrijf in Twente.

Drie gemeenten -Borne, Enschede en Hengelo- hebben vanuit deze gedachte en ontwikkelingen dit strategische koersdocument opgesteld. Hierin stellen we voor om voor het gezamenlijke grondgebied van deze gemeenten uit te gaan van één warmtekavel[1] en daarvoor één regionaal publiek

[1] Het voorontwerp van de Wet collectieve warmte (Wcw) verstaat daaronder een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Het aanwijzen van een warmtekavel en warmtebedrijf wordt onder de Wcw de wettelijke taak van de gemeente.

warmtebedrijf aan te wijzen. Op termijn zou dit warmtebedrijf ook een rol kunnen krijgen bij de inkoop/productie, het transport en de levering van warmte in aangrenzende gemeenten.

Voor het bedrijf dat dat we in Borne, Hengelo en Enschede verantwoordelijk willen maken voor de inkoop/productie, het transport en de levering van warmte stellen wij de volgende kenmerken voor:

- een bedrijf waarin – in lijn met het Wcw wetsvoorstel - één of meerdere publieke partij(-en)[2] gezamenlijk direct dan wel indirect een doorslaggevende (meer dan 50%) stem heeft, resp. hebben[3];
- een professionele, slagvaardige en financieel draagkrachtige organisatie;
- in staat zelfstandig te functioneren;
- zorgt voor betaalbare warmte-oplossingen;
- een bedrijf waarin de belangen van de gemeenten Borne, Hengelo en Enschede geborgd worden;
- een bedrijf dat zorgt voor lokale acceptatie van collectieve warmte-oplossingen;
- een bedrijf waarvoor we de bestuurlijke/juridische vorm kiezen, die het best past bij de risico's van de activiteiten.

Met de aanleg van collectieve warmtevoorzieningen zijn grote investeringen gemoeid. Daarom is het van belang dat het warmtebedrijf ook op de lange termijn (rest)warmte kan leveren. Er is in RES-verband opdracht verstrekt om een bronnenstrategie voor Twente uit te werken. Die zal duidelijkheid scheppen over de mogelijkheden om deze regio ook in de toekomst van duurzame warmte te voorzien. Zodra de resultaten van de bronnenstrategie beschikbaar zijn, zullen deze aan dit koersdocument worden toegevoegd. We verwachten dit rapport in het eerste kwartaal van 2025.

In Enschede en Hengelo zijn er al lokale warmtenetten en lopen er initiatieven die kunnen uitmonden in de aanleg en uitbreiding van een warmtenet. Voorgesteld wordt om deze ontwikkelingen zoveel mogelijk doorgang te laten vinden.

[2] Eigendom in handen van de staat, de provincie, een gemeente of een ander openbaar lichaam.
[3] Dit is een wettelijke vereiste.

Inhoud

1. Aanleiding en doel 1
2. Onze gemeentelijke ambities 2
3. Het belang van warmtenetten 2
4. In voorbereiding zijnde wetgeving: regierol voor gemeenten 5
5. De warmtekavel 7
6. Totstandkoming van een warmtebedrijf 8
7. Gewenste kenmerken van het publieke warmtebedrijf 9
8. Samenhang met lopende initiatieven 13
9. Vervolgstappen 13
10. De voorgestelde koers 14

Bijlage 1: Stappenplan collectieve warmtevoorziening 16

Bijlage 2: Gesprekspartners verkenningsfase regionaal warmtebedrijf Twente 19

1. Aanleiding en doel

Het klimaat is aan het veranderen. We willen de aarde leefbaar houden voor toekomstige generaties. Niets doen is geen optie; dit leidt in de toekomst alleen maar tot nog hogere kosten. We willen bovendien voor onze energievoorziening minder afhankelijk worden van andere landen. Tegelijkertijd stoppen we ook met de winning van aardgas in Groningen. Daarnaast hebben we nog steeds te maken met een hoge gasprijs en met huishoudens die hun energierekening niet meer kunnen betalen.

Dit zijn allemaal redenen om onze gebouwen in de toekomst op een andere manier te verwarmen. Maar bij die aanpassing hebben we ook nog eens te maken met een overbelast elektriciteitsnet.

Volgens het Klimaatakkoord (2019) hebben gemeenten de regie in de warmtetransitie. Zowel in Borne, Enschede als in Hengelo leidde dat tot de vaststelling van een Warmteprogramma/transitievisie warmte. Daarin staat hoe en wanneer de gemeente wijken van het aardgas wil halen. In alle drie de gemeenten is er daarbij voor collectieve warmte-oplossingen (warmtenetten) een grote rol weggelegd.

De regering bereidt op dit moment twee wetsvoorstellen voor, te weten de Wet collectieve warmte en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, die gemeenten in staat stelt ook daadwerkelijk regie te voeren.

Deze wetsvoorstellen roepen een aantal vragen op, die op korte termijn om een positiebepaling vragen. Dit koersdocument is geschreven om de raden van de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo in staat te stellen zich uit te spreken over de volgende vraagstukken:

- Hoe gaan we onder de nieuwe wetgeving om met de bevoegdheid tot het vaststellen van een warmtekavel?
- Hoe komt een publiek warmtebedrijf tot stand, dat bereid en in staat is in warmtenetten te investeren in deze warmtekavel(s)?
- Aan welke kenmerken moet het publieke warmtebedrijf voldoen?
- Hoe kan op de lange termijn de leveringszekerheid en betaalbaarheid van duurzame warmte door dit warmtebedrijf geborgd worden?
- Hoe verhoudt de vaststelling van dit koersdocument zich tot bestaande lokale warmtenetten en lopende initiatieven voor de aanleg van nieuwe warmtenetten in Hengelo en Enschede?

Doel

Dit koersdocument is in eerste instantie bedoeld om de drie gemeenteraden te informeren over de hiervoor genoemde ontwikkelingen en ze in staat te stellen daarover een beeld te vormen.

Met dit koersdocument geven Borne, Enschede en Hengelo aan hoe zij de realisatie van collectieve warmte-oplossingen in hun gemeenten voor zich zien. De bespreking en vaststelling van dit Koersdocument geeft daardoor richting aan het handelen van deze gemeenten en faciliteert in die zin ook het overleg met andere stakeholders, zoals de huidige private warmtebedrijven, investeerders, energiecoöperaties en andere overheden.

Over de onderwerpen uit het koersdocument hoeven nu niet onomkeerbare beslissingen genomen te worden. Zo kunnen de colleges van burgemeester en wethouders een warmtekavel (zie hoofdstuk 4) pas vaststellen, als de nieuwe regelgeving in werking is getreden. En ook de keuze voor het alternatief voor het gebruik van aardgas in een bepaalde buurt, wordt niet nu, maar bij de vaststelling van een uitvoeringsplan voor die buurt gemaakt.

Leeswijzer

De keuzes die in dit koersdocument worden voorgesteld, zijn ingegeven door de uitgangspunten en ambities die de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo eerder in hun Transitievisie warmte of Warmteprogramma hebben vastgelegd. De hoofdstukken 2 en 3 gaan daar nader op in.

Hiervoor kwam al even ter sprake, dat nieuwe wetgeving gemeenten dwingt tot het maken van keuzes. Hoofdstuk 4 beschrijft daarom beknopt de impact van de Wet collectieve warmte en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie op de gemeentelijke rol in de warmtetransitie.

Onder de Wet collectieve warmte kan het college van burgemeester en wethouders een warmtekavel vaststellen voor de gebieden, waar zij mogelijkheden ziet voor de aanleg van een warmtenet. Voor die gebieden kunnen zij vervolgens ook warmtebedrijven aanwijzen. Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag hoe de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo het best om kunnen gaan met de bevoegdheid tot het vaststellen van een warmtekavel. Daarna komt achtereenvolgens aan de orde hoe we de totstandkoming van een publiek warmtebedrijf kunnen bevorderen (hoofdstuk 6), aan welke kenmerken een dergelijk bedrijf moet voldoen (hoofdstuk 7).

Hoofdstuk 8 beschrijft hoe de keuzes uit dit koersdocument zich verhouden tot lopende initiatieven in Enschede en Hengelo voor de aanleg van collectieve warmtevoorziening. Daarna gaat hoofdstuk 9 in op toekomstige mijlpalen. En dit document sluit af met een hoofdstuk, waarin de voorgestelde koers wordt samengevat (hoofdstuk 10).

2. Onze gemeentelijke ambities

De gemeenten Borne, Enschede en Hengelo hebben -ieder voor zich- in hun Transitievisie warmte (Warmteprogramma) beschreven wat zij belangrijk vinden bij de warmtetransitie. De door hen vastgestelde ambities/uitgangspunten vertonen veel gelijkenissen. Deze gezamenlijke uitgangspunten zijn:

- duurzaamheid (CO_2-reductie);
- haalbaarheid, betaalbaarheid voor bewoners en betrouwbaarheid van het alternatief voor het gebruik van aardgas;
- bewoners ontzorgen;
- ruimte voor eigen initiatief en keuzevrijheid.

Maar accentverschillen zijn er ook. Zo vindt Enschede het belangrijk dat lokale ondernemers bij de warmtetransitie worden betrokken, benadrukt het Warmteprogramma van Hengelo dat het alternatief voor aardgas ook toekomstbestendig moet zijn, terwijl in het Warmteprogramma van Borne de energie van eigen initiatieven van bewoners gekoesterd wordt. Hengelo en Borne spreken tevens expliciet de voorkeur uit voor collectieve warmteoplossingen.

3. Het belang van warmtenetten

In het Klimaatakkoord staat dat gemeenten elke 5 jaar een Transitievisie warmte vaststellen. Een transitievisie warmte beschrijft:

- Wanneer de gemeente plannen gaat maken voor het aardgasvrij maken van de verschillende buurten en wijken.
- Hoe de routekaart naar het aardgasvrij maken eruit ziet.

- Waaruit het meest voor de hand liggende alternatief voor het gebruik van aardgas in die buurten en wijken bestaat. Gemeenten hebben zich daarbij zoveel als mogelijk laten leiden door de laagste nationale kosten en kosten voor de eindgebruiker.

De hiervoor genoemde wetsvoorstellen gebruiken niet langer de term Transitievisie warmte, maar het begrip Warmteprogramma. Dit is ook de term die we in het resterende deel van dit koersdocument voor dit beleidsproduct aanhouden.

Zowel de gemeente Borne, Enschede, als Hengelo stelden in het recente verleden een Warmteprogramma op. In dit koersdocument focussen we ons op de collectieve warmte-oplossingen die in de verschillende warmteprogramma's staan.

Borne

De gemeenteraad van Borne stelde haar Warmteprogramma in 2021 vast en actualiseerde deze op 30 januari 2024. In dit Warmteprogramma wordt een voorkeur voor collectieve systemen uitgesproken. De schaalgrootte daarvan kan zorgen voor een versnelling in de warmtetransitie, omdat het grote groepen bewoners in staat stelt snel over te stappen op een andere warmtebron. Bewoners kunnen hierbij bovendien ontzorgd worden.

Borne ziet in de aanleg van een regionaal warmtenet Twente[4] een grote kans, omdat het geplande tracé door of langs Borne loopt. De hoge temperatuur van dit warmtenet heeft als voordeel dat aanpassingen aan de woning op het gebied van isolatie en installaties niet direct nodig en/ of beperkt zijn.

Wijken die volgens het Warmteprogramma Borne mogelijk op het regionale warmtenet aangesloten kunnen worden zijn Tichelkamp, Spanjaardswijk, Borne Centrum, Wensink-Zuid, Wensink-Noord, Vogelbuurt, Zenderen, Molenkamp, Oldhof en Letterveld.

Tot 2030 ligt in Borne de focus op de ontwikkeling van een uitvoeringsplan voor Wensink-Zuid, Letterveld en Oldhof. Voor de overige buurten en kernen gaat Borne ervan uit dat de processen om wijken van het aardgas te halen, op een natuurlijk moment starten.

Met de warmte van Twence kunnen naar verwachting circa 5.000 woningequivalenten van warmte voorzien worden.[5]

Enschede

In Enschede ligt er al een warmtenet, dat (rest-)warmte ontvangt van Twence. Hier levert Ennatuurlijk duurzame warmte aan meer dan 9.000 huishoudens en 150 zakelijke klanten.

De Enschedese raad stelde het Warmteprogramma op 12 december 2022 vast. Het Enschedese Warmteprogramma beschrijft per wijk een transitiepad, dat aangeeft welk alternatief voor het gebruik van aardgas het meest haalbaar en betaalbaar is. Het Warmteprogramma onderscheidt daarbij twee hoofdrichtingen: all-electric wijken en warmtenetwijken. Voor sommige buurten noemt het Warmteprogramma nog geen voorkeursalternatief. Daar bestaat de aanpak vooralsnog uit het stimuleren van energiebesparing en wordt de keuze voor het voorkeursalternatief op een later moment gemaakt.

[4] Daarbij wordt gedoeld op het warmtenet, in de stedelijke omgeving van Twente.

[5] Een woningequivalent is een inschatting van de hoeveelheid warmte-energie (27 gigajoule per jaar) die nodig is om een gemiddelde Nederlandse woning van ruimteverwarming en warm water te voorzien.

In 33 van de 70 buurten in Enschede bestaat het voorkeursalternatief voor het gebruik van aardgas uit een aansluiting op het warmtenet. De daarmee samenhangende extra behoefte aan collectieve warmte telt op tot 50.000 woningequivalenten.

Hengelo

De raad van de gemeente Hengelo stelde haar Warmteprogramma op 19 april 2023 vast. Het Hengelose Warmteprogramma onderscheidt 3 alternatieven voor het gebruik van aardgas, namelijk all-electric, warmtenetten en duurzaam gas. Als tijdelijke oplossing noemt het Warmteprogramma daarnaast nog de hybride warmtepomp.

Voor het alternatief 'warmtenet' is in Hengelo een grote rol weggelegd: het is het meest voor de hand liggend alternatief voor het aardgasvrij maken van woningen in 38 van de 63 buurten.

Met de warmte van Twence kunnen naar verwachting 20.000 woningequivalenten in Hengelo van warmte voorzien worden. Het benutten van andere warmtebronnen is in deze getallen nog niet meegenomen.

Zowel in Borne, Enschede, als Hengelo is er kortom voor collectieve warmteoplossingen een grote rol weggelegd. Die grote behoefte aan collectieve warmte-oplossingen vormde in eerste instantie de opmaat naar een verkenning van de haalbaarheid van een regionaal warmtenet in Twente.

Verkenning regionaal warmtenet in Twente

In de RES Twente 1.0 spraken de provincie Overijssel, de Twentse gemeenten en het waterschap Vechtstromen af de in Twente beschikbare duurzame warmte optimaal in te zetten voor de verwarming van gebouwen. Dit zorgt er voor dat we niet nog meer plannen moeten maken voor het opwekken van zonne- en windenergie om in de warmtebehoefte te voorzien. Ook voorkomt het optimaal benutten van duurzame warmte voor de verwarming van gebouwen een verdere overbelasting van het elektriciteitsnet.

De wens om de in Twente beschikbare duurzame warmte zo goed mogelijk te benutten leidde in 2021 tot het sluiten van een intentieovereenkomst tussen de gemeenten Borne, Hengelo, Enschede en Twence over de verkenning van de technische en economische haalbaarheid van een regionaal (stedelijk) warmtenet.

Haalbaarheid van een regionaal warmtenet

In de periode 2022 – 2024 verkende een werkgroep, bestaande uit medewerkers van de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo én de bedrijven Twence en Cogas[6], de technische en economische haalbaarheid van een regionaal warmtenet.

In dat kader werd er op hoofdlijnen een schetsontwerp voor het regionale warmtenet opgesteld. Daarin zijn de technische voorzieningen uitgewerkt, die onderdeel van de infrastructuur uitmaken. Begin 2024 concludeerde deze werkgroep dat het technisch mogelijk lijkt om deze voorzieningen te realiseren en in te passen.

[6] Bij deze verkenning waren aanvankelijk ook de gemeenten Almelo, Oldenzaal en Haaksbergen en het bedrijf Ennatuurlijk betrokken. Om snelheid te kunnen maken werd halverwege dit proces besloten om de verdieping van het onderzoek over te laten aan de bedrijven Twence, Cogas en Ennatuurlijk en de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo. Ennatuurlijk trok zich vervolgens als partner terug uit de warmtecoalitie voor de ontwikkeling van het Regionaal Warmtenet in Twente, toen duidelijk werd dat publieke partijen door de Wet collectieve warmte een doorslaggevende stem moeten krijgen gaan krijgen in warmtebedrijven.



De aanleg en realisatie van een regionaal warmtenet lijkt ook economisch haalbaar. Die conclusie is getrokken op basis van een globale doorrekening van het hiervoor genoemde ontwerp en de constatering dat er:

- In deze regio veel restwarmte beschikbaar is.
- In Borne, Enschede en Hengelo veel woningen staan, waarvoor geldt dat warmte een goed en betaalbaar alternatief voor aardgas is, en aansluiting op het warmtenet leidt tot de laagste nationale kosten.

Bronnenstrategie

Met de aanleg van collectieve warmtevoorzieningen zijn grote investeringen gemoeid. Daarom is het van belang dat het warmtebedrijf ook op de lange termijn (rest)warmte kan leveren. Er is in RES-verband opdracht verstrekt om een bronnenstrategie voor Twente uit te werken. Die zal duidelijkheid scheppen over de mogelijkheden om deze regio ook in de toekomst van duurzame warmte te voorzien. We verwachten dit rapport in het eerste kwartaal van 2025. De bevindingen van dit rapport nemen we mee in de verkenningsfase (eerste helft 2025).

4. In voorbereiding zijnde wetgeving: regierol voor gemeenten

Er is verschillende wet- en regelgeving in de maak waardoor een nieuwe gemeentelijke regierol bij de uitrol van collectieve warmtesystemen ontstaat: de Wet collectieve warmte en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.

Wet collectieve warmte (Wcw)

De Wet collectieve warmte (Wcw) wordt de opvolger van de Warmtewet is medio 2024 aan de Tweede Kamer voorgelegd (de inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2026). Het doel van deze nieuwe wet is om de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten te vergemakkelijken en zo de energietransitie te bevorderen. Ook beoogt de wet bij te dragen aan de betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van collectieve warmtelevering. Een belangrijk uitgangspunt van deze wet is daarom dat gemeenten een centrale rol in het besluitvormingsproces krijgen met betrekking tot collectieve warmte. Ze bepalen waar een collectieve warmtevoorziening komt en wie de collectieve warmtevoorziening kan aanleggen en exploiteren door:

- Vaststellen warmtekavel

Een warmtekavel is een door het college vastgesteld gebied (in een of meerdere gemeenten) waarbinnen de wijken liggen waarin de aansluiting van gebouwen op een warmtenet het meest logische alternatief voor het gebruik van aardgas is.

De Wcw definieert ook de warmtekavels van bestaande warmtebedrijven. De begrenzing daarvan is van meerdere factoren afhankelijk. Daarbij spelen bijvoorbeeld eerder verleende concessies/afspraken een rol.

De vaststelling van een warmtekavel heeft nog geen rechtsgevolgen voor de bewoners en gebouweigenaren binnen het kavel. Die rechtsgevolgen ontstaan pas bij de besluitvorming door de gemeente over het omgevingsplan in het kader van de wijkgerichte aanpak. Voor een beschrijving van de stappen in het realiseren van collectieve warmtevoorziening in relatie tot de wijkgerichte aanpak wordt op deze plaats kortheidshalve verwezen naar bijlage 1.

- Aanwijzen van een warmtebedrijf

Nadat een warmtekavel is vastgesteld dient het college één warmtebedrijf per warmtekavel aan te wijzen. Een warmtebedrijf is een organisatie die zich bezig houdt met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte. Niemand mag in een gemeente warmte leveren en transporteren tenzij de gemeente daar nadrukkelijk toestemming voor heeft gegeven. Die toestemming kan worden geregeld door een warmtebedrijf aan te wijzen die de exclusieve bevoegdheid en plicht krijgt om warmte te transporteren en te leveren binnen de warmtekavel.

- Publiek meerderheidsbelang

Het Wcw wetsvoorstel bepaalt ook dat collectieve warmtesystemen met meer dan 1.500 aansluitingen voor meer dan 50% in handen moeten zijn van publieke partijen. Het doel van dit meerderheidsbelang is om publieke partijen een doorslaggevende stem te geven in de besluitvorming van een warmtebedrijf, waardoor zij de publieke belangen die zij vertegenwoordigen beter kunnen borgen.

Bij de realisatie van een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven kunnen door de voorgestelde wetswijzigingen ook netwerkbedrijven en warmtegemeenschappen[7] een rol spelen.

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

Het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) voorziet in bevoegdheden voor gemeenten om regie te voeren in de wijk- of gebiedsgerichte aanpak van de warmtetransitie. Een van de belangrijkste daarvan is de aanwijsbevoegdheid.

- Aanwijsbevoegdheid

Het wetsvoorstel Wgiw geeft gemeenten de bevoegdheid om wijken aan te wijzen, die de komende tijd van aardgas overstappen op duurzame energie. Om daadwerkelijk de levering van aardgas naar een wijk te kunnen beëindigen, moet een gemeente het omgevingsplan wijzigen. Dit vereist een besluit van de gemeenteraad omdat de aanwijzing van gebieden in het omgevingsplan vastgelegd moet worden.

[7] Onder een warmtebedrijf verstaat de Wcw een rechtspersoon of personenvennootschap die a) ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders actief is als warmtebedrijf, b) als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, c) niet is gericht op het maken van winst, en d) gebruik maakt van duurzame warmtebronnen als belangrijkste warmtebron.

5. De warmtekavel

In de Wcw staat dat gemeenten bij de aanwijzing van een (nieuwe) warmtekavel erop letten dat de warmtekavel een zodanige omvang heeft:

- dat een warmtebedrijf er op een doelmatige wijze een warmtenet kan aanleggen en exploiteren én
- de leveringszekerheid binnen de warmtekavel kan worden geborgd.

Ook moeten gemeenten bij hun besluit rekening houden met:

- de beschikbaarheid van een (potentiële) warmtebron in een nabij gelegen gemeente en
- voornemens van aangrenzende gemeenten om ook te kiezen voor een collectieve warmteoplossing.

Optie: één of meerdere warmtekavels

Zolang de hiervoor beschreven criteria maar in acht genomen worden, kunnen er voor de subregio Borne – Enschede – Hengelo zowel 1 grote, als meerdere kleine warmtekavels worden aangewezen. Het onderstaande overzicht maakt inzichtelijk, hoe deze oplossingsrichtingen zich tot elkaar verhouden.

	1 grote warmtekavel	**Meerdere kleine warmtekavels**
Prijs van warmte	Overal dezelfde prijs voor warmte.	Prijs voor warmte kan per warmtekavel verschillen, ook als er van dezelfde bron (bv Twence) gebruik wordt gemaakt.
Betaalbaarheid	Door schaalvoordelen kunnen de kosten voor aanleg, beheer en onderhoud worden gedrukt, waardoor er lagere tarieven voor inwoners mogelijk zijn (betaalbaarheid).	Benutting van schaalvoordelen is niet vanzelfsprekend.
Kansen voor verschillende aanbieders	Nee. Er is 1 warmtekavel, waarvoor 1 warmtebedrijf kan worden aangewezen. Kleinere aanbieders van collectieve warmtesystemen haken af omdat zij alleen een specifieke locatie willen ontwikkelen en geen grote kavel (tenzij ze de samenwerking met anderen zoeken).[8]	Ja.
Aantrekkelijke propositie voor investeerders	Het vergroot de kans dat er serieuze interesse voor de exploitatie van de (hele) kavel ontstaat, omdat het potentieel groot is (haalbaarheid).	Risico van 'cherrypicking'. Geen belangstelling voor de aansluiting van economisch minder aantrekkelijke buurten op het warmtenet.
Opvangen van tegenvallers	Op deze grote kavel kan een groot en robuust warmtebedrijf tot stand komen, die in staat is tegenvallers op te vangen.	Opvangen van tegenvallers is wat minder vanzelfsprekend.

Voorgestelde koers:

Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld om -na inwerkingtreding van de Wcw- voor de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo samen niet meer dan 1 warmtekavel vast te stellen. Voor deze warmtekavel wijzen de colleges van Borne, Enschede en Hengelo op een later moment één warmtebedrijf aan.

De warmtekavel voor het regionale warmtebedrijf bestaat in eerste instantie uit de buurten en wijken binnen deze gemeenten, waarvoor geldt dat:

[8] Bij dit nadeel kan de kanttekening worden gemaakt, dat het voorstel voor de Wet collectieve warmte er nu vanuit gaat dat het college bevoegd is een ontheffing te verlenen van het verbod om zonder aanwijzing van het college warmte te transporteren of te leveren voor gebieden zowel binnen als buiten een warmtekavel.

- ze geen onderdeel uitmaken van een bestaande warmtekavel van een reeds bestaand warmtebedrijf en
- het Warmteprogramma van de betreffende gemeente aangeeft dat een collectieve warmtevoorziening een kansrijke oplossingsrichting is.

Met de aanwijzing van één warmtekavel wordt op voorhand de uitbreiding van het regionale warmtenet richting bijvoorbeeld Almelo, Oldenzaal en Haaksbergen niet uitgesloten. Maar er wordt wel mee tot uitdrukking gebracht dat de focus van het regionale warmtebedrijf op de korte tot middellange termijn ligt op het faciliteren van ontwikkelingen in Borne, Enschede en Hengelo.

6. Totstandkoming van een warmtebedrijf

Het is aan de colleges van burgemeester en wethouders om straks warmtebedrijven aan te wijzen, voor de warmtekavels die zij vaststellen. En die warmtebedrijven moeten voor meer dan 50 procent in handen zijn van publieke partijen.

Van de huidige warmtenetten wordt meer dan 90% beheerd door private warmtebedrijven (gedeeltelijk via publiek private samenwerkingen). Het aandeel volledig publieke warmtenetten is minder dan 10%.[9] Die bestaande publieke warmtebedrijven zullen niet alle gemeenten kunnen bedienen, die een collectieve warmtevoorziening binnen hun gemeentegrenzen willen realiseren. En publieke warmtebedrijven ontstaan ook niet vanzelf. Daar zal dus regie op moeten worden gevoerd.

Regie voeren betekent dat gemeenten hun behoefte en voorkeur moeten uitspreken. Daarna zullen er gesprekken moeten worden gevoerd met die organisaties, die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van het gewenste toekomstbeeld.

Het exploiteren van een warmtebedrijf is complex en vraagt om grote investeringen. PricewaterhouseCoopers (PwC) schat in dat circa 70 % van de investeringen gefinancierd kan worden via reguliere bancaire financiering. De resterende 30 % vraagt om eigen vermogen.[10] Maar het exploiteren van een warmtebedrijf vereist ook specialistische kennis over bijvoorbeeld het ontwikkelen van bronnen, het beheer van het netwerk, het sluiten van warmteleveringsovereenkomsten en het opmaken en verzenden van facturen.

Lopende verkenningen:

Drie bedrijven toonden de afgelopen jaren openlijk interesse in de uitbreiding van bestaande en de aanleg van nieuwe warmtenetten in Borne, Enschede en Hengelo, te weten Cogas, Ennatuurlijk en Twence. Gezamenlijk maakten zij in 2021 bekend de haalbaarheid van een regionaal warmtenet in Twente te willen onderzoeken. Nadat duidelijk werd dat het voorontwerp van de Wcw uitgaat van publiek eigendom voor warmtenetten, trok Ennatuurlijk zich als partner terug. Cogas en Twence spraken daarna uit samen verder te willen, maar zijn nog wel op zoek naar partners om daarbij samen te werken. Daarover wordt inmiddels ook gesproken met Energiebeheer Nederland (EBN). Daarnaast blijft Ennatuurlijk voor dit consortium een interessante partij, omdat dit bedrijf al in Enschede en Hengelo actief is en over veel kennis en ervaring beschikt.

In het najaar van 2023 sloegen ook de provinciebesturen van Overijssel en Drenthe de handen ineen. Samen met de bedrijven Cogas, Enexis, Rendo, Twence[11] en Energiebeheer Nederland (EBN)

[9] Strategy&. Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen. 5 Augustus 2022.
[10] Strategy&. Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen. 5 augustus 2022.
[11] Twence heeft zich inmiddels uit dit traject teruggetrokken.

onderzoeken zij hoe er in Drenthe en Overijssel invulling kan worden gegeven aan het wettelijk vereiste van publiek eigendom van warmtenetten. Dit voorjaar leidde de samenwerking tussen deze partijen (hierna: de warmtecoalitie) tot het opstellen van een document, waarin zij hun oplossingsrichting beschrijven. Dit document (notitie) wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

De warmtecoalitie wil haar samenwerking aan het eind van 2024 formaliseren via een samenwerkingsovereenkomst. Daaraan voorafgaand voeren zij gesprekken met gemeenten om op te halen, waaruit hun behoefte bestaat.

Voorgestelde koers:

Gemeenten moeten regie voeren op het ontstaan van publieke warmtebedrijven, wat betekent dat de gemeenten Enschede, Hengelo en Borne hun behoefte en voorkeur moeten uitspreken. Daarna zullen zij in gesprek moeten met die organisaties die een bijdrage kunnen leveren aan het door hen gewenste eindbeeld voor collectieve warmtevoorziening in Twente.

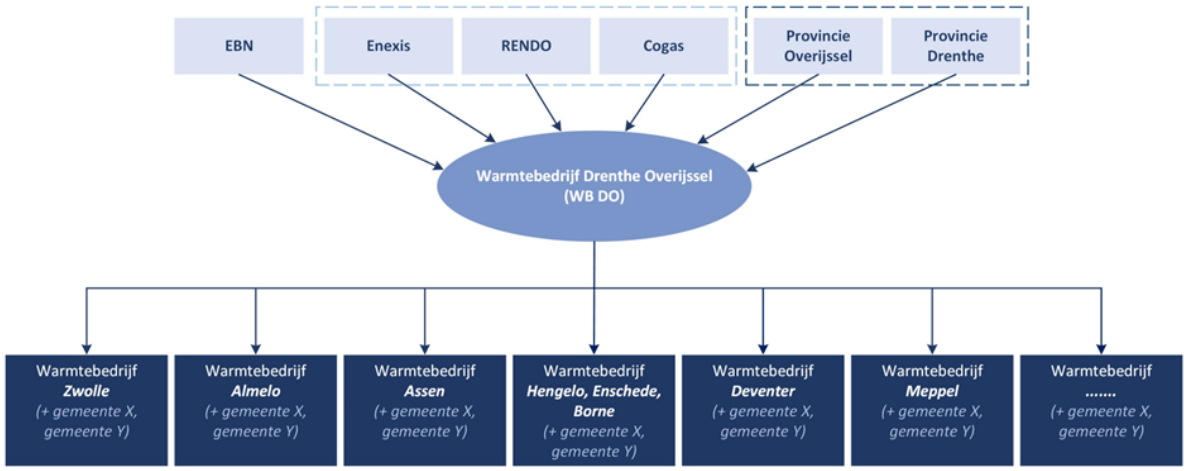
7. Gewenste kenmerken van het publieke warmtebedrijf

Een warmtebedrijf kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De hiervoor aangehaalde notitie van de warmtecoalitiepartners is relevant, omdat ze enige duidelijkheid schept over de ondersteuning van belangrijke stakeholders bij de oprichting van een warmtebedrijf in Twente. Maar de notitie is ook interessant, vanwege de daarin opgenomen analyse van denkbare organisatiemodellen. Dit hoofdstuk vat die notitie kort samen en beschrijft vervolgens wat belangrijk is bij de oprichting van een bedrijf dat warmte levert in de drie gemeenten.

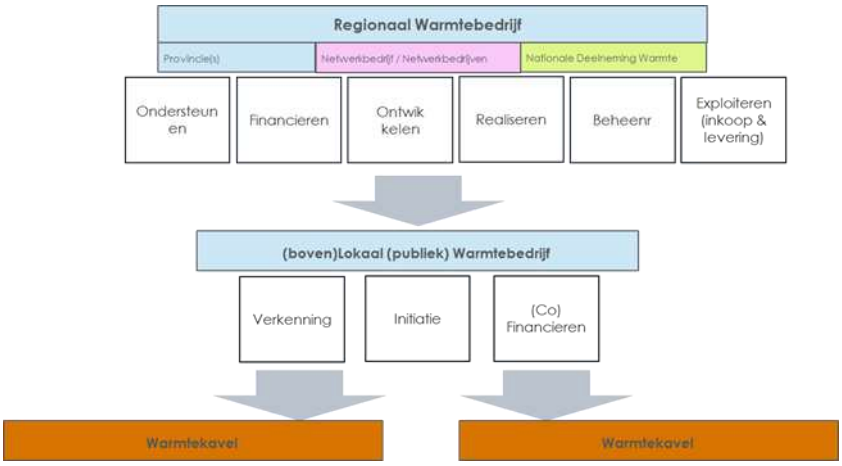
Optie: aansluiten bij provinciale ontwikkelrichting organisatiemodel

De notitie van de warmtecoalitie beschrijft twee basismodellen, namelijk een ‘plat’ en een ‘getrapt’ model. In het platte model zijn alle partijen aandeelhouder van het regionale warmtebedrijf, waar direct projecten onder hangen. In het getrapte model is er een regionaal warmtebedrijf met daaronder per gemeente een lokaal warmtebedrijf. Een voorbeeld van het getrapte model is het Gelderse warmte-infrastructuurbedrijf.

Mede op basis van de doorgevoerde analyse besloot de warmtecoalitie om een variant te ontwikkelen, die de sterke kanten van beide basismodellen combineert. In dit model participeert het regionale warmtebedrijf in lokale warmtebedrijven die uitgroeien tot bovenlokale warmtebedrijven. Deze oplossingsrichting ziet er schematisch als volgt uit, waarbij de genoemde (boven) lokale warmtebedrijven indicatief en illustratief zijn:



Het (inter-)provinciale warmtebedrijf financiert, ontwikkelt, voert uit en exploiteert. In onderstaand plaatje is weergegeven hoe het aanbod van het (inter-)provinciale warmtebedrijf eruit kan zien.



De geschetste oplossingsrichting is een voorlopig resultaat uit de lopende verkenning; er zijn nog geen besluiten genomen door de partijen over hun rol. Verschillende thema's uit dit model zullen de komende maanden worden uitgewerkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag waaruit het aanbod gaat bestaan van het provinciale warmtebedrijf, welke rol partijen wensen in te nemen en waar de expertise vandaan gehaald moet worden.

Voorgestelde koers:

Het initiatief van de (inter-)provinciale warmtecoalitie (provincie Drenthe, provincie Overijssel, Cogas, Enexis, Rendo en EBN) biedt een eerste blik op de hulp en ondersteuning die vanuit relevante stakeholders geboden kan worden bij de totstandkoming van een warmtebedrijf voor de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo. Wij stellen voor aan te sluiten bij deze ontwikkelingen omdat het voorgestelde kader aanknopingspunten en voldoende ruimte biedt voor het mogelijk oprichten van een publiek warmtebedrijf in de drie gemeenten.

Opties voor contouren van een warmtebedrijf voor Borne, Enschede en Hengelo

Hieronder worden een aantal kenmerken beschreven, waarover een op te richten warmtebedrijf in ieder geval dient te beschikken.

- ✓ *Publiek meerderheidsbelang*

Een warmtebedrijf moet voldoen aan de eisen uit het voorstel voor de Wet collectieve warmte. Dat betekent dat meer dan 50% van de aandelen in handen is van één of meerdere publieke partijen. Denkbaar is ook het ontstaan van een joint-venture tussen een warmtenetbedrijf en een warmteleveringsbedrijf, waarbij het warmtenetbedrijf voor meer dan 50% in publieke handen is en een doorslaggevende stem heeft in het samenwerkingsverband.

- ✓ *Professionele, slagvaardige en financieel draagkrachtige organisatie*

Uit hoofdstuk 3 van dit koersdocument blijkt dat er in Borne, Enschede en Hengelo een grote rol is weggelegd voor warmtenetten. Voor de realisatie van die opgave is weinig tijd (25 jaar) beschikbaar. Die klus kan dus alleen geklaard worden door een professionele, slagvaardige en financieel draagkrachtige organisatie.

Bij de oprichting van een regionaal warmtebedrijf wordt op voorhand geen enkele partij uitgesloten. Het is niettemin de bedoeling om daarover in eerste instantie in gesprek te gaan met de provincie

Overijssel, Enexis, Ennatuurlijk, EBN, Twence, Cogas en lokale energiecoöperaties. Bijlage 2 bevat een beknopte omschrijving van deze partijen en de motivatie om juist met hen gesprekken te voeren.

- ✓ *In staat zelfstandig te functioneren*

De samenwerking tussen de deelnemende partijen zou in eerste instantie vormgegeven kunnen worden binnen een zogenaamde netwerkstructuur. De samenwerking is dan gebaseerd op formele en juridisch bindende afspraken. Vanwege de gewenste slagvaardigheid van het warmtebedrijf, verdient het echter de voorkeur op relatief korte termijn een organisatie tot stand te brengen die in staat is de bij de aanleg en exploitatie van warmtenetten behorende taken grotendeels *zelfstandig* uit te voeren. Geen netwerkorganisatie dus, maar een (traditionele) lijnorganisatie.

Na oprichting van het warmtebedrijf kunnen de samenwerkende partijen nog steeds invloed op het bedrijf blijven uitoefenen. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van hun stem in een algemene vergadering van aandeelhouders. Voor de dagelijkse bedrijfsvoering zal echter een directie verantwoordelijkheid dragen.

- ✓ *Betaalbare warmte-oplossingen voor de eindgebruiker*

De warmtetransitie grijpt diep in op het maatschappelijk leven. En iedereen krijgt ermee te maken. De oplossingen waarmee onze inwoners en bedrijven te maken krijgen moeten voor hen betaalbaar zijn. Van het warmtebedrijf wordt verwacht dat het er voor zorgt dat warmte voor de eindgebruiker betaalbaar blijft.

Het Rijk bereidt verschillende maatregelen voor, die de betaalbaarheid van collectieve warmte moeten borgen, zoals een op kosten gebaseerde tariefstelling, de bevoegdheid van de minister om een prijsplafond in te stellen, het inrichtten van een waarborgfonds.

- ✓ *Betrokkenheid gemeenten*

Gemeenten voeren regie op de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Een college van burgemeester en wethouders bepaalt waar en wanneer er in een bepaalde buurt gekozen wordt voor de aanleg van een collectieve warmtevoorziening, zij stelt het gebied vast waarvoor een warmtebedrijf kan worden aangewezen (de warmtekavel) en zij wijst daarvoor een warmtebedrijf aan. Bij het aanwijzen van dit warmtebedrijf moeten gemeenten het publieke meerderheidsbelang borgen (ervan uitgaande dat de Wcw in haar huidige vorm aangenomen wordt).

Gemeenten kunnen passief of actief betrokken zijn bij het ontstaan van een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang.

	Invulling rol	Consequenties
Passief	Gemeente wijst warmtekavel aan en wacht af tot bedrijf (met publiek meerderheidsbelang) zich meldt voor productie, transport en levering van warmte binnen het aangewezen gebied.	- Geen financieel risico, maar risico op 'marktfalen' als geen (geschikt) warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang zich meldt. - Gemeente heeft zeer beperkte invloed op criteria zoals betaalbaarheid, duurzaamheid, benutten van meerdere warmtebronnen, etc. (is afhankelijk van warmtebedrijf voor het realiseren van gemeentelijke ambities) - Vertraging warmtetransitie als geen warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang zich meldt. - Partijen als EBN en Enexis stappen niet in.

Actief	Gemeente toont commitment als aandeelhouder of bijvoorbeeld door gebruik te maken van haar aanwijsbevoegdheid of het geven van een garantstelling.	- Gemeenten dragen zorg voor het opstarten van de samenwerking tussen de (>50% publieke) partijen die nodig zijn voor oprichten van een warmtebedrijf. - Als gemeente mede-aandeelhouder wordt loopt zij meer risico, maar krijgt ook meer zeggenschap over betaalbaarheid, duurzaamheid, het benutten van meerdere warmtebronnen, participatie (ontzorgen bewoners). - Partijen zoals EBN en Enexis zijn bereid om mee te doen. - Invloed op het tempo van de warmtetransitie. - Bij publieke investeringen lager rendement/ lagere financieringslasten (kan ten goede komen aan betaalbaarheid).

Uit eerste gesprekken is ook gebleken dat organisaties die kennis en middelen ter beschikking stellen voor de oprichting van een warmtebedrijf, commitment vragen van gemeenten bij het oprichten van een regionaal Twents warmtebedrijf.

Voorgesteld wordt dat de drie gemeenten Enschede, Hengelo en Borne actief betrokken zijn bij het vormgeven van een regionaal warmtebedrijf voor Twente en nader verkennen hoe zij enerzijds blijk kunnen geven van hun commitment met betrekking tot het warmtebedrijf, en anderzijds hun belangen geborgd kunnen worden in dat bedrijf.

- ✓ *Lokale acceptatie*

Het bedrijf dat we tot stand willen brengen moet zich kunnen verplaatsen in de positie van potentiele afnemers en het vertrouwen bieden dat een aansluiting op het warmtenet een duurzame, betrouwbare en betaalbare oplossing is.

- ✓ *Best passende bestuurlijke en juridische vorm*

Er zijn verschillende rechtsvormen waarin een samenwerkingsverband kan worden vormgegeven. Het uitgangspunt is dat bestuurlijke en juridische vorm wordt gekozen, die het best past bij de risico's van de activiteiten.

Voorgestelde koers:

We stellen voor dat het bedrijf dat we in Borne, Hengelo en Enschede verantwoordelijk willen maken voor de inkoop/productie, het transport en de levering van warmte de volgende kenmerken krijgt:

- een bedrijf is waarin een publieke partij (eigendom in handen van de staat, de provincie, een gemeente of een ander openbaar lichaam) een doorslaggevende stem heeft;
- een professionele, slagvaardige en financieel draagkrachtige organisatie is;
- een bedrijf dat in staat is zelfstandig te functioneren;
- zorgt voor betaalbare warmte-oplossingen voor de eindgebruiker;
- een bedrijf is waarin de belangen van de gemeenten Borne, Hengelo en Enschede geborgd worden;
- een bedrijf dat zorgt voor lokale acceptatie van collectieve warmte-oplossingen;
- een bedrijf is waarvoor de best passende bestuurlijke/juridische vorm wordt gekozen.

De totstandkoming van een dergelijk bedrijf vergt samenwerking tussen verschillende organisaties. Voor de hand liggende partners daarbij zijn de provincie Overijssel, EBN, Ennatuurlijk, Twence, Cogas, Enexis en lokale energiecoöperaties.

8. Samenhang met lopende initiatieven

De provincie Overijssel verwacht in het najaar van 2024 een samenwerkingsovereenkomst met partners te sluiten over de oprichting van een provinciaal warmtebedrijf. De inzet is erop gericht om dat bedrijf begin 2026 operationeel te hebben.

In zowel Enschede als Hengelo lopen er initiatieven die voorzien in de aanleg van een lokaal warmtenet. In Enschede gaat het daarbij om de buurten Twekkelerveld en Tubantia-Toekomst en in Hengelo om de wijk Wilderinkshoek. In de Enschedese situatie is Ennatuurlijk daarbij de gesprekspartner, omdat de buurten Twekkelerveld/Tubantia-Toekomst aangesloten kunnen worden op het bestaande netwerk van Ennatuurlijk. Voor Hengelo geldt dat Twence en Cogas op dit moment gezamenlijk de aanleg voorbereiden van een warmtenet voor Wilderinkshoek en hiervoor een WIS Subsidie hebben ontvangen.

Deze lopende projecten kunnen de totstandkoming van een regionaal warmtebedrijf compliceren. Omgekeerd geldt ook dat deze lopende projecten nu tijd, geld en middelen vragen van de betrokken organisaties, terwijl de verhouding met en hun rol bij de totstandkoming van het regionale warmtebedrijf nog niet is uitgekristalliseerd.

Twee jaar op de handen zitten, tot het provinciale warmtebedrijf operationeel is, is echter evenmin wenselijk omdat het oprichten van een regionaal warmtebedrijf een langdurend proces is.

We stellen voor om, gedurende de voorbereiding van de totstandkoming van een publiek warmtebedrijf, lopende initiatieven in Enschede en Hengelo doorgang te laten vinden. Met de marktpartijen, die daarbij betrokken zijn, zouden we graag afspraken willen maken die ervoor zorgen dat we:

- de totstandkoming van het regionale warmtebedrijf niet compliceren;
- recht doen aan de zakelijke belangen van deze marktpartijen.

9. Vervolgstappen

Bij de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte[12] onderscheiden we de volgende fasen:

Mei 2024 – januari 2025	**Koers bepalen** Van gemeenten wordt verwacht dat ze de regie nemen bij de warmtetransitie. Tijdens deze fase nemen zij daarom het voortouw. Gesprekken met externe organisaties worden gevoerd om hun overwegingen op te halen (zie bijlage 2). Beeldvormende politieke markten met de drie raden vinden in het najaar plaats. Koersdocument wordt in raden behandeld. Indien de behandeling van dit stuk tot verschillende uitkomsten in de gemeenten leidt, is het aan de colleges van burgmeester en wethouders om daar gezamenlijk een koers in te bepalen.
Januari 2025 – juli 2025	**Verkennen** Tijdens deze fase initiëren de gemeenten gesprekken tussen relevante organisaties die in fase 1 (koers bepalen) interesse getoond hebben samen een warmtebedrijf te kunnen vormen.

[12] De inwerkingtreding van deze wet staat gepland voor 1 januari 2026. In de Kamerbrief van 16 april 2024 schrijft minister Jetten dat de realisatie van deze planning uitdagend is geworden, maar dat hij er niettemin naar streeft om zo veel mogelijk vaart achter dit wetgevingsproject te zetten.

	In deze fase verkennen we deelnemingsvormen van de drie gemeenten in een warmtebedrijf. En welke rollen en bevoegdheden een deelneming vraagt van de colleges en raden. Ook wordt onderzocht welke bedrijfseconomische eisen en voorwaarden nodig zijn om een levensvatbaar warmtebedrijf op te richten. Deze fase komt tot een eind door het afsluiten van een intentieovereenkomst tussen de organisaties die de intentie hebben om samen een regionaal warmtebedrijf op te richten. Wij zullen de raden hierover blijven informeren.
Juli 2025 – december 2025	**Tot stand komen warmtebedrijf** De samenwerkende partijen maken afspraken over de oprichting van het regionale warmtebedrijf. Deze fase wordt afgerond door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Tijdens deze fase wordt door de colleges besloten of zij deel willen nemen in het op te richten warmtebedrijf. Als daartoe wordt besloten, is het aan de raden om daar middelen voor beschikbaar te stellen. Zodra de Wet collectieve warmte in werking is getreden, kunnen op die wet gebaseerde besluiten - zoals de vaststelling van een warmtekavel en aanwijzing van een warmtebedrijf - worden genomen. Dit zijn besluiten die door de colleges van burgemeester en wethouders moeten worden genomen.

Voor meer details over de stappen met betrekking tot het realiseren van collectieve warmtevoorziening (in relatie tot de wijkgerichte aanpak) verwijzen wij naar bijlage 1.

10. De voorgestelde koers

Het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving moet worden afgebouwd. Uit de Transitievisies warmte (warmteprogramma's), die door de raden van de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo zijn vastgesteld, blijkt dat het alternatief voor het gebruik van aardgas in veel gevallen bestaat uit de aansluiting op een warmtenet.

In Twente beschikken we met Twence over een grote bron van duurzame restwarmte. Eerder dit jaar werd na een verkennend onderzoek geconcludeerd dat de realisatie van een regionaal warmtenet technisch en economisch mogelijk lijkt.

In voorbereiding zijnde regelgeving gaat gemeenten voorzien van de juridische instrumenten, om regie te voeren bij de warmtetransitie. Daarbij wordt ook geregeld dat publieke partijen een meerderheidsbelang in warmtebedrijven krijgen. De toepassing van deze regelgeving vraagt om keuzes van gemeenten, die overwegen één of meerdere buurten op een warmtenet aan te sluiten.

In dit koersdocument wordt voorgesteld om in te zetten op de realisatie van een regionaal publiek warmtebedrijf voor de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo. Dit warmtebedrijf krijgt het exclusieve recht en de plicht om warmte in te kopen/te produceren, te transporteren en te leveren in alle gevallen, waarin de wet dit recht niet voorbehoud aan bestaande (privaatrechtelijke) organisaties. Kort gezegd gaat het daarbij om die buurten en wijken waarvoor geldt dat er nog geen collectieve warmtevoorziening aanwezig is en er ook geen afspraken met een warmtebedrijf zijn gemaakt, dat deze voorzieningen door het warmtebedrijf aangelegd mogen worden. Het bedrijf dat we in Borne, Hengelo

en Enschede verantwoordelijk willen maken voor de inkoop/productie, het transport en de levering van warmte is:

- een bedrijf waarin een publieke partij (eigendom in handen van de staat, de provincie, een gemeente of een ander openbaar lichaam) een doorslaggevende stem heeft;
- een professionele, slagvaardige en financieel draagkrachtige organisatie;
- in staat zelfstandig te functioneren;
- zorgt voor betaalbare warmte-oplossingen voor de eindgebruiker;
- een bedrijf waarin de belangen van de gemeenten Borne, Hengelo en Enschede gebord worden;
- een bedrijf dat zorgt voor lokale acceptatie van collectieve warmte-oplossingen;
- een bedrijf waarvoor de best passende bestuurlijke/juridische vorm wordt gekozen.

De totstandkoming van een dergelijk bedrijf vergt samenwerking tussen verschillende organisaties. Voor de hand liggende partners daarbij zijn de provincie Overijssel, EBN, Ennatuurlijk, Twence, Cogas, Enexis en lokale energiecoöperaties.

In zowel Enschede als Hengelo lopen er initiatieven die voorzien in de aanleg van een warmtenet. In Enschede gaat het daarbij om de buurten Twekkelerveld en Tubantia-Toekomst en in Hengelo om de wijk Wilderinkshoek en Twentekanaal. In de Enschedese situatie is Ennatuurlijk daarbij de gesprekspartner, terwijl Twence en Cogas al betrokken zijn bij het initiatief in Hengelo.

We stellen voor om deze initiatieven doorgang te laten vinden, tijdens de voorbereiding van de totstandkoming van een regionaal warmtebedrijf. Met de marktpartijen, die daarbij betrokken zijn, zouden we graag afspraken willen maken die ervoor zorgen dat we:

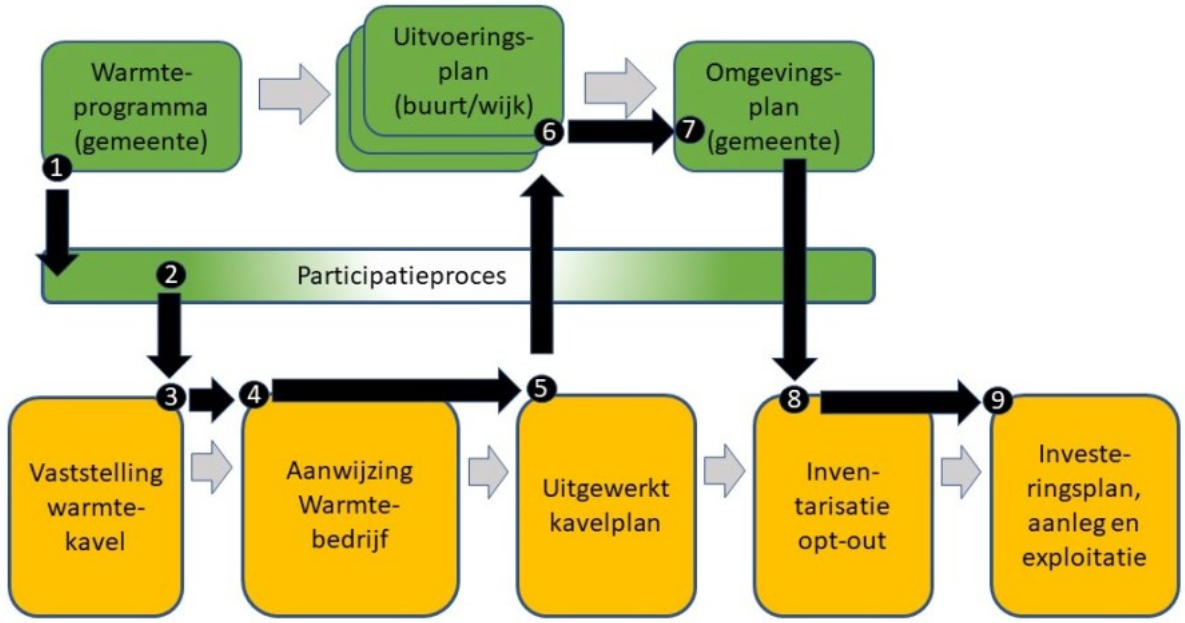
- de totstandkoming van het regionale warmtebedrijf niet compliceren;
- recht doen aan de zakelijke belangen van deze marktpartijen.

De vaststelling van dit koersdocument leidt niet tot onomkeerbare beslissingen, maar geeft wel houvast om te verkennen hoe wij de vastgestelde koers verder invulling kunnen geven.

Bijlage 1: Stappenplan collectieve warmtevoorziening

In de Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland in 2050 95% minder CO2 uit dient te stoten dan in 1990. In het Klimaatakkoord (2019) is deze doelstelling onder meer vertaald in de afspraak om via een wijkgerichte aanpak de gebouwde omgeving broeikasvrij te maken. Gemeenten voeren daarbij de regie. De daarvoor benodigde bevoegdheden en regels komen de komende jaren via verschillende wetgevingsprocessen tot stand.

Onderstaande figuur schetst hoe de instrumenten voor de wijkgerichte aanpak met elkaar samenhangen.



1 Vaststelling Warmteprogramma

Het besluitvormingsproces start met een door de gemeente op te stellen Warmteprogramma (voorheen Transitievisie warmte genoemd). Daarin staat in welke wijken de gemeente tot en met 2030 van start gaat. Voor die wijken wordt aangegeven:

a. hoeveel woningen en andere gebouwen worden geïsoleerd of aardgasvrij worden gemaakt in de periode tot 2030;
b. welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn;
c. welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft.

Een Warmteprogramma wordt in ieder geval elke vijf jaar geactualiseerd. In het volgende Warmteprogramma wordt de volgende periode in beeld gebracht. Het Warmteprogramma dat uiterlijk 31 december 2026 wordt vastgesteld, bevat dus de wijken waar de gemeente in de periode tot en met 2035 aan de slag gaat. De (concept) Warmteprogramma's bieden inzicht in de warmtevraag van de gebouwde omgeving en hebben als zodanig een nauwe relatie met de Regionale Structuur Warmte (hierna: RSW), die in het kader van de Regionale Energiestrategieën (RES) worden opgesteld. De RSW fungeert als platform waar gemeenten en provincie afstemmen hoe bovenregionale warmtebronnen optimaal benut kunnen worden. Afstemming tussen de RSW en de Warmteprogramma's in een zich herhalend iteratief proces is dan ook van belang.

2 Participatieproces

De voorbereiding van het Warmteprogramma, een uitvoeringsplan en het omgevingsplan wordt gecombineerd met inwonersparticipatie.

3 Vaststelling warmtekavel (Wcw)

Gedeeltelijk gelijktijdig met het doorlopende participatieproces kan het college een warmtekavel vaststellen. Een warmtekavel is een aaneengesloten en afgebakend gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval die wijken liggen waarvan de gemeente voornemens is te kiezen voor een collectieve warmtevoorziening als alternatief voor aardgas. Het college is niet verplicht een warmtekavel vast te stellen. De mogelijkheid bestaat immers dat een collectieve warmtevoorziening gelet op de lokale situatie geen doelmatig alternatief voor aardgas is.
Bij een collectieve warmtevoorziening kan het gaan om één collectief warmtesysteem, maar het kan ook gaan om meerdere verschillende collectieve warmtesystemen. Er kunnen ook wijken (of gebouwen) binnen een warmtekavel liggen waarover de gemeente nog geen keuze heeft gemaakt of waar uiteindelijk voor een ander alternatief voor aardgas wordt voorzien. De definitieve keuze of een wijk of buurt een collectief warmtesysteem krijgt, als alternatief voor aardgas, wordt gemaakt in het uitvoeringsplan en het omgevingsplan.

4 Aanwijzing warmtebedrijf (Wcw)

Na de vaststelling van een warmtekavel is het de taak van het college om een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap aan te wijzen. Het aangewezen warmtebedrijf/warmtegemeenschap krijgt de exclusieve taak om binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening aan te leggen, te beheren en te onderhouden en binnen dat warmtekavel warmte te transporteren en te leveren.

Tenzij er door het college gebruik wordt gemaakt van de in de Wcw opgenomen aanwijsbevoegdheid of ontheffingsbepalingen, is het een ieder verboden om warmte te transporteren of te leveren.

5 Uitwerking kavelplan (Wcw)

In de Wcw wordt voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de realisatie en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel waarvoor hij is aangewezen. In dat kader worden in dit wetsvoorstel de taken en verplichtingen die voor het warmtebedrijf gelden geregeld. Alhoewel een gemeente reeds bij de vaststelling van de warmtekavel nagedacht moet hebben over de mogelijkheden voor collectieve warmte binnen dat kavel, zal de exacte invulling en daarbij te hanteren timing pas plaats vinden na de aanwijzing van het warmtebedrijf. Op enig moment zal het college dan met betrokkenen van het warmtebedrijf en andere belanghebbende partijen en organisaties nader vaststellen wanneer voor de gehele warmtekavel of voor een deel daarvan de daadwerkelijke overstap naar collectieve warmte voor de hand ligt. Het college kan het aangewezen warmtebedrijf opdragen voor dit gebied een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan behoeft instemming van het college. Dit biedt het college onder meer de mogelijkheid om te toetsen of het uitgewerkt kavelplan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening houdt met de inbreng van de stakeholders in dit proces.

6 Uitvoeringsplan (niet wettelijk geregeld)

Een gemeente kan er voor kiezen om een uitvoeringsplan op te stellen. Het uitgewerkt kavelplan zal daarvoor dan belangrijke input bevatten. Een uitvoeringsplan beschrijft hoe de gemeente de wijkgerichte aanpak in een specifieke wijk of specifieke wijken wil uitvoeren. Het uitvoeringsplan beschrijft voor één of meerdere wijken op welk duurzaam alternatief voor aardgas deze wijk(en) overgaan en per wanneer. Verder beschrijft het uitvoeringsplan welke maatregelen nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen. Het uitvoeringsplan biedt daarmee een totaaloverzicht van welke stappen wanneer en door welke partijen moeten worden gezet om het gekozen alternatief voor een wijk te realiseren. Alhoewel een uitvoeringsplan zoals gezegd niet verplicht is ligt het mede daarom wel voor de hand dat een gemeente hiervoor kiest en het uitvoeringsplan

opstelt in samenwerking met stakeholders en partijen betrokken bij de uitvoering, zoals de netbeheerder, het aan gewezen warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector.

7 Inzet aanwijsbevoegdheid in Omgevingsplan (Wgiw)

De gemeenteraad kan in een omgevingsplan vastleggen, dat op enig moment de levering van aardgas in een bepaalde wijk wordt beëindigd. In de regels van het omgevingsplan wordt dan ook geregeld voor welk duurzaam alternatief voor aardgas wordt gekozen. Voor de onderbouwing van de inzet van de aanwijsbevoegdheid, kan de gemeente putten uit het kavelplan en het uitvoeringsplan.

Het is aan de gemeenteraad of ze van deze bevoegdheid gebruik maakt. Als de gemeenteraad geen gebruik maakt van dit instrument, dan blijft dit echter niet zonder gevolgen:

- de gebouwde omgeving blijft bijdragen aan de uitstoot van CO2;
- het netwerkbedrijf zal de gasinfrastructuur voor een kleine doelgroep in stand moeten blijven houden, met de daarbij behorende kosten;
- dit vergroot het risico dat er minder gebouwen worden aangesloten op het warmtenet, dan ten tijde van het nemen van de investeringsbeslissing werd aangenomen (het zgn. vollooprisico).

8 Inventarisatie opt-out (Wcw)

Als een gemeente gebruik maakt van haar bevoegdheid om de hierboven genoemde regel in te zetten volgt de fase waarin het aangewezen warmtebedrijf verplicht is om verbruikers in het betreffende gebied een aanbod te doen om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening. Een verbruiker die niet aangesloten wil worden moet dit dan in reactie op dat aanbod aangeven; bewoners hebben dus keuzevrijheid. Als hij niet reageert wordt er van uit gegaan dat hij aangesloten wil worden.

Als een gemeente geen gebruik maakt van haar bevoegdheid ten aanzien van de regel voor het uitfaseren van fossiele brandstoffen dan speelt dit risico niet. In dat geval is het warmtebedrijf uitsluitend verplicht om een verbruiker een leveringsaansluiting aan te bieden indien de verbruiker daar zelf om vraagt. In die situatie geldt er geen opt-out-regeling en dat betekent dat een verbruiker die niet reageert niet aangesloten zal worden op de collectieve warmtevoorziening.

9 Investeringsplan, aanleg collectieve warmtevoorziening en exploitatie (Wcw)

Het aangewezen warmtebedrijf is op grond van dit wetsvoorstel verplicht om ter zake van de aanleg, uitbreiding of vervanging van de collectieve warmtevoorziening een investeringsplan op te stellen en dat plan ter toetsing aan de ACM voor te leggen. Een investeringsplan dient een gedetailleerde beschrijving te bevatten ten aanzien van de door het aangewezen warmtebedrijf voorgenomen investeringen ten behoeve van de aanleg, de vervanging of de uitbreiding van de collectieve warmtevoorziening waar het integraal verantwoordelijk voor is. Ook beschrijft het aangewezen warmtebedrijf in het investeringsplan hoe de voorgenomen investeringen passen binnen een langetermijnvisie op de collectieve warmtevoorziening en geeft het warmtebedrijf een doorkijk over hoe het de komende 10-15 jaar de leveringszekerheid kan borgen en een beschrijving van de gevolgen van de investeringen op het bereiken van de normen voor de uitstoot van broeikasgassen.

De ACM toetst dit plan. Vervolgens kan het warmtebedrijf de in het investeringsplan opgenomen investeringen uitvoeren en starten met de exploitatie van de collectieve warmtevoorziening en de levering van warmte.

Bijlage 2: Gesprekspartners verkenningsfase regionaal warmtebedrijf Twente

Organisatie	Omschrijving	Waarom gesprekspartner?
Provincie Overijssel	-	- De provincie Overijssel is een publieke partij en onderdeel van de warmtecoalitie. - De provincie Overijssel is een kapitaalkrachtige organisatie.
Energiebeheer Nederland	Energie Beheer Nederland (EBN) is een publiek energiebedrijf, dat investeert in kennis, kunde en financiële slagkracht om samen sneller een duurzaam energiesysteem te bouwen. Haar activiteiten richten zich op drie kerngebieden: de gastransitie, de warmtetransitie en CO^2 opslag- en transportsystemen.	- Energiebeheer Nederland is een publieke partij en onderdeel van de warmtecoalitie. - EBN is een kapitaalkrachtige organisatie met veel kennis van zaken.
Enexis	Enexis is 1 van de 6 regionale netbeheerders in Nederland. Haar belangrijkste taak bestaat uit het aanleggen en onderhouden van het gas- en elektriciteitsnet in Groningen, Drenthe, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg. Enexis zorgt ook voor de transport van energie.	- Enexis is een publieke partij en onderdeel van de warmtecoalitie. - Enexis is een kapitaalkrachtige organisatie met veel kennis van zaken. - - Enexis heeft recent haar nieuwe Warmtestrategie uitgewerkt, die is vastgesteld in de AvA op 25 april 2024. Met deze strategie wil Enexis actief bijdragen aan de warmtetransitie in haar werkgebied.
Cogas	Cogas is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, aanleggen, onderhouden en beheren van de netwerken voor gas, elektriciteit, (duurzame) warmte en telecommunicatie in 8 Twentse gemeenten en de Sallandse gemeente Hardenberg.	- Cogas is een publieke partij en onderdeel van de warmtecoalitie. - Cogas is een kapitaalkrachtige organisatie met veel kennis van zaken.
Ennatuurlijk	Ennatuurlijk levert warmte, warm water en verkoeling voor woningen en utiliteitsgebouwen.	- Ennatuurlijk is een nationaal opererend bedrijf dat onder meer warmtenetten exploiteert in Enschede en Hengelo. - Ennatuurlijk is een kapitaalkrachtige organisatie met veel kennis van zaken.

Twence	Twence is een bedrijf dat afval verwerkt, daarbij grondstoffen wint en warmte, stoom en elektriciteit produceert.	- Twence is een publieke partij en onderdeel van de warmtecoalitie. - Twence is de belangrijkste producent van warmte in de regio. - Twence is een kapitaalkrachtige partner met veel kennis van zaken.
Lokale energiecoöperaties	Zowel in Borne, Enschede als Hengelo is een lokale energiecoöperatie actief.	- De Wcw voorziet in de mogelijkheid dat een energiecoöperatie een warmtenet exploiteert. - In de RES TWente 1.0 staat dat gemeenten Lokale Energie Initiatieven beschouwen als vertegenwoordiging van inwoners en partner. Streven daarbij is minimaal 50% lokaal eigenaarschap bij grootschalige opwek van elektriciteit en de warmtetransitie. De betrokkenheid van de lokale coöperaties heeft ook tot doel om te bepalen in hoeverre dit haalbaar is.