



drift for transition

publicatie

Grote spelers eerst: Het klimaat kan wachten

datum

Mei 2021

auteurs

Matthijs Hisschemöller

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
Samenvatting	2
Voorwoord	3
1) Inleiding.....	4
2) Het perspectief van de lokale energiebeweging.....	5
3) Het perspectief van de Nederlandse overheid: de theorie.....	7
4) Burgerinitiatieven moeten klein blijven: warmte.....	10
5) Burgerinitiatieven moeten klein blijven: elektriciteit.....	16
6) De consequenties van het beleid voor de doelen uit de Klimaatwet	24
7) Conclusies: implicaties voor de lokale energiebeweging.....	30

Samenvatting

Deze publicatie bevat een kritische analyse van de Nederlandse energietransitie in de gebouwde omgeving. Drie actoren staan centraal, de burgers, al dan niet georganiseerd in lokale energie-initiatieven, de overheden op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau en de grote spelers in de energiewereld. Mijn analyse zoomt in op het landelijke beleid, wet- en regelgeving ten aanzien van warmte (van het gas af) en elektriciteit. Mijn bevindingen zijn niet erg bemoedigend, want er gaapt een kloof tussen woorden en daden van de overheid. Burgers moeten betrokken worden bij beleid, teneinde een draagvlak te verwerven voor het halen van de klimaatdoelen waaraan Nederland zich internationaal heeft gecommitteerd. In de praktijk worden burgerinitiatieven niet bijster serieus genomen en worden regelingen waarmee burgers zelf energie kunnen opwekken afgeschaft, wanneer zij blijken te werken. De overheid geeft voorrang aan de grote spelers in de energiemarkt. Hiermee worden duurzame alternatieven van concurrentie uitgesloten, ingebracht door kleine spelers en burgerinitiatieven. Maar door zich te verlaten op de grote spelers in de energiemarkt dreigt Nederland ook de klimaatdoelen niet te gaan halen. Een lichtpuntje is dat Europese richtlijnen aan overheden voorschrijven burgerinitiatieven serieus te nemen en te bevorderen dat duurzame energiegemeenschappen van burgers een volwaardige plek kunnen innemen in de energiemarkt. De Nederlandse lokale energiebeweging kan een meer volwaardige plek opeisen en hiermee ook de energietransitie en de aanpak van het klimaatprobleem versnellen.

Voorwoord

Deze publicatie kan worden beschouwd als de laatste in een trilogie. De studies, *Het moet niet te avontuurlijk worden; institutionele barrières voor een wijkgebonden warmtevoorziening in Amsterdam* (met Ilonka Marselis) en *Waar vuur is, is rook; Amsterdamse warmtenetten in tijden van verduurzaming*, analyseren de warmtetransitie in Amsterdam. In de voorliggende studie wordt het landelijke beleid belicht.

Ik hoop dat deze studie ertoe bijdraagt het politieke en maatschappelijke debat te voeren over de aspecten van het klimaatprobleem die nu alle aandacht verdienen maar die minder in het oog springen. De discussie of klimaatverandering wel echt is of verzonnen door duurzaamheidsfanaten, maar ook de telkens weer terugkerende rituele dans over de kerncentrales van de (verre) toekomst leiden de aandacht af van het concrete beleid dat *nu* wordt gevoerd en de belastinggelden die *nu* worden uitgegeven. Ik zou vooral wensen dat er in Nederland een geïnformeerd maatschappelijk debat gevoerd wordt over duurzame warmte. Veertig jaar geleden is zo'n debat gevoerd over kernenergie, waarin alle argumenten zijn belicht met het bekende resultaat. Vanwege deze wens heb ik gekozen voor een taalgebruik dat hier en daar misschien wat prikkelender is dan wat de lezer gewend is van wetenschappelijke- of adviesrapporten.

Een aantal mensen heeft een inhoudelijke bijdrage aan dit stuk geleverd. Zij worden bedankt in voetnoten bij de betreffende passages. Op deze plaats wil ik dank zeggen aan de mensen die op mijn verzoek de moeite hebben genomen om een conceptversie van dit stuk van kritisch commentaar te voorzien. Dit zijn Annelies Huygen (TNO en Universiteit Utrecht), Guus Jansen (Energy Transition Group), Trix van der Kamp, Miel Karthaus (KBNG), Kirsten Notten (Buurtwarmte/Energie Samen), Gerd-Jan Otten (CMAG) en Julia Wittmayer (DRIFT).

Uiteraard geldt dat alle verantwoordelijkheid voor de observaties, analyses en opinies in dit document ligt bij de auteur.

1) Inleiding

Ruim een jaar geleden publiceerde DRIFT mijn rapport “Waar vuur is, is rook: Amsterdamse warmtenetten in tijden van verduurzaming”.¹ In dit rapport wordt uiteengezet dat de gemeente Amsterdam de rekenregels ingevolge het Bouwbesluit zo heeft aangepast dat voor de stad geldt dat aardgas duurzamer is dan zonne-energie. Het rapport laat ook zien dat de rekenregels achter de schermen tot stand zijn gekomen in samenwerking tussen ambtenaren en stadswarmteleverancier Vattenfall en dat de gemeenteraad dit heeft laten gebeuren. De Amsterdamse bestuursrechter oordeelde op 22 april 2020 in een zaak aangespannen door Amsterdam Fossielvrij dat de gemeente in strijd heeft gehandeld met de wet. Amsterdam is samen met Vattenfall in hoger beroep gegaan. De belangenverstrengeling tussen Amsterdam en Vattenfall is ook aan de orde in de proeftuin aardgasvrij, de Van der Pekbuurt in Amsterdam-Noord. Ondanks een bewonersinitiatief voor duurzame warmte en ondanks een onderzoeksrapport van EnergyGO waaruit blijkt dat de voorstellen van de bewonersorganisaties in deze buurt beter zijn voor het klimaat, heeft een machtige coalitie van de gemeente Amsterdam, woningcorporatie Ymere en Vattenfall zich voorgenomen de bewoners aan te sluiten op het Vattenfall-warmtenet.²

Mijn rapport over Amsterdamse warmtenetten constateert ook dat Nederland, als het Amsterdamse beleid nationaal brede navolging krijgt, de langetermijn-klimaatdoelen voor 2050 wel eens niet zou kunnen halen, omdat er onder druk van de warmtelobby nog altijd onduurzame warmtenetten worden aangelegd voor een periode tot ver na 2050. Alle reden om de aandacht te verleggen van Amsterdam naar het nationale beleid. De directe aanleiding voor deze studie is tweeledig. Enerzijds kreeg DRIFT het verzoek van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om een leertraject te ontwerpen waarmee innovatie in de energietransitie wordt bevorderd. RVO begrijpt dat innovatie in Nederland te lijden heeft onder institutionele barrières. Dit rapport brengt de belangrijkste barrières in kaart. Anderzijds kreeg ik het verzoek om te reageren op een paper van Buurtwarmte, een dienst voor het faciliteren van bewonersinitiatieven in de warmtetransitie binnen de belangenorganisatie Energie Samen.³ De voorstellen van Buurtwarmte hebben betrekking op de nieuwe Warmtewet die de Tweede Kamer in 2021 moet gaan vaststellen.

In deze studie wordt aandacht geschonken aan zowel de technische als de sociale innovaties. Technische innovaties hebben met name betrekking op de overgang van zogenaamde hoge- naar lagetemperatuur warmtesystemen voor de gebouwde omgeving. De belangrijkste sociale innovatie is de mogelijke bijdrage aan de energietransitie van burgerinitiatieven en coöperatief

¹ <https://drift.eur.nl/nl/publicaties/amsterdamse-warmtenetten-in-tijden-van-verduurzaming/>

² <https://www.gids.tv/tv-gids/uitzending-gemist/de-hofbar/3741833>, zie een reactie van een van de onderzoekers van EnergyGO via <https://www.linkedin.com/content-guest/article/het-leed-dat-hoge-temperatuur-warmtenet-heet-niels-sijpheer/>

³ https://energiesamen.nu/media/uploads/Warmteschappen%20rapport%20202011_DEF.pdf: Warmteschappen: hoe warmte-initiatieven en burgercoöperaties een volwaardige plek kunnen krijgen in de warmtetransitie.

eigendom. Beide typen innovatie hebben elkaar nodig, zoals ook in het vervolg zal worden besproken. De transitie naar een duurzaam energiesysteem brengt veranderingen van een groot naar een klein schaalniveau en maakt kleinschalige technieken en nieuwe, participatieve vormen van beheer en eigendom mogelijk. Burgers hebben belang bij deze veranderingen, maar de grote fossiele energiebedrijven niet.

Dit rapport wil een kritische analyse bieden, kritisch ten aanzien van het beleid, maar waar nodig ook ten opzichte van de milieubeweging en Energie Samen. Het rapport is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 beschrijft het perspectief van Energie Samen en Buurtwarmte, die zich in hun stellingname in belangrijke mate baseren op de recente Europese regelgeving inzake energie-initiatieven van burgers. Hoofdstuk 3 schetst het perspectief van de Nederlandse overheid, waarbij aan de hand van theoretische inzichten wordt uiteengezet dat de Nederlandse overheid niet zit te wachten op een burgerbeweging die zelf de energietransitie ter hand neemt. In hoofdstuk 4 worden de barrières voor de lokale energiebeweging op het gebied van warmte belicht aan de hand van de concept warmtewet die in 2021 zou moeten worden vastgesteld. Hoofdstuk 5 analyseert de barrières voor de lokale energiebeweging waar het gaat om het opwekken van duurzame elektriciteit aan de hand van twee regelingen die worden of al zijn afgeschaft, de salderingsregeling en de zgn. postcoderoosregeling. In hoofdstuk 6 ga ik in op de consequenties van het beleid voor het behalen van de doelen in de klimaatwet. In hoofdstuk 7 sta ik stil bij de vraag wat de analyses betekenen voor de strategie van de lokale energiebeweging, in het bijzonder Buurtwarmte en Energie Samen.

2) Het perspectief van de lokale energiebeweging

Energie Samen wil de lokale energiebeweging versterken en professionaliseren. In het kader van het Klimaatakkoord is afgesproken om de helft van lokaal op te wekken duurzame elektriciteit in lokaal eigendom te produceren. Energie Samen heeft dit punt binnengehaald als een overwinning en blijk van erkenning. Er is ook de toezegging van oud-minister Wiebes dat er een ontwikkelfonds voor energiecoöperaties van de grond komt. Hiermee kan de ontwikkeling van lokale projecten worden versneld. Er is geen afspraak gemaakt over het aandeel lokaal eigendom voor warmte, al is er wel overlegd tussen Energie Samen en ambtenaren over de ontwerp-warmtewet. Buurtwarmte, de dienst die zich speciaal richt op het van de grond krijgen en ondersteunen van lokale warmte-initiatieven, heeft het concept warmteschap ontwikkeld. Centraal staat participatie van de bevolking bij de ontwikkeling van warmte-alternatieven voor aardgas. In het paper worden voorstellen gedaan om het warmteschap in Nederland ingang te doen vinden. Centraal staat het idee dat warmteschappen door democratische zeggenschap en door hun inclusiviteit bij uitstek geschikt zijn om bij de lokale bevolking het draagvlak te creëren om van het gas af te gaan. Uitgangspunt is dat warmteschappen in de nieuwe Warmtewet een status aparte zouden moeten krijgen, een uitzonderingspositie, gebaseerd op de Europese directives die in Nederlandse wetgeving omgezet dienen te worden.⁴ Hierdoor wordt vastgelegd dat bewoners het recht hebben hun eigen energie te produceren en worden zij beschermd tegen

⁴ Zie Energie Samen: Warmteschappen (vorige voetnoot) p.29 en 37

de macht van de grote warmtebedrijven. Zij zouden ook een voorkeursbehandeling moeten krijgen. Energie Samen stelt: "De toewijzingscriteria en wegingsfactoren moeten ertoe leiden dat warmteschappen in concurrentie met commerciële warmtebedrijven in het voordeel zijn (voorkeursrecht) om een warmtenet in een warmtekavel te ontwikkelen"⁵ Het rijk zou geld moeten uittrekken voor een revolverend fonds waarmee projectontwikkeling door warmteschappen kan worden bekostigd. Ook zou de rijksoverheid moeten bijdragen aan het totstandbrengen van een volwaardig financieringsmechanisme door de banken voor lokale warmteprojecten.

De lokale energiebeweging heeft hoge verwachtingen van de doorwerking van enkele Europese richtlijnen, met name de richtlijn hernieuwbare energie (REDII) uit 2018 en de richtlijn elektriciteitsmarkt (EGB) uit 2019.⁶ De EU ziet een essentiële rol voor burgers in de totstandbrenging van deze Energie Unie. Actieve deelname van burgers kan zorgen voor draagvlak en helpen bij het balanceren van het net, bijvoorbeeld via flexibiliteitsdiensten. De EU ziet gemeenschapsenergie-initiatieven, erkend als "energiegemeenschap van burgers" of "hernieuwbare energiegemeenschap", als een inclusief mechanisme om burgers en consumenten deel te laten hebben in het produceren, consumeren en delen van energie. Door het vastleggen van deze juridische vormen, hoopt de EU te zorgen voor een eerlijke behandeling, gelijke mededingingsvoorwaarden en goed omschreven rechten en plichten voor burgerinitiatieven. Nederland heeft nog niet voldaan aan de verplichting om deze Europese richtlijnen in nationale wetgeving te laten doorwerken, bijvoorbeeld in de Warmtewet 2.0 die in een afrondende fase is.

Uit deze Europese richtlijnen valt af te leiden dat de EU burgerinitiatieven serieus neemt. Ik citeer de 2018 directive: "De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hernieuwbare energiegemeenschappen *op gelijke voet met grote partijen* kunnen deelnemen aan beschikbare steunregelingen (onder punt 50)." En: "Maatregelen om hernieuwbare-energiegemeenschappen in staat te stellen *op gelijke voet te concurreren* met andere producenten, hebben ook ten doel de participatie van plaatselijke burgers aan projecten op het gebied van hernieuwbare energie, en bijgevolg ook het draagvlak voor hernieuwbare energie, te doen toenemen," (onder punt 70).⁷ Ik heb de belangrijke zinsdelen cursief gemaakt. Uit deze passages leid ik af dat nationale overheden barrières moeten wegnemen. Zo stelt artikel 22 dat duurzame energiegemeenschappen niet mogen worden gediscrimineerd noch onderworpen aan onredelijke

⁵ (Consultatie Warmtewet 2.0 – Consultatiereactie Energie Samen, 31 juli 2020).

⁶ Wittmayer, J., Oxenaar, S. "Doorbraak in de energietransitie? Veranker energiegemeenschappen in wet- en regelgeving!" 2020, <https://drift.eur.nl/nl/publicaties/veranker-energiegemeenschappen-in-wet-en-regelgeving/>; zie ook REScoop.eu & Clientearth (2020). *Energy Communities under the Clean Energy Package: Transposition Guidance*. Brussels, Belgium: Rescoop.eu Retrieved from <https://www.rescoop.eu/toolbox/how-can-eu-member-states-support-energy-communities>.

⁷ Richtlijn (EU) 2018/2001, 11 december 2018

beperkende regelgeving.⁸ Onder lid 4 valt te lezen dat de lidstaten een kader moeten scheppen om te garanderen dat onredelijke discriminerende procedures worden voorkomen. Een onderdeel is dat duurzame energiegemeenschappen toegang hebben tot financiering. Toch lijkt de EU geen voorstander van een status aparte voor duurzame energiegemeenschappen. Zo lees ik dat energiegemeenschappen aan dezelfde vereisten moeten voldoen als de grote energiebedrijven en niet mogen worden voorgetrokken.

Met de observaties dat barrières moeten verdwijnen en dat discriminatie, onder meer waar het de toegang tot financiering betreft, in strijd is met de Europese wet, zouden de Nederlandse lokale energiebeweging en de milieubeweging hun voordeel kunnen doen. In hoofdstuk 7 kom ik hierop terug.

3) Het perspectief van de Nederlandse overheid: de theorie

Op dit moment wordt in Nederland uitgedragen dat kabinet en kamer de klimaatproblematiek uiterst serieus nemen. Er is een Klimaatakkoord en er is een Klimaatwet. De Klimaatwet stelt in artikel 2.1: "Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland, tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990, teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken."⁹ Het Klimaatakkoord van Parijs en het zogenaamde Urgenda-vonnis hebben stellig bijgedragen aan het gegroeide klimaatbewustzijn in Nederland.

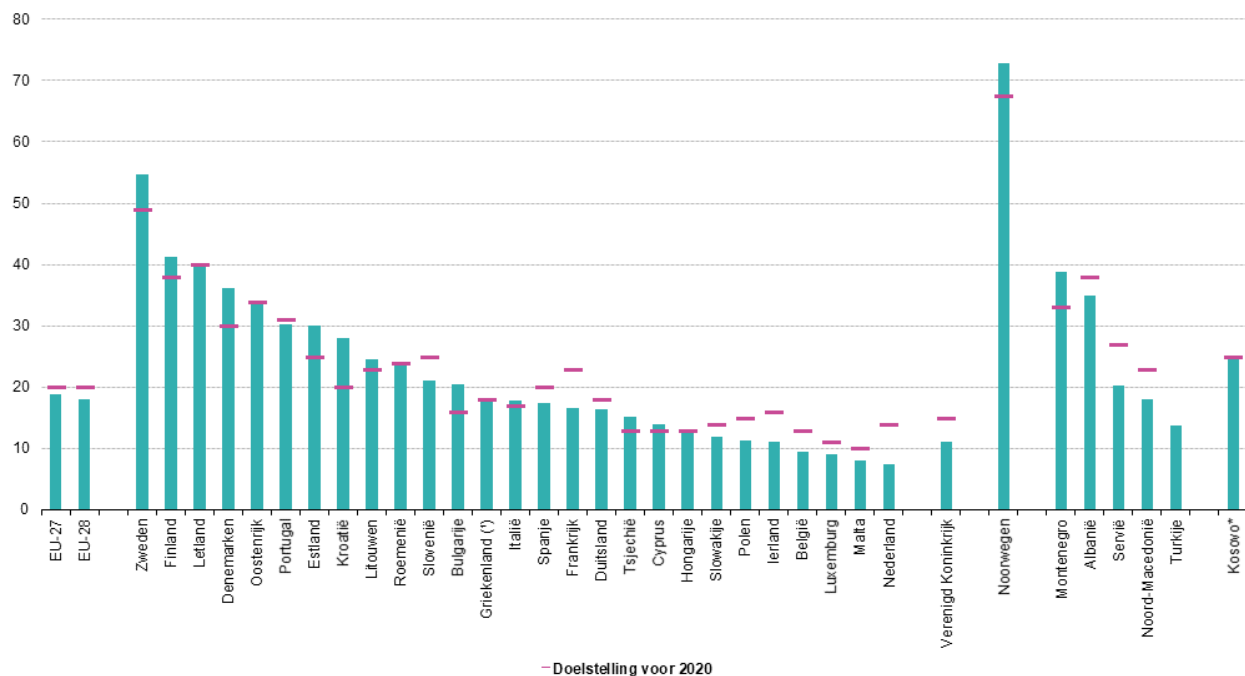
Het is ook wel de hoogste tijd. Figuur 1 toont de jongste analyse van Eurostat. Nederland, dat al jaren onderaan bungelde, is nu echt gezakt is naar de allerlaatste plaats in Europa, waar het gaat om het aandeel duurzame energie in de energiemix. Je zou verwachten dat Nederland, om de achterstanden in de energietransitie in te lopen, burgerinitiatieven voor duurzame energie beter is gaan faciliteren, zoals is voorgeschreven in de hiervoor geciteerde EU-richtlijnen. Het kabinet kan immers alle hulp gebruiken bij het uitvoeren van het Urgenda-vonnis en de Klimaatwet.

⁸ "De lidstaten zorgen ervoor dat eindafnemers, met name huishoudelijke afnemers, het recht hebben om deel te nemen aan een hernieuwbare-energiegemeenschap met behoud van hun rechten of verplichtingen als eindafnemers en zonder te worden onderworpen aan ongegronde of discriminerende voorwaarden of procedures die hun deelname aan een hernieuwbare-energiegemeenschap kunnen verhinderen, mits voor particuliere ondernemingen geldt dat hun deelname niet hun belangrijkste commerciële of professionele activiteit vormt (Art.22, lid1). "En onder 2c: "De lidstaten zorgen ervoor dat hernieuwbare-energiegemeenschappen op niet-discriminerende wijze toegang hebben tot alle geschikte energiemarkten, zowel rechtstreeks als door middel van aggregatie."

⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>

Figuur 1. Aandeel duurzame energie in de energiemix van Europese landen

Aandeel energie uit hernieuwbare bronnen, 2018
(% van bruto-eindverbruik van energie)



* Deze aanduiding laat de standpunten over de status onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

(*) Schatting.

Bron: Eurostat (onlinegegevenscode: ilc_lvho05a)

eurostat

Als ik mij beperk tot de gebouwde omgeving, dan neem ik opmerkelijk genoeg het tegenovergestelde waar. In pogingen om de achterstand in te lopen doet de overheid vooral een beroep op de grote spelers en die zijn niet vooruit te branden. In de komende hoofdstukken deel ik mijn waarnemingen aan de hand van het gevoerde beleid. Hier zal ik eerst theoretisch duiden waar in het bestaande systeem de belangrijkste weerstanden zitten tegen de transitie naar een duurzame energievoorziening. Het 'regime' wordt in de transitie-theorie gedefinieerd als de heersende structuur, cultuur en werkwijze binnen een bepaald systeem. Ik wijs op vier eigenschappen van het regime – elementen dus in de heersende structuur, cultuur en werkwijze – die kunnen verklaren waarom overheden burgerinitiatieven voor versnelling van de energietransitie minder serieus nemen dan grote marktpartijen. Het gaat om ingesleten wijzen van denken en handelen die direct betrokkenen veelal als vanzelfsprekend ervaren maar die problematisch zijn waar sociale verandering wordt gevraagd.

Ten eerste: in het bestuurlijke systeem van Nederland domineert een bepaalde opvatting over bevolkingsparticipatie. Voor het terrein klimaat en energie wordt deze heersende opvatting over

participatie goed belicht in 'De energieke samenleving' van Maarten Hajer.¹⁰ De verlichte bestuurlijke elite heeft traditioneel een ambivalente kijk op participatie. Burgerparticipatie wordt gekoesterd, omdat het blijkt geeft van de betrokkenheid van burgers en hun wens om bij te dragen aan de publieke zaak. Participatie wordt geacht sociaal draagvlak te vergoten. Maar participatie wordt een probleem wanneer burgers zich tegen het overheidsbeleid gaan verzetten, zoals 10 jaar geleden tegen het voornemen om CO₂ op te slaan onder de grond in Barendrecht. Verzet van burgers wordt dan al gauw geduid als ingegeven door een deelbelang of kortzichtig eigenbelang (bijv. NiMBY: "Not-in-My-Back-Yard"). De overheid daarentegen staat voor het algemeen belang. Hajer leidt hieruit af dat burgerparticipatie prima is, zolang de burgers de uitwerking van het algemeen belang voor ogen hebben, maar burgers zijn hiertoe niet goed in staat. Vanuit dit perspectief is het zaak om vanuit de overheid burgerinitiatieven niet te veel ruimte te geven. Een sterk burgerinitiatief zou zelfs kunnen uitgroeien tot een bedreiging van het algemeen belang.

Een tweede ingesloten opvatting, die hier aandacht verdient, is het beginsel: de vervuiler betaalt. Wat valt er in redelijkheid tegen dit beginsel in te brengen? Op het eerste gezicht niets. Toch is de implicatie ervan een fixatie op de grote vervuilers: zij moeten zelf het probleem oplossen. De vraag waaraan vaak wordt voorbijgegaan luidt of de vervuilers het probleem wel kunnen oplossen? Een voorbeeld is de rechtszaak van Milieudefensie tegen Shell om stevige CO₂-reducties af te dwingen. Milieuvervuiling is ongeveer de kern van het businessmodel van Shell. Tenzij Shell de komende 20 jaar haar businessmodel radicaal omgooit, zal de onderneming op grond van de klimaatwet uit Nederland moeten verdwijnen. De economische theorie van sociale bewegingen verklaart het gedrag van Milieudefensie als onderdeel van een social movement industry, waarbij de betrokkenen concurreren om publiciteit, aandacht en inkomsten om de organisatie draaiende te houden.¹¹ Het maakt niet erg veel uit of je de 'grote partijen' uitdaagt of er juist mee samenwerkt, zoals de stichting Natuur en Milieu in een convenant met warmtebedrijven.¹² Waar het om gaat is dat grote partijen er toe doen. Dit verschaft jouw organisatie legitimiteit en maakt je organisatie belangrijk in de ogen van het publiek, een stuk belangrijker dan wanneer je met burgerinitiatieven om de tafel zit.

Wat geldt voor de traditionele milieuorganisaties in Nederland, geldt zeker voor de overheid. De overheid moet zorgen dat de grote spelers hun gedrag gaan veranderen. Dus hier gaat de aandacht primair naar toe. Door te benadrukken dat grote vervuilers hun verantwoordelijkheid moeten nemen maken zowel milieubeweging als overheden hun eigen aandeel wel kleiner. Ik heb

¹⁰ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Signalenrapport_web.pdf. Deze passage is ontleend aan Proka, A., Hisschemöller, M., Loorbach D. Transition without conflict? Renewable energy initiatives in the Dutch energy transition. *Sustainability* 10.6 (2018): 1721.

¹¹ Zie voor een beknopte uitleg van 'Resource Mobilization Theory' Matthijs Hisschemöller and Ino Sioziou. Boundary organisations for resource mobilisation: enhancing citizens' involvement in the Dutch energy transition. *Environmental Politics* 22.5 (2013): 792-810.

¹² <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/07/Warmtepact.pdf>.

de indruk dat wij in Nederland al decennia op deze manier met elkaar bezig zijn en dat dit uiteindelijk voor het milieu niet altijd gunstig is geweest.

Een derde regime-kenmerk dat de fixatie op grote partijen verklaart, is dat zij deel uitmaken van het reguliere beleidsnetwerk. Een overheidsbureaucratie is een wat trage en luie organisatie.¹³ Wat is efficiënter: met een energiebedrijf afspraken maken om vervolgens achterover te kunnen leunen, of een tijdrovend avontuur ingaan met kleinschalige burgerinitiatieven en een ongewisse uitkomst? De gemeente Amsterdam, afdeling Metro en Tram, heeft enkele jaren geleden overwogen om met wijk-initiatieven afspraken te maken over zonnepanelen op tramhaltes in lokaal beheer. Maar de gemeente heeft hiervan afgezien vanwege de verwachting dat het enorm veel tijd zou kosten om met al die initiatieven afspraken te maken.

Er is tenslotte ook een vierde verklaring mogelijk, die wel wordt aangeduid met de term 'regulatory capture'. Regulatory capture beschrijft een situatie waarin de overheidsdienst die in het leven geroepen is om bepaalde sectoren van het bedrijfsleven te reguleren en zo de samenleving te beschermen tegen uitwassen zoals prijsopdrijving of milieuvervuiling, wordt gegijzeld door de monopolisten waartegen de dienst juist bescherming moet bieden.¹⁴ Overheidsdienaren worden een werktuig van een lobby van het bedrijfsleven, zij nemen de informatie die zij vanuit de sector krijgen toegespeeld voor waar aan en laten conflicterende informatie niet toe. Onderzoek wijst uit dat het gijzelen van overheidsdiensten gemakkelijker is naarmate het werk van de dienst meer specialistische kennis vereist en de groep specialisten kleiner is en vaak financieel afhankelijk van de sector. Naarmate het onderwerp meer als technisch complex wordt gezien, is er minder berichtgeving in de media, weinig tot geen discussie in gekozen politieke organen en is het publieke bewustzijn doorgaans laag. Regulatory capture geeft dus tegelijk een verklaring voor het ontbreken van bevolkingsparticipatie in het beleid.

Concluderend, Nederland heeft een forse achterstand op andere EU-landen. Daar zijn een aantal verklaringen voor. De rijksoverheid is momenteel gefixeerd op grote spelers en lijkt de lokale energiebeweging minder serieus te nemen als het gaat om het halen van de klimaatdoelen. Deze sectie geeft enkele theoretische verklaringen hiervoor. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre voor deze theorieën steun is te vinden in het energietransitiebeleid.

4) Burgerinitiatieven moeten klein blijven: warmte

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over maatregelen waardoor de gebouwde omgeving in Nederland voor 2050 van het aardgas af kan. De meeste korte-termijnpact heeft de afspraak om massaal over te schakelen op warmtenetten. In eerste instantie geldt deze

¹³ Deze passage verwijst naar Downs, Anthony. "Inside bureaucracy." (1967).

¹⁴ Zie voor de uitgebreide literatuur over dit thema onder meer Ernesto dal Bó (2006). Regulatory capture: a review. In Oxford Review of Economic Policy, Vol.22: 203-225; Dion Casey, Agency Capture: The USDA's Struggle to Pass Food Safety Regulations, 7 KAN. J.L. & PUB. POL'y 142 (1997); Karthik Ramanna (2015). Thin Political Markets: The Soft Underbelly of Capitalism. In California Management Review 57, no. 2: 5-19.

afpraak vooral voor huurders. Maar de Warmtewet 2.0, die in 2021 aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd, gaat verder. Gemeenten krijgen de bevoegdheid om kavels aan te wijzen waar warmtebedrijven, zoals Vattenfall, Eneco of HVC op kunnen intekenen.

De Warmtewet maakt een onderscheid tussen 3 typen warmtenetten: (1) onbeperkt qua omvang - dit worden *collectieve* systemen genoemd, (2) tot 1500 aansluitingen en (3) tot 10 aansluitingen. De wet komt snel ter zake. Art.2.1 bepaalt:

"Burgemeester en wethouders stellen een warmtekavel vast:

- a. waarvan de omvang zodanig is dat een warmtebedrijf binnen het warmtekavel een collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren zodat zoveel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van schaalvoordelen;
- b. waarvan de omvang zodanig is dat de leveringszekerheid binnen de kavel naar verwachting voldoende kan worden geborgd"

Een warmtekavel is gedefinieerd als een "aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor op grond van artikel 2.3, eerste lid, een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen."

Dit artikel 2.1 bevat in een notendop alle informatie op grond waarvan wij kunnen concluderen dat voor de rijksoverheid de grote partijen ertoe doen en de kleine partijen niet. De grote partijen krijgen de voorkeur, zelfs al gaat de warmte-opwekking gepaard met een grote CO₂-uitstoot. De wet veronderstelt een schaalvoordeel bij grotere kavels dat in de praktijk uitsluitend bestaat bij een warmtenet dat gebruik maakt van verbranding op een centraal punt, zoals de Diemercentrale met aardgas of de Shell-raffinaderij in Pernis. Dit zijn warmtenetten die warmte aanleveren op hoge temperatuur. Voor hoge temperaturen (circa 80 à 100°C) is het normaal gesproken nodig om een vuurtje te stoken en dat betekent CO₂-emissies. Nu is bij dezelfde warmtevraag de diameter van de pijp waardoor je warmte naar een woning transporteert bij een hoge temperatuur aanmerkelijk kleiner dan bij een lage temperatuur. Om de warmteverliezen van een hoge temperatuurnet te beperken moet de verblijftijd van de warmte zo kort mogelijk zijn, wat pleit voor dunne buizen met een hoge stroomsnelheid. Voor een lage temperatuurnet geldt juist dat er voldoende warmte aangevoerd moet worden met zo min mogelijk pompenergie. De natuurkunde laat zien dat het optimum tussen pompverliezen en warmteverliezen voor een hoge-temperatuurnet anders ligt dan voor een lage-temperatuurnet. Ga je woningen (extra) isoleren, dan vermindert de warmtevraag en kan de temperatuur van de aan te voeren warmte iets omlaag, bijv. van 80 naar 65°C. Maar de afhankelijkheid van fossiele bronnen zal hier nauwelijks mee afnemen. Dus ligt er eenmaal een hoge-temperatuurnet, dan kun je meestal niet overschakelen op duurzame lage-temperatuurverwarming. In feite heb je dan een lock-in (padafhankelijkheid).

Artikel 2.1. toont dat de omvang van het warmtenet voor de wetgever belangrijker is dan de duurzaamheid, want duurzaamheid is niet gebaat bij grote warmtekavels. Waarom zou je warmte met lage temperaturen (eigenlijk koud water) over grote afstanden gaan transporteren, terwijl die warmte vrijwel overal beschikbaar is? Natuurlijk, de grote warmtepartijen spiegelen een toekomst voor waarin ook voor de hoge-temperatuurnetten zal worden overgeschakeld op duurzame

bronnen. En de warmtesector wordt geloofd op zijn woord. Gemeenten, het rijk met de Warmtewet 2.0 en milieuorganisaties geven de warmtesector een blanco cheque in handen, want de sector geeft geen harde garanties dat de warmte daadwerkelijk zal verduurzamen. Ik citeer het persbericht waarin de stichting Natuur en Milieu en de betrokken energiebedrijven (waarvan verreweg de meeste fossiele warmte aanbieden) hun 'warmtepact' lanceerden: "Vattenfall, Eneco, En natuurlijk, Eteck en Veolia Nederland ... streven ernaar om in 2030 1,2 miljoen woningen aangesloten te hebben op een warmtenet. Daarnaast zeggen de partijen toe hun warmtenetten in 2040 volledig te hebben verduurzaamd."¹⁵ Eerst die infrastructuur de grond in en dan de duurzaamheid: kennelijk voldoende reden voor Natuur en Milieu om de warmtenetten warm aan te bevelen!

Stelt de Warmtewet dan geen duurzaamheidseisen aan de warmte? Art. 2.16 van de concept-Warmtewet geeft inzicht in de hoeveelheid CO₂ die bij de productie en levering van warmte mag worden uitgestoten. De warmte wordt uitgedrukt in Gigajoule (GJ). Art. 2.16 laat zien dat de wet gebaseerd is op de wonderbaarlijke aanname dat warmtenetten elk jaar net iets duurzamer kunnen worden. In Tabel 1 wordt nagegaan wat de feitelijk CO₂-reductie is die de concept-Warmtewet voorschrijft vergeleken met de emissies van een moderne HR-ketel. Wij zien dat de CO₂-reducties zeer beperkt zijn. In de laatste twee kolommen wordt de gevraagde prestatie van warmtenetten vergeleken met die van warmtepompen. Hier blijkt dat de meest zuinige warmtepompen, ook wanneer zij geen beroep doen op 'eigen' opwek van bijvoorbeeld zonnestroom, nu al beter scoren dan warmtenetten. In 2020 was 26% van de stroom op het Nederlandse net afkomstig uit duurzame bronnen, in 2030 zal dit volgens het klimaatakkoord 70% zijn.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld <https://nieuws.eneco.nl/warmtebedrijven-en-milieuorganisaties-sluiten-warmtepact/> en <https://www.natuurenmilieu.nl/nieuwsberichten/warmtebedrijven-en-milieuorganisaties-sluiten-warmtepact/>

Tabel 1. CO₂-emissies stadswarmte volgens de concept-Warmtewet 2.0 vergeleken met moderne Cv-ketel en warmtepompen¹⁶

	Warmtenet doelstelling vs Verbruik HR107 CV-ketel		Aandeel hernieuwbare stroom vereist voor het behalen van de CO ₂ -doelstelling met een warmtepomp	
Jaar	Warmtenet doelstelling (kgCO ₂ /GJ warmte)	Reductie t.o.v. CV HR107	LT WW Warmtepomp (bodemplus) COP 4,5	LT LW Warmtepomp (buitenlucht) COP 3,5
2022	40.00	25%	0%	15%
2023	38.13	28%	0%	19%
2024	36.25	32%	1%	23%
2025	34.38	35%	7%	27%
2026	32.50	39%	12%	31%
2027	30.63	42%	17%	35%
2028	28.75	46%	22%	39%
2029	26.88	49%	27%	43%
2030	25.00	53%	32%	47%

De getallen uit de Warmtewet worden helemaal interessant als zij worden vergeleken met de huidige prestaties van Nederlandse warmtenetten. Een brochure van de Metropoolregio Amsterdam¹⁷ naar aanleiding van een studie uit 2017 van ECN en TNO, geeft cijfers over de CO₂-uitstoot van een gascentrale (de Diemercentrale) die zowel warmte als elektriciteit produceert. Volgens deze bron was de CO₂ uitstoot van het Amsterdamse warmtenet in 2017 al 32 kg CO₂/GJ, dat is dus de uitstoot die de wet pas 10 jaar later eist, in 2026. En dit betekent dat over de gehele looptijd van deze Warmtewet, tot en met 2030, Vattenfall in het geval van de Diemercentrale niet verplicht is tot enige aanvullende maatregel. Pas in 2031 zou Vattenfall de CO₂-prestatie aanzienlijk moeten verbeteren om de leveringsvergunning niet te verliezen. Immers, in art. 2.5 valt te lezen dat B&W de aanwijzing van een warmtekavel intrekken, indien "vijf jaar na de eerste overschrijding van een norm opgenomen in artikel 2.16, eerste lid, nog steeds meer CO₂ uitstoot dan een norm opgenomen in dat artikel (sic)."

¹⁶ Met dank aan Guus Jansen, Energy Transition Group, voor het produceren van deze tabel.

¹⁷ <https://warmteiscool.nl/wp-content/uploads/2019/07/De-Duurzaamheid-van-warmtenetten.pdf>

Tabel 2. Cijfers van Vattenfall van de duurzaamheid van de eigen warmtenetten in Nederland¹⁸

	Amsterdam Zuid en Oost	Amsterdam Noord en West	Koude-netten Amsterdam	Almere	Arnhem, Duiven, Westervoort	Nijmegen	Leidse regio	Rotterdam	Lelystad	Ede
Warmte-verliezen in %	26	29		34	28	31	30	35	37	36
CO ₂ uitstoot kg/GJ levering	26,9	26,6	14,3	27	11,6	18,2	34,2	16,3	9,9	8,0
CO ₂ -reductie t.o.v. HR gasketel/ compressiekoeling	57%	58%	64%	57%	81%	71%	45%	74%	64%	87%

Maar bij raadpleging van de website van Vattenfall wordt het beeld nog interessanter.¹⁹ Dit overzicht (2019) suggereert dat Vattenfall voor het warmtenet in de Leidse regio nu al op het niveau zit dat gevraagd wordt voor 2025, voor Amsterdam en Almere rond het niveau voor 2029, en voor de regio's Arnhem, Nijmegen, Rotterdam, Lelystad en Ede hoeft tot 2030 aan de duurzaamheid van de warmtenetten niets meer te veranderen. De reductiecijfers voor CO₂ zijn alle hoger dan de doelstelling van Nederland voor 2030.

Overigens, hoe de cijfers worden berekend is verschillend voor verschillende berekeningen, bijvoorbeeld voor Tabel 1 en Vattenfall. Art.2.16 van de Warmtewet laat in het vierde lid weten dat bij Algemene Maatregel van Bestuur regels zullen worden vastgesteld over de wijze waarop de CO₂-emissies dienen te worden berekend. Dit zal een spel zijn tussen experts dat zich grotendeels buiten de openbaarheid gaat afspelen, maar dat wel bepalend kan zijn voor de vraag of Nederland erin zal slagen om de lange termijn CO₂-doelen te gaan halen. De volgens Vattenfall meest duurzame warmtenetten, zoals in Ede, Arnhem, Nijmegen en Rotterdam draaien in belangrijke mate op het verbranden van afval, het verbranden van hout en in mindere mate restwarmte van de industrie (Shell). Deze warmte is niet CO₂-vrij, maar de overheid heeft er (vooralsnog) voor gekozen om de CO₂-emissies ervan niet (geheel) mee te tellen.²⁰ Voor de lange termijn is dit geen duurzame oplossing, vooral niet naarmate warmtenetten grootschaliger worden ingezet.

Wij zien nu enerzijds dat de ambities in de concept-warmtewet om CO₂ te reduceren ertoe leiden dat een hoge-temperatuur warmtenet slechter scoort dan een warmtepomp, anderzijds lijken de

¹⁸ <https://www.vattenfall.nl/producten/stadsverwarming/warmte-etiket-2019/>

¹⁹ Met dank aan Jeanine van de Grootveheen die mij hierop attendeerde.

²⁰ Nederland volgt de Richtlijn 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

warmtebedrijven gezien hun eigen cijfers de ambities van de warmtewet eenvoudig te kunnen realiseren. Het verbaast dan ook zeer dat de warmtebedrijven in de consultatieronde bezwaar hebben gemaakt tegen deze CO₂-ambities. Minister Wiebes rept in zijn brief aan de Kamer van het verzoek tot het aanbrengen van een 'ventiel' in de duurzaamheidsnorm.²¹ Hij is bereid om aan deze wens tegemoet te komen. In het aangepaste wetsvoorstel komt te staan dat de Autoriteit Consument en Markt de bevoegdheid krijgt om in uitzonderlijke situaties ontheffing van de duurzaamheidsnorm te verlenen.

De concept-warmtewet doet een groot aantal vragen rijzen. Bijvoorbeeld: waarom krijgt de democratisch gekozen gemeenteraad niet de bevoegdheid om een warmtekavel toe te wijzen op basis van de duurzaamste offerte? Het ligt toch voor de hand dat het meest duurzame voorstel, dat zo niet direct dan toch zeker voor 2050 leidt tot een CO₂-neutraal warmtenet, de aanbesteding wint? Maar het lijkt erop dat dit geenszins de bedoeling is. Zijn er alternatieven, dan hanteert de gemeente als criterium "dat een aanvraag hoger gerangschikt wordt naarmate het aannemelijker is dat de in artikel 2.16, eerste lid, opgenomen normen bereikt zullen worden" (art. 2.6). Voorts meldt de wet dat B&W opdrachten van Gedeputeerde Staten moeten opvolgen. Met geen woord wordt er gerept over de gemeenteraad, laat staan over een mogelijke inbreng van bewoners van de kavel. Het woord 'gemeenteraad' komt in de conceptwet maar één keer voor. Onder 'Overige bepalingen' stelt Art 13.1 dat het de gemeenteraad bij wet verboden is om ten behoeve van de duurzaamheid nadere eisen te stellen aan een warmtenet.

Wat ook opvalt is dat de kavel aan het warmtebedrijf wordt toegewezen voor een periode van minimaal 20 en maximaal 30 jaar na het doorlopen van 'een transparante en non-discriminatoire aanwijzingsprocedure' (art.2.3.1). Het gaat hier om een aanwijzingsprocedure en niet om een open aanbesteding. Misschien heeft dit te maken met het feit dat eerder is vastgesteld dat gemeenten bij het gunnen van warmtekavels zich niet altijd aan de Europese aanbestedingsregels houden.²²

Naast de zogenoemde collectieve warmtesystemen, een eufemisme voor grote netwerken in eigendom van grote energiebedrijven, in hoofdstuk 2, onderscheidt de wet nog een categorie 'kleine warmtesystemen' in hoofdstuk 3 en systemen van 'Verhuurders en verenigingen van eigenaars' in hoofdstuk 4. Bij de kleinere warmtesystemen wordt kennelijk gedacht aan coöperatieve warmteprojecten. Aan deze projecten stelt de minister in reactie op de consultatie een bovengrens van 1500 aansluitingen (was 500). Cruciaal is dat de wet de kleinere warmtesystemen als ondergeschikt beschouwt aan de grote warmtesystemen. Art. 3.1.2. onder c meldt dat B&W de aanvraag voor een klein warmtesysteem kunnen weigeren wanneer "de ontheffing significant negatieve effecten heeft op haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem van het aangewezen warmtebedrijf voor het warmtekavel

²¹ Kamerbrief over resultaten internetconsultatie Wet Collectieve warmtevoorziening, <https://www.omgevingsweb.nl/beleid/kamerbrief-over-resultaten-internetconsultatie-wet-collectieve-warmtevoorziening/>

²² Bijv. de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam in <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/grip-op-westpoort-warmte-onderzoeksrapport/index.html>

waarbinnen het gebied waar de aanvraag betrekking heeft zich bevindt". B&W zal de aanvraag ook afwijzen wanneer "aannemelijk is dat op korte termijn het collectief systeem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief systeem meer zal zijn." Art. 3.1.3. meldt voorts dat de aanvraag zal worden afgewezen "indien het gebied waar de aanvraag betrekking op heeft ligt in een gebied waar *mogelijk* een collectief warmtesysteem zal worden aangelegd..." Ik heb het woord 'mogelijk' cursief gemaakt om nog maar te onderstrepen dat grote en onduurzame warmtepartijen per definitie voorrang krijgen. Maar dit is niet alles. Zou een warmtebedrijf op coöperatieve grondslag daadwerkelijk van de grond komen, dan wordt de ontheffing alsnog ingetrokken indien het bedrijf zo populair is dat het aantal aansluitingen de 1500 te boven gaat.

Concluderend: de Warmtewet 2.0 stuurt er op aan de monopolies in de warmtewereld in het zadel te hijsen, zelfs als dat het risico met zich meebrengt dat Nederland de klimaatdoelen waaraan het zich internationaal heeft gecommitteerd niet gaat halen. De wet nodigt gemeenten uit om buiten de gemeenteraad om, buiten de publiciteit om, en buiten de betrokken bewoners om onderonsjes af te tikken met een warmtebedrijf. Precies zoals eerder in Amsterdam²³ en Nijmegen²⁴ is gebeurd.

5) Burgerinitiatieven moeten klein blijven: elektriciteit

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de helft van de lokale duurzame elektriciteit in collectief eigendom zal worden opgewekt. Zo'n afspraak bestaat niet voor duurzame warmte. Betekent dit dat burgerinitiatieven betere regelingen hebben kunnen bedingen voor elektriciteit dan voor warmte? Ik laat in deze paragraaf zien dat, ondanks de mooie woorden in het Klimaatakkoord, voor duurzame lokaal opgewekte elektriciteit precies hetzelfde geldt als voor duurzame lokaal op te wekken warmte. Het rijksbeleid is er op gericht om duurzame lokale opties van concurrentie met de monopolies uit te sluiten.

Er spelen twee zaken die nauw met elkaar verbonden zijn, de voorgenomen afschaffing van de zgn. salderingsregeling per 1 januari 2023 en de afschaffing van de zgn. postcodeoosregeling voor lokale initiatieven per 1 april 2021. In beide gevallen gaat het om het beperken van mogelijkheden van burgers om duurzame elektriciteit op te wekken met (voornamelijk) zonnepanelen. Zonnepanelen zijn de afgelopen decennia sterk in prijs gedaald en hebben een goed imago. Toch worden zonnepanelen in het beleid niet gezien als superbelangrijk om de klimaatdoelen te halen.

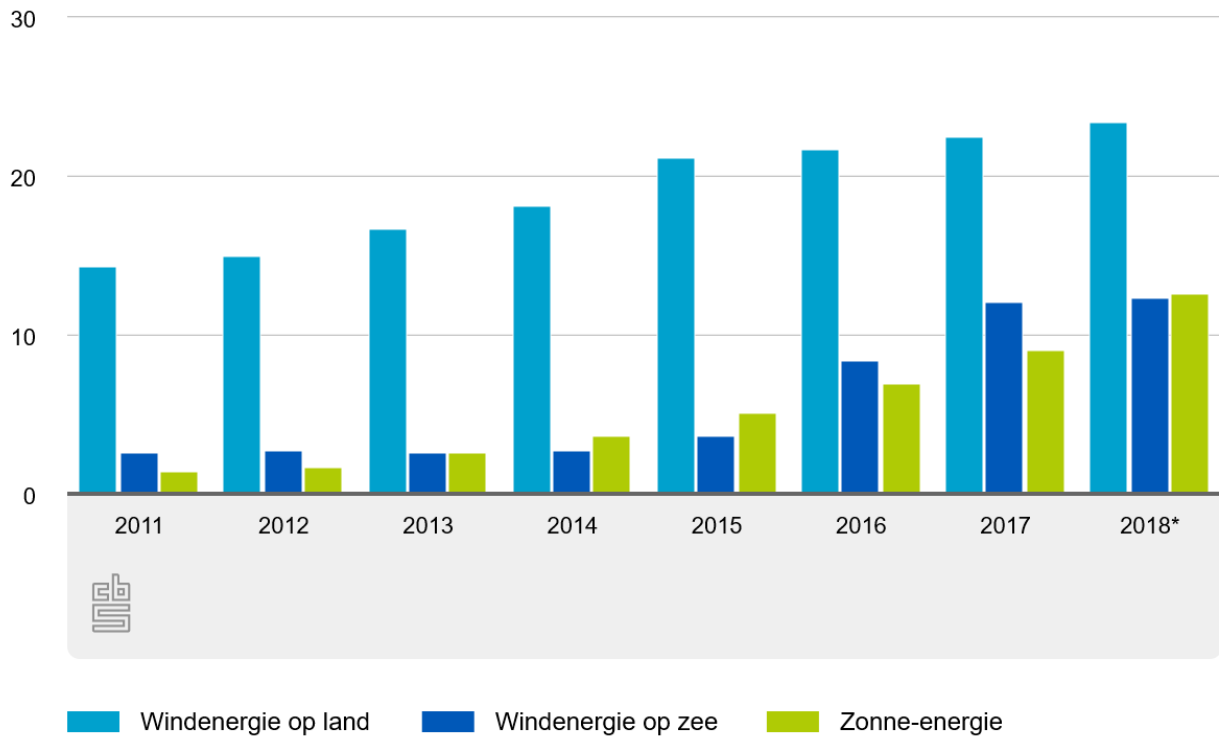
²³ Zie noot 20.

²⁴ https://www.hier.nu/uploads/inline/Bestuurlijk_rapport_Warmtevoorziening_2018.pdf

Figuur 2. Energie opgewekt met wind en zon in 2018. Bron CBS.²⁵

Energieverbruik uit wind en zon

petajoule



* = voorlopig cijfer

Maar de beeldvorming klopt niet. Volgens het CBS werd er in 2018 in Nederland meer duurzame energie opgewekt uit zon, het domein van de kleine spelers, dan met wind op zee, het domein van de allergrootste partijen. Wind op land is nog verreweg het grootst (met maar een kleine 6% aandeel burgerinitiatieven)²⁶, maar zoals Tabel 2 laat zien is zon momenteel de grootste stijger. Je zou verwachten dat de deplorabele positie van Nederland op de Europese ranglijst (Figuur 1) voor het kabinet aanleiding is om alle registers open te zetten, maar dat valt tegen.

Salderen

De salderingsregeling wordt in de beleidsstukken voorgesteld als een subsidieregeling. Alleen als er een subsidieregeling bestaat, kan deze worden afgeschaft, bijvoorbeeld met het argument dat het publieke geld beter kan worden besteed. Zo niet, dan hef je een (nieuwe) belasting waar deze voorheen niet bestond. Hoe zit dit precies? In 1996 werd in Nederland de energiebelasting ingevoerd met als doel "vermindering van de uitstoot van kooldioxide en ter bevordering van

²⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/22/aandeel-hernieuwbare-energie-naar-7-4-procent>

²⁶ https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Lokale%20Energie%20Monitor%202019_DEF_28-11-2019.pdf

energiebesparing".²⁷ De energiebelasting geldt voor elektriciteit die wordt aangevoerd over het net, ofwel 'voor de meter'. In eerste instantie was dit alleen nog de grijze, niet de groene stroom. Over energie die is opgewekt 'achter de meter', dus op het eigen dak met zonnepanelen, hoeft nog altijd geen energiebelasting te worden betaald. Dit kwam niet alleen doordat de wet duurzame energie wilde stimuleren. Aanvankelijk was er helemaal geen regeling voor zelf opgewekte energie. De zgn. analoge meter kan aangeven hoeveel elektriciteit er wordt verbruikt, maar als je elektriciteit levert aan het net, dan loopt de meter terug. Onmogelijk om aan het einde van het jaar te zeggen, hoeveel elektriciteit je hebt opgewekt. Je betaalt belasting over je verbruik minus wat je hebt opgewekt. Wat 'salderen' is gaan heten, werd in 2004 ingevoerd via een amendement op de elektriciteitswet.²⁸ Voormalig minister Kamp legde een en ander uit in een brief aan de kamer onder de eufemistische kop "Stimulering duurzame energieproductie" dd. 12 juli 2017. "De salderingsregeling is tot stand gekomen om het wettelijk kader in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie waarin analoge meters terugdraaien op het moment dat elektriciteit op het net wordt teruggeleverd."²⁹ En de minister liet ook weten dat, om de salderingsregeling te 'hervormen' (c.q. verslechteren, afschaffen) "is het noodzakelijk dat de kleinverbruiker over een meter beschikt die aan het net teruggeleverde en van het net afgenomen elektriciteit afzonderlijk kan meten."

De rijksoverheid heeft minder energiebelasting ontvangen, doordat steeds meer mensen zonnepanelen op hun eigen dak gingen installeren. Door te spreken van een subsidieregeling wordt gesuggereerd dat de overheid recht heeft op geld, dat de overheid geld misloopt. Maar heeft de overheid wel recht op dat geld? Vooruitlopend op het afschaffen van de salderingsregeling moet eerst de slimme meter aan de man gebracht worden. In 2009 verwierp de Eerste Kamer nog een voorstel, waarin de mogelijkheid was opgenomen om zes maanden hechtenis op te leggen aan iemand die de installatie van een verplichte meter zou weigeren.³⁰ Nu heeft oud-minister Wiebes opnieuw voorgesteld om een meter verplicht te stellen, waarmee het energiebedrijf kan uitlezen hoeveel stroom er is opgewekt op eigen dak en hoeveel hiervan aan het net is geleverd.

Conclusie: de salderingsregeling is geen subsidieregeling. Het afschaffen ervan betekent het invoeren van energiebelasting voor energie waarvoor, zowel om principiële als om praktische redenen, nooit eerder belasting is geheven.

Van belang zijn twee argumenten die de ministers Kamp en Wiebes hebben ingezet om de salderingsregeling van tafel te krijgen. Het eerste argument luidt dat de regeling te hoge kosten met zich mee brengt en dat dit niet noodzakelijk is gezien het rappe tempo waarmee de prijs van de zonnepanelen daalt. Er is sprake van "relatief dure regelingen voor de samenleving", terwijl de

²⁷ Staatsblad 662, 28 december 1995.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 372, nr. 45

²⁹

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z10339&did=2017D21469

³⁰ https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20090407/slimme_energiemeter_niet_verplicht

terugverdientijd bij handhaven van het salderen zal dalen tot 3 á 4 jaar in 2025.³¹ Het ECN constateert dat door de regeling aan te passen "overstimulering in de toekomst (wordt) voorkomen terwijl dit in verhouding een beperkt effect heeft op de groei van zon-PV."

Toch interessant dat de regering van het land dat het minste duurzame elektriciteit produceert van heel Europa bevreesd is voor 'overstimulering' en pleit voor het beperken van de groei van zonne-energie. Maar ja, een terugverdientijd van vier jaar is echt te mooi voor burgers. En die burgers willen ook best iets meer betalen: "Uit een studie van PwC blijkt dat het merendeel van de huishoudens bereid is te investeren in zonnepanelen bij een terugverdientijd tussen de 5 en 9 jaar."³² De minister meldt dat de terugverdientijd na afbouw van de salderingsregeling naar verwachting rond de zeven jaar zal bedragen (de meest recente brief rept van negen jaar). Dus wat is het probleem?

Net als in het hoofdstuk over warmte, zien wij dat burgers die met eigen middelen duurzame energie opwekken een andere behandeling krijgen dan de grote energiebedrijven. Ik ken geen stukken van de minister van Economische Zaken waarin wordt gesteld dat vier jaar terugverdientijd te goed is voor de (groot)aandeelhouders van Vattenfall of Shell. Wel ontkent de minister al jaren dat het zeer lage tarief energiebelasting voor dergelijke bedrijven in wezen een subsidie is voor fossiele energie.³³ Het valt ook te betwijfelen dat Nederlanders in enquêtes hebben aangegeven dat zij instemmen met de opvatting dat een terugverdientijd van vier jaar voor burgers te veel is van het goede. Mensen die investeren in zonnepanelen nemen vanwege de duurzaamheid genoeg met een iets langere terugverdientijd. Maar mogen wij hieruit concluderen dat zij een terugverdientijd van vier jaar niet op prijs zouden stellen? Bijzonder onwaarschijnlijk.

Een tweede belangrijk argument om het salderen af te schaffen is dat salderen verstorend werkt voor de elektriciteitsmarkt. "Salderen neemt de prikkel weg voor kleinverbruikers om het eigen verbruik achter de meter te optimaliseren en daarmee het elektriciteitssysteem te ontlasten en om op de juiste momenten in te spelen op veranderingen in de elektriciteitsprijs."³⁴ Dit zijn wel erg veel aannames ineen. Maar de boodschap is dat mensen die investeren in zonnepanelen een stukje verantwoordelijkheid dragen voor een mogelijke verstoring van de balans op het elektriciteitsnet. Zij zouden dus eigenlijk ook moeten investeren in opslagsystemen voor duurzame elektriciteit om het elektriciteitsnet te ontlasten. De salderingsregeling is een prikkel om dit niet te doen.

³¹ Brief van minister Kamp, getiteld "Stimulering duurzame energieproductie" met bijlage dd. 12 juli 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 31 239, nr. 263.

³² Kamerbrief oud-minister Wiebes, 25 april 2019,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/25/kamerbrief-over-omvorming-salderen>,

zie ook Brief 30 maart 2020, Afbouw salderingsregeling,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/kamerbrief-over-afbouw-salderingsregeling>.

³³ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/viuvhc0xmfyd>

³⁴ Stimulering duurzame energieproductie, 12 juli 2017.

Het rapport van PwC, waarin het salderen wordt geëvalueerd, constateert dat, gezien de onaantrekkelijke businesscase tot op heden, salderen geen negatieve invloed heeft gehad op de groei van elektriciteitsopslag in Nederland.³⁵ Recent onderzoek wijst uit dat, hoewel er misschien een businesscase bestaat voor opslag in een zgn. buurtbatterij, de verwachtingen en de belangen van de verschillende partijen te veel uiteenlopen om hier veel van te verwachten.³⁶ Toch houdt minister Wiebes de Tweede Kamer voor: "Het kabinet verwacht ... een eenvoudige, gebruiksvriendelijke regeling te realiseren waardoor het voor huishoudens financieel aantrekkelijk blijft om te investeren in zonnepanelen en tegelijkertijd overstimulering wordt voorkomen. Zo pakt de energietransitie voor de belastingbetaler niet duurder uit dan nodig. Op termijn kan zo meer duurzaamheidswinst geboekt worden, net als was beoogd in het regeerakkoord." ³⁷

Het kan niet worden ontkend dat een deel van de met zonnepanelen opgewekte elektriciteit naar het net verdwijnt. Maar in de beeldvorming wordt de consument die eigen geld inlegt in de productie van duurzame elektriciteit verantwoordelijk gehouden voor onbalans op het elektriciteitsnet, primair toch een taak voor de netbeheerder. Moet de rekening van het netbeheer bij deze mensen worden neergelegd? Is dat redelijk? Klopt de belofte dat zo *op termijn* meer duurzaamheidswinst geboekt kan worden? Of is het motto van achtereenvolgende Nederlandse kabinetten misschien: belasting innen nu, het klimaat kan nog even wachten!

Postcoderoosregeling

Bij deze regeling gaat het om salderen op andermans dak. Mensen die geen of onvoldoende mogelijkheden hebben om op eigen dak energie op te wekken krijgen vrijstelling van energiebelasting en btw over de belasting wanneer zij dit in coöperatief verband doen. Meestal worden zonnepanelen geplaatst op bijv. het dak van een school, een supermarkt of een bollenschuur. Met deze regeling werd het oorspronkelijke principe dat ten grondslag lag aan de energiebelasting in 1996 voor een deel in ere hersteld: je bent energiebelasting verschuldigd als je fossiele energie gebruikt, maar duurzame energie valt buiten de belasting. Tot de regeling werd onder druk van lokale initiatieven besloten in de formatie van het kabinet Rutte/Samsom in 2012. Opmerkelijk was de rechtszaak aangespannen door energiecoöperatie de Windvogel tegen het ministerie van Financiën, waarin werd geëist dat duurzame energie die iemand voor eigen gebruik voor de meter opwekt, vrijgesteld wordt van energiebelasting net als de energie achter de meter.³⁸ De rechtszaak werd weliswaar verloren, maar met de 'Regeling verlaagd tarief' die in de volksmond de postcoderoosregeling ging heten, werd uiteindelijk een flink deel van de eisen ingewilligd. Vanaf het eerste moment is de regeling ondermijnd door de Belastingdienst die met

³⁵ <https://hollandsolar.nl/u/files/de-historische-impact-van-salderen.pdf>

³⁶ Proka, A., Hisschemöller, M., & Loorbach, D., (2020). When top-down meets bottom-up: is there a collaborative business model for local energy storage? *Energy Research & Social Science*, 69, 101606

³⁷ Kamerbrief oud-minister Wiebes, 25 april 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/25/kamerbrief-over-omvorming-salderen>, zie ook Brief 30 maart 2020, Afbouw salderingsregeling,

³⁸ Proka, A., Hisschemöller, M., & Loorbach, D. (2018). Transition without conflict? Renewable energy initiatives in the Dutch energy transition. *Sustainability*, 10(6), 1721.

de uitvoering belast was. Het begon in de Tweede Kamer met het aannemen van het amendement van Oijk (2013)³⁹, waarin werd vastgesteld dat deelnemers aan projecten onder de regeling gegarandeerd voor 10 jaar zijn vrijgesteld van energiebelasting over de in het kader van het project geproduceerde stroom. Tien jaar was te weinig om een project terug te verdienen en dit was de Kamerleden duidelijk gemaakt. Minister Kamp heeft deze omissie naderhand wel hersteld, maar dit verklaart dat het gebruik van de regeling langzaam op gang kwam.

Ondanks de perikelen zie ik de postcoderoosregeling als het grootste succes van de lokale duurzaamheidsbeweging tot nu toe. De kern van de regeling is dat burgers zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen. Zij kunnen kiezen tussen of energiebelasting betalen en hopen dat de overheid het geld goed weet te besteden, of zelf investeren in duurzame energie. Het principiële verschil met een subsidieregeling is, net als bij salderen, dat mensen hun eigen geld uitgeven en geen geld van een ander (subsidie). Door de aard van de regeling is de enige fysieke beperking de zgn. postcoderoos, die garandeert dat er sprake is van relatief kleinschalige opwekking in de eigen buurt of wijk. Er is geen beperking aan het aantal deelnemers noch is er de verplichting dat ook minder vermogende deelnemers eigen geld inleggen.

Tabel 3. Ontwikkeling collectieve zonprojecten met postcoderoos en SDE+.

	Postcoderoos		SDE+	
	Aantal projecten	kWP	Aantal projecten	kWP
2014	6	0,4	6	1,5
2015	18	0,3	29	3,5
2016	47	3,2	53	17,2
2017	118	8,9	82	24,2
2018	243	25,9	127	43,6
2019	392	43,5	171	68,5

Bron: Lokale Energiemonitor 2019⁴⁰

Burgerinitiatieven maken ook gebruik van andere regelingen, zoals de SDE+ -regeling. Het gerealiseerde vermogen in de SDE+ -projecten is gemiddeld hoger – daar is de SDE ook voor bedoeld. Deze regeling wordt dan ook vooral door grote partijen gebruikt, die in het algemeen beter in staat zijn om projecten voor te financieren. Tabel 3 laat zien dat er rond 2016 een kantelpunt is, waar energiecoöperaties kiezen voor de postcoderoosregeling boven de SDE+. In eerste instantie betekent dit een groter aantal projecten, maar er lijkt ook een trend zichtbaar richting een hogere opbrengst.

³⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal 2013, 2014: 33752, nr. 23.

⁴⁰

https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Lokale%20Energie%20Monitor%202019_DEF_28-11-2019_1.pdf

Zoals het in Nederland eigenlijk altijd gaat; zodra een regeling gaat lopen en mensen eraan gewend raken, wordt de regeling afgeschaft. Nederland is het land waar regelingen voor duurzaamheid nooit een lang leven beschoren zijn, waar elk kabinet de regels wil herzien, wat de betrouwbaarheid van de overheid niet ten goede komt. En dat terwijl in de evaluatie van de regeling in 2017 werd geadviseerd om de regeling met rust te laten: "Wat ons betreft is het van belang om de postcoderoosregeling, die pas sinds 2016 in de huidige vorm van kracht is, op korte termijn niet fundamenteel aan te passen. Enerzijds omdat de regeling in de huidige vorm bijdraagt aan het beoogde doel, de kwantitatieve resultaten naar verwachting nog sterk zullen toenemen, de additionele uitvoeringskosten daarbij zullen afnemen en de regeling zich in een fase bevindt waarin opgedane kennis en ervaring verspreid worden. En anderzijds om het vertrouwen van burgers en coöperaties in een betrouwbare overheid bij het stimuleren van de energietransitie te borgen." ⁴¹

Minister Wiebes legde dit advies naast zich neer. Hij voerde twee argumenten aan om de regeling al in 2021 af te schaffen. Het eerste argument is dat de energiebelasting op elektriciteit geleidelijk omlaag gaat. Dit idee komt uit het Klimaatakkoord, niet van de zgn. elektriciteitstafel maar van de warmtetafel. De achtergrond is het streven om de aanschaf van warmtepompen aantrekkelijker te maken dan aardgas; hiertoe moet de belasting op aardgas omhoog en op elektriciteit omlaag. Het tweede argument is het afschaffen van de salderingsregeling. Als burgers achter de meter al geen recht meer hebben op teruggave van energiebelasting voor de stroom van hun panelen, dan hebben mensen die de stroom over het net moeten aanvoeren dat al helemaal niet. Het is onwaarschijnlijk dat consumenten op korte termijn massaal zullen overschakelen op de warmtepomp, maar het is wel al duidelijk dat met dit beleid een flinke klap wordt toegebracht aan de lokale energiebeweging.

De postcoderegeling wordt opgevolgd door een subsidieregeling. Wat gebeurt er met de lopende projecten die onder de bestaande regeling vallen? De minister kondigt aan dat voor deze projecten de postcoderoosregeling blijft bestaan, maar dat is een wassen neus.⁴² Immers, doordat de elektriciteitsbelasting jaarlijks zou worden verlaagd wordt de terugverdientijd voor de investeringen van bestaande projecten steeds langer. De rijksoverheid heeft zich gecommitteerd aan een looptijd van de projecten van 15 jaar, maar toen was niet bekend dat de energiebelasting zou worden verlaagd. De minister schrijft: "Ik heb onderzocht of het mogelijk is om voor deze groep een overstap- of afkoopregeling te maken, zodat ze het recht op een verlaagd energiebelastingtarief kunnen inwisselen tegen subsidie. Ik moet echter concluderen dat dit niet werkbaar is." Dit betekent dat de deelnemers nu totaal niet meer weten waar zij aan toe zijn. De minister maakt het nog erger, doordat één element uit de bestaande regeling wel komt te vervallen. Mensen die onder de oude regeling naar buiten de postcoderoos verhuizen,

⁴¹ Bijlage bij IBO-rapport; PBL en ECN (2016). Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies, p. 31, p. 36.

⁴² Informatie voor deze passage is aangeleverd door Mariette Wessels, secretaris van mijn energiecoöperatie Kennemer Kracht. Mijn dank hiervoor. Via mijn participatie in een van hun projecten ben ik hier zelf belanghebbende, want mijn elektriciteitsvoorziening wordt nagenoeg gedekt door 10 zonnestroomdelen op het NOVA-college in Haarlem.

hebben geen recht meer op teruggave energiebelasting. Zij konden dan hun aandelen overdoen aan nieuwe leden van de coöperatie. Deze mogelijkheid komt evenwel te vervallen.⁴³ Dit betekent dat mensen die verhuizen of bijvoorbeeld de nabestaanden van mensen die overlijden, door toedoen van de overheid hun inleg kwijt zijn, voor zover die niet is terugverdiend.

Wat gaat er voor de nieuwe projecten veranderen vanaf 1 april 2021? Er is een subsidieregeling, die volgens zowel de minister als belangenorganisatie Energie Samen minder complex is dan de bestaande postcoderoosregeling. Er is reden om hieraan te twijfelen.⁴⁴ Nieuw is dat er een maximum omvang aan projecten wordt gesteld. Net als in de Warmtewet voor de zgn. 'kleine' warmtesystemen. Art. 4.1 van de subsidieregeling gaat over de hoeveelheid elektriciteit die per project kan worden gesubsidieerd: "Het aantal kWh dat jaarlijks voor subsidie in aanmerking komt [...] bedraagt ten hoogste het in de beschikking tot subsidieverlening voor een kalenderjaar vastgestelde maximum aantal kWh."⁴⁵ Het maximum wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld via het zgn. Openstellingsbesluit. Er zijn maxima voor zon en voor wind. Zo geldt voor 2021 dat subsidie wordt verleend voor "productie-installaties voor de productie van hernieuwbare elektriciteit uit zonlicht uitsluitend met een of meer fotonvoltaïsche zonnepanelen, die zijn aangesloten op het elektriciteitsnet met een grootverbruikersaansluiting en die een totaal nominaal vermogen hebben dat ten hoogste 500 kWp is."⁴⁶ Elk jaar beslist de minister over de maximale omvang van projecten van burgerinitiatieven.

Ook bepaalt de minister elk jaar de totale omvang van het subsidiebedrag en de hoogte van de subsidie per kWh die energiecoöperaties mogen besteden. Voor 2021 had de minister streng ingezet, een verlaging met circa 50% ten opzichte van de postcoderegeling. Uiteindelijk lijkt de schade mee te vallen. Ieder jaar zal er moeten worden onderhandeld over hoeveel geld burgerinitiatieven mogen inzetten. Als de pot op is, moet het project wachten. Periodiek wordt ook gezien hoe de subsidies gedurende de looptijd van het project kunnen worden verlaagd.

Conclusies elektriciteit

Evenals bij de warmte blijkt ook voor de elektriciteit dat grote partijen voorgaan. Ondanks de afspraken in het Klimaatakkoord, stuurt de overheid op het klein houden van burgerinitiatieven. Door toedoen van de overheid kunnen mensen hun inleg in zonnepanelen zo maar weer verliezen. Het land dat in Europa het slechtst scoort op het aandeel duurzame energie en hiervoor nu de prijs betaalt aan Denemarken, heeft met belastinggeld een circus opgetuigd om 'overstimulering' van burgerinitiatieven te voorkomen.

⁴³ <https://energiesamen.nu/pagina/39/postcoderoos-regeling-in-het-kort/51/qa-over-opvolger-van-postcoderegeling#verhuizing>

⁴⁴ Zo betekent het regime van de energiebelasting dat een coöperant nooit meer stroom kan opwekken dan zij / hij zelf verbruikt, omdat je over stroom die je niet verbruikt ook geen belasting kunt terugkrijgen. Maar bij een subsidieregeling geldt die vanzelfsprekende beperking niet en hiervoor moet dus de nieuwe regeling een oplossing gaan vinden. Die oplossing is dat er een minimum wordt gesteld aan het aantal leden dat per project meedoet.

⁴⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/subsidiecooperatieveenergieopwekking>

⁴⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/subsidiecooperatieveenergieopwekking>

6) De consequenties van het beleid voor de doelen uit de Klimaatwet

Zowel voor duurzame warmte als duurzame elektriciteit valt op dat burgerinitiatieven niet direct in de spotlight staan van het beleid. Kleinschalige initiatieven lijken te worden toegestaan, zolang zij grootschalige initiatieven niet in de weg zitten. Kleinschalige activiteiten zijn in de ogen van de beleidsmakers kennelijk niet de activiteiten waarmee ons land de klimaatdoelen gaat halen. Tegelijkertijd lijken beleidsmakers beducht dat burgerinitiatieven kunnen gaan concurreren met activiteiten van de energiesector. Voor projecten voor opwek van warmte en stroom wordt de omvang aan een maximum gekoppeld. Er wordt ook gesteld dat burgers genoeg moeten nemen met een minder goede terugverdiendtijd dan energiebedrijven.

Wat zijn de consequenties van het klein houden van burgerinitiatieven voor het halen van de klimaatdoelen?

Warmte

Wat kunnen wij ons voorstellen bij een klimaatneutrale warmtevoorziening? Voor oudere woningen vormt ruimteverwarming het overgrote deel van de energievraag. Een kleiner deel gaat naar warm tapwater (douchen) en een nog kleiner deel naar koken. Voor ruimteverwarming hebben mensen in huis circa 20°C nodig. Om deze binnentemperatuur te realiseren, wordt momenteel gewerkt met hoge aanvoertemperaturen, wel 80°, die de radiatoren binnenkomen. Als vuistregel geldt dat, om een hoge temperatuur te bereiken, een vuurtje gestookt moet worden. Dit is dus geen duurzame warmte, want er komt CO₂ vrij. Bovendien wordt er veel energie weggegooid, want een woning heeft die hoge temperatuur niet nodig.

Daarom is duurzame warmte voor de gebouwde omgeving in principe lage-temperatuurwarmte. Deze warmte is uiteindelijk afkomstig van de zon, de belangrijkste duurzame warmtebron in Nederland. Lage-temperatuurwarmte is hernieuwbaar (elke dag komt de zon op) en CO₂ neutraal (geen emissies). Zonnewarmte kan worden geoogst in bijvoorbeeld kassen, uit het oppervlaktewater, de ondiepe bodem, daken, bestrating enz. In principe is het mogelijk om voor heel Nederland een 100% duurzame lage temperatuur warmteoplossing te kiezen, mits de warmte uit de zomer kan worden opgeslagen en mits de huizen worden geïsoleerd en de cv-radiatoren worden vervangen door afgiftesystemen die geschikt zijn voor lage temperatuur, bijv. in de vloer, muur, plafond of via lage-temperatuur-radiatoren.

Het argument voor een buurtwarmtenet met lage temperaturen is niet dat je warmte van 'buiten de wijk' naar binnen gaat transporteren, maar dat een collectieve warmte-koude opslag (wko) meestal goedkoper is dan individuele systemen die elkaar ook nog in de weg kunnen zitten. Collectieve systemen kunnen ook goed helpen om op wijkniveau overschotten en tekorten te balanceren, bijvoorbeeld tussen woningen en kantoren. Zijn individuele voorzieningen goedkoper en zitten warmte- en koudeopslagsystemen van verschillende huizen elkaar niet in de weg, dan is een collectief warmtenet natuurlijk niet nodig.

Een collectief of individueel systeem dat gebruik maakt van een duurzame warmtebron en duurzame elektriciteit is een klimaatneutraal systeem en past hiermee binnen de lange-termijndoelen van de Klimaatwet. Bovendien hebben lage temperaturen enkele belangwekkende gezondheidsvoordelen. Zo kun je voor hetzelfde geld duurzaam koelen als het erg warm is, zonder dat je extra elektriciteit moet gebruiken.

Voor nieuwbouw is in Nederland al aardig wat ervaring opgedaan met lage temperaturen. Er zijn ook al oude, monumentale gebouwen overgegaan naar een wko en lage temperatuurverwarming, zoals de Tempel in Den Haag.⁴⁷ en de Diamantbeurs in Amsterdam.⁴⁸ Er zijn diverse berekeningen die uitwijzen dat oude wijken kunnen overstappen naar lage temperaturen met een wko, zoals voor het Ramplaankwartier in Haarlem⁴⁹ of de van der Pekbuurt in Amsterdam.⁵⁰ In de praktijk geldt voor lage temperatuurwarmte, zoals aquathermie of warmte uit de ondiepe bodem dat hiermee in 60% van de warmtevraag wordt voorzien en dat 40% moet worden opgewekt met elektriciteit. De CMAG/CE-studie voor Den Haag laat zelfs zien dat 90% van de warmte lokaal hernieuwbaar aanwezig is.⁵¹ En dit kan in de toekomst alleen maar nog beter worden. Mensen kunnen in hun buurt werken aan nieuwe duurzame bronnen voor warmte en elektriciteit, zoals via kassen en serres. Warmteprojecten laten zich goed koppelen aan stadslandbouwprojecten. Ook kleinschalige warmtekracht met lokale biomassa (snoeihout, riet, gras, gft afval) en nieuwe sanitatie ofwel riothermie behoren tot de mogelijkheden. Als er eenmaal een infrastructuur voor lage temperatuur aanwezig is, dan is er nog de tijd om het systeem doelmatiger in te richten. Je kunt voor de eerste periode, bijvoorbeeld voor dagen dat het heel erg koud is, terugvallen op aardgas of fossiele restwarmte. Niet alles hoeft ineens 100% duurzaam, mits het maar zeker is dat de klimaatdoelen van 2050 kunnen worden gehaald.

Maar zitten wij eenmaal vast aan een infrastructuur die bij uitstek geschikt is voor hoge temperatuur, dan is die zekerheid er niet. De zogenaamde open netten bieden geen oplossing voor dit probleem, want aan een hoge-temperatuur-infrastructuur kan alleen hoge-temperatuurwarmte worden toegevoegd. Duurzaamheid met hoge temperatuur is theoretisch mogelijk, maar het grote probleem wordt gevormd door de uiteindelijke kosten die de eindgebruikers moeten gaan opbrengen. Stel dat beloftes kunnen worden ingelost en dat er duurzame biomassa beschikbaar is, en vanaf 2040 groene waterstof⁵², of dat de hoge

⁴⁷

<https://www.rvo.nl/sites/default/files/Kantoor%20De%20Tempel%20gebouwd%20voor%20de%20toekomst.pdf>

⁴⁸ <https://dejong.nl/project-in-beeld-deeloplevering-restauratie-diamantbeurs-amsterdam/>

⁴⁹ <http://www.zonnewarmtenet.nl/>

⁵⁰

https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8609301/1/2__Warmtescenarios_vanderPekbuurt_v04

⁵¹ <https://www.ce.nl/publicaties/2273/hybride-warmtenetten-kansen-voor-den-haag>

⁵² Zie voor een goede kritiek op deze denkbeelden onder meer

<https://www.wattisduurzaam.nl/15443/energie-beleid/tien-peperdure-misverstanden-over-wondermiddel-waterstof-2/>

temperaturen gemaakt worden met duurzame elektriciteit.⁵³ Die bronnen zijn haast per definitie schaars, dus duurder, en bovendien heb je er meer van nodig wanneer je kiest voor hoge temperaturen, dus ook om die reden duurder. Ook de huidige voorstellen om eerst warmtenetten aan te leggen en pas later te isoleren komen erop neer dat kosten van de energietransitie worden afgewenteld op eindgebruikers. Het risico van hogere kosten is minder draagvlak. Voorstellen om duurzame elektriciteit in te zetten voor hoge-temperatuurwarmte of het maken van groene waterstof betekent dat een groter beroep op de fysieke leefomgeving gaat worden gedaan voor duurzame energieopwekking. Het risico: afkalving van draagvlak. En minder draagvlak betekent weer een risico dat de klimaatdoelen niet gaan worden gehaald. Immers, dan zullen de warmtenetten gevoed blijven worden met fossiele bronnen.

Een tegenargument zou kunnen zijn dat de investeringskosten voor een duurzaam systeem met zeer lage temperatuur wellicht hoger zijn dan voor hoge temperaturen. Niet alleen moet er een warmtenet worden aangelegd, maar ook moet er een warmte-koude-opslag (wko) komen.⁵⁴ Dan moeten de huizen geschikt gemaakt worden voor verwarming met lage temperaturen. De opbrengsten van deze investeringen vallen gunstig uit voor de eindgebruikers (lager energieverbruik) maar niet voor de warmtebedrijven. Dit verklaart dat de warmtebedrijven terughoudend zijn met het investeren in lage temperaturen. Er wordt al geklaagd over het lage rendement op hoge temperatuursystemen, terwijl de kosten van stadswarmte voor de Nederlandse consument nu al behoorlijk hoger zijn dan die in omliggende landen.⁵⁵ Bedrijven die wel met lage temperaturen aan de slag gaan lijken in Nederland hun businessmodel alleen rond krijgen wanneer zij de afnemer een pakket aanbieden met hierin ook de warmtepomp en de elektriciteit voor de warmtepomp. Vroeger heette dit gedwongen winkelnering. Evenals met het opwekken van duurzame elektriciteit loopt Nederland als het om warmte gaat kennelijk achter bij andere Europese landen. Dit betekent dat er in Nederland een ongelijk speelveld is tussen de grote warmtebedrijven die al haast een monopolypositie hebben voor fossiele warmte en meer duurzame bedrijven. Hoe meer je de innovatie blokkeert, des te ongelijkvloeser wordt dit speelveld en des te moeilijker gaat het worden om de klimaatdoelen te gaan halen.

Sociale ondernemingen van burgerinitiatieven, de zgn. warmteschappen, kunnen de verduurzaming van de warmtevoorziening aanjagen, omdat zij geen (super)winsten hoeven te maken. Maar de renovatieprogramma's, de aanleg van infrastructuur en wko-systemen vergen investeringen die een lange-termijn terugverdientijd vragen, misschien wel 40 jaar. In het nieuwe

⁵³ <https://www.eneco.nl/over-ons/wat-we-doen/duurzame-bronnen/Warmtepomp-RWZI-Utrecht/>

⁵⁴ Volgens internationaal onderzoek zijn de kosten van lage-temperatuur-infrastructuur lager dan voor een hoge-temperatuur-infra. Zie bijv. BUFFA, Simone, et al. 5th generation district heating and cooling systems: A review of existing cases in Europe. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2019, 104: 504-522.

⁵⁵ Annelies Huygen en Sanne Akerboom. Annelies Huygen, Sanne Akerboom en Saskia Lavrijsen (2020). Geef gemeenten de vrijheid om innovatieve warmtenetten toe te staan, in ESB 105 (4787) p.336-339. Consultatiereactie prof. dr. Annelies Huygen, dr. Sanne Akerboom en prof. dr. Saskia Lavrijsen Universiteit Utrecht en Universiteit van Tilburg

bedrijfsmodel is de duurzame energie in feite gratis, maar via de warmterekening moeten wel de investeringen worden terugverdiend.

Wil de overheid ernst maken met het halen van de klimaatdoelen, dan zal de Warmtewet niet alleen de concurrentie op duurzaamheid moeten bevorderen, maar ook ruimte moeten bieden aan verschillende bedrijfsmodellen die verbonden zijn aan resp. een centraal gestuurd hoge-temperatuursysteem en een decentraal lage-temperatuursysteem. De overheid zou moeten faciliteren dat burgerinitiatieven sociaal kapitaal ter beschikking staat tegen marktconforme rente. Een lange looptijd garandeert aantrekkelijke energielasten. Deze gedragslijn voor de overheid volgt naar mijn mening uit de Europese richtlijnen, waarin burgerinitiatieven gelijke kansen worden toegezegd in de markt voor duurzame energie (hoofdstuk 2). Waar het nu in de warmtewet aan ontbreekt is de erkenning van het belang van vraagsturing: burgers en andere afnemers dienen een beslissende stem te hebben in de keuze van het warmtesysteem, want zij zijn degenen die er voor gaan betalen.

Het belang van democratische controle

Het tekort aan democratische controle door de tweede kamer, provinciale staten en gemeenteraden van de rijksoverheid is niet alleen voorzien in de warmtewet 2.0 maar doet zich voelen in de praktijk. In het rapport *Waar vuur is, is rook*, wees ik al op de belangenverstrengeling tussen gemeente Amsterdam en Vattenfall, en hoe de gekozen gemeenteraad zich buiten spel liet zetten. Wat geldt voor een gemeenteraad geldt ook voor de Tweede Kamer. Dit wordt goed geïllustreerd door de besluitvorming inzake de warmtevoorziening voor Den Haag, om te beginnen het Binnenhof, het huis van onze parlementaire democratie, na renovatie. Het Binnenhof is al gedeeltelijk aangesloten op het hoge-temperatuur-warmtenet van Eneco (tegenwoordig Mitsubishi). Dit warmtenet draait nu op aardgas. Het valt niet in te zien, waarom het Binnenhof aan te sluiten op het hoge-temperatuurnet van Eneco, terwijl er nu al een aantal wko's ligt onder de Haagse binnenstad, waaronder één onder de Hofvijver. Maar hier heeft de Kamer niet over gesproken! De Tweede Kamer is niet op het idee gekomen om concurrerende opties te laten meedingen voor de meest duurzame verwarming van het Kamergebouw. Waarom geen gebruik gemaakt van de ervaring met De Tempel, het Haagse monument dat al 8 jaar duurzaam verwarmd wordt? Het is gissen, maar ik denk dat de Kamerleden dit gewoon niet weten. Het kabinet heeft andere prioriteiten als het om verwarmen gaat. De laatste jaren zijn er flinke stappen gezet met het project LDM, de zg. Leiding door het Midden. Dit is een transportnetwerk waarmee de fossiele restwarmte van Shell in Pernis door Zuid-Holland wordt getransporteerd en dan door Eneco kan worden verkocht aan de inwoners van Den Haag. In september 2019 berichtte minister Wiebes dat Gasunie, een 100% staatsdeelneming, het project zou overnemen en dat het ministerie tot 100 miljoen euro zal bijdragen.⁵⁶ De Haagse gemeenteraad is nog niet helemaal overtuigd van nut en noodzaak van de LDM. Dit heeft te maken met de eerder genoemde studie van CMAG/CE waaruit blijkt dat Den Haag in wel 90% van de Haagse warmtevraag kan voorzien uit lokale lage- en midden-temperatuurbronnen. Het heeft ook alles

⁵⁶ Gemeente Den Haag, Overzicht bestuurlijke informatie Leiding door het Midden, 4 februari 2020.

te maken met het feit dat Den Haag een groot aantal lokale initiatieven telt die bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor investeringen in duurzame warmte. Wat zijn de consequenties van de LDM voor deze initiatieven? Is er nog ruimte voor lage-temperatuuroplossingen? In de beantwoording van tal van concrete vragen van Haagse raadsleden (2 januari 2020) wordt er omheen gedraaid.⁵⁷ Lokale bronnen, zoals geothermie, kunnen worden aangesloten, zo wordt gesteld. Maar geothermie is een hoge temperatuurbron, waarmee overigens in het recente verleden Den Haag geen goede ervaringen heeft opgedaan: kosten ruim 20 miljoen euro.⁵⁸ Ook andere vragen worden niet dan wel niet naar waarheid beantwoord. Interessant is dat een groot deel van de vragen beantwoord worden door Eneco en Gasunie. In maart 2020 meldt Omroep West dat een overijverige Haagse ambtenaar buiten het college van B&W om namens de gemeente een zienswijze heeft geschreven en stukken voor de wethouder verborgen waren gehouden.⁵⁹ Ook voor Amsterdam zien wij dat ambtenaren eigenmachtig besluiten hebben genomen. De wethouder voelde zich weliswaar overvallen, maar meent wel dat de LDM nodig is om de klimaatdoelen te halen. De Haagse raad is kritisch, maar zal mogelijk worden gepasseerd, aangezien de uiteindelijke besluiten door de provincie Zuid-Holland zullen worden genomen.

Volgens de critici zal de aanleg van de LDM niet bijdragen aan de verduurzaming, er is mogelijk sprake van illegale staatssteun aan de fossiele industrie. Deze (1) krijgt betaald voor afval(warmte), terwijl zij ervoor zou moeten betalen, (2) krijgt extra CO₂-emissierechten die steeds meer geld waard worden en waardoor ze de eigen verduurzaming kunnen uitstellen, (3) geeft geen garantie dat er in 2030-2050 nog afvalwarmte zal zijn en (4) geeft geen garanties dat de eventuele afvalwarmte CO₂-neutraal zal zijn. Hier staat tegenover dat, wanneer de LDM er eenmaal ligt, er sprake zal zijn van zogenaamde sunk costs. De pijp kan op lager dan marginale kosten concurreren met potentiële nieuwe lokale bronnen hetgeen de financiering daarvan welhaast onmogelijk maakt.

De minister van Economische Zaken heeft verantwoordelijkheid genomen voor een beleid, waarmee duurzame alternatieven ontwikkeld door Haagse burgerinitiatieven, van concurrentie worden uitgesloten. De Haagse gemeenteraad heft zich alert getoond, maar dreigt te worden uitgesloten van besluitvorming over de Haagse warmtevoorziening. In de Tweede Kamer is het vooralsnog stil gebleven.

Elektriciteit

Ook al wordt er met een lage-temperatuur-warmtesysteem zoveel mogelijk elektriciteit bespaard, er moet nog veel worden opgewekt. Op dit moment tekenen goedwillende adviseurs en beleidsvoorbereiders windturbines en zonneweides in weilanden en zelfs in natuurgebieden. Het is

⁵⁷ https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8323344/1/RIS304282_bijlage

⁵⁸ <https://www.ad.nl/den-haag/miljoenen-overheidsgeld-verdampt-door-mislukt-plan~a6c7f7be/>

⁵⁹ <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4007627/Den-Haag-overvallen-door-provincie-bij-aanleg-mega-pijp-voor-warmte-uit-Rotterdam>

twijfelachtig of hiervoor wel draagvlak zal ontstaan. De rijksoverheid heeft in dit opzicht twee fouten gemaakt.

Ten eerste, doordat de overheid bij eindgebruikers de prikkels wegneemt om lokaal duurzame stroom te produceren, worden enorme kansen gemist om hier vaart te maken zonder draagvlak te verliezen. Ik citeer het jaarverslag van de stichting Kennemer Energie (SKE) over 2019, waarin een pleidooi is opgenomen om de energiebelasting voor elektriciteit in de eerste schijf uit te breiden naar de tweede en de derde schijf. "Wanneer de belasting in de tweede en derde schijf zou worden verhoogd tot een niveau vergelijkbaar met de eerste schijf is er geen enkele subsidie meer nodig om de zonnestroominstallaties op grote daken rendabel te maken. Door de extra belastinginkomsten via een andere weg weer ten goede te laten komen aan deze bedrijven hoeft dit niet tot extra lasten voor ondernemingen te leiden, terwijl er wel een sterke stimulans ontstaat om te verduurzamen. Door te zorgen dat 'de gebruiker betaalt' hoeft het geld niet via ingewikkelde subsidiemechanismen te worden rondgepompt." ⁶⁰ Een vergelijkbare positie is eerder ingenomen door deelnemers aan een strategische dialoog met lokale initiatieven over de toekomst van de lokale energiebeweging. ⁶¹ Het SKE-jaarverslag rekent voor "dat er in de regio ruim 4.000 panden zijn waarop (in beginsel) PV-installaties van minimaal ca. 150 panelen gerealiseerd kunnen worden en dat het (realistisch) potentieel ca. 1,2 miljoen panelen bedraagt." Een simpel rekensommetje leert dat dit een potentieel is van circa 350 miljoen kWh, een zeer forse stap om in de huishoudelijke elektriciteitsvraag in de regio Zuid-Kennemerland/IJmond te voorzien. Zonnepanelen op grote daken hebben als voordeel dat (1) er geen concurrentie is met de publieke ruimte; (2) minder belasting van het elektriciteitsnet optreedt (omdat de stroom wordt verbruikt op de plaats van opwekking); (3) maatschappelijk draagvlak bestaat (blijkens de uitkomsten van de 30 RES-en). Maar het beleid is er niet op gericht om dit potentieel te benutten. Door de afbouw van de SDE+ en de beperkingen van de opvolger van de postcoderoosregeling, loopt de terugverdientijd op tot minimaal 12 jaar, wordt de omvang van projecten beperkt en zal de investeringsbereidheid van burgers en ondernemers wellicht afnemen. ⁶²

Ten tweede mist het beleid door de gescheiden benadering van elektriciteit en warmte de kans op technische en sociale innovatie. Een voorbeeld is de wijze waarop ProRail al meer dan 10 jaar geleden is omgegaan met een uitvinding uit 2007: het concept Zonnespoor. Deze maakt het mogelijk om hoog boven het spoor een overkapping te plaatsen met zonnepanelen zonder dat er interferentie plaatsvindt tussen de opgewekte zonnestroom en de hoogspanning boven het spoor. ProRail weigerde mee te werken aan een technisch haalbaarheidsonderzoek. Toen ik ProRail in 2017 nog eens benaderde met hetzelfde verzoek, in de veronderstelling dat het gevoel van urgentie in 10 jaar misschien was gegroeid, weigerde men mij in gesprek te gaan. Hetzelfde gold voor de klimaatdeskundige van de NS die kennelijk te horen had gekregen om niet met mij te spreken. ProRail was kennelijk na zoveel jaren nog steeds ontstemd over het feit dat het

⁶⁰ <https://kennemerenergie.nl/2020/04/20/jaarverslag-kennemer-energie-2019/>

⁶¹ Antonia Proka, Matthijs Hisschemöller, Derk Loorbach en Sjors Overbeke (2017). Naar een strategie voor de Nederlandse energiecoöperaties. Drift, Rotterdam, Erasmusuniversiteit. <https://drift.eur.nl/nl/publicaties/naar-een-strategie-voor-de-nederlandse-energiecooperaties/>

⁶² Cf berekeningen door de stichting Kennemer Energie.

toenmalige kamerlid Van Gent in 2010 schriftelijke vragen had gesteld over de kwestie. Innovatoren die zich in Nederland inzetten voor duurzame innovaties lopen het risico te worden genegeerd. De minister zegt het anders: "Voor mij staat voorop dat ProRail zich primair richt op haar kerntaken." ⁶³

Er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken dat de optie Zonnespoor, indien onderzoek dit zou uitwijzen, een enorm verschil zou maken voor Nederland. En wat boven het spoor kan, kan veelal ook boven de (snel)weg. De opbrengst boven een spoor of een weg is gigantisch veel hoger dan er langs. Nederland heeft behoefte aan multifunctioneel ruimtegebruik. En als wij dit in stedelijk gebied doen, waarom dan ook niet meteen de warmte oogsten? In beginsel kan dit allemaal in coöperatief beheer van de eindgebruikers, mits er een goede fiscale regeling is. Ook hier geldt immers dat er een investering nodig is met een lange terugverdientijd. Er is een dure infrastructuur nodig, maar deze kan wel wat decennia mee. Hier staat tegenover dat controverses over zonneweides of windturbines veelal zullen uitblijven en er gewerkt kan worden aan een functionele inpassing van duurzame energie in het stedelijke landschap.

Wat wij, samenvattend, zien is dat het rijksbeleid ten aanzien van elektriciteit averechts werkt, terwijl Nederland toch de enorme achterstand in Europa zal moeten inlopen. Mensen die al hebben geïnvesteerd dan wel willen investeren in duurzame elektriciteit krijgen te maken met een lastenverzwaring, terwijl de mensen die niets doen te maken krijgen met een lastenverlichting. Dit is de harde realiteit van het moment. De Nederlandse overheid eigent zich geld toe waar de overheid geen recht op heeft, en onderbouwt dit met potsierlijke argumenten die veel gemeen hebben met de argumentatie van de belastinginspecteur in de volkstuin in de gelijknamige Van Kooten en De Bie-sketch uit 1980. ⁶⁴

7) Conclusies: implicaties voor de lokale energiebeweging

In het voorgaande is aan de hand van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van burgers en de lokale energiebeweging een beeld geschetst dat ik zou willen duiden als een mix van onwetendheid, onverschilligheid, desinteresse en kwade wil. Steeds wordt dezelfde trend waargenomen: grote spelers eerst, het klimaat kan wachten. Het valt op dat het beleid gebaseerd is op vertrouwen in de grote energiebedrijven die in diverse toonaarden beloven dat zij de problemen in de gebouwde omgeving kunnen oplossen zonder hier overigens garanties voor te geven. Het valt ook op dat participatie van de eindgebruikers van energie niet aan de orde is en zelfs voor gemeenteraden is er nauwelijks een rol weggelegd. Het kabinet zet in op het uitsluiten van duurzame alternatieven voor hoge-temperatuur-warmtenetten. Het valt te begrijpen dat pottenkijkers hierbij niet welkom zijn. Overheden hebben zich afhankelijk gemaakt van de fossiele warmtelobby die een zeer grote invloed heeft op het landelijke en lokale beleid (LDM). Dit verschijnsel heb ik hierboven aangeduid als *regulatory capture*. De overheid moet staan voor het algemeen belang, maar wordt gegijzeld door de fossiele industrie.

⁶³ <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/ah-tk-20092010-2746.html>

⁶⁴ Volkstuinbelasting, Koot en Bie, <https://www.youtube.com/watch?v=IJy69eEcmdI>

Waar het de duurzame elektriciteit betreft zien wij dat de rijksoverheid regelingen die burgers faciliteren om hun eigen stroom duurzaam op te wekken beëindigt en dit onderbouwt met argumenten die duidelijk maken dat de grote marktpartijen een streepje voor hebben (terugverdientijd van vier jaar is te mooi voor burgers). Wij hebben gezien dat ondernemende burgers worden gestraft en mensen die achteroverleunen worden beloond. De minister van Economische Zaken doet met zijn potsierlijke argumentaties denken aan een eigentijdse uitgave van die gemene *sheriff van Nottingham*. En als die analogie gemaakt mag worden, dan luidt meteen de vraag: wie is onze eigentijdse *Robin Hood*? Wie neemt het voortouw in het verzet tegen een beleid dat, naar het zich laat aanzien, ertoe zal leiden dat Nederland de klimaatdoelen, vastgelegd in de klimaatwet, niet zal gaan halen.

Op het gebied van elektriciteit zijn afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord: de helft van de lokale opwek in lokaal eigendom. Maar de vraag is wat deze afspraken waard zijn als er geen goede regelingen zijn voor burgers die hieraan willen meewerken. Energie Samen heeft in het proces van ontmanteling van goede regelingen niet bepaald de rol van Robin Hood opgeëist, zo blijkt al uit de aanhef van de inspraakreactie bij de afschaffing van de postcodeoosregeling: "In de afgelopen jaren zijn we met uw ministerie in goed overleg tot een nieuwe regeling gekomen. In eerste instantie willen we het ministerie en zijn ambtenaren complimenteren met de uitwerking."⁶⁵ Robin Hood had misschien geschreven: "U schendt de afspraken in het klimaatakkoord. Eindgebruikers hebben er alle belang bij om de benodigde elektriciteit voor het eigen gebruik in eigen beheer op te wekken. Met een fatsoenlijke salderingsregeling en een postcodeoosregeling kunnen zij hun investering in elektriciteit wellicht binnen 10 jaar kunnen terugverdienen. Dit verbetert hun financiële armslag ten aanzien van investeringen die minder snel zijn terug te verdienen, zoals in duurzame warmte." Met een uitgekleden postcodeoosregeling heeft de rijksoverheid zich van zijn meest onbetrouwbare kant laten zien en wordt de afspraak uit het klimaatakkoord, 50% duurzame opwek in lokaal beheer, al snel een dode letter.

Als het om warmte gaat, blijkt het verhaal van de hoge-temperatuurlobby zo machtig dat een aantal lokale initiatieven hoge-temperatuurwarmtenetten overweegt. Investeringslasten zouden lager kunnen uitvallen, omdat drastische aanpassingen in de woningen achterwege kunnen blijven. Hiermee zou misschien één van de belangrijkste institutionele barrières in Nederland, het ontbreken van een betrouwbare regeling voor de financiering van lokale energie-initiatieven met een zeer-lange-termijnperspectief, kunnen worden omzeild. Evenwel, ook voor een warmte-initiatief in lokaal eigendom geldt: een hoge-temperatuur infrastructuur is een mogelijke lock-in en brengt op termijn niet de benodigde verduurzaming. Tot dusver heeft Energie Samen/Buurtwarmte evenwel het vraagstuk van duurzame warmte weinig aandacht gegeven in de voorstellen over warmteschappen.

Op basis van dit rapport kan worden geconcludeerd dat juist de lokale energiebeweging in Nederland de nodige boost kan geven aan het realiseren van klimaatdoelen waar de grote

65

<https://energiesamen.nu/media/uploads/20201209%20consultatie%20reactie%20Energie%20Samen%20.pdf>

commerciële partijen tekortschieten. Sociaal ondernemerschap zal een beslissende bijdrage kunnen leveren aan de overgang naar duurzame warmte met lage temperaturen en lokaal opgewekte duurzame elektriciteit, wanneer onderkend wordt dat hiervoor ook een innovatie in het bedrijfsmodel vereist is, waarbij de nadruk ligt op lange-termijnfinanciering.

Het is dan wel van belang dat de lokale energiebeweging uit een ander vaatje gaat tappen. Ogenschijnlijk zijn de kansen om in Nederland een doorbraak tot stand te brengen niet heel groot, wat misschien de meegaandheid verklaart van groeperingen die het klimaat een warm hart toedragen. Maar schijn bedriegt. Ik noem de volgende elementen.

Ten eerste is het van groot belang dat de lokale energiebeweging geen status aparte opeist maar zich juist als alternatief presenteert voor de oligopolies op de energiemarkt. Volgens de aangehaalde EU-richtlijnen moeten de nationale overheid ervoor zorgen dat duurzame energiegemeenschappen niet te lijden hebben onder discriminerende maatregelen en andere institutionele beperkingen. Doel is een gelijk speelveld, zodat duurzame opties kunnen concurreren met minder duurzame. Dit kan bijvoorbeeld voor de warmtewet betekenen dat de categorie 'kleine warmtesystemen' uit de wetstekst verdwijnt en dat hiervoor in de plaats het onderscheid wordt geïntroduceerd tussen warmtesystemen die op enigerlei wijze door de eindgebruikers worden gecontroleerd en warmtesystemen waar dit niet het geval is. De laatste categorie zal dan aan meer vereisten jegens de ACM moeten voldoen dan de eerste.

Ten tweede, Nederland heeft in het kader van het Urgenda-vonnis de heldere boodschap gekregen dat de regering op korte termijn meer inspanning moet leveren om de klimaatdoelen waar Nederland als zodanig achter staat naderbij te brengen. Hoewel het vonnis niet ingaat op specifieke maatregelen, is het duidelijk dat Nederland nu niet zijn best doet om het klimaatprobleem aan te pakken. Als Nederland zijn best wil doen, heeft Nederland de inzet van burgers hard nodig.

Ten derde, de hiervoor geciteerde Klimaatwet geeft aan dat emissies van broeikasgassen in 2050 met 95% moeten zijn teruggedrongen. De wet stelt ook dat het verminderen van de uitstoot *onomkeerbaar* moet zijn. Dit is vooral waar het mis gaat, wanneer er sprake is van een fixatie op grote spelers. De grote spelers hebben er groot belang bij dat CO₂-emissies van met name industriële restwarmte en biomassa niet worden meegeteld. Dit standpunt is op termijn onhoudbaar, want het betreft hier boekhoudkundige vaststellingen en dat zijn geen onomkeerbare reducties. Versterking van de lokale energiebeweging is dan ook de beste manier om te voorkomen dat met het klimaat dezelfde fouten worden gemaakt als eerder met de stikstof.

Ten vierde, op dit moment stelt Nederland lokale initiatieven ten achter bij de grote oligopolies in de energiemarkt, waardoor de klimaatdoelen in gevaar worden gebracht. Door het verstrekken van tientallen miljoenen belastinggeld aan de fossiele energiebedrijven, zoals in het voorbeeld van de Leiding door het Midden, sluit Nederland lokale initiatieven uit van concurrentie. De argumentatie voor het intrekken van regelingen voor de productie van duurzame elektriciteit, kan zelfs als discriminerend worden beschouwd jegens de Nederlanders die eigen geld investeren in

de opwekking van duurzame energie. Ik zou denken dat de Nederlandse staat hierdoor handelt in strijd met de Europese regels.

Wat Nederland nodig heeft is een coalitie van partijen die willen investeren in verduurzaming en sociale innovatie. De lokale energiebeweging zou zich erop moeten richten om die tot stand te brengen.

drift

for transition

Over DRIFT

DRIFT is een toonaangevend onderzoeksinstituut op het gebied van transities naar een duurzame en rechtvaardige samenleving, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Wij ontwikkelen en delen **transformatieve kennis** die mensen, overheden en organisaties in staat stelt zich actief in te zetten voor **transities**. Je vindt ons op drift.eur.nl