

Vergaderjaar 2023–2024

36 576

Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	0
1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel	0
1.1. Kenmerken van collectieve warmte	0
1.2. Belangrijkste voorstellen van het wetsvoorstel	0
1.3. Samenhang met andere maatregelen	0
2. Opbouw van het wetsvoorstel	0
2.1. Verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren of te transporteren	0
2.2. Collectieve warmtevoorzieningen	0
2.3. Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders	0
2.4. Warmtetransportnetten	0
2.5. Warmteproductie en restwarmte	0
2.6. Tariefregulering	0
2.7. Uitvoering, toezicht en handhaving	0
2.8. Overgangsrecht bestaande situaties	0
3. Collectieve warmtevoorzieningen	0
3.1. Inleiding	0
3.2. Samenhang met de wijkgerichte aanpak	0
3.3. Verbod op transport en levering van warmte zonder aanwijzing	0
3.4. Vaststelling van warmtekavel (zie stap 3 van schema in paragraaf 3.2)	0
3.5. Aanwijzing warmtebedrijf (zie stap 4 van schema in paragraaf 3.2)	0
3.6. Taken aangewezen warmtebedrijf	0
3.7. Verplichtingen aangewezen warmtebedrijf	0
4. Kleine collectieve warmtesystemen	0
4.1. Algemeen	0
4.2. Omvang klein collectief warmtesysteem	0
4.3. Ontheffing	0
4.4. Wijzigen, intrekken en overdragen ontheffing	0
4.5. Taken	0
4.6. Verplichtingen	0
5. Verhuurders en VvE's	0

5.1.	Ontheffing	0
5.2.	Ontheffingsprocedure	0
5.3.	Wijzigen, intrekken of overdragen van een ontheffing	0
5.4.	Verplichtingen VvE's en verhuurders	0
6.	Warmtetransportnetten	0
6.1.	Aanwijzing van een warmtetransportbeheerder	0
6.2.	Taken warmtetransportbeheerder	0
6.3.	Verplichtingen warmtetransportbeheerder	0
6.4.	Verplichtingen derden	0
6.5.	Noodprocedure	0
7.	Warmteproductie	0
7.1.	Restwarmte	0
7.2.	Garanties van oorsprong	0
7.3.	Wijziging in zeggenschap	0
8.	Tariefregulering	0
8.1.	Tariefregulering levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf	0
8.2.	Tariefregulering levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf aan grootverbruikers	0
8.3.	Tariefregulering kleine collectieve warmtesystemen	0
8.4.	Tariefregulering levering van warmte aan ten hoogste 10 kleinverbruikers	0
8.5.	Tariefregulering voor verhuurders en VvE die warmte doorleveren aan hun huurders en leden	0
8.6.	Tariefregulering warmtetransportnetten	0
9.	Informatieverstrekking en verwerking persoonsgegevens	0
9.1.	Informatieplicht	0
9.2.	Verwerking persoonsgegevens	0
10.	Toezicht en handhaving	0
10.1.	Algemeen	0
10.2.	Handhavingsbevoegdheden ACM	0
10.3.	Handhavingsbevoegdheden van het college	0
10.4.	Interventiebevoegdheden ACM	0
11.	Geschilbeslechting	0
12.	Rechtsbescherming	0
12.1.	Rechtsbescherming tegen besluiten	0
12.2.	Representatieve organisaties	0
12.3.	Gevolgen voor de rechterlijke organisatie	0
13.	Overgangsrecht	0
13.1.	Algemeen	0
13.2.	Aanwijzing bestaande warmtebedrijven en vaststelling warmtekavel	0
13.3.	Verplichting samenvoegen warmtekavels	0
13.4.	Bepalen duur van de aanwijzing	0
13.5.	Taken en verplichtingen aanwijzing bestaande warmtebedrijven	0
13.6.	Mogelijkheden bestaande warmtebedrijven en dertoegang	0
13.7.	Bestaande kleine collectieve warmtesystemen	0
13.8.	Bestaande warmtelevering door verhuurders en VvE's	0
13.9.	Warmtewet nog tijdelijk van toepassing op bestaande warmtebedrijven	0
14.	Mogelijkheden voor publieke infrastructuurbedrijven	0
14.1.	Wijziging Energiewet	0
14.2.	Voorwaarden voor deelneming van een infrastructuurbedrijf in een aangewezen warmtebedrijf	0

15.	Onderzochte alternatieven marktordening collectieve warmtevoorzieningen	0
15.1.	Algemeen	0
15.2.	Keuze rechtsinstrument: aanwijzingsmodel of concessiemodel	0
15.3.	Integraal warmtebedrijf of splitsing netbeheer/levering	0
15.4.	Aan te wijzen warmtebedrijven voor een warmtekavel	0
15.5.	Overige alternatieven	0
16.	Flankerend beleid	0
16.1.	Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie	0
16.2.	Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving	0
16.3.	Nationaal Programma Lokale warmtetransitie	0
16.4.	Financiële instrumenten	0
16.5.	Publieke realisatiekracht	0
17.	Lessen buitenland	0
17.1.	Algemeen	0
17.2.	Marktordening	0
17.3.	Tariefregulering	0
17.4.	Duurzaamheid	0
17.5.	Leveringszekerheid	0
18.	Verhouding tot internationaal recht	0
18.1.	Europeesrechtelijke aspecten	0
18.2.	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden	0
19.	Gevolgen van het wetsvoorstel	0
19.1.	Rijk en decentrale overheden	0
19.2.	Regeldruk voor burgers en bedrijven	0
20.	Consultatie, toetsing en adviezen	0
20.1.	Consultatie	0
20.2.	Advies Adviescollege toetsing regeldruk	0
20.3.	Toets code interbestuurlijke verhoudingen	0
20.4.	Maatschappelijke dialoog marktordening en bestaande initiatieven	0
20.5.	Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens	0
20.6.	Advies Raad van de Rechtspraak	0
20.7.	Uitvoerings- en handhavingstoets ACM	0
II	ARTIKELEN	0

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Nederland staat voor de opgave in om 2050 klimaatneutraal te zijn. In het Klimaatakkoord, dat de overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties in 2019 hebben gesloten, is deze doelstelling onder meer vertaald in een grote ambitie voor verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland. De warmtevoorziening van de gebouwde omgeving is met 37% het grootste aandeel in het totale nationale energieverbruik.¹ Gegeven het doel van klimaatneutraliteit in 2050, vormt dit een grote maatschappelijke uitdaging. Het vergt aanpassing van ruim 7,5 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen, veelal matig geïsoleerd en vrijwel allemaal nog verwarmd met behulp van aardgas.

¹ RVO (2021), Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving

De transitie in de gebouwde omgeving loopt langs twee fundamentele sporen: een individueel spoor waarbij in beginsel wordt aangesloten bij de natuurlijke momenten voor gebouweigenaren om iets aan hun gebouw te doen: een verhuizing, een verbouwing of de vervanging van installaties. Daarnaast wordt een collectief spoor bewandeld waarbij onder regie van gemeenten wijken stapsgewijs of in één keer vergaand worden verduurzaamd, en waar nodig breder sociale en fysieke opgaven worden aangepakt. In de meeste gevallen wordt ook de energie-infrastructuur in de wijk vernieuwd, bijvoorbeeld bij de aanleg van een warmtenet of verzwaring van het elektriciteitsnet om de wijk klaar te maken voor de toekomst.

Gemeenten spelen bij deze warmtetransitie een cruciale rol. Door wijk voor wijk aan de slag te gaan, kunnen gemeenten samen met bewoners en gebouweigenaren een zorgvuldig proces doorlopen waarin een afweging wordt gemaakt over wat per wijk het beste warmtealternatief is en wanneer woningen en gebouwen niet langer met aardgas worden verwarmd. Per wijk en zelfs binnen wijken kan de optimale keuze verschillen. Collectieve warmte-oplossingen zullen naar verwachting een substantieel aandeel hebben, naast volledige elektrificatie en de inzet van duurzame gassen. Over collectieve warmte wordt ook wel gesproken als stadsverwarming en warmtenetten, maar ook kleinere collectieve warmtesystemen zoals WKO (warmte-koude opslag) vallen hieronder.

Ook in het coalitieakkoord van 2021 is benoemd dat erop wijkniveau, waar het kosteneffectief kan, wordt ingezet op de realisatie van duurzame warmtenetten. Met name in de stedelijke bestaande bouw, in wijken met een relatief hoge bebouwingsdichtheid, bieden collectieve warmte-oplossingen vanuit maatschappelijk perspectief vaak de meest efficiënte optie (energetisch en financieel) voor verduurzaming van de warmtevoorziening. Momenteel is ongeveer 6,4% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een collectieve warmtevoorziening.² Hoewel de verwachtingen uiteenlopen en veel afhangt van toekomstige beleidskeuzes, is het duidelijk dat collectieve warmte voor een significant deel van de gebouwde omgeving een duurzame strategie is.³

Om de ambities ten aanzien van duurzame collectieve warmte waar te maken, zijn de bestaande regels voor deze systemen opnieuw tegen het licht gehouden. Hierbij is geconstateerd dat de Warmtewet niet meer voldoende aansluit bij het toenemende belang van collectieve warmte voor de samenleving. Zo ontbreken er regels en bevoegdheden die de hierboven beschreven centrale rol van de gemeenten in de warmtetransitie mogelijk maken; op grond van de Warmtewet hebben gemeenten nu te weinig grip op waar, wanneer en onder welke voorwaarden collectieve warmtevoorzieningen gerealiseerd worden.⁴

Consumentenbescherming is een belangrijk onderdeel van de Warmtewet vanwege de monopolioïde kenmerken van collectieve warmte. Gebleken is dat de consumentenbescherming aanscherping en aanvulling behoeft. Een vergelijking is gemaakt met de aangescherpte bescherming van verbruikers van elektriciteit en gas op grond van de Energiewet. Gebleken is dat de aanscherpingen voor deze verbruikers ook voor de (kwetsbare) verbruikers van warmte relevant en van belang zijn. Verder gelden op grond van de Warmtewet al regels ten aanzien van de tarieven voor de zogenaamde «gebonden verbruikers». De huidige warmtetarieven zijn

² CBS (2023) StatLine – Energieverbruik particuliere woningen; woningtype, wijken en buurten, 2022 (cbs.nl)

³ Startanalyse PBL (2020)

⁴ TNO (2019), Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten, lessen op basis van casussen

echter gekoppeld aan de gemiddelde gasprijs, waardoor ze geen afspiegeling zijn van de werkelijke kosten die zijn gemoeid met de warmtelevering. Dit wordt als ondoorzichtig ervaren door de verbruikers, die in hun tarieven geconfronteerd worden met fluctuaties in de gasprijs terwijl ze al «van het gas» zijn. De verbruiker is afhankelijk van een collectieve warmtevoorziening, maar weet nu niet goed wat de onderliggende kosten zijn en hoe die doorwerken in de tarieven. Ook weerspiegelen de warmtetarieven op geen enkele wijze de toenemende variatie aan (duurzame) warmtebronnen. In het verlengde daarvan ontbreekt in de Warmtewet een helder kader voor de verduurzaming van collectieve warmte.

Weliswaar bevat de Warmtewet regels ten aanzien van de leveringszekerheid, maar de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de warmteketen – van productie tot levering – leidt in de praktijk tot onduidelijkheden. Hierdoor is bij (risico op) uitval en calamiteiten onvoldoende helder wie aanspreekbaar is en wie op welk moment tot handelen moet overgaan. Ook wordt geen recht gedaan aan het toenemende vitale karakter van de infrastructuur voor collectieve warmte en de publieke rol die daarbij passend is. Tenslotte bevat de Warmtewet geen duidelijke regelgeving voor zowel kleine collectieve warmtesystemen als grote warmtetransportnetten, terwijl deze eveneens van groot belang zijn voor de warmtetransitie.

Met het voorliggende wetsvoorstel zijn voor bovengenoemde onderwerpen nieuwe regels opgesteld. De noodzaak tot verduurzaming van de warmtevoorziening en de daarbij gewenste publieke sturing, in combinatie met de gewenste hervorming van de tarieven en vereisten rond leveringszekerheid, vragen om een fundamentele hervorming van het regelgevend kader voor collectieve warmte. Daarom is gekozen voor het opstellen van een geheel nieuw wetsvoorstel: de Wet collectieve warmte. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de warmtetransitie in met name de gebouwde omgeving te bevorderen en tegelijkertijd de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid beter te borgen.

Dit wetsvoorstel kent de volgende doelen:

- A. Vergroten van publieke sturing op (realisatie en exploitatie van) collectieve warmte, daar waar dat de gewenste verduurzamingsstrategie is voor de gebouwde omgeving.
- B. Ontwikkelen van collectieve warmte die geen broeikasgassen meer uitstoot in 2050.
- C. Aanscherping van de consumentenbescherming en betere borging van de leveringszekerheid van collectieve warmte.
- D. Introduceren van transparante en kostengebaseerde tariefregulering voor de gebonden verbruikers van collectieve warmte.

De genoemde publieke belangen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Zo kan bijvoorbeeld een hoge ambitie voor een betrouwbare warmtevoorziening ten koste gaan van de betaalbaarheid. Het inzetten van andere, duurzamere warmtebronnen kan mogelijk een risico betekenen voor de leveringszekerheid, terwijl te veel nadruk op lage tarieven wellicht de aantrekkelijkheid van investeren in robuuste en duurzame warmtesystemen doet afnemen. Met dit wetsvoorstel is getracht hierin een goede balans aan te brengen.

1.1. Kenmerken van collectieve warmte

Collectieve warmte kent specifieke geografische, technische, economische en maatschappelijke kenmerken. In dit wetsvoorstel wordt hier zoveel mogelijk op aangesloten. Deze systeemkenmerken worden in deze paragraaf toegelicht.

Collectieve warmte: grote diversiteit

Warmte wordt hoofdzakelijk benut voor ruimteverwarming en het maken van warm tapwater. Onderdeel van de levering van warmte kan in bepaalde systemen bijvoorbeeld ook de levering van koude ten behoeve van koeling zijn. Er is een grote diversiteit aan collectieve warmtesystemen, op basis van verschillende warmtebronnen en temperatuurniveaus. Warmte wordt geleverd aan gebouweigenaren, huurders, bedrijven en andere verbruikers.

Geografisch: lokaal karakter

Collectieve warmtesystemen hebben een (boven)lokaal karakter. Daar waar gas en elektriciteit over grote afstanden kunnen worden getransporteerd, is dit bij warmte minder goed mogelijk vanwege de warmteverliezen die optreden bij transport van warmte. Bovendien is bij collectieve warmtesystemen sprake van een gesloten systeem met aanvoer- en retourleidingen; het warme water komt afgekoeld weer terug bij de bron. Collectieve warmtesystemen zijn daardoor fysiek en geografisch afgebakende systemen: ze kennen in Nederland de omvang van enkele tientallen tot enkele tienduizenden verbruikers (grotere stadsverwarmingsnetten).

Technisch: warmtebron, warmtenet en afgiftesysteem zijn onderling afhankelijk

Gegeven de fysieke kenmerken kent een collectieve warmtevoorziening grote afhankelijkheden tussen de (kwaliteit van) productie, de benodigde infrastructuur en de vraag. Voor een optimale werking van het systeem is het belangrijk dat bronnen, temperatuur (delta T), debiet, dimensionering van de infrastructuur en de vereiste installaties in gebouwen (het afgiftesysteem) op elkaar worden afgestemd. De wisselwerking tussen warmtevraag en -aanbod maken het handhaven van de systeemkwaliteit complex. Hydraulische stromen zijn bijvoorbeeld minder flexibel te beheersen dan gas- en elektriciteitsstromen. Zo kan warmte maar één richting op stromen in het systeem en kunnen er ook niet «zomaar» overal in het systeem warmtebronnen worden aangesloten. Elke partij verbonden met het warmtenet beïnvloedt de kwaliteit van het systeem. Om het warmtesysteem efficiënt te laten werken en om de leveringszekerheid en de ontwikkeling van een duurzame bronnenmix te kunnen garanderen, is een integrale sturing op kwaliteitsparameters cruciaal.

Economisch: de collectieve warmtemarkt kent een inherente vorm van marktfalen

De levering van warmte via collectieve warmtenetten heeft kenmerken van een natuurlijk monopolie. Er zijn grote verzonken investeringen mee gemoeid, die over een lange termijn moeten worden terugverdiend. Van concurrentie tussen warmtebronnen is ook geen sprake, omdat de inzet van bronnen hand in hand gaat met de (verwachte) warmtevraag, de noodzaak om redundantie in het warmteaanbod te hebben en uiteraard wordt bepaald door de lokale beschikbaarheid. Voor een optimale werking is bovendien een complementaire inzet van warmtebronnen (voor

basislast, middenlast en pieklast) binnen het systeem vereist. Introductie van concurrentie tussen aanbieders op het net – zoals bij gas en elektriciteit – is niet te verenigen met de omschreven integraliteit van warmtesystemen, bevordert de efficiëntie derhalve niet en leidt eerder tot hogere kosten. Als gevolg van deze factoren is ervoor de verbruiker geen reële mogelijkheid om over te stappen op een ander warmtebedrijf. Deze «gebonden verbruiker» dient beschermd te worden tegen het risico van de mogelijke ongewenste effecten van dit type marktfalen, zoals het uitblijven van prikkels voor de kwaliteit of de redelijkheid en transparantie van het warmtetarief.

Maatschappelijk: warmtelevering is van vitaal belang

Beschikken over voldoende warmte is een primaire levensbehoefte vergelijkbaar met de beschikbaarheid van drinkwater en elektriciteit. Leveringszekerheid van warmte is dan ook van groot maatschappelijk belang. Tot dusver werd dit belang in Nederland hoofdzakelijk geborgd door middel van de beschikbaarheid van de gasinfrastructuur. In de transitie naar een broeikasgasvrije warmtevoorziening moet die vanzelfsprekende beschikbaarheid van aardgas gaandeweg losgelaten worden en zal de warmtevoorziening op verschillende manieren worden geborgd. Het maatschappelijk belang van collectieve warmte neemt naar verwachting sterk toe. Ook collectieve warmtevoorzieningen en warmtetransportnetten dienen daarom geclassificeerd en gereguleerd te worden als vitale infrastructuur.

1.2. Belangrijkste voorstellen van het wetsvoorstel

De belangrijkste voorstellen om de doelen van publieke regie, verduurzaming, leveringszekerheid, consumentenbescherming en transparante en kostengebaseerde tariefregulering te realiseren worden hieronder kort toegelicht. Bij het uitwerken van de voorstellen is nadrukkelijk rekening gehouden met de geografische, technische, economische en maatschappelijke kenmerken van collectieve warmte zoals hierboven beschreven.

a. Lokale regie gemeente: vaststelling warmtekavel en aanwijzing warmtebedrijf

In dit wetsvoorstel wordt een heldere keuze gemaakt voor meer publieke sturing. Om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te realiseren hebben burgers en bedrijven zekerheden en coördinatie nodig. Zo ook over de vraag waar, wanneer en door wie er een collectieve warmtevoorziening wordt gerealiseerd. De gemeente is de logische partij om hier regie op te voeren gezien haar kennis van de lokale omstandigheden en haar contact met bewoners en bedrijven.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) de bevoegdheid te geven een warmtebedrijf voor een gebied – de warmtekavel – aan te wijzen, en dit aangewezen warmtebedrijf te belasten met de uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB). Binnen de warmtekavel heeft het warmtebedrijf enerzijds het alleenrecht een collectieve warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren, anderzijds rusten op het warmtebedrijf taken en verplichtingen. Zo heeft het warmtebedrijf tot taak in de warmtekavel of een deel daarvan een collectieve warmtevoorziening aan te leggen als het college heeft besloten dat verwarming van gebouwen met collectieve warmte daar de beste keuze is. Met dit wetsvoorstel wordt geborgd dat gemeenten kunnen sturen op de

ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen en daarbij beschikken over voldoende bevoegdheden ten aanzien van het aangewezen warmtebedrijf.

b. Integraal verantwoordelijk warmtebedrijf

Een door het college aangewezen warmtebedrijf draagt de integrale verantwoordelijkheid voor de collectieve warmtevoorziening. Dit betekent dat een aangewezen warmtebedrijf verantwoordelijk is voor de continuïteit en kwaliteit van de collectieve warmtevoorziening binnen een warmtekavel en de daarvoor noodzakelijke productie, inkoop, transport en levering van warmte. Een warmtebedrijf kan dus alleen door het college worden aangewezen indien dit warmtebedrijf in staat is om deze integrale verantwoordelijkheid te dragen voor de gehele warmteketen. Een warmtebedrijf kan wel via contracten werkzaamheden laten uitvoeren door een derde, maar blijft zelf verantwoordelijk voor het eindresultaat. De keuze voor een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf biedt verbruikers een betere bescherming doordat het toezicht vereenvoudigt aangezien er één aanspreekpunt is. Ook voor de verbruiker is altijd duidelijk wie aanspreekbaar is.

De hierboven geschetste ordening van de warmtemarkt kent een andere invulling dan de ordening voor de elektriciteits- en gasmarkt, waarbij leveranciers produceren en leveren en met elkaar concurreren terwijl het transport is belegd bij publieke systeembeheerders. Dat is een bewuste keuze. Gas- en elektriciteitsmarkten kennen onder meer een Europese of zelfs mondiale schaal. Er is een grote beschikbaarheid van elektriciteit en dit geldt in iets mindere mate ook voor gas. Producenten kunnen op vrijwel elk punt in het net invoeden en verschillende productielocaties kunnen met elkaar concurreren. Producenten van elektriciteit en gas zijn zodoende substituëerbaar. Elektriciteit en gas hebben als goed een nagenoeg uniform karakter, in tegenstelling tot het product warmte. De voordelen van een scheiding van productie en levering enerzijds en transport (het net) anderzijds, zoals in de elektriciteit- en gasmarkt, wegen naar verwachting in de warmtemarkt niet op tegen de nadelen.⁵ Ook het vooruitzicht dat de verschillende energiemarkten op termijn meer met elkaar verweven zullen raken, rechtvaardigt niet – ook gelet op het verschil in ontwikkelingsfase – een gelijksoortige regulering. Vanwege het lokale karakter van collectieve warmte, de noodzaak tot integrale sturing van warmtebron tot aansluiting en het monopolie van het warmtebedrijf heeft collectieve warmte eerder overeenkomsten met bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening, waar ook sprake is van een integrale ketenverantwoordelijkheid.

c. Warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en warmtegemeenschap

In het wetsvoorstel is voorgesteld dat het college voor een warmtekavel alleen een warmtebedrijf kan aanwijzen waarbij een meerderheidsbelang in handen is van één of meerdere publieke partijen. Een publieke partij heeft daardoor doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf. Ook kan het college een warmtegemeenschap aanwijzen. De bredere achterliggende afweging hierbij is dat de aard en de omvang van de maatschappelijke opgave bij collectieve warmte zodanig is dat meer publieke zeggenschap in het aangewezen warmtebedrijf noodzakelijk is.

⁵ SEO (2018), Belang bij splitsing in de warmtemarkt

Gelet op de voorziene opschaling van collectieve warmtevoorzieningen, staat de warmtemarkt op dit moment nog in de kinderschoenen. Nu de warmtemarkt in transitie is, is een stevige publieke rol noodzakelijk. Met een publieke partij als meerderheidsaandeelhouder in het warmtebedrijf zal het in kunnen spelen op mogelijke veranderingen in de nog groeiende warmtemarkt. Ook kan een publieke partij het beleidsinstrumentarium en bedrijfseconomische beslissingen beter op elkaar afstemmen. Om vergelijkbare afwegingen is in het verleden vaker gekozen voor een duidelijke regierol vanuit de overheid. Collectieve warmte, elektrificatie en de (groene) gasvoorziening zullen bovendien bij de energietransitie steeds meer met elkaar interfereren en kunnen elkaar versterken. Publieke aandeelhouders zullen er belang aan hechten om het bredere systeem perspectief in ogenschouw nemen bij de ontwikkeling van collectieve warmte. Doordat een publieke partij kan handelen vanuit het perspectief van het integrale energiesysteem kan er gestuurd worden op een energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten. Ook in ons omringende landen, waar collectieve warmte reeds een volwassen markt is, zijn warmtebedrijven veelal in publieke of coöperatieve handen (zie paragraaf 17.2 van de toelichting). Hierna wordt ingegaan op de meer specifieke argumenten voor de keuze om een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven voor te schrijven.

1. Beter borging publieke belangen tijdens warmtetransitie

In de eerste plaats wordt met het vereiste van een publiek meerderheidsbelang beoogd de borging van de publieke belangen van een betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam energiesysteem in de warmtetransitie te verstevigen. Voor de sleutelrol die medeoverheden hebben in de warmtetransitie, zijn voldoende sturingsmogelijkheden op de publieke belangen randvoorwaardelijk. Hier wordt allereerst invulling aan gegeven door in dit wetsvoorstel het college de bevoegdheid te geven om een warmtekavel vast te stellen en daarvoor een warmtebedrijf aan te wijzen (zie paragraaf 1.2, onder a). Hierdoor kan het college bepalen waar en wanneer er een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd. De sturingsmogelijkheden voor de medeoverheden op grond van alleen de regulering zonder een publiek meerderheidsbelang voor te schrijven zijn echter onvoldoende, zoals ook is toegelicht in paragraaf 15.4, onder a.

Door in aanvulling op de regulering een publiek meerderheidsbelang voor te schrijven, kan een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit bepalen en ervoor zorgen dat het warmtebedrijf proactief handelt in het publiek belang. Hierdoor kunnen overheden de belangen van burgers optimaal beschermen. Deze hoogst mogelijke bescherming van consumenten is noodzakelijk, omdat warmte een nutsvoorziening is en er sprake is van een natuurlijk monopolie waarvan de gebruikers afhankelijk zijn. De gebruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet erop kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet uit is op bijvoorbeeld winstmaximalisatie. Door het voorschrijven van een publiek meerderheidsbelang wordt dit ondervangen, omdat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder zal laten wegen dan commerciële belangen.

Wanneer een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang het behalen van een rendement toch zou laten prevaleren boven het borgen van publieke belangen, heeft dat hele directe gevolgen voor de burgers. Vanwege deze directe impact zullen burgers naar verwachting ook de invulling van het aandeelhouderschap door medeoverheden kritischer volgen en via de democratische weg hier ook aandacht voor vragen. Er zal

dus sterke democratische controle zijn op de invulling van het aandeelhouderschap door de medeoverheden. Anderzijds ligt het, zoals toegelicht in paragraaf 1.3, voor de hand dat er nieuwe (in meerderheid) publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Door de variëteit aan aandeelhouders die dit met zich meebrengt zal naar verwachting ook een zekere mate van publieke zakelijkheid ontstaan, waardoor er vanuit een integrale visie op het energiesysteem kan worden gestuurd en het mogelijke risico dat de lokale aandeelhouder eenzijdige lokale belangen laat prevaleren zal worden gecorrigeerd.

2. Beperkte mogelijkheden om publieke belangen met regulering en het toezicht af te dwingen

Een tweede reden waarom een publiek meerderheidsbelang boven op de regulering noodzakelijk is, hangt nauw samen met het eerstgenoemde argument. De effectiviteit van de regulering wordt grotendeels bepaald door de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan het toezicht en handhaving daarop. De ervaring leert dat de heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen ervoor zorgen dat de toezichthouder er beperkt in slaagt alleen door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen, terwijl de bewijslast bij de ACM ligt. Hierdoor zal bij collectieve warmte toezicht vaak een reactief karakter hebben. Eventuele correcties komen dan pas nadat de negatieve effecten zich al hebben voorgedaan. Door de doorslaggevende zeggenschap die ontstaat dankzij het publiek meerderheidsbelang, vindt sturing aan de voorkant plaats. Tevens is het van belang dat warmtebedrijven in hun bedrijfsvoering keuzes maken die bijdragen aan het realiseren van de energietransitie tegen de laagste maatschappelijk kosten. De ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen gaat bijvoorbeeld gepaard met grote verzonken investeringen in warmtenetten en een verdeling van veelal schaarse warmtebronnen waarbij de af te wegen belangen de warmtekavel kunnen overstijgen. Dat vraagt van warmtebedrijven dat zij bij bedrijfseconomische beslissingen niet alleen rekening houden met de belangen binnen het eigen afzetgebied, maar ook rekening houden met de invloed van die beslissingen om elders een betaalbare, betrouwbare en duurzame warmtevoorziening te realiseren. Ook hierbij geldt dat gewenst gedrag niet met regulering, en toezicht van de ACM hierop, is af te dwingen.

3. Past bij vitale karakter van warmte en sluit aan bij benadering van gas, elektriciteit, drinkwater

Ten derde past een publiek meerderheidsbelang bij het toenemende vitale karakter van collectieve warmtevoorzieningen. Met de voorziene groei van collectieve warmte zullen steeds meer verbruikers voor de levering van warmte volledig afhankelijk worden van collectieve warmtevoorzieningen. Er zijn immers geen of nauwelijks substituten beschikbaar op het moment dat er in een wijk of buurt een collectieve warmtevoorziening ligt. Om die reden is het borgen van de leveringszekerheid voor collectieve warmtevoorzieningen van wezenlijk belang. Met een publiek meerderheidsbelang kan bij acute noodsituaties sneller gehandeld worden en zijn er meer interventiemogelijkheden. Een acute noodsituatie hangt vaak samen met een (dreigend) faillissement. Een publieke aandeelhouder heeft een groot belang om het niet zover te laten komen, omdat het gaat om de leveringszekerheid van de eigen burgers.

Ook in crisissituaties met een bredere impact op de energievoorziening, zoals de recente energiecrisis, biedt publiek aandeelhouderschap de mogelijkheid om bedrijfseconomische afwegingen tijdelijk minder te laten wegen dan publieke belangen als betaalbaarheid en leveringszekerheid.

Verder wordt met het voorschrijven van een publiek meerderheidsbelang ongewenste buitenlandse zeggenschap in vitale warmte-infrastructuur voorkomen. In de meest recente «Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden» is vanwege toegenomen risicovolle strategische afhankelijkheden het beter beschermen van vitale infrastructuur als één van de speerpunten genoemd.⁶

De benadering sluit dan ook aan bij het Nederlandse beleid ten aanzien van andere vitale infrastructuren zoals gas, elektriciteit, drinkwater (en spoor). Voor gas en elektriciteit is in de Wet onafhankelijk netbeheer destijds bewust gekozen om de publieke belangen niet alleen te borgen met de regulering als zodanig, maar om aanvullend publiek eigendom voor te schrijven.⁷ In de onderbouwing van deze keuze is erop gewezen dat publieke aandeelhouders zich niet alleen laten leiden door commerciële overwegingen, maar ook oog hebben voor de publieke belangen die spelen rondom energie-infrastructuur. In de context van de Wet onafhankelijk netbeheer ging het hierbij met name om het publieke belang van leveringszekerheid. Daarbij is er bijvoorbeeld op gewezen dat publiek aandeelhouderschap de mogelijkheid biedt om snel in te kunnen grijpen bij wanbeheer.⁸ Een belangrijke overweging was ook dat publiek eigendom een waarborg biedt dat vitale infrastructuur in Nederlandse publieke handen blijft.⁹ In de toelichting op de keuze voor publiek eigendom bij drinkwater worden de publieke belangen van kwaliteit, toegankelijkheid, continuïteit en betaalbaarheid als reden genoemd om eigendomseisen in wetgeving te verankeren.¹⁰ Bij drinkwater is daarbij de overweging dat het gaat om een natuurlijk monopolie van groot belang geweest om publiek eigendom voor te schrijven. Met een keuze voor een publiek meerderheidsbelang wordt dus aangesloten bij wat gangbaar is bij andere vitale infrastructuren.¹¹

4. Beter en directe afstemming tussen bestuurlijke keuzes warmtetransitie en bedrijfsvoering warmtebedrijf

Ten vierde is een publiek meerderheidsbelang wenselijk gezien de hoge mate van samenhang tussen bestuurlijke keuzes in de lokale warmtetransitie en bedrijfseconomische overwegingen van het aangewezen warmtebedrijf. Gemeenten kunnen zowel door aandeelhouderschap in warmtebedrijven als via beleidsinstrumentarium sturen op de realisatie van collectieve warmtevoorzieningen.

De belangen en prikkels voor de gemeente als lokale overheid en publieke aandeelhouder werken parallel in dezelfde richting, wat de besluitvorming over en realisatie van warmtenetten sterk kan bevorderen. Het publiek meerderheidsbelang zorgt ervoor dat gemeenten hun bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel en ook het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) zodanig in zetten dat het warmtebedrijf zijn opgave kan realiseren op een bedrijfseconomisch verantwoorde manier. Het aandeelhouderschap zorgt er bovendien voor dat overheden zelf ook meedelen in de risico's en in de voordelen die bij die keuzes horen. Een belangrijk financieel risico voor een collectieve warmtevoorziening is bijvoorbeeld dat deze niet tijdig verloopt. In dit

⁶ De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 212, D, p. 26.

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 212, D, p. 9.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 212, D, p. 21.

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 30 895, D, p. 2.

¹¹ Zie ook het advies van de landsadvocaat van 5 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 815, p. 7.

wetsvoorstel heeft de gemeente invloed op waar en wanneer er binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening dient te worden aangelegd. Keuzes die hierin worden gemaakt hebben grote impact op de hoogte van het volloopriscio. Verder zorgt een keuze door de gemeente om op grond van de Wgiw in het omgevingsplan vast te stellen dat in een bepaald gebied het gebruik van gas (op termijn) niet langer is toegestaan voor een betekenisvolle beperking van het volloopriscio. Een gemeente zal sneller geneigd zijn om dit instrument in te zetten als deze ook publieke aandeelhouder van het warmtebedrijf is die het financiële risico voor een tijdige voltoop draagt. Ook zal een gemeente als publieke aandeelhouder nog sterker geprikkeld worden om het participatieproces zodanig vorm te geven dat burgers zoveel mogelijk aansluiten op een voorziene collectieve warmtevoorziening. Een gemeente zal als aandeelhouder van het aangewezen warmtebedrijf bij het maken van bestuurlijke keuzes dus rekening houden met de impact die dat heeft op het warmtebedrijf dat deze keuze moet vertalen naar concrete activiteiten. Dit zorgt voor een zekere gelijkgerichtheid in het beleid van gemeenten en de sturing als aandeelhouder en helpt ondoelmatige en inefficiënte gemeentelijke besluiten voorkomen.

Andersom is het aannemelijk dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang sneller geneigd zal zijn rekening te houden met de belangen van andere warmtebedrijven in aangrenzende gebieden in de regio en minder eenzijdig gewicht zal toekennen aan bedrijfseconomische afwegingen als de lokale of regionale warmtetransitie hiermee gediend is (zoals ook hierboven betoogd). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als schaarse warmtebronnen verdeeld moeten worden of samengewerkt moet worden om een regionale warmtebron te ontsluiten. Ook mag van warmtebedrijven met publieke aandeelhouders worden verwacht dat zij bij investeringsbeslissingen handelen in het maatschappelijk belang van het realiseren van de warmtetransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten, met oog voor het lange termijn ontwikkelperspectief van een collectieve warmtevoorziening.

5. Biedt maatschappelijke voordelen financiering collectieve warmtevoorzieningen

Voorts kan publiek aandeelhouderschap maatschappelijke voordelen bieden met betrekking tot de financiering van het type investeringen die voor collectieve warmtevoorzieningen kenmerkend zijn.

Het is aannemelijker dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang geneeën kan nemen met een lager rendement dan het vanuit private aandeelhouders gewenste rendement voor een privaat warmtebedrijf. Tot op heden zijn het publieke warmtebedrijven die een dergelijke keuze hebben gemaakt. Ook zal een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang sneller geneigd zijn om (een deel) van zijn rendement te benutten voor herinvesteringen gericht op de versnelling van de warmtetransitie. Hierbij dient wel bedacht te worden dat een publiek warmtebedrijf evenzeer oog dient te hebben voor een gezonde bedrijfsvoering op de lange termijn en geen onverantwoorde risico's kan nemen.

Verder is het ook de verwachting dat met een publiek meerderheidsbelang investeringen met een lange looptijd en de daarbij behorende risico's makkelijker doorgang vinden. Aangenomen wordt dat in sommige situaties publieke aandeelhouders tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken. Tot slot heeft elke organisatie eigen beleid om investeringen te beoordelen, waarbij de looptijd alsmede de hurdle rate (hoe groot moet de winstgevendheid zijn

gezien de noodzakelijke investering) van groot belang zijn. Het is de verwachting dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang uitgaan van een lagere hurdle rate dan warmtebedrijven zonder een publiek meerderheidsbelang. Samengenomen kunnen de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang hierdoor uiteindelijk lager uitvallen.

6. Versterkt draagvlak voor collectieve warmte

Een laatste overweging voor de keuze voor een publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf is dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de nadrukkelijke en breed gedragen wens van gemeenten en provincies. Het is essentieel dat er bij deze overheden draagvlak is voor het wetsvoorstel, gelet op het uitgangspunt dat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de invulling van de publieke regie en het met inwoners vormgeven en uitvoeren van de warmtetransitie.

Met het besluit van een gemeente om in een wijk een collectieve warmtevoorziening aan te leggen wordt ingegrepen in de huidige energievoorziening van burgers. Terwijl burgers in de huidige situatie nog de keuzevrijheid hebben tussen verschillende leveranciers van gas en verschillende warmteafgiftesystemen, worden zij bewogen over te stappen naar een monopolist waarvan de tarieven worden gereguleerd. Aangezien met het publiek meerderheidsbelang een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen, rekenen gemeenten erop dat burgers meer vertrouwen zullen hebben in de borging van hun belangen bij het warmtebedrijf.

Omdat burgers in dit wetsvoorstel de keuzevrijheid krijgen om al dan niet aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, is dit vertrouwen cruciaal voor de bereidheid om aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening. Deze bereidheid is nodig om de gewenste opschaling van collectieve warmtevoorzieningen te realiseren in lijn met de doelstellingen voor collectieve warmte in het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (hierna: PVGO). Aangezien de inhoud van het PVGO een vertaalslag vormt van de reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet voor de gebouwde omgeving, zal het uitblijven van deze opschaling ook gevolgen hebben voor de Nederlandse klimaatdoelstellingen.

In de paragrafen 15.4 en 15.5 wordt ingegaan op de onderzochte alternatieven voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang.

Dit wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid om warmtegemeenschappen aan te wijzen voor een warmtekavel. Deze mogelijkheid is in lijn met de bepalingen over energiegemeenschappen in de richtlijn 2018/2001/EU van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328) (hierna: richtlijn 2018/2001/EU). Daarbij geldt dat warmtegemeenschappen dezelfde aanwijzingsprocedure moeten doorlopen als warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang.

Om tijd te geven aan de opbouw van de vereiste publieke realisatiekracht voor deze «publieke route» is een ingroeiperiode tot 7 jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voorgesteld. Indien tijdens de ingroeiperiode zich geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap aandient, kan het college onder voorwaarden ook andere warmtebedrijven aanwijzen voor een warmtekavel. Door deze tijdelijke mogelijkheid om van de hoofdregel af te kunnen wijken kan de ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen de komende jaren

zoveel als mogelijk doorgaan en wordt mogelijke vertraging in de energietransitie voorkomen.

d. Duurzaamheidsnorm

Dit wetvoorstel beoogt warmtebedrijven te verplichten om te voldoen aan een pad voor verduurzaming door het instellen van een prestatienorm voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel. Deze verduurzamingsnorm fungeert als prikkel voor warmtebedrijven om over te stappen van (deels) fossiele warmteproductie naar broeikasgas-neutrale en hernieuwbare warmtebronnen. Het uiteindelijke doel is dat er in 2050 geen broeikasgassen meer worden uitgestoten voor warmtelevering in de gebouwde omgeving. De verduurzamingsnormen zullen in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Er zal sprake zijn van een afbouwpad met de maximale uitstoot per geleverde eenheid warmte per jaar, rekening houdend met het doel van broeikasgasvrije warmte voor 2050. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ziet toe op de prestaties van de afzonderlijke collectieve warmtesystemen ten opzichte van de normen en kan een warmtebedrijf in het geval van overtreding een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. In situaties waar de verduurzaming van de warmtebron of het collectieve warmtesysteem niet uitvoerbaar is kan de ACM een ontheffing verlenen. Ook is verlenging van deze ontheffing mogelijk.

e. Leveringszekerheid

Leveringszekerheid is de achilleshiel van collectieve warmtevoorzieningen vanwege de lokale gesloten systemen en veelal beperkte beschikbaarheid en variatie in warmtebronnen. Zo is het bijvoorbeeld uitdagender dan bij elektriciteit en gas om een vervangende partij te vinden om de levering over te nemen. Om deze reden is leveringszekerheid een belangrijk onderdeel van consumentenbescherming en wordt in dit wetsvoorstel een aantal extra maatregelen geïntroduceerd.

In dit wetsvoorstel wordt een combinatie van maatregelen voorgesteld ter voorkoming van de onderbreking van warmtelevering op korte termijn en het waarborgen van structurele beschikbaarheid van voldoende warmte op de lange termijn. Voor het eerste aspect worden de bepalingen ten aanzien storingscompensatie aangescherpt. Voor het tweede aspect wordt een set aan maatregelen voorgesteld om de ACM als toezichthouder, met behulp van het college, te allen tijde geïnformeerd te houden over hoe het warmtebedrijf de structurele beschikbaarheid van warmte kan garanderen. Leveringszekerheid is een belangrijk criterium bij het vaststellen van de warmtekavel door het college, is onderdeel van de aanwijzingsprocedure van een warmtebedrijf en komt tijdens de aanleg- en exploitatiefase van een collectief warmtesysteem herhaaldelijk terug doordat het een verplicht onderdeel is van het door het warmtebedrijf op te stellen uitgewerkt kavelplan en investeringsplan. Daarnaast is elk warmtebedrijf dat een collectieve warmtevoorziening exploiteert verplicht jaarlijks een leveringszekerheidsrapportage op te stellen en toe te sturen aan het college en de ACM. Tot slot zal de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang bijdragen aan de borging van de leveringszekerheid. Publieke partijen kunnen immers directer op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de leveringszekerheid worden aangesproken. Mochten er acute problemen ontstaan dan kan de ACM een noodprocedure in gang zetten, waarbij zij allereerst het warmtebedrijf opdrachten kan verstrekken en vervolgens direct kan ingrijpen via een door de ACM aangewezen persoon of door opdrachten te geven aan derde partijen die de leveringszekerheid ten goede komen.

f. Consumentenbescherming

Door het monopolioïde karakter van collectieve warmte is de warmteconsument sterk afhankelijk van het warmtebedrijf waar de warmte van wordt afgenomen. Een goede bescherming van de «gebonden verbruiker» is één van de belangrijkste doelen van dit wetsvoorstel. Zowel bestaande verbruikers van collectieve warmte als consumenten die voor de keuze staan om aangesloten te worden op een collectief warmtesysteem moeten kunnen vertrouwen op een kwalitatief goed, betrouwbaar en betaalbaar product en degelijke dienstverlening.

Om de warmteverbruiker te beschermen zijn diverse waarborgen in dit wetsvoorstel opgenomen ten aanzien van de ontwikkeling en exploitatie van een warmtekavel door een warmtebedrijf, de eigendom van warmtebedrijven en de leveringszekerheid. In aanvulling op de bepalingen over consumentenbescherming in het Burgerlijk Wetboek zijn in dit wetsvoorstel bepalingen uit de Warmtewet waarin verbruikers worden beschermd overgenomen en aangevuld. Consumenten moeten voorafgaand aan het sluiten van een leveringsovereenkomst goed geïnformeerd worden over allerlei aspecten met betrekking tot de levering van warmte opdat zij weloverwogen hierover een besluit kunnen nemen. In het wetsvoorstel is expliciet geregeld dat een warmtebedrijf levert tegen transparante tarieven alsmede onder transparante en redelijke voorwaarden. Waar relevant is de bescherming die de Energiewet aan consumenten biedt in dit wetsvoorstel op vergelijkbare wijze verwerkt. Zo zal ook alleen bij vaste contracten een opzegvergoeding in rekening kunnen worden gebracht en dient het warmtebedrijf te voorzien in een interne klachtenprocedure. Vergelijkbaar met de huidige regelgeving zullen verbruikers beschermd worden tegen beëindiging van levering wegens wanbetaling. In het bijzonder wordt met dit wetsvoorstel de overgang naar kostengebaseerde tariefregulering voorgesteld. Verbruikers worden zo beschermd tegen te hoge tarieven, met andere woorden: tegen tarieven die hoger zijn dan de efficiënte kosten die een warmtebedrijf redelijkerwijs moet maken om in de warmtelevering aan de verbruiker te voorzien. Onderdeel van die regulering is meer openheid van warmtebedrijven over de kosten van de warmtelevering. Zo weet de verbruiker beter waarvoor deze betaalt en kan de toezichthouder ACM hier meer en beter op sturen.

In de situatie van nieuwe aansluiting op een collectieve warmtevoorziening verzekeren de regels keuzevrijheid voor potentiële verbruikers. Warmtebedrijven doen gebouweigenaren in geval van aanleg of uitbreiding van een warmtenet een aanbod om aangesloten te worden. Gebouweigenaren hebben de keuze dit aanbod al dan niet te aanvaarden. Niet is gekozen een aansluitplicht op de collectieve warmtevoorziening te introduceren. In het geval gebouweigenaren van het gas af moeten, geldt dit aanbod pas als zij het (stilzwijgend) aanvaarden doordat zij niet binnen de aangegeven termijn het aanbod verwerpen of geen gebruik maken van het ontbindingsrecht. Hiermee wordt enerzijds een continuïteit van energievoorziening geborgd maar anderzijds de consument zo goed mogelijk keuzevrijheid geboden. Het eindperspectief blijft daarbij wel dat iedereen tijdig overstapt naar een broeikasgasvrij alternatief voor fossiele verwarming, al dan niet zijnde een duurzame collectieve warmtevoorziening.

g. Aparte spelregels voor kleine collectieve warmtesystemen, verhuurders en verenigingen van eigenaars

Voor kleine collectieve warmtesystemen geldt een uitzondering op de hierboven geschetste regulering van aangewezen warmtebedrijven voor collectieve warmtevoorzieningen. Onder kleine collectieve warmtesystemen worden warmtesystemen verstaan met een omvang tot 1500 aansluitingen. Vanwege proportionaliteits- en lastendrukoverwegingen geldt voor deze warmtesystemen een minder uitgebreide set aan regels. Zodoende hoeft voor kleine collectieve warmtesystemen geen aanwijzingsprocedure te worden doorlopen en is een publiek meerderheidsbelang niet vereist. In plaats daarvan kunnen warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem een ontheffing van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren of te leveren aanvragen bij het college. Het college kan hierdoor beoordelen of een dergelijk klein collectief warmtesysteem de ontwikkeling van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel belemmert. Hiermee behoudt de gemeente de regie op de ontwikkeling van de kleine collectieve warmtesystemen.

De verbodsbepaling om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren geldt ook voor verhuurders, verenigingen van eigenaars of een vergelijkbare rechtsvorm (hierna: VvE's) die warmte leveren aan haar eigen leden of huurders. Het is voor het college mogelijk om een ontheffing te verlenen van dit verbod aan VvE's en verhuurders die zelf een collectief warmtesysteem (laten) aanleggen en zelf warmte leveren aan de leden en huurders. Bij het verlenen van deze ontheffing kan het college beoordelen of de aanleg van een dergelijk collectief warmtesysteem de ontwikkeling van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel belemmert. Voor verhuurders en VvE's met een ontheffing om zelf warmte te leveren aan haar eigen huurder of leden gelden niet de taken en verplichtingen zoals die gelden voor aangewezen warmtebedrijven en warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem. Dit is niet nodig, omdat huurders al beschermd worden door het huurrecht en leden van VvE's door de organisatiestructuur van de VvE. Een uitzondering wordt gemaakt voor de regels met betrekking tot de meetverplichtingen en de facturering. Dit is in lijn met de regulering in de Warmtewet.

h. Warmtetransportnetten

In het specifieke geval waarin het aanbod van meerdere warmtebronnen in een regio de behoefte van een of meerdere warmtekavels structureel overstijgt en zonder aanvullende maatregelen dit overschot niet of niet op maatschappelijk optimale wijze beschikbaar gemaakt kan worden, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de Minister voor Klimaat en Energie (hierna: de Minister) de mogelijkheid te geven een onafhankelijke warmtetransportnetbeheerder aan te wijzen. In zo'n situatie wordt een uitzondering gemaakt op het model van het integraal verantwoordelijk warmtebedrijf zoals beschreven onder b. Het is van belang om te benadrukken dat splitsing tussen productie, levering en netbeheer in het geval van een warmtetransportnet niet gericht is op het creëren van de voordelen die concurrentie op het warmtetransportnet zou kunnen hebben, maar om de grootschalige regionale uitdaging het hoofd te kunnen bieden. De warmtetransportbeheerder garandeert de beschikbaarheid van de infrastructuur en het transport van de warmte naar de diverse aangesloten warmtekavels. Het voor een specifiek warmtekavel aangewezen warmtebedrijf blijft verantwoordelijk voor het contracteren van warmtebronnen volgens de gewenste beschikbaarheid en duurzaamheid. Voor de warmtetransportbeheerder zal eveneens kostengebaseerde tariefregulering gelden.

i. Transparante en kostengebaseerde tarieven

Gezien de monopoliepositie van een warmtebedrijf is het van belang de tarieven voor warmte te reguleren. Duidelijk is dat de huidige tariefregulering op basis van de gasreferentie niet langer houdbaar is. Met dit wetsvoorstel wordt stapsgewijs een kostengebaseerde tariefregulering met een efficiëntieprikkel ingevoerd. Het voordeel van een kostengebaseerde tariefregulering is dat het verbruikers de zekerheid biedt dat ze niet méér betalen voor hun warmte dan de kosten die redelijkerwijs gemaakt worden voor die warmtelevering. Een positief neveneffect daarvan is dat de kostenverschillen tussen collectieve warmtevoorzieningen zichtbaar worden. Daarmee draagt een dergelijke methodiek bij aan het maken van lokaal efficiënte keuzes in de wijkgerichte aanpak. Een voordeel is bovendien dat er stapsgewijs naar een systematiek toegewerkt wordt waarbij de inkomsten en kosten van het warmtebedrijf meer aan elkaar gerelateerd zijn. Hierdoor heeft het warmtebedrijf meer zekerheid dat de kosten die redelijkerwijs worden gemaakt, kunnen worden terugverdiend. Zo draagt de tariefregulering enerzijds bij aan betere consumentenbescherming door meer transparantie en herleidbare tarieven en anderzijds aan meer investeringszekerheid voor warmtebedrijven door meer zekerheid over te verwachte inkomsten uit de tarieven.

j. Verruimen mogelijkheden voor publieke infrastructuurbedrijven

Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat publieke infrastructuurbedrijven (thans: netwerkbedrijven) een volwaardige rol kunnen spelen in de warmtetransitie. Infrastructuurbedrijven zijn publieke bedrijven met lange ervaring op het gebied van de aanleg en het beheer van energiesystemen. Voorgesteld wordt infrastructuurbedrijven die deel uitmaken van een groep waartoe ook de systeembeheerder elektriciteit en gas behoort de mogelijkheid te geven een meerderheidsbelang te hebben in een aangewezen warmtebedrijf. Hierdoor kan een infrastructuurbedrijf naast de aanleg en het beheer van de infrastructuur van warmte en het transport van warmte ook actief zijn als aangewezen warmtebedrijf. Gelet op de belangrijke en onafhankelijke rol van de systeembeheerder op de elektriciteit- en gasmarkten is deze mogelijkheid gebonden aan voorwaarden. Met deze voorwaarden wordt bewerkstelligd dat de systeembeheerder elektriciteit en gas binnen de infrastructuurgroep niet wordt blootgesteld aan de financiële risico's die de infrastructuurgroep door de deelneming in een warmtebedrijf zou lopen. Omgekeerd wordt met deze voorwaarden beoogd om belangenverstremming en bevoordeling van het warmtebedrijf door een systeembeheerder elektriciteit en gas te voorkomen.

1.3. Samenhang met andere maatregelen

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een breder scala aan maatregelen. Allereerst wordt gewerkt aan de opbouw van de vereiste publieke realisatiekracht (zie ook paragraaf 1.2, onder c). Daarbij geldt dat de regionale of lokale situatie en ambitie bepalen welke omvang en organisatiestructuur de juiste is voor een warmtebedrijf en welke publieke aandeelhouders deelnemen. Belangrijk is dat gemeenten en provincies, maar ook regionale energiefondsen of regionale netwerkbedrijven, gezamenlijk keuzes maken over de wijze van samenwerking en deelneming. Voor het bundelen van expertise, het delen van risico's en opbouwen van voldoende uitvoeringskracht ligt het voor de hand dat er nieuwe (in meerderheid) publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Deze warmtebedrijven kunnen vervolgens deelnemen in het door het college aan te wijzen warmtebedrijf. Voor de financiële opgave wordt nadrukkelijk gekeken naar

gemeenten en provincies als aandeelhouder van warmtebedrijven. Gelet op die investeringsopgave voor medeoverheden wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het benodigde eigen vermogen in warmtebedrijven te verlagen. Ook wordt de mogelijkheid verkend van een deelneming die op nationale schaal als aandeelhouder naast medeoverheden kan investeren in publieke warmtebedrijven. In paragraaf 16.5 wordt deze versterking van de publieke realisatiekracht nader toegelicht.

Verder moet dit wetsvoorstel worden gezien in het bredere licht van de maatregelen die zijn opgenomen in het Klimaatakkoord om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bewerkstelligen. Zo heeft het PVGO als doel om de klimaatdoelen in de gebouwde omgeving te realiseren en voor iedereen een duurzame woning binnen bereik te brengen. In dat kader is op 1 januari 2023 het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (hierna: NPLW) opgericht. Via het NPLW krijgen gemeenten de middelen, instrumenten en ondersteuning die zij nodig hebben in de warmtetransitie. Het NPLW bouwt verder op de ervaring en kennis van het Programma Aardgasvrije Wijken (hierna: PAW) en het Expertisecentrum Warmte (hierna: ECW), die zijn overgaan in het NPLW.

Om de kosten van (aanleg van) een collectieve warmtevoorziening te drukken zijn diverse financieringsinstrumenten beschikbaar. Voor een eventuele onrendabele top van de warmtebron van warmtenetten bestaat de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (hierna: SDE++-regeling). Voor de onrendabele top van de infrastructuur warmte bestaat de Warmtenetten investeringssubsidie (hierna: WIS). Voor een deel van de eventuele extra kosten in het gebouw na de aflevering bestaat de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (hierna: de ISDE-regeling). Daarnaast is er subsidie op grond van de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (hierna: SAH-regeling) beschikbaar voor verhuurders en gemengde VvE's. Ook is er het Warmtefonds: een lening waarmee eigenaar-bewoners energiebesparende investeringen voor hun eigen woning kunnen financieren.

Parallel aan dit wetsvoorstel is ook het wetsvoorstel Wgiw ontwikkeld. De Wgiw strekt ertoe gemeenten de instrumenten te geven waarmee zij binnen hun gemeente gebieden kunnen aanwijzen waarvoor op termijn geldt dat zij voor de verwarming van gebouwen geen gebruik meer mogen maken van fossiele brandstoffen en zullen overgaan op een duurzame warmtevoorziening. Met deze bevoegdheid kan de gemeente door het stellen van lokale regels de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. De gemeente kan hiertoe in het omgevingsplan wijken aanwijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas, de zogenoemde aanwijsbevoegdheid. Hiermee kan de gemeente onder meer duidelijkheid bieden waar warmtesystemen zullen komen, wanneer deze tot ontwikkeling worden gebracht en op welke termijn bijvoorbeeld het gasnet niet meer beschikbaar zal zijn. Deze duidelijkheid is van belang om risico's in de ontwikkeling van collectieve warmte te verkleinen.

2. Opbouw van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat regels voor diverse typen warmtesystemen, betrokken partijen en specifieke onderwerpen. Het wetsvoorstel is opgebouwd uit meerdere hoofdstukken, waarvan de belangrijkste hieronder kort worden geïntroduceerd.

2.1. Verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren of te transporteren

Om invulling te geven aan de regierol van de gemeente voorziet dit wetsvoorstel in hoofdstuk 1 in een verbod op het transporteren of leveren van warmte zonder aanwijzing van een warmtebedrijf door een college of het transporteren zonder aanwijzing van een warmtetransportbeheerder door de Minister. Kleine collectieve warmtesystemen en verhuurders en VvE's kunnen een ontheffing van dit verbod aanvragen bij het college. Hiermee wordt voorkomen dat de regierol van de gemeente wordt ondergraven. Zonder een dergelijk verbod zouden immers ook andere partijen dan een door het college aangewezen warmtebedrijf zich bezig mogen houden met de ontwikkeling van collectieve warmte.

Niet elke vorm van transport of levering van warmte valt onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Zo is het verbod niet van toepassing op de levering van warmte voor industriële processen of productieprocessen, zoals de industriële verbruikers of de glastuinbouw. Ook de levering van warmte aan ten hoogste 10 kleinverbruikers is zonder aanwijzing van het college toegestaan.

2.2. Collectieve warmtevoorzieningen

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat regels omtrent de besluitvorming over, de totstandkoming van en de exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen. Een collectieve warmtevoorziening is een collectief warmtesysteem of geheel van collectieve warmtesystemen. Een collectief warmtesysteem is een systeem waarbij één of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte aan verbruikers. Verbruikers in dit wetsvoorstel zijn kleinverbruikers en grootverbruikers. Grootverbruikers zijn geen industriële verbruikers of de glastuinbouw.

Een belangrijk uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel is de regierol van de gemeente. De invulling van de gemeentelijke regie is belegd bij het college. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de gemeenteraad om het college bij de invulling van die regierol te controleren of bij te sturen. Waar in het navolgende wordt gesproken over taken en verplichtingen van het college wordt steeds bedoeld dat de invulling van die taken en verplichting plaats vindt met in achtname van de bevoegdheden van de gemeenteraad.

Het college bepaalt, als onderdeel van de wijkgerichte aanpak, waar en wanneer zij binnen haar gemeente mogelijkheden ziet voor een collectieve warmtevoorziening als alternatief voor een warmtevoorziening met behulp van aardgas. Ten behoeve hiervan stelt het college een warmtekavel vast. De warmtekavel wordt zo vastgesteld dat er een robuuste, zelfstandig opererende en efficiënte collectieve warmtevoorziening kan worden gerealiseerd: duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar. In dit wetsvoorstel zijn hiervoor criteria opgenomen. Het college kan ook met het college van andere gemeenten een warmtekavel vaststellen met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een warmtekavel die de gemeentelijke grenzen overschrijdt, kan de provincie hierop meekijken.

Het college wijst voor de warmtekavel een warmtebedrijf aan. Zoals hiervoor toegelicht, is als hoofdregel voorgesteld dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen kunnen worden aangewezen, waarbij het gedurende een ingroeiperiode

van 7 jaar onder voorwaarden ook mogelijk is om een andersoortig warmtebedrijf aan te wijzen.

Het warmtebedrijf krijgt met de aanwijzing de exclusieve bevoegdheid binnen de warmtekavel warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers. Het betreft een wettelijk exploitatierecht voor de warmtekavel. Op het aangewezen warmtebedrijf rusten taken en verplichtingen. Zo heeft het aangewezen warmtebedrijf de taak om een collectieve warmtevoorziening aan te leggen, te beheren en te onderhouden indien een gemeente voor een warmtekavel of een deel daarvan besluit dat warmtevoorziening door middel van collectieve warmte daar de voorkeursoptie is. Het aangewezen warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening, waaronder het systeemontwerp, de bronnenstrategie, de leveringszekerheid, de verduurzaming en draagt ook het investeringsrisico. Ten behoeve hiervan overlegt het aangewezen warmtebedrijf een globaal kavelplan, een uitgewerkt kavelplan en een investeringsplan. Het aangewezen warmtebedrijf heeft ook de taak om gebouweigenaren binnen de warmtekavel aan te sluiten. Gebouweigenaren mogen daarbij onder voorwaarden kiezen voor een andere verwarmingsoptie en aangeven geen gebruik te maken van een het aanbod om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening. In dit hoofdstuk zijn verder onder meer de verplichtingen van het warmtebedrijf uitgewerkt ten aanzien van de financiële situatie, leveringszekerheid en verduurzaming, evenals de rechten en plichten van verbruikers van warmte.

2.3. Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders

Hoofdstukken 3 en 4 van het wetsvoorstel zijn gewijd aan twee uitzonderingen op de regels voor collectieve warmtevoorzieningen. Kleine collectieve warmtesystemen zijn systemen met maximaal 1500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. De ontwikkeling van dergelijke kleinere warmtesystemen kan bijdragen aan de versnelling van de warmtetransitie leiden, bijvoorbeeld als het gaat om snel te realiseren projecten, om innovatieve projecten of om buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners. Vanwege hun relatief beperkte omvang zijn, met oog op de proportionaliteit, in dit wetsvoorstel aparte bepalingen opgenomen voor kleine collectieve warmtesystemen.

Voor een klein collectief warmtesysteem kan het college een ontheffing verlenen op het verbod om zonder aanwijzing van het college warmte te transporteren of te leveren voor gebieden zowel binnen als buiten een warmtekavel. Ter voorkoming van het risico dat hierdoor vooral de lucratieve projecten tot ontwikkeling komen («cherry-picking») moeten warmtebedrijven een dergelijke ontheffing aanvragen. Het college moet aldus instemmen met de ontwikkeling van een klein collectief warmtesysteem en beoordelen of een dergelijk klein collectief warmtesysteem de ontwikkeling van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel belemmert. Dit sluit aan bij de regierol van de gemeente. Met het oog op de uitvoeringslasten rusten op warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren minder verplichtingen. Zo hoeft een dergelijk warmtebedrijf geen globaal of uitgewerkt kavelplan en een investeringsplan op te stellen. Ook gelden minder rapportageverplichtingen over de leveringszekerheid en duurzaamheid. Bovendien geldt de eis van een publiek meerderheidsbelang niet voor warmtebedrijven die kleine collectieve warmtesystemen exploiteren.

In hoofdstuk 4 zijn afzonderlijke regels opgenomen voor VvE's en verhuurders, waaronder woningcorporaties. In het kader van de regierol van de gemeente in de verduurzaming van de gebouwde omgeving is het

belangrijk dat het college kan beoordelen of de VvE of de verhuurder in aanmerking komt voor een ontheffing op het verbod zonder aanwijzing warmte te transporteren of te leveren. Daarbij toetst het college of dergelijk collectief warmtesysteem de ontwikkeling van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel belemmert. Daarom is in dit wetsvoorstel opgenomen dat een VvE of een verhuurder zich bij het college dient te melden als zij warmte wil leveren. Het college beslist vervolgens of de verhuurder of VvE hiervoor een ontheffing dient aan te vragen.

De tariefregulering op grond van dit wetsvoorstel zal niet van toepassing zijn, omdat huurders al beschermd worden door het huurrecht en leden van de VvE door de organisatiestructuur van de VvE (er is geen sprake van een «gebonden verbruiker»). Deze uitzondering is in lijn met de regeling in de Warmtewet.

2.4. Warmtetransportnetten

De regulering van collectieve warmtevoorzieningen sluit aan op het lokale karakter van deze systemen, maar hierop zijn uitzonderingen mogelijk. In hoofdstuk 5 zijn aparte regels opgenomen voor regionale warmtetransportnetten. De regulering van warmtetransportnetten is erop gericht om in bepaalde uitzonderlijke situaties te borgen dat de warmtevoorziening in de regio maximaal bijdraagt aan de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening. Het gaat hierbij om situaties waarbij in een regio meerdere duurzame (rest)warmtebronnen beschikbaar zijn voor meerdere (potentiële) warmtekavels. Onder meer vanwege de investeringen die gemoeid zijn met de realisatie van grootschalige infrastructuur en de noodzaak tot regionale coördinatie en afstemming kan de Minister een publieke warmtetransportbeheerder voor de desbetreffende regio aanwijzen in het geval warmtebedrijven daar door onderlinge samenwerking zelf niet in slagen. De warmtetransportbeheerder wordt met de aanwijzing onder meer belast met de taak om een warmtetransportnet te ontwikkelen en te beheren.

2.5. Warmteproductie en restwarmte

De benutting van restwarmte komt momenteel vaak lastig van de grond. Dit wetsvoorstel stimuleert in hoofdstuk 6 het nuttig gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving door warmtebedrijven het recht te geven om restwarmte «op te halen» aan de poort van een producent van restwarmte. Het warmtebedrijf hoeft daarvoor niet meer te betalen dan de uitkoppelkosten, met andere woorden de daadwerkelijke kosten die nodig zijn om de restwarmte ter beschikking te stellen aan het warmtebedrijf. Hoofdstuk 6 geeft daarnaast regels voor garanties van oorsprong en de wijziging van zeggenschap in een installatie van een producent met een vermogen van meer dan 20 MW.

2.6. Tariefregulering

Hoofdstuk 7 geeft de regels voor de overgang van de huidige leveringstarieven op basis van de gasreferentie naar een nieuwe tariefssystematiek. Deze alternatieve tariefssystematiek streeft er enerzijds naar dat verbruikers de zekerheid hebben dat zij niet meer betalen dan nodig en anderzijds dat warmtebedrijven de zekerheid hebben dat zij hun (efficiënte) kosten inclusief een redelijk rendement redelijkerwijs kunnen terugverdienen. Het vinden van de juiste balans tussen deze twee belangen is cruciaal om de doelen uit het Klimaatakkoord en de publieke waarden betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid te realiseren, en om de aanleg en de uitbreiding van collectieve warmtesys-

temen te stimuleren. Stapsgewijs leidt dit naar een tariefsystematiek met kostengebaseerde tarieven waarbij warmtebedrijven een efficiëntieprikkel ervaren en tariefdifferentiatie op basis van lokale omstandigheden is toegestaan. Belangrijke eerste stap is het verkrijgen van meer inzicht in de werkelijke kosten van warmtelevering en de kostenbepalende factoren. Om hier zicht op te krijgen zal de ACM regulatorische accounting regels (hierna: RAR-regels) opstellen.

De nieuwe tariefregulering zal in fases ingevoerd worden. Fase 1 van de tariefregulering start met een correctie van het gasreferentietarief. In fase 2 worden voor de levering van warmte door de ACM tariefformules vastgesteld, op basis waarvan warmtebedrijven de maximale tarieven kunnen berekenen. De ACM zal toezicht houden op de juiste toepassing van de formules. Naar verwachting zullen in fase 2 de warmtetarieven voor sommige verbruikers dalen in vergelijking met de gasreferentie en voor sommige stijgen. Duidelijke communicatie aan de verbruikers over de gevolgen van de stap naar fase 2 is dus onontbeerlijk. Het eindbeeld in fase 3 is een tariefsystematiek op basis van toegestane of beoogde inkomsten, mogelijk aangevuld met maatstafconcurrentie. Met deze stapsgewijze implementatie kunnen de ACM en warmtebedrijven zich goed voorbereiden en wordt duidelijkheid gegeven aan de markt met het oog op de benodigde investeringen en de groei van de warmtemarkt. Tegelijkertijd is duidelijk dat de huidige tariefregulering op basis van de koppeling met de gasprijs op korte termijn aangepast moet worden om draagvlak voor de transitie te behouden.

Voor kleine collectieve warmtesystemen zal de tariefregulering in twee fases ingevoerd worden. Voorgesteld is de tariefregulering in fase 1 en 2 voor collectieve warmtevoorzieningen ook te laten gelden voor kleine collectieve warmtesystemen. Op de warmtetransportbeheerder zal direct kostengebaseerde tariefregulering van toepassing zijn.

2.7. Uitvoering, toezicht en handhaving

Bij de invulling en uitwerking van hun regierol kunnen gemeenten ondersteund worden door een landelijke organisatie waar zij met vragen terecht kunnen. Op dit moment gaat het daarbij om de NPLW.

Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij het college van de gemeente waar de collectieve warmtevoorziening zich bevindt. In hoofdstuk 9 van dit wetsvoorstel is opgenomen op welke bepalingen de ACM respectievelijk het college toezicht houden. Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de taken en verplichtingen van warmtebedrijven ten aanzien van de levering van warmte, de bepalingen met betrekking tot de leveringszekerheid, duurzaamheid, consumentenbescherming en op de verplichtingen van warmtebedrijven met betrekking tot de tariefregulering.

Het toezicht van het college richt zich op het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren. Daarnaast houdt het college onder meer toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing, de instemming met een uitgewerkt kavelplan en ontheffingen op grond van hoofdstukken 3 en 4. Voor het toezicht op de taken en bevoegdheden van het college geldt het reguliere interbestuurlijke toezicht dat is geregeld in de Gemeentewet.

2.8. Overgangsrecht bestaande situaties

Hoofdstuk 12 bevat de regels voor bestaande situaties van collectieve warmtelevering. Uitgangspunt is om deze zoveel mogelijk één op één onder de werking van dit wetsvoorstel te brengen. Bestaande afspraken tussen een gemeente en warmtebedrijf worden gerespecteerd voor zover deze afspraken niet in strijd zijn met hetgeen in dit wetsvoorstel is vastgelegd. Ook situaties waarbij er sprake is van feitelijke levering aan verbruikers, een besluit van de gemeente op basis waarvan een warmtenet mag worden aangelegd en een aansluitovereenkomst met verbruikers worden gerespecteerd. Voor deze bestaande situaties krijgt het college een jaar de tijd om een aanwijzing te verlenen. Wanneer er meerdere aanwijzingen zijn voor iets wat als één collectief warmtesysteem functioneert wordt voorgeschreven dat warmtekavels samengevoegd worden. De duur van de aanwijzing die op grond van het overgangsrecht wordt verstrekt is ten hoogste 30 jaar en ten minste 14 jaar. Op deze wijze kunnen bestaande warmtebedrijven hun investeringen terugverdienen. Bestaande kleine collectieve warmtesystemen krijgen een aanwijzing als warmtebedrijf. Om onder de regulering van kleine collectieve warmtesystemen in hoofdstuk 3 te vallen, kunnen zij een ontheffing aanvragen van het verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren of te transporten. Verhuurders en VvE's die warmte leveren aan hun huurders of leden van de VvE melden dit binnen een half jaar na inwerkingtreding van deze wet aan het college. Ook zij komen hiermee onder de werking van deze wet te vallen.

De voorgestelde artikelen worden vervolgens per hoofdstuk nader toegelicht.

3. Collectieve warmtevoorzieningen

3.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft regels over de totstandkoming en de exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen. De belangrijkste uitgangspunten die aan deze regels ten grondslag liggen zijn:

1. De gemeente voert regie op verduurzaming van de gebouwde omgeving. Zij kunnen als onderdeel van een gebieds- of wijkgerichte aanpak bepalen waar en wanneer er gekozen wordt voor een collectieve warmtevoorziening als alternatief voor warmtevoorziening met behulp van aardgas, zij stelt het gebied vast waarvoor een warmtebedrijf kan worden aangewezen (de warmtekavel) en zij wijst daarvoor een warmtebedrijf aan. Het is met uitzondering van een aantal in dit wetsvoorstel benoemde situaties verboden om zonder aanwijzing van het college warmte te transporteren of te leveren.
2. Het warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de continuïteit en kwaliteit van de collectieve warmtevoorziening binnen een warmtekavel en het daarvoor noodzakelijke transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan. Het warmtebedrijf is verplicht om verbruikers binnen de warmtekavel aan te sluiten, tenzij een potentiële verbruiker te kennen geeft dat hij dat niet wil. Daarnaast is het warmtebedrijf verantwoordelijk voor een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtelevering.

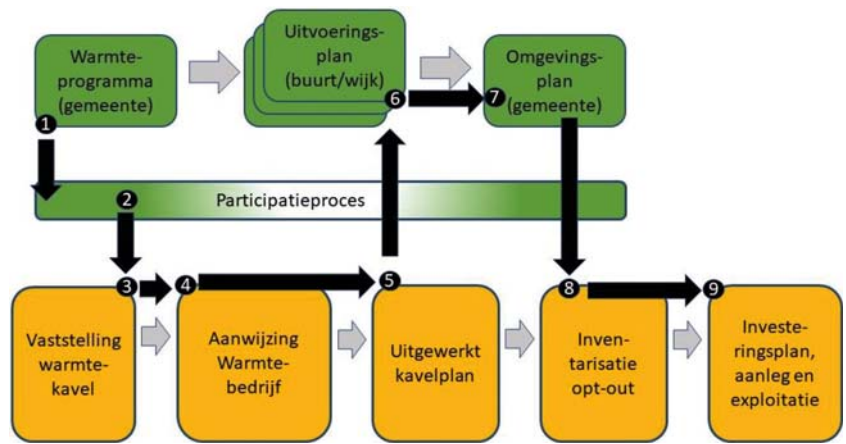
Alvorens hieronder de vertaling van bovengenoemde uitgangspunten naar de in dit wetsvoorstel voorgestelde bepalingen nader toe te lichten wordt in paragraaf 3.2 eerst het bredere kader geschetst waarbinnen dit wetsvoorstel moet worden gezien.

3.2. Samenhang met de wijkgerichte aanpak

In de Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland in 2050 klimaatneutraal moet zijn. In het Klimaatakkoord (2019) is deze doelstelling onder meer vertaald in afspraken gericht op het broeikasgassen-vrij maken van de gebouwde omgeving. Daartoe worden woningen en andere gebouwen geïsoleerd of aardgasvrij gemaakt. Uiterlijk in 2050 zal voor ruimte- en tapwaterverwarming en kookvoorziening geen gebruik meer worden gemaakt van aardgas, met het oog op het broeikasgassen-arm maken van de gebouwde omgeving. Om dit doel te bereiken is (onder andere) een wijkgerichte aanpak afgesproken waarbij gemeenten de regie hebben op de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het college vult deze regierol in met in achtname van de bevoegdheden van de gemeenteraad. Gemeenten geven daarbij sturing op basis van een warmteprogramma, (vrijwillige) uitvoeringsplannen en het omgevingsplan. Bij het opstellen van deze plannen is participatie van bewoners en afstemming met andere stakeholders (zoals woningcorporaties, netbeheerders en warmtebedrijven) van groot belang. Het is aan gemeenten zelf om hier invulling aan te geven. Eisen terzake zijn opgenomen in de Omgevingswet in samenhang met de Wgiw. Dit wetsvoorstel stelt hier geen eisen aan. Via de verschillende plannen kiezen gemeenten voor een alternatief voor aardgas in de gebouwde omgeving. Het kan daarbij gaan om een keuze voor een collectieve warmtevoorziening, maar ook andere alternatieven zijn mogelijk. Veelal zal ook het planmatig isoleren van woningen en andere gebouwen onderdeel uitmaken van de wijkgerichte aanpak.

Dit wetsvoorstel bevat regels over een collectieve warmtevoorziening voor de gevallen waarin een gemeente daarvoor kiest. Om de uitvoerbaarheid van de wijkgerichte aanpak voor gemeenten en andere stakeholders, zoals warmtebedrijven, te borgen, sluit de gekozen ordening in dit wetsvoorstel zo goed mogelijk aan op (het eindbeeld van) de wijkgerichte aanpak. De Omgevingswet en het wetsvoorstel Wgiw en de daarop gebaseerde regelgeving voorzien in andere benodigde regels en bevoegdheden voor de wijkgerichte aanpak. Er is derhalve sprake van een stapsgewijze aanpassing van de relevante regelgeving, waardoor er over de komende jaren nieuwe bevoegdheden en mogelijkheden ontstaan voor het broeikasgassen-vrij maken van de gebouwde omgeving. Om voor een ieder inzichtelijk te maken hoe dit wetsvoorstel functioneert binnen het totaal van de wijkgerichte aanpak, is in deze toelichting de samenhang geschetst met de andere stappen en instrumenten binnen de wijkgerichte aanpak. Daarbij geldt dat een deel van deze stappen en instrumenten in andere regelgeving zijn en zullen worden geregeld zoals hierboven toegelicht.

In onderstaande figuur wordt de samenhang geschetst. Dit figuur bevat een gestileerde weergave van het proces. In de praktijk zullen de diverse stappen een iteratief karakter kennen, meer dan de illustratie wellicht suggereert. De diverse stappen kunnen met andere woorden elkaar in de tijd overlappen (met uitzondering van stap drie en vier). Gemeenten kunnen (en zijn) met diverse in het schema genoemde en hieronder toegelichte stappen al voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van start.



In bovenstaand figuur gaat het bij de geel gekleurde elementen in de onderste laag om zaken die in dit wetsvoorstel worden geadresseerd. In deze paragraaf worden alle elementen uit het schema kort toegelicht, waarna in de volgende paragrafen nader wordt ingegaan op de elementen die in dit wetsvoorstel worden geadresseerd.

(1) Warmteprogramma (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Het besluitvormingsproces start met een door de gemeente op te stellen warmteprogramma. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten, met betrokkenheid van stakeholders, een tijdpad bepalen voor een stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving. Afgesproken is dat dit wordt vastgelegd in de transitievisie warmte. Per wijk wordt in de transitievisie warmte in ieder geval aangegeven hoeveel woningen en andere gebouwen (uitgedrukt in woningequivalenten) verduurzaamd zullen worden, welke alternatieve betaalbare, betrouwbare en duurzame energie-infrastructuren potentieel beschikbaar zijn (warmtenet, all-electric, hybride technieken die veel minder aardgas of duurzaam gas verstoken als (tussen)oplossing, enzovoort) en welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft. De transitievisie warmte zal met het wetsvoorstel Wgiw komen te gelden als een verplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd het warmteprogramma. In lagere regelgeving zal worden geregeld dat het warmteprogramma in ieder geval elke vijf jaar wordt geactualiseerd. Of een gemeente het warmteprogramma vaker actualiseert, bepaalt de gemeente zelf. In het volgende warmteprogramma wordt de komende periode in beeld gebracht. Uitgaande van vaststelling van het eerste verplichte warmteprogramma eind 2026, geeft het warmteprogramma in ieder geval de wijken aan waar de gemeente in de periode tot en met 2035 aan de slag gaat.

De (concept) warmteprogramma's bieden inzicht in de warmtevraag van de gebouwde omgeving en hebben als zodanig een nauwe relatie met de Regionale Structuur Warmte (hierna: RSW), die in het kader van de Regionale Energiestrategieën (RES) worden opgesteld. De RSW fungeert als platform waar gemeenten en provincie afstemmen hoe bovenregionale warmtebronnen optimaal benut kunnen worden. Afstemming tussen de RSW en de warmteprogramma's in een zich herhalend iteratief proces is dan ook van belang.

(2) Participatieproces (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Het vroegtijdig betrekken van de omgeving in en rond de wijk zorgt ervoor dat verschillende wensen, perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Een goed ingericht participatieproces draagt op die manier bij aan kwalitatief betere besluitvorming en helpt in een latere fase om bewoners te motiveren om mee te doen aan de verduurzaming van hun woning en wijk of buurt. Ook kan het leiden tot diverse buurtinitiatieven. Het participatieproces heeft zowel betrekking op bewoners als andere stakeholders, zoals warmtebedrijven, de netbeheerder, de waterbeheerder, verhuurders zoals woningcorporaties en gebouweigenaren (inclusief de utiliteitsbouw). De proeftuinen uit het PAW laten zien dat een hoge mate van participatie en instemming in de wijk de uitvoering van de wijkaanpak bespoedigen. Het belang van goede participatie is ingebed in de Omgevingswet. Bij de invulling van het warmteprogramma moet het college zich verantwoorden of en op welke manieren er participatie heeft plaatsgevonden. Dit geldt ook voor de wijziging van het omgevingsplan. De gemeenteraad is het bevoegd gezag om uiteindelijk in te stemmen met de wijziging van het omgevingsplan. In het participatieproces zal de gemeente rekening houden met de positie van de verschillende stakeholders. Zo zullen verhuurders de mogelijkheid moeten hebben om in overleg te treden met hun huurders en waar nodig instemming te verkrijgen op uit te voeren wijzigingen aan de woning. Hetzelfde geldt voor VvE's waar het gaat om instemming van de appartementseigenaren.

(3) Vaststelling warmtekavel (onderdeel van dit wetsvoorstel)

Op basis van en gedeeltelijk gelijktijdig met het doorlopende participatieproces kan het college een warmtekavel vaststellen. Een warmtekavel is een aaneengesloten en afgebakend gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval die wijken liggen waarvan de gemeente voornemens is te kiezen voor een collectieve warmtevoorziening als alternatief voor aardgas. Het college is niet verplicht een warmtekavel vast te stellen. De mogelijkheid bestaat immers dat een collectieve warmtevoorziening gelet op de lokale situatie geen doelmatig alternatief voor aardgas is.

Bij een collectieve warmtevoorziening kan het gaan om één collectief warmtesysteem, maar kan het ook gaan om meerdere verschillende collectieve warmtesystemen. Er kunnen ook wijken (of gebouwen) binnen een warmtekavel liggen waarover de gemeente nog geen keuze heeft gemaakt of waar uiteindelijk een ander alternatief voor aardgas wordt voorzien. De definitieve keuze of een wijk of buurt een collectief warmtesysteem krijgt, als alternatief voor aardgas, wordt gemaakt in het uitvoeringsplan en het omgevingsplan. De vaststelling van een warmtekavel is de eerste in dit wetsvoorstel verankerde stap in het besluitvormingsproces. De volgende stap in dit besluitvormingsproces betreft het voor dit warmtekavel aanwijzen van een warmtebedrijf. Daarmee is de vaststelling van een warmtekavel een voorwaarde die ingevuld moet worden alvorens de gemeente deze volgende stap kan zetten. Bij de besluitvorming over de vaststelling van een warmtekavel dient het college rekening te houden met de criteria die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen (zie paragraaf 3.4).

(4) Aanwijzing warmtebedrijf (onderdeel van dit wetsvoorstel)

Na de vaststelling van een warmtekavel is het de taak van het college om een warmtebedrijf aan te wijzen. Het aangewezen warmtebedrijf krijgt de exclusieve taak om binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening aan te leggen, te beheren en te onderhouden en binnen dat

warmtekavel warmte te transporteren en te leveren, met in achtneming van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorschriften voor een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtelevering. Tenzij er sprake is of gebruik wordt gemaakt van de in dit wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen, is het een ieder verboden om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing van het college. Daarmee wordt geborgd dat de gemeente ook daadwerkelijk de regie heeft. Dit wetsvoorstel geeft regels voor de aanwijzing van een warmtebedrijf (zie paragraaf 3.5).

(5) Uitgewerkt kavelplan (onderdeel van dit wetsvoorstel)

In dit wetsvoorstel is voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de realisatie en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel waarvoor hij is aangewezen. In dat kader worden in dit wetsvoorstel de taken en verplichtingen die voor het warmtebedrijf gelden geregeld. Alhoewel een gemeente reeds bij de vaststelling van de warmtekavel nagedacht moet hebben over de mogelijkheden voor collectieve warmte binnen dat kavel, zal de exacte invulling en daarbij te hanteren timing pas plaats vinden na de aanwijzing van het warmtebedrijf. Op enig moment zal het college dan met betrokkenheid van het warmtebedrijf en andere belanghebbende partijen en organisaties nader vaststellen wanneer voor de gehele warmtekavel of voor een deel daarvan de daadwerkelijke overstap naar collectieve warmte voor de hand ligt. Het college kan het aangewezen warmtebedrijf opdragen voor dit gebied een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan behoeft instemming van het college. Dit biedt het college onder meer de mogelijkheid om te toetsen of het uitgewerkt kavelplan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening houdt met de inbreng van de stakeholders in dit proces (Zie paragraaf 3.7.3).

(6) Uitvoeringsplan (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

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

(7) Omgevingsplan (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Door de Wgiw heeft de gemeente de bevoegdheid om in het omgevingsplan te bepalen dat in een bepaald gebied op termijn het gebruik van fossiele brandstoffen wordt beëindigd en verwarming door een collectieve warmtevoorziening als alternatief wordt aangewezen (of een ander alternatief). In het bovenstaande schema wordt er vanuit gegaan dat een gemeente gebruik maakt van deze bevoegdheid. Het uitgewerkt kavelplan en het uitvoeringsplan zullen naar verwachting

belangrijke bouwstenen zijn voor de onderbouwing van de besluitvorming over de inzet van deze bevoegdheid. Via de regels in het omgevingsplan bepaalt de gemeente wanneer en hoe de wijk van het aardgas afgaat en welk duurzaam alternatief voor aardgas wordt gekozen.

Het is aan de gemeente om de samenhang van de regels in het omgevingsplan te bewaken en om in dat kader te bezien of het nodig is om in het omgevingsplan ook andere regels op te nemen die bijdragen aan de realisatie van het alternatief voor aardgas. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan planologische keuzes die nodig zijn om de aanleg van de collectieve warmtevoorziening mogelijk te maken of versterking van het elektriciteitsnet indien een deel van de gebouweigenaren kiest voor all-electric als alternatief voor aardgas. Maar ook of bestaande regels rondom het verwijderen van ongebruikte kabels en leidingen heroverweging vergen. Of dat er aanleiding bestaat om vervroegd te besluiten over de toekomst van gebouwen waarvan duidelijk is dat ze niet rendabel aardgasvrij gemaakt kunnen worden. In het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Bgiw) zullen instructieregels worden gesteld aan het wijzigen van het omgevingsplan.

(8) Inventarisatie opt-out (onderdeel van dit wetsvoorstel)

Als een gemeente gebruik maakt van haar bevoegdheid om de hierboven genoemde regel in te zetten volgt de fase waarin het aangewezen warmtebedrijf verplicht is om verbruikers in het betreffende gebied een aanbod te doen om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening. Een verbruiker die niet aangesloten wil worden moet dit dan in reactie op dat aanbod aangeven. Als hij niet reageert wordt ervan uit gegaan dat hij aangesloten wil worden. Het gaat hier dus om een opt-out mogelijkheid (zie paragraaf 3.7.8). Door deze opt-out-regeling wordt voorkomen dat verbruikers die om welke reden dan ook niet reageren op het aanbod van het warmtebedrijf op een gegeven moment het risico lopen dat er voor hen niet langer een warmtevoorziening beschikbaar is als gevolg van het schrappen van aardgas als optie.

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

(9) Investeringsplan, aanleg collectieve warmtevoorziening en exploitatie (onderdeel van dit wetsvoorstel)

Het aangewezen warmtebedrijf is op grond van dit wetsvoorstel verplicht om ter zake van de aanleg, uitbreiding of vervanging van de collectieve warmtevoorziening een investeringsplan op te stellen en dat plan ter toetsing aan de ACM voor te leggen (zie paragraaf 3.7.4). Zoals de naam al aangeeft dient een investeringsplan een gedetailleerde beschrijving te bevatten ten aanzien van de door het aangewezen warmtebedrijf voorgenomen investeringen ten behoeve van de aanleg, de vervanging of de uitbreiding van de collectieve warmtevoorziening waar het integraal verantwoordelijk voor is. Ook beschrijft het aangewezen warmtebedrijf in het investeringsplan hoe de voorgenomen investeringen passen binnen een langetermijnvisie op de collectieve warmtevoorziening en geeft het warmtebedrijf een doorkijk over hoe het de komende 10–15 jaar de leveringszekerheid kan borgen en een beschrijving van de gevolgen van de investeringen op het bereiken van de normen voor de uitstoot van

broeikasgassen). De ACM toetst dit plan. Vervolgens kan het warmtebedrijf de in het investeringsplan opgenomen investeringen uitvoeren en starten met de exploitatie van de collectieve warmtevoorziening en de levering van warmte. Daarbij gelden de in dit wetsvoorstel opgenomen taken en verplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf die in het vervolg van deze toelichting worden toegelicht.

Hierna worden de onderdelen in de figuur in paragraaf 3.2 die in dit wetsvoorstel zijn voorgesteld (de elementen in de onderste laag van de figuur) nader toegelicht, met vooraf een toelichting op het uitgangspunt dat het zonder aanwijzing van een warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder verboden is om warmte te transporteren of te leveren.

3.3. Verbod op transport en levering van warmte zonder aanwijzing

Het college wordt de bevoegdheid gegeven om een warmtekavel vast te stellen en vervolgens voor dat warmtekavel een warmtebedrijf aan te wijzen die de exclusieve bevoegdheid krijgt een collectieve warmtevoorziening in dit kavel te ontwikkelen te exploiteren. De regierol van de gemeente zou worden ondergraven indien zonder instemming van de gemeente ook andere partijen dan het aangewezen warmtebedrijf zich bezig zouden mogen houden met de uitrol van collectieve warmte. Om dit te voorkomen voorziet dit wetsvoorstel in een verbod op het transporteren of leveren van warmte zonder aanwijzing van een warmtebedrijf of een warmtetransportbeheerder (artikel 1.2, eerste lid).

Niet elke vorm van transport of levering van warmte is verboden. Het verbod is niet van toepassing op het transport of de levering van warmte voor industriële processen of productieprocessen (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel a). Het gaat hier om warmtenetten waarmee warmte getransporteerd en geleverd wordt aan bijvoorbeeld de industrie of de tuinbouw. Het verbod is evenmin van toepassing op het transport van warmte in een gebouw, werk of het perceel van een producent of een producent van restwarmte (onderdeel b). Deze leidingen, installaties en hulpmiddelen worden geacht deel uit te maken van de warmtebron. Verder is het verbod niet van toepassing op situaties waarbij wordt getransporteerd en geleverd aan ten hoogste 10 kleinverbruikers gezamenlijk (onderdeel c) of ten hoogste 10 natuurlijke personen of rechtspersonen met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kW die gezamenlijk warmte afnemen van hun verhuurder of de VvE (onderdeel d). Hiermee wordt voorkomen dat ook voor zeer kleine warmtesystemen een warmtebedrijf moet worden aangewezen of gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid om een ontheffing van het verbod te verlenen. Onderdelen e en f geven ten slotte een specifieke uitzondering voor situaties waar sprake is van doorlevering door een verhuurder of VvE. In deze situatie zal het warmtebedrijf waarvan de verhuurder of de VvE de warmte ontvangt en die zij doorlevert door het college moeten zijn aangewezen of een ontheffing moeten hebben verkregen. Er is dus geen reden om deze doorlevering te verbieden.

Naast de hierboven genoemde uitzonderingen voorziet het wetsvoorstel ook in de bevoegdheid van het college voor kleine collectieve warmtesystemen en verhuurders en VvE's die zelfstandig warmte leveren aan hun huurders respectievelijk leden een ontheffing van dit verbod te verlenen. Voor een toelichting op deze ontheffingsmogelijkheden wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 van de toelichting.

3.4. Vaststelling van warmtekavel (zie stap 3 van schema in paragraaf 3.2)

In dit wetsvoorstel is voorgesteld dat de aanwijzing door een college van een warmtebedrijf betrekking heeft op een warmtekavel. Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen (artikel 1.1). In de praktijk zal het dan gaan om een gebied dat wijken of gebouwen omvat terzake waarvan de gemeente mogelijkheden ziet om te kiezen voor collectieve warmte als alternatief voor aardgas. Een warmtekavel kan dus ook wijken of gebouwen omvatten waarvoor de gemeente in een later stadium toch niet kiest voor warmte, omdat er een ander alternatief is voor aardgas.

Met dit wetsvoorstel krijgt het college de bevoegdheid om alleen of samen met het college van andere gemeenten een warmtekavel vast te stellen (artikel 2.1). Bij een gemeentegrens overstijgend warmtekavel kan de Wet gemeenschappelijke regelingen worden toegepast. Gemeenten kunnen gebruik maken van de samenwerkingsvormen op grond van deze wet. Door de mandatering of delegatie van bevoegdheden, kunnen deze worden uitgeoefend door (de organen van) een centrumgemeente, door een gemeenschappelijk orgaan of door het bestuur van een openbaar lichaam die voor dit specifieke doel is ingesteld.

Voorproces

De vaststelling van een warmtekavel markeert de start van het besluitvormingsproces dat kan uitmonden in de keuze en totstandkoming van één of meer collectieve warmtesystemen binnen dat kavel. Zoals hierboven toegelicht ligt het voor de hand dat het college zich bij het vaststellen van een warmtekavel baseert op het vastgestelde warmteprogramma. Ook de RSW die in het kader van de Regionale Energiestrategieën wordt opgesteld kan betrokken worden bij het vaststellen van een warmtekavel en bij de afstemming daarover met het college van andere gemeenten. Het is van belang dat het besluitvormingsproces in goede samenhang wordt opgestart met het participatieproces dat wordt ingericht in het kader van de besluitvorming over het omgevingsplan.

Voorafgaand aan het vaststellen van een warmtekavel zal een gemeente naar verwachting inventariseren welke mogelijkheden er zijn voor het ontwikkelen van collectieve warmte zodat zij de omvang van de warmtekavel hierop aan kan passen. Het ligt voor de hand dat gemeenten bij deze inventarisatie zullen kijken naar verschillende mogelijke combinaties van warmtebronnen, infrastructuur en afzet en de consequenties van deze combinaties voor de (toekomstige) eindgebruikers in termen van verschillen in eindgebruikerskosten en emissies.

Verder ligt het voor de hand dat het college bij de voorbereiding van de besluitvorming over het vaststellen van een warmtekavel overleg voert met alle relevante partijen waaronder potentiële warmtebedrijven en warmtegemeenschappen. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten bij de voorbereiding van de besluitvorming gebruik maken van de bij deze partijen aanwezige kennis over de realisatie van een collectieve warmtevoorziening. Indien er bij de aanwijzing van een warmtebedrijf gebruik wordt gemaakt van de procedure voor een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap (zie paragraaf 3.5.3) mag ervan worden uitgegaan dat er in de praktijk maar één partij geïnteresseerd zal zijn om te worden aangewezen. Mocht daarentegen blijken dat meerdere partijen interesse hebben om te worden aangewezen dan volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de

gemeente geen voorkeur voor één van de partijen kan uitspreken. In paragraaf 3.5.6 wordt toegelicht dat het niet aannemelijk is dat op grond van artikel 2.5 meerdere partijen een aanvraag zullen indienen om aangewezen te worden. Tot slot is, zoals eerder toegelicht, het college niet verplicht om een warmtekavel vast te stellen als dit gelet op de lokale situatie geen doelmatig alternatief voor aardgas is.

Criteria

In dit wetsvoorstel zijn criteria voorgesteld die het college dient te hanteren bij de vaststelling van een warmtekavel en de omvang daarvan (artikel 2.1, eerste lid). Uitgangspunt bij de vaststelling is dat er zicht is op het binnen de warmtekavel kunnen realiseren van een duurzame, betaalbare en betrouwbare collectieve warmtevoorziening. Warmtekavels kunnen, afhankelijk van de lokale en regionale omstandigheden en voorkeuren, verschillend van omvang zijn. De bepaling van de omvang van een warmtekavel is bovendien geen exacte wetenschap. De in dit wetsvoorstel voorgestelde criteria die het college bij de vaststelling van een warmtekavel moet hanteren, zorgen er evenwel voor dat zij de belangrijkste relevante aspecten dienen te betrekken bij hun besluitvorming. De omvang van de warmtekavel is zodanig dat een aan te wijzen warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. Daarnaast wordt de grootte van de warmtekavel bepaald door de leveringszekerheid. De omvang is zodanig dat de leveringszekerheid naar verwachting kan worden geborgd.

Naast de bovengenoemde criteria zal het college in voorkomende gevallen bij het vaststellen van een warmtekavel rekening moeten houden met relevante factoren en ontwikkelingen die in nabijgelegen gemeenten spelen. Het gaat daarbij specifiek om:

- a. de beschikbaarheid en inzet van een warmtebron of een potentiële schaarse warmtebron in een nabijgelegen gemeente, voor zover deze aanwezig zijn;
- b. de mogelijke voornemens in een nabijgelegen gemeente om te kiezen voor collectieve warmtevoorziening, voor zover deze voornemens er zijn.

Beoordeling en beantwoording van de vraag of in een hoeverre er aanleiding is om bij het vaststellen van een warmtekavel rekening te houden met andere gemeenten kan plaatsvinden aan de hand van de Regionale Energiestrategieën.

Bovengemeentelijke vraagstukken

Voor het geval er bovengemeentelijke verdelingsvraagstukken aan de orde zijn voorziet het wetsvoorstel in de verplichting voor het college het ontwerp van de vaststelling van een warmtekavel te zenden naar gedeputeerde staten van de provincie of provincies op wiens grondgebied de warmtekavel ligt. Er is sprake van een bovengemeentelijk verdelingsvraagstuk indien een warmtekavel betrekking heeft op het grondgebied van meerdere gemeenten of in een warmtekavel zich een warmtebron bevindt die meerdere gemeenten van warmte kan voorzien. Met toezending aan gedeputeerde staten is beoogd te borgen dat het college bij het vaststellen van een warmtekavel in voldoende mate buiten de gemeentegrenzen kijkt en rekening houdt met de daar spelende belangen.

Gedeputeerde staten kunnen van oordeel zijn dat de warmtekavel niet in overeenstemming is met de hierboven toegelichte criteria voor de vaststelling van een warmtekavel. Als dat het geval is kunnen zij binnen 8

weken hun zienswijze over het ontwerp kenbaar maken. In dat geval dient het college bij de vaststelling van de warmtekavel te verantwoorden hoe de zienswijze al dan niet heeft geleid tot aanpassing van de warmtekavel. Ook kunnen gedeputeerde staten gebruik maken van hun bevoegdheden voortvloeiend uit het interbestuurlijk toezicht. Hierbij kan worden aangetekend dat er ook voorafgaand aan de hierboven geschetste voorgestelde betrokkenheid van gedeputeerde staten overleg en afstemming kan plaatsvinden tussen de betrokken gemeente(n) en provincie(s). Bijvoorbeeld via het overleg over en in het kader van de RSW.

De vaststelling van de warmtekavel is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Voor de rechtsbescherming wordt het besluit tot vaststelling van de warmtekavel en de aanwijzing van het warmtebedrijf aangemerkt als één besluit (artikel 11.5).

3.5. Aanwijzing warmtebedrijf (zie stap 4 van schema in paragraaf 3.2)

Na vaststelling van een warmtekavel is de volgende stap dat het college een warmtebedrijf aanwijst voor de betreffende warmtekavel. Het aangewezen warmtebedrijf krijgt met deze aanwijzing enerzijds de exclusieve bevoegdheid binnen de warmtekavel warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers, anderzijds wordt het aangewezen warmtebedrijf belast met de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen taken zoals de aanleg, het beheer en het onderhoud van een collectieve warmtevoorziening en het realiseren van leveringsaansluitingen in de warmtekavel. Met deze taken wordt het risico dat warmtebedrijven alleen de voor de collectieve warmtevoorziening meest aantrekkelijke woningen of gebouwen aansluiten op de collectieve warmtevoorziening weggenomen. Ook zal het aangewezen warmtebedrijf de verplichtingen ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaamheid, leveringszekerheid en consumentenbescherming in acht moeten nemen.

3.5.1. Keuze aanwijzing

In het wetsvoorstel is om een aantal redenen gekozen voor de figuur van een aanwijzing. Een aanwijzing creëert de beste sturingsmogelijkheden voor gemeenten, omdat met een aanwijzing een verticale relatie tussen gemeente en warmtebedrijf ontstaat in plaats van een horizontale zoals bij het verlenen van een concessie na een aanbesteding. Gemeenten hebben aangegeven te weinig sturingsmogelijkheden te hebben op de ontwikkeling van bestaande collectieve warmtesystemen binnen hun gemeentegrenzen. In de praktijk worstelen zij met het vormgeven en uitvoeren van een meer sturende rol. Oorzaak hiervan is onder andere dat gemeenten in het verleden nauwelijks of geen afspraken gemaakt hebben over tussentijdse sturing vanuit de gemeente of over een einddatum van de afspraken¹². Met de aanwijzing krijgen gemeenten handvatten om beter voorbereid en meer gestructureerd invulling te geven aan hun regierol. Met de aanwijzing krijgt een warmtebedrijf bovendien een exclusieve bevoegdheid (alleenrecht) om in een warmtekavel warmte te transporteren en te leveren maar ook de taak een collectieve warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren als een gemeente daartoe heeft besloten. Dit maakt dat «cherry-picking» met een aanwijzing het beste voorkomen kan worden. Verder maakt een aanwijzing kostengebaseerde tariefregulering die volledig gebaseerd is op de kosten per warmtekavel mogelijk. Een aanwijzing sluit verder beter aan op de energietransitie, omdat de exacte condities waartegen het warmtebedrijf de collectieve warmtevoor-

¹² TNO (2019), Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten, lessen op basis van casussen

ziening gaat aanleggen en exploiteren niet aan de voorkant bekend hoeven te zijn zoals bij een aanbesteding. Een gemeente kan gedurende de rit wijzigingen binnen de grenzen van de wet eenzijdig opleggen en daarover hoeft niet onderhandeld te worden met het warmtebedrijf of opnieuw een aanbestedingsprocedure doorlopen te worden zoals bij een concessie. Veel ontwikkelingen in de warmtetransitie zijn op het moment van besluitvorming nog onduidelijk en onzeker. De omvang, planning en uitvoerbaarheid van de maatschappelijke opgave van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving vergt een doelgerichte en tevens flexibele en adaptieve uitvoering die niet op voorhand kan worden vastgelegd. De figuur van een aanwijzing maakt het voor een gemeente mogelijk om eenzijdig binnen de grenzen van de wet in te spelen op veranderende omstandigheden.

De keuze voor een aanwijzing sluit tenslotte aan bij de regulering van sectoren zoals elektriciteit (aanwijzing netbeheerder landelijk hoogspanningsnet in artikel 10, tweede lid, Elektriciteitswet 1998), gas (aanwijzing netbeheerder landelijk gastransportnet in artikel 2 Gaswet) en post (aanwijzing universele postdienst in artikel 15 van de Postwet).

3.5.2. Integraal warmtebedrijf

In dit wetsvoorstel is een warmtebedrijf gedefinieerd als een onderneming die zich bezighoudt of voornemens is zich bezig te houden met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan. Zoals ook uit de definitie blijkt zal het warmtebedrijf dus in staat moeten zijn om de integrale verantwoordelijkheid te dragen voor de gehele warmteketen. Op grond van de aanwijzing krijgt het warmtebedrijf binnen het gebied van de definitief vastgestelde warmtekavel naast rechten ook in dit wetsvoorstel opgenomen taken en verplichtingen.

3.5.3. Hoofregel: alleen aanwijzing van een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap

Hoofregel van dit wetsvoorstel is dat het college alleen een warmtebedrijf voor een warmtekavel kan aanwijzen als een of meerdere publieke partijen een meerderheidsbelang in het warmtebedrijf hebben. Ook een warmtegemeenschap kan aangewezen worden (artikel 2.2, eerste lid).

Warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang

Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang is een warmtebedrijf waarvoor geldt dat meer dan 50% van de aandelen in handen is van één of meerdere publieke partijen. Het kan ook gaan om een warmte joint-venture van een warmtenetbedrijf dat voor meer dan 50% in publieke handen is en een warmteleveringsbedrijf. Binnen de warmte joint-venture heeft het warmtenetbedrijf doorslaggevende zeggenschap als de warmte joint-venture een personenvennootschap is, of meer dan 50% van de aandelen als de warmte joint-venture een rechtspersoon is. Onder een publieke partij wordt daarbij verstaan een partij waarbij de aandelen direct of indirect berusten bij de staat, een provincie, gemeente of een ander openbaar lichaam.

Om verder te borgen dat de zeggenschap over het warmtebedrijf daadwerkelijk berust bij één of meer publieke partijen is voorgesteld dat een warmtebedrijf geen statutaire of contractuele afspraken mag maken die ertoe leiden dat de doorslaggevende zeggenschap in de praktijk niet bij een publieke partij ligt (artikel 2.3, eerste lid).

Bescherming minderheidsaandeelhouder van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang

Er zijn enkele uitzonderingen op het verbod op statutaire en contractuele afspraken mogelijk. Deze hebben als doel om de belangen van een minderheidsaandeelhouder te beschermen tegen de risico's die een warmtebedrijf loopt (artikel 2.3, tweede lid). In generieke zin wordt met deze uitzonderingen beoogd te voorkomen dat investeringen van de minderheidsaandeelhouder in gevaar komen door onvoldoende zeggenschap over grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen ten aanzien van het warmtebedrijf. Tegelijkertijd zal de publieke partij de doorslaggevende zeggenschap hebben over de beslissingen over het algemene beleid van het warmtebedrijf en de keuze van het warmtebedrijf hoe bijvoorbeeld de leveringszekerheid te borgen, hoe de duurzaamheidsdoelen bereikt zullen worden, welke tarieven in rekening gebracht zullen worden en andere operationele beslissingen. Doel van het wetsvoorstel is immers dat een publieke partij op deze punten doorslaggevende zeggenschap heeft aangezien een publieke partij gelet op de publieke belangen mogelijk andere keuzes zal maken dan een private partij.

Warmtegemeenschappen

In richtlijn 2018/2001/EU zijn regels opgenomen met betrekking tot hernieuwbare energiegemeenschappen, in dit wetsvoorstel gedefinieerd als warmtegemeenschappen. Een energiegemeenschap is een rechtspersoon of personenvennootschap die gebaseerd is op open en vrijwillige deelname, autonoom is en daadwerkelijk wordt gecontroleerd door aandeelhouders of leden die zijn gevestigd in de nabijheid van de hernieuwbare-energieprojecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit. De energiegemeenschap is actief ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders en heeft als hoofddoel het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is. Verder is een energiegemeenschap niet gericht op het maken van winst en maakt zij gebruik van duurzame warmtebronnen. Nederland is verplicht om hernieuwbare energiegemeenschappen toegang te geven tot geschikte energiemarkten, zowel rechtstreeks als door middel van aggregatie (artikel 22, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van richtlijn 2018/2001/EU).

In het wetsvoorstel is voorgesteld dat niet alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang, maar ook warmtegemeenschappen kunnen worden aangewezen voor een warmtekavel.

Hieraan ligt allereerst de overweging ten grondslag dat strikte toepassing van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang ertoe zou leiden dat warmtegemeenschappen in de zin van de richtlijn 2018/2001/EU niet aangewezen zouden kunnen worden als warmtebedrijf. Vanwege het verbod op het transporteren of leveren van warmte zonder aanwijzing, zou het dan voor een warmtegemeenschap met meer dan 1500 aansluitingen niet mogelijk zijn om haar eigen opgewekte warmte te delen met haar leden, aandeelhouders of in de lokale gebieden waar zij actief is. Dit staat op gespannen voet met richtlijn 2018/2001/EU. Om aangewezen te worden als warmtebedrijf zou een publieke entiteit een meerderheidsbelang in de warmtegemeenschap moeten innemen. Ook dit is niet te verenigen met richtlijn 2018/2001/EU, die daadwerkelijke controle door de leden van of deelnemers aan de energiegemeenschap als uitgangspunt neemt: om een brede participatie te waarborgen, moeten hernieuwbare energiegemeenschappen autonoom kunnen blijven ten aanzien van individuele leden en andere deelnemers die als lid of aandeelhouder in de

gemeenschap participeren of er via andere middelen, zoals investeringen, in participeren. Lokale openbare lichamen kunnen op basis van de richtlijn 2018/2001/EU wel deelnemer zijn in een warmtegemeenschap, maar een meerderheidsbelang is hiermee niet te verenigen.

Daarbij komt dat warmtegemeenschappen weliswaar geen publieke entiteit zijn, maar dat hun bestaan en ontwikkeling doorgaans wel een breder maatschappelijk belang dient. De collectieve belangen die de warmtegemeenschappen zonder winstoogmerk behartigen, zullen doorgaans geen spanning opleveren met de bredere publieke belangen. Een warmtegemeenschap wijkt bovendien ook op een aantal andere belangrijke punten af van een commercieel warmtebedrijf. Zo is het warmtegemeenschappen niet toegestaan winst te behalen, gelden er strikte regels voor het lidmaatschap (lidmaatschap is open en vrijwillig en leden hebben het recht de gemeenschap te verlaten) en moeten de leden in nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening zijn gevestigd (artikel 2.3, derde lid).

Voor warmtegemeenschappen geldt dezelfde aanwijzingsprocedure als voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang (artikel 2.5). Warmtegemeenschappen vallen hiermee volledig onder de regulering van hoofdstuk 2 voor collectieve warmtevoorzieningen en daarmee onder de regie van de gemeente betreffende de verduurzaming van de gebouwde omgeving en onder het toezicht van de ACM betreffende de naleving van de taken en verplichtingen en de tariefregulering. Hiermee wordt verzekerd dat ook bij warmtegemeenschappen sprake is van publieke sturing teneinde de publieke belangen zeker te stellen. Daarnaast kunnen warmtegemeenschappen tot 1500 aansluitingen in aanmerking komen voor een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem.

3.5.4. Ingroeiperiode

Ontwikkeling publieke realisatiekracht

De regel dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang voor warmtekavels aangewezen kunnen worden kan in de praktijk alleen op een goede manier worden ingevuld indien de daarvoor benodigde publieke realisatiekracht in voldoende mate beschikbaar is. Uit onderzoek dat aan de Tweede Kamer is aangeboden bij brief van 21 oktober 2022¹³ is naar voren gekomen dat deze voorwaarde op dit moment niet ingevuld is. Er zal tijd nodig zijn om de benodigde publieke financiële middelen beschikbaar te krijgen en het benodigde publieke organisatievermogen tot stand te brengen. Een belangrijke factor hierbij is het feit dat het overgrote deel van de collectieve warmtesystemen in Nederland op dit moment in handen is van private partijen, zonder (grote) betrokkenheid van publieke partijen. Zoals in genoemde kamerbrief is aangegeven kan het ontbreken van voldoende publieke realisatiekracht in combinatie met het verplicht stellen van een publiek meerderheidsbelang een vertragend effect hebben op de warmtetransitie. Om dit ongewenste effect zoveel mogelijk te voorkomen voorziet het wetsvoorstel in een ingroeiperiode van 7 jaar na inwerkingtreding. Deze ingroeiperiode is als volgt ingevuld.

Ingroeiperiode

Direct na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldt de hoofdregel dat een college uitsluitend een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap kan aanwijzen, maar gedurende de ingroeiperiode heeft het college ook de tijdelijke bevoegdheid om een warmtebedrijf aan te wijzen dat niet voldoet aan de genoemde eisen ten

¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 30 196, nr. 800.

aanzien van een publiek meerderheidsbelang (artikelen 2.6 en 2.7). Om gedurende de ingroeiperiode af te mogen wijken van de hoofdregel zal het college wel eerst moeten vaststellen dat het niet mogelijk is om de hoofdregel te volgen. Het college kan uitsluitend gebruik maken van de genoemde tijdelijke bevoegdheid als door middel van een openbare inventarisatie is vastgesteld dat er geen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap aangewezen kan worden (artikel 2.4, zie paragraaf 3.5.6).

Als een dergelijk warmtebedrijf niet aangewezen kan worden heeft het college de mogelijkheid om gedurende de ingroeiperiode ook een ander warmtebedrijf aan te wijzen, zoals een volledig privaat warmtebedrijf of een warmtebedrijf met een privaat meerderheidsbelang. Gelet op het uitgangspunt van de gemeentelijke regie, zijn gemeenten niet verplicht om gebruik te maken van bovengeschetste mogelijkheid.

Het wetsvoorstel voorziet gedurende de ingroeiperiode dan ook in twee verschillende aanwijzingsprocedures: een aanwijzingsprocedure voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap en een (tijdelijke) aanwijzingsprocedure voor een ander warmtebedrijf.

De keuze voor een ingroeiperiode van zeven jaar is ingegeven door de verwachting dat er daarna voldoende publieke realisatiekracht beschikbaar zal zijn om de warmtetransitie te continueren. Het Rijk zal zich hier in overleg met medeoverheden, publieke infrastructuurbedrijven, warmtebedrijven, publieke financiers en andere betrokken partijen actief voor inzetten. In paragraaf 16.5 wordt deze versterking van de publieke realisatiekracht nader toegelicht. Na de ingroeiperiode zal de uitzondering komen te vervallen en zullen alle nieuw aan te wijzen warmtebedrijven moeten voldoen aan de eisen ten aanzien van een publiek meerderheidsbelang. De tijdens de ingroeiperiode aangewezen warmtebedrijven zullen door de in het wetsvoorstel gegeven looptijd van de aanwijzing (tussen 20 en 30 jaar) de gelegenheid krijgen hun investeringen terug te verdienen. Daarmee wordt beoogd om warmtebedrijven die gedurende de ingroeiperiode worden aangewezen de zekerheid te bieden dat investeringen kunnen worden terugverdiend.

Twee jaar voorafgaand aan het einde van de ingroeiperiode zal worden gezien of de benodigde publieke realisatiekracht in voldoende mate beschikbaar en voldoende tijdig beschikbaar is. Daartoe is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 12.1, eerste lid). Een verslag daarover zal worden uitgebracht aan de Staten-Generaal.

Indien uit de evaluatie volgt dat er nog onvoldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen beschikbaar zijn dan kan de bovengenoemde termijn van de ingroeiperiode met ten hoogste 3 jaar worden verlengd (artikel 2.6, derde lid). Het koninklijk besluit waarmee deze verlenging kan worden bewerkstelligd zal niet eerder in werking treden dan nadat het ontwerp aan de Eerste en Tweede Kamer is overlegd (artikel 11.7).

3.5.5. Algemene kenmerken aanwijzingsprocedures

In de paragrafen 3.5.5 tot en met 3.5.7 wordt het te doorlopen proces om te komen tot de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap respectievelijk een ander warmtebedrijf gedetailleerder toegelicht. Daarbij wordt in deze paragraaf ingegaan op aspecten die voor beide soorten aanwijzingen gelden.

Het is van belang dat elke stap in de procedure voor de aanwijzing van een warmtebedrijf onderbouwd en bewust wordt gezet. Dit borgt een optimale uitkomst voor gemeenten en maakt verantwoording achteraf over gemaakte keuzes mogelijk. Op deze wijze wordt verzekerd dat het aangewezen warmtebedrijf in staat is om de in dit wetsvoorstel beschreven taken en verplichtingen uit te voeren. Een gestructureerd besluitvormingsproces op lokaal niveau biedt tevens houvast voor overheden, bedrijven en financiers om te kunnen investeren.

Met de aanwijzing verkrijgt het warmtebedrijf een exclusief recht op het transport en de levering van warmte binnen een vastgesteld warmtekavel. Uitzondering op dit exclusieve recht worden gevormd door de in paragraaf 3.3 beschreven situaties waarin het niet verboden is om warmte zonder aanwijzing te transporteren of te leveren (artikel 1.2, eerste lid).

Het exclusieve recht geldt voor de volledige periode van de aanwijzing (minimaal 20 en maximaal 30 jaar geldend vanaf de aanwijzing). Het aangewezen warmtebedrijf krijgt zo een prikkel om ook de langere termijn ontwikkeling van de collectieve warmtevoorziening mee te wegen in zijn beslissingen en dat is belangrijk vanuit het publieke belang. Bovendien wordt het aangewezen warmtebedrijf zo redelijkerwijs in staat gesteld om zijn investeringen terug te verdienen. Dit betekent tevens dat verbruikers die beschikken over een leveringsaansluiting voor een langere periode gebonden zijn aan dit warmtebedrijf. Dit benadrukt het belang van een transparante en goed onderbouwde aanwijzingsprocedure. Om te voorkomen dat een warmtebedrijf zonder nadere en onderbouwde afweging gebruik kan blijven maken van zijn exclusieve recht op transport en levering van warmte, voorziet het wetsvoorstel niet in de mogelijkheid om een aanwijzing na afloop van de aanwijzingstermijn te verlengen. Er zal dan opnieuw op basis van de aanwijzingsprocedure een warmtebedrijf moeten worden aangewezen. Het is van belang dat gemeenten hier tijdig voorafgaand aan het aflopen van de aanwijzingstermijn mee beginnen om zodoende de continuïteit te borgen.

Hierna wordt allereerst ingegaan op de hoofdregel waarbij een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap wordt aangewezen (paragraaf 3.5.6). Daarna zal worden ingegaan op de mogelijkheid om gedurende de ingroeiperiode een ander warmtebedrijf aan te wijzen dat niet voldoet aan de eisen van een publiek meerderheidsbelang of geen warmtegemeenschap is (paragraaf 3.5.7). Daarbij zal dan vooral worden ingegaan op de elementen die afwijkend zijn ten opzichte van de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap.

3.5.6. Aanwijzing van warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap

Start aanwijzingsprocedure: inventarisatie

Aangezien gedurende de ingroeiperiode twee verschillende aanwijzingsprocedures gelden – een aanwijzingsprocedure voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap (artikelen 2.4 en 2.5) en een (tijdelijke) aanwijzingsprocedure voor een warmtebedrijf dat daaraan niet voldoet (artikelen 2.6 en 2.7) – is de eerste stap in het proces een door het college te starten inventarisatie. Als uit deze inventarisatie blijkt dat er een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar is om te worden aangewezen wordt de eerstgenoemde aanwijzingsprocedure doorlopen. Genoemde inventarisatie wordt door een gemeente gestart met een mededeling die in ieder geval in de Staatscourant dient te worden geplaatst. Met deze mededeling wordt een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een

warmtegemeenschap de mogelijkheid geboden om binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn na de publicatie van de mededeling kenbaar te maken dat zij een aanvraag om aangewezen te worden willen indienen. Zoals het zich nu laat aanzien zal het daarbij om een termijn van maximaal 4 weken gaan. Het college geeft in de mededeling ook aan binnen welke termijn het warmtebedrijf een aanvraag moet indienen om daadwerkelijk te worden aangewezen.

Indien een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap niet tijdig kenbaar maakt voornemens te zijn een aanvraag in te dienen kan het college besluiten de aanwijzingsprocedure opgenomen in artikel 2.7 te starten en zo een ander warmtebedrijf de gelegenheid geven een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden voor de warmtekavel. De gemeente kan de aanwijzingsprocedure van artikel 2.7 ook starten als een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap weliswaar het voornemen kenbaar heeft gemaakt maar niet of niet tijdig een aanvraag heeft ingediend om aangewezen te worden of als een dergelijke aanvraag is afgewezen. Het college kan dan ook de (tijdelijke) aanwijzingsprocedure van artikel 2.7 starten maar het college is hiertoe niet verplicht.

Aanvraag

Nadat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap naar aanleiding van de inventarisatie tijdig kenbaar heeft gemaakt aangewezen te willen worden, moet dat warmtebedrijf daarna binnen de door het college gestelde termijn een aanvraag om aangewezen te worden indienen. Het gaat dan om een aanvraag om te worden aangewezen voor het in de mededeling door het college genoemde warmtekavel.

Toets ACM

Om aangewezen te kunnen worden, overlegt het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap bij de aanvraag in de eerste plaats een besluit van de ACM (artikel 2.5, vijfde lid) waarin de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap:

1. voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de in deze wet opgenomen taken voor een aangewezen warmtebedrijf;
2. voldoende financieel in staat is om genoemde taken uit te voeren.

Met dit vereiste wordt voorkomen dat er een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap kan worden aangewezen waarvan de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap niet in staat is om de taken uit te voeren. Een dergelijke toets vooraf is van belang vanwege het belang van een betrouwbare warmtelevering.

De verplichting om het besluit van de ACM bij de aanvraag te overleggen betekent dat het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap voorafgaand aan zijn aanvraag om te worden aangewezen bij de ACM een verzoek moet indienen om dit besluit te nemen.

De verantwoordelijkheid voor deze toets is bij de ACM belegd zodat één onafhankelijke partij zowel voorafgaand aan de aanwijzing als gedurende de looptijd van de aanwijzing verantwoordelijk is voor het toezicht op de

uitvoering van de taken door het aan te wijzen respectievelijk aangewezen warmtebedrijf.

ACM heeft binnen de regels die daarover in of op grond van dit wetsvoorstel worden voorgesteld de mogelijkheid om bij de invulling van de toets rekening te houden met specifieke omstandigheden. Daarbij kan worden gedacht aan het bij de invulling van de toets onderscheid maken tussen bestaande en nieuwe warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen. Nieuwe warmtebedrijven kunnen immers geen resultaten en prestaties uit het verleden laten zien. Om te voorkomen dat daarmee de toegang van nieuwe warmtebedrijven tot de aanwijzingsprocedure beperkt of onmogelijk wordt kan ACM met die omstandigheid rekening houden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt deze toets nader ingevuld. Vooral voor de taak duurzaamheid is het hierbij van belang dat de ACM kan toetsen op de lange termijn verduurzamingsstrategie van het warmtebedrijf.

De ACM kan aan haar besluit voorschriften en beperkingen verbinden. Hiermee kan de ACM het warmtebedrijf opdragen maatregelen te treffen ten einde bijvoorbeeld de financiële situatie te verbeteren en wordt het mogelijk dat het besluit van de ACM afhankelijk wordt gesteld van de invulling door het warmtebedrijf van de door de ACM noodzakelijk geachte voorschriften.

Globaal kavelplan

Naast het besluit van de ACM overlegt het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap bij de aanvraag een globaal kavelplan. In dit globaal kavelplan dienen zij indicatief te beschrijven hoe het een collectieve warmtevoorziening in de warmtekavel verwacht aan te leggen en te exploiteren. Het gaat hier om een indicatieve beschrijving van de meeste elementen die ook dienen te worden opgenomen in een uitgewerkt kavelplan. Voor een beschrijving van de in het globaal en uitgewerkt kavelplan op te nemen elementen wordt verwezen naar paragraaf 3.7.3. De in het globaal kavelplan op te nemen informatie zal gelet op de fase van het besluitvormingsproces noodzakelijkerwijs minder gedetailleerd zijn dan het uitgewerkt kavelplan. Het ligt daarbij voor de hand dat de uitwerking gedetailleerder is voor de delen van de warmtekavel waarvoor op basis van bijvoorbeeld het warmteprogramma ten tijde van de aanwijzing het meest aannemelijk is dat er warmte komt. Met dit vereiste wordt geborgd dat het college door middel van het globaal kavelplan de voor het besluitvormingsproces benodigde informatie ontvangt.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over het globaal kavelplan. Hierbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van een format dat warmtebedrijven dienen in te vullen als onderdeel van het globaal kavelplan. Meer concreet kan worden gedacht aan het als onderdeel van dit format voorschrijven van een set van rekenregels die warmtebedrijven dienen te hanteren om een indicatie van de kosten voor de realisatie van (delen van) de collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel te geven.

Een aanvraag waarbij het hierboven genoemde besluit van de ACM of een globaal kavelplan niet is bijgevoegd of niet voldoet aan de vereisten dient buiten behandeling te worden gelaten. De aanvraag voldoet dan immers niet aan de betreffende wettelijke verplichtingen.

Bij de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap is gekozen voor een zogenaamde «eerst-komt-eerst-maakt» systematiek. In deze systematiek krijgt het eerste bedrijf dat een aanvraag indient en aan alle criteria voldoet de aanwijzing voor de warmtekavel. Het college beoordeelt een aanvraag op volgorde van ontvangst. Er is niet voor gekozen een selectiesystematiek voor te schrijven, omdat het niet aannemelijk is dat twee of meerdere warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap met elkaar in concurrentie treden om dezelfde aanwijzing om de volgende redenen. In paragraaf 16.5 wordt beschreven dat het voor de hand ligt dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang veelal een regionale of provinciale schaal zullen hebben. Mede met het oog op de wijze waarop reeds opgerichte publieke warmtebedrijven opereren, ligt het voor de hand dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang met name actief zullen worden in het geografische gebied waar ook de aandeelhouders van het warmtebedrijf zich bevinden. Door als warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang actief te worden in het verzorgingsgebied van een ander warmtebedrijf wordt het beoogde publieke belang niet voldoende gediend. Zoals eerder in deze toelichting geformuleerd, is er grote samenhang tussen bestuurlijke keuzes in de lokale warmtetransitie en bedrijfseconomische overwegingen van het aangewezen warmtebedrijf. Ook is concurrentie tussen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en een warmtegemeenschap onwaarschijnlijk. In de eerste plaats, omdat warmtegemeenschappen veelal een beperkte omvang zullen hebben en om die reden veelal onder het regime van kleine collectieve warmtesystemen zullen vallen. In het geval een warmtegemeenschap een collectieve warmtevoorziening zal willen ontwikkelen voor een specifiek gebied, ligt het niet in de lijn der verwachting dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dit zal doorkruisen. Ten tweede, omdat er niet veel draagvlak zal zijn voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat actief wordt in een gebied waar burgers het voornemen hebben om de warmtevoorziening in eigen hand te nemen.

Een door het college ontvangen aanvraag van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap wordt getoetst aan de in het wetsvoorstel opgenomen afwijzingsgronden (artikel 2.5, zesde lid). De afwijzingsgronden worden hieronder nader toegelicht.

a. Uitvoerbaarheid voor de toekomstige gebruikers, verhuurders en VvE's

Zoals hierboven toegelicht dient het warmtebedrijf bij zijn aanvraag een globaal kavelplan te overleggen. Het is van belang dat de in het globaal kavelplan beschreven elementen redelijkerwijs uitvoerbaar zijn voor de betrokken partijen. Daarbij kan met name worden gedacht aan de in het globaal kavelplan te beschrijven indicatie van de warmtebehoefte van de op de collectieve warmtevoorziening aan te sluiten gebouwen waar het warmtebedrijf van uit gaat. De warmtebehoefte is bepalend voor de mate waarin woningen geïsoleerd moeten zijn en het ligt voor de hand dat dit voor bouwweigenaren (eigenaar-bewoners, verhuurders en VvE's) realistisch en uitvoerbaar moet zijn. Hetzelfde geldt voor de in het globaal kavelplan te beschrijven indicatie ten aanzien van de minimale eisen waaraan de in woningen en gebouwen aanwezige binneninstallatie moeten voldoen. Om deze reden is bepaald dat het college een aanvraag dient af te wijzen indien het aannemelijk is dat de in het globaal kavelplan beschreven gevolgen voor toekomstige gebruikers, verhuurders en VvE's of daarmee vergelijkbare rechtsvormen redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn.

Daarbij dient het college genoemde partijen als groep te beschouwen. Indien de in het globaal kavelplan beschreven elementen bijvoorbeeld alleen voor één of enkele verbruikers redelijkerwijs niet uitvoerbaar is dan hoeft het college op grond daarvan de aanvraag niet af te wijzen.

b. Uitvoerbaarheid voor het warmtebedrijf

Naast de uitvoerbaarheid voor de betrokkenen is het vanzelfsprekend ook belangrijk dat de in het globaal kavelplan beschreven elementen voor het warmtebedrijf zelf uitvoerbaar zijn. Daarom is bepaald dat het college een aanvraag afwijst indien het aannemelijk is dat het globaal kavelplan voor het warmtebedrijf redelijkerwijs niet uitvoerbaar is. Daarbij beziet het college in ieder geval of het bij de aanvraag gevoegde globaal kavelplan technisch, financieel of organisatorisch uitvoerbaar is. Dit omvat bijvoorbeeld ook een toets of het warmtebedrijf voor dit specifieke kavel redelijkerwijs aan de duurzaamheidsnormen kan voldoen en de leveringszekerheid kan borgen. Het college wijst een aanvraag af indien het aannemelijk is dat het warmtebedrijf de collectieve warmtevoorziening conform het globaal kavelplan technisch, organisatorisch of financieel niet kan aanleggen en exploiteren.

Als geen van de hiervoor genoemde afwijzingsgronden van toepassing zijn op de aanvraag dan zal het college de aanwijzing verlenen. Tegen dit besluit is bezwaar en beroep mogelijk. Voor de rechtsbescherming wordt het besluit tot vaststelling van de warmtekavel en de aanwijzing van het warmtebedrijf aangemerkt als één besluit (artikel 11.5).

Het aanwijzen van een warmtebedrijf betreft een nieuwe taak voor gemeenten. Daarbij geldt dat een warmtebedrijf voor een lange periode wordt aangewezen. Het doorlopen van de aanwijzingsprocedure zal dus niet iets zijn waar gemeenten veel ervaring mee opdoen. Gemeenten kunnen zich bij de invulling van deze nieuwe taak vanzelfsprekend laten bijstaan door deskundigen en deskundige partijen en het is de verwachting dat gemeenten ook gebruik zullen maken van deze mogelijkheid.

3.5.7. Aanwijzing van een ander warmtebedrijf

In paragraaf 3.5.4 is toegelicht dat het wetsvoorstel gemeenten, onder de in die paragraaf genoemde voorwaarden, tot 7 jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de bevoegdheid geeft om een ander warmtebedrijf aan te wijzen dat geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap is (hierna aangeduid als een ander warmtebedrijf). Het gaat hier om een bevoegdheid en geen verplichting voor het college.

Start aanwijzingsprocedure

Het college kan een aanwijzingsprocedure voor een ander warmtebedrijf starten maar kan er ook voor kiezen om geen verdere stappen te nemen of een nieuwe inventarisatie ten aanzien van de beschikbaarheid van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang te starten.

Als het college gedurende de ingroeiperiode gebruik maakt van de mogelijkheid om een ander warmtebedrijf aan te wijzen dan start zij dit proces door kenbaar te maken dat een ander warmtebedrijf de mogelijkheid heeft om binnen een door het college te bepalen termijn een aanvraag om aangewezen te worden kan indienen. Het kenbaar maken van deze mogelijkheid geschiedt via een mededeling in de Staatscourant en op een andere geschikte wijze. Het is warmtebedrijven met een publiek

meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen niet toegestaan om naar aanleiding van genoemde mededeling een aanvraag om aangewezen te worden in te dienen. Daarmee wordt voorkomen dat er bij de aanwijzing concurrentie ontstaat tussen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en warmtegemeenschappen enerzijds en andere warmtebedrijven anderzijds.

Aanwijzingsprocedure

De aanwijzingsprocedure voor een ander warmtebedrijf is grotendeels gelijk aan het proces ten aanzien van de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en een warmtegemeenschap. Ook bij deze aanwijzingsprocedure moet het warmtebedrijf bij de aanvraag een besluit van de ACM overleggen waarin de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf financieel, organisatorisch en technisch voldoende in staat is om zijn taken uit te voeren. Verder moet het warmtebedrijf bij de aanvraag ook een globaal kavelplan overleggen. Tevens gelden dezelfde afwijzingsgronden als bij het proces van de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Voor een nadere toelichting op deze elementen wordt verwezen naar paragraaf 3.5.6.

Een belangrijk verschil met de procedure ten aanzien van de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang is dat er bij de aanwijzing van een ander warmtebedrijf niet gekozen is voor een «eerst-komt-eerst-maakt»-model. Bij de aanwijzing van een ander warmtebedrijf is het wel goed mogelijk dat er meerdere partijen in aanmerking willen komen voor een aanwijzing en daarom is het belangrijk dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de meest geschikte partij dan de aanwijzing verkrijgt. Daarom voorziet de aanwijzingsprocedure in rangschikkingscriteria indien er meerdere aanvragen zijn ingediend die niet op grond van de afwijzingsgronden zijn afgewezen.

Toetsingskader

Het college dient de aanvragen dan te rangschikken. In dit wetsvoorstel is voorgesteld dat een aanvraag hoger wordt gerangschikt als deze beter scoort op de hieronder toegelichte gronden.

a. de mate waarin aannemelijk is dat de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, gestelde regels over de gemiddelde uitstoot van broeikasgassen zullen worden bereikt.

b. de mate waarin aannemelijk is dat een doelmatige en kosteneffectieve aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening beter wordt geborgd.

Voor onder meer de betrouwbaarheid en kosten van de collectieve warmtevoorziening is het belangrijk dat het warmtebedrijf zijn taken doelmatig en kosteneffectief uitvoert. Een eerste indicatie ten aanzien van de invulling van deze aspecten zal naar voren komen uit de informatie die het warmtebedrijf al dan niet verplicht overlegt bij de aanvraag. Op grond van dit criterium zal een warmtebedrijf dat beter scoort op deze aspecten hoger worden gerangschikt.

Het verwachte tarief van de warmtelevering is hierbij niet als rangschikkingscriterium opgenomen. Het tarief dat een warmtebedrijf maximaal in rekening mag brengen wordt namelijk door ACM vastgesteld op basis van de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen rondom tariefregulering (zie hoofdstuk 8 van deze toelichting). Hierbij wordt aangetekend dat het warmtebedrijf wel verplicht is om als onderdeel van

het globaal kavelplan een eerste indicatie van de tarieven van de te leveren goederen en diensten in verband met de levering van warmte aan te leveren (zie paragraaf 3.7.3 voor de inhoud van het globaal en uitgewerkt kavelplan).

De verwachte kosten zijn wel relevant voor de selectie en dit rangschikkingscriterium zorgt ervoor dat een warmtebedrijf beter scoort indien de verwachte kosten van aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening lager zijn.

c. de mate waarin aannemelijk is dat de leveringszekerheid beter wordt geborgd.

d. de mate waarin aannemelijk is dat de toekomstige verbruikers beter worden betrokken bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening.

Eerder in deze toelichting is al gewezen op het belang van het zo goed mogelijk betrekken van de toekomstige gebruikers van collectieve warmte. Dit is niet alleen een taak van de overheid, maar onder meer ook van het aangewezen warmtebedrijf. Op grond van dit criterium zal een warmtebedrijf dat beter scoort op dit aspect hoger worden gerangschikt.

e. de mate waarin aannemelijk is dat de in het globaal kavelplan beschreven gevolgen voor toekomstige verbruikers, verhuurders en VvE's beter uitvoerbaar zijn.

Het redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn van de in het globaal kavelplan beschreven gevolgen voor toekomstige verbruikers, verhuurders en VvE's is al opgenomen als grond op basis waarvan de aanvraag dient te worden afgewezen (zie de toelichting op de afwijzingsgronden hierboven). Ingediende aanvragen kunnen echter ook verschillen in de mate waarin het aannemelijk is dat de gevolgen voor genoemde partijen beter uitvoerbaar zijn. Op grond van dit criterium zal een warmtebedrijf dat beter scoort op dit aspect hoger worden gerangschikt.

f. de mate waarin het aannemelijk is dat het warmtebedrijf in staat is om het bij de aanvraag gevoegde globaal kavelplan beter uit te voeren.

Ook ten aanzien van dit als afwijzingsrond opgenomen aspect geldt dat het mogelijk is dat aanvragen die niet op dit aspect worden afgewezen wel verschillen in de mate waarin het aannemelijk is dat het warmtebedrijf het globaal kavelplan kan uitvoeren. Op grond van dit criterium zal een warmtebedrijf dat beter scoort op dit aspect hoger worden gerangschikt.

Om uitvoeringslasten voor gemeenten en deelnamelasten voor warmtebedrijven zo laag mogelijk te houden, is er gekozen voor een landelijk uniforme procedure met een in de wet vastgelegde lijst rangschikkingscriteria die ieder college verplicht moet hanteren. Verwacht wordt dat de uniforme procedure bijdraagt aan een vermindering van de uitvoeringskosten en daarmee aan de betaalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening. Het college kan als onderdeel van de procedure daarom geen additionele rangschikkingscriteria stellen.

Ingeval van deelname van meerdere warmtebedrijven aan de aanwijzingsprocedure dient het college het warmtebedrijf aan te wijzen dat op grond van de toepassing van de rangschikkingscriteria het hoogste wordt gerangschikt.

Weging rangschikkingscriteria

Er is ruimte voor lokale invulling door het toepassen van door het college binnen een bandbreedte vast te stellen weging van de verschillende rangschikkingscriteria. Op deze wijze kunnen lokale voorkeuren en omstandigheden in de selectieprocedure tot uitdrukking worden gebracht. Deze mogelijkheid staat op gespannen voet met het eerder geschetste belang van landelijke uniformiteit. Mede daarom is bepaald dat ieder van de bovengenoemde wettelijke rangschikkingscriteria voor minimaal 5% en maximaal 50% meegewogen dient te worden. Met het hanteren van deze bandbreedte wordt voorkomen dat het college geen of juist alle wegingspunten zou toekennen aan één rangschikkingscriterium, waarmee feitelijk de uniformiteit van de aanwijzingsprocedure teniet gedaan zou worden.

Ingeval van deelname van meerdere warmtebedrijven aan de aanwijzingsprocedure zal het college het warmtebedrijf aanwijzen dat op grond van de toepassing van de rangschikkingscriteria en de weging van die criteria het hoogste wordt gerangschikt.

3.5.8. Wijziging van de aanwijzing

Het wetsvoorstel bevat een aantal specifieke bepalingen over de wijziging van een aanwijzing die gepaard gaat met een vergroting of verkleining van de warmtekavel of een samenvoeging van twee warmtekavels van hetzelfde warmtebedrijf. Voorgesteld is dat het college de aanwijzing uitsluitend ambtshalve kan wijzigen. Dit betekent dat het niet kan gaan om een wijziging op verzoek van een andere partij zoals bijvoorbeeld het aangewezen warmtebedrijf. De keuze om het in deze situaties onmogelijk te maken om een verzoek ten aanzien van de wijziging van de aanwijzing in te dienen is ingegeven door het uitgangspunt van gemeentelijke regie dat ten grondslag ligt aan dat wetsvoorstel. Vanuit dat uitgangspunt is het uitsluitend aan het college en niet aan andere partijen om het initiatief te nemen ten aanzien van een wijziging van de warmtekavel. Vanzelfsprekend mag het college zich bij de keuzes ten aanzien van een wijziging van een aanwijzing die tot een wijziging van de warmtekavel leidt wel laten adviseren door andere partijen en het ligt daarbij voor de hand dat dit in ieder geval in nauwe afstemming en samenspraak met het aangewezen warmtebedrijf plaats vindt.

Voorgesteld is het college te verplichten om iedere wijziging van een aanwijzing toe te zenden aan gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied de warmtekavel ligt. Dit biedt een provincie de mogelijkheid de in de Gemeentewet gegeven interbestuurlijke bevoegdheden toe te passen.

a. wijziging van een aanwijzing waardoor een warmtekavel wordt vergroot

Nadat een warmtebedrijf is aangewezen en daarmee de warmtekavel is vastgesteld kan er aanleiding zijn om de warmtekavel te vergroten en ook de aanwijzing van het warmtebedrijf te wijzigen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een situatie waarin blijkt dat voor een gebied dat nog niet tot de warmtekavel behoort het niet op efficiënte wijze mogelijk is om een betrouwbaar en duurzaam warmtesysteem te realiseren.

Bij een vergroting van een warmtekavel is het allereerst van belang dat de warmtekavel nog steeds voldoet aan de criteria voor de vaststelling van de warmtekavel (artikel 2.1, zesde lid; zie paragraaf 3.4). Vergroting van de warmtekavel brengt met zich mee dat de rechten en plichten die voor het warmtebedrijf golden op basis van de oorspronkelijke warmtekavel nu

ook gaan gelden voor de vergrote warmtekavel. Het is van belang dat het aangewezen warmtebedrijf daartoe in staat is. Daarom is in de eerste plaats de voorwaarde opgenomen dat de ACM net als bij de oorspronkelijke aanwijzing wederom bij besluit vaststelt dat het warmtebedrijf beschikt over voldoende organisatorische en technische bekwaamheden en ook financieel in staat is om de taken voor de vergrote warmtekavel uit te voeren. Het college zal de ACM verzoeken een dergelijk besluit te nemen. Het aangewezen warmtebedrijf is verplicht om de ACM de voor deze beoordeling benodigde gegevens en bescheiden te verstrekken.

Verder is het voor onder meer de continuïteit van de collectieve warmtevoorziening van belang dat het rendement van het aangewezen warmtebedrijf ook na de vergroting van de warmtekavel nog steeds voldoende is om de uitvoering van de taken en verplichtingen van het warmtebedrijf niet in gevaar te brengen. Daarom is als voorwaarde opgenomen dat het warmtebedrijf na de vergroting nog steeds een redelijk rendement kan behalen of een ander voor het warmtebedrijf acceptabel rendement. Voor wat betreft het redelijke rendement wordt daarbij verwezen naar het door de ACM in het kader van de tariefregulering vast te stellen redelijke rendement (zie hoofdstuk 8). In het kader van deze voorwaarde is het door het warmtebedrijf acceptabel geachte rendement alleen relevant indien dat lager is dan het door de ACM vastgestelde redelijke rendement. Indien dat niet het geval is geldt het genoemde redelijke rendement.

Het is mogelijk dat als gevolg van de vergroting van een warmtekavel de tarieven voor de op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers gaan stijgen. Dit zou het geval kunnen zijn indien de vergroting van de warmtekavel relatief kostbare aansluitingen met zich mee brengt. Er is echter voor gekozen om een mogelijke wijziging van de warmtetarieven niet als voorwaarde toe te voegen. Ook dit hangt samen met het uitgangspunt dat de gemeente de regie heeft. Indien een gemeente van mening is dat een mogelijk effect op de warmtetarieven niet acceptabel is dan ligt het niet voor de hand een warmtekavel te vergroten.

b. wijziging van een aanwijzing waardoor een warmtekavel wordt verkleind

Naast een vergroting van de warmtekavel kan er ook aanleiding zijn om de warmtekavel te verkleinen en in dat verband de aanwijzing van het warmtebedrijf te wijzigen (artikel 2.8, vijfde lid). Ook bij een verkleining is het van belang dat de warmtekavel nog steeds voldoet aan de criteria voor de vaststelling van de warmtekavel (artikel 2.1, zesde lid; zie paragraaf 3.4). Bij een verkleining van de warmtekavel is het niet aannemelijk dat dit ertoe zou kunnen leiden dat het warmtebedrijf niet langer voldoet aan de kwalificaties waarover de ACM voorafgaand aan de oorspronkelijke aanwijzing een besluit heeft genomen. Daarom is bij de verkleining van de warmtekavel geen besluit van de ACM hierover nodig. Een verkleining van de warmtekavel kan wel effect hebben op het rendement van het aangewezen warmtebedrijf. Daarom geldt de hierboven bij een vergroting van de warmtekavel beschreven voorwaarde terzake het rendement ook bij een verkleining. Verder geldt als voorwaarde dat het aangewezen warmtebedrijf met deze verkleining moet instemmen. Een verkleining heeft immers mogelijk gevolgen voor het terugverdienen van de investeringen door het warmtebedrijf en de toekomstplannen van het warmtebedrijf.

c. wijziging van een aanwijzing waardoor aan een warmtekavel een ander warmtekavel wordt toegevoegd

Er kan ook aanleiding zijn om twee warmtekavels samen te voegen. In de praktijk betekent dit dat het college een aanwijzing van een warmtebedrijf wijzigt waardoor aan de warmtekavel waarvoor het warmtebedrijf is aangewezen een ander warmtekavel wordt toegevoegd (artikel 2.8, zesde lid). Het samenvoegen van warmtekavels kan wenselijk zijn vanwege bestuurlijke overwegingen, zoals bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van de wijkgerichte aanpak en de mogelijkheid om de kosten te verdelen binnen een groter gebied en daarmee over meer op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers. Samenvoeging is alleen aan de orde indien voor beide warmtekavels hetzelfde warmtebedrijf is aangewezen. Ook bij een samenvoeging is het van belang dat de warmtekavel na die samenvoeging nog steeds voldoet aan de criteria voor de vaststelling van een warmtekavel (artikel 2.1, zesde lid, zie paragraaf 3.4).

Voor het bepalen van de duur van de aanwijzing voor de samengevoegde warmtekavels wordt gekeken naar de minst recente aansluitovereenkomst van de laatste 10% van de bestaande leveringsaansluitingen of voorziene leveringsaansluitingen (waarvoor een aansluitovereenkomst is afgesloten). Eerste stap is daarbij is dat wordt bepaald wat de laatste 10% van de bestaande leveringsaansluitingen of voorziene leveringsaansluitingen zijn. Ook leveringsaansluitingen die nog niet gerealiseerd, maar wel gecontracteerd zijn op het moment dat de warmtekavels worden samengevoegd, tellen dus mee. Vervolgens wordt gekeken wat de minst recente leveringsaansluiting is van de laatste 10%. De datum van de aansluitovereenkomst die gaat over deze leveringsaansluiting wordt als startpunt genomen voor het bepalen van de overgangstermijn. De duur voor de aanwijzing kan worden berekend door een termijn van 30 jaar te verminderen met de duur van de periode tussen de datum van deze aansluitovereenkomst en het moment dat de warmtekavels worden samengevoegd. Voor overgangsrechtelijke situaties wordt dezelfde systematiek toegepast (zie paragraaf 13.4).

3.5.9. Intrekking van de aanwijzing

Melding ACM

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat een aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de invulling van de taken die dit wetsvoorstel aan dit bedrijf opdraagt. Als een aangewezen warmtebedrijf die taken niet langer kan uitvoeren kan de betaalbaarheid, betrouwbaarheid of duurzaamheid van de collectieve warmtevoorziening in gevaar komen. Gelet op dat risico is voorgesteld dat de ACM een aangewezen warmtebedrijf kan opdragen maatregelen te treffen indien redelijkerwijs kan worden voorzien dat het warmtebedrijf een taak niet langer kan uitvoeren (artikel 2.13, derde lid, zie paragraaf 3.7.1). Indien het warmtebedrijf deze opdracht niet uitvoert of indien ACM tot de conclusie komt dat het aangewezen warmtebedrijf niet in staat is om een taak uit te voeren kan de ACM dit bij besluit vaststellen (artikel 2.13, zevende lid). Ook kan de ACM bij besluit vaststellen dat een warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van een norm voor de uitstoot van broeikasgassen nog steeds niet voldoet aan die normen (2.20, vijfde lid). De ACM kan vervolgens aan het college die het betreffende warmtebedrijf heeft aangewezen melden dat zij één van de hiervoor genoemde besluiten heeft genomen (artikel 2.9, eerste lid).

Intrekkingsgronden

Het college is na ontvangst van een dergelijke melding verplicht om de aanwijzing van het warmtebedrijf in te trekken (artikel 2.9, tweede lid). Gelet op deze verplichting om de aanwijzing in te trekken zal de ACM alleen dan een melding van een door haar genomen besluit naar het college sturen als zij van mening is dat het betreffende besluit een intrekking van de aanwijzing rechtvaardigt. Dit is ook de reden waarom de ACM niet verplicht is om ieder door haar genomen besluit op grond van artikel 2.13, zevende lid, of artikel 2.20, vierde lid, aan het college te melden. Als de ACM eenmaal een melding heeft gedaan, zal het college gelet op de ernst van de situatie de aanwijzing moeten intrekken. Door het toezicht op de uitvoering van de taken door het aangewezen warmtebedrijf bij de ACM te beleggen, wordt de uitvoerbaarheid voor individuele gemeenten vergroot en landelijke uniformiteit in de handhaving gewaarborgd. Ook wordt op deze wijze gewaarborgd dat één partij voorafgaand en gedurende de looptijd van de aanwijzing verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de taken door het aangewezen warmtebedrijf. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat het college moet optreden richting zijn eigen gemeentelijk warmtebedrijf indien deze is aangewezen.

Het college is eveneens verplicht de aanwijzing van een aangewezen warmtebedrijf in te trekken indien twee warmtekavels worden samengevoegd (artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b). In dat geval moet voor de samengevoegde warmtekavel één aanwijzing gaan gelden. Eén van de twee aanwijzingsbesluiten dient dan gewijzigd te worden zodat de aanwijzing de nieuwe omvang van de warmtekavel omvat en in samenhang daarmee dient de andere aanwijzing te worden ingetrokken (zie ook paragraaf 3.5.8).

Naast de bovenstaande situaties waarin het college verplicht is om een aanwijzing in te trekken heeft het college op grond van dit wetsvoorstel voor bepaalde situaties de bevoegdheid om de aanwijzing te kunnen intrekken. Redenen voor intrekking kunnen zijn dat een aangewezen warmtebedrijf voorschriften of beperkingen aan een aanwijzing niet nakomt, het aangewezen warmtebedrijf bij de aanvraag om een aanwijzing onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt, de verplichting om op verzoek van het college een uitgewerkt kavelplan of een wijziging daarvan toe te zenden niet nakomt of het aangewezen warmtebedrijf hierom verzoekt. Een warmtebedrijf dat verzoekt om intrekking van zijn aanwijzing dient de ACM hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen. Hiermee wordt geborgd dat de ACM bij de invulling van haar toezichthoudende en handhavende taak hier rekening mee kan houden.

In deze situaties is het aan het college een belangenafweging te maken en de aanwijzing al dan niet in te trekken. Daarbij zal het college bijvoorbeeld bezien hoe zwaarwegend het niet nakomen van de voorschriften of beperkingen of het verstrekken van onvolledige of onjuiste informatie is. Ingeval van een verzoek van het aangewezen warmtebedrijf om de aanwijzing in te trekken speelt ook een belangenafweging en zou het mogelijk ontstaan van leveringszekerheidsproblemen een reden kunnen zijn om het verzoek niet te honoreren.

Aanwijzing nieuw warmtebedrijf

Om de realisatie van de publieke belangen te borgen, is het van belang dat een aanwijzing niet wordt ingetrokken voordat een nieuw warmtebedrijf is aangewezen. Dit geldt zowel voor het geval het college verplicht is om de aanwijzing in te trekken als voor het geval dat het college omtrent

de intrekking een eigen afweging mag maken. Daarom is voorgesteld dat de aanwijzing niet kan worden ingetrokken voordat het college een ander warmtebedrijf heeft aangewezen conform de eerder toegelichte aanwijzingsprocedure. Dit betekent dat het oorspronkelijk aangewezen warmtebedrijf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van zijn taken en verplichtingen totdat er een nieuw warmtebedrijf is aangewezen. Om te voorkomen dat er een situatie ontstaat dat gedurende een bepaalde periode twee verschillende warmtebedrijven voor dezelfde warmtekavel zijn aangewezen ligt het voor de hand dat de intrekking van de aanwijzing van het oorspronkelijke warmtebedrijf en de aanwijzing van het nieuwe warmtebedrijf gelijktijdig en in samenhang met elkaar plaats vindt.

Er kunnen zich situaties voordoen dat het niet lukt om een ander geschikt warmtebedrijf aan te wijzen. Hierdoor blijft de oorspronkelijke aanwijzing gedurende een lange periode in stand, terwijl dat vanuit het belang van leveringszekerheid zeer ongewenst kan zijn, omdat de ACM bijvoorbeeld heeft vastgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf niet langer in staat is om de leveringszekerheid te borgen.

In een dergelijke situatie kan de ACM gebruik maken van haar in artikel 9.5 opgenomen bevoegdheid om een andere partij dan het aangewezen warmtebedrijf op te dragen om maatregelen te treffen om de leveringszekerheid te borgen. Een dergelijke opdracht kan inhouden dat een andere partij de leveringstaak van het aangewezen warmtebedrijf (tijdelijk) overneemt en daarmee gaat optreden als noodwarmtebedrijf.

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat een situatie met een noodwarmtebedrijf te lang voortduurt, omdat het bijvoorbeeld niet lukt om een ander warmtebedrijf te vinden dat de aanwijzing kan of wil overnemen, voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor het college om een plan op te stellen waarin wordt beschreven hoe de levering van warmte in de tussentijd kan worden verzekerd. Deze verplichting gaat in nadat een bij ministeriële regeling te bepalen termijn is verstreken waarbinnen het college een ander warmtebedrijf moet hebben aangewezen. De keuze om deze verplichting neer te leggen bij het college vloeit voort uit het centrale uitgangspunt van gemeentelijke regie dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel.

Voor een uitgebreide toelichting op het aspect leveringszekerheid wordt verwezen naar paragraaf 3.7.5.

3.5.10. Overdragen van de aanwijzing

Er kunnen situaties zijn waarbij een aangewezen warmtebedrijf zijn aanwijzing zonder inhoudelijke wijziging wil overdragen aan een ander warmtebedrijf. Het warmtebedrijf kan daartoe een verzoek indienen bij het college. Dit verzoek behoeft instemming van het college (artikel 2.10).

Gelet op de hoofdregel dat het college uitsluitend een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap kan aanwijzen is voorgesteld dat een aangewezen warmtebedrijf de aanwijzing alleen mag overdragen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap. Indien een dergelijk warmtebedrijf niet kenbaar heeft gemaakt de aanwijzing over te willen nemen kan gedurende de eerder genoemde ingroeiperiode (tot 7 jaar na inwerking-treding van dit wetsvoorstel) de aanwijzing wel overgedragen worden aan een ander warmtebedrijf.

Net als bij de oorspronkelijke aanwijzing moet bij het verzoek aan het college om in te stemmen met de overdracht een besluit van de ACM worden overlegd waarin de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf waaraan de aanwijzing wordt overgedragen voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid en voldoende financieel in staat is om de taken uit te voeren. De aanvraag ten aanzien van dit besluit moet bij de ACM worden ingediend door het warmtebedrijf dat zijn aanwijzing wil overdragen. Een aanvraag tot overdracht van de aanwijzing waarbij een besluit van de ACM met een negatief oordeel over het warmtebedrijf is gevoegd is niet volledig en zal daarom niet in behandeling worden genomen.

Het college wijst een aanvraag tot overdracht van de aanwijzing af als het een overdracht betreft aan een warmtebedrijf zonder een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap, tenzij er gedurende de ingroeiperiode een dergelijk warmtebedrijf niet beschikbaar is. Vanzelfsprekend zal het warmtebedrijf dat de aanwijzing wil overnemen akkoord moeten zijn met de overdracht. Het college wijst de aanvraag ook af als hiervan geen sprake is.

Om te waarborgen dat verbruikers als gevolg van een overdracht van de aanwijzing niet te maken krijgen met andere voorwaarden en tarieven is bepaald dat het andere warmtebedrijf de warmtelevering dient voor te zetten onder dezelfde voorwaarden die golden bij het warmtebedrijf waarvan het de aanwijzing heeft overgedragen gekregen.

3.6. Taken aangewezen warmtebedrijf

Een aangewezen warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel waarvoor het door het college is aangewezen. Uit het eerder toegelichte verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren of transporteren vloeit voort dat het aangewezen warmtebedrijf met uitzondering van de in paragraaf 3.3 toegelichte situaties een exclusief recht heeft om binnen de betreffende warmtekavel warmte te leveren en te transporteren. In het licht van die integrale verantwoordelijkheid en exclusiviteit is het belangrijk dat er duidelijkheid wordt geboden over de taken die voor een aangewezen warmtebedrijf gelden. In artikel 2.12 zijn de taken van een aangewezen warmtebedrijf benoemd. Om de gemeentelijke regie te borgen mogen deze taken niet verricht worden als daar geen uitgewerkt kavelplan aan ten grondslag ligt waarmee het college heeft ingestemd. Dit betekent dat een warmtebedrijf een collectieve warmtevoorziening moet en mag ontwikkelen in die delen van de warmtekavel waarvoor een uitgewerkt kavelplan is opgesteld waarmee het college heeft ingestemd. Voor een nadere toelichting op het uitgewerkt kavelplan wordt verwezen naar paragraaf 3.7.3.

De taken voor het aangewezen warmtebedrijf zijn:

a. Doelmatige aanleg, beheer en onderhoud van de collectieve warmtevoorziening en doelmatige levering en transport van warmte

De belangrijkste taken van een aangewezen warmtebedrijf zijn het aanleggen, beheren en onderhouden van de collectieve warmtevoorziening en het transporteren en leveren van warmte aan de op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers. In het verlengde van deze taak heeft het aangewezen warmtebedrijf tevens tot taak om het warmtenet waarmee warmte getransporteerd wordt van een warmtebron naar een gebied in de warmtekavel waarvoor het uitgewerkt kavelplan is opgesteld, op een doelmatige wijze aan te leggen, te beheren en te

onderhouden (2.12, derde lid). Zonder goede invulling van deze taak ontstaat het risico dat de op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers die voor hun warmtevoorziening afhankelijk zijn van het aangewezen warmtebedrijf geen of in onvoldoende mate warmte geleverd krijgen. Daarom zijn genoemde taken in dit wetsvoorstel vastgelegd. Daarbij is bepaald dat de taken op een doelmatige manier dienen te worden uitgevoerd. Dit laatste is van belang om te waarborgen dat er geen overbodige kosten worden gemaakt en dat is op zijn beurt van belang voor de betaalbaarheid van het systeem.

b. betrouwbare levering, redelijke en transparante voorwaarden, goede kwaliteit en transparante tarieven

Met dit wetsvoorstel wordt onder meer beoogd om de belangen van de op een collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruiker zo goed mogelijk te beschermen. De betrouwbaarheid van de warmtelevering is daarbij een essentieel onderdeel. Dit geldt ook voor de borging van een goede kwaliteit van dienstverlening door het warmtebedrijf en het hanteren van redelijke en transparante voorwaarden en transparante tarieven. Voor wat betreft de tarieven bevat dit wetsvoorstel in hoofdstuk 7 regels ten aanzien van de maximale tarieven die gehanteerd mogen worden. In dat hoofdstuk is eveneens voorgesteld te regelen dat de tarieven transparant dienen te zijn. Omdat dit en de andere hiervoor genoemde elementen vanuit het oogpunt van consumentenbescherming essentieel zijn is ervoor gekozen om deze elementen expliciet als taak van het aangewezen warmtebedrijf te benoemen.

c. Borging leveringszekerheid, veiligheid en duurzaamheid

Het borgen van de leveringszekerheid van de warmtevoorziening via collectieve warmtevoorzieningen is een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Daarom is dit als taak voor het warmtebedrijf opgenomen. Uitgangspunt bij leveringszekerheid is dat de continuïteit van de levering van warmte dient te worden geborgd. Verblijfsruimten van verbruikers moeten in voldoende mate kunnen worden verwarmd met de door het aangewezen warmtebedrijf te leveren warmte. In dit wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van voldoende mate als de verblijfsruimten van een gebouw kunnen worden verwarmd tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius uitgaande van een buitentemperatuur die niet lager is dan -10 graden Celsius. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen is het van belang dat een warmtebedrijf altijd voldoende broncapaciteit (basislast, piek en back-up) en transportcapaciteit tot zijn beschikking heeft om aan de opgetelde warmtevraag in zijn warmtekavel te voldoen. Aangezien de bescherming tegen digitale criminaliteit belangrijk is voor het borgen van de leveringszekerheid, maakt dit aspect deel uit van deze taak.

Verder krijgt het aangewezen warmtebedrijf de taak om de veiligheid van de collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze te waarborgen. Hierbij kan worden gedacht aan het voorkomen van het lekken van heet water, zeker op plaatsen waar mensen of dieren zijn of kunnen komen.

Duurzaamheid is ook een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Naast de meer specifiek op de beperking van de uitstoot van broeikasgassen gerichte bepalingen in dit wetsvoorstel is voorzien in de meer algemeen geformuleerde taak om de duurzaamheid van de collectieve warmtevoorziening te waarborgen.

d. Realisatie van aansluiting op de collectieve warmtevoorziening

Een belangrijke taak voor het aangewezen warmtebedrijf betreft het realiseren van een leveringsaansluiting op de collectieve warmtevoorziening. Daarbij worden twee situaties onderscheiden:

1. de gemeente maakt gebruik van haar bevoegdheid om te bepalen dat op termijn het gebruik van fossiele brandstoffen in een bepaald gebied wordt beëindigd en verwarming door een collectieve warmtevoorziening daarvoor in de plaats komt;
2. de gemeente maakt geen gebruik van deze bevoegdheid.

Dit onderscheid vloeit voort uit de in paragraaf 3.7.8 toegelichte keuze om een aangewezen warmtebedrijf uitsluitend in de eerstgenoemde situatie te verplichten om een gebouweigenaar een aanbod te doen om te worden aangesloten op de collectieve warmtevoorziening zonder dat daar een verzoek van de gebouweigenaar aan ten grondslag ligt.

In die situatie is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om iedere gebouweigenaar in het gebied waar de regel betrekking op heeft te voorzien van een leveringsaansluiting tenzij de gebouweigenaar in reactie op het verplichte aanbod van het aangewezen warmtebedrijf heeft aangegeven dat hij niet wil worden aangesloten op de collectieve warmtevoorziening. In dat laatste geval bestaat de mogelijkheid dat de gebouweigenaar die in eerste instantie heeft aangegeven niet te willen worden aangesloten in een latere fase hier op terug komt en alsnog aangeeft dat hij wil worden aangesloten. Dit kan zich zowel voordoen op het moment dat de collectieve warmtevoorziening nog moet worden aangelegd of uitgebreid als op het moment dat de collectieve warmtevoorziening reeds is aangelegd of uitgebreid.

Voor beide situaties is in dit wetsvoorstel bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf ook dan de taak heeft om de gebouweigenaar aan te sluiten, tenzij:

- a. het aanbrengen van een leveringsaansluiting redelijkerwijs technisch niet mogelijk is.
Deze situatie kan zich onder meer voordoen als de levering van warmte met de voor de betreffende woning of gebouw benodigde temperatuur niet mogelijk is, bijvoorbeeld door het ontbreken van voldoende warmtebronnen of de systeemeigenschappen van de collectieve warmtevoorziening.
- b. de leveringsaansluiting ertoe zou leiden dat de overige voor het aangewezen warmtebedrijf geldende taken en verplichting niet kunnen worden uitgevoerd of nagekomen.
Deze situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als het aanbrengen van de betreffende aansluiting ertoe zou leiden dat het warmtebedrijf zijn taken en verplichtingen op het gebied van duurzaamheid en leveringszekerheid niet langer kan invullen.

Indien de gemeente geen gebruik maakt van bovengenoemde bevoegdheid is het aangewezen uitsluitend verplicht om een gebouweigenaar te voorzien van een leveringsaansluiting indien de gebouweigenaar hier zelf om heeft verzocht. In deze situatie is het aangewezen warmtebedrijf namelijk niet verplicht om iedere gebouweigenaar een aanbod te doen om te worden aangesloten. Ten aanzien van genoemde verplichting om een gebouweigenaar te voorzien van een aansluiting als hij daarom heeft verzocht gelden dezelfde uitzonderingen als hierboven onder a en b genoemd.

e. Afsluiting

Een gebouweigenaar wiens gebouw is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf kan met inachtneming van de relevante wettelijke bepalingen en de voorwaarden van de met het warmtebedrijf gesloten overeenkomst besluiten dat hij niet langer gebruik wil maken van de warmtelevering door dit warmtebedrijf. Voor die situaties is bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf als taak heeft om een verbruiker af te sluiten van het collectieve warmtesysteem op een doelmatige manier en binnen een redelijke termijn nadat het aangewezen warmtebedrijf het verzoek daartoe van de verbruiker heeft ontvangen.

f. Gegevensverstrekking aan de verbruiker

Het is van belang dat een verbruiker zo goed mogelijk in staat wordt gesteld om op een zuinige en efficiënte wijze gebruik te maken van de door het aangewezen warmtebedrijf geleverde warmte. Daarom krijgt het aangewezen warmtebedrijf de taak om de gegevens en informatie die daarvoor nodig zijn aan de verbruiker te verstrekken. Hierbij kan worden gedacht aan voldoende gespecificeerde gegevens over het daadwerkelijke verbruik van warmte in vergelijking met het voor vergelijkbare huishoudens geldende gemiddelde verbruik en tips om zuiniger en efficiënter om te gaan met de geleverde warmte.

g. Ter beschikking stellen, beheren en onderhouden van warmtemeter of warmtekostenverdeler en het meten van het verbruik

Het is van belang dat de hoeveelheid via een collectieve warmtevoorziening aan de verbruiker geleverde warmte goed gemeten kan worden. Daarom is het beschikbaar stellen van een warmtemeter als taak voor het aangewezen warmtebedrijf opgenomen. Het warmtebedrijf heeft tot taak ervoor te zorgen dat een verbruiker binnen een redelijke termijn beschikt over een door middel van verhuur ter beschikking gestelde warmtemeter of een warmtekostenverdeler, of dat binnen een redelijke termijn een warmtekostenverdeelsystematiek wordt toegepast. Verder is voorgesteld dat het de taak is van het aangewezen warmtebedrijf om het verbruik van warmte van een op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruiker te meten. Tot besluit is ook het beheer en onderhoud van de bij een verbruiker geïnstalleerde warmtemeter of warmtekostenverdeler als taak voor het aangewezen warmtebedrijf opgenomen. De installatie en het onderhouden van een warmtemeter is voorbehouden aan het aangewezen warmtebedrijf of een installateur in opdracht van het aangewezen warmtebedrijf (artikel 2.48).

h. Beschikbaar stellen en onderhouden van een afleverset voor warmte

Een afleverset vormt de verbinding tussen het warmtenet van een warmtebedrijf en de binneninstallatie van een verbruiker (individuele afleverset) of tussen het warmtenet en het in pandig leidingstelsel (collectieve afleverset). Afleversets worden gebruikt voor de levering van warmte ten behoeve van ruimteverwarming of ten behoeve van de verwarming van tapwater of een combinatie van beide. Met uitzondering van specifieke situaties waarin een afleverset niet noodzakelijk is voor de levering van warmte vormt de afleverset een essentieel onderdeel van de infrastructuur die nodig is om verbruikers aan te sluiten op een warmtenet.

Met uitzondering van situaties waarin een afleverset niet noodzakelijk is voor de levering van warmte is gelet op het voorgaande in dit wetsvoorstel voorgesteld dat een aangewezen warmtebedrijf tot taak

heeft er zorg voor te dragen dat binnen een redelijke termijn een afleverset voor warmte in gebruik kan worden genomen wanneer:

- a. een bestaande afleverset voor warmte dient te worden vervangen;
- b. een nieuwe afleverset voor warmte dient te worden geïnstalleerd in een nieuw of bestaand gebouw.

Daarnaast is het beheren en onderhouden van de door het aangewezen warmtebedrijf geïnstalleerde afleverset eveneens als taak van het aangewezen warmtebedrijf benoemd.

De installatie en het onderhouden van een afleverset is voorbehouden aan het aangewezen warmtebedrijf of een installateur in opdracht van het warmtebedrijf (artikel 2.48). In de motie Van der Lee¹⁴ is gevraagd om het vrijgeven van de markt voor afleversets te heroverwegen. In het kader van het wetstraject heeft hier opnieuw interne besluitvorming over plaatsgevonden, met als uitkomst dat de argumenten tegen het vrijgeven van de markt zwaarder wegen dan de argumenten voor. Voordeel van het vrijgeven van de markt is dat het keuzevrijheid voor de gebruiker introduceert, wat een prijsdrukkend effect zou kunnen hebben. De vaststelling van een kostengebaseerd tarief voor de afleverset zorgt er echter voor dat warmtebedrijven geen onredelijk rendement kunnen maken op de afleverset. Zo is als gevolg van de regulering van afleversets op basis van gemiddelde kosten in de Warmtewet reeds een flinke daling in de prijs van afleversets gerealiseerd. Het is zeer de vraag welk additioneel voordeel het vrijgeven van de markt voor afleversets nog kan genereren. Bovendien staat er tegenover dit mogelijke voordeel een groot nadeel dat volgt uit de rol die de afleverset speelt in de systeemoptimalisatie van het collectieve warmtesysteem. Ondeugdelijk geïnstalleerde of onderhouden afleversets kunnen nadelige gevolgen hebben voor andere gebruikers en het functioneren van het systeem in zijn geheel. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat er in een collectief warmtesysteem sprake is van een retourstroom. Waar een warmtebedrijf een prikkel ervaart om de afleverset op een zo optimaal mogelijke manier in te regelen, is deze prikkel voor individuele gebruikers minder sterk aanwezig, temeer omdat deze niet altijd direct nadeel ondervinden van een niet optimaal afgestelde afleverset.

3.7. Verplichtingen aangewezen warmtebedrijf

3.7.1. Meldplicht warmtebedrijf

Een aangewezen warmtebedrijf is verplicht om risico's voor de uitvoering van zijn taken onmiddellijk te melden aan de ACM en het college en kort na die melding aan te geven welke maatregelen het aangewezen warmtebedrijf heeft genomen en voornemens is te nemen om de taak weer uit te kunnen voeren (artikel 2.13). Ingeval van een voorgenomen maatregel dient het warmtebedrijf daarbij aan te geven vanaf welk moment hij de betreffende taak weer zal kunnen uitvoeren.

De ACM kan het aangewezen warmtebedrijf opdragen maatregelen te treffen indien redelijkerwijs kan worden voorzien dat het warmtebedrijf een taak niet langer kan uitvoeren en het warmtebedrijf is dan verplicht deze opdracht op te volgen. Genoemde bevoegdheid geldt ook indien de ACM op een andere wijze dan naar aanleiding van een melding door het

¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 723, nr. 24. Motie Van der Lee c.s. (GL), dictum: «onderzoeken of er in de toekomst kwalitatief goede afleversets door diverse partijen geproduceerd kunnen worden, die voldoen aan de juiste vereisten, inclusief veilige installatie en controle daarop, zodat mogelijk besloten kan worden tot de vermarkting van de afleversets.»

warmtebedrijf heeft vastgesteld dat redelijkerwijs wordt voorzien dat het warmtebedrijf één van zijn taken niet langer kan uitvoeren.

Mocht de door het warmtebedrijf in opdracht van de ACM uitgevoerde maatregelen onvoldoende effect hebben dan heeft de ACM de bevoegdheid om bij besluit vast te stellen dat een warmtebedrijf niet in staat is om één of meer van zijn taken uit te voeren. Ook indien het warmtebedrijf een hierboven genoemde opdracht van de ACM niet uitvoert kan de ACM dit bij besluit vaststellen. In paragraaf 3.5.9 is toegelicht dat de ACM vervolgens de bevoegdheid heeft om bij het college melding te maken van een dergelijk besluit en dat het college vervolgens verplicht is om de aanwijzing van het warmtebedrijf in te trekken. Gelet op de vergaande gevolgen van een dergelijke melding mag ervan worden uitgegaan dat de ACM dit alleen doet als de uitvoering van (één van) de taken ernstig in gevaar komt. Door het toezicht bij ACM te beleggen wordt de uitvoerbaarheid voor individuele gemeenten vergroot en landelijke uniformiteit in de handhaving gewaarborgd. Bovendien is ACM een onafhankelijke toezichthouder en wordt voorkomen dat een gemeente handhavend moet optreden tegen bijvoorbeeld zijn eigen gemeentelijk warmtebedrijf.

3.7.2. Financiële monitoring ACM

Voordat een warmtebedrijf wordt aangewezen moet worden getoetst of het bedrijf financieel gezond is. Zoals eerder toegelicht dient een warmtebedrijf bij zijn aanvraag om te worden aangewezen een besluit van ACM te overleggen waaruit blijkt dat het warmtebedrijf voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen taken en voldoende financieel in staat is om deze taken uit te voeren. Daarvoor is het noodzakelijk dat de ACM niet alleen zicht heeft op de financiële gezondheid van het warmtebedrijf dat aangewezen wil worden voor een warmtekavel, maar ook de eventuele groep waar het warmtebedrijf deel van uit maakt. Als het moederbedrijf in problemen is, heeft dit immers effect op het functioneren van de dochterbedrijven.

Ook als het warmtebedrijf eenmaal aangewezen is voor één of meerdere warmtekavels, is het noodzakelijk dat de ACM de organisatorische en technische bekwaamheid en de financiële situatie van het warmtebedrijf en de groep waartoe het behoort blijft monitoren. De ACM kan dan tijdig ingrijpen als door de verslechterde financiële situatie de uitvoering van de taken van het warmtebedrijf in geding komt. Dit wetsvoorstel voorziet daarin door het aangewezen warmtebedrijf te verplichten om jaarlijks informatie naar de ACM te zenden over de organisatorische en technische bekwaamheid en de financiële situatie van het warmtebedrijf en de groep waartoe het warmtebedrijf behoort (artikel 2.14). Deze verplichting gaat gelden zodra het warmtebedrijf is aangewezen, dus ook als er nog geen investeringsplan is opgesteld. Deze toets wordt bij nieuwe warmtekavels weliswaar van groter belang als er met betrekking tot de warmtekavel een investeringsplan is opgesteld. Toch is het ook belangrijk dat de ACM in de daaraan voorafgaande periode de financiële situatie en organisatorische en technische bekwaamheid van het warmtebedrijf en de eventuele groep monitort. Het warmtebedrijf dient deze informatie per warmtekavel aan te leveren, maar mag het ook bundelen in één rapportage.

Als redelijkerwijs te voorzien is dat de financiële situatie van het aangewezen warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebedrijf behoort significant verslechtert, moet het warmtebedrijf dit onmiddellijk bij de ACM melden (artikel 2.14, tweede lid). Indien de financiële situatie daartoe noopt, kan de ACM het warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebe-

drijf behoort, opdragen om een plan op te stellen of maatregelen te treffen om de financiële situatie te verbeteren. Daarnaast kan de ACM het aangewezen warmtebedrijf opdragen de organisatorische en technische bekwaamheid te verbeteren (2.14, derde lid). Voor toepassing van artikel 2.14, derde lid, is niet vereist dat de ACM een melding heeft ontvangen van het aangewezen warmtebedrijf. Nadat de ACM een opdracht als bovenbedoeld heeft verstrekt, is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om deze op te volgen.

3.7.3. Uitgewerkt kavelplan (zie stap 5 van schema in paragraaf 3.2)

Op enig moment nadat het college een warmtebedrijf voor een warmtekavel heeft aangewezen, zal het college nadat er inbreng is gegeven door het aangewezen warmtebedrijf en andere belanghebbende partijen en organisaties, nader vaststellen of voor de gehele warmtekavel of voor een deel daarvan gekozen wordt voor collectieve warmte. Die keuze kan gepaard gaan met het besluit in een omgevingsplan om in het betreffende gebied het gebruik van fossiele brandstoffen op termijn te beëindigen en over te gaan op verwarming door een collectieve warmtevoorziening. Een gemeente kan er echter ook voor kiezen om geen gebruik te maken van deze bevoegdheid.

In beide situaties kan het college het aangewezen warmtebedrijf vragen om een uitgewerkt kavelplan op te stellen voor het gebied in een warmtekavel waarvan het college van mening is dat de keuze voor verwarming door een collectieve warmtevoorziening voor de hand ligt (artikel 2.15). Het aangewezen warmtebedrijf is dan verplicht om een dergelijk uitgewerkt kavelplan op te stellen. Dit uitgewerkt kavelplan borduurt voort op het globaal kavelplan dat het warmtebedrijf bij zijn aanvraag om te worden aangewezen heeft overlegd, maar is concreter, omdat het zich primair toespitst op de wijken binnen de warmtekavel waarvoor het college op grond van een nadere analyse en afweging heeft geconcludeerd dat keuze voor een collectieve warmtevoorziening voor de hand ligt.

Eén van de voordelen van het al in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces aanwijzen van een warmtebedrijf betreft de mogelijkheid om de inbreng van het aangewezen warmtebedrijf te gebruiken bij het verdere besluitvormingstraject van de gemeente (zie het schema en de toelichting daarop in paragraaf 3.2). Het uitgewerkt kavelplan vormt belangrijke input voor het uitvoeringsplan van de gemeente, wat als onderbouwing kan dienen voor de wijzigingen die worden aangebracht in het omgevingsplan. Hiermee heeft het aangewezen warmtebedrijf een belangrijke ondersteunende rol voor de gemeente. Het warmtebedrijf denkt mee over de mogelijkheden van een collectieve warmtevoorziening op de warmtekavel en werkt deze concreet uit. Vanwege de fundamentele keuzes die door de gemeente moeten worden gemaakt is het van belang dat het uitgewerkt kavelplan de daarvoor benodigde informatie bevat.

Het uitgewerkt kavelplan en een wijziging daarvan behoeft instemming van het college (artikel 2.15, derde lid). Daarmee wordt niet alleen gewaarborgd dat het college kan toetsen of het uitgewerkt kavelplan voldoende in lijn is met hun wensen en met de uitkomsten van het participatieproces en de inbreng van de stakeholders daarbij, maar wordt ook geborgd dat het uitgewerkt kavelplan de informatie bevat die het college nodig heeft voor de besluitvorming. Het college kan geen instemming aan het uitgewerkt kavelplan onthouden gelet op de inzet van warmtebronnen en potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn (artikel 2.15, tweede lid, onderdeel f, onder 3°). Uitgangspunt is

dat het aangewezen warmtebedrijf, gezien de integrale verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening, zelf de bronnenstrategie moet kunnen bepalen. Indien het aangewezen warmtebedrijf op het punt van de bronnenstrategie afwijkt van het globale kavelplan moet hij dit motiveren. Het college mag instemming aan het uitgewerkt kavelplan onthouden als het aangewezen warmtebedrijf de wijziging ten aanzien van de inzet van warmtebronnen of potentiële warmtebronnen op de lange of korte termijn ten opzichte van het globale kavelplan onvoldoende heeft gemotiveerd (artikel 2.15, vierde lid, onder a).

Het college mag instemming met het uitgewerkt kavelplan ook niet onthouden voor zover de wijziging van het uitgewerkt kavelplan noodzakelijk is om een opdracht of bindende gedragslijn van de ACM uit kunnen voeren respectievelijk op te kunnen volgen (artikel 2.15, vierde lid, onder b). Daarbij wordt aangetekend dat het voor de hand ligt dat de ACM het college ervan op de hoogte stelt als een door haar genomen besluit tot grote gevolgen voor het uitgewerkt kavelplan leidt. Het college kan naar aanleiding van een aanvraag om instemming het aangewezen warmtebedrijf opdragen het uitgewerkt kavelplan te wijzigen (artikel 2.15, vijfde lid). Er worden in dit wetsvoorstel mede gelet op de bovenstaande belangen eisen gesteld aan de minimale inhoud van het uitgewerkt kavelplan (artikel 2.15, tweede lid). Hieronder wordt daar verder op ingegaan.

Netontwerp

Het is de bedoeling dat het uitgewerkt kavelplan in de praktijk het ontwerp is voor het uiteindelijk te realiseren collectieve warmtevoorziening. In dat kader voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting om in het uitgewerkt kavelplan een beschrijving en invulling van het voorgestelde netontwerp op te nemen.

Het voorstel voor een netontwerp brengt vooral de fysieke kenmerken van het te realiseren systeem in kaart. Daarbij moet worden gedacht aan de gebruikelijke bestanddelen van een netontwerp, zoals techniek, dimensionering, tracébeplanning en temperatuurregime. Het is ook mogelijk om meerdere systemen aan te leggen binnen een kavel (al dan niet met het idee om ze later eventueel te verbinden). Een modulair systeem is ook mogelijk. Hoewel het uitgewerkt kavelplan gericht is op wijken binnen de warmtekavel waarvoor het voornemen bestaat om op warmte over te gaan, is het van belang dat het netontwerp toekomstbestendig is, zodat eventuele latere uitbreidingen van de collectieve warmtevoorziening op een efficiënte en kosteneffectieve manier leiden tot het eindbeeld van de collectieve warmtevoorziening zoals omschreven in het globaal kavelplan.

Verstrekken van inzicht in de planning

Het is van belang dat het college en alle andere betrokken stakeholders, waaronder vanzelfsprekend de op het warmtesysteem aan te sluiten verbruikers, inzicht krijgen in de planning. Daarom dient het uitgewerkt kavelplan een helder voorstel te bevatten voor de planning en fasering van de aanleg van de collectieve warmtevoorziening. Dit verschaft de gemeente de benodigde informatie om het gesprek met bewoners aan te gaan en biedt tevens inzicht in mogelijke koppelkansen, zoals een koppeling van de aanleg van het warmtenet met de vervanging van de riolering, teneinde de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden.

Betrokkenheid van toekomstige verbruikers

Een belangrijk element bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan is de participatie van gebouweigenaren en -gebruikers. In het verlengde hiervan wordt het aangewezen warmtebedrijf verplicht om in het uitgewerkt kavelplan aandacht te besteden aan de wijze waarop toekomstige verbruikers betrokken worden bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening. Dit ondersteunt en versterkt het participatieproces van de gemeente in het kader van de wijkgerichte aanpak en draagt daardoor naar verwachting bij aan meer draagvlak.

Indicatief inzicht in kosten, tarieven en voorwaarden

Hoewel de omvang van de totale maatschappelijke kosten het uitgangspunt vormen voor de besluitvorming omtrent het alternatief voor aardgas, zullen gemeenten met het oog op het draagvlak ook de kosten voor verbruikers mee laten wegen in hun keuze. Inzicht in de kosten van het te realiseren collectieve warmtevoorziening is daarbij essentieel. Een indicatie van de kosten van de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening dient daarom opgenomen te worden in het uitgewerkt kavelplan. Daarnaast dient in het uitgewerkt kavelplan ook een indicatie van de tarieven die het aangewezen warmtebedrijf in rekening denkt te gaan brengen voor de levering van warmte te worden opgenomen en tevens de door het warmtebedrijf te hanteren voorwaarden ten aanzien van de levering van warmte.

Aandacht voor duurzaamheid en leveringszekerheid

Het is heel belangrijk dat collectieve warmtevoorzieningen op een duurzame en betrouwbare manier worden gerealiseerd. De besluitvorming over de aanleg van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen of uitbreiding van bestaande warmtevoorzieningen zijn hierbij cruciaal, omdat op dat moment bepalende keuzes worden gemaakt voor de toekomst. Het verzorgingsgebied dat gekozen wordt is medebepalend voor de warmtebronnen die (op termijn) aangesloten kunnen worden. Ook zal reeds bij de aanleg en dimensionering van warmtenetten al zo veel mogelijk rekening gehouden moeten worden met de kenmerken van de (potentiële) broeikasgassen-vrije warmtebronnen (temperatuur, potentieel, volume en locatie), en de (toekomstige) kenmerken van de woningen en gebouwen (zoals energiebehoefte nu en in de toekomst, afgiftesystemen in het gebouw, bebouwingsdichtheid). Dit verschilt per situatie en vraagt dus om lokaal maatwerk.

Gelet op het voorgaande beschrijft het aangewezen warmtebedrijf in het uitgewerkt kavelplan hoe hij de leveringszekerheid denkt te gaan borgen en te beschrijven op welke wijze hij de normen voor de uitstoot van broeikasgassen zal bereiken.

Voor wat betreft de leveringszekerheid zal het aangewezen warmtebedrijf daarbij in ieder geval aandacht moeten besteden aan de mogelijk te nemen maatregelen in noodsituaties waarbij er acute risico's ontstaan voor de borging van de leveringszekerheid. Voor die situaties moet het aangewezen warmtebedrijf dan tevens aangeven welke partijen, gelet op de karakteristieken van de collectieve warmtevoorziening, ingeschakeld zouden kunnen worden indien de leveringszekerheid niet langer door hem zelf kan worden geborgd. Dit zal nader worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur op grond van het elfde lid van artikel 2.15. Indien nodig kan de ACM van deze informatie gebruik maken bij het verlenen van opdrachten aan andere partijen in het kader van de in paragraaf 3.7.5

toegelichte noodprocedure (artikel 9.5). De keuze om deze taak neer te leggen bij het aangewezen warmtebedrijf is ingegeven door het feit dat deze bij uitstek beschikt over de locatie- en situatie-specifieke kennis die hiervoor nodig is. Zie in dit verband ook de toelichting in de paragrafen 3.7.5 en 3.7.6.

Warmtebehoefte en kenmerken van de binneninstallatie

Het uiteindelijke doel van de levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening is dat daarmee de gebouwen die op dit systeem zijn aangesloten:

- a. in voldoende mate kunnen worden verwarmd, en
- b. kunnen worden voorzien van warm tapwater met minimaal een temperatuur die gelet op de wettelijke bepalingen omtrent het voorkomen van legionellabesmettingen vereist is.

De invulling van deze twee elementen is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de geleverde warmte, maar ook van de mate van isolatie van het gebouw, de kenmerken van de in het gebouw aanwezige binneninstallatie, ventilatie en het gedrag van de gebouweigenaar.

Het aangewezen warmtebedrijf kan in dat kader gelet op zijn taak alleen verantwoordelijk worden gesteld voor het borgen van de kwaliteit van de geleverde warmte (temperatuur en hoeveelheid) en niet voor de andere genoemde aspecten.

Voor deze andere aspecten is de gebouweigenaar verantwoordelijk. Het is daarbij echter wel van belang dat het voor een gebouweigenaar duidelijk is wat de warmtebehoefte van gebouw moet worden en aan welke kenmerken de binneninstallatie moet voldoen om de geleverde warmte in voldoende mate te kunnen verwarmen en van tapwater te kunnen voorzien met minimaal de wettelijk vereiste temperatuur.

Daarom voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor het aangewezen warmtebedrijf om in het uitgewerkt kavelplan duidelijkheid te bieden over zowel de warmtebehoefte als de kenmerken van de binneninstallatie die vanuit technisch oogpunt nodig zijn om de gebouwen die zullen worden aangesloten op de collectieve warmtevoorziening in voldoende mate te kunnen verwarmen en van warm tapwater te kunnen voorzien. Met de door het aangewezen warmtebedrijf te leveren warmte. In dit wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van voldoende mate als de verblijfsruimten van een gebouw kunnen worden verwarmd tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius uitgaande van een buitentemperatuur die niet lager is dan -10 graden Celsius. Daarbij heeft een gebouweigenaar ook een eigen verantwoordelijkheid. Hierbij kan worden gedacht aan het op koude dagen niet langdurig openzetten van ramen of deuren. In dat geval zou een gebouw immers wel in voldoende mate verwarmd kunnen worden, maar zorgt de gebouweigenaar er door zijn gedrag voor dat dit toch niet gebeurt.

Deze in het uitgewerkt kavelplan op te nemen informatie betekent niet dat het warmtebedrijf eisen kan stellen ten aanzien van de warmtebehoefte van een gebouw of aan de binneninstallatie. De verplichting is bedoeld om vooraf aan de gebruiker of gebouweigenaar duidelijk te maken onder welke voorwaarden het warmtebedrijf in staat is om de leveringszekerheid te garanderen. De in het uitgewerkt kavelplan op te nemen informatie biedt gemeenten, gebouweigenaren, projectontwikkelaars en andere betrokken partijen de mogelijkheid om voorafgaand aan de aansluiting op de collectieve warmtevoorziening maatregelen te treffen indien de aan te sluiten gebouwen niet aan de hiervoor genoemde minimale waarden en

kenmerken voldoen. Daarbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van isolatiemaatregelen of aan het aanpassen van de in gebouwen aanwezige afgiftesystemen van warmte, zoals radiatoren. De informatie kan ook aanleiding zijn voor de gemeente om af te zien van de keuze voor een collectieve warmtevoorziening in specifieke situaties binnen de warmtekavel, bijvoorbeeld als de kosten voor de benodigde aanpassing van de woningen of gebouwen erg hoog zouden zijn. Voor wat betreft de ondersteuning van gebouweigenaren in dit kader wordt verwezen naar paragraaf 3.7.8.

3.7.4. Investeringsplan (zie stap 9 van schema in paragraaf 3.2)

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 (processtap 9) is voorgesteld dat een aangewezen warmtebedrijf voorafgaand aan de start van de aanleg van een nieuwe collectieve warmtevoorziening allereerst een investeringsplan opstelt (artikel 2.16). Omdat het aangewezen warmtebedrijf zijn taken overeenkomstig het uitgewerkt kavelplan moet uitvoeren (artikel 2.15, zevende lid) moet het investeringsplan in lijn zijn met het uitgewerkt kavelplan, waarmee het college heeft ingestemd.

Ingeval van een bestaande collectieve warmtevoorziening is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om periodiek een nieuw of wijziging van een investeringsplan op te stellen (artikel 2.16). Om aansluiting bij investeringsmomenten mogelijk te maken en tegelijkertijd zicht te houden op de realisatie van doelen voor bijvoorbeeld de leveringszekerheid en reductie van broeikasgassen is het immers wenselijk om inzicht te krijgen in de investeringsplannen van aangewezen warmtebedrijven. Aangewezen warmtebedrijven krijgen de ruimte om zelf de investeringsmomenten te bepalen, maar er moet ook een mogelijkheid zijn om hen uit te dagen zo ambitieus mogelijke doelen te stellen. Omdat keuzes ten aanzien van leveringszekerheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en het groeitempo van de collectieve warmtevoorziening onderling sterk samenhangen moeten deze integraal meegenomen worden in het investeringsplan. In het periodiek op te stellen investeringsplan worden de voorgenomen investeringen voor de aanleg, uitbreiding of vervanging van de collectieve warmtevoorziening beschreven en opgenomen en wordt beschreven hoe de voorgenomen investeringen passen binnen een langetermijnvisie op de collectieve warmtevoorziening. Daarnaast geeft het aangewezen warmtebedrijf een doorkijk over hoe hij de komende 10–15 jaar de leveringszekerheid kan borgen en een beschrijving van de gevolgen van de investeringen op het bereiken van de normen voor de uitstoot van broeikasgassen (artikel 2.16, tweede lid).

Het investeringsplan biedt inzicht in de benodigde investeringen en de onderliggende kosten en leidt daarmee tot meer transparantie. Met het plan wordt meer inzicht verkregen in de haalbaarheid van de doelen voor leveringszekerheid en reductie van broeikasgassen. Ook biedt het aangewezen warmtebedrijven de mogelijkheid om inzicht te bieden in randvoorwaarden, gevolgen en risico's van verschillende keuzes.

Bij het voorgaande geldt dat een investeringsplan een clustering mag zijn van investeringen van alle warmtekavels van een aangewezen warmtebedrijf, zolang de informatie maar per warmtekavel wordt weergegeven. Dit verlaagt de administratieve lasten voor zowel het aangewezen warmtebedrijf als de ACM. Nieuwe collectieve warmtesystemen leveren een investeringsplan op, zodra dat voor hun planning nodig is. Daarna lopen ze mee in de reguliere cyclus.

Voorgesteld is dat het ontwerp-investeringsplan getoetst wordt door de ACM (artikel 2.16, vierde lid). Het college kan een zienswijze ten aanzien van het ontwerp-investeringsplan bij de ACM indienen (artikel 2.16, derde lid). De ACM betreft deze zienswijze bij haar toetsing. Om de uitvoeringslast van de ACM te beperken, zal in de lagere regelgeving worden geregeld dat de start van de monitoring van de investeringsplannen niet voor alle aangewezen warmtebedrijven in hetzelfde jaar zal beginnen.

De toetsende rol van de ACM draagt tevens bij aan het door de ACM verkrijgen van inzicht in de kosten die het aangewezen warmtebedrijf moet maken voor aanleg, onderhoud, vervanging en uitbreiding van de collectieve warmtevoorziening.

In dat licht is het van belang dat de ACM toetst of de in het plan opgenomen investeringen noodzakelijk zijn voor het doelmatig uitvoeren van de taken en of het aangewezen warmtebedrijf anderszins in redelijkheid tot het ontwerp-investeringsplan heeft kunnen komen (artikel 2.16, vierde lid). In dat verband beoordeelt de ACM onder meer of met deze investeringen het aangewezen warmtebedrijf aan zijn leveringszekerheids- en duurzaamheidsvereisten kan voldoen. Als de investeringen ondoelmatig zijn, zal dit op het moment dat de tarieven meer op kosten gebaseerd gaan worden, een negatieve invloed hebben op de tarieven. Omdat het investeringen met een lange afschrijvings-termijn betreft, is het noodzakelijk dat de ACM hier direct al op toetst, ook al zullen de tarieven pas over een aantal jaren op kosten gebaseerd zijn (zie verder de toelichting in hoofdstuk 8).

Indien de ACM verwacht dat het aangewezen warmtebedrijf niet aan de leveringszekerheids- of duurzaamheidsvereisten kan voldoen, kan zij het aangewezen warmtebedrijf hiervoor waarschuwen, eventueel verscherpt toezicht houden en handhaven zodra er sprake is van overtreding van de bepalingen uit de wet.

Na ontvangst van de toetsing van de ACM stelt het aangewezen warmtebedrijf het investeringsplan vast. Daarbij dient het te verantwoorden hoe de resultaten van de toetsing zijn verwerkt. De toets van de ACM op het investeringsplan is belangrijk, omdat de investeringskosten een groot deel uitmaken van de totale kosten van het warmtebedrijf. Het is belangrijk dat een warmtebedrijf daar al in een vroeg stadium verantwoording over aflegt. Het aangewezen warmtebedrijf dient de in het investeringsplan opgenomen investeringen uit te voeren.

3.7.5. Leveringszekerheid

Bij de levering van warmte is noodzakelijk dat de continue beschikbaarheid daarvan wordt gewaarborgd. Daarbij wordt in dit wetsvoorstel onderscheid gemaakt tussen maatregelen gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van verstoring van de warmtelevering gedurende korte periodes en maatregelen die zich richten op het waarborgen van een structurele beschikbaarheid van voldoende warmte op de langere termijn.

Bij het eerstgenoemde element gaat het niet om structurele problemen ten aanzien van de beschikbaarheid van voldoende warmtebronnen, maar om tijdelijke onderbrekingen van de warmtelevering die veelal technische oorzaken hebben. Het gaat dan om tijdelijke verstoringen, bijvoorbeeld als gevolg van lekkages of uitval van pompen of afleversets, die in zijn algemeenheid door reparatie en herstelwerkzaamheden kunnen worden opgelost. Voor dit element voorziet dit wetsvoorstel in bepalingen waarmee een aangewezen warmtebedrijf wordt geprikkeld om storingen zo snel mogelijk op te lossen. Dit wordt bereikt door warmtebedrijven te

verplichten om bij storingen aan verbruikers een financiële compensatie uit te keren. Dit element wordt verder toegelicht in paragraaf 3.7.6.

Bij het tweede element gaat het met name om het voor de langere termijn borgen van de beschikbaarheid van voldoende warmtebronnen waarmee, afgezien van tijdelijke storingen, de continue levering van warmte aan de op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers zeker kan worden gesteld. Dit element is dermate belangrijk dat in dit wetsvoorstel ervoor is gekozen om de hieronder genoemde bij een collectieve warmtevoorziening betrokken partijen vanaf het begin van de besluitvorming te verplichten om hier aandacht aan te besteden.

Definitie leveringszekerheid

Allereerst is in artikel 2.17, tweede lid, een definitie van het begrip leveringszekerheid opgenomen. Daarmee wordt duidelijk waar de bepalingen ten aanzien van leveringszekerheid op aangrijpen.

Bij de definitie van leveringszekerheid is als uitgangspunt gekozen dat de door het warmtebedrijf geleverde warmte voldoende moet zijn om indien van toepassing de verblijfsruimtes van alle op een collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers continu te kunnen verwarmen tot minimaal 20 graden Celsius en indien van toepassing continu tapwater te kunnen leveren of te kunnen bereiden met een temperatuur die voldoet aan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde norm. Het gaat bij dit laatste om de legionellanorm die op dit moment in artikel 6.13, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 is opgenomen. Zoals eerder toegelicht in paragraaf 3.7.3 is de mogelijkheid om een verblijfsruimte voldoende te kunnen verwarmen of van warm tapwater te kunnen voorzien niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van geleverde warmte maar ook van de mate van isolatie zoals deze tot uiting komt in de warmtebehoefte van een gebouw en de kwaliteit van de binneninstallatie. Daarom wordt in de definitie uitgegaan van de informatie over de warmtebehoefte van een gebouw en de kenmerken van de binneninstallatie, die in het uitgewerkt kavelplan of de leveringsovereenkomst moet worden opgenomen. Zie verder de toelichting op de warmtebehoefte en kenmerken van de binneninstallatie in paragraaf 3.7.3.

Toetsing en borging van de leveringszekerheid in verschillende fases

Dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de collectieve warmtevoorziening is van groot belang met het oog op het zeker stellen van de leveringszekerheid. Die verantwoordelijkheid ziet op de collectieve warmtevoorziening aangesloten warmtebronnen, de aanleg, het beheer en onderhoud van de collectieve warmtevoorziening en de levering van warmte aan verbruikers. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel e.

Het wetsvoorstel voorziet in waarborgen voor de leveringszekerheid in alle relevante fases die worden doorlopen bij de besluitvorming over een collectieve warmtevoorziening en de realisatie en exploitatie daarvan.

- a. Dit proces begint bij de vaststelling van een warmtekavel door het college. In deze fase stelt het college de omvang van de warmtekavel zodanig vast dat de leveringszekerheid naar verwachting voldoende kan worden geborgd (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b). Daarbij kan worden gedacht aan het in kaart brengen van reeds beschikbare en potentiële warmtebronnen rekening houdend met de in de wet opgenomen bepalingen ten aanzien van onder meer de duurzaamheid. Daarnaast kan ook worden gedacht aan een visie ten aanzien van de binnen de warmtekavel aan te sluiten verbruikers en de warmtebe-

hoeft die deze verbruikers met in achtneming van mogelijk nog uit te voeren gebouwmaatregelen (isolatie, wijziging binneninstallatie) naar verwachting zullen hebben. Met dit criterium wordt bewerkstelligd dat er later geen problemen ontstaan die door een beter onderbouwde initiële keuze hadden kunnen worden voorkomen.

- b. Na de vaststelling van de warmtekavel volgt als volgende stap in het proces de aanwijzing door het college van het warmtebedrijf. In deze fase stelt de ACM op verzoek van het warmtebedrijf vast of er aanleiding is om aan te nemen of het warmtebedrijf organisatorisch, technisch en financieel onvoldoende in staat is de taken – waaronder het waarborgen van de leveringszekerheid – voor de betreffende warmtekavel uit te voeren (artikel 2.5, derde lid, en 2.7, derde lid). Daarmee is geregeld dat de ACM onder andere de borging van de leveringszekerheid beoordeelt. Verder is het warmtebedrijf verplicht om bij zijn aanvraag om te worden aangewezen een globaal kavelplan te overleggen. In dit globaal kavelplan dient het warmtebedrijf een eerste indicatie te geven ten aanzien van de borging van de leveringszekerheid. Tot besluit is in deze fase van het proces geregeld dat het college ingeval meerdere warmtebedrijven een aanvraag voor de warmtekavel hebben ingediend de mate waarin het warmtebedrijf de leveringszekerheid kan borgen mee moet laten wegen in de rangschikking (artikel 2.7, zevende lid, onderdeel c).
- c. Nadat het college een warmtebedrijf voor een warmtekavel heeft aangewezen rust op dit warmtebedrijf de eerder genoemde integrale verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid. In artikel 2.15 is voorgesteld dat en wanneer een aangewezen warmtebedrijf een uitgewerkt kavelplan moet opstellen. Het aangewezen warmtebedrijf is verplicht om in het uitgewerkt kavelplan te beschrijven op welke wijze de leveringszekerheid zal worden geborgd (artikel 2.15, tweede lid, onderdeel a). Het aangewezen warmtebedrijf zal daarbij in ieder geval aandacht moet besteden aan de mogelijk te nemen maatregelen in noodsituaties waarbij er acute risico's ontstaan voor de borging van de leveringszekerheid. Voor die situaties moet het aangewezen warmtebedrijf dan tevens aangeven welke partijen gelet op de karakteristieken van de collectieve warmtevoorziening ingeschakeld zouden kunnen worden indien de leveringszekerheid niet langer door het warmtebedrijf kan worden geborgd. Indien nodig kan de ACM van deze informatie gebruik maken bij het verlenen van opdrachten aan andere partijen in het kader van de noodprocedure. De keuze om deze taak neer te leggen bij het aangewezen warmtebedrijf is ingegeven door het feit dat zij bij uitstek beschikt over de locatie- en situatie-specifieke kennis die hiervoor nodig is. Verder wordt een aangewezen warmtebedrijf in het kader van de hiervoor toegelichte definitie van leveringszekerheid verplicht om in het uitgewerkt kavelplan informatie op te nemen over de warmtebehoefte van gebouwen en kenmerken van de binneninstallatie waarbij het mogelijk is om verblijfsruimten te kunnen verwarmen tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius en te kunnen voorzien in de levering van warm tapwater met minimaal de wettelijk vereiste temperatuur (artikel 2.15, tweede lid, onderdelen c en d). Het uitgewerkt kavelplan heeft instemming van het college. Daarmee wordt geborgd dat het college ook in deze fase zicht houdt op het aspect leveringszekerheid en wordt tevens geborgd dat de genoemde eisen ten aanzien van warmtebehoefte en kwaliteit van de binneninstallatie in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de gemeente ten aanzien van de kwaliteit van de aan te sluiten woningen en gebouwen.
- d. Als volgende stap in het proces wordt de daadwerkelijke aanleg van de nieuwe collectieve warmtevoorziening of de uitbreiding van een

bestaande collectieve warmtevoorziening door het aangewezen warmtebedrijf in een door hem op te stellen investeringsplan uitgewerkt (artikel 2.16). Ook in dit investeringsplan dient het aangewezen warmtebedrijf te beschrijven op welke wijze de leveringszekerheid zal worden geborgd. Omdat het investeringsplan concreter is dan het daaraan voorafgaande uitgewerkt kavelplan zal ook de borging van de leveringszekerheid in dit investeringsplan concreter moeten worden ingevuld.

- e. Als een collectieve warmtevoorziening (in delen) is gerealiseerd en er verbruikers op deze voorziening zijn aangesloten begint de exploitatiefase. In deze fase is het van belang om steeds goed zicht te houden op de invulling van de leveringszekerheid, mogelijke risico's voor de leveringszekerheid en maatregelen om die risico's weg te nemen. Het gaat dus in deze fase om enerzijds verplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf ten aanzien van het monitoren van en rapporteren over de leveringszekerheid en anderzijds verplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf om voorziene problemen en risico's ten aanzien van de leveringszekerheid op te lossen. Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor het warmtebedrijf om jaarlijks aan het college en de ACM te rapporteren over de leveringszekerheid (artikel 2.17, eerste lid). Daarbij moet in ieder geval aandacht zijn voor de wijze waarop de leveringszekerheid de komende drie jaar wordt geborgd, de risico's die zich daarbij kunnen voordoen en de wijze waarop die risico's zullen worden ondervangen.
- De ACM kan ambtshalve of op advies van het college het aangewezen warmtebedrijf binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn opdragen de leveringszekerheidsrapportage te wijzigen (artikel 2.17, derde lid). Het aangewezen warmtebedrijf is vervolgens verplicht om de opdracht van ACM op te volgen en de in een leveringszekerheidsrapportage opgenomen maatregelen uit te voeren.
- Het is mogelijk dat de al dan niet in opdracht van de ACM in de leveringszekerheidsrapportages opgenomen maatregelen ter borging van de leveringszekerheid het noodzakelijk maken om het uitgewerkt kavelplan te wijzigen. Daarom zal een aangewezen warmtebedrijf dit moeten nagaan (artikel 2.17, zesde lid). Indien deze situatie zich voordoet dan mag het college haar instemming met de wijziging van het uitgewerkt kavelplan ten aanzien van deze elementen niet weigeren (zie artikel 2.15, vierde lid, onderdeel b). Daarmee wordt voorkomen dat een gemeente maatregelen die noodzakelijk zijn voor de borging van de leveringszekerheid kan verbieden door niet in te stemmen met een daarvoor noodzakelijke wijziging van het uitgewerkt kavelplan.
- f. Als de ACM op basis van de leveringszekerheidsrapportage van het aangewezen warmtebedrijf of op basis van andere informatie vast stelt dat een aangewezen warmtebedrijf niet langer in staat is om zijn taak ten aanzien van het borgen van de leveringszekerheid uit te voeren dan kan de ACM dit melden aan het college (artikel 2.9, eerste lid). Het college is dan verplicht om de aanwijzing van het warmtebedrijf in te trekken (zie ook de toelichting in paragraaf 3.5.9). Vanzelfsprekend zal deze maatregel in het licht van de borging van de leveringszekerheid pas worden ingezet als blijkt dat het aangewezen warmtebedrijf echt niet langer in staat is om de leveringszekerheid te borgen.
- Naast het voorgaande is het warmtebedrijf tevens verplicht om ACM ieder jaar te informeren over zijn organisatorische en technische bekwaamheid en zijn financiële situatie en geeft genoemd artikel ACM de bevoegdheid om indien nodig door middel van opdrachten aan het warmtebedrijf in te grijpen (artikel 2.14).

Noodprocedure

Met de hiervoor beschreven bepalingen en verplichtingen wordt beoogd te voorkomen dat er onverwachte en acute problemen voor de leveringszekerheid ontstaan. Desondanks blijft de mogelijkheid bestaan dat zich toch op korte termijn leveringszekerheidsproblemen voordoen. Ook voor deze situatie bevat het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden voor de ACM om bij onverwachte en acute problemen te kunnen interveniëren (artikelen 2.9, 2.13, 9.5, 9.6 en 9.7). Zie ook de toelichting in paragraaf 10.4.

a. Warmtebedrijven opdragen maatregelen te treffen

In de eerste plaats is het warmtebedrijf verplicht om direct aan het college en de ACM te melden als hij voorziet dat hij één van zijn taken, waaronder het borgen van de leveringszekerheid, niet langer kan uitvoeren (artikel 2.13). Daarbij is het warmtebedrijf verplicht om aan te geven welke maatregelen het heeft genomen of zal gaan nemen om de leveringszekerheid te blijven borgen. Het belangrijkste verschil tussen deze melding en de hiervoor genoemde verplichte jaarlijkse rapportage is dat het hier gaat om een acuut dreigend risico, terwijl bij de verplichte jaarlijkse rapportage daarvan geen sprake is.

De ACM is bevoegd het warmtebedrijf een opdracht te geven maatregelen te treffen indien de ACM op basis van de hiervoor genoemde melding of op basis van andere informatie redelijkerwijs kan voorzien dat het warmtebedrijf de leveringszekerheid onvoldoende kan borgen en daarmee een taak niet langer kan uitvoeren. Het warmtebedrijf is verplicht de opgedragen maatregelen op te volgen. Er is voor gekozen om de bevoegdheid tot ingrijpen bij de ACM te leggen en niet bij het college, omdat de daarvoor benodigde specifieke kennis en deskundigheid in sterkere mate aanwezig is bij de ACM. Ook zorgt dit voor eenduidigheid en uniformiteit in de handhaving.

b. Stille bewindvoerder

Naast het verstrekken van opdrachten aan het warmtebedrijf op grond van artikel 2.13 heeft de ACM de bevoegdheid om het warmtebedrijf te verplichten om opdrachten op te volgen van een door haar aangewezen persoon indien door de bedrijfsvoering van het aangewezen warmtebedrijf de leveringszekerheid onvoldoende geborgd wordt en direct ingrijpen noodzakelijk is om de leveringszekerheid te verzekeren (artikel 9.6).

Genoemde persoon is niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen uit naam van het bedrijf, maar hij is wel bevoegd om een bestuurder van het warmtebedrijf een opdracht te geven tot het verrichten van een rechtshandeling (bijvoorbeeld het ondertekenen van een overeenkomst ten aanzien van de inkoop van warmte). Het aangewezen warmtebedrijf is verplicht om de opdrachten van de door de ACM aangewezen persoon op te volgen.

c. Vervanging van het bestuur

Naast bovengenoemde bevoegdheden heeft de ACM de bevoegdheid om een of meer personen aan te wijzen die het bestuur of de leiding van een warmtebedrijf, vervangt dan wel vervangen, indien direct ingrijpen noodzakelijk is om de leveringszekerheid te borgen en de aanwijzing van de persoon op grond van artikel 9.6 onvoldoende effect zal hebben (artikel 9.7). Deze ingrijpende bevoegdheid is gerechtvaardigd vanwege het grote belang van de leveringszekerheid voor verbruikers.

d. Intrekking aanwijzing

Indien zich een situatie zoals hierboven onder de noodprocedure beschreven voordoet mag ervan worden uitgegaan dat de ACM op grond van artikel 2.13, zevende lid, heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf niet langer in staat is om zijn taak ten aanzien van de borging van de leveringszekerheid uit te voeren en dat de ACM dit aan het college heeft gemeld (artikel 2.9, eerste lid). Het college is dan verplicht om de aanwijzing van het aangewezen warmtebedrijf in te trekken en het intrekingsproces te starten (artikel 2.9, tweede lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de procedure en de vereisten die gelden bij de intrekking van een aanwijzing.

e. Opdragen maatregelen aan een derde

Ondanks het feit dat het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de leveringszekerheid kunnen zich situaties voordoen dat ingrijpen bij het warmtebedrijf door het opdragen van te treffen maatregelen onvoldoende of niet effectief is om de leveringszekerheid te borgen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een producent die niet langer zijn contractuele verplichtingen ten aanzien van het aan het warmtebedrijf beschikbaar stellen van warmte nakomt. Voor alle situaties waarbij het niet mogelijk is om de leveringszekerheid te borgen door middel van opdrachten aan het warmtebedrijf heeft de ACM de bevoegdheid om ook iedere andere partij een opdracht te geven indien de opdracht noodzakelijk is om de leveringszekerheid te borgen (artikel 9.5). De partij aan wie de ACM de opdracht verstrekt is dan verplicht om deze op te volgen.

f. Noodwarmtebedrijf

In een situatie dat het warmtebedrijf in surséance van betaling of faillissement verkeerd en om die reden de levering van warmte niet meer kan garanderen, kan de ACM een ander warmtebedrijf de opdracht geven de levering van het warmtebedrijf over te nemen (artikel 9.5, vijfde lid). De opdracht van de ACM betekent dan in de praktijk een opdracht om op te treden als noodwarmtebedrijf. In die situatie is iedereen inclusief het aangewezen warmtebedrijf verplicht om medewerking te verlenen aan dit noodwarmtebedrijf voor zover dit redelijkerwijs kan worden verlangd.

Mede gelet op de hiervoor beschreven regeling die beoogt om reeds in een vroegtijdig stadium mogelijke problemen te signaleren en op te lossen, mag ervan worden uitgegaan dat de bevoegdheid om een derde opdrachten ter borging van de leveringszekerheid te geven slechts in zeer uitzonderlijke situaties zal worden ingezet.

g. Gemeentelijke noodplan

In een situatie dat een noodwarmtebedrijf de levering van het aangewezen warmtebedrijf heeft overgenomen zal waarschijnlijk gelijktijdig een intrekingsprocedure lopen van de aanwijzing van het aangewezen warmtebedrijf dat niet meer in staat is de levering te garanderen. De aanwijzing kan echter pas worden ingetrokken nadat aan een ander warmtebedrijf een aanwijzing of ontheffing is verleend. Het is van belang om zoveel mogelijk te voorkomen dat een situatie met een noodwarmtebedrijf gedurende lange tijd voortduurt. Daarom is voorgesteld dat, indien er binnen een bij een ministeriële regeling te bepalen termijn geen ander warmtebedrijf kan worden aangewezen, het college een plan dient op te stellen waarin is beschreven hoe de levering van warmte aan verbruikers van het aangewezen warmtebedrijf kan worden gewaarborgd. Genoemde

verplichting is bij het college belegd, omdat dit aansluit bij het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt van gemeentelijke regie. Daarnaast zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de procedure waarbinnen het college een ander warmtebedrijf aanwijst. Mocht het niet lukken binnen deze termijn een geschikt ander warmtebedrijf te vinden dat de levering (structureel) kan overnemen, dan is in het wetsvoorstel voorgesteld dat het college een plan opstelt waarin is beschreven hoe de levering van warmte aan degenen die een leveringsaansluiting hebben op de collectieve warmtevoorziening van het warmtebedrijf kan worden gewaarborgd (artikel 2.9, zesde lid). Genoemde verplichting is bij het college belegd, omdat dit aansluit bij het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt van gemeentelijke regie.

Tot besluit is het belangrijk dat wordt voorkomen dat de hierboven beschreven verplichtingen en bevoegdheden in het kader van de noodprocedure ook gelden bij tijdelijke en via herstelwerkzaamheden oplosbare onderbrekingen van de warmtelevering. Daarom is in de definitie van leveringszekerheid in een uitzondering opgenomen voor een tijdelijke onderbreking van de levering van warmte die naar verwachting niet langer dan 5 dagen zal duren en incidenteel is (2.17, tweede lid). Dit zorgt ervoor dat voor dergelijke tijdelijke onderbrekingen de bepalingen die gaan over de leveringszekerheid niet van toepassing zijn. De termijn van 5 dagen wordt daarbij als een redelijke begrenzing gezien. Tijdelijke onderbrekingen die vaker dan incidenteel voorkomen worden ook als een leveringszekerheidsprobleem gezien en dat betekent dat ervoor dergelijke niet incidentele tijdelijke onderbrekingen wel aanleiding is om bepalingen omtrent leveringszekerheid van toepassing te laten zijn.

3.7.6. Onderbreking van de levering van warmte aan verbruikers

De artikelen 2.18 en 2.19 bevatten bepalingen die gericht zijn op de bescherming van verbruikers bij een onderbreking van de levering van warmte. Uitgangspunt is dat het aangewezen warmtebedrijf binnen zijn verantwoordelijkheden alles doet om onderbrekingen van warmtelevering allereerst te voorkomen en ten tweede zo snel mogelijk op te lossen. Ook moet de verbruiker goed geïnformeerd worden door tijdig mogelijk onderhoud door te geven en storingen te registreren en publiceren. Om warmtebedrijven te stimuleren om de onderbreking van de levering van warmte zoveel mogelijk te voorkomen is er een compensatieregeling voor verbruikers bij een ernstige storing.

In de meeste artikelen wordt grotendeels voortgebouwd op hetgeen hierover bepaald is in de Warmtewet. Een goede bescherming van verbruikers is van groot belang voor het vertrouwen in collectieve warmte. Gebleken is dat op deze onderdelen de bescherming van verbruikers versterking behoeft. Met name de thans voorgeschreven storingsregistratie en de daarbij behorende regeling voor storingscompensatie geven nog onvoldoende de gewenste prikkel om het aantal storingen tot een minimum te beperken. Problemen hieromtrent lijken zich met name voor te doen bij wat oudere warmte-koude opslagsystemen. Hierna is een omschrijving gegeven van de voornaamste knelpunten die worden ervaren en is toegelicht op welke punten dit wetsvoorstel de bescherming van de verbruiker verbetert.

Eerlijke storingscompensatie

Ten eerste zijn er aanpassingen gedaan in de storingscompensatie. Storingscompensatie wordt in de Warmtewet voorgeschreven bij een onderbreking van de levering van warmte die kwalificeert als een ernstige

storing. In de huidige Warmteregeling is de duur van een ernstige storing vastgesteld op 8 uur. Door verbruikers kan echter ook veel hinder worden ervaren van meerdere terugkerende storingen. Zolang deze korter duren dan 8 uur zijn daar voor het warmtebedrijf voor wat betreft de storingscompensatie geen consequenties aan verbonden. Ook in het geval dit zich frequent voordoet. Het is wenselijk om warmtebedrijven ook te stimuleren om dergelijke opeenvolgende kortere storingen te voorkomen. Om die reden zal in de lagere regelgeving worden uitgewerkt dat storingen van langer dan 1 uur die bij elkaar in één maand boven het aantal uur uitkomen waarvoor de compensatieplicht geldt ook onder de compensatieplicht vallen. Een ander knelpunt in de huidige regelgeving is dat er in geval van verminderde levering, waarbij een verbruiker niet in staat is om verblijfsruimten of het warmtapwater in zijn huis voldoende te verwarmen, niet wordt gedefinieerd als een storing, met als gevolg dat er bij verminderde levering van warmte geen compensatieplicht bestaat voor het warmtebedrijf. Besloten is daarom om de definitie van storing uit te breiden zodat niet alleen een onderbreking van de levering van warmte, maar ook een afwijking van de minimumtemperatuur van de geleverde warmte zoals deze is opgenomen in de leveringsovereenkomst, als storing dient te worden beschouwd. Voor de in de leveringsovereenkomst op te nemen temperatuurranges als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, geldt dat deze overeen moeten komen met de temperatuurranges die staan opgenomen in het uitgewerkt kavelplan (artikel 2.15, tweede lid). Tot slot is de uitzondering, dat een warmtebedrijf geen storingscompensatie hoeft te betalen als de storing minder dan 24 uur duurt en het de eerste storing is in een jaar, geschrapt.

Betrouwbare storingsregistratie

Verder is signaleerd dat er onvoldoende zicht is op de mate waarin warmtebedrijven hun storingsregistratie op orde hebben. Niet alleen bewoners, maar ook de ACM heeft deze constatering gedaan in het kader van de handhaving van de Warmtewet. Gelet op het feit de storingsregistratie het fundament is van de storingscompensatieregeling, is het van wezenlijk belang dat er waarborgen zijn voor een betrouwbare volledige storingsregistratie. In artikel 2.18 is daarom een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt om nadere regels te stellen over de storingsregistratie. Bij de uitwerking zal in ieder geval worden voorgeschreven dat de datum en het tijdstip van de aanvang van de storing, de datum en het tijdstip waarop de storing is verholpen, de oorzaak van de storing, de collectieve warmtevoorziening waar de storing plaatsvond (inclusief het aantal getroffen verbruikers), onderdeel uit moeten maken van de storingsregistratie. Op grond van artikel 2.18, vierde lid, onderdeel b, zal tevens in de lagere regelgeving een verplichting worden uitgewerkt tot het inrichten van een actuele online storingsregistratie (hiervan wordt een storing in de afleverset uitgezonderd).

3.7.7. De uitstoot van broeikasgassen

Broeikasgassen-norm

De uitrol van collectieve warmtevoorzieningen leidt alleen tot klimaatneutraliteit in de gebouwde omgeving als deze uiterlijk in 2050 ook broeikasgassen-vrije warmte leveren. Warmtebedrijven zullen worden verplicht om te voldoen aan een minimaal pad voor verduurzaming door het instellen van een prestatienorm voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel. Artikel 2.20 biedt een grondslag om in lagere regelgeving deze normen voor de reductie van broeikasgasmismissies voor een aangewezen warmtebedrijf uit te werken. Daarbij is het de ambitie om bij 2050 de uitstoot van broeikasgassen op 0 kg CO₂-equivalent te brengen. De broeikasgassen zullen worden uitgedrukt

in hoeveelheid CO₂-equivalenten. Het betreft hier kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆). De verduurzaming van collectieve warmtevoorzieningen kan uiteraard door het aansluiten van broeikasgas-arme of -vrije warmtebronnen en het afsluiten van fossiele warmtebronnen. Een tweede cruciale verduurzamingsstrategie is het verhogen van de efficiëntie van het warmtesysteem. Dat laatste kan bijvoorbeeld door het verlagen van energieverliezen. Wat de meeste geëigende route is om op een kosteneffectieve wijze tot verduurzaming van een warmtevoorziening te komen, is niet in algemene zin aan te geven. De benodigde investeringen worden gedaan voor de lange termijn en er gelden lange terugverdiertijden.

Om invloed uit te oefenen op de investeringsmomenten zodat deze benut worden om duurzame warmtebronnen te ontsluiten, is het nodig duidelijkheid op de lange termijn te bieden: een stip aan de horizon in 2050. Hierdoor weten aangewezen warmtebedrijven waar ze aan toe zijn en kunnen zij zich tijdig voorbereiden. Daarnaast kan de duurzaamheid worden bevorderd door te sturen op broeikasgas-reductie in de gehele keten en op maatschappelijk zo kostenefficiënt mogelijke investeringen. Dit stimuleert warmtebedrijven om bij natuurlijke momenten na te denken of aanvullende maatregelen nodig zijn. Ook kan dan overwogen worden om investeringsmomenten naar voren te halen om meekoppelkansen te benutten. Uitgangspunt daarbij is dat er sprake is van een gelijk speelveld voor diverse broeikasgas-arme of vrije oplossingen. Door een norm te stellen voor de maximale broeikasgas-uitstoot die gemoeid is met de warmtelevering worden aangewezen warmtebedrijven verplicht tot een prestatie voor de verduurzaming. De klimaatdoelen voor 2030 en 2050 worden via deze norm geborgd. De broeikasgas-norm zal in lagere regelgeving zo vastgesteld worden dat deze haalbaar maar wel dwingend is. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de doelen uit de richtlijn 2018/2001/EU waarbij lidstaten verplicht worden om maatregelen te nemen die bijdragen aan het behalen van het beoogde aandeel hernieuwbare energie. De broeikasgasnormering zal in de lagere regelgeving vastgesteld worden in het licht van Europese en nationale regelgeving. Waarbij ook de effecten van normering op de kosten, het investeringspotentieel en de technische haalbaarheid in kaart worden gebracht. Daarnaast zal elke vijf jaar geëvalueerd worden of bovengenoemde afwegingscriteria nog voldoende worden meegenomen. Ook is de mogelijkheid opgenomen dat de normering voor nieuwe en bestaande collectieve warmtevoorzieningen kan verschillen. De bestaande collectieve warmtevoorzieningen kunnen extra moeilijkheden ondervinden voor verduurzaming, die voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen niet van toepassing zijn. De nieuwe collectieve warmtevoorzieningen kunnen immers ontworpen worden met de broeikasgasnormering als voorwaarde.

Een aangewezen warmtebedrijf stoot ten gevolge van de levering van warmte aan verbruikers niet meer broeikasgas uit dan de norm die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald. De norm is gericht op de partij die de meeste invloed kan uitoefenen op de keuze voor duurzame investeringen: het aangewezen warmtebedrijf. Binnen een collectieve warmtevoorziening is er een nauwe samenhang tussen investeringen in en gebruik van de warmtebron(nen), het warmtenet en afgiftesysteem. Warmtebronnen worden bovendien idealiter zo dicht mogelijk bij de opweklocatie benut. De afstand van de warmtebron tot de verbruikers heeft grote impact op de kostprijs voor de levering van warmte vanwege de transportkosten en de invloed op de warmteverliezen (afhankelijk van de temperatuur van het systeem). Het

aangewezen warmtebedrijf kan dit soort overwegingen bij elkaar brengen en integraal een afweging maken bij onder andere het netontwerp, bronkeuze en systeemoptimalisatie. In deze context is de sturing op duurzaamheid het meest effectief op systeemniveau. Het aangewezen warmtebedrijf heeft het overzicht over de gehele keten en kan daardoor de meest efficiënte keuzes maken. Een jaarlijks reductiepad biedt duidelijkheid over de ontwikkeling in de verduurzaming die door het warmtebedrijf wordt verwacht. Indien de uitstoot van broeikasgassen meer is dan de vastgestelde norm meldt het warmtebedrijf dit bij de ACM. De ACM ziet toe op de naleving van deze normen. De ACM kan naar aanleiding van de eerste overschrijding van de norm een bestuurlijke boete dan wel een last onder dwangsom opleggen. Gedurende de eerste vijf jaren na de eerste overschrijding van deze norm heeft de ACM deze bevoegdheid niet om een ongewenste stapeling van handhavingsbesluiten te voorkomen. Met het voorgestelde broeikasgassen-reductie pad kunnen warmtebedrijven zelf tot een efficiënte verduurzamingstrategie komen.

Ontheffing broeikasgassen-norm

Voorgesteld is de ACM de bevoegdheid te geven om warmtebedrijven een ontheffing van de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, bepaalde normen te verlenen indien dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een nieuwe duurzame warmtebron (artikel 2.21, eerste lid). Bij de ontwikkeling van een nieuwe duurzame warmtebron kan het namelijk voorkomen dat er niet altijd direct voldoende aansluitingen kunnen worden gerealiseerd om de warmtebron rendabel te kunnen exploiteren. Tijdens deze eerste fase kunnen er bijvoorbeeld tijdelijke mobiele gasketels nodig zijn om de warmtevraag te dekken. In deze fase kan het dan moeilijk zijn om de vastgestelde norm te halen. Zonder deze ontheffingsmogelijkheid zou de realisatie van nieuwe duurzame warmtebronnen ten behoeve van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen of uitbreidingen wellicht niet of alleen tegen aanzienlijke hogere kosten tot stand kunnen komen, waardoor de verduurzaming zou stikken. De ontwikkeling van een nieuwe duurzame warmtebron zonder dat er genoeg aansluitingen zijn, kan leiden tot disproportionele hoge kosten. Het aangewezen warmtebedrijf dat ontheffing aanvraagt, moet aantonen dat het overschrijden van de norm nog niet uitvoerbaar is.

Een tweede ontheffingsmogelijkheid is voorgesteld voor de verduurzaming van bestaande collectieve warmtevoorzieningen. Een aangewezen warmtebedrijf kan de ACM om een tijdelijke uitzondering verzoeken voor bestaande collectieve warmtesystemen die de norm niet kunnen halen. Dit geldt met name indien de collectieve warmtevoorziening afhankelijk is van een niet-duurzame warmtebron die de collectieve warmtevoorziening voor een groot deel in warmte voorziet. Voor bepaalde collectieve warmtesystemen zal het in zo'n situatie technisch uitdagend zijn om op afzienbare termijn een duurzame warmtebron in de nabijheid te ontwikkelen.¹⁵ Dat is onder meer het geval voor bestaande – veelal kleinere – warmtesystemen op basis van een collectieve aardgasketel. Ook minder efficiënte WKO-systemen, waarbij de pieklastketel op aardgas in grote delen van de totale warmtevraag voorziet, zullen mogelijk de duurzaamheidsnorm niet altijd kunnen halen. Vaak bevinden die systemen zich in stedelijk gebied waar er weinig ruimte is om alternatieve warmtebronnen te ontwikkelen, zoals een additionele warmtepomp of een biomassa ketel. Voor de betreffende WKO-systemen kan soms een verlaging van de aanvoertemperatuur helpen of aanpassingen in de binneninstallaties en

¹⁵ Greenvis (2020), Inventarisatie duurzaamheid warmtenetten: Normstelling CO₂-emissie Wet collectieve Warmtevoorziening.

isolatie van gebouwen. Mogelijk kan gekozen worden voor het aanleggen van een geheel nieuwe collectieve warmtevoorziening of om in de toekomst aan te sluiten op een nabijgelegen collectieve warmtevoorziening of warmtetransportnet. Het streven is om een realistische termijn vast te stellen voor de ontheffing in de lagere regelgeving waarbij de uitdagingen zoals aansluiting op een andere warmtebron of aanpassingen aan de woning gerealiseerd kunnen worden. Ook heeft de ACM de mogelijkheid om op aanvraag de ontheffing te verlengen indien later blijkt dat het warmtebedrijf meer tijd nodig heeft. De ontheffingsgronden blijven in het geval van de verlenging hetzelfde.

Handhaving broeikasgassen-norm

Het aangewezen warmtebedrijf maakt elk jaar aan verbruikers informatie openbaar over de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van de levering van warmte. Indien de ACM twijfels heeft over de betrouwbaarheid van de duurzaamheidsrapportage kan ACM een warmtebedrijf om een accountantsverklaring vragen. De ACM houdt toezicht op het behalen van de op grond van artikel 2.20 vastgestelde normen. Een aangewezen warmtebedrijf heeft op grond van artikel 2.20, vierde lid, de verplichting een overschrijding van de norm onmiddellijk bij de ACM te melden. De ACM kan een last onder dwangsom opleggen als het aangewezen warmtebedrijf de norm voor het eerst overschrijdt teneinde te bewerkstelligen dat het aangewezen warmtebedrijf de broeikasgassen-norm het jaar daarna wel in acht neemt (artikel 9.3, eerste lid). Ook kan de ACM een bestuurlijke boete opleggen (artikel 9.4, tweede lid). Deze bevoegdheid geldt niet gedurende de eerste vijf jaren na de eerste overschrijding van een norm tenzij de overtreder inmiddels weer voldoet aan deze normen en er opnieuw een overtreding plaats vindt. In de situatie dat handhavend optreden niet leidt tot in achtneming van de broeikasgassen-norm bestaat ten slotte de mogelijkheid dat de ACM aan het college meldt dat de ACM heeft vastgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van de broeikasgassen-norm nog steeds meer uitstoot dan vastgestelde norm. Het college is gehouden de aanwijzing vervolgens in te trekken (artikel 2.9, tweede lid, onderdeel a).

Het doel van de handhaving is om een prikkel af te geven richting het overtredende warmtebedrijf om alsnog aan de normstelling ten aanzien van de broeikasgassen-uitstoot te voldoen, herhaling van de overtreding te voorkomen en in het uiterste geval een mogelijkheid te creëren dat een aanwijzing wordt ingetrokken en een ander warmtebedrijf dat wel in staat wordt geacht om aan de broeikasgassen-norm te voldoen, kan worden aangewezen. Hiermee wordt geborgd dat de broeikasgassen-doelstellingen voor de gebouwde omgeving voor 2030 en uiteindelijk 2050 bereikt zullen worden.

Informatie over duurzaamheid op de factuur van verbruikers

Transparantie over de duurzaamheidsprestaties van warmtenetten is van belang voor het draagvlak in de warmtetransitie en daarmee ook het realisatietempo. Verbruikers die kiezen voor een aansluiting op een collectieve warmtevoorziening willen ervan verzekerd zijn dat de maatregelen die zij moeten nemen om tot een alternatief te komen voor de cv-ketel ook daadwerkelijk minder broeikasgassen uitstoot ten opzichte van de cv-ketel veroorzaken. In de Warmtewet is een eerste stap gezet in eisen aan de duurzaamheid van warmtenetten door via een rapportageverplichting in het bestuursverslag meer inzicht te genereren over de huidige prestaties van netten en de warmtebronnen voor de warmtelevering. In dit wetsvoorstel wordt in artikel 2.22 en 2.23 voortgebouwd op

de lijn die is ingezet. Daarnaast worden eisen gesteld aan het openbaar maken van de informatie zodat verbruikers makkelijk en frequent toegang hebben.

3.7.8. Aansluiten op of afsluiten van een collectieve warmtevoorziening (zie stap 8 van schema in paragraaf 3.2)

Aanbod van het warmtebedrijf

Om in staat te zijn een gefundeerde beslissing te kunnen nemen over het al dan niet aansluiten op de collectieve warmtevoorziening voorziet dit wetsvoorstel in een verplichting voor het aangewezen warmtebedrijf om, voordat de gebouweigenaar gebonden is aan een overeenkomst tot aansluiting op deze collectieve warmtevoorziening, op duidelijke en begrijpelijke wijze de daarvoor minimaal benodigde informatie aan de gebouweigenaar (zowel kleinverbruikers als grootverbruikers) toe te zenden (artikel 2.24, eerste en tweede lid). Het gaat daarbij onder meer om een omschrijving van de te leveren goederen en diensten door het warmtebedrijf (temperatuur en soort van de te leveren warmte en de tarieven), de technische eisen waaraan de binneninstallatie en de warmtebehoefte van het gebouw moet voldoen en de te verwachten datum waarop de levering zal aanvangen. Het aanbod als zodanig moet altijd voldoen aan de voorwaarden van leveringszekerheid. Dit betekent dat de aanvoertemperatuur altijd zodanig moet zijn dat de verblijfsruimte van de verbruiker te verwarmen is tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius bij een buitentemperatuur die niet lager is dan -10 graden Celsius onder voorwaarde dat de warmtebehoefte van het gebouw en de kenmerken van de binneninstallatie voldoen aan de hiervoor genoemde door het warmtebedrijf te verstrekken eisen. Niet het warmtebedrijf maar de gebouweigenaar is verantwoordelijk voor het voldoen aan deze eisen. Indien het gebouw of de binneninstallatie niet voldoet aan deze eisen dan bestaat de mogelijkheid dat de verblijfsruimten met de door het warmtebedrijf geleverde warmte niet altijd tot 20 graden Celsius verwarmd kunnen worden. In dat geval is dit niet de verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf. Zie de definitie van leveringszekerheid voor meer details (artikel 2.17, tweede lid). Gelet op het belang van genoemde eisen moet het warmtebedrijf duidelijke informatie verstrekken over wat het warmtebedrijf aanbiedt en wat de gebouweigenaar zelf moet regelen. Gebouweigenaren kunnen voor ondersteuning een beroep doen op diverse informatiebronnen, zoals de website verbeterjehuis.nl en de via die website te vinden gemeentelijke energieloketten. Voor financiële ondersteuning kunnen gebouweigenaren en bewoners een beroep doen op regelingen als de ISDE-regeling en het Warmtefonds. Daarnaast zal een gemeente in het stakeholdersproces rondom de besluitvorming over de warmtetransitie en een mogelijke keuze voor collectieve warmte ook goed moeten communiceren over de mogelijke gevolgen voor gebouweigenaren en hen daarbij indien nodig ondersteunen. Op deze wijze zal rekening gehouden kunnen worden met het verschil in doenvermogen van gebouweigenaren en bewoners. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van gemeentelijke regie dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel.

Indien het aanbod gedaan wordt op een moment dat de collectieve warmtevoorziening nog moet worden aangelegd of uitgebreid, hoeft het warmtebedrijf niet de tarieven in het aanbod op te nemen maar mag het warmtebedrijf volstaan met een bandbreedte van de minimale en maximale tarieven van de te leveren goederen en diensten in verband met de levering van warmte die het warmtebedrijf de eerste 3 jaar na aanvang van de levering van warmte in rekening zal kunnen brengen. Deze moeten worden berekend op grond van de daadwerkelijk verwachte kosten.

Een gemeente kan in haar omgevingsplan vaststellen dat in een bepaald deel van het door het college vastgestelde warmtekavel zal worden voorzien in levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening en dat op termijn het gebruik van fossiele brandstoffen in dat gebied wordt beëindigd. In een dergelijke wijk of dergelijk gebied wordt vervolgens een collectieve warmtevoorziening aangelegd en zal op termijn de aardgasvoorziening worden beëindigd. Een gebouweigenaar heeft in dat geval wel de mogelijkheid om in plaats van aansluiting op de collectieve warmtevoorziening te kiezen voor een alternatief, bijvoorbeeld een duurzame individuele warmtevoorziening. Dit zal voor de ene gebouweigenaar aantrekkelijker zijn dan voor de andere, afhankelijk van de wijk en het type woning. Een gebouweigenaar kan dus zijn eigen afweging maken en is niet onvoorwaardelijk verplicht om zijn gebouw aan te sluiten op de collectieve warmtevoorziening. De keuzevrijheid die de gebouweigenaar wordt geboden, vergroot naar verwachting het maatschappelijk draagvlak voor de collectieve warmtevoorziening. In de artikelen 2.25 tot en met 2.28 zijn voor deze situatie regels gegeven.

Het aangewezen warmtebedrijf dat een collectieve warmtevoorziening gaat aanleggen binnen de warmtekavel moet op een bepaald moment weten hoeveel aansluitingen erop het warmtesysteem komen. Voordat het aangewezen warmtebedrijf aan zijn definitieve en gedetailleerde ontwerp begint, moet duidelijk zijn wie wel en wie niet aansluit. Als er daarna nog gebouweigenaren afhaken of bijkomen, kloppen het systeemontwerp en de geschatte kosten mogelijk niet meer. Daardoor kan de collectieve warmtevoorziening voor de overige verbruikers veel duurder worden dan voorzien. Ook moet voorkomen worden dat de gebouweigenaar overhoopt in de kou komt te zitten als hij wordt afgesloten van een gasvoorziening. De gemeente verplicht hem immers het gebruik van fossiele energie op termijn te beëindigen. De artikelen 2.25 tot en met 2.28 spelen in op deze risico's door allereerst het aangewezen warmtebedrijf te verplichten in deze situatie de gebouweigenaar van een gebouw dat zich bevindt binnen een warmtekavel waarvoor in het omgevingsplan regels zijn gesteld over het beëindigen van het gebruik van aardgas en het aanleggen van een collectieve warmtevoorziening, een aanbod te doen om te worden aangesloten op deze collectieve warmtevoorziening. De gebouweigenaar krijgt dan een bepaalde termijn om dit aanbod niet te aanvaarden. Indien hij het aanbod aanvaardt dan wel – door verloop van termijn – het aanbod stilzwijgend aanvaardt, is in artikel 2.27 geregeld dat een gebouweigenaar de aansluitovereenkomst niet kan beëindigen tot 3 jaar na aanvang van de levering van warmte van de collectieve warmtevoorziening. Hieronder zal nader in worden gegaan op deze voorschriften.

Het aangewezen warmtebedrijf doet aan de gebouweigenaren van gebouwen die op termijn verplicht van het gas af gaan een aanbod om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening (artikel 2.25, eerste lid). Bij de in reactie op dit aanbod door de gebouweigenaar te nemen beslissing kan deze de informatie betrekken die het aangewezen warmtebedrijf ingevolge artikel 2.24, eerste en tweede lid, en artikel 230m, van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek moet verstrekken. Het warmtebedrijf doet het aanbod uiterlijk op een door het college vast te stellen tijdstip nadat bij regels in het kader van het omgevingsplan is bepaald dat in de wijk of het gebied waarin het betreffende gebouw is gelegen op termijn de aardgasvoorziening wordt beëindigd en verwarming door een collectieve warmtevoorziening is aangewezen. Als de gebouweigenaar het aanbod al dan niet stilzwijgend aanvaardt wordt hij voor tenminste drie jaar aangesloten op de collectieve warmtevoorziening. Voor de ontwik-

keling van de collectieve warmtevoorziening is het daarbij vanzelfsprekend van belang dat het aanbod voldoende aantrekkelijk is voor gebouweigenaren. Naarmate het aantal gebouweigenaren dat niet wenst te worden aangesloten toeneemt, zal het gelet op het feit dat de kosten dan over een kleiner aantal partijen worden verdeeld immers voor de overige gebouweigenaren steeds minder aantrekkelijk worden om aan te sluiten op de collectieve warmtevoorziening. Hier ligt een gezamenlijk belang van de gemeente die in het omgevingsplan heeft gekozen voor collectieve warmte en het warmtebedrijf dat hiervoor is aangewezen. Het al dan niet aansluiten van grootverbruikers, waaronder verhuurders of VvE's die de van het warmtebedrijf te ontvangen warmte doorleveren aan de (eigenaar-)bewoners van appartementen in een gebouw, is van extra groot belang voor de haalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening in de warmtekavel. Daarom ligt het voor de hand dat het aangewezen warmtebedrijf en de gemeente al in een stadium dat voorafgaat aan het daadwerkelijke aanbod bij dergelijke grootverbruikers peilen of zij interesse hebben in een aansluiting op de collectieve warmtevoorziening en dat deze grootverbruikers actief worden betrokken bij de totstandkoming van een uitvoeringsplan inzake de collectieve warmtevoorziening. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat het warmtebedrijf bij de opt-out-inventarisatie voor onaangename verrassingen komt te staan.

De gebouweigenaar heeft zoals opgemerkt de mogelijkheid om voor een alternatieve individuele warmtevoorziening te kiezen. Hij kan ervoor kiezen het aanbod van het warmtebedrijf niet te aanvaarden. De gebouweigenaar zal een ruime termijn krijgen waarbinnen hij kan aangeven niet aangesloten te willen worden op de collectieve warmtevoorziening en gebruik wil maken van de opt-out. Deze termijn zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Uitgangspunt hierbij is dat voor de gebouweigenaar duidelijk is dat hij in plaats van de door de gemeente verkozen collectieve warmtevoorziening ook voor een individuele oplossing kan kiezen en dat hij een redelijke termijn krijgt om hierover een besluit te nemen. Om zeker te stellen dat een gebouweigenaar zich bewust is van de gevolgen van zijn keuze is in artikel 2.25, vierde lid, bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf de gebouweigenaar voorziet van informatie over de gevolgen van zijn keuze. Daarbij zal het warmtebedrijf de gebouweigenaar er in ieder geval op wijzen dat het niet gebruik maken van het aanbod betekent dat de gebouweigenaar zelf verantwoordelijk wordt voor een alternatieve warmtevoorziening en dat het niet tijdig nemen van beslissingen terzake er mogelijk toe kan leiden dat het gebouw op termijn na het uitfaseren van de inzet van aardgas niet meer verwarmd kan worden.

Na afloop van de termijn zal de gebouweigenaar die geen gebruik heeft gemaakt van de opt-out er door het aangewezen warmtebedrijf op gewezen worden dat hij stilzwijgend het aanbod van het warmtebedrijf om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening heeft aanvaard. Indien hij het aanbod stilzwijgend heeft aanvaard door de termijn te laten verlopen, moet het aangewezen warmtebedrijf de gebouweigenaar de gelegenheid geven binnen 14 dagen de overeenkomst zonder opgave van redenen en kosteloos te ontbinden (opt-out). Na dit moment kan de aansluitovereenkomst de eerste drie jaar, rekenend vanaf de aanvang van de warmtelevering, niet ontbonden worden, omdat er kosten worden gemaakt op basis van de verwachte deelname. Dit betekent dat gebouweigenaren de eerste drie jaar verplicht zijn aangesloten op de collectieve warmtevoorziening. Daarnaast mag ook de verbruiker die warmte geleverd krijgt in een gebouw waarvan de gebouweigenaar het aanbod om aangesloten te worden als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, heeft aanvaard of stilzwijgend heeft aanvaard, zijn leveringsovereenkomst de eerste drie jaar na aanvang van de warmtele-

vering niet opzeggen (artikel 2.34). Het aangewezen warmtebedrijf heeft dan in ieder geval een periode van drie jaar waarin een deel van de kosten kunnen worden terugverdiend en heeft drie jaar de tijd om zijn kwaliteit van dienstverlening te bewijzen aan de verbruikers.

Overigens geldt de opt-out regeling en de aansluitplicht van drie jaar ook voor nieuw op te richten gebouwen (zowel grootverbruikers als kleinverbruikers) die zich bevinden binnen een warmtekavel waar een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd of al aanwezig is en gebouweigenaren verplicht van het gas moeten afgegaan (artikel 2.28).

Na de periode van drie jaar kan de gebouweigenaar op verzoek en tegen betaling van een afsluitvergoeding worden afgesloten van de collectieve warmtevoorziening (artikel 2.29). Het aangewezen warmtebedrijf mag hiervoor een door de ACM vastgesteld afsluittarief in rekening brengen. Als het een afsluiting van een grootverbruiker met een individuele aansluiting betreft, kan het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.29, tweede lid, een op zijn verzoek door de ACM vast te stellen extra tarief in rekening brengen. De ACM kan dit extra tarief vaststellen indien naar het oordeel van de ACM het aangewezen warmtebedrijf door deze afsluiting structureel geen redelijk rendement kan behalen of de afsluiting leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening. Ingeval van afsluiting van een grootverbruiker met een centrale aansluiting kan er geen extra tarief in rekening worden gebracht. Het gaat dan immers om een situatie waarin er uiteindelijk via de centrale aansluiting wordt geleverd aan individuele huurders of leden van een VvE. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden vastgesteld over de wijze waarop de ACM het tarief berekent. Daarbij wordt gedacht aan een verhoging van de tarieven vanaf 5 tot 10% per jaar. Met deze bepaling wordt rekening gehouden met de hiervoor genoemde grote impact van het aansluiten en daarmee ook afsluiten van grootverbruikers op de businesscase van de collectieve warmtevoorziening.

Opt-in

Naast de opt-out is ook gekeken naar de mogelijkheid van een actieve opt-in. Bij een opt-in bepaling kan de gebouweigenaar alleen worden aangesloten op de collectieve warmtevoorziening als hij dit expliciet kenbaar maakt («nee, tenzij»). Een opt-in zou voor de hand liggen als een gebouweigenaar – en zijn omgeving – relatief weinig hinder ondervindt wanneer zijn individuele keuze verkeerd uitpakt, bijvoorbeeld omdat er voldoende alternatieven voorhanden zijn. Bij het proces rondom collectieve warmtevoorzieningen ligt dat anders. De gemeente heeft – na een zorgvuldig besluitvormingsproces waar participatie met toekomstige verbruikers deel van uitmaakt – bepaald dat in een wijk een collectieve warmtevoorziening (als beste alternatief om de wijk te verduurzamen) aangelegd wordt en op termijn de aardgasvoorziening wordt beëindigd. Indien een gebouweigenaar in die situatie afziet van het aanbod om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening, dan moet dat een bewuste individuele keuze zijn waarvan hij de consequenties in voldoende mate kan overzien. In het geval dat hij die keuze niet kan of wil maken, prevaleert de collectieve warmtevoorziening. De opt-out mogelijkheid («ja, tenzij») sluit hierop aan. Een opt-in bepaling leidt mogelijk ook tot het uitstellen van keuzes. Dat leidt tot twee problemen. Ten eerste dat de gebouweigenaar geen alternatief heeft voor verwarming op gas op het moment dat deze optie wegvalt. Ten tweede moet erop enig moment voldoende zekerheid zijn over het aantal aansluitingen om de collectieve warmtevoorziening goed te kunnen ontwerpen en exploiteren. De opt-out laat onverlet dat het aanbod om aan te sluiten op de collec-

tieve warmtevoorziening voldoende aantrekkelijk zal moeten zijn. Is dat niet het geval, dan zullen er immers te veel gebouweigenaren het aanbod niet aanvaarden en van de opt-out gebruik maken, waardoor de haalbaarheid van het collectieve aanbod afneemt.

Alternatief voor de collectieve warmtevoorziening

In plaats van de aansluiting op de collectieve warmtevoorziening waarvoor de gemeente in het omgevingsplan heeft gekozen kan een gebouweigenaar kiezen voor een alternatieve, individuele warmtevoorziening. Gebouweigenaren zijn namelijk niet verplicht om aan te sluiten op het collectieve alternatief voor aardgas dat de gemeente kiest. Een alternatieve oplossing is, mits het aan de regels van Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet, toegestaan om zo de keuzevrijheid te waarborgen. In de basis hebben alle gebouweigenaren de mogelijkheid om, binnen de algemene regels die op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving gelden voor de energieprestatie van voorzieningen voor ruimteverwarming en warm tapwater, te kiezen voor een andere voorziening dan de door de gemeente aangeboden voorziening. Het transport van aardgas naar alle woningen en gebouwen zal echter gelet op de genoemde keuze in het omgevingsplan wel worden beëindigd.

In dit wetsvoorstel wordt in artikel 2.26 geregeld dat het warmtebedrijf een gebouweigenaar een nieuw aanbod voor een aansluiting dient te doen, indien een gebouweigenaar die eerder heeft aangegeven niet aangesloten te willen worden op een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening alsnog verzoekt om een aansluiting.

De gebouweigenaar kan dus terugkomen op een opt-out. Bijvoorbeeld als de gebouweigenaar toch geen individueel alternatief wil realiseren of indien is gebleken dat het alternatief dat de gebouweigenaar wil realiseren niet voldoet aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving en dus niet is toegestaan. Het warmtebedrijf hoeft een dergelijk aanbod niet te doen indien het redelijkerwijs technisch niet mogelijk is de leveringsaansluiting aan te brengen of door de leveringsaansluiting de overige aan het aangewezen warmtebedrijf opgedragen taken en verplichtingen niet uitgevoerd kunnen worden.

Geen opt-out regeling als gemeente ervoor kiest geen regels op te stellen met betrekking tot de uitfasering van fossiele brandstoffen.

De artikelen 2.25 tot en met 2.28 gelden alleen voor de situatie waarin de gemeente in haar omgevingsplan heeft bepaald dat er in een bepaald gebied op termijn het gebruik van fossiele brandstoffen wordt beëindigd en een collectieve warmtevoorziening is aangewezen. Denkbaar is dat gemeenten wel een warmtekavel hebben vastgesteld en een warmtebedrijf hebben aangewezen, maar ervoor kiezen om geen gebruik te maken van de bevoegdheid om bewoners te verplichten de aardgasvoorziening te beëindigen. Het aangewezen warmtebedrijf kan dan wel een collectieve warmtevoorziening realiseren op de warmtekavel als het college instemt met het uitgewerkt kavelplan, maar de artikelen 2.25 tot en met 2.28, waaronder de opt-out regeling, zijn dan niet van toepassing. Achterliggend idee is dat als er ook nog een aardgasvoorziening in dat gebied is, het niet voor de hand ligt om gebouweigenaren door een stilzwijgende aanvaarding te binden aan het aanbod van het warmtebedrijf. Ook is het niet wenselijk om gebouweigenaren in dat geval te verplichten om de eerste drie jaar warmte af te nemen van de collectieve warmtevoorziening. De gebouweigenaar kan op het moment dat hij het aanbod van het warmtebedrijf krijgt, immers nog niet inschatten of warmte voor hem de voordeligste optie is ten opzichte van aardgas op het moment dat de

warmtelevering van start gaat. Warmtebedrijven staat het uiteraard wel vrij om de gebouweigenaren een aanbod voor een aansluiting op de warmtevoorziening te doen, die de gebouweigenaren actief kunnen aanvaarden. Dit aanbod moet de elementen omvatten zoals opgenomen in artikel 2.24.

3.7.9. Consumentenbescherming

Consumentenbescherming is één van de belangrijkste uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Gezien het monopolioïde karakter van collectieve warmte zijn waarborgen in dit wetsvoorstel opgenomen ten aanzien van de eigendom van warmtebedrijven, de tariefregulering, leveringszekerheid en is de rechtspositie van de verbruiker ten opzichte van de warmtebedrijven in aanvulling op de huidige bescherming aangescherpt. Hierdoor wordt beter ingespeeld op de kwetsbare positie die verbruikers van warmte als gebonden verbruikers hebben. In de eerste plaats geldt de verplichting van een publiek meerderheidsbelang. Deze verplichting is onder andere ingegeven met het oog op een betere borging van publieke belangen. De verwachting is dat hierdoor bescherming van verbruikers beter is verankerd. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel kostengebaseerde tariefregulering voorgesteld, waardoor verbruikers worden beschermd tegen tarieven die hoger zijn dan de efficiënte kosten die een warmtebedrijf maakt. Ook kent fase 1 van de tariefregulering nog een additionele rendementstoets. Verder is meer openheid van kosten verplicht ten behoeve van de verbruiker en voor handhavingsdoeleinden. Zo weet de verbruiker beter waarvoor deze betaalt en kan de ACM hier meer en beter op sturen. In het beleid rondom leveringszekerheid zijn ook meerdere waarborgen in dit wetsvoorstel opgenomen om te voorkomen dat de verbruiker in de kou komt te zitten. Er is gekozen voor zowel een strenge controle bij de aanwijzing, rapportageverplichtingen tijdens de aanwijzing en mogelijkheden tot ingrijpen bij acute leveringszekerheidsproblemen.

Verbruikers worden verder beschermd door de bepalingen over consumentenbescherming in het Burgerlijk Wetboek. In aanvulling op deze consumentenbescherming zijn in dit wetsvoorstel bepalingen uit de Warmtewet waarin verbruikers worden beschermd overgenomen en aangevuld. Consumenten moeten voorafgaand aan het sluiten van een leveringsovereenkomst goed geïnformeerd worden over allerlei aspecten met betrekking tot de levering van warmte opdat zij weloverwogen hierover een besluit kunnen nemen. In het wetsvoorstel is expliciet geregeld dat een warmtebedrijf levert tegen transparante tarieven alsmede onder transparante en redelijke voorwaarden. Waar relevant is de bescherming die de Energiewet aan consumenten biedt in dit wetsvoorstel op vergelijkbare wijze verwerkt. Zo zal ook alleen bij vaste contracten een opzegvergoeding in rekening kunnen worden gebracht en dient het warmtebedrijf te voorzien in een interne klachtenprocedure. Vergelijkbaar met de huidige regelgeving zullen verbruikers beschermd worden tegen beëindiging van levering wegens wanbetaling.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.7.6 zijn ook de bepalingen ten aanzien van de onderbreking van de levering van warmte op onderdelen aangescherpt. Deze aanscherpingen betreffen met name een eerlijker storingscompensatie en ook zijn de eisen aan de storingsregistratie strenger geworden. In het wetsvoorstel wordt hiermee ten opzichte van de Warmtewet beter toegezien op kwaliteit van de geleverde warmte.

In de situatie van nieuwe aansluiting op een collectieve warmtevoorziening verzekeren de regels een keuzevrijheid van potentiële verbruikers. Warmtebedrijven doen gebouweigenaren in geval van aanleg of

uitbreiding van een warmtenet een aanbod om aangesloten te worden. Gebouweigenaren hebben de keuze dit aanbod te aanvaarden. Er is daarmee voor gekozen geen aansluitplicht op de collectieve warmtevoorziening te introduceren. In het geval gebouweigenaren van het gas af moeten geldt dit aanbod pas als (stilzwijgend) aanvaard als zij niet binnen de aangegeven termijn het aanbod verwerpen of geen gebruik maken van het ontbindingsrecht. Hiermee wordt enerzijds een continuïteit van energievoorziening geborgd maar anderzijds de gebouweigenaar zo goed mogelijk een keuzevrijheid geboden. In andere gevallen hebben gebouweigenaren actief de mogelijkheid om het aanbod om aangesloten te worden op een collectieve warmtevoorziening al dan niet te aanvaarden.

3.7.10. Het meten van het verbruik van warmte

In artikel 2.40 tot en met 2.42 zijn regels voorgesteld ten aanzien van het meten van het verbruik van warmte. Een aangewezen warmtebedrijf baseert de aan de verbruiker in rekening te brengen kosten voor het verbruik van warmte op een warmtemeter, warmtekostenverdelers of een gebruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek (artikel 2.40, eerste lid).

Bij de warmtelevering van een aangewezen warmtebedrijf ten behoeve van verbruikers in individuele woningen of gebouwen zal het verbruik van warmte gemeten worden met een warmtemeter. In dat geval is het immers niet voorstelbaar dat een individuele warmtemeter niet technisch haalbaar of kostenefficiënt zou zijn. In appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen met meerdere afzonderlijke eenheden leveren warmtebedrijven soms ook direct aan verbruikers met een eigen warmtemeter. Wanneer er in dergelijke gebouwen geen gemeenschappelijke ruimten (waaronder bijvoorbeeld gangen en trappen) zijn die verwarmd moeten worden, baseert een warmtebedrijf zich voor de aan de verbruiker in rekening te brengen kosten voor de levering van warmte enkel op het geregistreerde gebruik van de warmtemeter.

Het meten van warmte in appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen, zoals kantoorgebouwen en winkelcentra, wordt het verbruik van warmte gemeten met behulp van een warmtekostenverdeelsystematiek, dat wil zeggen door middel van een combinatie van een warmtemeter, een warmtekostenverdelers of een gebruiksonafhankelijke verdeling. Hierbij geldt als uitgangspunt dat in beginsel gebruik gemaakt dient te worden van een warmtemeter. Als dat niet technisch haalbaar of niet kostenefficiënt is, dient gebruik gemaakt te worden van warmtekostenverdelers die het warmteverbruik per radiator registreert. Alleen in het uitzonderlijke geval dat warmtekostenverdelers niet kostenefficiënt zijn, kan gebruik gemaakt worden van enkel een gebruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek. Bij een gebruiksonafhankelijke verdeling worden de kosten verdeeld naar rato van één of meer constante verdeelgrondslagen zoals per perceel, vloeroppervlak, inhoud van de woning zonder gebruik te maken van een warmtemeter of een warmtekostenverdelers.

De verplichting dat het installeren van een warmtemeter het uitgangspunt vormt (en dat deze op afstand uitleesbaar moet zijn) volgt uit richtlijn 2012/27/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315) (hierna: richtlijn 2012/27/EU) en richtlijn 2018/2002/EU van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie (PbEU 2018, L 328) (hierna: richtlijn 2018/2002/EU). In de

Warmtewet zien de meetverplichtingen alleen op kleinverbruikers van warmte. Artikel 6a van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie op de meetverplichtingen is van toepassing op grootverbruikers van warmte. Aangezien deze verplichting nagenoeg gelijk zijn is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel de verplichtingen te laten gelden voor zowel kleinverbruikers als grootverbruikers.

3.7.11. Toegang van warmtebronnen

Er zijn verschillende typen toegangsregulering te onderscheiden. Zo is er een onderscheid te maken tussen het stellen van regels voor het aansluiten van meerdere warmteproducenten op een warmtenet en regels voor het toelaten van meerdere bedrijven die warmte leveren aan verbruikers. Vervolgens kan nog de vraag gesteld worden of die toegang (in meer of mindere mate) verplichtend moet worden voorgeschreven. Uitgangspunt is dat regulering voor toegang alleen zinvol is als het daadwerkelijk leidt tot een beter functionerende warmteketen, gelet op de betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid.

Toegang van warmtebronnen

Toegang voor warmteproducenten tot de collectieve warmtevoorziening is wenselijk. Het tot ontwikkeling brengen en aansluiten van diverse lokale duurzame warmtebronnen kan de verduurzaming versnellen en de efficiëntie en betrouwbaarheid van de warmtelevering binnen een warmtekavel bevorderen. Het is daarom goed als warmtebronnen die beter presteren ten opzichte van alternatieven ten aanzien van de duurzaamheid, betaalbaarheid of leveringszekerheid worden benut voor de warmtelevering. Deze warmtebronnen kunnen in eigendom zijn van het warmtebedrijf, maar kunnen ook van derden zijn. Door de regels in dit wetsvoorstel over duurzaamheid en leveringszekerheid en door de tariefregulering heeft een aangewezen warmtebedrijf sterke prikkels om ook de best beschikbare warmtebronnen te gebruiken.

De vraag welke mix van warmtebronnen het beste is voor de invulling van de taak van het aangewezen warmtebedrijf is daarentegen niet eenduidig te beantwoorden. De voorwaarden waaronder een warmtebron kan worden aangesloten op een warmtesysteem worden in belangrijke mate bepaald door de technische eigenschappen van de collectieve warmtevoorziening. In dit wetsvoorstel zijn regels opgenomen over de toegang van producenten van warmte en restwarmte tot de collectieve warmtevoorziening (artikel 2.43). Een warmtebedrijf dient op verzoek van een warmteproducent allereerst informatie te verstrekken over de vraag naar productiecapaciteit nu en in de toekomst. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om additionele duurzame productiecapaciteit waarvoor het aangewezen warmtebedrijf mogelijk een warmtebron zoekt. Indien er vraag is naar productiecapaciteit verstrekt het aangewezen warmtebedrijf ook informatie over de kenmerken hiervan. Bijvoorbeeld of het gaat om basislast, pieklast of back-up. Verder dient het aangewezen warmtebedrijf op basis van het verzoek van de warmteproducent ook informatie te verstrekken over de technische kenmerken van de collectieve warmtevoorziening, waaronder de druk, de temperatuur, de duurzaamheid van de warmte en het debiet. Tot slot wordt ook informatie over het afnameprofiel en de jaarlijkse afname van het betreffende warmtesysteem op aanvraag overlegt aan de warmteproducent.

Indien een aangewezen warmtebedrijf niet kan ingaan op een verzoek van warmtebron over het gebruik van de warmtebron, dan dient deze afwijzing gemotiveerd te worden. Toegang tot warmtetransportnetten is een aparte casus. Het wettelijk kader voor de warmtetransportbeheerder

borgt hier toegang voor warmteproducenten en warmtebedrijven onder gelijke condities.

Vanwege de specifieke eigenschappen van elk systeem zullen generieke regels voor *verplichte* toegang voor warmtebronnen tekortschieten. Een verplichting zou zich ook slecht verhouden tot de integrale verantwoordelijkheid van een aangewezen warmtebedrijf. Het warmtebedrijf zou desondanks gedwongen kunnen worden bepaalde warmtebronnen te gaan gebruiken, waardoor inbreuk wordt gedaan op die verantwoordelijkheid. Regels resulterend in verplichte toegang van warmtebronnen kunnen het functioneren en de uitbreiding van warmtesystemen mogelijk zelfs ondermijnen doordat het tot verdringing van bestaande warmtebronnen zou kunnen leiden, met toenemende investeringsonzekerheid als gevolg voor warmtebedrijven en warmteproducenten. In dit wetsvoorstel wordt daarom niet voorzien in verplichte toegang voor warmtebronnen tot een collectieve warmtevoorziening. Ook in de verplichte toegang van een warmtebron ten behoeve van het transporteren van warmte naar een andere partij dan het aangewezen warmtebedrijf wordt niet voorzien.

Toegang tot een collectieve warmtevoorziening van een warmtebedrijf

Artikel 2.43 ziet enkel op toegang van warmtebronnen. Hoewel er geen regels worden voorgesteld over de toegang van het ene warmtebedrijf tot de collectieve warmtevoorziening van een ander warmtebedrijf (met uitzondering van overgangsrechtelijke situaties), staat het wetsvoorstel dit niet in de weg. Uitgangspunt is dat het verlenen van toegang nooit kan betekenen dat meerdere warmtebedrijven actief zijn op één collectieve warmtevoorziening om in concurrentie op het warmtesysteem warmte te leveren. Met een aanwijzing verkrijgt een warmtebedrijf immers een exclusief recht op het transport en de levering van warmte binnen een vastgesteld warmtekavel. Wel bestaat er een mogelijkheid dat het aangewezen warmtebedrijf van het ene warmtekavel zijn collectieve warmtevoorziening ter beschikking stelt voor het transport van warmte naar een ander warmtekavel. Het is aan de aangewezen warmtebedrijven om hier onderling uit te komen. Van belang is dat in het geval aangewezen warmtebedrijven hiervoor kiezen, zij invulling kunnen blijven geven aan hun taken als aangewezen warmtebedrijf op het punt van bijvoorbeeld leveringszekerheid en duurzaamheid. Een warmtebedrijf dient altijd voldoende broncapaciteit (basislast, piek en back-up) en transportcapaciteit tot zijn beschikking te hebben om aan de opgetelde warmtevraag in zijn warmtekavel te voldoen. Verder is het ook toegestaan dat de collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf ingezet wordt om warmte naar de glastuinbouw of industrie te transporteren. In zo'n situatie gelden de taken en verplichtingen die het aangewezen warmtebedrijf heeft op grond van dit wetsvoorstel alleen voor het deel waarmee wordt geleverd aan verbruikers.

3.7.12. Eigendom warmtenet

Integrale verantwoordelijkheid en eigendom warmtenet

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor een efficiënte (betaalbare) en betrouwbare warmtelevering binnen een specifiek warmtekavel. Het is daarmee niet gezegd dat alle activiteiten binnen de keten ook door één warmtebedrijf uitgevoerd moeten worden. Het staat het warmtebedrijf vrij om activiteiten binnen het systeem te beleggen bij andere partijen (artikel 2.12, vijfde lid). Denk aan de warmteproductie, netaanleg en -onderhoud of facturering en klantenservice. Er blijft derhalve een ruime variatie aan samenwerkingsverbanden mogelijk. Het

aangewezen warmtebedrijf moet echter in alle gevallen volledig aanspreekbaar zijn op de continuïteit en kwaliteit van de warmtelevering in zijn warmtekavel.

Om op een goede manier invulling te kunnen geven aan deze integrale verantwoordelijkheid is voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf beschikking moet hebben over de eigendom van het warmtenet van de collectieve warmtevoorziening waarop diens aanwijzing betrekking heeft. Immers, als de aansluiting eenmaal gemaakt is, bepaalt het warmtenet hoe een gebouw of wijk verwarmd wordt. De inzet van warmtebronnen kan veelal in de loop der jaren nog wisselen. De warmtenetten vertegenwoordigen doorgaans ook de grootste financieringslast en kennen een levensduur die dat van warmtebronnen meestal overschrijdt. Om de juiste economische keuzes te kunnen maken voor een optimale werking van de collectieve warmtevoorziening zal het aangewezen warmtebedrijf zowel de korte termijn operationele rol («system operator») als lange termijn investeringen in het warmtesysteem (waaronder in de verduurzaming ervan) moeten kunnen overzien.

De voorgestelde regel dat de eigendom van het warmtenet berust bij het aangewezen warmtebedrijf betekent dat het aangewezen warmtebedrijf direct over alle activa en toebehoren beschikt en die beslissingen kan nemen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taken. In de uitvoering en financiering van zijn taken kan het aangewezen warmtebedrijf op deze wijze in voldoende mate zelfstandig opereren. Het warmtebedrijf is in deze vorm in staat om de taken naar behoren uit te voeren. Het kan hiervoor bijvoorbeeld zelf externe financiering aantrekken. Het aangewezen warmtebedrijf is daarmee in staat de kwaliteit van de collectieve warmtevoorziening en de warmtelevering binnen de warmtekavel in stand te houden en te optimaliseren. Indien de eigendom niet bij het aangewezen warmtebedrijf zelf, wordt het warmtebedrijf voor bijvoorbeeld de financiering en de uitvoering van zijn taken afhankelijk van een derde partij. Deze afhankelijkheid kan ertoe leiden dat het aangewezen warmtebedrijf niet (tijdig) in staat wordt gesteld de taken uit te voeren, terwijl het warmtebedrijf volledig verantwoordelijk is voor de juiste uitvoering van de taken. Dit moet met het oog op de leveringszekerheid voor verbruikers te allen tijde worden voorkomen.

Eigendom van warmtebronnen en inkoop van warmte

Gegeven het belang van warmtebronnen in een collectieve warmtevoorziening is het de vraag of een aangewezen warmtebedrijf niet ook de eigendom van de warmtebronnen in handen zou moeten hebben. Ook aan de aanbodzijde zien we immers vaak een sterke afhankelijkheid van een beperkt aantal warmtebronnen (de facto monopolie). In diverse situaties, bijvoorbeeld bij WKO's, is de warmtebron logischerwijs ook in handen van het aangewezen warmtebedrijf. Warmtebron en installatie zijn dan praktisch niet goed los te koppelen. Een wettelijke vereiste rondom de eigendom van warmtebronnen stuit echter op meerdere bezwaren. Ten eerste zijn er diverse productie-installaties van warmte die niet alleen warmte produceren. Zo is restwarmte uitsluitend een restproduct van een primair productieproces. Bij een warmtekrachtcentrale (WKC) is er ook sprake van elektriciteitsproductie. Een afvalverbrander die warmte levert, verwerkt in de eerste plaats afval. Het vereiste van eigendom verhoudt zich in deze situaties niet tot het doel, namelijk dat het warmtebedrijf zelfstandig kan voldoen en aangesproken kan worden op zijn taken. Voor hernieuwbare warmtebronnen, zoals geothermie en aquathermie, is bovendien een markt die nog sterk in ontwikkeling is. Voor het behalen van de klimaatdoelen is het belang van voldoende investeringen in deze duurzame productiecapaciteit evident. Het niet toelaten van andere

partijen en investeerders dan aangewezen warmtebedrijven tot deze markt zou die ontwikkeling beperken. Dat zou het doel van een verdere groei van duurzame warmtesystemen frustreren. Dat neemt niet weg dat de integrale verantwoordelijkheid van het aangewezen warmtebedrijf bij de inkoop van warmte dwingt om selectief te zijn met welke externe producent en onder welke voorwaarden een contract wordt gesloten en om goede en gedetailleerde afspraken te maken over de technische en economische afstemming met distributie en levering. Bovendien moet het aangewezen warmtebedrijf in zijn investeringsplannen laten zien hoe het omgaat met de afhankelijkheid van een bepaalde warmtebron, nu en in de toekomst. Om de toegang tot warmtebronnen tegen de juiste condities te bevorderen zijn aanvullende regels gesteld in artikel 2.43 (zie paragraaf 3.7.11).

4. Kleine collectieve warmtesystemen

4.1. Algemeen

De vaststelling van een warmtekavel is maatwerk. Idealiter doet het recht aan de lokale variatie ten aanzien van type warmtebronnen en verbruikers. Het creëert het juiste schaalniveau waarop een efficiënte bedrijfsvoering van de collectieve warmtevoorziening en een efficiënte inzet van beschikbare warmtebronnen mogelijk wordt. Warmtekavels van een grotere omvang kunnen in het algemeen tot economische schaalvoordelen leiden. Indien er meerdere warmtebronnen aangesloten kunnen worden op een collectieve warmtevoorziening kan dat ook de leveringszekerheid vergroten. Bovendien bieden grotere warmtekavels de mogelijkheid om naast de voor collectieve warmte aantrekkelijke gebouwen ook voor collectieve warmte minder aantrekkelijke gebouwen aan te sluiten op de collectieve warmtevoorziening en kosten hierbij te verevenen. «Cherry-picking» waarbij alleen de voor collectieve warmte aantrekkelijke gebouwen worden aangesloten op een collectieve warmtevoorziening wordt daarmee voorkomen.

Dit neemt niet weg dat ook de ontwikkeling van kleine collectieve warmtesystemen wenselijk is en tot versnelling van de warmtetransitie zal leiden. Een klein collectief warmtesysteem is een warmtesysteem dat warmte levert aan een beperkt aantal verbruikers en personen (maximaal 1500 verbruikers of huurders en leden van een VvE in één bepaalde wijk of buurt of zelfs in één enkel appartementencomplex). Bij kleine collectieve warmtesystemen kan het gaan om buurtinitiatieven, zoals energiecoöperaties, die zijn opgericht om warmte voor en in een buurt of wijk te produceren en te leveren. Het kan echter ook gaan om andersoortige projecten, zoals kleinschalige private WKO-systemen.

In zijn algemeenheid geldt voor kleine collectieve warmtesystemen dat zij minder profiteren van de hiervoor genoemde voordelen die grotere systemen bieden. Aan de andere kant geldt dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze in dit wetsvoorstel dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap aangewezen kunnen worden voor nieuwe warmtekavels bij kleine collectieve warmtesystemen minder zwaar wegen.

Gelet op het voorgaande is voorgesteld dat voor kleine collectieve warmtesystemen een ontheffing verleend kan worden van het verbod opgenomen in artikel 1.2, eerste lid, waardoor deze systemen zonder aanwijzing ontwikkeld kunnen worden. Warmtebedrijven kunnen hierdoor kleine collectieve warmtesystemen eenvoudiger en met minder administratieve lasten aanleggen en exploiteren. De ontheffing kan daarmee voor kleine collectieve warmtesystemen compensatie bieden voor het nadeel

dat in mindere mate geprofiteerd kan worden van de bovengenoemde voordelen voor de grote collectieve warmtevoorzieningen. Het blijft daardoor aantrekkelijk om ook deze kleine warmtesystemen te ontwikkelen hetgeen in het belang van de warmtetransitie is.

Om te voorkomen dat als gevolg van de ontheffing de met dit wetsvoorstel beoogde borging van de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van collectieve warmte in gevaar komt is voorgesteld om belangrijke regels voor aangewezen warmtebedrijven ook – maar soms in een iets lichtere vorm – van toepassing te laten zijn voor warmtebedrijven met een ontheffing. Zo gelden voor het warmtebedrijf dezelfde taken als voor een aangewezen warmtebedrijf en is het betreffende warmtebedrijf ook net als een aangewezen warmtebedrijf verplicht om de ACM via een rapportage te voorzien van informatie over haar organisatorische en technische bekwaamheid, de financiële situatie en de borging van de leveringszekerheid en duurzaamheid. Om de administratieve lasten die voortvloeien uit deze verplichte rapportages te beperken is voorgesteld dat een warmtebedrijf met een ontheffing deze rapportages eens in de drie jaar in plaats van jaarlijks opstelt. De informatie in het plan leveringszekerheid en duurzaamheid kan bovendien op bedrijfsniveau aangeleverd worden, dit hoeft niet uitgesplitst te worden naar elk klein collectief warmtesysteem. Ten slotte bestaat voor het warmtebedrijf met een ontheffing niet de verplichting om een uitgewerkt kavelplan en een investeringsplan op te stellen en is de ontheffingsprocedure eenvoudiger doordat er geen globaal kavelplan overlegd hoeft te worden. Hiermee wordt bereikt dat voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren de administratieve lasten minder zwaar zijn dan voor een aangewezen warmtebedrijf terwijl tegelijkertijd de belangen van de op het klein collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers en de betrouwbaarheid en duurzaamheid geborgd worden.

4.2. Omvang klein collectief warmtesysteem

Een klein collectief warmtesysteem levert warmte aan een beperkt aantal verbruikers en personen. Voorgesteld is de grens te leggen op de levering aan maximaal 1500 verbruikers, waarbij voor deze telling ook huurders en VvE-leden aan wie warmte wordt door geleverd worden betrokken. Er is gekozen voor het opnemen van een grens, omdat het achterwege laten van een grens er in potentie toe kan leiden dat grote groepen verbruikers onder het voor kleine collectieve warmte systemen geldende lichtere regime gaan vallen. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is ervoor gekozen om de grens op een niveau vast te zetten zodat voor een betekenisvolle hoeveelheid kleine collectieve warmtesystemen de regeldruk wordt beperkt. Uit gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat momenteel tussen de 11% en 22% van alle aansluitingen gerealiseerd zijn door een collectief warmtesysteem met minder dan 1500 aansluitingen. Het vaststellen van een grens boven de 1500 aansluitingen is echter maatschappelijk gezien onaanvaardbaar om een aantal redenen. In de eerste plaats, omdat de beperkte bescherming van de verbruiker die is aangesloten op een klein collectief warmtesysteem dan niet meer in verhouding zou staan tot de omvang van het systeem. Er is immers minder vergaande bescherming vanwege het feit de rapportageverplichtingen rondom leveringszekerheid en duurzaamheid minder streng zijn. Ook geldt dat er geen sprake is van een warmtebedrijf met een verplicht publiek meerderheidsbelang, waardoor de voordelen hiervan voor de bescherming van de consument achterwege blijven. Verder is het mogelijk dat een warmtebedrijf dat een klein collectief warmtesystemen exploiteert actief is binnen de warmtekavel van een aangewezen warmtebedrijf. Met een grens van meer dan 1500 aansluitingen zal naar

verwachting in veel gevallen het aangewezen warmtebedrijf door de ontheffing structureel geen rendement meer kunnen behalen of zal sprake zijn van een significante verhoging van de tarieven. Dit zou ook op gespannen voet staan met wat is beoogd met artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a. Een warmtekavel dient zodanig te worden vastgesteld dat een warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. Wanneer naderhand te grote delen van de warmtekavel worden uitgezonderd door een ontheffing zal dit gedurende de aanwijzingsperiode een doelmatige aanleg en exploitatie alsnog in de weg kunnen staan.

4.3. Ontheffing

Voorgesteld is het college de bevoegdheid te geven op aanvraag van een warmtebedrijf voor een klein collectief warmtesysteem een ontheffing te verlenen van het verbod van artikel 1.2, eerste lid, om zonder aanwijzing warmte te transporteren of te leveren (artikel 3.1). In de ontheffing wordt door het college bepaald voor welk gebied deze ontheffing geldt. Het zal hier gaan om het gebied waar het klein collectief warmtesysteem wordt voorzien. Uit de systematiek van artikel 3.1, eerste lid, volgt dat indien een aanvraag wordt ingediend deze ook als eerste zal worden beoordeeld.

Toets ACM

Allereerst zullen warmtebedrijven hun voornemen om een ontheffing aan te vragen melden bij de ACM. In reactie op die melding zal de ACM aangeven of zij het nodig acht de organisatorische, technische en financiële kwaliteit van het warmtebedrijf te toetsen. Ook als de ACM van mening is dat deze toets niet noodzakelijk is en het aan het college is om deze aspecten te toetsen, zal de ACM dit aan het warmtebedrijf melden. Het gaat hier om een toets die vergelijkbaar is met de toets die is toegelicht in paragraaf 3.5.6. Een aanvraag om een ontheffing zal alleen dan in behandeling worden genomen als de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf over de vereiste kwaliteiten beschikt ofwel heeft aangegeven een toets niet nodig te achten (artikel 3.1, derde en vijfde lid). Met deze regeling wordt de ACM in de gelegenheid gesteld om indien zij dit nodig acht voorafgaand aan de ontheffing de kwaliteit van het warmtebedrijf te toetsen. Dit is van belang in het licht van de voorgestelde handhavende bevoegdheden van de ACM ten aanzien van warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren.

Toetsingskader

In artikel 3.1, zesde lid, zijn de afwijzingsgronden opgenomen als het ontheffingsgebied waarop de aanvraag betrekking heeft in een warmtekavel van een aangewezen warmtebedrijf ligt. Het college dient een aanvraag voor een ontheffing af te wijzen als één of meer van deze afwijzingsgronden van toepassing is. Om landelijke uniformiteit te bereiken en willekeur bij de beoordeling van aanvragen te voorkomen is voorgesteld dat een aanvraag uitsluitend op grond van deze afwijzingsgronden mag worden afgewezen.

Hieronder worden de afwijzingsgronden benoemd en toegelicht.

- a. Allereerst wordt een aanvraag afgewezen indien het college tot de conclusie komt dat het warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken in het gebied waarvoor ontheffing is aangevraagd en het warmtebedrijf onvoldoende financieel in staat is de taken uit te voeren (onderdelen a en b). Dit is belangrijk, omdat ook een klein collectief warmtesysteem gebonden verbruikers heeft die

- voor de levering van hun warmte afhankelijk zijn van een warmtebedrijf. Dat warmtebedrijf moet daarom wel voldoende bekwaam en solvabel zijn. Deze afwijzingsgronden zijn alleen van toepassing als de ACM deze aspecten niet reeds heeft getoetst (artikel 3.1, achtste lid).
- b. Een aanvraag moet ook worden afgewezen indien het klein collectief warmtesysteem onlosmakelijk verbonden is met een ander klein collectief warmtesysteem en deze systemen gezamenlijk geen klein collectief warmtesysteem zijn (onderdeel c). Hiermee wordt voorkomen dat een collectief warmtesysteem dat eigenlijk geen klein collectief warmtesysteem is door opsplitsing in twee of meer delen gebruik kan maken van de ontheffingsmogelijkheid, terwijl deze niet voor een dergelijk groter systeem bedoeld is.
 - c. Verder wordt een aanvraag afgewezen indien aannemelijk is dat op korte termijn het collectief warmtesysteem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief warmtesysteem meer zal zijn (onderdeel d). Daarbij zal het meestal gaan om de verwachting dat het aantal verbruikers op korte termijn groter dan 1500 zal worden. Evenals bij de hiervoor genoemde afwijzingsgrond wordt ook met deze afwijzingsgrond beoogd te voorkomen dat warmtebedrijven de kavelsystematiek en aanwijzingsprocedure opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel kunnen ontlopen.
 - d. Een ontheffing van een klein collectief warmtesysteem op een warmtekavel mag de verduurzaming van de gebouwde omgeving in de rest van de warmtekavel waarbinnen het ontheffingsgebied ligt niet belemmeren. Het college wijst daarom de ontheffingsaanvraag af als het voor dit warmtekavel aangewezen warmtebedrijf aannemelijk heeft gemaakt dat het door de ontheffing structureel geen redelijk rendement meer kan behalen (onderdeel e). In de eerste jaren na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de ACM de maximumtarieven baseren op de gasreferentie met een correctie. In deze eerste fase van de tariefregulering zal een verkleining van de afname van warmte door het verlenen van een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem niet direct leiden tot een wijziging in de maximumtarieven voor de verbruikers. Dit kan echter wel leiden tot een lager rendement van het aangewezen warmtebedrijf, omdat zijn collectieve warmtevoorziening in de toekomst mogelijk minder efficiënt wordt geëxploiteerd. Indien het voor het aangewezen warmtebedrijf structureel niet meer mogelijk is om een redelijk rendement te behalen, dient de ontheffing te worden afgewezen. Het is aan het aangewezen warmtebedrijf om dit aan te tonen.
 - e. Ook wijst het college een aanvraag af als het warmtebedrijf dat is aangewezen voor de warmtekavel waarbinnen het ontheffingsgebied ligt aannemelijk heeft gemaakt dat de ontheffing leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van zijn collectieve warmtevoorziening (onderdeel f). Hiermee wordt voorkomen dat door de ontheffing een collectieve warmtevoorziening niet rendabel is en de daarop aangesloten verbruikers significante nadelen daarvan zullen ondervinden. Deze afwijzingsgrond zal relevant zijn in de fase dat de tarieven van verbruikers worden vastgesteld aan de hand van door de ACM vastgesteld toegestane inkomsten per warmtekavel. In die fase kan een verkleining van de afname van warmte door een ontheffing wel gevolgen hebben voor de tarieven van de overige verbruikers in de warmtekavel van het aangewezen warmtebedrijf. Ook hier is het aan het aangewezen warmtebedrijf om dit aan te tonen.
 - f. Tenslotte wijst het college de ontheffingsaanvraag af als het aannemelijk is dat de in de aanvraag beschreven gevolgen voor verbruikers die op het klein collectief warmtesysteem worden aangesloten redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn (onderdeel g). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan te hoge kosten voor gebouw eigenaren als gevolg

van noodzakelijke extra isolatie van het gebouw of aanpassing van de binneninstallatie als gevolg van een lage temperatuur van de geleverde warmte.

Er kunnen zich situaties voordoen dat een aanvraag voor een ontheffing wordt ingediend voor een gebied dat buiten een warmtekavel ligt. In deze gevallen is voorgesteld dat het college de aanvraag tot ontheffing afwijst als door de ontheffing het moeilijk of onmogelijk wordt in dat gebied een collectieve warmtevoorziening door een nog aan te wijzen warmtebedrijf aan te leggen (artikel 3.1, zevende lid). Daarbij geldt dat het waarschijnlijk moet zijn dat in de toekomst voor dat gebied een warmtebedrijf zal worden aangewezen. Het feit dat in de toekomst waarschijnlijk een collectieve warmtevoorziening zal worden aangelegd kan blijken uit het warmteprogramma. Het realiseren van een collectieve warmtevoorziening in een gebied buiten een warmtekavel kan bijvoorbeeld moeilijk of onmogelijk worden als het door de verminderde afzet niet meer rendabel is om bepaalde warmtebronnen te realiseren of als het voor een nog aan te wijzen warmtebedrijf naar verwachting structureel niet meer mogelijk is om een redelijk rendement te behalen of als de verwachte tarieven voor de overige verbruikers in het gebied significant hoger zullen uitpakken als gevolg van de ontheffing. Hiermee kan voorkomen worden dat een klein collectief warmtesysteem de verduurzaming van de gebouwde omgeving in een bepaald gebied in de voorziene toekomst zal belemmeren. Het college moet dit aantonen en onderbouwen. Hoe verder het college is in het proces en hoe concreter de plannen zijn, hoe gemakkelijker het voor het college zal zijn om deze onderbouwing te geven. Tenslotte zijn in deze situatie ook de onder punten a, b, c en f toegelichte afwijzingsgronden van toepassing.

4.4. Wijzigen, intrekken en overdragen ontheffing

4.4.1. Wijziging van de ontheffing

De ontheffing kan worden gewijzigd (artikel 3.2). Het zal dan vrijwel altijd gaan om een aanvraag tot wijziging van de omvang van de ontheffing (het aantal verbruikers of de omvang van het gebied). Bij de beoordeling van de aanvraag zal het college dezelfde afwijzingsgronden hanteren als bij de beoordeling van de oorspronkelijke aanvraag tot ontheffing. Een wijziging van een ontheffing kan er niet toe leiden dat de ontheffing na wijziging betrekking heeft op meer dan 1500 verbruikers. In dat geval gaat het immers niet langer om een klein collectief warmtesysteem en kan er geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen.

4.4.2. Intrekken van de ontheffing

Het college is in een aantal situaties verplicht de ontheffing in te trekken.

Het gaat hier allereerst om de situatie dat het college een melding van de ACM heeft ontvangen waarin de ACM heeft vastgesteld dat er grond is de ontheffing in te trekken, omdat het warmtebedrijf niet langer in staat is een taak uit te voeren of vijf jaar na een eerste overschrijding van een duurzaamheidsnorm nog steeds meer broeikasgassen uitstoot dan is toegestaan. Ook wordt de ontheffing ingetrokken als de ACM het college heeft gemeld dat het warmtebedrijf een opdracht van de ACM om door haar noodzakelijk geachte maatregelen te treffen niet is nagekomen. Het gaat hier om situaties die zodanig ernstig zijn dat intrekking van de ontheffing gerechtvaardigd is gelet op de publieke belangen van betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel a).

Het college is ook verplicht de ontheffing in te trekken als het aantal op het klein collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers is gestegen boven het maximum van 1500 (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b). Hierdoor is er geen sprake meer van een klein collectief warmtesysteem. De warmtelevering zal dan niet langer onder de regulering van hoofdstuk 3 vallen, maar onder de regulering van hoofdstuk 2. Voor die situatie is geregeld dat het warmtebedrijf van rechtswege een aange- wezen warmtebedrijf wordt voor het gebied waarvoor de oorspronkelijke ontheffing gold (artikel 3.3, zesde lid). Het warmtebedrijf hoeft hiervoor niet opnieuw de aanwijzingsprocedure te doorlopen. Dit gebied wordt dan geacht een warmtekavel te zijn. Een dergelijke situatie zou zich kunnen voordoen wanneer binnen het ontheffingsgebied nieuwe woningen worden gerealiseerd waarvoor het in de rede ligt dat ze worden aange- sloten op het klein collectief warmtesysteem, maar waardoor het aantal verbruikers boven de grens van 1500 uitkomt. Het moet dan wel gaan om een uitbreiding die op het moment van het verlenen van de ontheffing nog niet voorzien was. Indien de uitbreiding wel voorzien was zou de aanvraag tot ontheffing immers afgewezen hebben moeten worden.

Naast bovengenoemde twee situaties waarin het college verplicht is de ontheffing in te trekken heeft het college de bevoegdheid om een ontheffing in te trekken als het warmtebedrijf de aan de ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet nakomt, het warmtebedrijf in de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of het warmtebedrijf hierom verzoekt (artikel 3.3, derde lid). Bij de invulling van deze bevoegdheid is het aan het college om een afweging te maken tussen het belang van de intrekking en de gevolgen van deze intrekking voor onder meer de publieke belangen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Deze intrekkingen zijn limitatief.

Voorgesteld is dat een ontheffing pas kan worden ingetrokken als aan een ander warmtebedrijf voor hetzelfde gebied een ontheffing is verleend of als een ander warmtebedrijf door het college is aangewezen (artikel 3.3, vierde lid). Daarmee wordt de continuïteit van de warmtelevering geborgd. Het kan voorkomen dat het niet lukt om een ander geschikt warmtebedrijf aan te wijzen of een ontheffing te verlenen. Hierdoor blijft de oorspronkelijke ontheffing gedurende een lange periode in stand, terwijl dat vanuit het belang van leveringszekerheid zeer ongewenst kan zijn, omdat de ACM bijvoorbeeld heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf niet langer in staat is om de leveringszekerheid te borgen.

In een dergelijke situatie kan de ACM gebruik maken van de in artikel 9.5 opgenomen bevoegdheid om een andere partij dan het warmtebedrijf op te dragen maatregelen te treffen om de leveringszekerheid te borgen. Een dergelijke opdracht kan inhouden dat een andere partij de leveringstaak van het warmtebedrijf (tijdelijk) overneemt en daarmee gaat optreden als noodwarmtebedrijf. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat een situatie met een noodwarmtebedrijf te lang voortduurt, is het college verplicht een plan op te stellen waarin wordt beschreven hoe de levering van warmte in de tussentijd kan worden verzekerd. Deze verplichting gaat in nadat een bij ministeriële regeling te bepalen termijn is verstreken waarbinnen het college een ander geschikt warmtebedrijf moet hebben gevonden (artikel 3.3, vijfde lid).

4.4.3. Overdragen van de ontheffing

Een ontheffing kan met instemming van het college worden overgedragen aan een ander warmtebedrijf (artikel 3.4). Het college wijst een aanvraag om instemming af als het andere warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is

voor de uitvoering van zijn taken of onvoldoende financieel in staat is om deze taken uit te voeren. Net als bij het verlenen van de oorspronkelijke ontheffing kan de ACM naar aanleiding van een verplichte melding door de houder van de ontheffing aangeven dat zij de bekwaamheid en financiële situatie van het andere warmtebedrijf wil toetsen. Bij de aanvraag om overdracht van de ontheffing overlegt het warmtebedrijf vervolgens de reactie van de ACM op de melding en, indien van toepassing, het besluit van de ACM waarin is vastgesteld dat het andere warmtebedrijf over de vereiste kwaliteiten beschikt. In dat laatste geval blijft een toetsing door het college op de bekwaamheden en financiële soliditeit van het andere warmtebedrijf achterwege. Zie ook de toelichting op de toetsing door de ACM in paragraaf 4.3. Ook wijst het college de aanvraag af als het warmtebedrijf aan wie de ontheffing wordt overgedragen niet heeft ingestemd met de overdracht.

4.5. Taken

De taken van het warmtebedrijf met een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem zijn gelijk aan de taken die gelden voor een aangewezen warmtebedrijf (artikel 3.6). Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.6 waarin de gelijklopende taken voor het aangewezen warmtebedrijf zijn toegelicht.

4.6. Verplichtingen

4.6.1. Financiële monitoring

Zoals toegelicht in paragraaf 4.1 zijn een groot aantal verplichtingen die gelden voor een aangewezen warmtebedrijf ook verplicht voor een warmtebedrijf met een ontheffing (artikel 3.7).

Daarnaast is het warmtebedrijf met een ontheffing eens per drie jaar verplicht in een plan in te gaan op haar organisatorische en technische bekwaamheid en haar financiële situatie (artikel 3.8). Afgezien van de frequentie van drie jaar komt deze verplichting overeen met de verplichting die voor een aangewezen warmtebedrijf geldt. Dit geldt ook voor de verplichting om een verslechtering van de financiële situatie te melden en de bevoegdheden voor de ACM om in te grijpen indien zij dit nodig acht. Kortheidshalve wordt verwezen naar de betreffende toelichting in paragraaf 3.7.2.

4.6.2. Plan leveringszekerheid en duurzaamheid

Verder is een warmtebedrijf met een ontheffing verplicht om in een plan te beschrijven hoe zij invulling geeft aan haar taken ten aanzien van het borgen van de leveringszekerheid en de duurzaamheid (artikel 3.9). Om de lasten van deze verplichting ten opzichte van een aangewezen warmtebedrijf te verminderen is ook voorgesteld dat dit plan niet ieder jaar, maar eens in de drie jaar moet worden opgesteld. Het warmtebedrijf is verplicht dit plan op verzoek van de ACM of het college te verstrekken. De ACM kan ambtshalve of op advies van het college het warmtebedrijf opdragen het plan te wijzigen.

4.6.3. Normen voor de uitstoot van broeikasgassen

Een warmtebedrijf dat een klein collectief warmtesysteem exploiteert zal moeten voldoen aan dezelfde duurzaamheidsnormen die gelden voor aangewezen warmtebedrijven (artikel 2.20 gelezen in samenhang met artikel 3.5). Uit onderzoek is gebleken dat voor bestaande kleine collectieve warmtesystemen die als warmtebron een WKO-systeem of een

gasketel hebben de verduurzaming van de warmtebron technische moeilijk is en daardoor leidt tot disproportionele kosten. Dat komt doordat deze systemen zich vaak bevinden in steden waar onvoldoende ruimte is voor de ontwikkeling van nieuwe warmtebronnen. Met het oog hierop is de ACM de bevoegdheid gegeven om op aanvraag voor een periode een ontheffing te verlenen van deze normen zodat een warmtebedrijf ruimer de tijd heeft aan deze normen te voldoen (artikel 3.10). De ACM kan de termijn waarvoor ontheffing geldt bepalen. De ACM heeft daarnaast de mogelijkheid om de ontheffing te verlengen.

4.6.4. Noodprocedure

Er kunnen situaties van acute financiële of technische problemen ontstaan waardoor de leveringszekerheid bij de levering van warmte aan een klein collectief warmtesysteem in gevaar komt. Mocht dit het geval zijn dan heeft de ACM verschillende mogelijkheden tot ingrijpen. Allereerst kan de ACM het warmtebedrijf opdragen maatregelen te treffen (artikel 2.13, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 3.7). Daarnaast kan de ACM een stille bewindvoerder aanstellen om de leveringszekerheidssituatie te herstellen (artikel 9.6). Mocht dit onvoldoende soelaas bieden dan kan de ACM om de leveringszekerheid te borgen ook het bestuur vervangen (artikel 9.7). De ACM kan ten slotte een derde opdragen maatregelen te treffen indien deze opdracht noodzakelijk is om de leveringszekerheid te waarborgen, en de leveringszekerheidsproblemen niet opgelost kunnen worden door het warmtebedrijf op te dragen maatregelen te nemen. Het kan hier onder andere gaan om het aanwijzen van een noodwarmtebedrijf (artikel 9.5). Zie ook paragraaf 3.7.5 waar de noodprocedure voor collectieve warmtevoorzieningen en paragraaf 10.4 waar de interventiebevoegdheden van de ACM zijn toegelicht.

5. Verhuurders en VvE's

5.1. Ontheffing

Artikel 1.2, eerste lid, voorziet in een verbodsbepaling waardoor het voor verhuurders en VvE's of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm (zoals een coöperatieve vereniging) verboden is warmte te transporteren of te leveren aan hun huurders respectievelijk hun leden. Deze verbodsbepaling is opgenomen om te waarborgen dat de gemeente de regie houdt. Het gaat in deze situaties vaak om woningcomplexen (flatgebouwen) met huur of koopwoningen. Dergelijke woningcomplexen kunnen voor een aangewezen warmtebedrijf belangrijk zijn voor de haalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening. Het wegvallen daarvan als gevolg van het feit dat een verhuurder of VvE zelf warmte produceert en levert aan haar huurders of leden kan de gewenste realisatie van een collectieve warmtevoorziening binnen de door het college vastgestelde warmtekavel lastiger of zelfs onmogelijk maken. Er kunnen natuurlijk ook situaties zijn waarin dit niet het geval is. Daarom zijn in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel bepalingen opgenomen die het voor het college mogelijk maken om een ontheffing te verlenen van het verbod.

Het gaat hier om VvE's en verhuurders die zelf een collectief warmtesysteem (laten) aanleggen en zelf warmte leveren aan hun leden of huurders die niet afkomstig is van een warmtebedrijf. Als de VvE of verhuurder warmte die zij heeft ontvangen van een warmtebedrijf doorlevert aan haar eigen leden of huurders, is die doorlevering toegestaan en is daarvoor geen ontheffing nodig (zie artikel 1.2, eerste lid, onderdelen e en f).

5.2. Ontheffingsprocedure

Melding

Om de uitvoeringslasten voor gemeenten zoveel mogelijk te beperken is voorgesteld dat een VvE of een verhuurder het voorgenomen transport en de voorgenomen levering van warmte meldt aan het college (artikel 4.1, eerste lid). Het college beslist vervolgens of de verhuurder of VvE een ontheffing moet aanvragen. Een verhuurder of VvE wordt geacht een ontheffing van het verbod in artikel 1.2, eerste lid, verkregen te hebben indien het college binnen een in bij ministeriële regeling bepaalde termijn niet reageert op de melding van de verhuurder of VvE (artikel 4.1, derde lid).

Toetsingskader

Als het college heeft besloten dat een ontheffing nodig is, beoordeelt het college de aanvraag. Het toetsingskader vertoont grote gelijkenis met dat voor het verlenen van een ontheffing voor een klein collectief warmte-systeem. Ook bij de ontheffing voor de voorgenomen warmtelevering door een verhuurder of VvE zal het college beoordelen of er ongewenste effecten zijn op de huidige of toekomstige collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf.

Het gebied waar de aanvraag om een ontheffing op ziet kan in een warmtekavel van een aangewezen warmtebedrijf liggen. Het college is in een dergelijke situatie verplicht de aanvraag af te wijzen als het aangewezen warmtebedrijf aannemelijk heeft gemaakt dat door de ontheffing het aangewezen warmtebedrijf structureel geen redelijk rendement meer kan behalen (artikel 4.2, tweede lid, onderdeel a). Een afwijzing is ook aan de orde als het aangewezen warmtebedrijf aannemelijk heeft gemaakt dat door de ontheffing de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf significant verhoogd zullen moeten worden (artikel 4.2, tweede lid, onderdeel b).

Het gebied waar de aanvraag om een ontheffing op ziet kan ook buiten een warmtekavel liggen. Het college wijst de aanvraag in een dergelijke situatie alleen af als door de ontheffing het moeilijk of onmogelijk wordt in dat gebied een collectieve warmtevoorziening door een nog aan te wijzen warmtebedrijf aan te leggen (artikel 4.2, derde lid). Wel moet het waarschijnlijk zijn dat in de toekomst voor dat gebied een warmtebedrijf zal worden aangewezen. Het is aan het college om dit te onderbouwen. Het college zal dit moeten doen op basis van inschattingen aangezien er nog geen collectieve warmtevoorziening is aangelegd, nog geen warmtebedrijf is aangewezen en misschien zelfs nog niet eens een warmtekavel is vastgesteld. Daarbij geldt dat hoe concreter de plannen zijn, hoe gemakkelijker het voor het college zal zijn om deze afwijzingsgrond te onderbouwen.

5.3. Wijzigen, intrekken of overdragen van een ontheffing

Een significante wijziging van het warmtesysteem van een verhuurder of VvE moet worden gemeld bij het college (artikel 4.3). Het college kan dan besluiten dat de verhuurder of VvE alsnog een ontheffing moet aanvragen of dat een wijziging van een reeds bestaande ontheffing moet worden aangevraagd.

Het college kan de ontheffing intrekken (artikel 4.4). Om de continuïteit van de warmtevoorziening te waarborgen mag het college een ontheffing pas intrekken als een andere verhuurder of VvE een ontheffing is verleend of een ander warmtebedrijf verantwoordelijk is voor de levering van warmte op grond van hoofdstuk 2 of 3 van dit wetsvoorstel. De ontheffing kan ook worden overgedragen. Overdracht aan een andere verhuurder, VvE of daarmee vergelijkbare rechtsvorm is alleen mogelijk als deze partij warmte levert en transporteert waarop de oorspronkelijke ontheffing betrekking had (artikel 4.5).

5.4. Verplichtingen VvE's en verhuurders

Voor VvE's en verhuurders gelden alleen de regels opgenomen in hoofdstuk 4. Het is onwenselijk dat een VvE of verhuurder die een ontheffing heeft gekregen, de taken en verplichtingen krijgt die voor warmtebedrijven gelden op grond van de hoofdstukken 2 en 3. Huurders worden immers al beschermd door het huurrecht en de leden van de VvE worden beschermd door de organisatiestructuur van de VvE. De keuze om een VvE of verhuurder niet te reguleren als een warmtebedrijf is gemaakt bij de Wet van 4 juli 2018 tot wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet) (Stb. 2018, 311). De aanleiding hiervoor was dat zowel verhuurders als VvE's die warmte leverden aangaven dat zij als gevolg van de Warmtewet geconfronteerd werden met hoge en disproportionele administratieve lasten en extra kosten. Ook gaven zowel verhuurders als huurders aan dat er een samenloop is met bescherming van de warmtelevering door de verhuurder aan de huurder in zowel het Burgerlijk Wetboek als het huurrecht. Dit leidde tot onduidelijkheid over de rechtspositie van zowel verhuurder als huurder. Deze verwarrende situatie werd door beide partijen als onwenselijk ervaren. Verbruikers die warmte afnamen van een VvE waarvan zij tevens lid zijn hebben toen aangegeven dat zij de Warmtewet ervaren als overbodige bescherming tegen zichzelf.

Waar warmtebedrijven die voor een klein collectief warmtesysteem een ontheffing hebben verkregen op grond van artikel 3.1 wel zullen moeten voldoen aan een groot deel van de taken en verplichtingen op grond van hoofdstuk 2, geldt dit om voornoemde reden niet voor VvE's en verhuurders. Ook de tariefreguleringsystematiek voor kleine collectieve warmtesystemen is niet van toepassing op de levering van warmte door VvE's en verhuurders aan hun leden respectievelijk hun huurders.

Een uitzondering wordt gemaakt voor de regels met betrekking tot de meetverplichtingen en de facturering, welke voortvloeien uit de richtlijn 2012/27/EU. Deze zijn mede gelet op het dwingende karakter van Europese richtlijnen wel van toepassing op de VvE's en verhuurders die warmte leveren aan hun leden respectievelijk huurders (artikel 4.6). Dat alleen deze verplichtingen van toepassing zijn is in lijn met artikel 1a, tweede lid, van de Warmtewet.

6. Warmtetransportnetten

In hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel zijn regels voorgesteld voor warmtetransportnetten. Een warmtetransportnet is een transportnet ten behoeve van het transport van warmte dat van belang is voor de regionale warmtevoorziening. Het warmtetransportnet zorgt voor het transport van warmte tussen warmtebronnen enerzijds en collectieve warmtevoorzieningen van aangewezen warmtebedrijven en andere afnemers van warmte van een warmtetransportnet anderzijds. De regulering van warmtetransportnetten is erop gericht om in uitzonderlijke situaties te borgen dat een overschot aan duurzame warmte in de regio door middel

van grootschalige warmtetransportinfrastructuur maximaal bijdraagt aan de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening. De kern van de regulering ziet toe op het creëren en reguleren van taken voor de beheerder van een warmtetransportnet, de warmtetransportbeheerder. Bij het opstellen van deze regulering is rekening gehouden met bestaande initiatieven en voorziene initiatieven voor het transporteren van warmte over langere afstand.

In dit hoofdstuk wordt eerst een toelichting gegeven op de aanwijzing van de warmtetransportbeheerder (6.1). Daarna worden de taken van de warmtetransportbeheerder toegelicht (6.2) en daaropvolgend de verplichtingen die op de warmtetransportbeheerder rusten (6.3). Tot slot wordt toegelicht welke verplichtingen er gelden voor derde partijen (6.4).

6.1. Aanwijzing van een warmtetransportbeheerder

6.1.1. Alleen aanwijzing warmtetransportbeheerder bij specifieke grootschalige regionale uitdaging

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het zonder aanwijzing van een aangewezen warmtebedrijf of aanwijzing van een warmtetransportbeheerder verboden is warmte te leveren of te transporteren.

Alleen bij een specifieke grootschalige regionale uitdaging wordt voorzien dat de aanwijzing van een onafhankelijke warmtetransportbeheerder door de Minister proportioneel is en een betere waarborg biedt voor de duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening dan het wettelijk regime voor collectieve warmtevoorzieningen (hoofdstuk 2). Het gaat hier om een situatie waarin het aanbod van meerdere duurzame warmtebronnen de lokale warmtebehoefte structureel overstijgt en waarbij zonder betrokkenheid van een onafhankelijke partij het overschot aan warmte niet of niet op maatschappelijke optimale wijze beschikbaar kan worden gemaakt voor de regio. Maatschappelijk optimaal wil zeggen dat keuzes voor wat betreft dimensionering, tracering en fasering van de infrastructuur die nodig is voor het ontsluiten van het warmteoverschot aansluiten bij een efficiënte warmtetransitie in de regio. Maatschappelijk optimaal wil ook zeggen dat dergelijke infrastructuur na uitrol tegen non-discriminatoire voorwaarden beschikbaar is voor alle afnemers. Alleen bij deze specifieke regionale uitdaging in combinatie met de grootschaligheid van de voorziene infrastructuur die nodig zal zijn om het warmtebronnencluster te ontsluiten wegen de voordelen van het aanwijzen van onafhankelijk warmtetransportbeheerder (gesplitst model) op tegen de nadelen. De splitsing tussen productie en levering enerzijds en netbeheer anderzijds die in dit hoofdstuk wordt voorgeschreven is dus niet gericht op het creëren van de voordelen die concurrentie op het warmtetransportnet zou kunnen hebben. Om te waarborgen dat een warmtetransportbeheerder alleen wordt aangewezen wanneer sprake is van genoemde grootschalige regionale uitdaging is in het wetsvoorstel een toetsingskader opgenomen (artikel 5.1, zesde lid). Het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder is nadrukkelijk niet bedoeld als laagdrempelige oplossing voor regionale afstemmingsvraagstukken in het algemeen en ook niet voor situaties waarbij enkel sprake is van een meerdere duurzame warmtebronnen waarvoor geldt dat het wenselijk is als deze beschikbaar gemaakt worden voor meerdere afnemers in de regio (of om concurrentie op het net te introduceren). De regulering van hoofdstuk 2 biedt immers voldoende mogelijkheden om door onderlinge samenwerking zonder het aanwijzen van een onafhankelijk warmtetransportbeheerder warmtebronnen regionaal te ontsluiten. Een aangewezen warmtebedrijf dat voor het ontsluiten van warmtebronnen warmte over langere afstand transporteert kan bijvoorbeeld ook ten behoeve van een

ander aangewezen warmtebedrijf voor één of meerdere warmtekavels warmte transporteren. Van het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder kan in zo'n situatie alleen sprake zijn als de benodigde infrastructuur niet of niet op maatschappelijk optimale wijze tot stand kan komen.

6.1.2. Aanwijzing

De aanwijzing geschiedt door de Minister op aanvraag van een onderneming voor een bepaald gebied (artikel 5.1, eerste lid). Gekozen is voor een zogenaamd «eerst-komt-eerst-maakt» systeem, omdat slechts weinig ondernemingen in staat zullen zijn de taken van een warmtetransportbeheerder uit te voeren. Uit de systematiek van artikel 5.1, eerste lid, volgt dat indien een aanvraag wordt ingediend deze ook als eerste zal worden beoordeeld. Het is echter vrijwel uitgesloten dat meerdere partijen voornemens zullen zijn een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden in hetzelfde gebied. Er gelden immers strikte voorwaarden voor onafhankelijk netbeheer (5.11), toegestane activiteiten (artikel 5.12) en volledig publiek eigendom (artikel 5.14). Voorts is de schaalgrootte van een warmtetransportnet dusdanig groot, dat ruime ervaring met de aanleg en het beheer van omvangrijke energie-infrastructuur vereist is om invulling te kunnen geven aan deze rol. Tot slot zijn de financiële lasten die gepaard gaan met het realiseren van een warmtetransportnet aanzienlijk. Het aantal partijen die hiervoor in aanmerking komt is dus zeer beperkt. Het is daarom vrijwel uitgesloten dat meerdere partijen voornemens zullen zijn een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden in hetzelfde gebied. Om deze reden dient een selectieprocedure tussen verschillende ondernemingen geen doel. Met de aanwijzing krijgt de warmtetransportbeheerder de exclusieve bevoegdheid binnen het in de aanwijzing aangeduide gebied de in de wet opgenomen taken (artikel 5.6) uit te voeren. Voorgesteld is de aanwijzing voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar te verlenen gezien het langjarige karakter van de investeringen voor warmte(transport)infrastructuur.

De aanleg van andere warmtenetten waardoor warmte wordt getransporteerd ten behoeve van een collectieve warmtevoorziening blijft mogelijk binnen het gebied waarvoor de warmtetransportbeheerder is aangewezen. Zo is het transporteren van warmte door een aangewezen warmtebedrijf ten behoeve van de warmtelevering in een warmtekavel binnen dit gebied bijvoorbeeld toegestaan. Ook is het transporteren van warmte voor industriële processen en productieprocessen en andere vormen van transport van warmte toegestaan (artikel 1.2, eerste lid, onderdelen a tot en met f). Voor andere partijen dan de warmtetransportbeheerder is het echter verboden om binnen het aanwijzingsgebied van de warmtetransportbeheerder netten aan te leggen en te exploiteren die het karakter hebben van een warmtetransportnet. Ook laat het exclusieve recht van de warmtetransportbeheerder onverlet dat de warmtetransportbeheerder werkzaamheden door een derde kan laten uitvoeren. De warmtetransportbeheerder blijft evenwel verantwoordelijk voor de uitvoering van deze werkzaamheden (artikel 5.6, tweede lid).

6.1.3. Aanwijzingsprocedure

Toets ACM

Om voor een aanwijzing in aanmerking te komen dient een onderneming technisch en organisatorisch voldoende bekwaam te zijn en financieel in staat om de taken opgenomen in artikel 5.6 uit te voeren. De aanleg, onderhoud en exploitatie van warmtetransportnetten is complex. Er is voldoende technische expertise nodig om de taken uit te kunnen voeren en eigen afwegingen te maken, zonder volledig afhankelijk te zijn van

externe expertise. Daarnaast is (financiële) kennis en expertise van grootschalige infrastructurele projecten nodig om de omvang en complexiteit van dit soort projecten op een goede manier te kunnen beheersen. Vanwege de inherent grote omvang van een warmtetransportnet zal het ook altijd grote investeringen vergen, die gegeven het karakter van een warmtetransportnet, over een lange tijd terugverdiend moeten worden. De warmtetransportbeheerder dient dus zowel voldoende financiële middelen tot zijn beschikking te hebben als financieel gezond te zijn omwille van de continuïteit van de organisatie en de uitvoering van de taken. Met het oog hierop toetst de ACM of de onderneming die een aanvraag heeft ingediend om aangewezen te worden voldoende beschikt over de noodzakelijke technische en organisatorische bekwaamheid en financieel voldoende in staat is de taken uit te kunnen voeren (artikel 5.1, tweede lid). Ook toetst de ACM of het gaat om een partij die voldoende onafhankelijk is om de rol van warmtetransportbeheerder te kunnen vervullen (artikel 5.11, 5.12) en of voldaan wordt aan de eigendomseisen (artikel 5.14).

Advies gemeenten en provincies

Verder geldt dat voordat een onderneming kan worden aangewezen, de Minister advies zal inwinnen bij de gemeenten en provincies in de betreffende regio en deze adviezen meeweegt in het besluit (artikel 5.1, vijfde lid). Met deze adviezen kan de Minister toetsen of er draagvlak is voor een aanwijzing van een warmtetransportbeheerder en een dergelijke aanwijzing in de ogen van de gemeenten en provincies ook een oplossing biedt voor de betreffende uitdagingen van de warmtetransitie in die regio.

Toetsingskader

a. Grootschalig aanbod warmtebronnen

Voorgesteld is dat de Minister een onderneming alleen aanwijst als warmtetransportbeheerder indien er sprake is van een grootschalig aanbod van meerdere warmtebronnen die de lokale warmtebehoefte structureel overstijgt en die met regionale warmte-infrastructuur op de meest doelmatige wijze kan worden ontsloten. Dat betekent dat het overschot aan duurzame warmte niet lokaal kan worden ingezet. Het is immers in beginsel niet doelmatig om beschikbare duurzame warmte die lokaal kan worden ingezet regionaal te transporteren. Verder dient het surplus aan duurzame warmte naar verwachting met grote zekerheid beschikbaar te zijn gedurende de gehele levensduur van de (eventuele) infrastructuur waarmee de warmte voor de regio wordt ontsloten. Voorts is de doelmatigheid en maatschappelijke meerwaarde van de regionale warmte-infrastructuur afhankelijk van welke lokale alternatieven er in een regio zijn. Het is niet doelmatig als de infrastructuur leidt tot structurele verdringing van goedkopere, lokale duurzame alternatieven. Een warmtetransportnet is dus alleen doelmatig als daarmee warmte beschikbaar wordt gemaakt op plekken in de regio waar er geen warmtebronnen beschikbaar zijn of deze schaars of minder kostenefficiënt zijn.

b. Breed potentieel aan afzonderlijke afnemers

Ten tweede wijst de Minister een onderneming uitsluitend aan indien naar verwachting meerdere afzonderlijke afnemers van warmte in verschillende gemeenten in de regio warmte van het warmtetransportnet zullen afnemen. Met afnemers worden bijvoorbeeld warmtebedrijven, de glastuinbouw en de industrie bedoeld. Met het warmtetransportnet wordt niet direct aan verbruikers geleverd. Logischerwijs kenmerkt de regio zich als een stedelijk gebied met dichte bebouwing en is de inzet van collec-

tieve warmte in veel gebieden het alternatief voor aardgas met de laagste maatschappelijke kosten. Het gaat dus om een gebied met veel afzetpotentie waarbij geldt dat de lange termijn vraagontwikkeling zich nog geheel of voor een groot deel moet vertalen naar concrete afspraken over afname.

c. Maatschappelijk optimale infrastructuur komt zonder onafhankelijke partij niet tot stand

Ten derde wordt een warmtetransportbeheerder uitsluitend aangewezen als de ontsluiting van de warmtebronnen niet leidt tot een efficiënte warmtetransitie in de regio door samenwerking tussen warmtebedrijven maar alleen door de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder. Er kan dus sprake zijn van een situatie waarbij de onderlinge samenwerking tussen partijen in de regio die een belang hebben bij het ontsluiten van het warmtebronnencluster helemaal niet tot stand komt en waardoor het overschot aan duurzame warmte niet beschikbaar komt voor de regio. Dit leidt niet tot een efficiënte regionale warmtetransitie.

Een achterliggende reden hiervoor kan zijn dat partijen in de regio het belang wel zien van de aanleg van de infrastructuur, maar dat partijen een afwachtende houding blijven innemen of zich strategisch opstellen. Ook kan aan de orde zijn dat partijen in de regio die een belang hebben bij het ontsluiten van het warmteoverschot, voornemens zijn alleen of gezamenlijk maatschappelijk suboptimale infrastructuur aan te leggen (qua dimensionering, tracering, fasering), waardoor op lange termijn een substantieel deel van het beschikbare warmteoverschot onbenut blijft. Een voorbeeld hiervan is dat één van de partijen die een belang heeft bij het ontsluiten van het warmtebronnencluster bij de realisatie van infrastructuur die daarvoor nodig is enkel de vraagontwikkeling van zijn eigen afzetgebied in ogenschouw neemt en keuzes rondom dimensionering, tracering en fasering van de infrastructuur daarop afstemt. Verdere groei van de infrastructuur wordt daarmee belemmerd met als gevolg dat een deel van de maatschappelijke potentie van het warmtebronnencluster onbenut blijft.

Ook kan aan de orde zijn dat partijen in de regio die een belang hebben bij het ontsluiten van het warmteoverschot, voornemens zijn alleen of gezamenlijk maatschappelijk suboptimale infrastructuur aan te leggen tegen veel hogere maatschappelijke kosten dan nodig wordt ontsloten. Een voorbeeld hiervan is dat meerdere partijen in de regio met eigen infrastructuur het warmtebronnencluster ontsluiten ten behoeve van hun eigen afzetgebied, waarbij de maatschappelijke kosten veel hoger uitvallen dan wanneer een onafhankelijke partij met een integraal ontwerp voor een maatschappelijke optimaal warmtetransportnet de aanleg en het beheer van de infrastructuur op zich zou nemen. In zo'n situatie kan worden geconstateerd dat het maatschappelijk optimaal ontsluiten van het warmtebronnencluster niet zonder betrokkenheid van een onafhankelijk warmtetransportbeheerder tot stand kan komen.

Wanneer voldaan is aan de criteria uit het toetsingskader zal naar verwachting sprake zijn van een regionale uitdaging waarbij het optimalisatievraagstuk alleen kan worden opgelost door het aanwijzen van een onafhankelijke warmtetransportbeheerder. Hoewel de omvang van de (voorzien) infrastructuur als zodanig niet bepalend is of het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder al dan niet wenselijk is, impliceert het toetsingskader dat het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder alleen aan de orde is als sprake is van grootschalige voorziene warmtevraag of grootschalige warmte-infrastructuur. In het kader van de warmtetafel is in 2017 door stakeholders uit de warmtemarkt destijds de

grens van 100.000 woningequivalenten genoemd als een indicatie voor de schaal voor warmtetransportnetten. Dit betekent niet dat er geen situaties kunnen zijn waarbij het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder voor een net met minder dan 100.000 woningequivalenten aan de orde zal zijn. Wel is de verwachting dat in geval de voorziene infrastructuur slechts een beperkte omvang heeft de voordelen van de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder naar verwachting niet opwegen tegen de kosten. Coördinatievraagstukken die mogelijk kunnen spelen bij een kleinere vraagomvang en waarbij meerdere warmtekavels zijn betrokken kunnen naar verwachting worden opgelost door onderlinge samenwerking. Coördinatievraagstukken op kleinere schaal kunnen bovendien mogelijk ook worden opgelost binnen de warmtekavel. Bijvoorbeeld door het vergroten van de warmtekavel door de gemeente. De bovenstaande regionale uitdaging in combinatie met de omvang van de (voorziene) infrastructuur doet zich op dit moment in ieder geval voor in de regio Zuid-Holland.

6.2. Taken warmtetransportbeheerder

6.2.1. Regie en coördinatie in de regio

De warmtetransportbeheerder is de centrale regiepartij bij de uitrol en het gebruik van het warmtetransportnet. Er is een grote samenhang tussen het ontstaan van nieuwe vraag (met name de uitrol van collectieve warmtevoorzieningen), aansluiten van nieuwe warmtebronnen (bijvoorbeeld het uitkoppelen van industriële restwarmte) en de uitrol en het gebruik van het warmtetransportnet. Om te komen tot een efficiënte en gecoördineerde ontwikkeling van het warmtetransportnet zal de warmtetransportbeheerder zich actief moeten inzetten om te coördineren tussen (potentiële) warmtebronnen en (potentiële) afnemers en als afgeleide hiervan het structurele overschot van warmte en de lange termijn vraagontwikkeling in de regio in beeld dienen te brengen. De warmtetransportbeheerder maakt op basis hiervan een doorvertaling naar een integraal ontwerp voor een maatschappelijk optimaal warmtetransportnet.

6.2.2. Taken warmtetransportbeheerder

De taken van de warmtetransportbeheerder (opgenomen in artikel 5.6) zien in hoofdlijnen op drie onderdelen: het netbeheer, de systeemoperatie en de rol van marktmeester.

Netbeheer

Onder netbeheer vallen de taken van het aanleggen, onderhouden en beheren van het warmtetransportnet en het voorzien van partijen (die daarom verzoeken) van een warmtetransportaansluiting (artikel 5.6, eerste lid, onderdelen a, b en c). De warmtetransportbeheerder dient dit op een efficiënte en doelmatige wijze te doen, zodat de veiligheid en betrouwbaarheid van het warmtetransportnet geborgd zijn en dat het afgestemd is op de warmtevraag en -aanbod in de regio (artikel 5.6, eerste lid, onderdelen d en e). De warmtetransportbeheerder maakt voor de aanleg van het warmtetransportnet – binnen de kaders van de taken – eigenstandig keuzes en afwegingen. Bij de uitrol van het warmtetransportnet moeten er keuzes gemaakt worden over de dimensionering, tracering en fasering van de uitrol, alsmede naar welke gebieden er al dan geen leidingen worden aangelegd. Het is niet in algemene zin te zeggen welke keuze leidt tot de meest doelmatige ontsluiting van de het overschot aan warmtebronnen. Per regio en situatie kan het verschillen welke type warmtebronnen en afnemers er zijn en daarmee ook hoe het publiek

belang van een efficiënte regionale warmtetransitie het beste geborgd kan worden. In dit wetsvoorstel wordt deze verantwoordelijkheid daarom bij de warmtetransportbeheerder neergelegd. De warmtetransportbeheerder zal bij verzoeken tot aansluiten in de regio dus ook continu moeten afwegen hoe deze investeringen voor het uitbreiden van het warmtetransportnet en het aansluiten van nieuwe partijen zich verhouden tot de betaalbaarheid, betrouwbaarheid en efficiëntie van het systeem als geheel, ook in het licht van de verdere doorgroei van het systeem.

Systeemoperatie

De warmtetransportbeheerder is daarnaast verantwoordelijk voor de systeemoperatie. Onder systeemoperatie vallen de taken die gericht zijn op het dagelijks gebruik van het netwerk. Hieronder vallen de taken van het transporteren van warmte, het verdelen van transportcapaciteit, het vaststellen van een temperatuurregime voor invoeden en afnemen, handhaven van de balans op het systeem en het vaststellen van het programma (artikel 5.6, eerste lid, onderdelen f tot en met k). Ook hiervoor geldt dat het sterk afhankelijk is van de situatie welke keuzes leiden tot een efficiënt en doelmatig gebruik van het transportnet. Dus ook hier dient de warmtetransportbeheerder zelfstandig keuzes te maken. Dit wetsvoorstel voorziet in de randvoorwaarden die moeten borgen dat de warmtetransportbeheerder deze keuzes goed kan maken en verplichtingen die maken dat de keuzes transparant en controleerbaar zijn.

Marktmeester

Tenslotte heeft een warmtetransportbeheerder ook een taak als marktmeester (artikel 5.6, eerste lid, onderdeel l). Een warmtetransportnet heeft per definitie meerdere gebruikers (warmtebronnen en afnemers) en wordt beheerd door de warmtetransportbeheerder. Dat betekent dat er regels en afspraken moeten zijn hoe deze partijen onderling samenwerken op het warmtetransportnet. Deze regels worden het marktmodel genoemd: het geheel aan regels en randvoorwaarden waarbinnen partijen komen tot afspraken (contracten) voor de realisatie en het gebruik van het warmtetransportnet.

Het aantal partijen (warmtebronnen en afnemers) dat gebruik zal maken van een warmtetransportnet zal naar verwachting in aantal relatief overzichtelijk zijn. Wel kunnen deze partijen in hoge mate verschillen in omvang, onderhandelingsmacht en in de mate van ervaring en expertise op een dergelijke markt. De beoogde marktordening voor collectieve warmtevoorzieningen voorziet immers in een verscheidenheid aan mogelijke warmtebedrijven, van grootschalige tot kleinschalige. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het wenselijk dat al deze warmtebedrijven onder redelijke voorwaarden en non-discriminatoir gebruik kunnen maken van het warmtetransportnet.

De warmtetransportbeheerder beperkt zich tot de taken gerelateerd aan transport van warmte. Partijen zullen dus met de warmtetransportbeheerder een overeenkomst moeten afsluiten voor een aansluiting en voor het transport van warmte. Aangesloten partijen (warmtebronnen of afnemers) zijn daarnaast in beginsel zelf verantwoordelijk voor het sluiten van overeenkomsten voor de inkoop en verkoop van warmte. Met name voor kleinere partijen kan het aantrekkelijk zijn om gezamenlijk op te trekken om zo een betere onderhandelingspositie te verkrijgen en om transactiekosten te verminderen. Kleinere partijen zouden bijvoorbeeld kunnen overwegen om een gezamenlijk inkooporganisatie op te richten. Het is uiteraard wel van belang dat er samenhang is tussen de transportcontracten en de warmtecontracten. Dit is zowel in het belang van de

afnemers en warmtebronnen, als in het belang van het warmtetransportnet als geheel. Als een afnemer warmte contracteert bij een warmtebron, willen deze partijen natuurlijk ook zeker weten dat deze warmte getransporteerd kan worden. Hier is dus afstemming nodig. Als deze afstemming goed verloopt, zal ook het warmtetransportnet als geheel efficiënter gebruikt kunnen worden, zodat er zo min mogelijk ongebruikte warmtetransportcapaciteit is bij warmtebronnen en afnemers in staat zijn hun afname uit het systeem zo precies mogelijk af te stemmen op hun lokale collectieve warmtevoorziening.

De rol van marktmeester van de warmtetransportbeheerder zoals die is neergelegd in artikel 5.6, eerste lid, onderdeel I, is erop gericht om warmtebronnen en afnemers zo goed als mogelijk te verbinden zodat het systeem als geheel efficiënt benut kan worden. Dit verbinden van partijen ziet enerzijds op het borgen dat partijen weten «wat er te krijgen is» op het warmtetransportsysteem en anderzijds dat de contractvorming voor transport (bij de warmtetransportbeheerder) en voor warmte (tussen afnemers en warmtebronnen) zoveel als mogelijk in samenhang verloopt. Dit vereist dus een proactieve houding van de warmtetransportbeheerder die in de regio kijkt hoe in de regio waar de aanwijzing op gericht is, partijen het beste verbonden kunnen worden. Tegelijkertijd gaat het om een louter faciliterende rol, waarbij de warmtetransportbeheerder op geen enkele wijze als partij onderdeel uitmaakt van de onderhandelingen tussen warmtebronnen en afnemers. Door de warmtetransportbeheerder wordt dus geen tussenpositie ingenomen anders dan als loket om te voorzien in de informatiebehoefte van partijen. Dit kan bijvoorbeeld het opzetten van een marktplaats zijn, het voorzien in diensten om overeenkomsten op elkaar af te stemmen en het voorzien in de informatiebehoefte van partijen. Om te borgen dat de warmtetransportbeheerder in staat is deze rol goed te vervullen, rust op de warmtetransportbeheerder een aantal informatieverplichtingen (zie paragraaf 6.3.5. van deze toelichting).

6.3. Verplichtingen warmtetransportbeheerder

6.3.1. Meldplicht niet nakomen taken

Voorgesteld is een warmtetransportbeheerder te verplichten de Minister en de ACM onmiddellijk te melden als redelijkerwijs te voorzien is dat de warmtetransportbeheerder niet langer een taak kan uitvoeren. Op korte termijn na de melding moet de warmtetransportbeheerder onder meer aangeven welke maatregelen de warmtetransportbeheerder heeft genomen en voornemens is te nemen om de taak weer uit te kunnen voeren. De ACM kan de warmtetransportbeheerder opdragen maatregelen te treffen indien redelijkerwijs kan worden voorzien dat de warmtetransportbeheerder een taak niet langer kan uitvoeren. Mocht dit niet voldoende zijn en de ACM stelt vast dat de warmtetransportbeheerder niet langer in staat is een taak uit te voeren of in strijd met een opdracht om maatregelen te treffen handelt dan kan de ACM dit bij besluit vaststellen en dit melden aan de Minister. De Minister dient dan de aanwijzing in te trekken (artikel 5.3, tweede lid).

6.3.2. Financiële monitoring ACM

Voordat een warmtetransportbeheerder wordt aangewezen, moet worden getoetst of de onderneming niet financieel ongezond is. Zoals toegelicht in paragraaf 6.1.2. dient een onderneming bij haar aanvraag om te worden aangewezen een besluit van ACM te overleggen waaruit blijkt dat de onderneming voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de in

dit wetsvoorstel opgenomen taken en onvoldoende financieel in staat is om deze taken uit te voeren. Daarvoor is het noodzakelijk dat de ACM niet alleen zicht heeft op de financiële gezondheid van de onderneming, maar ook de eventuele groep waar deze onderneming deel van uit maakt. Als de moedermaatschappij in problemen is, heeft dit immers effect op het functioneren van de dochtermaatschappijen.

Ook als de warmtetransportbeheerder eenmaal aangewezen is, is het noodzakelijk dat de ACM de organisatorische en technische bekwaamheid en de financiële situatie van de warmtetransportbeheerder en de groep waartoe het behoort blijft monitoren. De ACM kan dan tijdig ingrijpen als door de verslechterde financiële situatie de uitvoering van de taken van de warmtetransportbeheerder in geding komt. Dit wetsvoorstel voorziet daarin door de warmtetransportbeheerder te verplichten om jaarlijks informatie naar de ACM te zenden over de organisatorische en technische bekwaamheid en de financiële situatie van de warmtetransportbeheerder en de groep waartoe de warmtetransportbeheerder behoort (artikel 5.8).

Als redelijkerwijs te voorzien is dat de financiële situatie van de warmtetransportbeheerder of de groep waartoe de warmtetransportbeheerder behoort significant verslechtert, moet de warmtetransportbeheerder dit onmiddellijk bij de ACM melden. Indien de financiële situatie daartoe noopt, kan de ACM de warmtetransportbeheerder of de groep waartoe de warmtetransportbeheerder behoort, opdragen om een plan op te stellen of maatregelen te treffen om de financiële situatie te verbeteren. Daarnaast kan de ACM de warmtetransportbeheerder opdragen de organisatorische en technische bekwaamheid te verbeteren.

6.3.3. Warmtetransportinvesteringsplan en exploitatieplan

Zoals toegelicht in paragraaf 6.2 is voorgesteld de warmtetransportbeheerder de taak te geven keuzes te maken omtrent de aanleg en exploitatie van het warmtetransportnet. (Potentiële) gebruikers van het warmtetransportnet zijn afhankelijk van deze keuzes. De verantwoordelijkheid voor deze keuzes is belegd bij de warmtetransportbeheerder die, mede door zijn onafhankelijkheid van specifieke belangen, deze keuzes kan maken gericht op de doelmatigheid en efficiëntie van het systeem als geheel. Het is van belang dat de manier waarop deze keuzes zijn gemaakt en de onderbouwing van de keuzes op een transparante en toetsbare wijze geschied. Hierbij zijn het warmtetransportinvesteringsplan en exploitatieplan van belang.

Warmtetransportinvesteringsplan

Voorgesteld is dat de warmtetransportbeheerder periodiek een warmtetransportinvesteringsplan opstelt (artikel 5.9). Het warmtetransportinvesteringsplan ziet op de investeringen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taak, betreffende de aanleg, uitbreiding of vervanging van het warmtetransportnet. In dit plan moet de warmtetransportbeheerder toelichten welke investeringen noodzakelijk zijn, de noodzakelijkheid en efficiëntie van deze investeringen onderbouwen (onder meer door te beschrijven welke alternatieven zijn overwogen) en hoe de investeringen passen in de lange termijnvisie van de warmtetransportbeheerder op het warmtetransportnet. Dit warmtetransportinvesteringsplan dient rekening te houden met de in de regio aanwezige warmteplannen, waarbij het gaat om wettelijk vastgestelde plannen (een omgevingsplan, een omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet, of een provinciale omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, van de Omgevingswet).

Dit wetsvoorstel voorziet in een consultatieprocedure waardoor partijen met een warmtetransportaansluiting, de betrokken gemeenten en provincies een zienswijze op het investeringsplan kunnen indienen. De ACM toetst vervolgens onder meer of de warmtetransportbeheerder investeringen doet die noodzakelijk zijn voor het op een doelmatige wijze uitvoeren van zijn taken. De verantwoordelijkheid van keuzes en investeringen ligt bij de warmtetransportbeheerder die de zienswijzen uit de consultatie en de toets van de ACM kan gebruiken om zijn plannen zo goed als mogelijk af te stemmen op de op de warmtetransportbeheerder opgelegde taken. De warmtetransportbeheerder is daarbij verplicht in het investeringsplan te verantwoorden op welke wijze de zienswijzen en toets van de ACM al dan niet hebben geleid tot wijziging van het plan.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan (artikel 5.10) is gericht op het gebruik van het warmtetransportnet. Voorgesteld is de warmtetransportbeheerder de verplichting op te leggen in een dergelijk plan toe te lichten welke keuzes er worden gemaakt met betrekking tot de taken omtrent de systeemoperatie en de rol van marktmeester. Het gaat hier met name om het transparant maken en onderbouwen van keuzes die invloed hebben op (potentiële) gebruikers van het systeem. Hier kan gedacht worden aan de beschikbare transportproducten, -tarieven en -voorwaarden, het gehanteerde temperatuurregime, capaciteitsmanagement, balanshandhaving en de vormgeving van bijvoorbeeld een marktplaats om partijen met elkaar te verbinden. Met deze plannen weten (potentiële) gebruikers waar ze aan toe zijn en waarom de voorwaarden zijn zoals ze zijn.

Daarnaast stelt het exploitatieplan de ACM beter in staat om te controleren of het gebruik van het warmtetransportsysteem overeenkomt met de taken van de warmtetransportbeheerder. Het exploitatieplan dient continu afgestemd te blijven op de specifieke omstandigheden in en rondom het warmtetransportnet (zoals het aantal en type afnemers, warmtebronnen, de omvang van het systeem). De toezichthouder ACM heeft de bevoegdheid de warmtetransportbeheerder op te dragen het exploitatieplan te wijzigen indien door de in dit plan beschreven maatregelen de uitvoering van de taken van de warmtetransportbeheerder in het geding kan komen.

6.3.4. Waarborgen onafhankelijkheid warmtetransportbeheerder

Geen belang in productie, handel of levering warmte

Keuzes die de warmtetransportbeheerder maakt, hebben invloed op partijen en gemeenten in de regio. De mogelijkheden of aantrekkelijkheid voor partijen om aan te sluiten op het warmtetransportnet zijn afhankelijk van hoe het warmtetransportnet wordt aangelegd en geëxploiteerd. Zo zal de warmtetransportbeheerder keuzes moeten maken over bijvoorbeeld het temperatuurregime, de dimensionering, tracement en fasering van de aanleg, het aansluiten van partijen, de manier waarop congestie wordt afgehandeld. Deze keuzes dienen, overeenkomstig de taken voor een warmtetransportbeheerder, gericht te zijn op het efficiënt en doelmatig ontsluiten van de beschikbare warmtebronnen aan de regio. Een partij is beter in staat haar keuzes hier op te in te richten als de partij onafhankelijk is van specifieke belangen bij warmtebronnen of afnemers in de regio. Zijn deze belangen er wel – bijvoorbeeld als de warmtetransportbeheerder ook eigenaar zou zijn van een aantal warmtebronnen – dan heeft deze partij (mogelijk) een inherente prikkel om haar eigen activiteiten te bevorderen.

Daarnaast is het ook vanuit het perspectief van de gebruikers (warmtebronnen en afnemers) van belang dat alle partijen in de regio onder dezelfde non-discriminatoire voorwaarden gebruik kunnen maken van het warmtetransportnet. Ook hiervoor geldt dat dit lastiger te borgen is indien de warmtetransportbeheerder afhankelijk is van een specifiek belang in de warmtemarkt. Nog los van de daadwerkelijke keuzes die de warmtetransportbeheerder maakt, draagt onafhankelijkheid van specifieke belangen bij aan breed draagvlak in de regio. Dit draagvlak is nodig om op een goede manier samen te werken aan een gezamenlijke regionale aanpak in de regionale energiestrategieën en afstemming van gemeentelijke plannen voor de warmtetransitie.

Zowel vanwege de invloed van de keuzes van de warmtetransportbeheerder op de algemene publieke belangen in de regionale warmtetransitie, als om te borgen dat partijen in de regio kunnen rekenen op een non-discriminatoire behandeling door een monopolist, is het noodzakelijk dat de warmtetransportbeheerder onafhankelijk is van specifieke belangen in de productie, handel of levering van warmte. Met het oog hierop is voorgesteld dat het de warmtetransportbeheerder verboden is in het gebied waarvoor deze is aangewezen een belang te hebben in de productie, handel of levering van warmte (artikel 5.11).

Beperking nevenactiviteiten

Vanwege het vitale karakter van de taak van de warmtetransportbeheerder is het van groot belang dat er langjarige zekerheid is dat de warmtetransportbeheerder aan zijn taken kan blijven voldoen. Om te borgen dat de warmtetransportbeheerder niet naast zijn taken, ook activiteiten ontplooit die (op termijn) een risico vormen voor deze taken, zijn de nevenactiviteiten beperkt tot die activiteiten die in lijn liggen met de gevraagde expertise en een vergelijkbaar risicoprofiel kennen (artikel 5.12). Het staat een warmtetransportbeheerder wel vrij om bijvoorbeeld activiteiten te ontplooiën die de warmtemarkt in de regio ondersteunen, zoals het oprichten van een marktplaats voor warmte of ondersteuning bieden in de administratieve processen rondom de contractvorming tussen partijen op het warmtetransportnet. Daarnaast is het een warmtetransportbeheerder toegestaan om infrastructuur- en transportactiviteiten te ontplooiën voor andere energiedragers, zoals elektriciteit, gas, waterstof en CCS.

6.3.5. Informatieverplichtingen

Om te borgen dat de warmtetransportbeheerder in staat is de taak van marktmeester (artikel 5.6, eerste lid, onderdeel I) goed te vervullen, zijn warmtebronnen die aangesloten willen worden op het warmtetransportnet verplicht aan de warmtetransportbeheerder kenbaar te maken tegen welke voorwaarden en tarieven zij kunnen leveren aan afnemers. Hierdoor is de warmtetransportbeheerder in staat is aan afnemers een integraal overzicht te schetsen (transport en warmte) onder welke voorwaarden zij kunnen aansluiten en warmte kunnen afnemen (artikel 5.13).

6.3.6. Eigendom warmtetransportnet en warmtetransportbeheerder

Eigendom van de warmtetransportbeheerder

De belangrijkste reden voor het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder voor een regio is dat de aanleg van een warmtetransportnet als noodzakelijk wordt gezien voor de warmtetransitie aldaar en dat partijen in de regio door onderlinge samenwerking de warmtebronnen regionaal niet kunnen ontsluiten. De rol en taak van de warmtetransportbeheerder is

dus nadrukkelijk gericht op het voeren van regie in de regio. Deze regierol dient niet alleen keuzes met betrekking tot de aanleg en exploitatie van het warmtetransportnet, maar moet ook partijen in de regio de duidelijkheid bieden die nodig is om investeringen in de keten te kunnen doen (zoals de aanleg en uitbreiding van collectieve warmtevoorzieningen). Met deze regierol vervult deze partij een vitale rol in het realiseren van de warmtetransitie en daarmee ook het borgen van de publieke belangen van de warmtelevering in de regio. Het warmtetransportnet is voor de warmtevoorziening ook van vitaal belang. Binnen deze context ligt publiek eigendom van de warmtetransportbeheerder voor de hand (zie ook paragraaf 18.1.6). Om deze redenen schrijft dit wetsvoorstel voor dat de aandelen van de warmtetransportbeheerder (direct of indirect) in handen moet zijn van een openbaar lichaam (artikel 5.14).

Eigendom van een warmtetransportnet

Een warmtetransportnet is een samenhangend geheel en om tot efficiënte inrichting en exploitatie te kunnen komen moet de infrastructuur integraal beheerd kunnen worden. Om diezelfde reden zijn de taken van netbeheer, systeemoperatie en marktmeester bij de warmtetransportbeheerder belegd. Dit betekent ook dat de warmtetransportbeheerder volledige zeggenschap moet hebben over het gebruik van het warmtetransportnet. Met het oog hierop is voorgesteld de eigendom van het warmtetransportnet in alle gevallen bij de warmtetransportbeheerder te leggen (artikel 5.15).

6.4. Verplichtingen derden

6.4.1. Warmtetransportcapaciteit alleen voor eigen gebruik

Voorgesteld wordt regels te geven over de overdracht van transportcapaciteit om zoveel als mogelijk te voorkomen dat partijen een onredelijk voordeel kunnen halen uit hun marktpositie. Deze regels moeten eraan bijdragen dat alle partijen (ook kleinere partijen) onder goede voorwaarden gebruik kunnen maken van het warmtetransportnet. Als uitgangspunt geldt dat partijen alleen warmtetransportcapaciteit kunnen contracteren ten behoeve van eigen gebruik (artikel 5.17). Dit is om te voorkomen dat partijen transportcapaciteit contracteren om – in de verwachting dat er schaarste zal optreden op enig moment – deze voor een hogere prijs of tegen ongunstiger voorwaarden door te verkopen. Het overdragen van transportcapaciteit is alleen mogelijk via de warmtetransportbeheerder. Ongebruikte capaciteit kan, in geval van schaarste, door de warmtetransportbeheerder opnieuw in de markt worden aangeboden. Zolang er nog geen sprake is van schaarste zal de warmtetransportbeheerder geen gebruik maken van deze bevoegdheid. De tarieven voor de transportcapaciteit worden niet dubbel in rekening gebracht, maar alleen aan de partij die er daadwerkelijk over kon beschikken.

6.4.2. Afnemers blijven integraal verantwoordelijk

Het is in beginsel aan afnemers van het warmtetransportnet zelf welke warmtebronnen worden gecontracteerd. Dit betekent dat ze ook zelf afspraken maken over de duurzaamheid en beschikbaarheid van de warmte. Het voordeel hiervan is dat het partijen in staat stelt om de keten als geheel efficiënt in te richten (bijvoorbeeld de afstemming tussen de warmte die een partij uit het warmtransportnet haalt en de warmte die lokaal wordt opgewekt) en dat het aansluit bij het uitgangspunt dat het warmtebedrijf de integrale verantwoordelijkheid draagt voor de leveringszekerheid en verduurzaming. De warmtetransportbeheerder heeft dus als zodanig zelf geen verplichtingen ten aanzien van de duurzaamheid van de

warmte op het warmtetransportsysteem. De warmtetransportbeheerder is verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van het warmtetransportnet (het systeem is beschikbaar) en voor het transport (de gecontracteerde transporten kunnen worden uitgevoerd) en de afnemers zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het contracteren van de juiste duurzaamheid, volume en beschikbaarheid van warmtebronnen.

6.5. Noodprocedure

Er kunnen situaties van acute financiële of technische problemen ontstaan waardoor de betrouwbaarheid van warmtetransport in gevaar komt. Mocht dit het geval zijn dan heeft de ACM verschillende mogelijkheden tot ingrijpen. Allereerst kan de ACM haar bevoegdheid op grond van artikel 5.7, derde lid, toepassen en de warmtetransportbeheerder opdragen maatregelen te treffen. Indien de maatregelen niet voldoende zijn kan de ACM een derde opdragen maatregelen te nemen indien deze opdracht noodzakelijk is om de betrouwbaarheid te waarborgen, en de betrouwbaarheid niet voldoende verzekerd kan worden door de warmtetransportbeheerder op te dragen maatregelen te treffen (artikel 9.5). Een ieder is verplicht deze opdracht op te volgen. Deze opdracht zou ook het aanwijzen van een noodwarmtetransportbeheerder kunnen betreffen. Daarnaast kan de ACM een stille bewindvoerder instellen om de betrouwbaarheid van het warmtetransport te herstellen (artikel 9.6). Mocht dit onvoldoende soelaas bieden dan kan de ACM om de betrouwbaarheid van warmtetransport te borgen ook het bestuur vervangen (artikel 9.7). In paragraaf 10.4 is een toelichting op de inventiebevoegdheden van de ACM gegeven.

7. Warmteproductie

7.1. Restwarmte

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling over restwarmte heeft tot doel om de nuttige inzet van restwarmte te stimuleren door het stellen van duidelijke eisen en kaders ten aanzien van de relatie tussen een warmtebedrijf en producent van restwarmte (artikel 6.1 en 6.2). Op basis van de definitie in artikel 1 gelden ervoor thermische energie twee voorwaarden om onder de definitie van restwarmte te vallen. Ten eerste moet de thermische energie een onvermijdelijk restproduct zijn die overblijft bij industriële of andere bedrijfsprocessen. Ten tweede moet gelden dat deze thermische energie zonder een aansluiting op een warmtenet onbenut blijft, doorgaans doordat de warmte in de lucht of op het oppervlaktewater wordt geloosd.

De artikelen 6.1 en 6.2 helpen faciliteren dat een warmtebedrijf en een producent van restwarmte tot een constructieve dialoog komen over de wensen en kansrijkheid van restwarmtebenutting, en waar dat mogelijk blijkt tot een heldere overeenkomst te komen die beide partijen voldoende zekerheden biedt.

Restwarmte is een warmtebron met een significant potentieel om bij te dragen aan duurzame warmtenetten in Nederland, maar de aard van de bron maakt deze ook inherent onzeker. Onderdeel van de onzekerheid is het feit dat de partijen vaak niet goed weten in welke mate restwarmte die vandaag op een locatie beschikbaar is, dat over een aantal jaar nog steeds is. In bepaalde sectoren en bedrijfsprocessen kunnen verduurzamingsmaatregelen zoals elektrificatie of hergebruik van reststromen ertoe leiden dat de restwarmtestroom afneemt in omvang, leveringsprofiel of temperatuur. Er blijft dan minder warmte ongebruikt over. De kans daarop

wordt bepaald door technologische ontwikkelingen, prijsontwikkelingen en veranderingen in wetgeving, beleid en richtlijnen.

Restwarmtelevering aan een warmtebedrijf en interne efficiencyverbetering staan daarmee mogelijk op gespannen voet met elkaar. De correlatie zal per geval verschillen. Het «ophaalrecht», zoals de bepaling in artikel 6.2 kan worden aangeduid, moet handvatten bieden om deze onzekerheden hanteerbaar te maken. Het stimuleert restwarmteproducten om in kaart te brengen welke verduurzamingsmaatregelen zij in de toekomst mogelijk kunnen (of te zijner tijd moeten) nemen en wat het verwachte gevolg daarvan is op de omvang van de restwarmtestroom. Zodoende kunnen zij zich met meer zekerheid committeren aan een leveringsovereenkomst van de verwachte langjarige restwarmte, wat warmtebedrijven ook de zekerheid geeft die nodig is om een robuuste business case en warmtebronnenmix vorm te geven.

Als gevolg van de gehanteerde definitie van restwarmte zijn afvalverbrandingsinstallaties (AVI) en installaties waarin via zogenaamde warmtekrachtkoppeling (WKK) gelijktijdig warmte en elektriciteit wordt geproduceerd, waaronder elektriciteitscentrales, geen restwarmtebronnen en is daarom ook het «ophaalrecht» niet van toepassing op deze warmtebronnen. Met deze installaties wordt warmte geleverd en daarom is de geproduceerde warmte niet als restwarmte te classificeren. Uitzondering hierop is warmte die kan worden teruggewonnen uit de emissies van voornoemde installaties. Die warmte is wél een onoverkomelijk bijproduct welke zonder benutting zou worden geloosd naar de omgeving en geldt derhalve wel als restwarmte. Ook de resterende thermische energie in het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties, dus in de fase tussen het zuiveringsproces en de lozing op het oppervlaktewater, kan worden aangeduid als restwarmte.

7.2. Garanties van oorsprong

Garanties van oorsprong zijn het exclusieve bewijs dat energie uit een hernieuwbare bron is opgewekt. Bewijs over deze herkomst draagt bij aan de ontwikkeling van deze vorm van energieopwekking en transparantie van energieopwekking in het algemeen.

De introductie van verschillende typen garanties van oorsprong was oorspronkelijk een nationale keuze en is inmiddels uitgegroeid tot een verplicht Europees systeem, dat volgt uit verschillende richtlijnen. Het begon met voorlopers van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en garanties van oorsprong voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (HR-WKK). De verplichte garantie van oorsprong voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling is vervolgens opgenomen in richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie. Voor de andere soorten garanties van oorsprong staat de verplichting voor lidstaten om verschillende typen garanties van oorsprong in te voeren in artikel 19 van richtlijn 2018/2001/EU. Deze richtlijn verplicht lidstaten om een systeem voor gas (met inbegrip van waterstof), warmte en koude uit hernieuwbare bronnen in stand te houden, aanvullend op een systeem van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.

De taken en bevoegdheden van de certificering van elektriciteit, warmte en gas uit hernieuwbare energiebronnen is in Nederland op eenzelfde wijze geregeld. De bepalingen over het uitgeven en innemen van garanties van oorsprong komen grotendeels overeen. Voor de verschillende soorten garanties van oorsprong geldt eenzelfde elektronisch systeem dat VertiCer (voorheen: CertiQ en Vertogas) in mandaat van de Minister uitvoert. Een producent kan voor een hoeveelheid geproduceerde

energie onder bepaalde voorwaarden garanties van oorsprong aanvragen. Een voorwaarde voor het aanvragen van garanties van oorsprong is dat een meetbedrijf vaststelt of een installatie en meetinrichting geschikt zijn voor de productie van thermische energie uit hernieuwbare bronnen. Garanties van oorsprong kunnen verhandeld worden en moeten binnen één maand na levering aan een verbruiker worden afgeboekt. Afboeken wil zeggen dat de garanties van oorsprong van de desbetreffende rekening gehaald worden en niet meer opnieuw kunnen worden ingezet.

Aangezien het praktisch niet uitvoerbaar is om te bepalen of thermische energie van een bepaalde temperatuur wordt ingezet voor verwarming of verkoeling is ervoor gekozen om één type garantie van oorsprong te maken voor warmte en koude. Dit wordt een garantie van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen genoemd. Dit type garantie van oorsprong betreft hernieuwbare thermische energie die ten behoeve van verwarming of verkoeling van ruimten of processen wordt geleverd door middel van het transport van water of een andere vloeistof.

Met garanties van oorsprong voor thermische energie kunnen producenten van thermische energie hun opgewekte energie als hernieuwbare energie verkopen en warmteleveringsbedrijven van thermische energie aantonen dat de geleverde thermische energie afkomstig is uit hernieuwbare bronnen. Van belang is daarbij om te benadrukken dat de handel in garanties van oorsprong voor thermische energie is beperkt door artikel 25a, onderdeel b, van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen dienen slechts als bewijs voor levering aan verbruikers die op dezelfde collectieve warmtevoorziening zijn aangesloten als waarop de thermische energie is ingevoed. Voorts geldt dat voor de communicatie aan de verbruiker over de duurzaamheid van de geleverde warmte nadere regels zullen worden gesteld over onder andere een warmte-etiket waarbij meer inzicht wordt gegeven in de duurzaamheid van de geleverde warmte (artikel 2.22). Waar garanties van oorsprong toezien op de inzet van hernieuwbare energie wordt met het warmte-etiket transparant gemaakt wat de uitstoot van broeikasgassen is van de geleverde warmte.

7.3. Wijziging in zeggenschap

In artikel 6.3, eerste en tweede lid, van de Energiewet is een meldplicht voor productie-installaties voor elektriciteit en voor een LNG-installatie of LNG-bedrijf opgenomen. Hiermee is beoogd ongewenste overnames te voorkomen zodat de publieke belangen worden geborgd. Het borgen van deze publieke belangen is voor warmte ook belangrijk. Met het oog hierop is voorgesteld dat een wijziging van zeggenschap in een installatie van een producent van warmte met een vermogen van meer dan 20 MW door één van de betrokken partijen gemeld moet worden aan de Minister (artikel 6.10). Omdat het niet altijd evident is wie de ontvangende partij is gekozen voor een meldplicht voor één van de betrokken partijen. Deze meldplicht is in lijn met de gekozen nadruk op preventie van leveringszekerheidsproblemen in dit wetsvoorstel.

Om de publieke waarden te waarborgen kan de Minister op grond van overwegingen van openbare veiligheid, de leveringszekerheid of de betrouwbaarheid op twee manieren interveniëren. De Minister kan de wijziging verbieden of maatregelen opleggen aan de producent. Om zeker te stellen dat de melding geschiedt en bovenstaande interventies niet vrijblijvend zijn is voorgesteld dat rechtshandelingen die in strijd zijn met de melding, het bovenstaande verbod of de maatregelen, vernietigbaar

zijn. Omdat het weinig zinvol is om deze verplichting op te leggen aan relatief kleine partijen geldt deze meldplicht alleen voor productie-installaties van warmte met een vermogen van meer dan 20 MW. Met de gekozen grens worden enkel de grote productie-installaties van warmte in Nederland geïncludeerd en bovendien sluit deze afbakening aan bij een begrenzing die in Europese wetgeving, zoals in richtlijn 2012/27/EU, vaker wordt gekozen.

8. Tariefregulering

8.1. Tariefregulering levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf

8.1.1. Hoofdpijnen van de nieuwe tariefregulering collectieve warmtevoorzieningen

De tariefregulering van de Warmtewet op basis van de gasreferentie is, zoals in paragraaf 1.2, onder i, is toegelicht, in de context van de energietransitie op de lange termijn niet houdbaar. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld dat de tarieven niet meer zullen worden gebaseerd op de gasreferentie, maar dat er stapsgewijs zal worden overgegaan naar kostengebaseerde tarieven. De overgang naar kostengebaseerde tarieven heeft tot doel ervoor te zorgen dat de tarieven die verbruikers betalen beter aansluiten bij de kosten van de collectieve warmtevoorziening. Verbruikers krijgen hierdoor meer zekerheid dat de tarieven niet hoger liggen dan noodzakelijk is om te voorzien in de warmtelevering. Het warmtebedrijf kan rekenen met inkomsten die zich meer direct verhouden tot de kosten die hij maakt, kosten waar het bedrijf ook zelf op kan sturen. Hierdoor ontstaat de zekerheid dat (efficiënte) kosten, inclusief een redelijk rendement, zich redelijkerwijs kunnen terugverdienen. Die duidelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het doen van verdere investeringen. Bij de opzet van de tariefregulering moet daarom rekening worden gehouden met verschillende doelstellingen:

- a. De tariefreguleringsmethode moet over- en onderrendementen voorkomen. Overrendementen moeten worden voorkomen, omdat deze ten koste van de betaalbaarheid voor verbruikers gaan. Onderrendementen moeten worden voorkomen, omdat op die manier ervoor kan worden gezorgd dat investeringen in collectieve warmtevoorzieningen (naar verwachting) rendabel zijn.
- b. De tariefreguleringsmethode moet een efficiëntieprikkel geven. Een efficiëntieprikkel is nodig om ervoor te zorgen dat warmtebedrijven niet meer kosten maken dan nodig. Een tariefreguleringsmethode die geen efficiëntieprikkel geeft kan bedrijven ertoe aanzetten om de kosten onnodig op te laten lopen, ten koste van de betaalbaarheid voor verbruikers.

Daarnaast is relevant dat de tariefreguleringsmethode rekening houdt met andere beleidsdoelen, zoals de leveringszekerheid en duurzaamheid van collectieve warmtevoorzieningen. De tariefreguleringsmethode is echter niet het (enige) beleidsinstrument om de realisatie van deze doelstellingen te stimuleren. Dat kan ook door normering, beprijzing en subsidiëring. De tariefregulering moet dan wel op een logische manier rekening houden met de extra kosten als gevolg van normering en beprijzing of opbrengsten van subsidies.

Er is een afruil tussen de doelstelling van de tariefregulering om over- en onderrendementen te voorkomen en de doelstelling dat de tariefreguleringsmethode zorgt voor een efficiëntieprikkel. Een tariefreguleringsmethode geeft bijvoorbeeld een sterke prikkel tot kostenefficiëntie als de tarieven die een aangewezen warmtebedrijf in rekening mag brengen

volledig onafhankelijk zijn van de kosten die het warmtebedrijf realiseert. Elke verlaging van de kosten leidt dan namelijk tot een stijging van de winst. Echter, als de tarieven volledig onafhankelijk zijn van de kosten, dan is er een groot risico op over- of onderrendementen. De huidige tariefregulering op basis van de gasreferentie laat deze afruil goed zien. Een stijging of daling van de kosten van collectieve warmtevoorzieningen heeft geen direct effect op de gasreferentie en dus ook niet op de maximale leveringstarieven die een aangewezen warmtebedrijf in rekening mag brengen. Dit geeft warmtebedrijven een sterke prikkel tot kostenefficiëntie. Er is echter ook een groot risico op over- en onderrendementen, omdat de gasreferentie geen gelijke tred houdt met de kosten van collectieve warmtevoorzieningen. Uit de rendementsmonitoring van de jaren 2021/2022 blijkt bijvoorbeeld dat het gewogen gemiddelde rendement van warmtebedrijven binnen redelijke marges blijft, maar dat er uitschieters zijn naar boven en naar beneden. In 2021 en 2022 was er een flinke spreiding te zien in individuele rendementen.

Het andere uiterste is een tariefreguleringsmethode die volledig de kosten (inclusief een redelijk rendement) van het warmtesysteem volgt (ook wel: *cost-plus* methode). Elke stijging of daling van de kosten (terwijl het rendement op geïnvesteerd vermogen is gemaximeerd) leidt dan tot een hoger of lager tarief. Zo'n tariefreguleringsmethode voorkomt het risico op over- en onderrendement, maar geeft geen efficiëntieprikkel. Sterker nog: een warmtebedrijf hoeft helemaal niet op de kosten te letten, want alle kosten die het bedrijf maakt, kunnen worden terugverdiend via de tarieven.

De overgang van de gasreferentie naar kostengebaseerde tarieven heeft tot doel om het risico op over- en onderrendementen te verkleinen, maar tegelijkertijd is het belangrijk om een efficiëntieprikkel te behouden. Met kostengebaseerde tarieven wordt dus geen *cost-plus* tariefreguleringsmethode bedoeld, maar een tariefreguleringsmethode die ervoor zorgt dat de tarieven beter aansluiten bij de onderliggende kosten van collectieve warmtevoorzieningen en tegelijkertijd een efficiëntieprikkel behouden blijft. Voor de tariefmethodieken voor bijvoorbeeld de transmissie- of distributiesysteembeheerders op grond van de Energiewet (thans: netbeheerders van de gas- en elektriciteitsnetten) gelden soortgelijke uitgangspunten.

8.1.2. Stapsgewijze implementatie

Er zijn meerdere redenen die pleiten voor een geleidelijke invoering van een op kosten gebaseerde tariefregulering. Allereerst moeten de ACM en warmtebedrijven voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden. De ACM moet het nieuwe reguleringskader uitwerken en implementeren. Zo moet de ACM over de juiste data van warmtebedrijven beschikken. Dit vergt van warmtebedrijven dat zij hun organisatie en hun boekhouding zodanig inrichten dat ze de door de ACM gevraagde informatie op het juiste detailniveau kunnen opleveren en onderbouwen.

Ten tweede is het verstandig om gedurende de energietransitie te kiezen voor een methodiek die voldoende ruimte voor flexibiliteit laat om aangepast te worden op basis van de specifieke wensen en omstandigheden van dat moment. Op deze manier wordt voorkomen dat een (te) rigide methodiek in dit wetsvoorstel wordt vastgelegd wat tussentijds bijsturen bemoeilijkt.

De inzet van dit wetsvoorstel is om tot een stapsgewijze implementatie van op kosten gebaseerde tarieven te komen, waarbij de tarieven steeds meer en preciezer rekening houden met de verschillen in lokale omstan-

digheden, de kosten van verschillende collectieve warmtevoorzieningen en waarbij het voorkomen van onder- en overrendementen steeds beter verenigd kan worden met efficiëntieprikkels. Onderdelen die nu al kunnen worden gestart, waaronder het opstellen van RAR-regels, kunnen zo snel mogelijk in gang worden gezet. Bovendien is het belangrijk om verbruikers en aangewezen warmtebedrijven voor de korte en de langere termijn voldoende zekerheid te bieden, zodat zij weten waar ze aan toe zijn. Het voorziene verloop van de regulering is daarom opgenomen in het wetsvoorstel en wordt verder uitgewerkt in lagere regelgeving.

Fase 0: verzamelen kosteninformatie op grond van de Warmtewet

In de periode voorafgaand aan inwerkingtreding van de tariefreguleringsbepalingen in dit wetsvoorstel worden de leveringstarieven conform de bepalingen van de Warmtewet bepaald op basis van de gasreferentie. Een aantal tarieven (zoals de tarieven voor aansluitingen, afsluitingen en afleversets) worden nu al gereguleerd op basis van de gemiddelde kosten. De ACM heeft door de inwerkingtreding van artikel 7, tweede tot en met vierde lid, van de Warmtewet (Stb. 2021, 459) aanvullende bevoegdheden gekregen om in te grijpen indien de ACM constateert dat leveranciers als bedoeld in de Warmtewet (hierna: warmtebedrijven) hogere rendementen behalen dan de ACM redelijk acht (de rendementstoets). Dit biedt de ACM mogelijkheden om een start te maken met het verzamelen van gedetailleerde kosteninformatie. Deze informatie heeft de ACM nodig om in het licht van haar bevoegdheden op grond van artikel 7 van de Warmtewet te kunnen vaststellen of er sprake is geweest van een meer dan redelijk rendement. Tegelijkertijd kan de ACM deze informatie ook benutten ten behoeve van het proces richting een steeds meer op kosten gebaseerde tariefregulering zoals die met dit wetsvoorstel wordt voorzien. Op deze manier wordt een eerste stap in het bereiken van meer kostengebaseerde tarieven op de warmtemarkt reeds gezet voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de bepalingen ten aanzien van tariefregulering.

Voorkomen van over- en onderrendementen en efficiëntieprikkel in fase 0

De ACM stelt maximum leveringstarieven vast op basis van de gasreferentie. Doordat het maximum tarief niet gebaseerd is op de onderliggende kosten van collectieve warmtevoorzieningen maar op basis van de onderliggende kosten van aardgas bestaan er risico's voor warmtebedrijven en verbruikers. Voor warmtebedrijven zullen deze zien op het terugverdienen van de kosten. Voor verbruikers bestaat het risico dat er te veel wordt betaald. Artikel 7, tweede tot en met vierde lid, van de Warmtewet geeft de ACM de bevoegdheid om in te grijpen op te hoge rendementen die ontstaan binnen het door de ACM vastgestelde maximumtarief op basis van de gasreferentie. De efficiëntieprikkel bestaat doordat warmtebedrijven die hun kosten weten te verlagen deze winst mogen behouden, zolang het niet tot een onredelijk hoog rendement leidt. In de toepassing van de bepalingen uit artikel 7 zal er een goede balans moeten zijn tussen enerzijds het (tijdelijke) behoud van efficiëntiewinst door het warmtebedrijf en anderzijds het voorkomen van overwinsten.

Fase 1: Vaststelling maximale tarieven kleinverbruikers op basis van een correctie op de gasreferentie of kostengebaseerd referentietarief

Op het moment dat de bepalingen omtrent tariefregulering van dit wetsvoorstel in werking treden, worden de maximale tarieven door de ACM vastgesteld in overeenstemming met het bepaalde in paragraaf 7.1.2. Voor de eerste fase worden de leveringstarieven berekend op grond van een correctie van het gasreferentietarief (artikel 7.2, tweede lid,

onderdeel a). Voor de tariefonderdelen die nu al op basis van de kosten worden gereguleerd, zal de ACM kostengebaseerde tarieven blijven vaststellen (artikel 7.2, tweede lid, onderdeel b). De gasreferentie wordt dan in die zin losgelaten dat de verhogingen van de kosten voor aardgas die geen enkel verband houden met de kosten van collectieve warmte niet worden meegenomen bij het vaststellen van de maximumprijs. Dit is in de eerste plaats de wijziging van de energiebelasting voor aardgas. Zonder deze correctie zou als gevolg van verhoging van de belasting op aardgas het variabele aardgastarief toenemen. Hierdoor stijgen de kosten in de gasreferentie, ondanks dat er geen directe relatie is tussen deze stijging en de kosten van een collectieve warmtevoorziening. Daarnaast is het doel van de verhoging van de energiebelasting van aardgas om het gebruik ervan minder aantrekkelijk te maken ten opzichte van meer duurzame alternatieven, waaronder warmte. Als de stijging van energiebelasting ook doorwerkt in de tarieven voor warmte, zal dit beoogde effect niet bereikt worden. Deze correctie betreft het bevroren van de hoogte van de energiebelasting in toekomstige jaren op het niveau van een peiljaar, zodat de stijging in de energiebelasting van aardgas niet doorwerkt in de stijging van het gasreferentie-tarief. Deze correctie heeft alleen impact op het variabele leveringstarief. Bij algemene maatregel van bestuur zullen hier nadere regels over worden gesteld.

In het wetsvoorstel Wgiw is onder meer de Warmtewet gewijzigd¹⁶ waardoor het mogelijk wordt om op grond van de Warmtewet al op kortere termijn een correctie toe te passen op de gasreferentie. Hiermee wordt fase 1 van de tariefregulering naar voren gehaald. De correctie wordt nader uitgewerkt in een wijziging van het Warmtebesluit.

Voorkomen van over- en onderrendementen en het zorgen voor een efficiëntieprikkel in fase 1

Wijzigingen van warmtetarieven die geen verband houden met de kosten van collectieve warmte zouden kunnen leiden tot over- of onderrendementen bij warmtebedrijven. Dit risico wordt beperkt door de rendementstoets en door de voorgestelde correcties. Omdat leveringstarieven in fase 1 nog steeds niet op kosten zijn gebaseerd, blijft het risico op over- en onderrendementen echter nog relatief hoog. De efficiëntieprikkel uit fase 0, die volgt uit het feit dat er maximumtarieven worden vastgesteld, wordt gehandhaafd.

Fase 2: vaststellen van maximale tarieven kleinverbruikers op basis van kostengebaseerde tariefformules

Het streven is om zo snel mogelijk over te kunnen stappen op de tariefmethodiek van fase 2 (kostengebaseerde tarieven voor alle tariefonderdelen). Fase 2 tariefregulering treedt in werking bij klein koninklijk besluit. Voorafgaand aan dit besluit zal de uitwerking van de kostengebaseerde tariefsystematiek in relatie tot het flankerend beleid en de resulterende eindgebruikerskosten moeten worden bezien.

In fase 2 worden maximale tarieven berekend in overeenstemming met het bepaalde in paragraaf 7.1.3. Voor de tariefonderdelen die nu al op basis van de kosten worden gereguleerd (zoals aansluitingen, afsluitingen en afleversets) zal de ACM kostengebaseerde tarieven blijven vaststellen (artikel 7.3, tweede lid, onderdeel a). Daarbij kan de ACM, net als onder de Warmtewet, verschillende tarieven vaststellen voor verschillende subcategorieën van goederen en diensten, zoals bijvoorbeeld voor verschillende types afleversets. Voor leveringstarieven wordt in deze fase

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 10.

niet meer uitgegaan van een gecorrigeerd gasreferentietarief. De tarieven worden bepaald op basis van de onderliggende kosten van collectieve warmtevoorzieningen. Met dit doel zal de ACM kostengebaseerde tariefformules vaststellen (artikel 7.3, tweede lid, onderdeel b). Tarieven en tariefformules worden zo vastgesteld dat zij warmtebedrijven stimuleren om efficiënte kosten te maken, een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening waarborgen en de ontwikkeling van collectieve warmte, dat wil zeggen aanleg en uitbreiding van collectieve systemen, bevorderen.

De ACM kan verschillende tariefformules vaststellen voor verschillende typen collectieve warmtevoorzieningen. Dit betekent dat de ACM collectieve warmtevoorzieningen in categorieën in kan delen, bijvoorbeeld op basis van de gebruikte warmtebron, waarvoor verschillende tariefformules worden vastgesteld die de kostenstructuur in desbetreffende categorie reflecteren. Daarnaast kunnen er andere tariefformules worden vastgesteld voor nieuwe systemen, waarvan de (kosten)gegevens vanaf het begin volgens de RAR-regels worden geregistreerd. De gegevens van deze nieuwe systemen zullen dus direct bruikbaar zijn voor tariefregulering, anders dan voor oude systemen waarvoor vaak minder informatie beschikbaar zal zijn. Naast verschillende formules voor verschillende categorieën collectieve warmtevoorzieningen kunnen er ook voor verschillende types warmte, zoals verschillende temperaturen, en voor koude, verschillende formules worden vastgesteld.

De warmtebedrijven zullen zelf hun maximale tarieven berekenen door in deze formules op de door de ACM voorgeschreven wijze hun eigen gegevens in te vullen. Het kan dan gaan om kostengegevens maar ook gegevens over belangrijke kostenbepalende factoren, bijvoorbeeld het aantal aansluitingen of de hoeveelheid geleverde warmte. Bij het vaststellen van de formules wordt ook rekening gehouden met verleende subsidies aan het aangewezen warmtebedrijf en de ontvangen kostendekkingsbijdragen. De maximale tarieven kunnen dus per collectieve warmtevoorziening verschillen. Naar verwachting zullen de warmtetarieven voor sommige verbruikers dalen in vergelijking met de gasreferentie, en voor sommige stijgen. Doordat de ACM per categorie collectieve warmtevoorzieningen kostengebaseerde tariefformules vaststelt in plaats van tarieven, kan er beter rekening worden gehouden met verschillen tussen collectieve warmtevoorzieningen, terwijl tariefregulering uitvoerbaar blijft. De ACM heeft in haar uitvoeringstoets gewezen op de grote verschillen tussen collectieve warmtevoorzieningen, die door het onderzoek van TNO aan het licht kwamen.¹⁷ Door deze verschillen zou het vaststellen van kostengebaseerde tarieven die op alle collectieve warmtevoorzieningen uit een bepaalde categorie van toepassing zouden zijn, leiden tot een aanzienlijk risico op onder- en overrendementen. Dit omdat dan onvoldoende rekening kan worden gehouden met juist de specifieke kenmerken van de collectieve warmtevoorziening die de grote kostenverschillen veroorzaken. Gezien het grote aantal warmtekavels zou het vaststellen van het tarief per warmtekavel tot een grote uitvoeringslast bij de ACM leiden. Door het vaststellen van tariefformules wordt deze uitvoeringslast beperkt, omdat de warmtebedrijven de formules zelf toepassen. Uiteraard zal de ACM toezicht houden op de juiste toepassing van de formules, en zal de ACM de mogelijkheid hebben om bij de onjuiste toepassing van de tariefformules in te grijpen. Ook worden de aangewezen warmtebedrijven verplicht om de berekeningen van de maximumtarieven te publiceren. De ACM zal toezicht houden op het openbaar maken van deze informatie.

¹⁷ TNO (2023), Review Gegevens rendementsmonitor – Toezicht op kostengebaseerde tarieven

De kostengebaseerde methode van tariefregulering kan, naarmate de ACM beschikt over meer informatie over de kosten, steeds fijnmaziger worden. De mogelijkheid ontstaat zo om tarieven vast te stellen die een nauwkeurigere afspiegeling vormen van de onderliggende kosten van de collectieve warmtevoorziening waarop de verbruikers zijn aangesloten, waarbij tegelijk prikkels tot efficiëntie worden behouden. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de uitwerking van deze systematiek (artikel 7.3, zevende lid).

Voorkomen van over- en onderrendementen en zorgen voor een efficiëntieprikkel in fase 2

Door een betere aansluiting op de kosten van collectieve warmtevoorzieningen en de toepassing van tariefformules wordt in fase 2 het risico op over- en onderrendementen steeds meer beperkt. Het risico wordt steeds kleiner naarmate de methode fijnmaziger wordt en deze de onderliggende kosten reflecteert. Tegelijkertijd kan de efficiëntieprikkel blijven bestaan, bijvoorbeeld als de ACM de tariefformules (deels) op een benchmark baseert, door voor bepaalde kosten uit te gaan van gemiddelde kosten van collectieve warmtevoorzieningen van hetzelfde type. Daardoor kunnen de maximumtarieven lager of hoger zijn dan de werkelijke kosten van een specifieke collectieve warmtevoorziening, afhankelijk van de efficiëntie van het aangewezen warmtebedrijf. In de eerste jaren van fase 2, als de methode nog niet voldoende fijnmazig is, zal het vaak moeilijk zijn om het voorkomen van onder- en overrendementen te verenigen met het behoud van efficiëntieprikkels en zal daarin een afweging gemaakt moeten worden. Bij deze afweging zal de ACM rekening houden met de doelen van tariefregulering. In de loop van fase 2 wordt de tariefregulering naar verwachting meer fijnmazig zodat het voorkomen van over- of onderrendementen beter verenigd kan worden met efficiëntieprikkels. Doordat in fase 2 tarieven steeds beter de efficiënte kosten zullen gaan benaderen, wordt het risico op overrendementen klein. Daarom is het ook niet nodig dat de rendementstoets blijft bestaan. Het voortbestaan van de rendementstoets zou de efficiëntieprikkels die in de tariefregulering worden ingebouwd sterk verminderen. Ook leidt de combinatie van tariefregulering en de rendementstoets tot een asymmetrisch reguleringsrisico, waarbij het warmtebedrijf wel het risico op onderrendement draagt, maar daarvoor niet wordt gecompenseerd met een kans op een hoger rendement. Dit verlaagt de investeringsprikkels en heeft daarmee een negatieve impact op de ontwikkeling van collectieve warmte. Om deze reden wordt de rendementstoets tegelijkertijd met de start van fase 2 van de tariefregulering afgeschaft.

Fase 3: vaststelling maximale tarieven op basis van toegestane of beoogde inkomsten

Gedurende fase 1 en 2 kan de ACM zich voorbereiden op het hanteren van de meest fijnmazige vorm van kostengebaseerde tariefregulering; vaststelling van tarieven op basis van beoogde of toegestane inkomsten. Op het moment dat de ACM voldoende informatie beschikbaar heeft, kan worden besloten om tot deze fase van tariefregulering over te gaan en de daarvoor relevante artikelen bij koninklijk besluit in werking te laten treden. In paragraaf 7.1.4 van het wetsvoorstel zijn de regels voor fase 3 neergelegd.

Bij deze manier van reguleren stelt de ACM de tarieven vast op een dusdanig niveau dat het aangewezen warmtebedrijf haar efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen, terugverdient.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de ACM in het methodebesluit kan kiezen voor een reguleringssystematiek met omzetregulering of voor een reguleringssystematiek zonder omzetregulering. Bij omzetregulering heeft het aangewezen warmtebedrijf de garantie op het behalen van een bepaald niveau van inkomsten. De ACM stelt in dat geval de toegestane inkomsten per aangewezen warmtebedrijf of per warmtekavel vast op basis van de methode. Als de omzet hoger of lager uitvalt dan verwacht, wordt dit betrokken bij de berekening voor een volgend jaar. Bij een reguleringssystematiek zonder omzetregulering zijn de inkomsten van het aangewezen warmtebedrijf afhankelijk van de ontwikkeling van de volumes. De inkomsten van het aangewezen warmtebedrijf kunnen dan afwijken van de beoogde inkomsten in het geval dat de volumeontwikkeling afwijkt van de ontwikkeling van de rekenvolumes. In het geval van een reguleringssystematiek zonder omzetregulering stelt de ACM naast de beoogde inkomsten ook de rekenvolumes vast op basis van de methode.

In fase 3 verandert de manier waarop de tarieven worden vastgesteld. De ACM stelt geen tariefformules of referentietarieven meer vast. Het aangewezen warmtebedrijf maakt een tariefvoorstel op basis van door de ACM vastgestelde beoogde of toegestane inkomsten. Dit tariefvoorstel moet vervolgens door de ACM goedgekeurd worden. Net als in fase 2, kunnen tarieven dus per warmtevoorziening verschillen. Fase 3 biedt echter meer mogelijkheden om maatwerk toe te passen in het vaststellen van de (efficiënte) kosten die het aangewezen warmtebedrijf mag terugverdienen op elk van zijn kavels. Daarnaast krijgt het aangewezen warmtebedrijf meer vrijheid om zelf de tariefstructuur te bepalen.

De beoogde of toegestane inkomsten kunnen op verschillende manieren worden berekend, zoals bijvoorbeeld op basis van de gerealiseerde kosten van een collectieve warmtevoorziening, op basis van de inkomsten gebaseerd op maatstafconcurrentie of op basis van complexere vormen van benchmarking van de kosten. Een voordeel van maatstafconcurrentie is dat het een sterke efficiëntieprikkel bevat voor aangewezen warmtebedrijven. Dit omdat warmtebedrijven binnen deze methode eventuele winst die ontstaat, doordat zij beter presteren (lagere kosten maken) dan vergelijkbare aangewezen warmtebedrijven binnen de maatstaf, mogen behouden.

Gegeven de complexiteit van de methodiek en de hoge informatiebehoefte, gekoppeld aan de heterogeniteit van collectieve warmtevoorzieningen, zal met deze fase pas na een aantal reguleringsperiodes kunnen worden gestart.

Voorkomen van over- en onderrendementen en het zorgen voor een efficiëntieprikkel in fase 3

Voor fase 3 geldt dat in de tarieven nog beter rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden. Dit voorkomt onder- en overrendementen. Het baseren van tarieven op werkelijke kosten kan echter ook de efficiëntieprikkels verminderen. De efficiëntieprikkels kunnen worden behouden door bijvoorbeeld het gebruik van maatstafconcurrentie of benchmarking. In de vormgeving van de regulering is er continu sprake van een zoektocht naar de optimale balans tussen het uitlokken van investeringen bij aangewezen warmtebedrijven zodat verbruikers betrouwbare en duurzame warmte geleverd krijgen, het voorkomen van (structurele) overwinsten bij aangewezen warmtebedrijven zodat verbruikers niet onnodig veel betalen voor hun warmte en het zorgen voor prikkels om efficiënt te investeren en opereren.

8.1.3. Tariefdifferentiatie tussen warmtekavels vanaf fase 2

Mogelijke verschillende maximale tarieven per warmtekavel vanaf fase 2

Door het toepassen van kostengebaseerde tariefformules ontstaan er vanaf fase 2 verschillen tussen de maximale tarieven en daarmee ook de gehanteerde tarieven tussen verschillende warmtekavels. Hiermee ontstaat het risico op grote tariefverschillen tussen warmtekavels en het risico op stijgingen van de tarieven op het moment dat fase 2 van de tariefregulering in werking treedt. Het is niet eenvoudig op voorhand een goede inschatting te maken van de mate waarin deze risico's zich zullen voordoen. Het uitgangspunt is dat gemeenten in hun warmteprogramma alleen in die wijken zullen kiezen voor collectieve warmte waar dit maatschappelijk gezien de meest efficiënte oplossing is. Dit betekent in principe dat het risico op onaanvaardbaar hoge kosten voor de verbruikers worden beperkt. De tariefsystematiek van fase 2 zou er echter op sommige plaatsen toe kunnen leiden dat de warmtetarieven in bestaande warmtekavels met relatief hoge efficiënte kosten toenemen. Voor bestaande warmtekavels met relatief lage efficiënte kosten geldt het omgekeerde. Het is op dit moment niet mogelijk om volledig in te schatten hoe groot de verschillen zullen zijn. Dit komt doordat er onvoldoende inzicht is in de kosten van verschillende collectieve warmtevoorzieningen, en omdat het nog niet zeker is in hoeverre de tarieven de onderliggende kostenverschillen zullen reflecteren. Idealiter worden alleen de kostenverschillen buiten de invloed van het warmtebedrijf weerspiegeld in de tariefverschillen, terwijl de verschillen die het gevolg zijn van de mate efficiëntie, niet tot verschillende tarieven leiden. Op dit moment is er nog onvoldoende inzicht in de oorzaken van de kostenverschillen. Ook is de precieze uitwerking van de tariefregulering en daarmee de mate waarin kostenverschillen tot tariefverschillen zullen leiden, nog niet bekend.

Enig inzicht in de financiële impact van kostengebaseerde regulering op verbruikers kan verkregen worden op basis van de data uit de rendementsmonitor van de ACM. Volgens het onderzoek dat de TNO op de data uit de rendementsmonitor voor het jaar 2021 heeft uitgevoerd, kunnen de kosten tussen warmtesystemen met factor vier-vijf verschillen.¹⁸ Op basis van de verdere analyse van deze data is de eerste, zeer voorlopige indicatie dat ongeveer de helft van de verbruikers van bestaande warmtevoorzieningen, 45%-64%, onder kostengebaseerde tariefregulering minder zal gaan betalen voor warmte dan het «niet meer dan anders tarief» (hierna: NMDA-tarief). Een beperkter aantal verbruikers (ongeveer 5% á 10%) zal op basis van deze voorlopige analyse meer dan 50% meer betalen dan gemiddeld. Voor 1%-3% van de verbruikers kunnen de tarieven meer dan twee keer de gemiddelde warmteprijs bedragen. Zonder aanvullend flankerend beleid zou een dergelijke stijging voor sociaal kwetsbare huishoudens kunnen leiden tot een verhoging van de energie-armoede. Deze cijfers hebben slechts beperkte waarde omdat de kostendata uit de rendementsmonitor niet verzameld zijn met het doel om precieze inschatting te geven van kosten per warmtenet, maar met het doel om een globaal beeld te kunnen geven van de rendementen in de gehele warmtesector. Daarom is de kwaliteit van de kostendata uit de rendementsmonitor beperkt. Daarnaast is de precieze uitwerking van de kostengebaseerde tarieven nog niet bekend, waardoor het nog niet duidelijk is of alle kostenverschillen ook tot tariefverschillen zullen leiden.

Een deel van de verschillen is mogelijk veroorzaakt door de verschillen in de wijze waarop de boekhouding wordt gevoerd. In 2021 golden er nog geen RAR-regels die een uniforme boekhouding voorschrijven. Dit zal

¹⁸ TNO (2023), Review gegevens rendementsmonitor, p. 6.

veranderen wanneer de nieuwe regels ten aanzien van tariefregulering worden ingevoerd. Daarnaast zullen niet alle kostenverschillen in de praktijk leiden tot tariefverschillen, zoals hierboven toegelicht. De hierboven geschetste variatie in de warmtetarieven die in de Nederlandse situatie zou kunnen optreden sluit aan bij wat kan worden verwacht op basis van de praktijk in andere landen. In Denemarken bijvoorbeeld betalen de klanten van de duurste warmtesystemen ongeveer drie à vier keer zo veel als klanten van de goedkoopste warmtesystemen.¹⁹ Ook in Finland en Zweden zijn de tariefverschillen tussen warmtesystemen aanzienlijk. De tariefverschillen zijn een directe consequentie van de keuze voor kostengebaseerde tarieven en zijn ook nodig voor het bestaan van de juiste prikkels. Waar kosten relatief laag zijn, zal het vaak ook maatschappelijk gewenst zijn dat er een collectieve warmtevoorziening tot stand komt, terwijl op locaties waar de kosten van collectieve warmte relatief hoog zijn, andere duurzame warmteoplossingen vanuit het maatschappelijk perspectief vaak meer gewenst zijn. Tarieven die lokale kosten reflecteren zorgen ervoor dat de gemeenten deze kosten meenemen in hun besluitvorming om op bepaalde locaties wel of geen collectieve warmtevoorzieningen aan te leggen. Het creëren van deze prikkels is een van de redenen waarom is gekozen voor kostengebaseerde tarieven per warmtekavel en niet per aangewezen warmtebedrijf. Een ander nadeel van tarieven per aangewezen warmtebedrijf is dat bij de overdracht van een aanwijzing naar een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, de tarieven sterk zouden kunnen wijzigen. Verder zouden kostengebaseerde tarieven per aangewezen warmtebedrijf leiden tot ongelijkheid tussen verbruikers van grote warmtebedrijven met meerdere warmtekavels die hun tarieven kunnen middelen en verbruikers van kleine warmtebedrijven die dat niet kunnen. Daarmee zouden grote warmtebedrijven worden bevoordeeld en kleine, bijvoorbeeld gemeentelijke of coöperatieve warmtebedrijven, worden benadeeld.

In landen waar tariefverschillen al langer bestaan, lijken deze geaccepteerd te zijn. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat tariefdifferentiatie in die landen tot maatschappelijke discussies leidt. Denemarken en Zweden behoren ondanks de aanzienlijke tariefverschillen tot de landen waar men het meest tevreden is over de tarieven van en collectieve warmte in het algemeen.²⁰ In Nederland is momenteel nog 95% van de huishoudens aangesloten op aardgas en betalen de huishoudens daarvoor, afhankelijk van het zelfgekozen energiecontract, redelijk vergelijkbare tarieven. Ook zijn de verschillen in tarieven die verbruikers voor warmtelevering betalen klein omdat de regulering op de gasreferentie is gebaseerd. Het is dan ook onzeker of grote tariefverschillen voor collectieve warmte in Nederland, zeker als de tarieven op bepaalde warmtekavels erg hoog zijn, als maatschappelijk aanvaardbaar zullen worden gezien. Dit zal wellicht ook afhankelijk zijn van de koopkracht van de verbruikers.

Instrumenten in wetsvoorstel en Wgiw die tariefdifferentiatie en extreem hoge tarieven beperken

Dit wetsvoorstel en de voorgenomen uitwerking van tariefregulering in fase 2 in de lagere regelgeving bevatten enkele instrumenten om de tariefdifferentiatie en het risico op extreem hoge prijzen voor warmte te beperken. Ten eerste zal de ACM RAR-regels vaststellen, die ertoe zullen leiden dat warmtebedrijven hun kosten op een uniforme manier zullen registreren. Dit beperkt de verschillen in de gerapporteerde kosten en de

¹⁹ Danish Energy Agency (2023)

²⁰ Billerbeck, A. et al (2023) Perception of district heating in the context of price regulation, 2023 19th International Conference on the European Energy.

mogelijkheden voor warmtebedrijven om hun kosten kunstmatig te verhogen. Ten tweede is het voornemen om in lagere regelgeving aan de ACM de mogelijkheid te geven om in fase 2 de kosten in het tariefformulebesluit gedeeltelijk te normeren op basis van de kosten die voor een gemiddelde collectieve warmtevoorziening met gegeven kenmerken kunnen worden verwacht. Dit betekent dat niet alle kostenverschillen zich zullen vertalen in tariefverschillen. De normering en de voorgestelde vereisten ten aanzien van transparantie zullen ook leiden tot efficiëntieprikkels. De verwachting is daarom dat op termijn de tarieven de efficiënte kosten zullen benaderen, waardoor ook de verschillen in tarieven worden beperkt. In fase 3 zal naar verwachting meer gedetailleerde controle op de efficiëntie van de kosten van specifieke warmtevoorzieningen mogelijk zijn.

In sommige gevallen kunnen echter ook efficiënte kosten heel hoog zijn. Voor nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorzieningen beperkt het proces rondom de aanwijzing van het warmtebedrijf het risico op lokaal hele hoge tarieven. Bij de aanvraag om een aanwijzing zal het warmtebedrijf een globaal kavelplan moeten overleggen. Onderdeel daarvan is een beschrijving op hoofdlijnen van de onderdelen van een uitgewerkt kavelplan en derhalve zal het op hoofdlijnen informatie moeten bevatten over indicatieve tarieven. Een aangewezen warmtebedrijf moet vervolgens een uitgewerkt kavelplan opstellen met daarin opgenomen een indicatie van kosten en tarieven. In lagere regelgeving zal worden opgenomen dat warmtebedrijven hiervoor een door de ACM vastgesteld format en rekenmodellen moeten gebruiken. De indicatieve tarieven worden dan onderbouwd met de kostencomponenten waaruit deze zijn opgebouwd en, indien deze beschikbaar zijn, met de bijbehorende indexatie-indices of openbare markt cijfers. De tarieven kunnen op deze wijze voorspelbaar meebewegen gedurende de periode tussen het vaststellen van het uitgewerkt kavelplan en het doen van een aanbod om aan te sluiten en de leveringsovereenkomsten. Het college kan weigeren met een uitgewerkt kavelplan in te stemmen als het deze (indicatie van de) kosten en tarieven maatschappelijk onaanvaardbaar acht. Daarnaast zal in lagere regelgeving aan de ACM de mogelijkheid worden gegeven om in fase 2 de indicatie van de vaste kosten, zoals opgenomen in het uitgewerkt kavelplan, op te nemen als norm in de tariefformule voor de transport- en leveringstarieven. Hiermee komt de indicatie zoals weergegeven in het uitgewerkt kavelplan ook tot uiting in de gereguleerde tarieven, wat in ieder geval meer zekerheid biedt over het toekomstige vaste tarief. Ten slotte kunnen de potentiële verbruikers ervoor kiezen om niet op een collectieve warmtevoorziening aan te sluiten, maar een alternatieve duurzame warmteoplossing te realiseren in de woning of het gebouw.

De Wgiw regelt dat de gemeente de betaalbaarheid moet borgen als zij, naast het aanwijzen van de warmtekavel, ook in het omgevingsplan opneemt dat het transport van aardgas op termijn wordt beëindigd en er in het aangewezen gebied een verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen wordt geïntroduceerd (de zogenoemde aanwijsbevoegdheid). Bij het wijzigen van het omgevingsplan moeten gemeenten inzicht geven in de betaalbaarheid van de verduurzamingsmaatregelen voor de verschillende gebouwgebruikers en -gebruikers in de wijk. Bij de overstap op een collectieve warmtevoorziening heeft de gemeente de informatie uit het uitgewerkt kavelplan nodig om die kosten te kunnen schetsen. De gemeente zal hierbij ook de beschikbare subsidies voor de verbruiker en voor het warmtebedrijf betrekken.

In het ontwerp-Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie worden instructieregels opgenomen ten aanzien van wanneer de overstap op een collectieve warmtevoorziening voor het overgrote deel van de wijk betaalbaar is en wanneer dus de aanwijsbevoegdheid ingezet mag worden. Gemeenten moeten hieraan voldoen bij de wijziging van het omgevingsplan. Dit geldt dus alleen voor situaties waarbij een collectieve warmtevoorziening in een gebied wordt aangelegd waar ook de aanwijsbevoegdheid wordt gebruikt en men dus over moet stappen op een duurzame energievoorziening.

Aanvullende instrumenten

Ook bestaan er buiten dit wetsvoorstel instrumenten die ingezet kunnen worden om het risico op hoge tarieven te beperken (zie ook paragraaf 16.4.). Zo zijn er subsidies beschikbaar voor warmtebronnen (SDE++-regeling), de aanleg van warmtenetten (de WIS). Op dit moment zijn deze subsidies vooral bedoeld om de businesscase rendabel te maken. Naarmate tarieven steeds meer op kosten zijn gebaseerd, is de verwachting dat de onrendabele top steeds meer verdwijnt en het doel van subsidies zal verschuiven naar het borgen van betaalbaarheid. Daarnaast zijn er verschillende instrumenten beschikbaar voor gebouw-eigenaren om zich op collectieve warmte aan te sluiten, bijvoorbeeld de ISDE-regeling, SAH-regeling, Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (SVVE) en het Warmtefonds. Deze instrumenten verminderen de kosten die een gebruiker maakt bij overstap naar warmte en verhogen daarmee de betaalbaarheid. Daarnaast zijn er verschillende nieuwe financieringsinstrumenten in voorbereiding zoals een waarborgfonds en een nationale deelneming, die het risico voor warmtebedrijven (waaronder het vollooprisico) verder beperken. Deze financieringsinstrumenten moeten leiden tot een verlaging van de financieringskosten en als gevolg daarvan ook een verlaging van de tarieven. Ten slotte kan het publiek meerderheidsaandeel in aangewezen warmtebedrijven ook bijdragen aan de betaalbaarheid, omdat naar verwachting een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder zal laten wegen dan commerciële belangen.

Ondanks deze mechanismes die het risico op lokaal hoge tarieven beperken, wordt het risico op hoge tarieven niet volledig weggenomen. Niet binnen dit wetsvoorstel en ook niet met de op dit moment bestaande beleidsinstrumenten die met name zien op nieuwe collectieve warmtevoorzieningen. Bestaande collectieve warmtevoorzieningen kunnen door historische ontwikkeling of calamiteiten relatief hoge efficiënte kosten hebben. Daarnaast kunnen bestaande collectieve warmtevoorzieningen niet met terugwerkende kracht gebruik maken van later inwerking getreden subsidieregelingen en flankerend beleid. Bij de overstap naar kostengebaseerde tarieven zijn er dus minder mogelijkheden om bij te sturen op de maatschappelijke aanvaardbaarheid van kostengebaseerde tarieven voor bestaande collectieve warmtevoorzieningen dan dat die er zijn voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen. Ook zullen bestaande collectieve warmtevoorzieningen veelal een verduurzamingsopgave hebben. Het is dus mogelijk dat aanvullende instrumenten nodig zullen zijn om tariefstijgingen voor sommige consumenten als gevolg van de invoering van kostengebaseerde tarieven te dempen en om een eventuele toename van energie-armoede te voorkomen. Het is op dit moment niet mogelijk om met zekerheid te berekenen hoe groot de veranderingen in de warmtetarieven zullen zijn, en dus hoeveel het zou kosten om plaatselijk hoge tarieven voor een deel van de gebruikers te voorkomen. Dit wordt veroorzaakt door een onvolledig inzicht in de kosten van

warmtebedrijven, doordat het deels om nieuwe collectieve warmtevoorzieningen zal gaan waarvoor de aantallen en de kosten nog niet bekend zijn en omdat het bedrag afhankelijk is van de gekozen maatstaf van betaalbaarheid.

8.1.4. Regulatorische accountingregels (RAR-regels)

Essentieel voor een kostengebaseerde tariefregulering is dat de ACM over voldoende robuuste en kwalitatieve informatie over kosten, volumes, factoren die de kosten bepalen en andere noodzakelijke gegevens beschikt om daadwerkelijk in staat te zijn om middels deze methodes kostengebaseerde tarieven of tariefformules vast te kunnen stellen. De ACM zal vooruitlopend op elke reguleringsfase beginnen met het verzamelen van deze informatie, zodat zij op het moment waarop de desbetreffende fase in werking treedt de methodiek van deze fase kan toepassen. Onderdeel van de reguleringsystematiek en de stapsgewijze implementatie ervan is het vaststellen van de RAR-regels door ACM en het aan warmtebedrijven kunnen verzoeken om informatie op basis van deze regels (artikel 7.8). Hiermee kunnen de warmtebedrijven juiste en eenduidige informatie aanleveren bij de ACM voor het vaststellen van de kosten. Dit vereist tevens dat warmtebedrijven hun interne organisatie, in het bijzonder hun boekhouding, hierop hebben aangepast, zodat de juiste informatie aangeleverd kan worden. Daarom schrijft artikel 7.9 van dit wetsvoorstel voor dat warmtebedrijven voor gereguleerde diensten een afzonderlijke boekhouding moeten houden.

8.1.5. Behoud van adaptatievermogen

In dit wetsvoorstel is geen expliciete datum vastgelegd waarop er over wordt gegaan van fase 1 van de tariefregulering naar fase 2 en vervolgens fase 3. Alleen in geval van robuuste onderbouwing op basis van solide kostengegevens kan een volgende fase in de tariefregulering worden ingezet. Een te vroege overgang, zonder die onderbouwing, leidt tot een toename van onzekerheid voor warmtebedrijven en verbruikers. Tegelijkertijd kan een te late overgang naar een fijnmazige methodiek leiden tot overrendementen waardoor verbruikers benadeeld worden of onderrendementen waardoor er onvoldoende wordt geïnvesteerd.

Op dit moment wordt verwacht dat de overgang van de huidige tariefstelling op basis van een correctie van de gasreferentie of een kostengebaseerd referentietarief (fase 1) en tariefformules (fase 2) naar een kostengebaseerde tariefmethodiek waarbij de ACM toegestane of beoogde inkomsten vaststelt (fase 3) rond 2033 zal zijn afgerond (drie tot vier reguleringsperiodes) met de wetenschap dat ook daarna steeds bijstellingen en actualisatie nodig zullen zijn.

Een (te) rigide methodiek vastgelegd in dit wetsvoorstel bemoeilijkt tussentijdse sturing. Om die reden wordt er in dit wetsvoorstel een methodiek voor de tariefregulering voorgesteld die voldoende flexibiliteit en adaptatievermogen met zich meebrengt om rekening te kunnen houden met de specifieke wensen en omstandigheden die zich tijdens de transitie kunnen voordoen. Zoals hiervoor toegelicht kan gedurende het transitieproces op het moment dat op basis van de dan beschikbare informatie de tijd daarvoor rijp is, worden besloten om over te stappen naar een andere tariefreguleringssystematiek. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om in de lagere regelgeving nadere regels vast te stellen, waarmee de invulling van de tariefregulering nader kan worden vorm gegeven en geconcretiseerd. Dat biedt de mogelijkheid om op het moment dat die regels worden ingevuld rekening te houden met de op dat moment meest actuele situatie en de behoeftes en

voorkeuren die op dat moment bij de verschillende belanghebbende partijen bestaan.

8.1.6. Transparantiebepalingen

Tariefregulering is niet het enige instrument dat gebruikt kan worden om verbruikers te beschermen tegen onredelijk hoge kosten en tarieven. Eén van de alternatieve of aanvullende instrumenten is het stellen van transparantie-eisen over de gehanteerde tarieven en de kosten. Transparantie daarover stelt verbruikers in staat om warmtebedrijven aan te spreken als er sprake is van relatief hoge kosten en tarieven. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een aantal transparantiebepalingen.

In de eerste plaats worden aangewezen warmtebedrijven verplicht om de gehanteerde tarieven openbaar te maken. Hiermee kunnen verbruikers en gemeenten de daadwerkelijk gehanteerde tarieven van verschillende warmtebedrijven en van verschillende warmtekavels met elkaar vergelijken.

Een tweede onderdeel van deze transparantiebepalingen betreft openbaarheid over de kosten van de collectieve warmtevoorziening. Als de tariefregulering zich in fase 2 bevindt, berekenen aangewezen warmtebedrijven zelf hun maximale leveringstarieven met gebruik van de door de ACM vastgestelde formule. Om verbruikers transparantie te bieden over de onderliggende kosten waarop deze tarieven zijn gebaseerd, dienen warmtebedrijven deze berekeningen te publiceren voor zover dit geen bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft. Voor die goederen of diensten waarvoor de ACM kostengebaseerde maximumtarieven vaststelt, publiceert de ACM de berekening van die tarieven voor zover het geen bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft.

In de eerste fase van de tariefregulering (correctie op de gasreferentie) zijn de leveringstarieven nog niet gebaseerd op de kosten van collectieve warmte en is het daarom voor de ACM niet mogelijk om de onderliggende kosten waarop de tarieven zijn gebaseerd openbaar te maken. Wel voert de ACM elke twee jaar een rendementsmonitor uit en verkrijgt daarmee inzicht in het behaalde rendement per aangewezen warmtebedrijf. Om de verbruikers in ieder geval op bedrijfsniveau inzicht te geven in de behaalde rendementen, is in dit wetsvoorstel opgenomen dat de ACM voor alle warmtebedrijven die zijn meegenomen in de rendementsmonitor het behaalde rendement over de gemonitorde jaren publiceert. De Minister zal in de lagere regelgeving uitwerken welke groep warmtebedrijven moet worden meegenomen in de rendementsmonitor en waarvoor het behaalde rendement door de ACM wordt gepubliceerd. Ten slotte kan de ACM alle gegevens die ze verzamelt ten behoeve van tariefregulering publiceren in een marktmonitor voor zo ver het geen bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft. Een dergelijke monitor kan bijvoorbeeld informatie bevatten over tarieven, aantal aansluitingen, volumes van geleverde warmte, gebruikte warmtebronnen, leeftijd van warmtenetten of kosten van warmtebedrijven.

8.2. Tariefregulering levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf aan grootverbruikers

De tarieven voor grootverbruikers worden gedurende de eerste fase van de tariefregulering niet gereguleerd. Deze gehanteerde tarieven komen tot stand door onderhandeling tussen de grootverbruiker en het aangewezen warmtebedrijf. Hierbij geldt dat het aangewezen warmtebedrijf de eerste drie jaar na aanvang van de warmtelevering niet een hoger tarief in rekening mag brengen dan het maximale tarief dat hij op grond van

artikel 2.29, tweede lid, onderdeel a, onder 3, heeft gemeld ten behoeve van de inventarisatie van de opt out, indien deze heeft plaatsgevonden. Vanaf het moment dat de ACM kostengebaseerde tariefformules voor leveringstarieven gaat vaststellen, hoeven deze tarieven niet direct ook te worden vastgesteld voor grootverbruikers. Het is niet vanzelfsprekend om de grootverbruikerstarieven meteen te reguleren zodra fase 2 in gaat. Het is heel complex om bij regulering in fase 2 voldoende differentiatie in tarieven aan te brengen om rekening te houden met de diversiteit van de grootverbruikers als het gaat om de kosten die het leveren van warmte aan grootverbruikers met zich meebrengt en de producten en diensten die ze afnemen. Het hanteren van generieke tariefformules die onvoldoende recht doen aan deze diversiteit kan ertoe leiden dat warmtebedrijven verliezen leiden en dat het leveren van warmte aan sommige grootverbruikers verliesgevend wordt, waardoor deze grootverbruikers niet meer worden bediend. De artikelen waarin de regels over de tariefregulering voor grootverbruikers zijn opgenomen, kunnen op een later bij een bij koninklijk besluit bepaald moment in werking treden dan de tweede fase van de tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven die ziet op de levering van warmte aan kleinverbruikers. Dit zorgt voor flexibiliteit zodat met het reguleren van de grootverbruikerstarieven door de ACM kan worden gestart wanneer de fase 2-regulering voldoende inzicht biedt in de producten en diensten die grootverbruikers afnemen en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Hetzelfde geldt voor tarieven voor grootverbruikers die zijn aangesloten op een klein collectief warmtesysteem.

8.3. Tariefregulering kleine collectieve warmtesystemen

De tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen zal op dezelfde wijze plaatsvinden als bij collectieve warmtevoorzieningen, zoals omschreven in paragraaf 8.1, met dien verstande dat de tariefregulerings-systematiek voor kleine collectieve warmtesystemen zich niet zal ontwikkelen tot een systematiek met toegestane of beoogde inkomsten per klein collectief warmtesysteem (fase 3). Dit zou leiden tot te hoge uitvoeringslasten voor de ACM. De regulering van leveringstarieven voor kleine collectieve warmtesystemen start met een correctie op de gasreferentie, waarna wordt overgegaan op kostengebaseerde tariefformules. Het is goed denkbaar dat het juiste moment om over te stappen van fase 1 naar fase 2 voor kleine collectieve warmtesystemen later zal zijn dan voor de collectieve warmtevoorzieningen op de warmtekavel. Momenteel zijn er slechts enkele tientallen warmtesystemen met meer dan 1.500 aansluitingen. Daarentegen zijn er honderden kleine collectieve warmtesystemen, die wellicht meer tijd nodig hebben om hun boekhouding aan te passen aan de boekhoudkundige regels en waarvoor het voor de ACM – vanwege de omvang van het aantal kleine collectieve warmtesystemen – lastiger is om data te verzamelen. Dit wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om de overgang van fase 1 naar fase 2 voor kleine collectieve warmtesystemen op een later moment plaats te laten vinden.

Afhankelijk van de boekhoudkundige informatie waar de ACM over kan beschikken bij kleine collectieve warmte systemen zullen de kostengebaseerde tariefformules steeds meer worden verfijnd. Om de administratieve lasten te beperken, kan de ACM andere RAR-regels vaststellen voor kleine collectieve warmte systemen (artikel 7.15, zevende lid).

8.4. Tariefregulering levering van warmte aan ten hoogste 10 kleinverbruikers

Het verbod om warmte te leveren of te transporteren ingevolge artikel 1.2, eerste lid, geldt niet voor het transport en de levering van warmte door een warmtebedrijf door middel van één collectief warmtesysteem aan ten hoogste 10 kleinverbruikers gezamenlijk.

Ook deze kleinverbruikers zijn gebonden aan een monopolist en dienen daarom beschermd te worden tegen te hoge tarieven. Huurders worden beschermd door het huurrecht en VvE-leden door de VvE-structuur, maar overige kleinverbruikers hebben een dergelijke bescherming niet. In artikel 7.22 wordt hierin voorzien met een aparte tariefreguleringsystematiek voor deze allerkleinste collectieve warmtesystemen.

Het warmtebedrijf mag zelf de tarieven vaststellen (artikel 7.22, eerste lid). De tarieven reflecteren de werkelijke kosten. De berekeningsmethode en de tarieven zijn transparant, non-discriminatoir en gaan uit van een redelijk rendement. Als kleinverbruikers van mening zijn dat het tarief te hoog is, kunnen zij de ACM verzoeken om de methodiek die het warmtebedrijf hanteert voor het vaststellen van het tarief te toetsen (artikel 7.22, derde lid). Er geldt voor deze warmtebedrijven een versimpelde vorm van RAR-regels, zodat de ACM in staat is om deze tarieventoets uit te voeren. De dreiging van ingrijpen door de ACM zou het risico op overwinsten moeten verkleinen.

8.5. Tariefregulering voor verhuurders en VvE die warmte doorleveren aan hun huurders en leden

Op basis van de Warmtewet worden als gevolg van een beperking van de reikwijdte van de Warmtewet geen tarieven vastgesteld voor warmtelevering door verhuurders aan hun eigen huurders en warmtelevering door VvE's aan de bij hen aangesloten leden. Wel worden er maximumtarieven vastgesteld voor warmtelevering aan verhuurders of VvE's die de warmte doorleveren aan hun huurders respectievelijk leden. De grondslag hiervoor is opgenomen in de Warmtewet, maar de uitwerking vindt plaats in het Warmtebesluit. Bij die uitwerking in het Warmtebesluit is ervoor gekozen om het niveau van tariefbescherming voor warmtelevering aan doorleverende verhuurders en VvE's gelijk te stellen aan het niveau van tariefbescherming voor warmtelevering aan kleinverbruikers. In dit wetsvoorstel is in artikel 7.23 voorgesteld deze lijn in de Warmtewet over te nemen en de lagere regelgeving op vergelijkbare wijze uit te werken als in het Warmtebesluit.

8.6. Tariefregulering warmtetransportnetten

Voor warmtetransportnetten is in dit wetsvoorstel een eigen systematiek van tariefregulering opgenomen (paragraaf 7.6). De uitgangspunten voor tariefregulering zijn vergelijkbaar met die van collectieve warmtevoorzieningen. Er is in beide situaties sprake van een monopolie. Enerzijds moet de regulering daarom waarborgen dat verbruikers de zekerheid hebben dat zij niet meer betalen dan nodig is. Anderzijds moet een warmtetransportbeheerder de zekerheid hebben dat (efficiënte) kosten inclusief een redelijk rendement zich redelijkerwijs kunnen terugverdienen.

De systematiek zoals voorzien voor collectieve warmtevoorzieningen, die stapsgewijs toegroeit naar een kostengebaseerde tariefsystematiek, ligt voor warmtetransportnetten echter niet voor de hand. Er wordt immers gestart vanuit een geheel nieuwe situatie, die zich leent voor een aanpak die direct aansluit bij de bovengenoemde uitgangspunten. Een tweede

verschil is dat de warmtetransportbeheerder is aangewezen om uitsluitend in het regionaal transport van warmte te voorzien. De scope van de tariefregulering voor warmtetransportnetten is daarmee minder omvattend dan bij een aangewezen warmtebedrijf met een integrale verantwoordelijkheid, die naast warmtetransport ook warmteproductie en -levering omvat. Tegelijk maakt het verwachte geringe aantal warmtetransportnetten maatwerk in de regulering ervan mogelijk. Dat voordeel kent tevens zijn beperking. Een kostenvergelijking met andere warmtetransportnetten is bijvoorbeeld praktisch lastig vorm te geven. Ook internationaal zijn er naar verwachting onvoldoende vergelijkbare systemen om een goede vergelijking mogelijk te maken.

De basis van de tariefregulering is, zoals gezegd, dat de warmtetransportbeheerder de efficiënte kosten en een redelijk rendement in rekening mag brengen bij de gebruikers. De systematiek zoals die in dit wetsvoorstel is opgenomen gaat uit van het door de ACM vastgestelde inkomstenplafond, de toegestane inkomsten, en het uitgangspunt de warmtetransportbeheerder de ruimte te geven deze inkomsten te verdienen met verschillende producten en diensten. Dit biedt de ruimte die nodig is om per warmtetransportsysteem door de warmtetransportbeheerder – als partij die het beste zicht heeft op de kosten en de efficiëntie van het systeem – producten en diensten met bijbehorende tarieven te ontwikkelen die leiden tot efficiënter en doelmatiger gebruik van het systeem.

De ACM stelt eerst voor een transportreguleringsperiode van minimaal één en maximaal vijf jaar de methode vast, waarmee de toegestane inkomsten worden vastgesteld. Vervolgens worden met deze methode de toegestane inkomsten vastgesteld voor dezelfde reguleringsperiode, op basis van de efficiënte kosten en een redelijk rendement. Hierover kunnen in lagere regelgeving nog nadere regels worden gesteld, onder andere over de manier en mate waarop in deze methode ook een efficiëntieprikkel voor de warmtetransportbeheerder wordt opgenomen. Een warmtetransportbeheerder dient minimaal één keer per jaar en maximaal één keer in de vijf jaar een transporttariefvoorstel in. Over de frequentie waarmee het transporttariefvoorstel dient te worden ingediend kunnen nadere regels worden gesteld.

De warmtetransportbeheerder kan tarieven verschillend vaststellen voor verschillende categorieën producten indien dit gerechtvaardigd is door een verschil in kosten of risico's voor het warmtetransportsysteem. Het gaat hier bijvoorbeeld om het vaststellen van verschillende tarieven en voorwaarden voor klanten die in een vroeg stadium commitment afgeven, zogenoemde «launching customers», voor een nog aan te leggen warmtetransportnet of bij een warmtetransportnet behorende nieuw aan te leggen leidingonderdelen. Het risico dat het beoogde warmtetransportnet of bij een warmtetransportnet behorende nieuw aan te leggen leidingonderdelen uiteindelijk niet tijdig of volledig benut worden, wordt daar immers mee verkleind, waardoor ook de kosten van het systeem afnemen. De tariefdifferentiatie is dus gebaseerd op objectief te verklaren kostenverschillen en tarieven blijven non-discriminatoir, oftewel: gelijke gevallen worden gelijk behandeld.

Het tariefvoorstel van de warmtetransportbeheerder bevat ten minste een voorstel voor een tarief voor het aansluiten, afsluiten en het transport van warmte. De ACM heeft de bevoegdheid om aanpassingen te vragen in het tariefvoorstel indien het de toegestane inkomsten overschrijdt of indien de onderbouwing van het tariefvoorstel onjuiste gegevens bevat.

9. Informatieverstrekking en verwerking persoonsgegevens

9.1. Informatieplicht

De in artikel 8.1 voorgestelde informatieplicht is van wezenlijk belang voor een goede uitvoering van deze wet. De Minister en het college zijn in dit wetsvoorstel (handhavings)bevoegdheden toegekend en om deze naar behoren uit te kunnen oefenen is het van belang dat gegevens of inlichtingen van partijen verlangd kunnen worden. De informatieplicht moet ruim worden opgevat. Voldoende is dat de door de Minister of het college gevraagde gegevens of inlichtingen redelijkerwijs nodig zijn voor de uitoefening van aan hen bij of krachtens deze wet gegeven bevoegdheden. Onder de informatieplicht valt ook het verschaffen van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Het wetsvoorstel waarborgt dat de verkregen gegevens en inlichtingen uitsluitend worden gebruikt voor de uitoefening van de bevoegdheden op grond van deze wet.

9.2. Verwerking persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens door de Minister, ACM en het college mag alleen plaats vinden voor zover dat nodig is voor de uitoefening van de bevoegdheden die zij op grond van dit wetsvoorstel hebben (artikel 8.2). Dit biedt een waarborg dat deze bestuursorganen geen oneigenlijk gebruik maken van de persoonsgegevens door deze ook voor andere doeleinden dan de uitoefening van hun bevoegdheden te gebruiken. De verwerking van de persoonsgegevens door warmtebedrijven is ingeperkt tot de verwerking die noodzakelijk is voor de uitvoering van taken en verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel. De maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Gegevensbeschermings-effectbeoordeling (DPIA)

Gezien de aard van dit wetsvoorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenoemde verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregelen en het systeem voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

Uit de volgende bepalingen zal naar verwachting een verwerking van persoonsgegevens voortvloeien:

- a. artikel 8.1 op basis waarvan de Minister of het college gegevens of inlichtingen kan verlangen die redelijkerwijs nodig zijn voor de uitoefening van aan hen bij of krachtens deze wet gegeven bevoegdheden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het opvragen van gegevens ten behoeve van het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel;
- b. artikel 2.24, derde lid, waarin is bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf bij het kadaster de naam en adres van een gebouweigenaar kan opvragen om de gebouweigenaar een schriftelijk aanbod te doen voor aansluiting op een collectieve warmtevoorziening;
- c. artikelen 4.1 (meldplicht verhuurder), 4.2 (verlenen van een ontheffing), 4.4 en 4.5 (intrekken en overdragen van een ontheffing) en 12.12 (meldplicht bestaande verhuurders). Aangezien verhuurders natuurlijke personen kunnen zijn worden door deze bepalingen door de verhuurder persoonsgegevens verstrekt en worden deze bewaard door het college;

- d. artikel 2.25 op basis waarvan het warmtebedrijf mogelijk moet bijhouden welke gebouweigenaren wel en welke niet gebruik hebben gemaakt van de opt-out procedure;
- e. verscheidene overige bepalingen in het wetsvoorstel waarin rechtspersonen gegevens moeten aanleveren, waarbij eventueel een zakelijk e-mailadres kan worden verstrekt dat te herleiden is tot een natuurlijk persoon.

In de gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt geconcludeerd dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en bescherming van de persoonsgegevens in verhouding staat tot de verwerkingsdoeleinden. De verwerkingsdoeleinden kunnen niet op een andere voor de betrokkene minder nadelige wijze worden verwezenlijkt.

Over verwerking van persoonsgegevens bij het gebruik van een slimme energiemeter zijn reeds diverse adviezen gegeven door de Autoriteit Persoonsgegevens. Aanvullende beveiligingseisen voor de verwerking van persoonsgegevens zullen worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Hiervoor is een grondslag opgenomen in artikel 2.42, vijfde lid, die bepaalt dat er nadere regels kunnen worden gesteld over de beveiliging van meetgegevens van een warmtemeter en warmtekostenverdelers die op afstand uitleesbaar zijn. Verder kunnen in zijn algemeenheid nog in lagere regelgeving nadere regels worden opgesteld over de eisen en functionaliteiten waaraan warmtemeters en warmtekostenverdelers moeten voldoen, het collecteren en valideren van en het vaststellen van meetgegevens van een warmtemeter en warmtekostenverdelers die op afstand uitleesbaar zijn. Ten behoeve van deze lagere regelgeving zal een DPIA worden opgesteld. Omdat dit nog moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving ziet de DPIA niet op het onderwerp metingen (artikelen 2.40 tot en met 2.42).

10. Toezicht en handhaving

10.1. Algemeen

Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij het college van de gemeente waar de collectieve warmtevoorziening zich bevindt. In artikel 9.1 van dit wetsvoorstel is opgenomen op welke bepalingen de ACM respectievelijk het college toezicht houden. De toezichtsbevoegdheden van de ACM en van het college overlappen niet.

Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de taken en verplichtingen van warmtebedrijven ten aanzien van de levering van warmte, de bepalingen met betrekking tot de leveringszekerheid en duurzaamheid en op de verplichtingen van warmtebedrijven op grond van de tariefregulering.

Het toezicht van het college richt zich op het verbod van artikel 1.2, eerste lid, om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing van een warmtebedrijf of aanwijzing van een warmtetransportbeheerder. Daarnaast houdt het college toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing, instemming met een uitgewerkt kavelplan en ontheffingen op grond van de hoofdstukken 3 en 4. Indien er sprake is van een gemeentegrensoverschrijdend warmtekavel waarvoor meerdere gemeenten gezamenlijk een warmtebedrijf hebben aangewezen, liggen de toezichthoudende bevoegdheden bij de gezamenlijke gemeenten. Hierbij kunnen gemeenten gebruik maken van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

10.2. Handhavingsbevoegdheden ACM

Voor de handhaving beschikt de ACM over verschillende instrumenten. In de eerste plaats kan de ACM ingevolge artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt een bindende aanwijzing opleggen. Daarnaast kan de ACM voor alle bepalingen waarop zij toezicht houdt een bindende gedragslijn opleggen (artikel 9.2, eerste lid). Het verschil tussen een bindende gedragslijn en een bindende aanwijzing is dat bij een bindende gedragslijn geen sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding, maar bij een bindende aanwijzing wel. Door het opleggen van een bindende gedragslijn kunnen aan een warmtebedrijf verplichtingen worden opgelegd om bepaalde handelingen te verrichten ter naleving van de wettelijke voorschriften. Beide zijn een last in de zin van artikel 5.2 van de Awb. Ten derde beschikt de ACM over de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen voor zover het hier een overtreding betreft waarop de ACM toezicht houdt (artikel 9.3, eerste lid). Tot slot kan de ACM een bestuurlijk boete opleggen voor de in artikel 9.4, eerste lid, genoemde artikelen.

10.3. Handhavingsbevoegdheden van het college

De meest ingrijpende bevoegdheid van het college is het intrekken van een aanwijzing of ontheffing. Dit kan een te vergaande maatregel zijn bij overtreding van een bepaling van dit wetsvoorstel. Daarom krijgt het college de beschikking over een handhavingsinstrumentarium om te kunnen ingrijpen bij overtredingen. Het college krijgt de bevoegdheid om een bindende gedragslijn op te leggen voor alle bepalingen waarop het college toezicht houdt (artikel 9.2, tweede lid). Daarnaast krijgt het college de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen voor zover het hier een overtreding betreft waarop het college toezicht houdt (artikel 9.3, derde lid) of een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 9.4, vierde en vijfde lid).

10.4. Interventiebevoegdheden ACM

Het kan voorkomen dat er onverwachte en acute leveringszekerheidsproblemen ontstaan bij de levering van warmte door een collectieve warmtevoorziening of een klein collectief warmtesysteem. Ook de betrouwbaarheid van het warmtetransport door een warmtetransportbeheerder kan ernstig en plotseling in het geding zijn. Ook voor deze situatie bevat het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden voor de ACM om bij onverwachte en acute problemen te kunnen interveniëren (artikelen 9.5, 9.6 en 9.7).

Opdragen maatregelen aan een derde

Als het niet mogelijk is om de leveringszekerheid of de betrouwbaarheid van het warmtetransport te herstellen door opdrachten van de ACM aan het warmtebedrijf respectievelijk de warmtetransportbeheerder te geven, heeft de ACM de bevoegdheid om ook iedere andere partij een opdracht te geven indien de opdracht noodzakelijk is om de leveringszekerheid of de betrouwbaarheid van het warmtetransport te borgen (artikel 9.5, eerste en tweede lid). De partij aan wie de ACM de opdracht verstrekt is verplicht om deze op te volgen waarbij de ACM voor de uitvoering van die opdracht een redelijke vergoeding vaststelt. De kosten van deze vergoeding komen daarbij voor rekening van het warmtebedrijf respectievelijk de warmtetransportbeheerder. Het geven van een opdracht aan een derde kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien een producent niet langer zijn contractuele verplichtingen om warmte leveren aan het warmtebedrijf nakomt.

In een situatie dat het warmtebedrijf in surséance van betaling of faillissement verkeerd en om die reden de levering van warmte niet meer kan garanderen, kan de ACM een ander warmtebedrijf de opdracht geven de levering van het warmtebedrijf over te nemen (artikel 9.5, vijfde lid). De opdracht van de ACM betekent dan in de praktijk een opdracht om op te treden als noodwarmtebedrijf. In die situatie is iedereen verplicht om medewerking te verlenen aan dit noodwarmtebedrijf voor zover dit redelijkerwijs kan worden verlangd.

De ACM kan ook een noodwarmtetransportbeheerder opdragen het warmtetransport van een warmtetransportbeheerder over te nemen (artikel 9.5, zesde lid).

Mede gelet op het de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen die beogen om reeds in een vroegtijdig stadium mogelijke problemen te signaleren en op te lossen, mag ervan worden uitgegaan dat de bevoegdheid om een derde opdrachten te geven slechts in zeer uitzonderlijke situaties zal worden ingezet.

Stille bewindvoerder

De ACM heeft ook de bevoegdheid om het warmtebedrijf te verplichten om opdrachten op te volgen van een door haar aangewezen persoon indien door de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf de leveringszekerheid onvoldoende geborgd wordt en direct ingrijpen noodzakelijk is om de leveringszekerheid te verzekeren (artikel 9.6). Een gelijklopende bevoegdheid heeft de ACM ook ten aanzien van een warmtetransportbeheerder indien de betrouwbaarheid van het warmtetransport onvoldoende geborgd wordt en direct ingrijpen noodzakelijk is.

Genoemde persoon is niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen uit naam van het bedrijf, maar hij is wel bevoegd om een bestuurder van het warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder een opdracht te geven tot het verrichten van een rechtshandeling (bijvoorbeeld het ondertekenen van een overeenkomst ten aanzien van de inkoop van warmte).

Het warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder is verplicht de opdrachten van de door de ACM aangewezen persoon op te volgen. Als het warmtebedrijf of de warmtetransportbeheerder of één van zijn bestuurders de opdrachten van de aangewezen persoon niet uitvoert dan is het bedrijf of de bestuurder in overtreding en kan de ACM op grond van artikel 9.4 een bestuurlijke boete opleggen. De door de ACM aangewezen persoon is niet aansprakelijk voor de schade ten gevolge van de door hem verstrekte opdrachten.

Vervanging van het bestuur

Naast bovengenoemde bevoegdheden heeft de ACM de bevoegdheid om een of meer personen aan te wijzen die het bestuur of de leiding van een warmtebedrijf, vervangt dan wel vervangen, indien direct ingrijpen noodzakelijk is om de leveringszekerheid te borgen en de aanstelling van een stille bewindvoerder op grond van artikel 9.6 onvoldoende effect zal hebben (artikel 9.7). Deze ingrijpende bevoegdheid is gerechtvaardigd vanwege het grote belang van de leveringszekerheid voor verbruikers. Ook hier geldt dat een gelijklopende bevoegdheid van de ACM ten aanzien van een warmtetransportbeheerder voorgesteld indien de betrouwbaarheid van het warmtetransport in gevaar is.

11. Geschilbeslechting

Voorgesteld is een warmtebedrijf op te dragen een onafhankelijke geschillencommissie in te stellen, zodat een gebruiker de mogelijkheid heeft een geschil met een warmtebedrijf over de leveringsovereenkomst aan deze commissie voor te leggen (artikel 10). Ook kan een gebouweigenaar een geschil voorleggen over de toepassing van de taak van het warmtebedrijf een gebouweigenaar te voorzien van een leveringsaansluiting. Het gaat hier om een laagdrempelige onafhankelijke geschillencommissie waarbij de procedure snel, transparant, eenvoudig en goedkoop is. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat het verbruikers en gebouweigenaren vrij staat om een rechtsmiddel aan te wenden.

Het recht om een verzoek om geschilbeslechting in te dienen is voorbehouden aan verbruikers en gebouweigenaren. Door de Wet van 4 juli 2018 tot wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet) (Stb. 2018, 311) vallen verhuurders en VvE's die zelf warmte leveren niet langer onder de reikwijdte van de Warmtewet. Huurders en andere leden van de VvE die warmte afnemen van hun verhuurder of VvE kunnen dus geen geschil voorleggen aan een onafhankelijke geschillencommissie. Zij worden reeds op grond van de bepalingen van het huurrecht beschermd tegen mogelijk machtsmisbruik van de verhuurder die warmte levert. Leden van een VvE worden beschermd op grond van de structuur van de VvE.

12. Rechtsbescherming

12.1. Rechtsbescherming tegen besluiten

De rechtsbescherming tegen besluiten van de ACM op grond van de Warmtewet is geregeld in de in Bijlage 2 opgenomen Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bevoegdheidsregeling) van de Awb. In de bevoegdheidsregeling is in artikel 4 bepaald dat tegen alle besluiten genomen op grond van de Warmtewet beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor Bedrijfsleven (hierna: CBb). Uitzondering hierop zijn de handhavingsbesluiten van de ACM genomen op grond van artikel 18 van de Warmtewet. Artikel 7 van de bevoegdheidsregeling schrijft voor dat beroep tegen een handhavingsbesluit mogelijk is bij de rechtbank Rotterdam. Op grond van artikel 11 is vervolgens hoger beroep bij het CBb voorgeschreven.

In dit wetsvoorstel is in artikel 12.20 voorgesteld aan te sluiten bij de wijze waarop in de Warmtewet de rechtsbescherming is geregeld. Dit betekent voor de besluiten van de ACM dat beroep in eerste aanleg bij het CBb mogelijk zal zijn. Dit geldt niet voor handhavingsbesluiten genomen op grond van de artikelen 9.3 en 9.4. Daarvoor geldt het uitgangspunt dat beroep open staat bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb.

Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de regierol van gemeenten. Teneinde gemeenten te faciliteren bij het uitvoeren van hun wettelijke rol op grond van dit wetsvoorstel worden het college additieve bevoegdheden gegeven om in verschillende fases van de totstandkoming en tijdens de exploitatie van de collectieve warmtevoorziening (handhavings)besluiten te nemen. Met het oog op de reeds opgedane expertise van het CBb en de rechtbank Rotterdam met de behandeling van een beroep op een besluit genomen op grond van de Warmtewet wordt voorgesteld dat ook voor alle gemeentelijke besluiten op grond van deze wet in eerste aanleg beroep open staat bij het CBb. Dit geldt echter niet voor handhavingsbesluiten genomen op grond van de artikelen 9.3 en 9.4.

Daarvoor geldt het uitgangspunt dat beroep open staat bij de rechtbank Rotterdam. Tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam staat vervolgens hoger beroep open bij het CBb.

12.2. Representatieve organisaties

Een representatieve organisatie is een rechtspersoon die de belangen vertegenwoordigt van producenten, producenten van restwarmte, warmtebedrijven of gebruikers in de warmtesector. Een dergelijke organisatie is belanghebbende bij een besluit (niet zijnde een beschikking) dat op grond van dit wetsvoorstel wordt genomen (artikel 11.3). Verder wordt voorgesteld dat het CBb op verzoek van een representatieve organisatie kan bevelen dat een warmtebedrijf handelen of nalaten staakt dat in strijd is met de bepalingen op basis waarvan een warmtebedrijf bepaalde maximale tarieven in rekening kan brengen (artikel 11.4). Voorwaarde is dat dit handelen of nalaten nadeel toebrengt aan de collectieve belangen van gebruikers.

12.3. Gevolgen voor de rechterlijke organisatie

Er wordt een toename van de werklust van de rechtelijke organisatie verwacht door de uitvoering van het wetsvoorstel en daarmee dus een zekere structurele stijging van de apparaatskosten als gevolg van dit wetsvoorstel. De vergoeding van deze kosten komt voor rekening van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Op grond van de Warmtewet was beroep mogelijk tegen het besluit van de ACM om een leverancier al dan niet een vergunning te verlenen (artikel 10, eerste lid, van de Warmtewet). Het verlenen van een vergunning maakt geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel. In de plaats daarvan kan een warmtebedrijf worden aangewezen (artikelen 2.5, eerste lid, en 2.7, eerste lid) nadat de ACM heeft vastgesteld dat dit warmtebedrijf financieel, technisch en organisatorisch de taken kan uitvoeren. Bestaande warmtebedrijven verkrijgen een aanwijzing op grond van het overgangsrecht (artikelen 12.2 en 12.3). Ook kunnen ontheffingen worden verleend (artikelen 2.21, 3.1, eerste lid, 3.10, eerste lid, 4.2, eerste lid, 12.9, tweede lid, 12.11 en 12.12). De aanwijzing van de Minister van een warmtetransportbeheerder (artikel 5.1, eerste lid), een aantal instemmingen van het college of de Minister (artikelen 2.10, eerste lid, 2.15, derde lid, 3.4, eerste lid, en 5.4, eerste lid) en het methodebesluit (artikelen 7.3, 7.6, 7.17 en 7.25) kunnen bij de rechter worden aangevochten. Het college, de ACM en de Minister hebben in sommige situaties ook de mogelijkheid om een opdracht te geven (onder meer de artikelen 2.13, 2.14, 2.15, 2.17, 3.8, 3.9, 5.7, 5.8, 5.10, 6.10, 9.5 en 9.6) waartegen beroep ingesteld kan worden. Ten slotte zijn in dit wetsvoorstel verplichtingen voor een warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder opgenomen. Een aantal verplichtingen zijn reeds in de Warmtewet opgenomen (onder meer de verplichtingen in de artikelen 2.18, 2.19, 2.22, 2.23, 2.30, 2.36, 2.37, 2.40 tot en met 2.42 van dit wetsvoorstel), een deel hiervan is nieuw. Deze verplichtingen zullen mogelijk aanleiding geven voor handhavend optreden door de ACM of het college.

Hoewel in zijn geheel een toename van de werklust van de rechtelijke organisatie verwacht wordt, zal de aangescherpte afbakening van rollen en verantwoordelijkheden in het wetsvoorstel naar verwachting leiden tot effectiever toezicht en een grotere nalevingsbereidheid hetgeen een positief effect zal kunnen hebben op het aantal gerechtelijke procedures. Waar mogelijk wordt het gebruik van een gerechtelijke procedure of handhaving door ACM voorkomen door de mogelijkheid van geschilbeslechting (artikel 10).

Wat betreft de mogelijkheid voor representatieve organisaties op grond van artikel 11.4 een verzoek in te dienen bij het CBb kan worden opgemerkt dat deze mogelijkheid reeds is opgenomen in artikel 24 van de Warmtewet.

Naar verwachting zullen de besluiten op grond van hoofdstukken 2, 3, 4 en 12 vaker aangevochten worden dan besluiten op grond van de overige hoofdstukken. Hier speelt onder andere mee dat op dit moment de aanwijzing van slechts een beperkt aantal warmtetransportbeheerders voorzien wordt. Een beroep op de rechter vanwege hoofdstuk 12 zal van tijdelijke aard zijn. Al met al levert dit de verwachting op dat de gevolgen voor de werklust van de rechterlijke organisatie van enige omvang zullen zijn.

13. Overgangsrecht

13.1. Algemeen

Uitgangspunt bij de overgangsrechtelijke bepalingen in dit wetsvoorstel is dat waar mogelijk de regelgeving één op één van toepassing wordt op bestaande situaties. Voor bestaande warmtebedrijven waarop de Warmtewet van toepassing is, zullen onder meer de nieuwe tariefregels van toepassing zijn. Ook de aangescherpte regels voor leveringszekerheid en verduurzaming zullen voor de bestaande collectieve warmtevoorzieningen gelden als de bestaande warmtebedrijven onder de werking van dit wetsvoorstel zijn gebracht. De overgang van de bestaande tariefregulering gebaseerd op de gasreferentie naar een tariefmethodiek gebaseerd op efficiënte kosten zal zeker enige jaren vergen, zoals in hoofdstuk 8 van deze toelichting is toegelicht.

13.2. Aanwijzing bestaande warmtebedrijven en vaststelling warmtekavel

Bestaande warmtebedrijven en bestaande warmtenetten worden op de hieronder omschreven wijze onder het overgangsrecht gebracht waarbij vier situaties onderscheiden kunnen worden.

a. Overeenkomst met gemeente

Indien op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een overeenkomst geldt waarin een gemeente aan een warmtebedrijf voor een gebied het recht heeft gegeven of verplichting heeft opgelegd warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers, een collectieve warmtevoorziening te exploiteren of verbruikers aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, zal het college het warmtebedrijf een aanwijzing verlenen (artikel 12.2, eerste lid). In de praktijk zal het hierbij gaan om een concessie. Ook formele wijzigingen van de (concessie)overeenkomst, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsovereenkomst, vallen hieronder. Voor de bepaling van de omvang van de warmtekavel wordt aangesloten bij de afbakening die in de overeenkomst is gegeven. De bestaande beperkingen of voorschriften die aan de overeenkomst zijn verbonden, gaan daarbij gelden als aan de aanwijzing verbonden beperkingen of voorschriften, voor zover deze niet in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om voorschriften over verduurzaming aan de aanwijzing te verbinden. Het college stelt deze beperkingen en voorschriften vast (artikel 12.4).

b. Feitelijke levering

Indien op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een overeenkomst ontbreekt, wordt door het college een aanwijzing verleend voor het fysieke gebied waarin het transport en de warmtelevering door een warmtebedrijf feitelijk plaatsvindt. De feitelijke ligging van het warmtenet in combinatie met de gebouwen (of delen daarvan) waar wordt geleverd, bepalen in dit geval de omvang van de warmtekavel.

c. Besluit van gemeente op basis waarvan een warmtenet mag worden aangelegd

Er zijn ook situaties denkbaar die niet onder a en b vallen maar waarbij al wel alle voorbereidingen voor de aanleg zijn getroffen en ook de benodigde besluiten van de gemeente reeds zijn verkregen (één of meerdere leg- en ligvergunningen). Het college verleent in zo'n geval ook een aanwijzing. De omvang van de warmtekavel valt in zo'n situatie samen met het gebied waarop het besluit van de gemeente betrekking heeft. Indien er meerdere besluiten zijn die betrekking hebben op hetzelfde voorziene collectief warmtesysteem vormen deze samen één aanwijzing voor een warmtekavel.

d. Aansluitovereenkomst

Ook aansluitovereenkomsten met alle mogelijke afnemers (verhuurders, woningcorporaties, VvE's, projectontwikkelaars, particulieren) vallen onder het overgangsrecht. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een overeenkomst als bedoeld onder a ontbreekt en een warmtebedrijf transporteert en levert op dat tijdstip nog geen warmte in een gebied maar het warmtebedrijf heeft wel een aansluitovereenkomst gesloten, verleent het college het warmtebedrijf een aanwijzing voor dat gebied. De aanwijzing heeft betrekking op het gebied waarvoor de aansluitovereenkomst geldt. De warmtekavel waarvoor de aanwijzing geldt, valt kortom samen met de specifieke gebouwen of delen daarvan die in de aansluitovereenkomst staan aangemerkt. Ook geldt dat meerdere aansluitovereenkomsten die betrekking hebben op hetzelfde voorziene collectief warmtesysteem resulteert in één aanwijzing voor een warmtekavel.

Het aangaan van een aansluitovereenkomst vindt plaats als de ontwikkeling van een collectief warmtesysteem al in een vergevorderd stadium is. Er dient immers voldoende zekerheid te zijn om concrete afspraken over het aansluiten van gebouwen of delen daarvan te kunnen maken. Omdat het hierbij gaat om situaties die zich in het voorstadium van de realisatiefase bevinden, wordt voorgesteld dat ook deze overeenkomsten onder het overgangsrecht gebracht worden. Het gaat hierbij om aansluitovereenkomsten waarbij binnen 5 jaar na inwerkingtreding van artikel 12.2 de afnemers aangesloten worden. Ook moet de aansluitovereenkomst een startdatum van de warmtelevering en bindende afspraken over de aansluitkosten per aansluiting bevatten.

13.3. Verplichting samenvoegen warmtekavels

Het is aannemelijk dat als gevolg van de hier boven beschreven systematiek delen van één collectief warmtesysteem die door één warmtebedrijf worden geëxploiteerd, opgeknipt worden in verschillende warmtekavels met afzonderlijke aanwijzingen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat in grootstedelijke gebieden collectieve warmtesystemen zich in de tijd steeds verder hebben uitgebreid en dat voor verschillende delen afzonderlijke concessies zijn afgegeven, met elk een eigen looptijd.

Ook is het mogelijk dat voor een bepaald gebied een concessie is afgegeven, maar dat een warmtebedrijf een netuitbreiding heeft gerealiseerd die niet binnen de concessie valt (feitelijke levering). Ook zijn combinaties van concessies of feitelijke levering met een aansluitovereenkomst of een besluit ten aanzien van de aanleg (leg- en ligvergunning) van de gemeente goed denkbaar. Dit is een onwenselijke situatie. De overdracht van de verschillende delen van het collectieve warmtesysteem zal daardoor als gevolg van verschillende overgangstermijnen niet op hetzelfde moment plaatsvinden. Een bestaand warmtebedrijf zal daardoor mogelijk voor de exploitatie van zijn warmtesysteem voor delen afhankelijk worden van een andere partij, wat een risico met zich mee brengt dat het bestaande warmtebedrijf onvoldoende invulling kan geven aan zijn taken. Het opdelen van een collectief warmtesysteem kan tot gevolg hebben dat een bestaand warmtebedrijf, zonder hier zelf voor gekozen te hebben, te veel afhankelijk is van een ander warmtebedrijf voor de toegang tot zijn warmtebron(nen), met mogelijke gevolgen voor verduurzaming en de leveringszekerheid. Om die reden is voorgesteld dat het college verplicht is om warmtekavels samen te voegen wanneer zonder samenvoeging de collectieve warmtevoorziening in het ene warmtekavel afhankelijk is van de toegang tot de collectieve warmtevoorziening van de andere warmtekavel om warmte te kunnen leveren aan zijn gebruikers (artikel 12.3).

13.4. Bepalen duur van de aanwijzing

De hoofdregel voor het bepalen van de duur van de aanwijzing voor een warmtekavel is dat wordt gekeken naar de minst recente aansluitovereenkomst van de laatste 10% bestaande leveringsaansluitingen of voorziene leveringsaansluitingen waarvoor een aansluitovereenkomst is afgesloten (artikel 12.4).

Eerste stap is dat de datum wordt bepaald van de minst recente aansluitovereenkomst van de laatste 10% leveringsaansluitingen of voorziene leveringsaansluitingen waarvoor door het bestaand warmtebedrijf een aansluitovereenkomst is gesloten. Ook leveringsaansluitingen die nog niet gerealiseerd, maar wel gecontracteerd zijn tellen dus mee. Leveringsaansluitingen kunnen of individueel of centraal zijn. Individuele leveringsaansluitingen worden als een enkele leveringsaansluiting geteld zoals hierboven beschreven. Voor centrale leveringsaansluitingen geldt dat elke zelfstandige woning die warmte geleverd krijgt door middel van die centrale leveringsaansluiting, aangemerkt wordt als één leveringsaansluiting. Deze toevoeging is voorgesteld om recht te doen aan de grootte van een centrale leveringsaansluiting ten opzichte van een individuele leveringsaansluiting. Tweede stap is dat het verschil wordt berekend tussen de datum van inwerkingtreding van artikel 12.4 en de datum berekend bij de eerste stap. De duur van de aanwijzing bedraagt vervolgens 30 jaar verminderd met de duur berekend op grond van de tweede stap. Daarbij geldt een minimum van 14 jaar (als de resterende looptijd op basis van de berekening als bedoeld in artikel 12.4, tweede of derde lid minder is dan 14 jaar). Het minimum van 14 jaar is van belang in verband met de inmenging in het eigendomsrecht (zie paragraaf 18.2). Deze berekeningsmethode is niet van toepassing als aan een aanwijzing een (concessie)overeenkomst ten grondslag ligt. Er geldt dan een andere regeling om de duur te bepalen.

Deze berekeningssystematiek wordt toegepast op alle aanwijzingen die worden verleend op grond van het overgangsrecht en dus ook voor de aanwijzing die geldt voor samengevoegde warmtekavels op grond van artikel 12.3. In een situatie waarbij er verschillende warmtekavels worden

samen gevoegd wordt eerst het geheel samengevoegd en vervolgens worden bovenstaande stappen gezet om tot een overgangstermijn te komen.

De voorgestelde berekeningssystematiek voor het bepalen van de duur van de aanwijzing is erop gericht om het bestaande warmtebedrijf in staat te stellen de gerealiseerde en voorziene aansluitingen waarvoor een aansluitovereenkomst is afgesloten binnen de overgangstermijn nog redelijkerwijs terug te verdienen. Deze duidelijkheid over de duur van de aanwijzing biedt warmtebedrijven zekerheid voor bestaande situaties.

Warmtenetten die in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog aanzienlijk zijn uitgebreid krijgen hiermee een langere overgangstermijn dan warmtenetten waarin al langere tijd geen investeringen hebben plaatsgevonden. Voorzien wordt dat met de gekozen 10% aanzienlijke uitbreidingen van warmtenetten die in aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gecontracteerd of gerealiseerd worden doorgang kunnen vinden doordat de voorgestelde berekeningssystematiek leidt tot een voldoende ruime terugverdientijd.

De gekozen 10% is hoog genoeg om een prikkel te geven zo veel mogelijk concrete lopende projecten doorgang te laten vinden. Het percentage is een afgeleide van de werkelijke omvang van de jaarlijkse gerealiseerde en een deel van de gecontracteerde geplande uitbreidingen van de snelst groeiende bestaande warmtenetten in Nederland. Om dit scherp in beeld te krijgen heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de historische en geplande groei van (middel)grote warmtenetten. Hiervoor zijn gegevens gebruikt over de groei van het aantal aansluitingen zoals die op grond van de duurzaamheidsrapportages door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in beeld worden gebracht. Ook is informatie ontleend aan aanvragen voor de SAH-regeling die de afgelopen jaren zijn gedaan ten behoeve van het realiseren van uitbreidingen van warmtenetten. Een lager percentage leidt naar verwachting tot een afzwakking van het tempo van de transitie. Een hoger percentage leidt naar verwachting niet tot de beoogde investeringszekerheid op de korte termijn.

13.5. Taken en verplichtingen aanwijzing bestaande warmtebedrijven

Vanaf het moment dat een warmtebedrijf op grond van het overgangsrecht is aangewezen voor een warmtekavel, rusten op deze partij de taken als bedoeld in artikel 2.12. Voor nieuwe warmtebedrijven gelden deze taken namelijk pas vanaf het moment dat er een uitgewerkt kavelplan is opgesteld waarmee het college heeft ingestemd (zie paragraaf 3.7.3). Ook de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen die gericht zijn op het aangewezen warmtebedrijf worden van kracht zodra het warmtebedrijf is aangewezen voor een bestaand warmtekavel. Verder dient een warmtebedrijf voor bestaande situaties een uitgewerkt kavelplan als bedoeld in artikel 2.15 op te stellen voor de warmtekavel waarvoor het is aangewezen. Vanzelfsprekend zijn de onderdelen die toezien op nog te realiseren situaties niet van toepassing in het geval er al een collectief warmtesysteem ligt.

13.6. Mogelijkheden bestaande warmtebedrijven en derden-toegang

Nadat het college de aanwijzing voor een warmtekavel heeft verleend aan een bestaand warmtebedrijf zijn ervoor de gemeente en het warmtebedrijf verschillende perspectieven mogelijk:

Voortzetten van de bestaande situatie (status quo)

Het bestaande warmtebedrijf blijft warmte leveren door middel van een bestaande collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel. Er worden geen of beperkt nieuwe aansluitingen voorzien. Veel bestaande WKO-systemen zullen bijvoorbeeld aan deze situatie voldoen, omdat deze systemen al aangelegd zijn op een maximale (efficiënte) capaciteit. Voor nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorzieningen in de nabijheid van de bestaande warmtekavel wordt een nieuw warmtekavel vastgesteld.

Groei binnen de bestaande warmtekavel (inbreiding)

Het bestaande warmtebedrijf blijft warmte leveren binnen de warmtekavel. Voor zover de aanwijzing voor een warmtekavel op grond van het overgangsrecht daar ruimte voor laat, kan een groei van het aantal aansluitingen worden voorzien. Deze groei kan worden gerealiseerd met het beschikbare collectieve warmtesysteem als basis. Deze situatie doet zich onder meer voor als een bestaand warmtebedrijf in het verleden een concessie heeft verkregen om een (deel van een) gemeente van een collectief warmtesysteem te voorzien en er is nog ruimte voor groei binnen de warmtekavel.

Expansie vanuit de bestaande aanwijzing voor een warmtekavel (uitbreiding)

Het bestaande warmtebedrijf blijft warmte leveren binnen de warmtekavel maar tevens wordt een groei van het aantal aansluitingen voorzien buiten de warmtekavel, met het bestaande warmtesysteem als basis voor de gewenste uitbreiding. Het college kan de aanwijzing wijzigen en daarbij een warmtekavel vergroten als aan een aantal voorwaarden is voldaan (artikel 2.8, eerste lid). Een warmtekavel moet na een vergroting voldoen aan de criteria uit artikel 2.1, eerste lid. Het warmtebedrijf moet naar het oordeel van de ACM kunnen (blijven) voldoen aan de organisatorische en technische bekwaamheid, alsook voldoende financieel in staat zijn om de taken uit te blijven voeren. Tot slot moet een warmtebedrijf nog steeds structureel een redelijk rendement kunnen behalen. In beginsel wordt er geen grens gesteld aan de omvang van de uitbreiding van de warmtekavel.

Ontwikkeling van meerdere warmtekavels met toegang tot een bestaande collectieve warmtevoorziening

In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarbij de afspraken met het bestaande warmtebedrijf niet goed passen bij de doelen van het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Uitbreiding van de warmtekavel, zoals omschreven in de vorige alinea, ligt dan niet in de rede. Tegelijkertijd is het vaststellen van een nieuw warmtekavel zonder daarbij gebruik te maken van de collectieve warmtevoorziening van een bestaand warmtebedrijf in deze overgangssituaties niet in alle gevallen wenselijk. Het college kan daarom op grond van artikel 2.1 ook een warmtekavel vaststellen waarbij gebruikt gemaakt wordt van toegang tot een collectieve warmtevoorziening van een bestaand warmtebedrijf.

Als een warmtebedrijf, dat een aanvraag indient om aangewezen te worden voor dit warmtekavel, toegang heeft verkregen tot de bestaande collectieve warmtevoorziening, kan het college dit warmtebedrijf aanwijzen. Op een bestaand warmtebedrijf rust de plicht toegang te geven tegen redelijke voorwaarden en tarieven (artikel 12.9, eerste lid). Het gaat hierbij om een verplichting om toegang te verlenen tot de bestaande infrastructuur. Een verzwaring van het net maakt dus geen onderdeel uit

van de verplichting. De toegang tot bestaande collectieve warmtevoorzieningen is een vergaand middel dat ingrijpt in de bedrijfsvoering van een bestaand warmtebedrijf. Vanwege deze risico's kan het bestaande warmtebedrijf een ontheffing van de verplichting om toegang te verlenen aanvragen bij de ACM (artikel 12.9, tweede lid). De ACM verleent uitsluitend een ontheffing indien het warmtebedrijf door de toegang tot zijn collectieve warmtevoorziening zijn taken niet kan uitvoeren.

13.7. Bestaande kleine collectieve warmtesystemen

Ook warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem worden op grond van artikel 12.2 een aangewezen warmtebedrijf voor de warmtekavel waarbinnen zij warmte leveren. Warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem kunnen vervolgens op grond van artikel 12.11 een ontheffing aanvragen. Deze ontheffing wordt alleen afgewezen als het geen klein collectief warmtesysteem betreft. Deze ontheffing wordt geacht een ontheffing, als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, te zijn waardoor de bepalingen in hoofdstuk 3 van toepassing zijn.

13.8. Bestaande warmtelevering door verhuurders en VvE's

Verhuurders en VvE's die warmte leveren aan hun huurders of leden van de VvE melden dit zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen een half jaar na inwerkingtreding van het desbetreffende artikel aan het college. In het overgangsrecht wordt voorgesteld dat zij hiermee geacht worden een ontheffing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, verkregen te hebben (artikel 12.12, tweede lid). Hierdoor zijn de regels van hoofdstuk 4 van toepassing op deze verhuurders en VvE's.

13.9. Warmtewet nog tijdelijk van toepassing op bestaande warmtebedrijven

Het college dient binnen een jaar na inwerkingtreding van het overgangsrecht een aanwijzing te verlenen aan een bestaand warmtebedrijf. Gedurende de periode dat het college nog geen aanwijzing heeft verleend, zullen op bestaande warmtebedrijven de bepalingen in dit wetsvoorstel waarvoor een aanwijzing voor een warmtekavel noodzakelijk is, nog niet van toepassing zijn. Daarom blijven tot het moment dat het warmtebedrijf is aangewezen op bestaande warmtebedrijven (leveranciers als bedoeld in de Warmtewet) een aantal artikelen uit de Warmtewet van toepassing. Deze artikelen zijn opgesomd in artikel 12.17, eerste lid.

Een aantal taken en verplichtingen in dit wetsvoorstel zijn niet afhankelijk van een aanwijzing voor een warmtekavel. Het betreft onder meer de artikelen die zien op de onderbreking van de levering van warmte, consumentenbescherming, metingen en toegang van warmtebronnen. Voorgesteld is deze artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren op de bestaande warmtebedrijven.

Een aparte regeling is getroffen voor de tariefregulering. De tariefreguleringsbepalingen uit dit wetsvoorstel treden bij koninklijk besluit in werking. Totdat de artikelen met betrekking tot fase 1 van de tariefregulering in werking treden, blijft de tariefregulering van de Warmtewet nog van toepassing. Dan gelden voor alle warmtebedrijven die warmte leveren met of zonder aanwijzing de maximumtarieven zoals de ACM op grond van de Warmtewet voor dat jaar heeft vastgesteld. Als de regels over fase 1 van de tariefregulering in werking zijn getreden, gelden deze niet alleen voor aangewezen warmtebedrijven, maar zijn deze van overeenkomstige toepassing op bestaande warmtebedrijven die nog niet zijn aangewezen voor een warmtekavel. Voor alle warmtebedrijven die

warmte leveren met of zonder aanwijzing gelden dan de door de ACM op grond van dit wetsvoorstel vastgestelde maximumtarieven.

14. Mogelijkheden voor publieke infrastructuurbedrijven

14.1. Wijziging Energiewet

Nu in dit wetsvoorstel de verplichting is opgenomen dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang aangewezen kan worden voor een warmtekavel wordt gewerkt aan de publieke realisatiekracht om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te kunnen verwezenlijken. Eén van de publieke partijen die een rol zouden kunnen spelen in de warmtetransitie zijn de infrastructuurbedrijven (thans: netwerkbedrijven) die deel uitmaken van de groep waartoe ook de transmissie- of distributiesysteembeheerder elektriciteit en gas behoort. Deze infrastructuurbedrijven zijn immers publieke bedrijven met lange ervaring op het gebied van de aanleg en het beheer van energienetten en -systemen. Gemeenten hebben ook aangegeven dat zij in de infrastructuurbedrijven een belangrijke partner zien ten aanzien van de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Om deze samenwerking mogelijk te maken is het wenselijk dat infrastructuurbedrijven een rol kunnen spelen in de exploitatie van aangewezen warmtebedrijven, en dat de belemmeringen daartoe in de Energiewet worden weggenomen. Hierdoor is een aanpassing nodig van het groepsverbod en de lijst met toegestane nevenactiviteiten voor de groepsmaatschappijen van de systeembeheerders zoals opgenomen in de Energiewet. Hierdoor is het infrastructuurbedrijven toegestaan aandelen te houden of deel te nemen aan een aangewezen warmtebedrijf, ook als dat een meerderheidsbelang betreft en het warmtebedrijf daardoor deel uitmaakt van de infrastructuurgroep. Op grond van dit wetsvoorstel is het aangewezen warmtebedrijven toegestaan deel uit te laten maken van een infrastructuurgroep. Het gevolg hiervan is dat de transmissie- of distributiesysteembeheerder voor elektriciteit of gas en het warmtebedrijf deel uitmaken van dezelfde groep. Dit maakt het noodzakelijk om een aantal strikte voorwaarden op te nemen in de Energiewet waaraan de deelneming van het infrastructuurbedrijf in het aangewezen warmtebedrijf moet voldoen. Deze maatregelen beogen in de eerste plaats te voorkomen dat de systeembeheerder(s) binnen de infrastructuurgroep direct worden blootgesteld aan de financiële risico's die de infrastructuurgroep door de deelneming van het infrastructuurbedrijf in een aangewezen warmtebedrijf zou lopen. Daarnaast wordt met deze maatregelen beoogd om belangenverstremming en bevoordeling van het warmtebedrijf door een systeembeheerder te voorkomen. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de transmissie- of distributiesysteembeheerders voor elektriciteit of gas voldoende gewaarborgd.

14.2. Voorwaarden voor deelneming van een infrastructuurbedrijf in een aangewezen warmtebedrijf

De voorwaarden voor deelneming van een infrastructuurbedrijf in een aangewezen warmtebedrijf zijn de volgende. Ten eerste blijft het verbod gehandhaafd op de productie van elektriciteit, gas of waterstofgas binnen de infrastructuurgroep. Uitzondering is gemaakt voor de productie van elektriciteit, gas of waterstofgas door het aangewezen warmtebedrijf uitsluitend voor zelfgebruik of het veiligstellen van de leveringszekerheid. De activiteiten van het warmtebedrijf worden gescheiden van andere toegestane nevenactiviteiten. Aan de bestuurders en de meerderheid van de raad van commissarissen van het warmtebedrijf wordt de eis gesteld dat zij niet ook bestuurder zijn van een systeembeheerder. Bij het

handelen van het infrastructuurbedrijf als aandeelhouder of deelnemer in het warmtebedrijf moet een evenwichtige belangenafweging plaatsvinden. Ook bij een minderheidsdeelneming in een warmtebedrijf zal het verbod op bevoordeling van artikel 3.22 van de Energiewet van (overeenkomstige) toepassing zijn. Ten slotte geldt er een verbod voor een systeembeheerder om het warmtebedrijf direct of indirect financieel te steunen.

Een andere belemmering voor de deelneming van infrastructuurbedrijven in aangewezen warmtebedrijven is het verbod op deelneming in een infrastructuurbedrijf door een rechtspersoon of vennootschap die deel uitmaakt van een (andere) groep, waartoe tevens een rechtspersoon of vennootschap behoort die elektriciteit, gas of waterstofgas produceert, levert of daarin handelt. Hetzelfde geldt voor het spiegelbeeldige verbod op de deelneming door een infrastructuurbedrijf in een dergelijke rechtspersoon of vennootschap. Deze onderdelen van het groepsverbod maken voor infrastructuurbedrijven de samenwerking met de meeste warmtebedrijven met een private deelneming onmogelijk, aangezien momenteel bijna alle private bedrijven die actief zijn op de warmtemarkt, ook actief zijn als producent of leverancier op de gas en elektriciteitsmarkt. Infrastructuurbedrijven hebben aangegeven dat zij er de voorkeur aan geven om samenwerkingsverbanden met andere warmtebedrijven aan te gaan. Door de huidige vorm van het groepsverbod vallen echter de meeste potentiële samenwerkingspartners af. De voorgestelde wijziging van de Energiewet voorziet daarom ook voor deze onderdelen van het groepsverbod in een uitzondering ten aanzien van de deelneming in warmtebedrijven.

Met het toestaan van de uitoefening van een aangewezen warmtebedrijf als nevenactiviteit binnen een infrastructuurgroep in artikel 3.19 van de Energiewet, is voor warmte een specifieke uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat een activiteit binnen de infrastructuurgroep niet ziet op productie en levering van energie. Met deze wijziging van de Energiewet is niet beoogd terug te komen op het uitgangspunt dat door splitsing tussen productie, handel, levering enerzijds en transport anderzijds de onafhankelijkheid van transmissie- of distributiesysteembeheerders voor elektriciteit of gas wordt gewaarborgd. Alleen voor collectieve warmtevoorzieningen wordt een specifieke uitzondering gemaakt omdat infrastructuurbedrijven gelet op hun lange ervaring op het gebied en de aanleg en beheer van energiesystemen een belangrijke rol kunnen spelen in de ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen. Sinds de Wet onafhankelijk netbeheer is de context waarbinnen infrastructuurbedrijven actief zijn en de doelen waarvoor Nederland gesteld staat gewijzigd. Zoals in paragraaf 1.1 is toegelicht staat Nederland voor de opgave om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Collectieve warmte zal een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Dit rechtvaardigt de specifieke regeling voor warmte die in dit wetsvoorstel is opgenomen. Deze specifieke uitzondering is ook gerechtvaardigd gelet op de keuze bij warmte voor integraal verantwoordelijke warmtebedrijven, vergelijkbaar met bijvoorbeeld het ordeningsmodel voor drinkwaterbedrijven. Een beperking van de activiteiten van de infrastructuurbedrijven tot uitsluitend infrastructurele activiteiten is voor de warmtemarkt een onwenselijke keuze. Voor warmte is immers afgezien van een splitsing tussen productie, handel en levering enerzijds en transport anderzijds, mede vanwege de lokale aard van deze activiteiten (zie ook paragraaf 1.2, onder b). Voor andere energiedragers (electriciteit, gas, waterstof en biogas) ligt dat anders. Bij deze energiedragers is het voor een efficiënte werking van de desbetreffende markten wel wenselijk om de verantwoordelijkheid voor transport bij een afzonderlijke partij te beleggen (het zogenaamde gesplitste model).

15. Onderzochte alternatieven marktordening collectieve warmtevoorzieningen

15.1. Algemeen

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn in het kader van de marktordening van collectieve warmtevoorzieningen een aantal alternatieven onderzocht die in dit hoofdstuk nader worden toegelicht. Allereerst is onderzocht op welke wijze gemeenten het beste kunnen sturen, waarbij wordt ingegaan op het rechtsinstrument van een aanwijzing en een concessie. In paragraaf 15.2 is toegelicht waarom niet gekozen is voor een concessiemodel. Vervolgens is onderzocht of een warmtebedrijf integraal verantwoordelijk moet zijn voor het transport en de levering van warmte in een warmtekavel of dat het wenselijk is dat levering en netbeheer gesplitst wordt net als bijvoorbeeld bij elektriciteit en gas. Dit wordt nader omschreven in paragraaf 15.3. In paragraaf 15.4 is toegelicht welke alternatieven voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zijn overwogen en waarom niet voor één van deze alternatieven is gekozen. In paragraaf 15.5 wordt ten slotte ingegaan op een aantal andere alternatieven.

15.2. Keuze rechtsinstrument: aanwijzingsmodel of concessiemodel

In paragraaf 3.5.1 is toegelicht waarom in dit wetsvoorstel is gekozen voor de figuur van een aanwijzing en waarom een aanwijzing gemeenten de beste sturingsmogelijkheden geeft.

Onderzocht is of het gebruik maken van concessies die worden aanbesteed te verkiezen is boven de aanwijzing. Gebleken is dat aan concessies en het gebruik van de aanbestedingsprocedure een aantal nadelen kleeft. Met een concessiemodel wordt geen invulling gegeven aan de in het Klimaatakkoord afgesproken regierol van de gemeente omdat het huidige probleem dat gemeenten onvoldoende bevoegdheden hebben niet wordt opgelost. In plaats van een verticale relatie bij de aanwijzing, zorgt een concessieovereenkomst voor een horizontale relatie tussen gemeente en het warmtebedrijf. Bij een aanbesteding zal de gemeente bovendien in een vroeg stadium moeten aangeven onder welke exacte condities de overeenkomst gesloten zal worden; de mogelijkheid van bijsturing na verlening van de concessie is beperkt. Wijziging is dan alleen mogelijk na een nieuwe aanbestedingsprocedure of (her)onderhandeling. «Cherry picking» waarbij warmtebedrijven alleen de voor hen meest aantrekkelijke wijken willen aansluiten is daarmee moeilijker te voorkomen dan bij een aanwijzing. Een aanbestedingsprocedure gaat verder uit van concurrentie op prijs. Tariefregulering op basis van werkelijke efficiënte kosten maakt concurrentie op prijs in principe onmogelijk en daarmee verhoudt een concessiemodel zich niet goed met tariefregulering op basis van werkelijke efficiënte kosten. Een concessiestelsel na een aanbesteding is bovendien geënt op een systeem dat zoveel mogelijk marktwerking mogelijk wil maken. Dit past niet bij een nutsvoorziening als warmte. Mogelijk voordeel van een concessiemodel is dat gemeenten via een inbesteding voorrang kunnen geven aan een gemeentelijk warmtebedrijf zonder een aanbestedingsprocedure te volgen. Dit zal niet elke gemeente doen waardoor bepaalde gemeenten een overeenkomst zullen sluiten met een warmtebedrijf zonder een publiek meerderheidsbelang en een publieke partij uiteindelijk geen doorslaggevende zeggenschap heeft in het warmtebedrijf. Dit staat op gespannen voet met de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

15.3. Integraal warmtebedrijf of splitsing netbeheer/levering

Met betrekking tot de keuze voor een integraal of een gesplitst model is niet gekozen voor een gesplitst model. In een gesplitst model zou alleen de netbeheerder aangewezen kunnen worden en de levering van warmte aan leveranciers overgelaten kunnen worden. In dit wetsvoorstel is niet hiervoor gekozen omdat de voordelen van een splitsing van productie en levering enerzijds en transport anderzijds, zoals in de elektriciteit- en gasmarkt, niet opwegen tegen de nadelen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 1.2, onder b.

15.4. Aan te wijzen warmtebedrijven voor een warmtekavel

In dit wetsvoorstel is voorgesteld dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en warmtegemeenschappen aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel. Tijdens de ingroeiperiode kan ook aan andere warmtebedrijven een aanwijzing verleend worden. De motivering voor het publiek meerderheidsbelang is in paragraaf 1.2, onder c, gegeven. Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang is een beperking van het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). Een dergelijke inperking is Europeesrechtelijk toegestaan indien dit gerechtvaardigd kan worden gelet op een dwingende reden van algemeen belang. Leveringszekerheid en bescherming van het milieu en klimaat zijn erkende dwingende redenen van algemeen belang. In paragraaf 18.1.6 is onderbouwd waarom het hierbij gaat om een gerechtvaardigde beperking van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. De eisen aan het aandeelhouderschap zullen noodzakelijk, niet-discriminerend en evenredig moeten zijn.

Hieronder wordt ingegaan op onderzochte alternatieven. Het gaat daarbij om minder en meer vergaande alternatieven. Nagegaan is of de alternatieven (Europeesrechtelijk) mogelijk zijn en of met deze alternatieven de doelstellingen van dit wetsvoorstel gerealiseerd kunnen worden.

a. Private of publiek warmtebedrijven of een samenwerkingsvorm (hybride marktordeningsmodel)

Het wetsvoorstel zoals dat eind 2020 was opgesteld maakte het mogelijk dat zowel publieke, private als privaat-publieke samenwerkingsverbanden aangewezen konden worden voor een warmtekavel. Indien meerdere warmtebedrijven een aanvraag zouden indienen, konden de aanvragen gerangschikt worden aan de hand van in de wet opgenomen selectiecriteria. Overweging daarbij was dat de regulering voldoende zou zijn om de publieke belangen te borgen. Europeesrechtelijk waren er geen bezwaren tegen deze invulling van de marktordering, omdat het niet ingrijpt in het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. In dit wetsvoorstel is evenwel niet voor dit marktordeningsmodel gekozen, omdat met dit model de doelstellingen van dit wetsvoorstel niet gerealiseerd kunnen worden. Navolgend wordt toegelicht waarom in het wetsvoorstel is voorgesteld een publiek meerderheidsbelang voor te schrijven en waarom met een hybride marktordeningsmodel en alleen regulering de doelstellingen van dit wetsvoorstel onvoldoende bereikt kunnen worden.

In de eerste plaats worden met enkel regulering en een hybride marktordeningsmodel de publieke belangen van een betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam energiesysteem in de warmtetransitie onvoldoende geborgd, omdat de regulering als zodanig te weinig sturingsmogelijkheden biedt. Met enkel regulering kan een publieke partij niet de koers van het warmtebedrijf van binnenuit bepalen en ervoor zorgen dat het warmtebe-

drijf proactief handelt in het publiek belang. Hierdoor kunnen overheden de belangen van burgers onvoldoende beschermen. Een zo goed mogelijke bescherming van consumenten is echter wel noodzakelijk, omdat warmte een nutsvoorziening is en er sprake is van een natuurlijk monopolie waarvan de gebruikers afhankelijk zijn. De verbruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet erop kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet uit is op bijvoorbeeld winstmaximalisatie. Bij enkel regulering en een hybride marktordeningsmodel is dit onvoldoende geborgd.

Ten tweede zijn bij enkel regulering (en het toezicht daarop) en een hybride marktordeningsmodel de mogelijkheden te beperkt om de borging van publieke belangen af te dwingen. De ervaring leert dat de heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen ervoor zorgen dat de toezichthouder er beperkt in slaagt alleen door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen, terwijl de bewijslast bij de ACM ligt. Hierdoor zal bij collectieve warmte toezicht vaak een reactief karakter hebben. Eventuele correcties komen dan pas nadat de negatieve effecten zich al hebben voorgedaan. Zonder publieke doorslaggevende zeggenschap die ontstaat dankzij het publiek meerderheidsbelang vindt er dus onvoldoende sturing aan de voorkant plaats. Tevens is het van belang dat warmtebedrijven in hun bedrijfsvoering keuzes maken die bijdragen aan het realiseren van de energietransitie tegen de laagste maatschappelijk kosten. De ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen gaat bijvoorbeeld gepaard met grote verzonken investeringen in warmtenetten en een verdeling van veelal schaarse warmtebronnen waarbij de af te wegen belangen de warmtekavel kunnen overstijgen. Dat vraagt van warmtebedrijven dat zij bij bedrijfseconomische beslissingen niet alleen rekening houden met de belangen binnen het eigen afzetgebied, maar ook rekening houden met de invloed van die beslissingen om elders een betaalbare, betrouwbare en duurzame warmtevoorziening te realiseren. Ook hierbij geldt dat gewenst gedrag niet met regulering, en toezicht van de ACM hierop, is af te dwingen.

Ten derde wordt met een hybride marktordeningsmodel en alleen regulering onvoldoende recht gedaan aan het vitale karakter van collectieve warmtevoorzieningen en zou worden afgeweken van de gekozen benadering rondom eigendomseisen bij vergelijkbare vitale infrastructuren, zoals gas, elektriciteit en drinkwater (en spoor). Wat hiermee samenhangt is dat met deze optie in noodsituaties minder snel ingegrepen kan worden en er ook minder interventiemogelijkheden zijn dan met publiek aandeelhouderschap. Ook in crisissituaties met een bredere impact op de energievoorziening, zoals de recente energiecrisis, zijn er minder mogelijkheden om bedrijfseconomische afwegingen tijdelijk minder zwaar te laten wegen dan publieke belangen als betaalbaarheid en leveringszekerheid.

Ten vierde is bij enkel regulering en een hybride marktordeningsmodel de koppeling tussen bestuurlijke keuzes in de lokale warmtetransitie en bedrijfseconomische overwegingen van het aangewezen warmtebedrijf onvoldoende verankerd. Een gemeente zal bij het maken van bestuurlijke keuzes, bijvoorbeeld het inzetten van de instrumenten op grond van dit wetsvoorstel en de Wgiw, onvoldoende geneigd zijn om rekening houden met de impact die dat heeft op het warmtebedrijf dat deze keuze moet vertalen naar concrete activiteiten. Dit heeft als risico dat een gemeente zijn bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel en de Wgiw onvoldoende inzet op een manier zodat het warmtebedrijf zijn opgave ook kan realiseren op een bedrijfseconomisch verantwoorde manier. Andersom geldt ook dat het aannemelijk is dat bij een hybride marktmodel warmtebedrijven minder geneigd zullen zijn rekening te houden met de belangen

van andere warmtebedrijven in aangrenzende gebieden in de regio (door minder eenzijdig gewicht toe te kennen aan bedrijfseconomische afwegingen als de lokale of regionale warmtetransitie hiermee gediend is).

Ten vijfde blijven bij deze optie de maatschappelijke voordelen van publiek aandeelhouderschap voor de financiering, van het type investeringen die voor collectieve warmtevoorzieningen kenmerkend zijn, onbenut voor zover private warmtebedrijven worden aangewezen. Het is immers minder aannemelijk dat genoeg zal worden genomen met een lager rendement dan het vanuit private aandeelhouders gewenste rendement voor een privaat warmtebedrijf. Ook zal mogelijk minder sprake zijn van het benutten (van een deel) van het rendement voor herinvesteringen gericht op de versnelling van de warmtetransitie. Verder wordt aangenomen dat in sommige situaties publieke aandeelhouders tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken. Dit voordeel wordt mogelijk minder benut bij een hybride marktordeningsmodel. Tot slot heeft elke organisatie eigen beleid om investeringen te beoordelen, waarbij de looptijd alsmede de hurdle rate (hoe groot moet de winstgevendheid zijn gezien de noodzakelijke investering) van groot belang zijn. Het is de verwachting dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang uitgaan van een lagere hurdle rate dan warmtebedrijven zonder een publiek meerderheidsbelang. Hierdoor kunnen de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang uiteindelijk lager uitvallen ten opzichte van een situatie met een hybride marktordeningsmodel.

Tot slot is tijdens de maatschappelijke dialoog over warmte gebleken dat het wetsvoorstel, uitgaande van enkel regulering en een hybride marktordeningsmodel, niet gesteund werd door de medeoverheden en de infrastructuurbedrijven (zie ook paragraaf 20.4). Hierbij speelt de overtuiging van de medeoverheden mee dat de burger onvoldoende vertrouwen zal hebben in private warmtebedrijven. Waar woningen van het aardgas worden gehaald is naar verwachting het draagvlak groter als een warmtebedrijf betrokken is waarin een publieke partij doorslaggevende zeggenschap heeft. Een hybride marktordeningsmodel, waarbij ook volledig private warmtebedrijven kunnen worden aangewezen, zal het draagvlak voor de energietransitie daarom niet ten goede komen. Aangezien burgers in dit wetsvoorstel de keuzevrijheid krijgen om al dan niet aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, is dit vertrouwen cruciaal voor de bereidheid om aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening. Deze bereidheid is nodig om de gewenste opschaling van collectieve warmtevoorzieningen te realiseren in lijn met de doelstellingen voor collectieve warmte in het PVGO. Omdat de inhoud van het PVGO een vertaalslag vormt van de reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet voor de gebouwde omgeving, zal het uitblijven van deze opschaling ook gevolgen hebben voor de Nederlandse klimaatdoelstellingen.

c. Warmtebedrijven met een publiek minderheidsbelang of een belang van 50%

Tevens is onderzocht of het wenselijk en Europeesrechtelijk mogelijk is dwingend voor te schrijven dat alleen warmtebedrijven met een publiek minderheidsaandeel of een belang van 50% aangewezen kunnen worden. Met een dwingend voorgeschreven publiek minderheidsbelang of 50%-belang kunnen de doelstellingen van dit wetsvoorstel niet worden gerealiseerd. Een minderheidsbelang of een 50%-belang betekent dat een publieke partij geen doorslaggevende zeggenschap heeft op het beleid van het warmtebedrijf. Evenmin kan een publieke partij uiteindelijk bepalen wat er met de infrastructuur gebeurt. Daarmee is een dergelijk

publiek belang niet wenselijk gezien de doelstellingen van dit wetsvoorstel en de te beschermen publieke belangen zoals toegelicht in paragraaf 1.2, onder c. Tevens is een dergelijk publiek belang Europeesrechtelijk niet te rechtvaardigen gelet op een dwingende reden van algemeen belang. Een publieke partij met een dergelijk belang geeft onvoldoende zeggenschap: het geeft geen doorslaggevende zeggenschap over het beleid van de onderneming noch de infrastructuur. Met een dergelijk belang kan de publieke aandeelhouder er niet voor zorgen dat het warmtebedrijf handelt in het belang van de leveringszekerheid of dat besluiten worden genomen die het milieu of het klimaat ten goede zullen komen. Daarvoor is een publiek meerderheidsbelang vereist. Hierdoor kan de noodzakelijkheid van een publiek minderheidsbelang of een 50%-belang Europeesrechtelijk niet onderbouwd worden.

d. Volledig publieke warmtebedrijven (volledig publiek marktorderingsmodel)

Overwogen is in dit wetsvoorstel voor te stellen dat alleen volledig publieke warmtebedrijven voor een warmtekavel kunnen worden aangewezen. Een dergelijke inbreuk op het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging zou Europeesrechtelijk gerechtvaardigd kunnen worden. In dit wetsvoorstel is echter niet de meest verregaande vorm van publieke zeggenschap voorgesteld omdat het beoogde doel op een minder vergaande wijze bereikt kan worden. Niet is voorgesteld alleen publieke warmtebedrijven aan te kunnen wijzen omdat een publiek meerderheidsbelang volstaat om de doelen zoals toegelicht in paragraaf 1.2, onder c, te bereiken. Een publiek meerderheidsbelang volstaat omdat met dat belang een publieke partij het beleid van het warmtebedrijf kan bepalen en ook doorslaggevende zeggenschap heeft over de infrastructuur. Bovendien kunnen private warmtebedrijven hierdoor nog steeds actief zijn op de warmtemarkt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Private warmtebedrijven kunnen als minderheidsaandeelhouders deelnemen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Ook kunnen private warmtebedrijven actief zijn als warmteleveringsbedrijf of minderheidsaandeelhouder in een warmtenetbedrijf in een warmte joint-venture. De eis van publiek meerderheidsbelang is proportioneel en de meest evenredige maatregel die de publieke belangen borgt.

15.5. Overige alternatieven

a. Gouden aandeel

Een gouden aandeel is een aandelenbelang dat overheden meer rechten en invloed geeft dan een private aandeelhouder en dan uit hun (publieke) financiële inbreng zou voortvloeien. Onderzocht is of het mogelijk is op deze wijze te borgen dat publieke partijen doorslaggevende zeggenschap hebben in een aangewezen warmtebedrijf.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een dergelijk aandeel een uiterst kwetsbare optie is. Het Hof van Justitie heeft op consistente en structurele wijze aangegeven dat een gouden aandeel een inbreuk op het vrij verkeer van kapitaal vormt. In het bijzonder wanneer deze bijzondere rechten worden toegekend door middel van een wettelijke regeling of als de overheid een meerderheidsbelang genoot ten tijde van de invoering

van het bijzondere aandeel.²¹ Het Hof van Justitie wijst er bovendien op dat de publieke aandeelhouder door het gebruik van het gouden aandeel/bijzonder aandeel – ter bescherming van publieke belangen – tegen de economische belangen van de andere (private) aandeelhouders kan handelen²² of zelfs tegen de economische belangen van de vennootschap zelf.²³ Belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal kunnen gerechtvaardigd worden met een beroep op een dwingende reden van algemeen belang, mits deze maatregelen geschikt en proportioneel zijn. Met uitzondering van één zaak,²⁴ waarin alleen een recht van verzet voor bepaalde besluiten door het Hof verenigbaar is bevonden met het Europees recht, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie dat gouden of bijzondere aandelen niet als geschikte of als proportionele belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal worden gezien, zelfs als de dwingende redenen van algemeen belang onderkend worden en er zelfs sprake is van en vorm van een dienst van algemeen belang.²⁵ Ook recente jurisprudentie onderstreept dat bijzondere beperkingen en rechten in de uitoefening van stemrecht en zeggenschap ter bescherming van dwingende redenen van algemeen belang met grote moeite kunnen voldoen aan de geschiktheids- en proportionaliteitsvereisten om tot een gerechtvaardigde belemmering te komen.²⁶

Gelet op het voorgaande is in dit wetsvoorstel niet voorgesteld een gouden aandeel te regelen. Uit de aard van de gewenste invloed van de publieke aandeelhouder (zie de onderbouwing voor het publiek meerderheidsbelang in paragraaf 1.2, onder c) is actieve invloed op het beleid en de strategie van het warmtebedrijf noodzakelijk. Een recht van verzet voor bepaalde besluiten volstaat niet.

b. De keuze van het warmtebedrijf wordt aan de gemeente overgelaten

Op verzoek van de medeoverheden is het alternatief onderzocht of in het wetsvoorstel het college de bevoegdheid kan worden gegeven vóóraf een voorkeur aan te geven voor een bepaald type warmtebedrijf (publiek, privaat of een samenwerkingsvorm). Over de verenigbaarheid van deze wens met het Europees recht is advies gevraagd aan de landsadvocaat. In dit advies van 28 mei 2021²⁷ concludeerde de landsadvocaat dat – binnen het kader van het wetsvoorstel zoals dat destijds was opgesteld en waarin alle warmtebedrijven de mogelijkheid hadden een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden – het vooraf bepalen van een bedrijfstype niet verenigbaar is met het Europees recht. Colleges kan niet de mogelijkheid gegeven worden vooraf te kiezen wat voor soort warmtebedrijf ze willen. De daarvoor door het Hof van Justitie geaccepteerde gronden geven hiervoor onvoldoende basis.

De lokale verschillen maken niet een door de gemeenten bepaalde marktordening mogelijk. Hoewel er een grote mate van diversiteit is, zijn lokale verschillen vooral technisch van aard. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beschikbare warmtebronnen, dichtheid van de gebouwde omgeving,

²¹ Zie zaken C-367/98, Commissie/Portugal, overwegingen 41–46; zaak C-483/99, Commissie/Frankrijk, overwegingen 38–42; gevoegde zaken C-463/04 en C-464/04, Federconsumatori, overwegingen 19–25; zaak C-326/07, Commissie/Italië, overwegingen 40–43; gevoegde zaken C-282/04 and C-283/04, Commissie/Nederland overwegingen 19–22; zaak C-171/08, Commissie/Portugal, overwegingen 50–56; zaak C-212/09, Commissie/Portugal zaak (C-212/09, overwegingen 45, 49–54 en 67–69).

²² Zie zaak C-112/05, Commissie/Duitsland, overwegingen 78–80.

²³ Zie gevoegde zaken C-282/04 en C-283/04, Commissie/Nederland, overwegingen 28–30.

²⁴ Zie zaak C-503/99, Commissie/België, overwegingen 39–75.

²⁵ Zie bijvoorbeeld zaak C-543/08, Commissie/Portugal overwegingen 84–97.

²⁶ Zie zaak C-563/17, Associação Peço a Palavra e.a./Conselho de Ministros, overwegingen 71–83.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 768.

ondergrond en temperatuurniveau (zie ook paragraaf 1.1). Deze verschillen raken niet aan de wijze waarop de marktordening voor collectieve warmtevoorzieningen het beste ingericht kan worden. Het zal niet mogelijk zijn gelet op de aard van de lokale verschillen een verschil in inbreuk op het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging per gemeente Europeesrechtelijk te rechtvaardigen. Europeesrechtelijk is niet te rechtvaardigen dat de ene gemeente het vrij verkeer van kapitaal en vrijheid van vestiging inperkt door bijvoorbeeld te kiezen voor een publiek warmtebedrijf waarmee een privaat warmtebedrijf wordt uitgesloten, terwijl in een andere gemeente ook een privaat warmtebedrijf aangevozen kan worden. In beroepsprocedures aangespannen door warmtebedrijven die door lokale keuzes niet in de gelegenheid gesteld zullen worden een aanvraag in te dienen aangewezen te worden, is dit een uiterst kwetsbaar model. Er zal een uniform en coherent kader opgesteld moeten worden voor geheel Nederland net als bij andere nutsvoorzieningen zoals drinkwater, gas en elektriciteit.

Ook zou een dergelijk marktordeningsmodel tot gevolg kunnen hebben dat warmtebedrijven zonder een publiek meerderheidsbelang aangevozen zullen worden voor een warmtekavel. Hierdoor heeft een publieke partij uiteindelijk geen doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf hetgeen op gespannen voet staat met de doelstellingen van dit wetsvoorstel zoals toegelicht in paragraaf 1.2, onder c. Het bieden van ruimte aan gemeenten om, in het licht van lokale omstandigheden, warmtekavels te kunnen toewijzen aan warmtebedrijven zonder publiek meerderheidsbelang, is niet verenigbaar met de overwegingen die de keuze op nationaal niveau voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang rechtvaardigen en brengt het risico mee dat de rechter oordeelt het vereiste van een publiek meerderheidsbelang wegens strijdigheid met het consistentievereiste niet gerechtvaardigd is. Indien het gemeenten zou worden toegestaan om op lokaal niveau minder bescherming te bieden dan de wetgever op nationaal niveau voor ogen heeft, kan dat tot gevolg hebben dat een rechter oordeelt dat de regeling met betrekking tot het vereiste van een publiek meerderheidsbelang niet voldoet aan het consistentievereiste, omdat de doelstellingen niet op coherente en systematische wijze worden nagestreefd.²⁸

c. Zelf voorzien door gemeente

Onderzocht is of gemeenten de mogelijkheid kunnen krijgen de aanwijzingsprocedure niet te volgen als de gemeente zelf voorziet in de collectieve warmtevoorziening door de oprichting van een warmtebedrijf waarvan de gemeente alle, althans meer dan de helft van de aandelen heeft met doorslaggevende zeggenschap. In alle overige gevallen zou een warmtebedrijf na het doorlopen van een aanwijzingsprocedure aangevozen worden.

Het is niet wenselijk een dergelijk alternatief uit te werken omdat niet alle gemeenten een warmtebedrijf waarvan de gemeente alle, althans meer dan de helft van de aandelen heeft met doorslaggevende zeggenschap zullen oprichten. In voorkomend geval zullen gemeenten dan een aanwijzing aan bijvoorbeeld een privaat warmtebedrijf verlenen. Hierdoor heeft een publieke partij uiteindelijk geen doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf. Dit staat op gespannen voet met de doelstellingen van dit wetsvoorstel zoals toegelicht in paragraaf 1.2, onder c. Verder is het ook niet mogelijk is in een aanwijzingsprocedure een uitzondering te maken voor een warmtebedrijf waarvan de gemeente meer dan de helft van de aandelen heeft. Gemeenten de mogelijkheid bieden «eigen»

²⁸ Advies van de landsadvocaat, 3 juni 2024, p. 4 en 5.

warmtebedrijven voorrang te geven boven andere warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang stuit af op het vereiste dat in geval zich meerdere gegadigden aandienen voor eenzelfde warmtekavel, de selectie dient plaats te vinden op basis van een procedure die aan alle waarborgen van onpartijdigheid en transparantie voldoet. In het licht van de algemene belangen die het vereiste van publiek meerderheidsbelang beoogt te beschermen, valt niet in te zien waarom «eigen» warmtebedrijven van individuele gemeenten een voorkeursbehandeling zouden verdienen boven warmtebedrijven waarin (ook) andere publieke aandeelhouders (al dan niet gezamenlijk) zeggenschapsrechten hebben.²⁹

d. Regionaal warmtebedrijf

Ten slotte is overwogen in het wetsvoorstel voor te schrijven dat een publiek regionaal warmtebedrijf deelneemt in elk warmtebedrijf dat wordt aangewezen voor een warmtekavel. Dit regionaal warmtebedrijf zou ook tot taak kunnen hebben gemeenten te ondersteunen bij de vaststelling van de warmtekavel. Geconcludeerd is dat dit onder voorwaarden Europeesrechtelijk mogelijk is. Voorwaarde vanuit is het Europees recht is dat dit regionaal warmtebedrijf een meerderheidsbelang in het aangewezen warmtebedrijf heeft, omdat alleen een dergelijk belang Europeesrechtelijk te rechtvaardigen is. Immers, met alleen een publiek meerderheidsbelang heeft het regionaal warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap over het beleid van de onderneming en de infrastructuur. Alleen met een dergelijk belang kan het regionaal warmtebedrijf ervoor zorgen dat het warmtebedrijf handelt in het belang van de leveringszekerheid of dat besluiten worden genomen die het milieu of het klimaat ten goede zullen komen. Een minderheidsbelang of een belang van 50% is daarvoor onvoldoende. Zie in dit verband ook de toelichting in paragraaf 15.4, onder b.

Dit alternatief is niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat het wetsvoorstel zoals dat is opgesteld de oprichting van een publiek regionaal warmtebedrijf reeds mogelijk maakt. Het voorschrijven van een regionaal warmtebedrijf zou een andere invulling van het publiek meerderheidsbelang doorkruisen. Dit zou gemeenten en provincies onnodig inperken. De medeoverheden, warmtebedrijven en infrastructuurbedrijven ondersteunden dit alternatief dan ook niet.

16. Flankerend beleid

16.1. Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

Gemeenten hebben met de warmteprogramma's (de wettelijke verankering van de transitievisies warmte) een strategie ontwikkeld om de eerste wijken te verduurzamen en (op termijn) aardgasvrij te maken. De ambities in de warmteprogramma's van alle gemeenten in Nederland tellen samen op tot ruim boven de 1,5 miljoen woningen en gebouwen die voor 2030 verduurzaamd worden. Na de start van planvorming kunnen de warmteprogramma's worden uitgewerkt in concretere uitvoeringsplannen. Het uitvoeringsplan draagt bij aan het ordenen en concretiseren van de visie op het aardgasvrij maken of isoleren van de wijk of buurt en biedt daarmee het handelingsperspectief voor bewoners.

Bij deze verduurzamingsopgave horen de corresponderende bevoegdheden voor gemeenten. Daarom is in het wetsvoorstel Wgiw voorgesteld gemeenten instrumenten te geven zodat zij kunnen besluiten wanneer en hoe een aangewezen gebied (stapsgewijs) van het aardgas af gaat en welk

²⁹ Advies van de landsadvocaat, 3 juni 2024, p. 3 en 5.

alternatief voor aardgas wordt gekozen. Woning- en gebouweigenaren zijn niet verplicht om aan te sluiten op het (collectieve) alternatief voor aardgas dat de gemeente aanwijst. Zij kunnen kiezen voor een alternatieve, (individuele) warmtevoorziening. In het wetsvoorstel Wgiw wordt de transitievisie warmte wettelijk verankerd als een verplicht programma onder de Omgevingswet: het warmteprogramma. Het uitvoeringsplan kan worden vormgegeven als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Het uitvoeringsplan is een belangrijke onderbouwing voor de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de energietransitie in de gebouwde omgeving. In het omgevingsplan kan het gekozen alternatief voor aardgas als warmtebron worden opgenomen. Daarmee ontstaat de juridische bevoegdheid om de levering van gas te beëindigen. Zie ook paragraaf 3.2 voor een uitgebreide toelichting op het planproces volgend uit Wgiw in combinatie met de bevoegdheden uit dit wetsvoorstel.

16.2. Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving

De afspraken uit het coalitieakkoord wat betreft de energietransitie in de gebouwde omgeving zijn uitgewerkt in het PVGO waarmee het kabinet laat zien hoe de komende jaren verder te willen versnellen. De verduurzaming van de gebouwen loopt grofweg via twee, interacterende sporen. In het PVGO wordt het gebiedsgerichte spoor verstevigd. Daarbij worden lokaal, onder regie van gemeenten, wijken planmatig verduurzaamd en uiteindelijk aardgasvrij gemaakt. Gemeenten krijgen de middelen, de instrumenten én de ondersteuning die zij nodig hebben. Daarnaast wordt het individuele spoor geïntensiveerd dat is gericht op individuele gebouwen en gebouweigenaren. Natuurlijke momenten als kooptransacties, renovaties en vervangingen van apparatuur worden optimaal benut. Voor huis- en gebouweigenaren betekent dit dat zij onder regie van hun gemeente wijkgericht verduurzamen, bijvoorbeeld door aansluiting op een warmtenet of toepassing van een all-electric oplossing. Ook kan worden gekozen om op een voor hen natuurlijk moment te verduurzamen door bijvoorbeeld te isoleren en een hybride warmtepomp aan te schaffen. Het beleid voor de gebouwde omgeving richt zich in beide sporen op het terugdringen van de energiebehoefte.

16.3. Nationaal Programma Lokale warmtetransitie

Om de lokale uitvoering te ondersteunen is op 1 januari 2023 het NPLW gestart, een interbestuurlijk programma van Rijk, VNG en IPO. De activiteiten van het PAW en het ECW zijn daarin voortgezet. Het programma kent een regionale en nationale functie. Met de regionale functie ondersteunt het programma passend bij de behoeften in de regio. De nationale poot zet grotendeels de functies van het huidige PAW en ECW voort, inclusief leren met de Proeftuinen aardgasvrije wijken, het agenderen van beleidsknelpunten en het ontwikkelen van producten en sessies ter ondersteuning van gemeenten in de uitvoering.

16.4. Financiële instrumenten

Dit wetsvoorstel verbetert de financierbaarheid van collectieve warmtevoorzieningen door de kavelsystematiek, maatregelen om het vollooprisico te beheersen en de introductie naar kostengebaseerde tarieven. Stap voor stap zal dat effect hebben. Daarmee is ook duidelijk dat de komende jaren aanvullende financiële instrumenten nodig zijn om de financierbaarheid te verbeteren en de betaalbaarheid te borgen. Daartoe zijn er verschillende instrumenten, die ingrijpen op verschillende onderdelen van de keten.

De WIS verleent subsidie ter compensatie van het verschil tussen investeringskosten en exploitatiewinst bij aanleg van het warmtenet. Door dit verschil, de onrendabele top, bij kosteneffectieve warmteprojecten te compenseren, zullen meer warmtenetten een positieve business case hebben. De subsidiebijdrage per investeringsproject is voor de openstelling in 2024 begrensd op maximaal 45% van de totale investering in het warmtenet en maximaal € 6.000 per aansluiting van een huurwoning en maximaal € 7.000 per overige kleinverbruikersaansluiting in het warmteproject, afhankelijk welke van de twee als eerste bereikt wordt.

De SDE+-regeling voorziet in subsidie voor een eventuele onrendabele top van de warmtebron van warmtenetten. In de openstellingsronde van de SDE+-regeling in 2023 zijn zogenaamde «hekjes» geïntroduceerd. Dat wil zeggen dat duurzame energieprojecten die binnen enkele specifieke domeinen vallen binnen de regeling voor het verkrijgen van subsidie tot een vooraf vastgesteld drempelbedrag niet hoeven te concurreren met andere duurzame energieproductie die een lagere subsidie-intensiteit hebben maar niet de rol van duurzame warmtebronnen in collectieve warmtesystemen kunnen vervullen. Het gaat daarbij om technieken die weliswaar op de korte termijn minder kosteneffectief zijn, maar die op de langere termijn noodzakelijk zijn voor de energietransitie en waarvan de kosten kunnen dalen naarmate ze meer worden ingezet.³⁰ Voor geothermie bestaat er verder garantiefonds Risico's dekken voor warmtenetten (RNES Aardwarmte), waarmee investeerders hun risico's en daarmee financieringskosten kunnen verlagen. De ISDE-regeling voorziet in subsidie voor een deel van de eventuele extra kosten in het gebouw na de aflevering. Daarnaast is subsidie op grond van de SAH-regeling beschikbaar voor het doen van aanpassingen in de woningen en aansluitkosten op een warmtenet voor verhuurders en gemengde VvE's. Verder kunnen VvE's subsidies voor aansluiting op een warmtenet verkrijgen op grond van de Subsidieregeling verduurzaming voor vereniging van eigenaars (SVVE) en beheerders van bijvoorbeeld scholen, overheidsgebouwen, zorginstellingen of monumenten op grond van de Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA).

16.5. Publieke realisatiekracht

Opbouw publieke realisatiekracht

De collectieve warmtemarkt is momenteel grotendeels in private handen. Met de keuze in dit wetsvoorstel voor een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven is het nodig om de publieke realisatiekracht te versterken om de doelstellingen voor 2030 en 2050, respectievelijk 0,5 en 2,6 miljoen nieuwe aansluitingen in de bestaande bouw, te kunnen halen.

Op grond van dit wetsvoorstel kunnen warmtebedrijven verschillende bedrijfsstructuren aannemen. Daarbij geldt dat de regionale of lokale situatie bepaalt welke schaal de juiste is voor een warmtebedrijf en is het aan de publieke aandeelhouders om daarin keuzes te maken. Voor het bundelen van expertise, het delen van risico's en opbouwen van voldoende publieke realisatiekracht ligt het voor de hand dat veel nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Deze warmtebedrijven kunnen vervolgens deelnemen in het lokaal aangewezen warmtebedrijf.

³⁰ Kamerstukken II 2022/2023, 31 239, nr. 374.

Gelet op de lokale transitie-opgave is directe betrokkenheid van de gemeente bij een aan te wijzen warmtebedrijf wenselijk. Het ligt daarom voor de hand dat gemeenten het initiatief nemen bij het oprichten van een nieuw warmtebedrijf of bij het participeren in een bestaand warmtebedrijf.

Ook kan de gemeente met het inzetten van wettelijke bevoegdheden het warmtebedrijf waarin het zelf participeert ondersteunen in het beheersen van risico. Met dit wetsvoorstel en de Wgiw krijgen gemeenten immers belangrijke instrumenten in handen die een positief effect kunnen hebben op de bedrijfseconomische condities voor het warmtebedrijf, zoals de aanwijzing van een warmtebedrijf voor een warmtekavel en de aanwijsbevoegdheid om de einddatum van aardgaslevering te bepalen. Door bestuurlijke duidelijkheid te creëren over bijvoorbeeld het tempo en fasering van de realisatie van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel worden bedrijfsrisico's lager, kan een hogere efficiency worden bereikt en dalen de kosten. Dit draagt ook bij aan de betaalbaarheid ervan voor gebruikers.

Voor het bundelen van expertise, het delen van risico's en opbouwen van voldoende uitvoeringskracht is de verwachting dat er vooral nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Deze warmtebedrijven kunnen vervolgens deelnemen in een lokaal aan te wijzen warmtebedrijf. Belangrijk is dat gemeenten en provincies, maar ook regionale energiefondsen of regionale netwerkbedrijven, gezamenlijk keuzes maken over de wijze van samenwerking en deelneming. In veel regio's en provincies worden deze stappen reeds gezet en zijn al dergelijke warmtebedrijven in oprichting, net opgericht of wordt al meerdere jaren op deze wijze samengewerkt in de aanleg van collectieve warmtevoorzieningen.

Deelneming

Om de opbouw van publieke realisatiekracht verder te ondersteunen voorziet dit wetsvoorstel in een mogelijkheid om een nationale deelneming aan te gaan. Naast deze mogelijkheid voor de opbouw van publieke realisatiekracht, zijn ook andere mogelijkheden verkend en gewogen. Voor elke optie geldt dat momenteel geen dekking bestaat. Voor alle opties geldt dat nadere uitwerking en toetsing nodig is. Om deze reden is de nationale deelneming als een mogelijkheid (een «kan-bepaling») geformuleerd, waardoor het volgend kabinet een besluit kan nemen over elke optie, inclusief de optie om niet voor een nationale deelneming te kiezen.

Als de publieke realisatiekracht onvoldoende van de grond komt en een deelneming het meest geschikte instrument is om dit te realiseren, heeft de Minister de mogelijkheid een NV of BV aan te wijzen waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk aan de staat behoren. Deze NV of BV zou tot taak hebben om, samen met medeoverheden, deel te nemen in lokale of regionale warmtebedrijven en deze mede op te richten. Ook heeft deze NV of BV een wettelijke rol bij het adviseren van medeoverheden over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven. Zo kan het Rijk de ondersteuning van medeoverheden en warmtebedrijven met de inbreng van expertise en kapitaal mogelijk maken. Betrokkenheid van het Rijk zou ook de aantrekkelijkheid voor andere investeerders en financiers kunnen vergroten om warmtenetten te co-financieren.

Het inzetten van dit instrument moet zorgvuldig worden getoetst aan de voorwaarden die gelden voor deelnemingen. Daarnaast zal onderzoek moeten worden welke bestaande of nieuwe deelneming het meest

geschikt zou zijn en welke middelen nodig zijn voor deze taak. Het is aan een volgend kabinet om een besluit te nemen over de mogelijke aanwijzing van de deelneming en het eventueel beschikbaar stellen van de bijbehorende benodigde middelen. Hierbij wordt het geheel aan subsidies en regelingen voor collectieve warmte in ogenschouw genomen.

Waarborgfonds

Aanvullend wordt onderzocht welke beleidsinstrumenten het benodigd eigen vermogen van de publiek aandeelhouders in het warmtebedrijf kunnen verlagen, waardoor er meer investeringsruimte ontstaat met minder publieke middelen. Hierbij wordt gekeken onder meer naar instrumenten die verstrekkers van vreemd vermogen meer zekerheid geven waardoor zij minder eigen vermogen van de aandeelhouders van het warmtebedrijf vereisen. In dit kader onderzoekt het kabinet de wenselijkheid en doelmatigheid van een waarborgfonds voor warmtenetten. Een dergelijk fonds kan investeringen in nieuwe en bestaande warmtenetten borgen waardoor externe financiers de garantie hebben rente en aflossing te ontvangen. Hier wordt naar verwachting de eigen vermogensvraag voor de aandeelhouders sterk verlaagd, mogelijk tot 10% van de totale investeringsopgave. Het waarborgfonds kan gevuld worden door een premie ter hoogte van 0,1–0,4% van de totale investering te verlangen. Het hanteren van criteria voor toegang tot een borgstelling heeft naar verwachting een positief effect op standaardisatie, professionalisering en werkt disciplinerend. Het is aan een volgend kabinet om te besluiten over het instellen van een waarborgfonds warmtenetten of een ander instrument en het vinden van dekking voor de eenmalige risicobuffer en risicoreservering op de Rijksbegroting.

Daarnaast kunnen ook warmtegemeenschappen een belangrijke rol in de opbouw van realisatiekracht spelen, met name in het opbouwen van draagvlak. Warmtegemeenschappen kunnen in warmtebedrijven van verschillende samenstellingen deelnemen, maar ook zelfstandig een warmtekavel exploiteren. Het belangrijkste knelpunt voor warmtegemeenschappen om deze rol te spelen is het ontbreken van financiële middelen in de ontwikkelfase van het collectief warmtesysteem. Om dit op te lossen wordt met Energie Samen een pilot gestart voor een Ontwikkelfonds Warmte voor energiecoöperaties.

Langs deze lijnen wordt beoogd de publieke realisatiekracht die nodig is voor de warmtetransitie op te bouwen. Dat zal niet van de ene op de andere dag op orde zijn, en vergt samenwerking tussen alle relevante partijen. De ingroeiperiode en het overgangsrecht moeten ervoor zorgen dat de aanleg van collectieve warmtevoorzieningen doorgang blijft vinden. Dat biedt tevens gelegenheid om de publieke realisatiekracht te versterken, waarbij in eerste instantie gemeenten en provincies aan zet zijn om keuzes te maken op de passende schaal van samenwerking in regio of provincie.

17. Lessen buitenland

17.1. Algemeen

De motie Sienot verzoekt om lessen uit het buitenland over de marktordeening van de warmtemarkt te verwerken in het wetsvoorstel.³¹ Hier is gevolg aan gegeven door een analyse van de verschillende Europese landen waar collectieve warmte wordt gereguleerd. In algemene zin valt

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 30 196, nr. 665.

op dat landen met een hoge concentratie collectieve warmtevoorzieningen vooral zijn te vinden in Noord- en Oost-Europa. In deze gebieden leveren warmtenetten al geruime tijd een belangrijke bijdrage aan de warmtevoorziening. Als gevolg van Europees en nationaal klimaatbeleid wordt in andere Europese landen nu ook gekeken of warmtenetten een alternatief zouden kunnen vormen voor fossiele (individuele) warmtebronnen. Om lessen te kunnen uit zowel landen met een volwassen markt als landen met een voor Nederland meer vergelijkbare jonge of ontwikkelende markt is gekozen om naast de casussen Denemarken, Zweden en Estland ook te kijken naar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Ten aanzien van de beschrijving van de wijze waarop het eigendom van warmtebedrijven in de warmtesector in andere landen is georganiseerd, is een breder overzicht gegeven dan enkel de genoemde casussen.

Het valt op dat er een grote diversiteit is in de regulering in de geselecteerde landen. De wijze van regulering hangt nauw samen met de maturiteit van de markt. De invulling van de regelgeving ten aanzien van warmtenetten wordt sterk bepaald door zaken als de historische achtergrond, het klimaat, het totale energiesysteem en de bredere beleidscontext. Het is daarom niet evident om (onderdelen) van buitenlandse modellen één op één over te nemen. Een voorbeeld hiervan is dat in Denemarken warmte sinds de jaren '70 als de meer aantrekkelijke optie voor de consument is gepositioneerd ten opzichte van gas. Dat betekent dat voor (onderdelen) van buitenlandse modellen eerst gekeken moet worden in hoeverre ze passen en werkbaar zijn voor de Nederlandse situatie. De vergelijking concentreert zich op marktordening, eigendom van warmtebedrijven, tariefregulering, duurzaamheid en leveringszekerheid. Per onderdeel is aangegeven op welke wijze de regulering in het buitenland de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel ondersteunt. De bruikbare elementen uit buitenlandse regelgeving zijn – naast de algemene lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen in andere landen – hieronder toegelicht.

17.2. Marktordening

Integrale benadering

In de landen die zijn onderzocht is de regulering ingericht op integrale warmtebedrijven, wat een gevolg is van de nauwe verwevenheid tussen productie, transport en levering van warmte. Tegelijkertijd is er sprake van een grote heterogeniteit aan warmtebedrijven in termen van omvang, organisatievormen en eigendomsverhoudingen. In dit wetsvoorstel is dit vertaald in het uitgangspunt dat een aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de collectieve warmtevoorziening binnen zijn kavel. Op basis daarvan is een grote variëteit aan lokale invullingen mogelijk. Ter illustratie, in Estland waren in 2016 van de 200 bedrijven die bij de mededingingsautoriteit geregistreerd stonden, ongeveer 160 geïntegreerde bedrijven, 32 warmteproducenten en 9 netwerkbedrijven. In geen van de onderzochte landen wordt splitsing voor warmtebedrijven wettelijk afgedwongen. Enkele landen die dit serieus hebben overwogen en er onderzoek naar hebben gedaan, zijn van het idee teruggekomen. In de Warmtewet die Zweden in 2008 heeft vastgesteld is concurrentie op het net, met vrije leverancierskeuze voor afnemers, bewust buiten de wet gehouden. Volgens het Zweedse Ministerie van Industrie zijn de situaties waaronder dergelijke concurrentie met succes kan worden toegepast beperkt en zijn kostenstijgingen te verwachten wanneer distributie wordt losgekoppeld van andere warmteactiviteiten.³² Deze kosten zouden het gevolg zijn van de toegenomen eisen voor metingen en administratie en

³² Sweden Ministry of Industry (2012)

van de suboptimale productie van warmte. Ook de Duitse mededingingsautoriteit, het Bundeskartellamt, heeft in het kader van een diepgaand onderzoek naar de warmtesector in 2012, geconcludeerd dat splitsing leidt tot hogere administratieve kosten en synergieverliezen terwijl het slechts een marginale verbetering van de concurrentiepositie bewerkstelligd.³³ Ook de toegang van warmtebronnen tot netten wordt slechts mondjesmaat gereguleerd en blijft meestal beperkt tot «onderhandelde toegang». Het op het oog ogenschijnlijk betere afdwingbare «gereguleerde toegang» blijkt in de praktijk lastig te handhaven, omdat er in een warmtesysteem veel (technische) redenen kunnen zijn waardoor de aansluiting van de nieuwe warmtebron toch niet past. De gekozen benadering in andere landen onderschrijft een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel om de integrale verantwoordelijk voor de keten bij één partij te leggen.

Eigendom warmtebedrijven

In Denemarken zijn warmtebedrijven meestal coöperaties of in publiek eigendom. Ook in Scandinavische landen die al een lange historie en veel ervaring hebben als het gaat om collectieve warmte spelen publieke warmtebedrijven een dominante rol in de ontwikkeling van warmtenetten.³⁴

Land	Marktaandeel warmtenetten	Dominante eigendom warmtenetten
IJsland	90%	Gemeenten
Denemarken	66%	Gemeenten of bewoner coöperaties
Letland	65%	Gemeenten
Litouwen	57%	Gemeenten
Finland	53%	Gemeenten, Rijksoverheid
Zweden	46%	Gemeenten, Rijksoverheid, private bedrijven
Tsjechië	40%	Gemeenten, Rijksoverheid, private bedrijven
Polen	24%	Gemeenten, Rijksoverheid, private bedrijven
Oostenrijk	14%	Gemeenten
Noorwegen	12%	Gemeenten, Rijksoverheid
Duitsland	14%	Gemeenten en private bedrijven
Nederland	6%	Private bedrijven en enkele gemeenten

Rol gemeenten

Een bestendige ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen is gebaat bij een langjarige en consistente aanpak. Een planmatige aanpak voor warmte is van groot belang, in aanvulling op een duidelijk nationaal wettelijk kader. Warmteplanning is ook belangrijk om ervoor te zorgen dat het niet bij kleinschalige geïsoleerde systemen blijft. Met name in Denemarken en in Estland wordt warmteplanning al langere tijd met succes toegepast. In beide landen is de regierol van gemeenten wettelijk voorgeschreven. Gemeenten bepalen, op basis van technisch en economische criteria, in belangrijke mate waar en wanneer een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd. De invulling van de regierol van de gemeente in dit wetsvoorstel sluit goed aan op de gestructureerde en planmatige benadering in Denemarken en Estland.

³³ Bundeskartellamt (2012)

³⁴ Country profiles Euroheat & Power, geciteerd in Warmtenetten: beter investeren dan subsidiëren (2022), <https://www.binnenlandsbestuur.nl/whitepaper/warmtenetten-beter-investeren-dan-subsidiëren>

Warmteplanning

In beide genoemde landen wordt gewerkt met warmtezones: gebieden waarvan is vastgesteld dat een collectieve warmtevoorziening de meest kostenefficiënte manier van verwarmen is. Binnen een warmtezone heeft een warmtebedrijf, onder bepaalde voorwaarden, het exclusieve recht om warmte te leveren. In Estland hebben de meeste gemeenten een warmtezone aangewezen. In totaal zo'n 200. Een warmtezone wordt in de wet gedefinieerd als een gebied waarvoor een omvattend plan is opgesteld waarin consumenten worden voorzien van warmte door middel van stadsverwarming die zorgt voor een veilige, betrouwbare en effectieve warmtelevering die tegen een verantwoorde prijs en in overeenstemming met de milieueisen en de behoeften van de klanten wordt geleverd. Het is een wettelijke verplichting om, voordat een warmtezone wordt vastgesteld, een analyse uit te voeren naar de mogelijkheden om de warmtelevering te regelen op basis van de in bovenstaande definitie opgenomen principes. De verplichting om al bij het vaststellen van een warmtekavel na te denken over leveringszekerheid, duurzaamheid en efficiëntie is ook verankerd in dit wetsvoorstel. De sterke groei van warmtenetten in Denemarken in de jaren '80 is mede toe te schrijven aan de introductie van warmteplanning in 1979. Ook de aanpak in Denemarken is gericht op het selecteren van de warmteoptie met de laagste maatschappelijke kosten. Het oorspronkelijk planningsproces verplichtte gemeenten om de lokale warmteplannen te baseren op regionale energieplannen om de regionale coördinatie te borgen. In 1990 is een aanvullend «projectstelsel» geïntroduceerd waarmee oude gemeentelijke warmteplannen kunnen worden herzien. Warmtebedrijven kunnen door een gestructureerd besluitvormingsproces te volgen voorstellen indienen om binnen een bepaald gebied tot warmte over te gaan. Om tot coherente en efficiënte zones te komen wordt in Denemarken en ook in Estland nauw samengewerkt met warmtebedrijven. In lijn hiermee is in het wetsvoorstel voorgesteld om warmtebedrijven vroegtijdig aan te wijzen zodat zij al in een vroeg stadium betrokken zijn en ondersteuning kunnen geven bij het maken van een uitvoeringsplan.

Aansluitplicht

Van de onderzochte landen hebben alleen Estland en sommige gemeenten in Duitsland een aansluitplicht. Burgers in Estland die op het moment dat de warmtezone wordt vastgesteld al een andere warmtevoorziening hebben, zijn echter niet verplicht aan te sluiten. In Duitsland heeft de Bundeskartellamt in 2012 afgeraden om gebruik te maken van de aansluitplicht nadat uit onderzoek bleek dat tarieven in deze gebieden beduidend hoger liggen. Om burgers een alternatieve keuze te geven is deze plicht sinds 2019 afgeschaft. In lijn met de gekozen benadering is ook in het wetsvoorstel de keuze gemaakt om een aansluiting op een collectief warmtesysteem niet te verplichten.

Kennis en capaciteit

Uit de analyse is ook gebleken dat kennis en expertise van groot belang zijn om de uitrol van collectieve warmte succesvol te laten verlopen. In de overtuiging dat warmteplanning essentieel is voor het realiseren van ambitieuze doelen ten aanzien van de aanleg van warmtenetten worden gemeenten in het Verenigd Koninkrijk sinds 2013 actief ondersteund bij warmteplanning. De interesse in de aanleg van warmtenetten is hierdoor sterk toegenomen. Ook in Denemarken worden gemeenten voorzien van kennis door het Rijk en aanvullend komt ook veel informatie van warmtebedrijven, consultants en de regio's. Aan deze les wordt in Nederland

invulling gegeven door ondersteuning aan gemeenten die door het NPLW wordt ingericht.

17.3. Tariefregulering

Om consumenten te beschermen tegen te hoge tarieven worden verschillende instrumenten ingezet. In alle gevallen is inzicht in de kosten van warmtelevering een belangrijke voorwaarde voor een effectieve tariefregulering. Ook hierbij geldt dat de context bepaalt welke beleidsbenadering geschikt is.

De zogeheten prijsdialogen die in Zweden sinds 2013 op vrijwillige basis worden toegepast, zijn effectief gebleken, omdat er al een hoge mate van transparantie was en de warmtepreizen constant worden gemonitord door de Zweedse toezichthouder. Door gebrek aan transparantie en aan ervaring is in Nederland de informatie-asymmetrie tussen vraag en aanbod vele malen groter en is de inschatting dat een dergelijke aanpak met vrije prijsvorming tot minder goede uitkomsten voor de consument zal leiden. De les uit Zweden is ook dat tariefmethodieken van tijd tot tijd geactualiseerd moeten worden om effectief te blijven.

In Estland, waar net als in Nederland een aantal grote private bedrijven de markt domineren, wordt ook gewerkt met een ex-ante kostenbaseerde tariefregulering. De maximale prijs van warmte moet een weerspiegeling zijn van de exploitatiekosten, inclusief productie, distributie en noodzakelijke investeringen in infrastructuur. Daarbovenop is het warmtebedrijven toegestaan om een gerechtvaardigde winst voor de onderneming mee te nemen in hun tarieven.

Ook de kostengebaseerde tariefregulering in Denemarken, waarbij bedrijven alleen «noodzakelijke kosten» in rekening mogen brengen, functioneert goed. Samen met de aanvullende vrijwillige benchmark wordt een hoge mate van transparantie bereikt voor de consument. In gesprekken met het Deense energieagentschap werd het belang van heldere boekhoudregels die zorgen voor vergelijkbare gegevens benadrukt. Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het vaststellen van RAR-regels door de ACM waardoor warmtebedrijven op gelijke wijze hun boekhouding moeten inrichten.

In het Verenigd Koninkrijk is de warmtesector en de regulering – net als in Nederland – nog volop in ontwikkeling, maar zijn er wel grote ambities om collectieve warmte een grote rol te laten spelen in de verduurzaming van de energievoorziening. In 2018 is door de Britse mededingingsautoriteit (CMA) een uitvoerige studie gepubliceerd met aanbevelingen voor de regulering van de warmtesector.³⁵ Volgens de autoriteit is het noodzakelijk dat er een vorm van prijsregulering wordt geïntroduceerd, waarbij tarieven gebaseerd op kosten (inclusief een redelijk rendement) als een reële optie wordt genoemd, zoals ook wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel.

17.4. Duurzaamheid

Net als Nederland staan de meeste Europese landen voor de grote uitdaging om hun warmte- en koude voorziening te verduurzamen. De beoogde verduurzaming wordt in deze landen voornamelijk gestimuleerd door belastingvoordelen of subsidies voor broeikasgas-arme warmtebronnen. In het Verenigd Koninkrijk waar de groei van duurzame warmtenetten bij moet gaan dragen aan nationale klimaatdoelen, is

³⁵ Competition and Market Authority (CMA) (2018), Heat networks market study

duurzaamheid voorwaarde voor de ondersteuning van de nationale overheid bij de aanleg van warmtenetten. In de onderzochte landen zijn er echter voor zover bekend geen duidelijke prestatienormen voor de uitstoot van broeikasgassen van collectieve warmtesystemen. Estland heeft wel specifieke duurzaamheidsambities voor warmtenetten (80% duurzame opwek in 2030), maar het ontbreekt nog aan concrete plannen hoe dit gerealiseerd moet worden. Wel zijn verschillende Europese landen op dit moment bezig met de verplichtingen die voortvloeien uit het Fit For 55 pakket van de Europese Unie. De verwachting is dat er binnen enkele jaren prestatienormen voor de stimulering van hernieuwbare energie in warmte en collectieve warmtesystemen in het bijzonder geïmplementeerd zullen worden.

17.5. Leveringszekerheid

De huidige praktijk wijst uit dat het belangrijk is om al in een vroeg stadium na te denken over leveringszekerheid. In Estland worden gemeenten verplicht om reeds bij het vaststellen een warmtezone een plan op te stellen om daarmee de veilige, betrouwbare en effectieve warmtelevering te borgen. Ook in Denemarken wordt bij het vaststellen van de warmteplannen – in het kader van de leveringszekerheid – nadrukkelijk gekeken naar de toekomstige warmtevraag en de bestaande en potentiële warmtebronnen. In wetgeving in deze landen wordt duidelijk ingezet op preventie van problemen met leveringszekerheid. Hieraan wordt in het wetsvoorstel invulling gegeven door verplicht te stellen om al bij de vaststelling van de warmtekavel aandacht te besteden aan de leveringszekerheid en de beschikbaarheid van warmtebronnen in dat verband.

18. Verhouding tot internationaal recht

18.1. Europeesrechtelijke aspecten

In deze paragraaf wordt nagegaan of de regels in dit wetsvoorstel Europeesrechtelijk zijn toegestaan. Zo gelden er Europeesrechtelijke kaders voor onder meer de aanwijzing van een warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder en het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het college voor warmtekavels alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap kan aanwijzen. Allereerst zal worden beoordeeld of er EU-harmonisatiemaatregelen zijn die de voorgestelde regulering inkaderen.

18.1.1. Dienstenrichtlijn

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de dienstenrichtlijn) is op 28 december 2006 in werking getreden. Gelet op de bijzondere motiveringsvereisten die op grond van deze richtlijn van de lidstaten wordt gevraagd met betrekking tot het vaststellen van regelgeving, is het de vraag of dit wetsvoorstel onder het bereik van de dienstenrichtlijn valt.

Uit artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) volgt dat als een dienst wordt beschouwd elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Warmte als zodanig valt net als gas, olie, en elektriciteit binnen het toepassingsbereik van het vrij verkeer van goederen, zodat de restricties in de verhandelbaarheid van warmte onder het vrij verkeer van goederen beoordeeld moeten worden (arrest HvJEU van 27 april 1994, zaak C-393/92, Almelo, overweging 28). Uit overweging

33 van de dienstenrichtlijn volgt echter dat distributie en handel van warmte binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt. Op de restricties die niet direct betrekking hebben op de goederen zelf is de dienstenrichtlijn van toepassing (zie arrest HvJEU van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, overwegingen 89–90).

De in dit wetsvoorstel opgenomen regels voor collectieve warmte zien niet op het goed warmte als zodanig, maar hebben betrekking op de distributie van warmte, dat wil zeggen het transport en de levering van warmte. Het wetsvoorstel geeft regels voor de distributie van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening of een klein collectief warmtesysteem aan verbruikers. De distributie van warmte is een dienst, omdat er geen restricties aan de warmte zelf worden gesteld, maar aan de eisen waaronder het transport en levering plaats mag vinden. In dit wetsvoorstel is voorgesteld dat het college een integraal warmtebedrijf kan aanwijzen voor een warmtekavel waarmee het warmtebedrijf verantwoordelijk is voor het transport en de levering van warmte aan verbruikers. Het wetsvoorstel bevat geen regels over de productie of inkoop van warmte door warmtebedrijven. Een warmtebedrijf kan ook een warmtebron exploiteren, maar dat is geen vereiste, want een warmtebedrijf kan ook warmte inkopen. De warmtetransportbeheerder transporteert warmte door middel van een warmtetransportnet. De warmtetransportbeheerder is enkel verantwoordelijk voor het transport van warmte, niet voor de productie of inkoop van de te transporteren warmte. Het wetsvoorstel geeft geen regels over de productie of inkoop van warmte die door een warmtetransportnet wordt getransporteerd. In deze context is het distribueren van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening of een klein collectief warmtesysteem of het transport door middel van een warmtetransportnet een dienst als bedoeld in artikel 57 VWEU.

De dienstenrichtlijn is op het door dit wetsvoorstel voorgestelde exclusieve recht voor een aangewezen warmtebedrijf en een warmtetransportbeheerder niet van toepassing, omdat een dergelijk exclusief recht buiten de reikwijdte van deze richtlijn valt. In artikel 1, tweede lid, van de dienstenrichtlijn is namelijk bepaald dat deze richtlijn geen betrekking heeft op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten, noch op privatisering van openbare dienstverrichtende activiteiten. Op grond van artikel 1, derde lid, heeft de dienstenrichtlijn bovendien ook geen betrekking op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies en doet de richtlijn geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen, hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen zijn.

Het aangewezen warmtebedrijf en de warmtetransportbeheerder zijn overeenkomstig het in dit wetsvoorstel neergelegde exclusieve recht belast met de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang in overeenstemming met de beginselen van het gemeenschapsrecht (zie paragraaf 7.1.3). De daarmee samenhangende bepalingen in het wetsvoorstel zijn rechtstreeks gerelateerd aan de definiëring van de diensten van algemeen economisch belang, de organisatie van deze diensten en de bijzondere verplichtingen die een aangewezen warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder worden opgelegd ter uitvoering van deze diensten van algemeen economisch belang. Derhalve vallen deze bepalingen buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn.

Een aantal bepalingen in dit wetsvoorstel die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan de aan een aangewezen warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder opgelegde taken en verplichtingen ter uitvoering van de diensten van algemeen economisch belang, moet wel aan de dienstenrichtlijn getoetst worden. Op grond van artikel 15, tweede lid, zijn lidstaten verplicht te onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van niet-discriminerende eisen zoals territoriale beperkingen, eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming en vaste maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden. In dit wetsvoorstel zijn dergelijke regels opgenomen. Een warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder wordt bij de uitoefening van zijn bedrijf beperkt tot een warmtekavel (artikel 2.5, eerste lid, en 2.7, eerste lid) of een in een aanwijzing bepaald gebied (artikel 5.1, eerste lid) en door de eisen aan het aandeelhouderschap van een aangewezen warmtebedrijf (artikel 2.2, eerste lid) en warmtetransportbeheerder (artikel 5.14, eerste lid). Ook de grondslag in dit wetsvoorstel voor tariefregulering met betrekking tot de meting van het warmteverbruik en de afleversets vallen binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Deze tariefregulering is accessoir van karakter en definieert, organiseert noch financiert als zodanig de dienst van algemeen economisch belang. Het doel van de tariefregulering is niet zozeer het waarborgen van de financiering van de dienst van algemeen economisch belang zelf, maar het beperken van de mogelijkheid voor warmtebedrijven om door het verkregen monopolie te hoge tarieven bij de verbruikers in rekening te brengen. Dit type regulering valt daarom binnen het bereik van de dienstenrichtlijn en niet onder de uitzonderingsgrond van artikel 1, tweede lid, van de dienstenrichtlijn. Getoetst moet worden of deze bepalingen voldoen aan de eisen van artikel 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn; nagegaan zal worden of de eisen non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. Overeenkomstig artikel 15, zevende lid, van de dienstenrichtlijn is dit wetsvoorstel genotificeerd bij de Europese Commissie.

Het wetsvoorstel bevat tevens een aantal vergunningstelsels als bedoeld in artikel 9 van de dienstenrichtlijn. Dit wetsvoorstel kent verschillende voorschriften waaraan warmtebedrijven en warmtetransportbeheerders zich dienen te houden voordat zij deze diensten mogen verlenen waardoor de uitoefening van en de toegang tot diensten gereguleerd zijn. Op grond van artikel 1.2, eerste lid, is het verboden zonder aanwijzing van een warmtebedrijf warmte te transporteren en te leveren (artikel 2.5 en 2.7) en zonder aanwijzing van een warmtetransportbeheerder (artikel 5.1) warmte te transporteren. Warmtebedrijven kunnen voor kleine collectieve warmtesystemen een ontheffing van dit verbod aanvragen (artikel 3.1), alsook VvE's en verhuurders (artikel 4.1 en 4.2). Op grond van artikel 9, eerste lid, van de dienstenrichtlijn zal getoetst moeten worden of de vergunningstelsels en eisen over de toegang non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. Ook gelden op grond van artikel 10 van de dienstenrichtlijn regels die beletten dat bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

In de paragrafen 18.1.5 tot en met 18.1.7 zijn de hierboven genoemde bepalingen in dit wetsvoorstel getoetst aan de voorwaarden van artikel 9, eerste lid, 10, tweede lid, en 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn.

18.1.2. Richtlijn 2018/2001/EU ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat naast een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang ook een warmtegemeenschap kan worden aangewezen, hangt rechtstreeks samen met de verplichting

neergelegd in artikel 22, eerste en tweede lid, van richtlijn 2018/2001/EU. Op grond van deze bepalingen is lidstaat Nederland verplicht om hernieuwbare energiegemeenschappen toegang te geven tot geschikte energiemarkten, zowel rechtstreeks als door middel van aggregatie (artikel 22, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van richtlijn 2018/2001/EU). Deze verplichting wordt in dit wetsvoorstel nagekomen door te voorzien in de mogelijkheid dat een warmtegemeenschap kan worden aangewezen voor een warmtekavel. Nu een harmonisatiemaatregel voorziet in een dergelijke verplichting, is een toetsing van de beperking van de aanwingsmogelijkheid tot warmtegemeenschappen aan de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) niet aan de orde.

18.1.3. Dienst van algemeen economisch belang

Europeesrechtelijk is de keuze voor een publiekrechtelijke aanwijzing van het warmtebedrijf en de warmtetransportbeheerder gerechtvaardigd vanwege het publieke belang dat met het transport en de levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening en het transport met een warmtetransportnet gediend wordt. Het betreft hier een DAEB als bedoeld in artikel 106, tweede lid, VWEU). Bij een DAEB gaat het om economische activiteiten die een publiek belang dienen. Daarvan is sprake bij onrendabele activiteiten of van activiteiten die de markt ontoereikend naar (sociaal)-maatschappelijk verantwoorde voorwaarden kan uitvoeren. Lidstaten hebben een ruime beoordelingsbevoegdheid of er sprake is van een DAEB is. Zie in dit verband artikel 14 VWEU en artikel 1 van het Protocol nr. 26 betreffende Diensten van Algemeen Belang en Arrest van het Hof HvJEU van 7 september 2016, zaak C-121/15, ANODE, overwegingen 40–44.

De levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening aan verbruikers en het transport van warmte door middel van een warmtetransportnet dient het publiek belang, omdat zonder overheidsingrijpen deze levering niet onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden zou plaatsvinden. Het betreft hier een DAEB, omdat er sprake is van marktfalen.

Een collectieve warmtevoorziening heeft kenmerken van een natuurlijk monopolie. Het is zeer onaannemelijk dat er in de praktijk effectieve disciplinerende concurrentiedruk uitgaat van toetreding door andere warmtebedrijven of van substitutie naar andere warmte-infrastructuren en, in de gevallen waar dit zo is, dat de positieve effecten daarvan langjarig bescherming bieden aan gebonden verbruikers. Zonder overheidsingrijpen zouden collectieve warmtevoorzieningen in vrijwel alle gevallen niet gerealiseerd worden. In gebieden met een grote aansluitdichtheid of bij grote zakelijke klanten worden wellicht collectieve warmtevoorziening gerealiseerd zonder of met beperkt overheidsingrijpen, maar in gebieden waar de aansluitdichtheid minder is of bij kleinverbruikers zal een collectieve warmte zonder substantieel overheidsingrijpen niet van de grond komen. Ook zouden verbruikers en vooral kleinverbruikers niet voorzien worden van warmte tegen betaalbare condities en voorwaarden. Voor de energietransitie is het met name nodig dat niet alleen nieuwbouw maar ook de bestaande bouw op warmte aangesloten zal worden. Warmtebedrijven zijn op dit moment niet altijd bereid bestaande bouw op warmte aan te sluiten terwijl dat in sommige wijken wel maatschappelijk de meest wenselijke keuze is. Deze systemen zijn duurder en minder aantrekkelijk voor warmtebedrijven om aan te leggen; de businesscase is veelal niet rond te krijgen en de winstmarges zijn beperkt. Dit wetsvoorstel beoogt de aansluiting van bestaande bouw op collectieve warmte te stimuleren. Door aantrekkelijk gebieden en minder aantrekkelijke gebieden met elkaar te combineren in een warmte-

kavel zullen ook die wijken worden aangesloten op collectieve warmte waar dat maatschappelijk de beste optie is en niet enkel de (delen van) wijken die de krenten in de pap zijn. Hiermee blijven de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk en wordt «cherry-picking» voorkomen. Evenmin zou zonder overheidsingrijpen voldoende prikkels zijn om de duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtelevering tegen maatschappelijke voorwaarden te realiseren. Zonder overheidsingrijpen op de warmtemarkt zouden het doel uit de Klimaatwet waarbij de energievoorziening van gebouwen in de gebouwde omgeving op betaalbare wijze wordt verduurzaamd door middel van de in het Klimaatakkoord voorgestelde wijkgerichte aanpak en met realisatiedatum 2050 niet (tijdig) gerealiseerd worden.

Ook een warmtetransportnet heeft kenmerken van een natuurlijk monopolie. Zonder overheidsingrijpen zou een warmtetransportnet niet tot stand komen of niet tegen maatschappelijke voorwaarden gerealiseerd worden. Een warmtetransportnet zou enkel gerealiseerd worden op basis van grotendeels vooraf gecontracteerde vraag. Dit zou leiden tot de aanleg van een warmtetransportnet met een veel beperktere capaciteit en mogelijkheden om de voorziene groei van collectieve warmtevoorzieningen te faciliteren, met als gevolg dat de maatschappelijke potentie van de beschikbare duurzame warmte in de regio slechts ten dele benut wordt. Daarbij is ook de vraag onder welke voorwaarden een warmtetransportnet gerealiseerd zou worden zonder overheidsingrijpen. Het lijkt daarbij onaannemelijk dat er zonder overheidsingrijpen een warmtetransportnet met een onafhankelijke warmtetransportbeheerder tot stand zou komen.

18.1.4. Aanwijzing van een warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder

Dat de levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening aan verbruikers en het transport door middel van een warmtetransportnet een DAEB is, betekent dat de Minister een aangewezen warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder kan belasten met het uitvoeren van een taak in het publiek belang door middel van een toewijzingsbesluit. Het staat de Minister vrij om de vorm van het toewijzingsbesluit te bepalen mits het een publiekrechtelijk besluit is met een dwingend juridisch karakter. Met een publiekrechtelijk aanwijzing is er sprake van een niet-contractuele toewijzing van taken in plaats van een tweezijdige overeenkomst tussen partijen. Hierdoor ontbreekt het essentiële element voor de toepasselijkheid van de Europese aanbestedingsregels, namelijk de bezwarende titel en de voor een tweezijdige overeenkomst noodzakelijke wederkerigheid (zie HvJEU 21 december 2016, C-51/15, Remondis, overweging 43; HvJEU 28 mei 2020, C-796/18, Informatikgesellschaft overweging 40 en HvJ EU 18 juni 2020, C-328/19, Porin kaupunki, overweging 47). De aanbestedingsregels zijn van toepassing als een overheidsinstantie besluit een dienstverrichting tegen betaling te laten uitvoeren door een derde partij. In dit wetsvoorstel is echter geen sprake van een wederkerigheid bij de aanwijzing en daarmee ook niet van een overeenkomst of een overheidsopdracht. Een warmtebedrijf dat is aangewezen krijgt in plaats daarvan eenzijdig taken en verplichtingen opgelegd na het doorlopen van de aanwijzingsprocedure. Het aangewezen warmtebedrijf kan opdrachten van het college of de ACM niet weigeren en het aangewezen warmtebedrijf kan ook de tarieven niet zelfstandig vaststellen. Het aangewezen warmtebedrijf kan niet onderhandelen over de prestaties en voorwaarden. Ook de warmtetransportbeheerder wordt belast met de uitvoering van taken, kan opdrachten van de ACM niet weigeren en de tarieven niet zelfstandig vaststellen.

18.1.5. Vergunningstelsels en exclusief recht van een warmtebedrijf voor een warmtekavel en warmtetransportbeheerder voor een gebied

Nagegaan moet worden of de vergunningstelsels die dit wetsvoorstel bevat en het geven van een exclusief recht aan een aangewezen warmtebedrijf in een warmtekavel of warmtetransportbeheerder in een bij de aanwijzing bepaald gebied is toegestaan in het licht van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in het bijzonder in het licht van 106, eerste lid, VWEU (verbod op met het VWEU strijdige bijzondere of exclusieve rechten).

Artikel 106, eerste lid, VWEU bepaalt dat lidstaten met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel nemen welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109.

Artikel 56 VWEU verbiedt beperkingen van het vrij verkeer van diensten. Het exclusief recht voor aangewezen warmtebedrijven en warmtetransportbeheerders moet, overeenkomstig de «rule of reason» (zie het arrest van 23 november 1999, Arblade, gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, punt 33–36, voor de toepassing van deze uitzondering bij het vrij verkeer van diensten) en artikel 106, tweede lid, VWEU (DAEB) gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang. Deze inbreuk op het Europees recht mag bovendien niet verder gaan dan noodzakelijk om dit algemeen belang te waarborgen en het verrichten van de opgelegde taak te verzekeren. In dit kader is het relevant op te merken dat aan de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt om te beslissen wat een dienst van algemeen economisch belang is, hoe deze moet worden georganiseerd en gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen deze dienst onderworpen is. Zie in dit verband artikel 14 VWEU en artikel 1 van het Protocol nr. 26 betreffende Diensten van Algemeen Belang en Arrest van het Hof HvJEU van 7 september 2016, zaak C-121/15, ANODE, overwegingen 40–44.

Ook wordt nagegaan of de vergunningstelsels die dit wetsvoorstel bevat en het geven van een exclusief recht aan een aangewezen warmtebedrijf in een warmtekavel of warmtetransportbeheerder in een bij de aanwijzing bepaald gebied is toegestaan in het licht van artikel 9, eerste lid, en 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn. Artikel 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn schrijft voor dat getoetst wordt of een territoriale beperking (zoals de beperking van de activiteiten van een warmtebedrijf tot een warmtekavel of van een warmtetransportbeheerder tot een bij de aanwijzing bepaald gebied) noodzakelijk, niet-discriminerend en evenredig is. Gelet op artikel 9, eerste lid, van de dienstenrichtlijn zal eenzelfde toets uitgevoerd worden voor de vergunningstelsels die dit wetsvoorstel bevat.

Noodzakelijkheid en discriminatieverbod

Het vereiste van een aanwijzing en het neerleggen van een exclusief recht bij een aangewezen warmtebedrijf voor een warmtekavel waardoor dit warmtebedrijf bij de uitoefening van zijn bedrijf wordt beperkt tot de warmtekavel zijn noodzakelijk vanuit het oogpunt van leveringszekerheid voor de gebruiker en ter bevordering van de duurzaamheid van de geleverde warmte en daarmee ter bescherming van het milieu en klimaat. Leveringszekerheid is een van de door het Hof van Justitie erkende dwingende redenen van algemeen belang (zie arrest van 10 juli 1984,

Campus Oil, punt 35). Ook de bescherming van het milieu en het klimaat zijn erkende dwingende redenen van algemeen belang.

De technisch-economische kenmerken van een collectieve warmtevoorziening (zie hoofdstuk 1) zijn zodanig dat een integrale aansturing van de keten noodzakelijk is om leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid te borgen. Het samenspel tussen locatie van de warmtebron, temperatuur en andere technische kenmerken van de warmtebron, dimensionering van het warmtenet en de configuratie aan de zijde van de verbruiker vragen om één integrale afweging. Gelet hierop kan alleen een integraal warmtebedrijf voor een warmtekavel worden aangewezen. Daar komt bij dat een collectieve warmtevoorziening kenmerken heeft van een natuurlijk monopolie: duplicatie van de infrastructuur is niet (zinvol) mogelijk. Bovendien zijn de benodigde duurzame warmtebronnen schaars. Door het vereisen van een aanwijzing en het neerleggen van een exclusief recht bij het aangewezen warmtebedrijf voor een bepaald gebied (de warmtekavel) waardoor het warmtebedrijf bij de uitoefening van zijn bedrijf wordt beperkt tot de warmtekavel wordt mogelijk gemaakt dat de realisatie van de benodigde infrastructuur en de inzet van de schaarse warmtebronnen binnen de warmtekavel zo optimaal mogelijk gebeurt. Op deze wijze wordt de warmtetransitie maximaal gefaciliteerd en worden de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid het beste geborgd.

Het vereisen van een aanwijzing en het neerleggen van een exclusief recht bij een warmtetransportbeheerder voor een bij de aanwijzing bepaald gebied waardoor de warmtetransportbeheerder bij de uitoefening van zijn bedrijf wordt beperkt tot dit gebied, is noodzakelijk vanuit het oogpunt van betrouwbaarheid van het transport van warmte door middel van een warmtetransportnet en draagt tevens bij aan de duurzaamheid van de geleverde warmte door beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen voor de regio te faciliteren en daarmee ter bescherming van het klimaat. De regulering van warmtetransportnetten is erop gericht om in bepaalde uitzonderlijke situaties, waar er in een regio meerdere grootschalige duurzame (rest)warmtebronnen beschikbaar zijn, te borgen dat deze warmte in de regio maximaal bijdraagt aan de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening. Om dit mogelijk te maken is goede coördinatie nodig en moet de systeemverantwoordelijkheid van het warmtetransportnet helder zijn belegd. Het vereisen van een aanwijzing en het neerleggen van een exclusief recht bij een warmtetransportbeheerder voor een bepaald gebied is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om deze coördinatie en systeemverantwoordelijkheid op een goede manier in te kunnen vullen. Daarbij geldt dat alhoewel leveringszekerheid en verduurzaming niet primair tot de verantwoordelijkheid van de warmtetransportbeheerder horen, een efficiënt beheer van het warmtetransportnet wel bijdraagt aan de realisatie van deze publieke belangen.

Kortom, door het vereisen van een aanwijzing en een exclusief recht neer te leggen bij het aangewezen warmtebedrijf voor een warmtekavel en een warmtetransportbeheerder voor een bij de aanwijzing bepaald gebied waardoor deze bedrijven worden beperkt bij de uitoefening van hun bedrijf, kan de levering of transport van warmte zo ongestoord mogelijk plaatsvinden en wordt de leveringszekerheid en bescherming van het milieu en het klimaat zo optimaal mogelijk gefaciliteerd. Deze regels gelden voor alle soorten warmtebedrijven en ondernemingen die aangewezen willen worden voor een warmtekavel of als warmtetransportbeheerder; er wordt geen direct of indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit of de plaats van de statutaire zetel. Van overtreding van het discriminatieverbod is derhalve geen sprake.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van het vereiste van een aanwijzing en het neerleggen van het exclusieve recht bij een aangewezen warmtebedrijf en een warmtetransportbeheerder waardoor deze bedrijven worden beperkt bij de uitoefening van hun bedrijf volgt uit het hierboven benoemde. Zonder het vereiste van een aanwijzing en het neerleggen van een wettelijk exclusief recht bij een aangewezen warmtebedrijf voor een warmtekavel of warmtetransportbeheerder voor een bij de aanwijzing bepaald gebied zullen de benodigde doelstellingen van dit wetsvoorstel niet worden behaald. Bij afwezigheid van het vereiste van een aanwijzing en het exclusieve recht als dienst van algemeen economisch belang zou een aangewezen warmtebedrijf en een warmtetransportbeheerder hun opgelegde taken niet goed kunnen verrichten. De realisatie van een betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam collectief warmtesysteem en de realisatie van de warmtetransitie zou daardoor significant worden bemoeilijkt.

Alles afwegende komt de Minister dan ook tot de conclusie dat het vereiste van een aanwijzing en het neerleggen van een exclusief recht bij een aangewezen warmtebedrijf voor een warmtekavel of warmtetransportbeheerder voor een bij de aanwijzing bepaald gebied waardoor deze bedrijven worden beperkt bij de uitoefening van hun bedrijf, de meest evenredige maatregelen zijn die het uitvoeren van de taken door een aangewezen warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder mogelijk maakt.

Overige vereisten

De aanwijzingsprocedures en ontheffingsprocedures in dit wetsvoorstel voldoen aan de vereisten van artikel 10 van de dienstenrichtlijn. De criteria waaraan een aanvraag getoetst zal worden zijn in het wetsvoorstel opgenomen en zijn duidelijk, objectief en vooraf bekendgemaakt. De aanwijzings- en ontheffingsprocedure zijn transparant en toegankelijk. Het staat in principe het elk warmtebedrijf dat aan de voorwaarden van artikel 2.3 voldoet vrij een aanwijzing voor een warmtekavel of een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem in te dienen. Hetzelfde geldt voor een onderneming die aangewezen wil worden een warmtetransportbeheerder.

18.1.6. Aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en een publieke warmtetransportbeheerder

Hieronder wordt nagegaan of de regel dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang aangewezen kan worden voor een nieuwe warmtekavel (artikel 2.2, eerste lid) en alleen een warmtetransportbeheerder kan worden aangewezen waarvan alle aandelen in publieke handen zijn (artikel 5.14, eerste lid) is toegestaan in het licht van het VWEU, in het bijzonder in het licht van 106, eerste lid, VWEU (verbod op met het VWEU strijdige bijzondere of exclusieve rechten) en het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). Het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging zijn namelijk beide relevant voor maatregelen van een lidstaat die van invloed kunnen zijn ten aanzien van grensoverschrijdende investeringen (zie in deze zin arrest HvJEU van 26 maart 2009, Commissie/Italië, zaak C-326/07, overweging 36).

Artikel 106 VWEU, eerste lid, bepaalt dat lidstaten met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel nemen welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld zijn in de

artikelen 18 en 101 tot en met 109 VWEU. Artikel 63 VWEU verbiedt beperkingen van het vrij verkeer van kapitaal. Artikel 49 VWEU verbiedt beperkingen in de vrijheid van vestiging. Dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en een volledig publieke warmte-transportbeheerder kan worden aangewezen is een belemmering van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van kapitaal, omdat een investeerder uit een andere lidstaat niet in staat is om de zeggenschap over aangewezen warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder te verwerven. Een dergelijke belemmering moet ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie worden gerechtvaardigd (zie arrest HvJEU van 22 oktober 2013, Essent e.a., gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, overwegingen 37 en 38, 42 en 48 en arrest HvJEU van 17 september 2009, zaak C-182/08, Glaxo Wellcome, overweging 47; arrest HvJEU van 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, zaak C-524/04, overweging 27). Bij de rechtvaardiging van het publiek meerderheidsbelang van warmtebedrijven of het volledige publieke belang in warmtetransportbeheerders dient rekening te worden gehouden met het onderliggende belang dat met het vereiste ten aanzien van het publiek (meerderheids-)belang wordt gediend. Dit onderliggende belang kan derhalve kwalificeren als dwingende reden van algemeen belang. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden dat een dergelijk (absoluut) vereiste van een publiek meerderheidsbelang in aangewezen warmtebedrijven of een volledig publiek belang in warmtetransportbeheerders anders is dan de meeste vereisten die een belemmering van het vrij verkeer vormen. Daarbij kan worden gedacht aan gouden aandelen, bijzondere zeggenschapsrechten van de overheid of zeggenschap en invloed van de overheid die in geen verhouding staat tot de ingebrachte financiële inbreng (zie arrest HvJEU van 22 oktober 2013, Essent e.a., gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, overwegingen 52–55).

Ook wordt nagegaan of voldaan is aan artikel 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn. Daarin is voorgeschreven dat getoetst wordt of de eisen aan het aandeelhouderschap van een aangewezen warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder noodzakelijk, niet-discriminerend en evenredig zijn.

Noodzakelijkheid en discriminatieverbod

De voorwaarde dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang aangewezen kan worden voor een warmtekavel versterkt de publieke regie op de warmtetransitie en borgt de publieke belangen beter, in het bijzonder de bescherming van de verbruiker, het beschermen van de leveringszekerheid en de bescherming van het milieu en klimaat. Een publieke aandeelhouder is in staat te handelen in het publiek belang bij het nemen van beslissingen over de ontwikkeling van collectieve warmte hetgeen de leveringszekerheid en betaalbaarheid ten goede zal komen. Verwezen wordt naar de onderbouwing van het publiek meerderheidsbelang in paragraaf 1.2, onder c.

De regels voor publiek meerderheidsbelang gelden niet voor kleine collectieve warmtesystemen, omdat deze warmte leveren aan een beperkt aantal verbruikers. Daarmee is het aantal verbruikers dat volledig afhankelijk is van een dergelijk systeem beperkt en is deze warmte-infrastructuur niet van vitaal belang. Een verplicht publiek meerderheidsbelang is voor deze categorie van warmtesystemen daarmee niet noodzakelijk.

Voor warmtegemeenschappen geldt een uitzondering op het vereiste van publiek meerderheidsbelang, omdat een dergelijke eis zou betekenen dat een warmtegemeenschap geen aangewezen warmtebedrijf kan zijn. Dit

staat op gespannen voet met richtlijn 2018/2001/EU die warmtegemeenschappen het recht om zelf geproduceerde warmte te delen, te verbruiken, op te slaan en te verkopen en daarmee als warmtebedrijf actief te zijn (zie paragraaf 18.1.2). Daarbij kan worden opgemerkt dat een warmtegemeenschap op een aantal belangrijke punten afwijkt van een privaat warmtebedrijf. Zo is een warmtegemeenschap niet gericht op het maken van winst, gelden er strikte regels voor het lidmaatschap (lidmaatschap is open en vrijwillig en leden hebben het recht de gemeenschap te verlaten) en moeten de leden in nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening zijn gevestigd.

Voor een warmtetransportbeheerder geldt de regel dat alle aandelen daarin direct of indirect in publieke handen moeten zijn. Hiervoor is gekozen om vergelijkbare redenen als bij de keuze voor het publiek meerderheidsbelang van aangewezen warmtebedrijven. Een warmtetransportbeheerder waarvan de aandelen in handen zijn van een publieke partij versterkt de publieke regie op de warmtetransitie en borgt de publieke belangen beter, in het bijzonder de bescherming van de afnemer, het beschermen van de betrouwbaarheid van het transport van warmte en de bescherming van het milieu. Een publieke aandeelhouder is in staat te handelen in het publiek belang bij het nemen van beslissingen over de ontwikkeling van warmtetransportnetten. Ook hier zal de overheid als aandeelhouder snel en tijdig kunnen inspelen op de mogelijke veranderingen in de ontwikkeling van warmtetransportnetten en het publiek belang vooropstellen. De voorwaarde is ook noodzakelijk gelet op het vitale karakter van warmtetransportnetten voor de regionale warmtevoorziening. Publieke zeggenschap over de warmtetransportbeheerder sluit tevens aan bij het Nederlandse beleid ten aanzien van andere vitale infrastructures zoals gas, elektriciteit, drinkwater (en spoor). Ook is de eis van volledig publiek eigendom van de warmtetransportbeheerder noodzakelijk, omdat op die manier investeringen met een lange looptijd en aanzienlijke risico's makkelijker doorgang zullen vinden.

Deze regels gelden voor alle warmtebedrijven en warmtetransportbeheerders; er wordt geen direct of indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit of de plaats van de statutaire zetel. Van overtreding van het discriminatieverbod is derhalve geen sprake.

Proportionaliteit

Zonder het stellen van eisen aan het aandeelhouderschap van een warmtebedrijf en warmtetransportbeheerder, zullen de doelstellingen van het wetsvoorstel zoals in paragraaf 1.2, onder c, toegelicht niet worden behaald. Zonder een publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf of zonder een volledig publieke warmtetransportbeheerder heeft een publieke partij bijvoorbeeld geen doorslaggevende, respectievelijk volledige zeggenschap over het beleid van de onderneming en specifiek de vitale warmte-infrastructuur en worden de publieke belangen onvoldoende geborgd.

Uit paragraaf 15.4 volgt dat in het wetsvoorstel voor warmtebedrijven die aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel niet de meest verregaande vorm van publieke zeggenschap voorgesteld is. Niet is voorgesteld dat alleen volledig publieke warmtebedrijven of een warmte joint-venture bestaande uit een volledig publiek warmtenetbedrijf en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel. Private warmtebedrijven kunnen als minderheidsaandeelhouders deelnemen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Ook kunnen private warmtebedrijven actief zijn als warmteleveringsbedrijf of minderheidsaandeelhouder in een warmtenet-

bedrijf in een warmte joint-venture. Private warmtebedrijven kunnen kortom nog steeds actief zijn op de warmtemarkt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In de paragrafen 15.4 en 15.5 is tevens toegelicht dat met minder vergaande alternatieven de doelstellingen van dit wetsvoorstel niet gerealiseerd kunnen worden. Zo zullen de publieke belangen onvoldoende geborgd worden door alleen de regulering van het wetsvoorstel.

Gelet op het bovenstaande is de eis van een publiek meerderheidsbelang in aangewezen warmtebedrijven proportioneel. Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang is daarmee de meest evenredige maatregel die de publieke belangen borgt.

Voor de warmtetransportbeheerder is, anders dan bij collectieve warmtevoorzieningen, wel de meest verregaande vorm van publieke zeggenschap voorgesteld. Binnen de context is volledig publiek eigendom van de warmtetransportbeheerder proportioneel. Een belangrijke overweging hierbij is dat daarmee wordt aangesloten bij het model van volledig onafhankelijk publiek netbeheer, zoals dat geldt voor gas en elektriciteit. Ook bij gas en elektriciteit (alsook drinkwater en spoor) wordt voorgescreven dat de aandelen volledig publiek eigendom moeten zijn. Verder zijn er anders dan bij warmtebedrijven, geen bestaande private warmtetransportbeheerders. Zoals toegelicht in paragraaf 15.4, onder c, is voor aangewezen warmtebedrijven niet gekozen voor volledig publieke warmtebedrijven, met het oog op bestaande private warmtebedrijven. Mede omdat deze afweging bij warmtetransport geen rol speelt is voorgesteld warmtetransportbeheerders volledig publiek te laten zijn. Gelet op het beoogde doel is de maatregel hiermee proportioneel en de meest evenredige maatregel die de publieke belangen borgt.

18.1.7. Tariefregulering afleversets en meting van warmteverbruik

In dit wetsvoorstel is voorgesteld de ACM de bevoegdheid te geven maximale tarieven vast te stellen voor het beschikbaar stellen van afleversets en de meting van warmteverbruik (artikel 7.1, eerste en tweede lid, 7.2, eerste lid, 7.15, eerste en tweede lid, 7.16, eerste lid). Ingevolge artikel 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn kan een dergelijke vorm van tariefregulering voor dienstverlening alleen worden toegestaan als ze door een dwingende reden van algemeen belang zijn gerechtvaardigd en dat het nagestreefde doel niet met andere minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Aan deze eisen wordt voldaan.

Wat betreft de meting van warmteverbruik en het beschikbaar stellen van afleversets brengt de aard van de dienst mee dat de verbruiker beschermd dient te worden tegen te hoge tarieven of forse tariefstijgingen. De verbruiker moet weten waar deze aan toe is. De verbruiker is in belangrijke mate afhankelijk van zijn warmtebedrijf voor het verkrijgen van een afleverset en meter en kan niet naar iemand anders dan zijn warmtebedrijf voor een afleverset of meter. Zonder regulering van de tarieven kan aan verbruikers deze bescherming niet worden geboden. Juist door het reguleren van de tarieven wordt gewaarborgd dat het neerleggen van het monopolie bij het warmtebedrijf een proportionele maatregel is die geen onnodige lasten bij de afnemer van de meetdiensten neerlegt. Zonder de voorgestelde regulering van de tarieven kunnen deze doelstellingen niet worden verwezenlijkt. In lijn met artikel 15, vierde lid, van de dienstenrichtlijn is ook deze vorm van regulering gerechtvaardigd en proportioneel, omdat deze onlosmakelijk verbonden is aan de effectieve tenuitvoerlegging van de dienst van algemeen economisch belang.

Deze regels gelden voor alle warmtebedrijven; er wordt geen direct of indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit of de plaats van de statutaire zetel. Van overtreding van het discriminatieverbod is derhalve geen sprake.

18.2. Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden

18.2.1. Artikel 1 EP EVRM

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Bovendien volgt uit artikel 52, derde lid, van het Handvest dat voor zover rechten in het Handvest corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die door het EVRM worden toegekend. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken. Artikel 1 EP EVRM luidt: «iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.»

Op grond van dit wetsvoorstel kan het college een warmtekavel vaststellen en een warmtebedrijf voor dat warmtekavel aanwijzen. Het aangewezen warmtebedrijf heeft gedurende de looptijd van de aanwijzing het alleenrecht om binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening te exploiteren. Het aan te wijzen warmtebedrijf moet aan de vereisten van artikel 2.3 van dit wetsvoorstel voldoen, wat kort gezegd inhoudt dat sprake moet zijn van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting om na wijziging, intrekking of het vervallen van de aanwijzing door afloop van de overgangstermijn de eigendom van het warmtenet over te dragen aan het daarop volgende aangewezen warmtebedrijf is sprake van inmenging in het eigendomsrecht van de warmtebedrijven.

Is er geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar, dan kan tijdens een ingroeiperiode van zeven jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook een ander warmtebedrijf worden aangewezen. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in een overgangsregeling op grond waarvan bestaande warmtebedrijven – met of zonder publiek meerderheidsbelang – bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een periode van 14 tot 30 jaar worden aangewezen als warmtebedrijf voor de warmtekavel waarbinnen zij een collectieve warmtevoorziening exploiteren. De voorwaarde van het publieke meerderheidsbelang zal pas gelden na afloop van die aanwijzing krachtens overgangsrecht.

Warmtebedrijven zonder publiek meerderheidsbelang worden in dit wetsvoorstel niet gedwongen om hun aandelen over te dragen om zodoende alsnog een publiek meerderheidsbelang te realiseren. De voorwaarde van publiek meerderheidsbelang in dit wetsvoorstel betreft daarom zelf geen inmenging in het eigendomsrecht van de warmtebe-

drijven. Hoewel mogelijk het zicht op toekomstige inkomsten uit de exploitatie van warmtenetten voor warmtebedrijven zonder publiek meerderheidsbelang wordt beperkt, vormen toekomstige inkomsten in beginsel geen eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM.

Het is aan de eigenaren van de warmtebedrijven zelf om te bepalen hoe zij na de overgangperiode verder willen met hun warmtebedrijf. Een warmtebedrijf zonder publiek meerderheidsbelang is na de overgangperiode niet geheel uitgesloten van toekomstige inkomsten. Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang geldt namelijk niet voor alle transport en levering van warmte. Een privaat warmtebedrijf kan namelijk met een ontheffing warmte blijven leveren aan kleine collectieve warmtesystemen zoals volgt uit artikel 3.1 van dit wetsvoorstel. Uit artikel 2.3, eerste lid, volgt bovendien dat private warmtebedrijven als minderheidsaandeelhouders kunnen deelnemen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Ook kunnen private warmtebedrijven actief zijn als warmteleveringsbedrijf of minderheidsaandeelhouder in een warmtenetbedrijf in een warmte joint-venture. Verder kunnen private partijen actief blijven als warmteproducent en kunnen zij op grond van artikel 2.12, vijfde lid, werkzaamheden uitvoeren voor een door de gemeente aan te wijzen warmtebedrijf. De keuze is aan het warmtebedrijf of het zijn werkzaamheden na de overgangperiode als privaat warmtebedrijf of als warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zou willen voortzetten of eventueel zelfs zijn werkzaamheden wil staken.

Ten aanzien van bestaande collectieve warmtevoorzieningen heeft de keuze om niet als warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang verder te gaan tot gevolg dat na de overgangperiode c.q. aanwijzingsperiode de verplichting ontstaat voor het desbetreffende warmtebedrijf om de eigendom van het warmtenet van de collectieve warmtevoorziening over te dragen aan het nieuw aangewezen warmtebedrijf. Of daarbij sprake is van ontneming of regulering van eigendom van het warmtebedrijf in de zin van artikel 1 EP EVRM hangt af van de omstandigheden van het geval en zal niet voor elk warmtebedrijf gelijk zijn. Niet alle warmtebedrijven beschikken bijvoorbeeld over de eigendom van het warmtenet dat zij exploiteren. Ook kan sprake zijn van een situatie, bijvoorbeeld in een concessie, waarin het exploitatierecht van het desbetreffende warmtenet op voorhand in tijd is beperkt dan wel reeds de afspraak is gemaakt dat na verloop van tijd de eigendom van het warmtenet moet worden overgedragen. Hierdoor is in algemene zin niet op voorhand te bepalen of de regeling in het wetsvoorstel tot regulering of ontneming van eigendom leidt in een specifiek geval. Mede om te borgen dat in alle gevallen sprake is van een fair balance is besloten om zowel te voorzien in een vergoeding bij overdracht van de eigendom van het warmtenet als in een lange overgangperiode.

18.2.2. Voorwaarden aan inmenging in het eigendomsrecht

In deze paragraaf wordt besproken waarom de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde verplichting om de eigendom van een warmtenet over te dragen na het vervallen van de aanwijzing, al dan niet door wijziging, intrekking of afloop van de overgangperiode, een geoorloofde inmenging betreft op het eigendomsrecht. Hiertoe worden alle voorwaarden die artikel 1 EP EVRM stelt aan de inmenging in het eigendomsrecht nagelopen en wordt geconcludeerd dat dit wetsvoorstel aan deze voorwaarden voldoet. In het bijzonder wordt uitgebreid stilgestaan bij de vraag of de compensatie die dit wetsvoorstel biedt voor de inmenging in het eigendomsrecht toereikend is en waarom dit het geval is.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EHRM) erkent dat een Staat ter borging van het algemeen belang mag ingrijpen in het eigendomsrecht en deze aan beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd als deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets («fair balance») voldoet.

Inmenging in het eigendomsrecht kan bestaan uit regulering of ontneming van eigendom. Regulering van eigendom is aan de orde indien de gebruiksmogelijkheden van het eigendom worden beperkt, zonder dat het beschikkingsrecht over het eigendom (geheel) verloren gaat. Ontneming is aan de orde als sprake is van verlies van eigendom dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Het onderscheid tussen ontneming en regulering is niet beslissend voor de vraag of de inbreuk op artikel 1 EP EVRM (on)rechtmatig is, maar is vooral van belang voor de mate waarin de partij op wiens eigendom inbreuk wordt gemaakt dient te worden gecompenseerd.

De toets van legaliteit brengt met zich mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast dient de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar te zijn. Aan deze voorwaarde wordt voldaan doordat de verplichting tot overdracht van het warmtenet na de aanwijzingsperiode of intrekking of wijziging van de aanwijzing in dit wetsvoorstel is opgenomen. Daarmee is de wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar doordat de artikelen van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijven wanneer een warmtebedrijf het warmtenet, dat (deels) zijn eigendom is, moet overdragen en welke vergoeding hiertegenover staat. Bovendien zal dit wetsvoorstel op de gebruikelijke wijze bekend worden gemaakt.

De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in overeenstemming met het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. Ook hieraan wordt voldaan. Dit wetsvoorstel beoogt de warmtetransitie te versterken met het oog op noodzakelijke positieve klimaateffecten. De verplichting om de eigendom van een warmtenet over te dragen na de aanwijzingsperiode aan het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang vervult hierin een belangrijke rol. Voor een nadere omschrijving van de belangen die met de keuze voor een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die worden aangewezen voor een warmtekavel worden nagestreefd, wordt verwezen naar paragraaf 1.2, onder c, van deze toelichting. Het EHRM laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van wat als een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang kan gelden. De met dit wetsvoorstel beoogde borging van de leveringszekerheid van warmte betreft een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het veiligstellen van de levering van warmte aan burgers en bedrijven die volledig afhankelijk zijn van één partij voor de levering van warmte om met name hun huizen of bedrijven te verwarmen. Naast het (toenemende) vitale karakter van collectieve warmtevoorzieningen vormen ook de wenselijkheid tot versterking van de publieke regie op de warmtetransitie en de hoge voorziene mate van regulering van de warmtemarkt een rechtvaardiging om voor te schrijven dat een meerderheidsbelang van een warmtebedrijf in handen dient te zijn van één of meerdere publieke partijen (zie paragraaf 1.2, onder c). Bovendien zijn er geen andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk om ditzelfde doel te bereiken, zoals uit paragraaf 15.4 van deze toelichting blijkt.

De evenredigheidstoets vraagt tot slot om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel «fair balance», tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in het eigendomsrecht, in casu de warmtebedrijven.

18.2.3. Fair balance

Bij de beoordeling of sprake is van een «fair balance» dienen verschillende aspecten in ogenschouw te worden genomen, in het licht van de met dit wetsvoorstel te dienen belangen. Die belangen zijn, als eerder genoemd gelegen in de regiefunctie van de overheid bij de warmtetransitie en het publieke belang bij de exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen. Die belangen vergen dat collectieve warmtevoorzieningen (zullen) worden geëxploiteerd door warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. In paragraaf 1.2, onder c, is de keuze voor het publiek meerderheidsbelang onderbouwd.

Daar staat tegenover het belang van het warmtebedrijf bij ongestoord genot van zijn eigendom, inhoudende zowel de voortzetting van de bedrijfsvoering als de exploitatie van zijn warmtenet(ten). Ter afweging van deze belangen is allereerst van belang dat in het wetsvoorstel niet de meest verregaande vorm van publieke zeggenschap is voorgesteld en niet is gekozen voor de meest ingrijpende maatregel. Niet is voorgesteld dat alleen volledig publieke warmtebedrijven of een warmte joint-venture bestaande uit een volledig publiek warmtenetbedrijf en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel. Private warmtebedrijven kunnen nog steeds actief zijn op de warmtemarkt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zoals in deze paragraaf is toegelicht. De inmenging in het eigendomsrecht gaat derhalve niet zo ver dat er geen exploitatiemogelijkheden meer voor private warmtebedrijven zijn na afloop van de overgangperiode. Bovendien zijn er geen andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk om de doelstellingen van dit wetsvoorstel te bereiken, zoals uit de paragrafen 15.4 en 15.5 van deze toelichting blijkt. In deze paragrafen is toegelicht dat met minder vergaande alternatieven de doelstellingen van dit wetsvoorstel niet gerealiseerd kunnen worden. Zo zullen de publieke belangen onvoldoende geborgd worden door alleen de regulering van het wetsvoorstel. De maatregel is daarmee proportioneel en dit draagt eveneens bij aan de evenredigheid van de maatregel.

Bovendien is in het kader van de belangafweging gekozen voor zowel voor een lange overgangperiode als voor een tegenprestatie om de fair balance te borgen. Dit wetsvoorstel stelt een zeer ruime overgangperiode van ten minste 14 jaar tot zelfs 30 jaar voor waarin de eigenaren van deze warmtebedrijven investeringen in hun warmtenet(ten) kunnen terugverdienen en die hen in staat stelt om te bepalen hoe ze als warmtebedrijf verder willen. In aanvulling op deze overgangperiode ontvangen warmtebedrijven ook een tegenprestatie voor het verplicht over te dragen warmtenet. Deze tegenprestatie betreft de vergoeding van de marktwaarde van het warmtenet, waarmee dus sprake is van schadeloosstelling zoals bij ontneming van eigendom aan de orde is. Deze vergoeding van de marktwaarde van het warmtenet zorgt er (mede) voor dat sprake is van een fair balance. Bovendien is van belang dat zij ook na een verplichte overdracht van een warmtenet nog steeds inkomsten kunnen genereren. De inmenging in het eigendomsrecht is derhalve niet zodanig dat voor het warmtebedrijf geen enkele reële exploitatiemogelijkheid overblijft en het warmtebedrijf derhalve enkel de keuze heeft tussen sluiten (na overdracht van het warmtenet(ten)) dan wel een aandelenoverdracht om als warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang te kunnen doorgaan.

Bovendien zorgt de lange overgangstermijn ervoor dat er geen sprake kan zijn van overige schade die nog vergoed moet worden mocht in uitzonderlijke situaties toch sprake zijn van ontneming van eigendom. Van het ontbreken van een fair balance bij deze inmenging in het eigendomsrecht, of nu sprake is van ontneming of regulering, is derhalve geen sprake.³⁶ Op de overgangsperiode en de tegenprestatie wordt hierna verder ingegaan.

Overgangsperiode

Alle warmtebedrijven wordt een ruime overgangsperiode geboden ingevolge het overgangsrecht. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verkrijgen zij een aanwijzing voor de exploitatie van een warmtekavel waarin hun warmtenet(ten) zich bevindt of bevinden. Per warmtekavel wordt een overgangsperiode bepaald (zie paragraaf 13.4). De overgangsperiode stelt de warmtebedrijven derhalve in staat om hun investering in het warmtenet terug te verdienen. Deze ruime overgangsperiode biedt de warmtebedrijven ook de mogelijkheid om tijdens de overgangsperiode de exploitatie van de warmtenetten voort te zetten en hieruit omzet te genereren. Voorts biedt de overgangsperiode de warmtebedrijven voldoende tijd om te besluiten hoe zij in de toekomst verder willen. Een warmtebedrijf kan als privaat warmtebedrijf ook na de overgangsperiode zijn activiteiten voortzetten door bijvoorbeeld warmte te leveren met een klein collectief warmtesysteem. Ook kunnen warmtebedrijven besluiten om na ommekomst van de overgangstermijn als warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang verder te gaan waardoor zij aangewezen kunnen worden om verder te gaan met de exploitatie van hun netten en eventuele nieuwe warmtekavels.

Mocht een warmtebedrijf ervoor kiezen om na afloop van de aanwijzingsperiode zijn activiteiten volledig te staken, dan biedt de overgangsperiode voldoende tijd voor een zorgvuldige bedrijfsbeëindiging en de mogelijkheid om het bedrijf dan wel bedrijfsonderdelen te verkopen.

Tot slot sluiten de overgangsperiodes aan bij het doel van dit wetsvoorstel om de warmtetransitie in goede banen te leiden en te versnellen. De gekozen benadering voor het bepalen van de overgangstermijn is erop gericht om te waarborgen dat een bestaand warmtebedrijf in staat wordt gesteld zijn investeringen terug te verdienen. Door het startpunt van de laatste 10% leveringsaansluitingen leidend te maken voor het bepalen van de overgangstermijn wordt geborgd dat na de laatste grote investering van het warmtebedrijf in zijn warmtenet een terugverdientijd van 30 jaar wordt geboden (zie ook paragraaf 13.4). Hiermee wordt beoogd het bestaande warmtebedrijf in staat te stellen de gerealiseerde en voorziene of gecontracteerde aansluitingen binnen de overgangstermijn nog redelijkerwijs te terugverdienen. Dit draagt eraan bij dat bestaande initiatieven voor een collectieve warmtevoorziening die voldoende concreet zijn doorgang kunnen blijven vinden en het biedt perspectief voor uitbreidingen op bestaande warmtenetten die kort voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedaan zijn.

Nadeelcompensatie in de vorm van een tegenprestatie

De warmtebedrijven waarvan de aanwijzing is gewijzigd, ingetrokken of komen te vervallen en die dientengevolge de eigendom van hun warmtenet moeten overdragen, hebben ingevolge dit wetsvoorstel, na ommekomst van de overgangstermijn, recht op nadeelcompensatie,

³⁶ Advies van de landsadvocaat van 5 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 815, p. 8 en 9.

bestaande uit de marktwaarde van het warmtenet aan het einde van die termijn. Die nadeelcompensatie wordt een tegenprestatie genoemd, omdat de partij die na de overgangperiode de eigendom van het warmtenet overgedragen krijgt deze compensatie moet voldoen als tegenprestatie voor de verkrijging van het warmtenet. In een algemene maatregel van bestuur wordt nader uitgewerkt hoe deze tegenprestatie wordt berekend.

Het EHRM laat aan lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij de wijze waarop een vergoeding vanwege de inmenging in een eigendomsrecht wordt bepaald. In dit geval is gekozen voor het vergoeden van de marktwaarde van het warmtenet. Om tot een goede berekeningsmethode van de marktwaarde te komen, is een onafhankelijk deskundige ingeschakeld. Deze deskundige heeft mede op basis van informatie en gesprekken met zowel de warmtebedrijven, gemeenten en provincies een deskundigenrapport opgesteld waarin wordt geadviseerd hoe deze tegenprestatie moet worden vormgegeven.

De deskundige heeft geadviseerd om een netto contante waarde-methodiek te hanteren.³⁷ Het gaat hierbij om de netto contante waarde van de op basis van de op het moment van overdracht resterende gestandaardiseerde activawaarde plus de gestandaardiseerde activawaarde maal de WACC (Weighted Average Cost of Capital) bepaalde tariefinkomsten van het warmtenet. De basis hiervoor zijn de volgens kosten gebaseerde tariefregulering gereguleerde inkomsten die mogen volgen uit de historische kapitale investeringen in het warmtenet, inclusief de WACC. Deze kasstroom moet gecorrigeerd worden voor de technische en functionele staat van het warmtenet. Op het moment van overdracht moet deze methode toegepast worden. Vooraf is in te calculeren welke waarde resteert op het moment van overdracht. Dat deze waarde verandert op basis van optredende risico's, onvoorziene meevallers en andere wijzigende marktomstandigheden is inherent aan ieder investeringsbesluit en het ondernemersrisico dat daarbij hoort. Wat de systematiek biedt is duidelijkheid over de waarde van het warmtenet, waarbij het overgrote deel vaststaat en het overige deel ook te berekenen is, uitgaande van de normale staat van het warmtenet. Er kan daarbij wel een correctie plaatsvinden op basis van de technische en functionele staat van het warmtenet, bijvoorbeeld als gevolg van gebrekkig onderhoud, leegloop of juist inbreiding van het warmtenet richting het moment van overdracht. Beoogd is om zodoende te komen tot een vaststelling van de marktwaarde van een complex te beprijsen asset als een warmtenet, op een evenwichtige en voorspelbare wijze voor overnemende en overdragende partij.

De warmtebedrijven ontvangen mitsdien op het moment van de verplichte overdracht van hun warmtenet een vergoeding voor de volledige marktwaarde van hun warmtenet. Voor zover met dit voorstel dan ook sprake is van ontneming van eigendom, wordt hiermee ook voldaan aan het vereiste van artikel 1 EP EVRM dat in geval van eigendomsontneming een vergoeding voor de «full market value» wordt gegeven.

Alleen al de voornoemde ruime overgangperiode en de vergoeding van de marktwaarde van het warmtenet bij verplichte overdracht, maakt dat er sprake is van een fair balance tussen het algemeen belang dat met dit wetsvoorstel wordt gediend en de belangen van de eigenaren van de warmtebedrijven die worden geraakt door de inmenging in hun eigendom. Ook andere aspecten kunnen de fair balance verder positief

³⁷ Waarderingsmethodiek warmtenetten, Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 815.

beïnvloeden, zoals de voorzienbaarheid van dit wetsvoorstel gelet op de noodzaak voor de warmtetransitie en de regulering die al eerder heeft plaatsgevonden in de elektriciteits- en gasmarkt alsmede het feit dat individuele warmtebedrijven subsidies hebben ontvangen voor het aanleggen en exploiteren van warmtenetten dan wel dat met hen afspraken zijn gemaakt over de duur van de exploitatie.

Verdrag inzake het Energiehandvest

Het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty, hierna: ECT) beschermt investeringen in onder meer energieproductie (Trb. 1995, 250). Om aanspraak te kunnen maken op de bescherming onder het ECT moeten zowel het land waar de investeerder is gevestigd als het land waar hij de investering heeft gepleegd partij zijn bij het ECT. Hoewel dit geldt voor de meeste eigenaren van warmtebedrijven is geen sprake van investeringsbescherming onder het ECT. In artikel 1, vijfde lid, van het ECT worden warmtenetten expliciet uitgezonderd van de definitie van economische activiteit en zijn derhalve deze investeringen niet beschermd onder het ECT.

19. Gevolgen van het wetsvoorstel

19.1. Rijk en decentrale overheden

Naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor decentrale overheden is onderzoek verricht. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van de Raad voor Openbaar Bestuur een raming van de extra taken (en bijbehorende kosten) opgesteld die de uitvoering van het Klimaatakkoord met zich meebrengt. De inhoud van dit wetsvoorstel is hierin meegenomen.³⁸ Het rapport van AEF is de basis voor het rapport «Van Parijs naar praktijk» van de Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: ROB) dat begin 2021 is gepubliceerd en waarin de gevolgen van dit wetsvoorstel ook zijn geanalyseerd.³⁹ Op 27 februari 2023 is de Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE) gepubliceerd. Met deze regeling wordt tot en met 2025 1,04 miljard euro beschikbaar gesteld aan decentrale overheden voor de uitvoering van het klimaat en energiebeleid.⁴⁰ Met dit geld kunnen zij extra personeel aantrekken, kennis vergroten en externe expertise in huis halen. Voor de jaren 2026–2030 wordt op een later moment een nieuwe regeling opengesteld. Inmiddels heeft er een herijking van het ROB-advies plaatsgevonden op basis waarvan de CDOKE-middelen beschikbaar zijn gesteld.

Voor de gevolgen van dit wetsvoorstel van de rijksoverheid wordt verwezen naar paragraaf 15.5.

19.2. Regeldruk voor burgers en bedrijven

De financiële gevolgen voor burgers en bedrijven zijn in kaart gebracht met behulp van de onderstaande regeldrukberekening. Zoals aangegeven in de reactie op het advies van de Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

³⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020), AEF-onderzoeksrapport Uitvoeringskosten Klimaatakkoord: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/09/24/aef--onderzoeksrapport-uitvoeringskosten-klimaatakkoord> (vanaf blz. 105).

³⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021), Adviesrapport Van Parijs naar praktijk: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/01/25/advies-van-parijs-naar-praktijk>

⁴⁰ Rijksoverheid (2023), Ruim € 1 miljard voor uitvoering klimaatbeleid gemeenten en provincies: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/27/ruim-%E2%82%AC1-miljard-voor-uitvoering-klimaatbeleid-gemeenten-en-provincies>

maakt de verdeling van de kosten in het kader van de betaalbaarheid en de woonlasten geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel, maar van flankerend beleid.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de regeldrukeffecten als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De regeldruk is in kaart gebracht voor collectieve warmtevoorzieningen, kleine collectieve warmtesystemen, VvE's en verhuurders. Ook de regeldruk voor burgers is in kaart gebracht. Voor de jaarlijkse regeldruk die voortvloeit uit bepalingen die reeds onderdeel uitmaken van de Warmtewet wordt verwezen naar de toelichting op de Wet van 4 juli 2018 tot wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet) (Stb. 2018, 311).⁴¹ In enkele gevallen hangt de regeldruk die voortvloeit uit een bepaling direct samen met de omvang van het aantal collectieve warmtevoorzieningen waar de bepaling op ziet. Omdat het aantal collectieve warmtevoorzieningen in de toekomst naar verwachting sterk toeneemt is een inschatting gemaakt van de verwachte regeldruk in 2030.

De effecten zijn bepaald op basis van de systematiek uit het Handboek meting regeldrukkosten. Voor het kwantificeren is de methodiek van het Standaard Kostenmodel (SKM) gebruikt en is in de meeste gevallen uitgegaan van het intern uurtarief voor een hoogopgeleide medewerker van 54 euro zoals opgenomen in de lijst met standaardtarieven voor intern personeel bij bedrijven. Voor de inschatting van het aantal warmtebedrijven en collectieve warmtevoorzieningen binnen genoemde categorieën is gebruik gemaakt van gegevens uit het warmteregister van de ACM.

Collectieve warmtevoorzieningen

De regulering in dit wetsvoorstel ziet hoofdzakelijk toe op collectieve warmtevoorzieningen. Afgaande op het aantal collectieve warmtevoorzieningen geregistreerd in het warmteregister en de groeiprognozes daarvan is de inschatting dat er bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zo'n 77 tot 81 collectieve warmtevoorzieningen zullen zijn en in 2030 zo'n 144 tot 171. Voor de regeldrukgevolgen die nauw samenhangen met de omvang van het aantal collectieve warmtevoorzieningen zal de regeldruk richting 2030 dus toenemen. Indien van toepassing is ook de verwachte regeldruk in 2030 in kaart gebracht.

Warmtebedrijven die aangewezen willen worden voor een warmtekavel zullen een globaal kavelplan moeten indienen. Op basis van genoemde paramaters wordt geschat dat er jaarlijks zo'n 18 tot 22 globale kavelplannen zullen worden opgesteld. De verwachte structurele regeldrukkosten die hier uit voortvloeien bedragen (80 uur x 54 euro x 18 tot 22) € 77.760 tot € 95.040. De regeldruk neemt af zodra de groei van het aantal collectieve warmtevoorzieningen het verzadigingsniveau bereikt (naar verwachting rond 2050).

Het aangewezen warmtebedrijf stelt een uitgewerkt kavelplan op nadat het warmtebedrijf is aangewezen voor een warmtekavel. Naar verwachting zullen warmtebedrijven jaarlijks gemiddeld 13,5 tot 16,5 uitgewerkte kavelplannen opstellen. De verwachte structurele regeldrukkosten hiervan ligt op (230 uur x 54 euro x 13,5 tot 16,5) € 167.670 tot € 204.930. Hierbij kan worden opgemerkt dat het netontwerp onderdeel is van het uitgewerkt kavelplan en dat warmtebedrijven dit netontwerp hoe dan ook op zullen moeten stellen. Ook hiervoor geldt dat de regeldruk

⁴¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 723 nr. 3.

afneemt zodra de groei van collectieve warmtevoorzieningen het verzadigingsniveau bereikt.

Om verbruikers te faciliteren in hun keuzemogelijkheid worden zij van informatie voorzien door het aangewezen warmtebedrijf. Het bijebrengen van de informatie ten behoeve van de inventarisatie voor de opt-out en het aanbod voor een aansluitovereenkomst zal ongeveer even vaak plaats moeten vinden als het opstellen van een uitgewerkt kavelplan. De verwachte structurele regeldrukkosten als gevolg van de inventarisatie voor de opt-out liggen naar verwachting op (190 uur x 54 euro x 13,5 tot 16,5) € 138.510 tot € 169.290. De regeldruk neemt af zodra de groei van het aantal collectieve warmtevoorzieningen het verzadigingsniveau bereikt.

Een aangewezen warmtebedrijf stelt voorafgaand aan de aanleg van een collectieve warmtevoorziening een investeringsplan op voor een warmtekavel waarvoor het is aangewezen. Naar verwachting is de frequentie waarmee nieuwe investeringsplannen worden opgesteld ongeveer gelijk aan het aantal aanwijzingen dat jaarlijks plaatsvindt, zij het dat het investeringsplan pas geruime tijd na de aanwijzing volgt (9 tot 11 keer). De verwachte structurele regeldrukkosten als gevolg van het investeringsplan liggen naar verwachting op (110 uur x 54 euro x 9 tot 11) € 53.460 tot € 65.340. Ook hierbij wordt aangetekend dat warmtebedrijven ongeacht deze wettelijke verplichting hoe dan ook een investeringsplan op moeten stellen. Verder zal de regeldruk voor het opstellen van investeringsplannen voor nog te realiseren collectieve warmtevoorzieningen afnemen zodra de groei van het aantal collectieve warmtevoorzieningen het verzadigingsniveau bereikt. Voor collectieve warmtevoorzieningen die reeds zijn gerealiseerd en zich in de exploitatiefase bevinden dient het investeringsplan periodiek geüpdatet te worden. De jaarlijkse structurele regeldrukkosten bedragen naar verwachting zo'n (40 uur x 54 euro x 77 tot 81) € 33.264 tot € 34.992. Gegeven de geprognosticeerde groei van het aantal collectieve warmtevoorzieningen zal de regeldruk in 2030 naar verwachting (40 uur x 54 euro x ((144 x 0,2) tot (171 x 0,2)) € 62.208 tot € 73.872 bedragen.

Een aangewezen warmtebedrijf is verplicht om jaarlijks voor een warmtekavel een leveringszekerheidsrapportage in te dienen bij het college en de ACM. De jaarlijkse structurele regeldrukkosten bedragen naar verwachting zo'n (24 uur x 54 euro x 77 tot 81) € 99.792 tot € 104.976. Gegeven de geprognosticeerde groei van het aantal collectieve warmtevoorzieningen zal de regeldruk in 2030 naar verwachting (24 uur x 54 euro x 144 tot 171) € 186.624 tot € 221.616 bedragen.

Ook is de consumentenbescherming aangepast. De verwachte eenmalige regeldrukkosten als gevolg van deze aanpassing die in het kader van deze regeldrukberekening in beeld zijn gebracht, liggen naar verwachting op (2 uur x 54 euro x 77 tot 81) € 8.316 tot € 8.748.

Tot slot zijn er ook nog eenmalige kosten voor alle actieve warmtebedrijven om kennis te nemen van de nieuwe wetgeving. Uit het warmteregister van de ACM blijkt dat het aantal warmtebedrijven dat collectieve warmtevoorzieningen exploiteert die geen VvE, verhuurder of woningcorporatie zijn in totaal 17 bedraagt. De kennisnamekosten bedragen derhalve (12 uur x 54 euro x 17) € 11.016.

In lagere regelgeving zal nog verdere invulling gegeven worden aan de verplichtingen die voortvloeien uit het besluiten van de ACM, tariefregulering (hoofdstuk 7), warmte-etiket, financiële monitoring ACM, meldplicht

wijziging zeggenschap. De regeldrukberekening hiervan zal worden opgenomen in de toelichting bij de lagere regelgeving.

Kleine collectieve warmtesystemen

Voor kleine collectieve warmtesystemen die niet geëxploiteerd worden door VvE's en verhuurders geldt een afzonderlijk regime. Afgaande op het aantal kleine collectieve warmtesystemen geregistreerd in het warmteregister en de groeiprognozes van het aantal kleine collectieve warmtesystemen is de inschatting dat er bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zo'n 400 tot 500 kleine collectieve warmtesystemen zullen zijn en in 2030 zo'n 700 tot 900.⁴² Voor de regeldrukgevolgen die afhangen van de omvang van het aantal kleine collectieve warmtesystemen zal de regeldruk richting 2030 dus toenemen. Indien van toepassing is ook de verwachte regeldruk in 2030 in kaart gebracht.

In het overgangsrecht van het wetsvoorstel is bepaald dat warmtebedrijven die bestaande kleine collectieve warmtesystemen exploiteren een ontheffing moeten aanvragen. De eenmalige regeldrukkosten bedragen naar verwachting zo'n (2 uur x 39 euro x 400 tot 500) € 31.200 tot € 39.000.

Het warmtebedrijf stelt elke drie jaar een plan voor de duurzaamheid en leveringszekerheid van het ontheffingsgebied op. De jaarlijkse structurele regeldrukkosten bedragen naar verwachting zo'n (40 uur x 54 euro x 400 tot 500) € 285.120 tot € 356.400. Gegeven de geprognosticeerde groei van het aantal kleine collectieve warmtesystemen zal de structurele regeldruk in 2030 naar verwachting (24 uur x 54 euro x 700 tot 900) € 498.960 tot € 641.520 bedragen.

De overdracht van een ontheffing aan een ander warmtebedrijf behoeft instemming van het college. Naar verwachting zal dit 2 tot 2,5 keer per jaar voorkomen en gelet op de verwachte groei van kleine collectieve warmtesystemen in 2030 zo'n 4 keer per jaar, wat betekent dat de structurele regeldrukkosten die hier uit voortvloeien verwaarloosbaar zijn.

De aanpassing van de consumentenbescherming geldt ook voor warmtebedrijven die kleine collectieve warmtesystemen exploiteren. De verwachte eenmalige regeldrukkosten als gevolg van deze aanpassing die in het kader van deze regeldrukberekening in beeld zijn gebracht bedragen naar verwachting zo'n (2 uur x 54 euro x 400 tot 500) € 43.200 tot € 54.000.

Eenmalige kennisnamekosten voor exploitanten van kleine collectieve warmtesystemen zijn naar verwachting zo'n (8 uur x 54 euro x 458) € 197.856.

In lagere regelgeving zal nog verdere invulling gegeven worden aan de verplichtingen die voortvloeien ontheffingsaanvraag voor nieuwe kleine collectieve warmtesystemen. De regeldrukberekening hiervan zal worden opgenomen in de toelichting bij de lagere regelgeving.

⁴² Voor de groeiprognose van kleine collectieve warmtesystemen in het algemeen is aangesloten bij de verwachte groei van het aantal WKO-installaties. Een groot deel van het aantal kleine collectieve warmtesystemen bestaat uit WKO-installaties.

VvE's en verhuurders

Voor VvE's en verhuurders geldt ook dat zij een melding, en indien nodig, een ontheffing aan dienen te vragen indien zij warmte willen leveren aan hun huurders of leden. Uit het warmteregister blijkt dat het aantal bestaande collectieve warmtesystemen dat geëxploiteerd wordt door VvE's en woningcorporaties zo'n 4.640 bedraagt. Omdat particuliere verhuurders niet apart geregistreerd staan in het warmteregister, maar wel bij de categorie VvE's en verhuurders horen, is gebruik gemaakt van een bandbreedte van 4.500–6.000. Gegeven het feit dat het aantal netten in deze categorie niet of nauwelijks groeit, is er geen separate regeldruk-berekening gemaakt voor 2030.

VvE's en verhuurders die bestaande collectieve warmtesystemen exploiteren zullen op grond van het overgangsrecht een melding moeten doen bij het college. Ook voor nieuwe situaties geldt een meldplicht. Na de melding bepaalt het college of er een ontheffingsaanvraag moet worden ingediend. De eenmalige regeldrukkosten bedragen naar verwachting zo'n (1 uur x 39 euro x 4.500 tot 6.000) € 175.500 tot € 234.000.

De VvE of verhuurder is tevens verplicht om aan het college een significante wijziging van het zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem te melden. Naar verwachting zal deze melding jaarlijks gemiddeld zo'n 22,5 tot 30 keer voorkomen. De structurele regeldrukkosten bedragen naar verwachting zo'n (1 uur x 39 euro x 22,5 tot 30) € 877,5 tot € 1.170.

Kennisnamekosten voor VvE's en verhuurders worden geschat op (3 uur x 54 euro x 561) € 90.882.

In lagere regelgeving zal nog verdere invulling gegeven worden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de ontheffingsaanvraag voor nieuwe collectieve warmtesystemen waarvan een VvE of verhuurder exploitant wordt. De regeldrukberekening hiervan zal worden opgenomen in de toelichting bij de lagere regelgeving.

Warmtetransportnetten

Aangezien de regulering voor warmtetransportnetten geldt voor warmtetransportbeheerders die volledig in publieke handen zijn, zijn voor warmtetransportbeheerders geen regeldrukberekeningen uitgevoerd. Degene die een warmtetransportaansluiting heeft is mogelijk geen volledig publiek bedrijf. Op grond van dit wetsvoorstel heeft deze de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een warmteprogramma. In lagere regelgeving wordt verder uitgewerkt aan welke eisen het warmteprogramma moet voldoen. Bij de uitwerking hiervan zal de regeldruk in kaart worden gebracht.

Burgers

Doordat burgers een opt-out mogelijkheid hebben, treden voor verbruikers van warmte die in de toekomst aangesloten zullen worden ook regeldrukgevolgen op. De schatting is dit voor kleinverbruikers jaarlijks (2 uur x 15 euro x 48.000 tot 60.000) € 1.440.000 tot € 1.800.000 bedraagt. Voor grootverbruikers wordt geschat dat het om (12 x 15 euro x 451 tot 464) € 81.180 tot € 101.520 gaat. Deze berekening is in hoge mate afhankelijk van hoe vaak de gemeente voor een gebied besluit om het gebruik van fossiele brandstoffen op termijn te beëindigen. Alleen als de

gemeente een dergelijk gebied heeft aangewezen is de opt-out procedure van toepassing.

Mkb-toets

Ten behoeve van de mkb-toets heeft een mkb-panelgesprek plaatsgevonden en is het wetsvoorstel in hoofdlijnen voorgelegd aan een representatieve groep mkb-bedrijven. Meer specifiek is in de startnotitie die is opgesteld ten behoeve van het mkb-panelgesprek ook gevraagd in hoeverre de deelnemende mkb-bedrijven in konden stemmen met het lichtere regime voor kleine collectieve warmtesystemen (<1500 aansluitingen). De meeste partijen die deel hebben genomen vroegen met name aandacht voor inhoudelijke aandachtspunten en hadden minder voor zorgen over de regeldruk. Ten aanzien van de regeldruk zijn de volgende suggesties meegegeven. Er werd aangedrongen om duidelijkheid te scheppen over de voorgeschreven boekhoudregels en eisen ten aanzien van registratie en administratie. Met name veranderingen, onduidelijkheden en wijzigingen in de boekhoudregels worden als hinderlijk ervaren. Naar verwachting zal deze helderheid worden verschaft bij de uitwerking van deze boekhoudregels door de ACM. Verder geven de bedrijven aan dat het lichtere regime de omvang van een klein collectief warmtesysteem als aangrijpingspunt heeft, terwijl het voor het beperken van de regeldruk voor de hand zou liggen om (ook) naar de omvang en opbouw van een bedrijf te kijken. Gekozen is om voor het lichtere regime toch de omvang van een klein collectief warmtesysteem als begrenzing te nemen. In de eerste plaats omdat de regeldruk niet alleen proportioneel moet zijn voor een warmtebedrijf, maar ook in relatie tot de omvang van het collectieve warmtesysteem. Het borgen van de publieke belangen van een klein collectief warmtesysteem vergt immers minder regelvereisten dan voor een grotere collectieve warmtevoorziening. Bovendien blijkt dat het met name de kleinere (mkb-)bedrijven zijn die de kleine collectieve warmtesystemen exploiteren, waardoor de lagere regeldruk van het lichtere regime met name gunstig uit zal gaan pakken voor kleinere bedrijven en andere exploitanten van kleine collectieve warmtesystemen, zoals warmtegemeenschappen.

20. Consultatie, toetsing en adviezen

20.1. Consultatie

Het wetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl waarbij een ieder van 22 juni tot en met 3 augustus 2020 in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het wetsvoorstel zijn in totaal 112 zienswijzen ontvangen. Voor zover deze reacties openbaar gemaakt mochten worden, zijn deze te vinden op de website www.internetconsultatie.nl.

De reacties hebben geleid tot wijziging van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In het consultatieverslag dat openbaar zal worden gemaakt via www.internetconsultatie.nl wordt ingegaan op de ingebrachte zienswijzen. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop gereageerd is.

Hoofdstuk 1: verbod (artikel 1.2)

Een aantal partijen heeft gevraagd te verduidelijken dat de verbodsbeperking om zonder aanwijzing warmte te transporteren en leveren aan verbruikers in artikel 1.2 niet van toepassing is voor levering aan industriële afnemers en de glastuinbouw. In artikel 1.2, eerste lid, is een aantal uitzonderingen op dit verbod opgenomen waaronder het transport

of de levering van warmte voor industriële processen of productieprocessen. In paragraaf 3.3 is toegelicht dat het hier gaat om warmtenetten waarmee warmte getransporteerd en geleverd wordt aan bijvoorbeeld de industrie of de glastuinbouw.

Hoofdstuk 2: warmtekavel, aanwijzing, taken en verplichtingen (artikelen 2.1 tot en met 2.15)

De toets van gedeputeerde die was opgenomen in artikel 2.1 is komen te vervallen. Gebleken is dat het niet noodzakelijk is aanvullende bevoegdheden in het wetsvoorstel op te nemen gelet op de bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van artikel 124 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft gedeputeerde staten onder andere de bevoegdheid in de plaats van het college een besluit te nemen als een beslissing niet of niet naar behoren wordt genomen. Deze bevoegdheden kunnen gedeputeerde staten ook aanwenden als het een besluit tot vaststelling van een warmtekavel niet in overeenstemming met artikel 2.1, eerste lid, is genomen. Verder is naar aanleiding van de zienswijzen de betrokkenheid van gedeputeerde staten tijdens de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de warmtekavel wettelijk verankerd. Indien een bovengemeentelijk verdelingsvraagstuk aan de orde kan zijn, is het college verplicht een ontwerpbesluit naar gedeputeerde staten te zenden. Gedeputeerde staten kan dan vervolgens een zienswijze kenbaar maken.

Voorts is de keuze voor een aanwijzingsperiode van minimaal 20 en maximaal 30 jaar nader toegelicht. Ook is benadrukt dat het college een nieuwe aanwijzingsprocedure start voordat de aanwijzingsperiode is afgelopen of voordat een aanwijzing wordt ingetrokken. Dit moet de continuïteit van de warmtelevering borgen. Het verlengen van een aanwijzing is niet mogelijk.

Er zijn verschillende vragen gesteld over de aanwijzingsprocedure van een nieuw warmtebedrijf indien een aanwijzing afloopt of ingetrokken wordt. In de toelichting is verduidelijkt dat het college tijdig een nieuwe aanwijzingsprocedure dient op te starten om een warmtebedrijf aan te wijzen. Ook is de regelgeving met betrekking tot de overdracht van de eigendom van het warmtenet en overeenkomsten bij een overdracht en intrekking van de aanwijzing verduidelijkt. Daarbij is nader toegelicht waarom een tegenprestatie die de marktwaarde vertegenwoordigt op zijn plaats is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels opgenomen over het vaststellen van de marktwaarde en de overdracht.

Diverse partijen hebben gevraagd hoe dit wetsvoorstel de betrokkenheid van bewoners borgt. In de toelichting is aangegeven dat het aan het college is om te bezien hoe zij diverse stakeholders bij het besluitvormingsproces betreft.

Gemeenten en warmtebedrijven hebben gevraagd om te verduidelijken wat verstaan moeten worden onder structurele afhankelijkheid van een andere collectieve warmtevoorziening in een ander warmtekavel (artikel 2.5, zesde lid, onderdeel c, en artikel 2.7, zesde lid, onderdeel c). Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast; deze afwijzingsgrond is geschrapt.

Hoofdstuk 2: duurzaamheid (artikelen 2.20–2.23)

De twee belangrijkste bezwaren die in de internetconsultatie reacties naar voren zijn gekomen, hebben betrekking op de voltooptijd van nieuwe duurzame warmtebronnen waardoor tijdelijk niet aan de duurzaamheidsnormen kan worden voldaan en bestaande collectieve warmtevoorzie-

ningen die moeilijk te verduurzamen zijn. In het laatste geval zijn er vaak technische beperkingen die de onmiddellijke naleving van de norm belemmeren. Om zeker te stellen dat de duurzaamheidsnormen voor warmtebedrijven niet onuitvoerbaar zijn, is de ACM de bevoegdheid gegeven een tijdelijke ontheffing te verlenen van deze normen (artikel 2.21 en 3,10). Ook is er de mogelijkheid om de ontheffing te verlengen.

Hoofdstuk 2: aansluiten op of afsluiten van een collectieve warmtevoorziening (artikelen 2.24–2.29)

Een wijziging in de opt-out regeling ten opzichte van het geconsulteerde wetsvoorstel is dat de inventarisatie van de opt-out niet door het college zal worden gedaan, maar door het aangewezen warmtebedrijf. Hiermee is niet alleen sprake van een inventarisatie, maar wordt er door het aangewezen warmtebedrijf een aanbod gedaan voor een aansluitings-overeenkomst op de collectieve warmtevoorziening. Door geen gebruik te maken van de opt-out mogelijkheid wordt dit aanbod geacht stilzwijgend te zijn aanvaard. Het aangewezen warmtebedrijf informeert de gebouweigenaar over de stilzwijgende aanvaarding van het aanbod en geeft de gebouweigenaar de gelegenheid binnen 14 dagen de overeenkomst zonder opgave van redenen en kosteloos te ontbinden.

Een andere belangrijke wijziging is dat de een aansluit- en leveringsovereenkomst niet na vijf jaar maar na drie jaar na aanvang van de levering van warmte opgezegd kan worden in geval van verplichte beëindiging van het gebruik van fossiele brandstoffen in een wijk. Daarmee wordt beoogd tegemoet te komen aan de wens van consumenten die van oordeel zijn dat zij te allen tijde hun overeenkomst moeten kunnen opzeggen conform het algemene consumentenrecht. Een aangewezen warmtebedrijf heeft enige zekerheid nodig om te kunnen investeren in een collectieve warmtevoorziening. Als alle verbruikers te allen tijde kunnen opzeggen, leidt dit tot een te grote onzekerheid voor warmtebedrijven, hetgeen de investeringsbereidheid en daarmee de warmtetransitie belemmert. Met een verplichte aansluitingstermijn van drie jaar hebben de warmtebedrijven de zekerheid dat zij in ieder geval een deel van hun investeringen kunnen terugverdienen. Bovendien hebben verbruikers dan de tijd om aan de collectieve warmtevoorziening te wennen en het warmtebedrijf voldoende de gelegenheid om de verbruikers de aantrekkelijkheid ervan te laten inzien.

Uit de internetconsultatie blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over of VvE's en verhuurders ook als grootverbruikers moeten worden aangemerkt en daarmee in een vroeger stadium moeten aangeven of zij gebruik willen maken van de opt-out. In de opt-out regeling wordt het onderscheid tussen kleinverbruikers en grootverbruikers niet meer gemaakt. De informatie die grootverbruikers en ook de verhuurders en kleinverbruikers krijgen is exact hetzelfde. Door het warmtebedrijf te verplichten om een bandbreedte op te nemen waarbinnen de tarieven zullen vallen, weten ook huurders wat zij de eerste drie jaar maximaal zullen betalen.

Uit de internetconsultatie blijkt dat woningcorporaties zich zorgen maken over de vroege opt-out inventarisatie, omdat bij appartementencomplexen 70% van de huurders moet instemmen met de opt-out. Als de huurders tegenstemmen, zitten de verhuurders in een klem. Dit geldt niet alleen voor een collectieve warmtevoorziening, maar ook voor andere alternatieven voor aardgas, waarbij het gebouw aangepast moet worden. Deze problematiek is gerelateerd aan de huurbescherming en zal ook in dat verband moeten worden gezien.

Hoofdstuk 2: toegang van warmtebronnen (artikel 2.43)

Artikel 2.43 is gewijzigd waardoor het artikel ziet op de toegang van warmtebronnen. Dit artikel bevat generieke regels met het oog op transparantie over de voorwaarden die gelden om aansluiting op de collectieve warmtevoorziening te verkrijgen om als warmtebron te kunnen leveren aan het aangewezen warmtebedrijf. Specifieke regels ten aanzien van derdentoeegang voor bestaande situaties zijn in het overgangsrecht opgenomen.

Hoofdstuk 2: overige artikelen hoofdstuk 2

In de overige artikelen zijn geen grote wijzigingen aangebracht naar aanleiding van de internetconsultatie. Naar aanleiding van het uitvoerings- en handhavingstoets van de ACM zijn later wel wijzigingen aangebracht (zie paragraaf 20.7). Ten aanzien van artikel 2.48, waarin de taken staan opgesomd die exclusief belegd dienen te zijn bij het aangewezen warmtebedrijf, is in de internetconsultatie gewezen op de wenselijkheid van het vrijgeven van de markt voor afleversets. In de toelichting is beargumenteerd dat de nadelen hiervan zwaarder wegen dan de voordelen. Een belangrijke reden is dat de afleverset een belangrijke rol speelt in de systeemoptimalisatie van het collectieve warmtesysteem, waardoor het warmtebedrijf een belangrijke prikkel ervaart om de afleverset op een zo optimaal mogelijke manier in te regelen.

Hoofdstuk 3: kleine collectieve warmtesystemen

De belangrijkste wijziging voor de kleine collectieve warmtesystemen is de wijziging van de grens van 500 kleinverbruikers aansluitingen naar 1500 aansluitingen (kleinverbruikers en grootverbruikers). In het conceptwetsvoorstel was aanvankelijk gekozen voor een begrenzing van 500 aangesloten kleinverbruikers, huurders of leden van de VvE om in aanmerking te komen voor een ontheffing. Naar aanleiding van veel reacties op de internetconsultatie die opriepen tot het verhogen van de grens of het helemaal achterwege laten van een begrenzing is gekozen voor het handhaven van een begrenzing, waarbij de grens is verhoogd naar 1500 aangeslotenen. Dit kunnen zowel kleinverbruikers als grootverbruikers zijn. Aan dit besluit lagen de volgende overwegingen ten grondslag.

Er is gekozen voor het handhaven van een grens, omdat het achterwege laten van een grens er in potentie toe kan leiden dat grote groepen verbruikers onder het voor kleine collectieve warmtesystemen geldende lichtere regime gaan vallen en dat zou gelet op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de basiskeuze in dit wetsvoorstel om uit te gaan van een door het college aan te wijzen warmtebedrijf niet te rechtvaardigen zijn.

Uit de internetconsultatie kwam naar voren dat de grens van 500 aansluitingen als onnodig beperkend wordt ervaren. De grens zou omhoog moeten om ook de iets minder gangbare lokale initiatieven die niet voldoen aan de criteria voor het vaststellen van een warmtekavel, realiseerbaar te maken. Ook zou de ontheffing niet slechts betrekking moeten hebben op systemen met alleen kleinverbruikersaansluitingen.

Er is gekozen om de grens te leggen op de levering aan maximaal 1500 aansluitingen. Hierbij is de balans gevonden tussen enerzijds een acceptabele groep verbruikers die een minder sterke bescherming heeft als het gaat om de rapportageverplichtingen rondom leveringszekerheid en duurzaamheid en een beperkt aantal aansluitingen waarvoor geldt dat

er geen sprake is van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en anderzijds de mogelijkheid voor meer lokale initiatieven, zoals bijvoorbeeld kleinschalige WKO-systemen, die niet passen in de kavelregulering, om onder de ontheffingssystematiek te vallen.

Uit gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat momenteel tussen de 11% en 22% van de alle aansluitingen gerealiseerd zijn binnen een collectief warmtesysteem met minder dan 1500 aansluitingen. Op basis hiervan wordt ook voor de toekomst verwacht dat met het hanteren van een grens van 1500 deze grens een beperkt deel van alle aansluitingen in Nederland zullen worden gerealiseerd via een collectief warmtesysteem dat gebruik kan maken van de ontheffingsmogelijkheid.

De aanvankelijke eis dat alleen kleinverbruikers aangesloten kunnen worden op een klein collectief warmtesysteem, is komen te vervallen. Bij nader inzien is deze uitsluiting niet nodig, vanwege het toetsingskader. Het toetsingskader voor kleine collectieve warmtesystemen is immers zodanig opgesteld dat een aanvraag moet worden afgewezen als dit ertoe leidt dat het aangewezen warmtebedrijf op de warmtekavel structureel geen redelijk rendement meer kan behalen of als dit leidt tot een significante verhoging van de warmtetarieven voor de resterende verbruiker op de warmtekavel.

In de internetconsultatie is het verzoek gedaan om een criterium op te nemen dat er een ontheffing wordt verleend als bij nieuwbouw het aangewezen warmtebedrijf nog niet in staat is om daarvoor een collectief warmtesysteem aan te leggen en de aanvrager van de ontheffing wel. Dit verzoek is niet overgenomen, omdat het aangewezen warmtebedrijf verplicht is om iedereen op de warmtekavel aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening.

Verder is door verschillende partijen verzocht om aan te geven wat er moet worden verstaan onder het afwijzingscriterium in artikel 3.1 dat niet aannemelijk is dat het warmtebedrijf technisch, organisatorisch en financieel in staat is om het kleine collectieve warmtebedrijf aan te leggen en te exploiteren. Dit criterium zal nader worden ingevuld in de algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal worden aangesloten bij de criteria die de ACM hanteert bij haar toets van het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.5 en 2.7.

Tot slot werd door verschillende partijen verzocht om uit te leggen wat bij het afwijzingscriterium in artikel 3.1, zesde lid, onderdeel e, moet worden verstaan onder significant nadelige effecten voor de aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast en het criterium is komen te vervallen.

Hoofdstuk 4: VvE's en verhuurders

In een reactie op de internetconsultatie is een voorstel gedaan om een weigering van de ontheffing aan een VvE of verhuurder uitsluitend toe te staan als de aansluiting op het warmtesysteem van het aangewezen warmtebedrijf niet leidt tot een woonlastenstijging voor huurders of VvE leden. Dit voorstel is niet overgenomen. Met dit voorgestelde criterium ligt de focus uitsluitend op de belangen van de verbruikers op het collectieve warmtesysteem van de verhuurder of VvE. De regierol van de gemeente is juist om naar het bredere geheel te kijken en ook de mogelijkheid voor een collectieve warmtevoorziening voor de hele warmtekavel in ogenschouw te nemen.

Hoofdstuk 5: warmtetransportnetten

Voor hoofdstuk 5 heeft de internetconsultatie geleid tot een aantal aanpassingen. Een belangrijke wijziging is dat het voormalige artikel 5.19 niet langer onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel. De achterliggende gedachte achter het artikel was het voorkomen van het strategisch claimen van warmtebronnen. Mede op basis van de consultatiereacties alsook door voortschrijdend inzicht is de conclusie dat de risico's zodanig zijn dat het niet proportioneel is om partijen die afnemen uit het warmtetransportnet te verbieden meer warmte of restwarmte te contracteren bij de warmtebron dan waarvoor ze transportcapaciteit hebben. Bovendien zou de bepaling een inbreuk betekenen op de contractvrijheid van private ondernemingen.

Voorts is artikel 5.17 aangepast, teneinde het contracteren op de groei te faciliteren. In het oorspronkelijke artikel werd onvoldoende ruimte geboden om als afnemer meer te contracteren dan hetgeen direct gebruikt zou worden. Door toe te voegen dat de warmtetransportbeheerder alleen in het geval van schaarste kan verzoeken, om ongebruikte capaciteit terug kan nemen is meer ruimte gecreëerd.

Verder is in diverse zienswijzen erop gewezen dat het transporteren van warmte naar warmtekavels door een andere partij dan een aangewezen warmtebedrijf niet is verboden. De verbodsbepaling in artikel 1.2 zag alleen toe op het transporteren en leveren van warmte zonder aanwijzing aan verbruikers. In artikel 1.2 is daarom aangepast waardoor het zonder aanwijzing van een warmtebedrijf of aanwijzing van een warmtetransportbeheerder verboden is warmte te transporteren of te leveren, ongeacht of het al dan niet het (direct) aan verbruikers is. De uitzonderingen op dit verbod staan ook opgenomen in artikel 1.2.

Tot slot is door verschillende partijen gepleit voor het bieden van ruimte om kleinere collectieve warmtesystemen, via een bottom-up ontwikkeling, aan elkaar te schakelen. Voor het warmtenet waarmee deze systemen aan elkaar gekoppeld zouden moeten worden, zou dan een lokale warmtetransportbeheerder kunnen worden aangewezen door een gemeente of provincie. De achterliggende gedachte is dat op deze wijze slimme koppelkansen kunnen worden benut en piek- en backup centraal geregeld kunnen worden. Besloten is om de suggestie voor het creëren van een dergelijke aanwijsbevoegdheid voor gedeputeerde staten of het college niet over te nemen. Dit zal namelijk leiden tot versnippering, terwijl de situaties waarbij een warmtetransportbeheerder zal worden aangewezen beperkt zullen zijn. Tegelijkertijd wordt onderkend dat, in lijn met wat is inbracht in de internetconsultatie, ook bij kleinschaliger situaties het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder in sommige gevallen wenselijk kan zijn. Daarom is in de toelichting opgenomen dat het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder voor een warmtenet met minder dan 100.000 woningequivalenten niet uitgesloten is. Verder is in de toelichting op dit wetsvoorstel ook duidelijker omschreven onder welke voorwaarden collectieve warmtevoorzieningen gekoppeld kunnen worden, waarmee ook in de wens om koppelkansen te benutten kan worden voorzien.

Hoofdstuk 6: warmteproductie

In de reacties op de consultatie bleek dat de betrokkende partijen meer duidelijkheid vragen op de overeenkomsten tussen restwarmteproducten en warmtebedrijven. Naar aanleiding van deze reacties is artikel 6.2 aangepast. In artikel 12.13 is een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen voor bestaande overeenkomsten waardoor artikel 6.2 niet

van toepassing is. Verlenging of wijzigingen van bestaande overeenkomsten moeten aan de eisen van artikel 6.2 voldoen.

Hoofdstuk 7: tariefregulering

Veel reacties in de internetconsultatie hebben betrekking op de borging van de betaalbaarheid van een collectieve warmtevoorziening. Deze vragen zien veelal op keuzes rond de verdeling van kosten, bijvoorbeeld hoe aan het uitgangspunt van woonlastenneutraliteit zoals dat is opgenomen in het Klimaatakkoord in dit wetsvoorstel invulling wordt gegeven. Dit wetsvoorstel regelt primair dat verbruikers niet meer betalen voor hun warmte dan nodig is, door de ACM tarieven vast te laten stellen die gebaseerd zijn op de efficiënte kosten en een redelijk rendement. Daarnaast is er in de vorm van de WIS flankerend beleid opgesteld voor situaties waar een collectieve warmtevoorziening de duurzame oplossing is met de laagste maatschappelijke kosten, maar de tarieven toch nog te hoog zijn voor verbruikers.

Daarnaast wordt door verschillende stakeholders verzocht om de afspraken tussen warmtebedrijven en woningcorporaties zoals vastgelegd in het startmotorkader over te nemen in het wetsvoorstel. Hierin worden afspraken gemaakt over het gedeelte van de kosten dat voor rekening van de woningcorporaties komt en het gedeelte dat voor rekening van de verbruiker komt. Besloten is om dit niet in dit wetsvoorstel vast te leggen. Een warmtebedrijf heeft of een leveringsovereenkomst met de verhuurder als er sprake is van een centrale leveringsaansluiting of met de huurder als er sprake is van een individuele leveringsaansluiting. Als het warmtebedrijf een leveringsovereenkomst met de verhuurder heeft, dan levert de verhuurder de warmte door aan haar huurders en brengt daarvoor de kosten in rekening. Hier is het huurrecht van toepassing. Als het warmtebedrijf een leveringsovereenkomst heeft met de huurder met een individuele aansluiting zijn de door de ACM vastgestelde kleinverbruikers-tarieven van toepassing. Het warmtebedrijf heeft dan geen overeenkomst met de verhuurder. Daarom is het niet logisch om in dit wetsvoorstel op te nemen dat een deel van de kosten bij deze verhuurder in rekening moeten worden gebracht. Uiteraard staat het partijen wel vrij om hier afspraken over de maken. Het warmtebedrijf staat het daarbij vrij om bij de huurders een prijs in rekening te brengen die onder de door de ACM vastgestelde maximumprijs ligt. Als er dergelijke afspraken zijn gemaakt met de verhuurder, handelt het warmtebedrijf niet discriminatoir ten opzichte van andere verbruikers.

Verschillende reacties hebben betrekking op de verschillen in tarieven tussen de verschillende warmtekavels en de wens om dit te socialiseren. Er zullen, naar mate de tarieven meer op kosten gebaseerd zijn, verschillen in prijs ontstaan tussen de verschillende warmtekavels. Dit is inherent aan het principe dat het warmtebedrijf zijn kosten op de warmtekavel terugverdient. Het hanteren van dit principe is noodzakelijk omdat alleen dan inzichtelijk is voor gemeenten of een collectieve warmtevoorziening het alternatief met de laagste maatschappelijke kosten is.

Er zullen in dit wetsvoorstel ook tarieven worden vastgesteld voor koude, in die situatie waarin een verbruiker verplicht is om naast warmte ook koude af te nemen. Dit doet zich met name voor bij WKO-systemen.

Voorgesteld is om in de bandbreedte zoals opgenomen in artikel 7.1 van dit wetsvoorstel niet de tarieven voor 5 jaar op te nemen maar de methode voor tariefbepaling. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Alleen als de gebouweigenaar weet wat hij maximaal moet gaan betalen kan hij

weloverwogen beslissen of hij aangesloten wil worden op een collectief warmtesysteem. Wel is besloten deze termijn te verkorten met 3 jaar. Tegelijkertijd is ook de verplichte aansluitingstermijn verlaagd naar 3 jaar.

Het artikel dat warmtebedrijven de mogelijkheid biedt om tariefdifferentiatie toe te passen, zoals opgenomen in artikel 5a van de Warmtewet, zal ook worden opgenomen in dit wetsvoorstel. Deze bepaling komt te vervallen zodra de tariefsystematiek in fase 3 zoals beschreven in paragraaf 8.1 van deze toelichting wordt toegepast. Indien de tariefsystematiek in fase 2 wordt toegepast voor de transport en leveringstarieven voor kleinverbruikers, kan de Minister bij koninklijk besluit bepalen dat de ACM ook tariefformules en tarieven vaststelt voor grootverbruikers. In de tariefsystematiek van fase 3 worden de tarieven voor grootverbruikers eveneens gereguleerd.

Hoofdstukken 9 tot en met 11

Op de hoofdstukken 9 tot 11 zijn minder reacties binnengekomen dan op de andere hoofdstukken. Voor wat betreft hoofdstuk over de experimenteerbepaling is in de internetconsultatie gevraagd naar de invulling van het experimenteerbepaling. De kaders die de Raad van State meegeeft voor een experimenteerbepaling leiden ertoe dat heel specifiek en concreet omschrijven moet worden om welke experimenten het gaat en hoe bescherming geboden wordt bij afwijking. Uit een inventarisatie blijkt dat er thans geen specifieke experimenten zijn waarvoor ruimte gegeven dient te worden door middel van een experimentenbepaling. Omdat een generieke experimentenbepaling, zoals aangegeven, niet past in de kaders van de Raad van State is besloten om geen experimenteerbepaling op te nemen in dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk 12: overgangsrecht

In de internetconsultatie wordt verzocht om te regelen dat bestaande overeenkomsten met grootverbruikers in stand blijven. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, treedt eerst fase 1 van de tariefregulering in werking. Gedurende deze periode worden de tarieven voor grootverbruikers nog niet gereguleerd en kunnen de bestaande overeenkomsten in stand blijven. Als de ACM kostengebaseerde tariefformules vaststelt voor de levering van warmte aan kleinverbruikers (fase 2 van de tariefregulering) kan de Minister bij koninklijk besluit bepalen dat de ACM ook tariefformules en tarieven voor grootverbruikers gaat vaststellen. De gereguleerde maximumtarieven zijn dan leidend.

Uit de internetconsultatie kwam naar voren dat soms niet duidelijk is op welk gebied de concessie ziet, of bij gebrek daaraan, wat het gebied behelst waar feitelijk geleverd wordt. Daarom is in artikel 12.2 en de toelichting daarop in paragraaf 13.2 de omvang nader omschreven.

In de internetconsultatie hebben partijen aangegeven dat bestaande concessies vaak alleen zien op nieuwbouw. Indien het concessiegebied wordt omgezet in een warmtekavel is niet helder wat er met bestaande bouw binnen dit gebied dient te gebeuren. Mogelijk wil het bestaande warmtebedrijf dit niet voor zijn rekening nemen. In artikel 12.9 is de mogelijkheid opgenomen om in zo'n situatie het bestaande warmtebedrijf de plicht te geven toegang te verschaffen tot zijn collectieve warmtevoorziening aan een nieuw warmtebedrijf dat voor een naastgelegen warmtekavel wordt aangewezen. Op deze wijze wordt geborgd dat de gemeente regie houdt over de collectieve warmtevoorziening.

In de internetconsultatie is verzocht om iets te regelen voor situaties dat het warmtebedrijf afspraken heeft gemaakt met verbruikers, bijvoorbeeld dat zij een lagere aansluitbijdrage betalen en daarna een hoger tarief. Besloten is om dit niet over te nemen. Het warmtebedrijf mag niet meer in rekening brengen dan de door de ACM vastgestelde maximumtarieven. Dat de verbruikers (of hun voorgangers bij verhuizing) ooit een lager aansluittarief hebben betaald doet daarbij niet ter zake.

20.2. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Op 6 augustus 2020 heeft Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) een advies uitgebracht op het wetsvoorstel zoals dat geconsulteerd is. Hoewel de ATR geen opmerkingen bij nut en noodzaak van warmtenetten voor een broeikasgassen-vrije warmtevoorziening heeft, zijn enkele adviespunten aangedragen die toezien op de regeldrukaspecten die met het wetsvoorstel samenhangen.

Ten eerste adviseert ATR om in de toelichting in te gaan op het mogelijk kostenverhogende effect en de gevolgen daarvan voor de tarieven als het NMDA-principe wordt losgelaten en in het verlengde daarvan om de Wet collectieve warmte te zijner tijd te evalueren op de gevolgen voor regeldruk waaronder de (meer)kosten voor verbruikers van warmte. De ATR wijst daarmee terecht op het belang van de betaalbaarheid van warmte. Om die reden is de nieuwe tariefregulering onder andere gericht op het bieden van zekerheid aan consumenten dat ze niet meer betalen voor hun warmte dan de (efficiënte) kosten die redelijkerwijs nodig zijn voor die warmtelevering. Meer inzicht in de kosten is – met het oog op de betaalbaarheid en de woonlasten – ook nodig om tot een goede afweging over de verdeling van kosten te kunnen komen. De verdeling van de kosten in het kader van de betaalbaarheid en de woonlasten maakt echter geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel, maar van flankerend beleid. Het opnemen van een beschrijving hiervan in de toelichting zou daarmee prematuur zijn.

Ten tweede adviseert de ATR om de verplichte aanvraag van een ontheffing door potentiële kleine collectieve warmtesystemen te vervangen door een bij wet geregelde vrijstelling voor deze systemen, eventueel aangevuld met een meldingsplicht. Dat potentiële kleine collectieve warmtesystemen zo min mogelijk belemmerd dienen te worden bij het ontplooiën van warmteactiviteiten wordt onderschreven. Om die reden is besloten om naar aanleiding van de reacties die zijn ingediend bij de internetconsultatie de grens voor kleine collectieve warmtesystemen van 500 aansluitingen te verhogen naar 1500. Een generieke vrijstelling voor kleine collectieve warmtesystemen door in de wet de voorwaarden op te nemen waaraan voldaan moet worden, stuit echter op een aantal bezwaren. Allereerst zal het college per geval moeten beoordelen of het verstrekken van een ontheffing leidt tot significant negatieve effecten op de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf voor de warmtekavel waarbinnen het gebied waar de aanvraag betrekking heeft zich bevindt. Generiek geldende voorwaarden doen geen recht de benodigde contextafhankelijke beoordeling door het college. Verder is een zorgvuldige afweging door het college bij het verlenen van een ontheffing van belang, teneinde onzekerheden voor het aangewezen warmtebedrijf binnen zijn warmtekavel te beperken. Het wegnemen van onzekerheden voor aangewezen warmtebedrijven – waar mogelijk – draagt bij aan de groei en betaalbaarheid van collectieve warmtevoorzieningen.

De ATR adviseert ten derde om de criteria bij de aanwijzingsprocedure nader te operationaliseren. Het belang hiervan wordt onderkend. Voor een verdere invulling van de afwijzingsgronden en rangschikkingscriteria biedt het wetsvoorstel daarom de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels vast te stellen omtrent de invulling van deze gronden en rangschikkingscriteria.

Verder wordt over de boekhoudkundige regels gesteld dat deze duidelijke en consistent dienen te zijn. Dit aandachtspunt zal worden meegenomen in de verdere uitwerking in de lagere regelgeving. Voorts wijst de ATR erop dat huurders toestemming dienen te geven tot het aansluiten van de woning op de collectieve warmtevoorziening. Als verhuurders vervolgens geen ontheffing krijgen op de verplichting hun woningen aan te sluiten op het warmtenet, komen zij volgens het ATR in een onwerkbaar situatie. Verhuurders kunnen als gebouweigenaar echter gebruik maken van de mogelijkheid voor een opt-out en zijn niet afhankelijk van een ontheffing om te kunnen voldoen aan de wensen van huurders.

Vervolgens vraagt de ATR aandacht voor de regeldrukberekening. Gesteld wordt dat de kosten van de informatieverplichtingen van de opt-out wel in kaart zijn gebracht, maar dat dit niet geldt voor de inhoudelijke verplichtingen. De overweging om de kosten die gepaard gaan met het kiezen voor een alternatief niet in kaart te brengen is gelegen in het ontbreken van voldoende inzicht in kosten van verschillende warmteopties voor eindgebruikers. Ook wordt door de ATR opgemerkt dat de regeldruk van de inhoudelijke eisen ten aanzien van de leveringszekerheid en de duurzaamheidsnorm niet zijn berekend. Voor wat betreft de leveringszekerheidsnorm geldt dat deze aansluit bij wat reeds gangbaar en gebruikelijk is, waardoor extra investeringen voor warmtebedrijven naar verwachting niet noodzakelijk zijn. Ten aanzien van de inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de duurzaamheidsnormen wordt gewezen op de randvoorwaarden voor de duurzaamheid voor de geleverde warmte die voortvloeien uit de Klimaatwet en de afspraken binnen het Klimaatakkoord.

Tot slot wijst de ATR nog op de kosten voor de installatie van de afleverset en de jaarlijkse kosten voor het onderhoud van de aansluitset of afleverset. Het is volgens de ATR niet duidelijk of de gebouweigenaar ook verantwoordelijk wordt voor de financiering van de aansluitset en dus ook niet wie de regeldrukgevolgen daarvan moet ondergaan. De afleverset wordt echter op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel o, aan de gebruiker ter beschikking gesteld door het aangewezen warmtebedrijf, waardoor de gebruiker geen investeringen hoeft te doen.

20.3. Toets code interbestuurlijke verhoudingen

Dit wetsvoorstel is tevens aan de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen toegezonden in het kader van de toets die is voorgeschreven in de code interbestuurlijke verhouding. Op 28 december 2020 is door genoemde partijen een interbestuurlijke toets verzonden. Aangegeven is dat in den brede de gewenste stappen zijn gezet richting transparantie in de kosten van collectieve warmte en dat het wetsvoorstel een opmaat bevat naar een kostengebaseerde tariefmethodiek met een redelijk rendement. Dat leveringszekerheid een belangrijke plek heeft in het wetsvoorstel wordt ook als positief aangeduid. Dat geldt ook voor de stevig verankerde toezichtsrol van de ACM. Derdentoegang en de rol van de provincie worden onderschreven, hoewel in de toets wordt voorgesteld om dit verder aan te scherpen.

Ook constateren VNG, IPO en de Unie van Waterschappen dat het wetsvoorstel (vooralsnog) te weinig mogelijkheden geeft regie te voeren en wordt het ontbreken van een visie op het integrale energiesysteem als aandachtspunt genoemd. Ook wordt gesteld dat wetsvoorstel de positie van de grote marktpartijen zou verstevigen, wat ten koste zou kunnen gaan van innovatie. Tot slot wordt erop gewezen dat de gemeenten onvoldoende instrumenten heeft om regie te voeren bij grootschalige warmte-infrastructuur, alsook de mogelijkheden qua keuzevrijheid voor de eindgebruiker.

In dit wetsvoorstel is tegemoetgekomen aan de wens voor een steviger publieke regierol door voor te schrijven dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang voor een warmtekavel aangewezen kunnen worden. Door de inzet van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang hebben de medeoverheden een aanpak vanuit het perspectief van een integraal energiesysteem ook meer zelf in de hand. Ook een verruiming van de rol van publieke infrastructuurbedrijven die in dit wetsvoorstel is voorgesteld kan daaraan bijdragen. De regierol van gemeenten bij grootschalige warmte-infrastructuur is reeds in het wetsvoorstel geborgd doordat meerdere gemeenten een gezamenlijk warmtekavel vast kunnen stellen. Ook is het onder omstandigheden mogelijk dat voor warmtetransportnetten een warmtetransportbeheerder wordt aangewezen door de Minister. In de veronderstelling dat het pleidooi voor keuzevrijheid voortkomt uit de wens om de verbruiker te beschermen, kan worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel de verbruiker beschermt door bepalingen die de kwaliteit van dienstverlening waarborgen en door de op kosten gebaseerde tariefregulering. Ook is de opt-out procedure alleen van toepassing in die gebieden waarvan de gemeente heeft vastgelegd dat er collectieve warmte komt en dat het gebruik van fossiele brandstoffen op termijn beëindigd wordt. De gemeente kan ook kiezen om geen gebruik te maken van deze bevoegdheid. Ook in de opt-out procedure kan de bewoner altijd kiezen om niet aan te sluiten op een warmtenet.

20.4. Maatschappelijke dialoog marktordening en bestaande initiatieven

Meer fundamentele bezwaren in de internetconsultatie betroffen voornamelijk de inrichting van de marktordening. Op 5 juli 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het feit dat de medeoverheden het toen voorliggende (concept)wetsvoorstel niet steunden.⁴³

Op verzoek van de medeoverheden is de optie onderzocht om in dit wetsvoorstel op te nemen dat alle soorten warmtebedrijven aangewezen kunnen worden in combinatie met de bevoegdheid van de gemeente vóóraf een voorkeur aan te geven voor bepaald type warmtebedrijf (publiek, privaat of een samenwerkingsvorm). Over de verenigbaarheid van deze wens met het Europees recht is advies gevraagd bij de landsadvocaat. In dit advies, dat aan de Tweede Kamer is toegezonden bij brief van 28 september 2021⁴⁴, concludeerde de landsadvocaat dat – binnen het kader van het wetsvoorstel zoals dat destijds was opgesteld en waarin alle warmtebedrijven de mogelijkheid hadden een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden – het vooraf bepalen van een bedrijfstype voorkeur niet verenigbaar is met het Europees recht.

⁴³ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 764.

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 768.

In de periode na juli 2021 is een maatschappelijke dialoog gestart met de meest betrokken stakeholders: warmtebedrijven, gemeenten, provincies, infrastructuurbedrijven (gelieerd aan de gereguleerde systeembeheerder van elektriciteit en gas) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vier vragen zijn tijdens deze zogenaamde warmtedia-logen door alle betrokken beantwoord:

1. moet er binnen een warmtekavel sprake zijn van concurrentie of regulering van een monopolist?
2. moet een warmtebedrijf integraal verantwoordelijkheid zijn of is het wenselijk dat levering en netbeheer gesplitst wordt?
3. hoe kunnen gemeenten het beste sturen: met het rechtsinstrument van een aanwijzing of een concessie?
4. dient een warmtebedrijf niet, volledig of overwegend publiek te zijn?

Overeenstemming is bereikt over de vragen 1 tot en met 3. Er was overeenstemming dat een model dat uitgaat van concurrentie binnen een warmtekavel niet past bij de warmtemarkt, dat een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf beter geschikt is voor de warmtemarkt dan gesplitste verantwoordelijkheden verdeeld over meerdere bedrijven en dat het rechtsinstrument van de aanwijzing gemeenten de beste mogelijkheden geeft te sturen voor en tijdens de exploitatie. Over vraag 4 is geen overeenstemming bereikt. Geen overeenstemming is bereikt over de vraag of de inrichting van de marktordering uit moet gaan van gelijke condities voor publieke en private warmtebedrijven (hybride model) of dat een publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf voorgeschreven moet worden teneinde doorslaggevende zeggenschap over het beleid van het warmtebedrijf en de infrastructuur zeker te stellen (publieke ordening).

Gelet op de voorkeur voor een publieke ordening is besloten nader onderzoek naar de daarvoor gewenste condities te doen. In de loop van 2022 zijn daartoe enkele onderzoeken naar de benodigde publieke realisatiekracht uitgevoerd. Bij brief van 21 oktober 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel. Hierdoor wordt de publieke regie op de warmtetransitie versterkt en worden de publieke belangen beter geborgd. Dit is nodig om het draagvlak en vertrouwen in collectieve warmte bij bewoners te behouden en een goede samenwerking tussen gemeenten en warmtebedrijven te faciliteren.⁴⁵ Ook het toenemende vitale belang van de warmteinfrastructuur rechtvaardigt een dergelijke keuze. Een meer publieke ordening vergt een aanzienlijke opbouw van de publieke organisatie en financieringsmogelijkheden, die een ruime ingroeiperiode noodzakelijk maakt. In paragraaf 16.5 is de opbouw van de publieke organisatie en financieringsmogelijkheden toegelicht. Deze keuze voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang is in de periode daarna verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel. Een nadere motivering van deze keuze is opgenomen in paragraaf 1.2, onder c.

In de periode na het versturen van de brief van 21 oktober 2022 is met alle betrokken partijen gesproken over de wijze waarop omgegaan kan worden met bestaande initiatieven van warmtebedrijven waarvan de aandelen niet in meerderheid in handen is van een publieke partij. Daarbij is gekeken hoe bestaande warmtebedrijven voldoende zekerheid kunnen krijgen zodat bestaande en nieuwe initiatieven doorgang kunnen vinden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De mogelijkheden hiertoe voor en na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn in de «Leidraad

⁴⁵ Kamerstukken I 2022/23, 30 196, nr. 800

lopende projecten»⁴⁶ opgenomen, die gedeeld is met de betrokken partijen.

Ook is onderzocht op welke wijze duidelijkheid kan worden geboden over de waarde van de eigendom van warmtenetten bij de overdracht aan een andere partij nadat de overgangstermijn is verstreken. In dat verband is de landsadvocaat verzocht om te beoordelen of met dit wetsvoorstel sprake is van inmenging in het eigendomsrecht en zo ja, of deze op regelgevingsniveau rechtmatig is gelet op de vereisten die artikel 1 EP EVRM stelt aan regulering dan wel ontneming van eigendom. De landsadvocaat is in het advies van 5 april 2023 tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde regeling over het publiek meerderheidsbelang van warmtebedrijven en de overdragen van de eigendom van het warmtenet de toets aan artikel 1 EP EVRM kan doorstaan.⁴⁷

Tot slot is bezien hoe bestaande warmtebedrijven onder het overgangsrecht gebracht worden. Specifiek is nagegaan hoe omgegaan kan worden met bestaande collectieve warmtevoorzieningen die door toepassing van het overgangsrecht opgeknipt zouden worden in meerdere aanwijzingen voor een warmtekavel met elk een eigen overgangstermijn. Naar aanleiding hiervan is het overgangsrecht aangescherpt.

20.5. Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

Het wetsvoorstel is toegezonden aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Deze heeft in het advies van 12 juli 2022 geadviseerd dat om in het wetsvoorstel op te nemen met welke frequentie de verbruiksgegevens van kleinverbruikers ten hoogste kunnen worden uitgelezen van een op afstand uitleesbare warmtemeter of warmtekostenverdeler en deze frequentie te onderbouwen in de toelichting. Naar aanleiding van dit advies is in het wetsvoorstel voorgesteld om het uitlezen van verbruiksgegevens van kleinverbruikers te maximeren op één keer per kwartier. Hiermee wordt aangesloten op gehanteerde frequentie bij elektriciteit.

20.6. Advies Raad van de Rechtspraak

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad van de Rechtspraak. Deze heeft in het advies van 10 februari 2021 geconcludeerd dat er geen zwaarwegende bezwaren zijn tegen het wetsvoorstel maar heeft de Minister in overweging gegeven het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen. Hieraan is gehoor gegeven. De Raad van de Rechtspraak heeft opgemerkt dat het gelet op de rechtszekerheid de voorkeur heeft in een aantal gevallen nadere regels te stellen in plaats van de bevoegdheid op te nemen nadere regels te stellen. Het wetsvoorstel is hierop aangepast. Naar aanleiding van het advies is de zinssnede «significant negatieve effecten» in artikel 3.1, eerste lid, komen te vervallen en nader ingevuld in artikel 3.1, zesde lid, onderdelen e en f. Op vergelijkbare wijze is artikel 2.29, derde lid, aangepast. Het aangevoerde warmtebedrijf of de warmtetransportbeheerder is geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1.1 van de Awb. Dit is op advies van de Raad van de Rechtspraak toegelicht. De Raad van de Rechtspraak heeft geadviseerd te bezien of het wenselijk is dat er rechtsbescherming tegen met name de vergroting van een warmtekavel open staat. In het wetsvoorstel is de vaststelling van de warmtekavel niet langer een besluit dat op de negatieve lijst van de Awb is geplaatst.

⁴⁶ <https://www.aardgasvrijewijken.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2510105>

⁴⁷ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 815.

De Raad van de Rechtspraak heeft geadviseerd om in het wetsvoorstel een regeling voor provincie-overschrijdende warmtekavels op te nemen. Dit advies is niet overgenomen, omdat in het wetsvoorstel de keuze is gemaakt de gemeente de regie te geven. Bovenal is het op grond van het wetsvoorstel al mogelijk een warmtekavel die een provinciegrens overschrijdt vast te stellen en is het gezien het lokale karakter van warmte (zie paragraaf 1.1) vrijwel uitgesloten dat een collectieve warmtevoorziening groter dan een provincie wordt aangelegd.

De Raad van de Rechtspraak kan zich ten slotte vinden in de voorgestelde concentratie van rechtsbescherming bij de rechtbank Rotterdam en het CBb zoals is toegelicht paragraaf 12.1.

20.7. Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

Dit wetsvoorstel is bij brief van 1 juni 2023 voor een uitvoerings- en handhavingstoets aan de ACM voorgelegd. De ACM heeft bij brief van 13 juli 2023 geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits het wetsvoorstel op onderdelen wordt aangepast. De ACM heeft in genoemde brief ten aanzien van een aantal onderwerpen aanbevelingen geformuleerd. Hieronder wordt per onderwerp ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen.

Toets van de ACM

De ACM beveelt aan om in dit wetsvoorstel te bepalen dat zij voorafgaand aan de aanwijzing van een warmtebedrijf indringender en diepgaander de bekwaamheid en financiële soliditeit van het warmtebedrijf toetst. Deze aanbeveling is overgenomen daar aanpassing van de bepalingen die hierover zijn opgenomen in artikel 2.5, derde lid, en 2.7, derde lid.

Verder is de ACM van mening dat zij ook de mogelijkheid moet hebben om voorafgaand aan de verlening van een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem een warmtebedrijf te toetsen op bekwaamheid en financiële soliditeit. Ook deze aanbeveling is overgenomen door wijziging van de artikelen 3.1 en 3.4 van het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze toelichting.

Duidelijkheid over eindverantwoordelijkheid bij contractuele warmte joint-venture

De ACM adviseert in het wetsvoorstel duidelijk te maken wie de eindverantwoordelijkheid draagt in geval van een contractuele warmte joint-venture. Naar aanleiding van deze aanbeveling is de definitie van de warmte joint-venture aangescherpt. Voorgesteld is dat een warmte joint-venture een rechtspersoon of een personenvennootschap moet zijn. Een warmte joint-venture waaraan alleen een overeenkomst aan ten grondslag ligt, niet zijnde een personenvennootschap, wordt niet aangemerkt als een warmte joint-venture. Een dergelijk samenwerkingsverband ontbeert een juridische entiteit waarop de taken en verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel rusten en die op de nakoming daarvan kan worden aangesproken door het college of de ACM.

Consumentenbescherming

De eerste aanbeveling van de ACM op dit punt is om de consumentenbescherming in dit wetsvoorstel waar mogelijk te stroomlijnen met de Energiewet. Deze aanbeveling is overgenomen door wijziging respectievelijk toevoeging van de artikelen 2.30, 2.31, 2.32, 2.33, 2.35 tot en met 2.39.

Daarnaast heeft de ACM aandacht gevraagd om duidelijkheid te geven over de rechten en plichten van een gebouweigenaar bij aanpassingen van de binneninstallatie. Deze rolverdeling is reeds opgenomen in het wetsvoorstel. Het warmtebedrijf is op grond van het wetsvoorstel reeds verplicht om de warmtebehoefte van een gebouw en de kenmerken van de binneninstallatie aan te geven waaraan voldaan moet zijn om met de door het warmtebedrijf geleverde warmte de verblijfsruimten te kunnen verwarmen tot minimaal 20 graden Celsius uitgaande van een buitentemperatuur die niet lager is dan -10 graden Celsius. De gebouweigenaar, VvE of verhuurder is dan verantwoordelijk voor het voldoen aan deze maximale warmtebehoefte en kenmerken van de binneninstallatie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.7.3 onder «Warmtebehoefte en kenmerken van de binneninstallatie».

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen daarnaast nadere regels worden gesteld over de informatie die het warmtebedrijf bij het aanbod moet verstrekken. Het is de bedoeling dat een warmtebedrijf voorziet in een heldere uitleg van de mogelijk noodzakelijke aanpassingen van het gebouw of de binneninstallatie die – indien aan de orde – door de gebouweigenaar gerealiseerd zullen moeten worden. Als het een gebouweigenaar niet lukt om aan die eisen te voldoen of als de kosten daarvan te hoog blijken te zijn kan hij er altijd voor kiezen om zich niet te laten aansluiten op de collectieve warmtevoorziening.

Ook heeft de ACM aanbevolen om de breedte van de minimale en maximale tarieven en temperaturen in het aanbod en in de leveringsovereenkomst van het warmtebedrijf in te kaderen. De in artikel 2.24 opgenomen temperatuurrange van de aanvoertemperatuur in de aansluitovereenkomst zal altijd moeten leiden tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius. Hiermee is de temperatuurbandbreedte impliciet begrensd en is deze aanbeveling dus reeds ingevuld in het wetsvoorstel.

De bandbreedte van de tarieven is ook al beperkt doordat deze gebaseerd moet zijn op de verwachte daadwerkelijke kosten. De verwachting is bovendien dat bewoners met name zullen kijken naar het maximale tarief van de bandbreedte. De vergelijking met individuele warmte kan goed gemaakt worden aangezien de tarieven op verwachte daadwerkelijke kosten zijn gebaseerd.

De ACM heeft verder meer duidelijkheid gevraagd over de positie van de leden van de VvE bij de opt-out regeling.

De keuze van een VvE(-lid) voor wel of geen aansluiting op een collectief warmtesysteem heeft effect op het eigendomsrecht van de (andere) leden van de VvE, bijvoorbeeld omdat er leidingen door een appartement gelegd moeten worden. De vraag is of dit eigendomsrecht beperkt kan worden ten behoeve van de aansluiting op een collectieve warmtevoorziening. Het is inderdaad zo dat er medewerking van de VvE noodzakelijk is voor leidingen in gemeenschappelijke ruimten. Dit wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld maar via de regelgeving voor VvE's. Het is logisch dat een individueel VvE-lid hierin geen alleenrecht heeft maar dat hier in VvE verband over moet worden besloten omdat het gezamenlijke ruimte betreft.

ACM vraagt ook kritisch te kijken naar de rol van de gemeente die mogelijk het eigendomsrecht van de leden van de VvE zou inperken door bijvoorbeeld een verzoek om ontheffing van artikel 1.2, eerste lid, voor een alternatief van de collectieve warmtevoorziening af te wijzen. Het is van maatschappelijk belang dat het college een ontheffing kan weigeren

op vooraf bepaalde gronden. Bijvoorbeeld als de tarieven van andere verbruikers significant verhoogd zullen worden. Een dergelijke bevoegdheid van het college is noodzakelijk om haar regierol in de warmtetransitie te kunnen vervullen en rechtvaardigt in voorkomende gevallen een inperking van de keuzevrijheid van een VvE om een eigen warmtevoorziening te realiseren.

Betrouwbare levering

De ACM merkt op dat de taak voor het warmtebedrijf ontbreekt om zorg te dragen voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden, met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening. Deze taak is wel opgenomen in de Warmtewet. De ACM geeft aan dat de wettelijke verankering van deze taak de ACM de mogelijkheid biedt om in te grijpen als er (structureel) problemen zijn met de warmtelevering, als andere meer specifieke bepalingen geen soelaas bieden. Deze aanbeveling is overgenomen door als expliciete taak van het warmtebedrijf in het wetsvoorstel op te nemen dat het zorg moet dragen voor een betrouwbare levering van warmte met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening alsmede tegen transparante tarieven en onder transparante en redelijke voorwaarden.

Metten

De ACM stelt voor om in het wetsvoorstel te verduidelijken dat warmtemeters en warmtekostenverdelers in beginsel op afstand uitleesbaar moeten zijn. Deze aanbeveling is niet overgenomen. Deze regel is namelijk reeds opgenomen in artikel 2.42, eerste lid. Verder adviseert de ACM in het wetsvoorstel om een verplichting tot installatie van een slimme meter voor grondgebonden gebouwen op te nemen. Dit is echter reeds het uitgangspunt in het wetsvoorstel (artikel 2.41, eerste lid). Bij grondgebonden gebouwen zal is het immers niet voorstelbaar dat de installatie van een warmtemeter niet technisch haalbaar of kostenefficiënt is. In de toelichting is ter verduidelijking opgenomen dat de warmtelevering van een aangewezen warmtebedrijf ten behoeve van verbruikers in individuele woningen of gebouwen (grondgebonden) gemeten zal worden met een warmtemeter.

Leveringszekerheid

De ACM acht het gewenst dat er nadere regels worden gesteld ten aanzien van de stappen en procedure ingeval van een surséance van betaling of faillissement van een warmtebedrijf (door de ACM aangeduid als het Besluit leveringszekerheid).

Een surséance van betaling of faillissement zal altijd aanleiding geven tot een melding door de ACM aan het college op grond waarvan het college het proces tot intrekken van de aanwijzing (artikel 2.9) of de ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem (artikel 3.3) dient te starten. In dat licht heeft de aanbeveling om regels te stellen ertoe geleid dat in het wetsvoorstel is voorzien in een delegatiegrondslag in artikel 2.9 op basis waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de procedure en de vereisten die tijdelijk gelden bij het proces rondom de intrekking van een aanwijzing. Nadere uitwerking zal in overleg met de ACM plaats vinden in de lagere regelgeving. In ieder geval is het de bedoeling dat daarbij regels worden gesteld over de verschillende stappen in het proces, de daarbij te hanteren termijnen en de vereisten die gelden in verband met de op de betreffende collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de vergelijkbare

regelgeving ten aanzien van elektriciteit en gas. Het kan in zeer acute situaties voorkomen dat de ACM eerst op grond van artikel 9.5 een ander warmtebedrijf opdraagt om de levering van warmte over te nemen, terwijl de ACM op dat moment nog geen melding als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, heeft gedaan en het college het op grond van die melding verplichte proces tot intrekken van de aanwijzing nog niet is gestart. De ACM heeft aangegeven dan ook een vooraf vastgelegde procedure te willen volgen. Om deze reden is in artikel 9.5 een vergelijkbare delegatiebepaling opgenomen als in artikel 2.9. De invulling hiervan zal worden afgestemd op de regels op grond van artikel 2.9.

De aanbeveling van de ACM dat de voorwaarden voor verbruikers in alle fases van het proces volgend op een surséance van betaling of faillissement ongewijzigd zouden moeten blijven is niet overgenomen. Indien het de curator bijvoorbeeld niet lukt om het in surséance van betaling of faillissement verkerende warmtebedrijf te verkopen en de ACM ter borging van de leveringszekerheid genoodzaakt is om één of meer partijen opdrachten te verstrekken ter borging van de leveringszekerheid is de leveringszekerheid niet gediend met het verplicht overnemen van voorwaarden die mogelijk een bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan van de problemen. Ook de aanbeveling ten aanzien van het creëren van een fonds waaruit mogelijke financiële nadelen van verbruikers gecompenseerd kunnen worden is niet overgenomen. De belangrijkste overweging daarbij zijn de onvoorspelbaarheid van de noodzakelijke omvang van een dergelijk fonds, de hoge administratieve lasten en het verhogende effect op de tarieven van verbruikers. Daarbij is het van belang dat een dergelijk fonds ook niet bestaat bij elektriciteit en gas.

De ACM heeft verder geconstateerd dat het wenselijk kan zijn om de oorspronkelijke keuze voor collectieve warmte niet te allen tijde te moeten doorzetten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er geen ander warmtebedrijf kan worden gevonden of als verduurzaming van de collectieve warmtevoorziening structureel onmogelijk blijkt. De ACM heeft in dat kader aanbevolen dat een gemeente dan verplicht moet worden om een zogenaamde exit-strategie uit te werken waarin wordt beschreven op welke manier warmtelevering aan verbruikers kan worden voortgezet of welk alternatief voor die warmtelevering mogelijk is.

Het is van belang om te voorkomen dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel getroffen noodmaatregelen in verband met problemen rondom de leveringszekerheid een permanent karakter krijgen. Gelet op het in dit wetsvoorstel gekozen uitgangspunt van gemeentelijke regie ligt het voor de hand dat de gemeente ook in dergelijke situaties een centrale rol krijgt. Genoemde aanbeveling van de ACM is daarom overgenomen door in artikel 2.9, zesde lid, het college te verplichten om een plan op te stellen indien het niet mogelijk is om binnen de op grond van dit wetsvoorstel gestelde termijn in het kader van de intrekkingprocedure een ander warmtebedrijf aan te wijzen. In dit plan dient het college te beschrijven hoe de levering van warmte aan verbruikers door het aangewezen warmtebedrijf kan worden gewaarborgd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van het plan en de termijn waarbinnen het college dit plan moet hebben opgesteld.

Artikel 9.5 biedt de mogelijkheid aan de ACM om – indien aan de voorwaarden wordt voldaan van dat artikel – ieder ander dan het aangewezen warmtebedrijf een opdracht te verstrekken indien dat noodzakelijk is om de leveringszekerheid te waarborgen. Deze bevoegdheid impliceert mede de bevoegdheid om een partij aan te wijzen die optreedt als tijdelijk noodwarmtebedrijf. Daarmee is de aanbeveling

van de ACM op dit punt ingevuld. De aanbeveling om reeds in de wet een specifieke partij als noodwarmtebedrijf aan te wijzen is niet overgenomen, omdat de karakteristieken en situaties bij collectieve warmtesystemen dermate verschillend kunnen zijn dat het niet mogelijk is om voor de borging van de leveringszekerheid bij voorbaat één geschikte partij te benoemen. Wel zullen er op grond van artikel 2.15, elfde lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de invulling van de verplichting voor het aangewezen warmtebedrijf om in het uitgewerkt kavelplan te beschrijven op welke wijze de leveringszekerheid zal worden verzekerd. Het voornemen is om daarbij te bepalen dat het aangewezen warmtebedrijf daarbij tenminste de maatregelen beschrijft die ingezet kunnen worden indien de leveringszekerheid acuut in gevaar is en aangeeft welke partijen ingeschakeld kunnen worden indien de leveringszekerheid niet meer kan worden geborgd door het aangewezen warmtebedrijf. Met de laatstgenoemde verplichting wordt voorkomen dat er veel tijdverlies gepaard gaat met het zoeken naar een noodwarmtebedrijf in het kader van de bevoegdheid van de ACM op grond van artikel 9.5, vijfde lid. De ACM kan bij de toepassing van deze bevoegdheid dan immers gebruik maken van de door het aangewezen warmtebedrijf verstrekte informatie in het uitgewerkt kavelplan.

In artikel 9.5, derde lid, is bepaald dat de kosten van de redelijke vergoeding voor de door de ACM op grond van dit artikel aan te wijzen partij voor rekening van het aangewezen warmtebedrijf komt. De aanbeveling van de ACM om reeds bij voorbaat een fonds te creëren waaruit de redelijke vergoedingen betaald kunnen worden indien deze niet verhaald kunnen worden op het aangewezen warmtebedrijf, wordt niet overgenomen. Het is niet mogelijk om een goede inschatting te maken van de benodigde omvang van een dergelijk fonds. Een fonds biedt daarmee geen garantie dat de kosten van de redelijke vergoedingen daaruit gedekt kunnen worden. Daarnaast zal de vormgeving en het beheer van een dergelijk fonds naar verwachting dermate complex worden dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen.

Tot besluit is artikel 9.6 ten aanzien van het door de ACM kunnen aanwijzen van een zogenaamde stille bewindvoerder aangepast. Er geldt nu slechts één voorwaarde om een stille bewindvoerder te kunnen aanwijzen, namelijk dat direct ingrijpen om de leveringszekerheid te verzekeren noodzakelijk is indien door de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf de leveringszekerheid onvoldoende geborgd wordt. Daarmee is gedeeltelijk invulling gegeven aan de aanbeveling van de ACM op dit punt. De aanbeveling om ook een stille bewindvoerder te kunnen aanwijzen als er nog geen sprake is van een risico voor de leveringszekerheid is niet overgenomen, omdat de benoeming van een stille bewindvoerder een dermate zwaar instrument is dat deze alleen ingezet moet kunnen worden indien dat vanuit het oogpunt van leveringszekerheid noodzakelijk is.

Conform de aanbeveling van de ACM zijn de bepalingen ten aanzien van de warmtetransportbeheerder in lijn met het voorgaande daar waar relevant ook worden aangepast.

Duurzaamheid

De ACM constateert dat er samenloop is van duurzaamheidseisen voor collectieve warmtesystemen vanuit het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2023/959, richtlijn nr. 2023/958 en verordening nr. 2023/957 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 mei 2023 (PbEU 2023, L 130) met het oog op

aanpassingen van het emissiehandelssysteem op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers (hierna: EU ETS) en dit wetsvoorstel. De vraag is of er naast EU ETS nog additionele prikkels nodig zijn voor de verduurzaming van collectieve warmtesystemen.

Naast EU-ETS zal ook richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PbEU 2023, L 2413) (hierna: richtlijn 2023/2413/EU) en richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (hierna: richtlijn 2023/1791/EU) verplichtingen voor warmte en koude bevatten. Zo wordt er in de wijziging van de richtlijn 2023/1791/EU criteria voorgesteld voor maximale broeikasgasemissies in efficiënte warmtenetten. Naar verwachting zal alleen EU-ETS niet genoeg zijn om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn 2023/2413/EU en de richtlijn 2023/1791/EU en aan de nationale doelstellingen van het klimaatakkoord. Deze verwachting zal getoetst worden tijdens de implementatie van richtlijn 2023/1791/EU en richtlijn 2023/2413/EU.

De tweede aanbeveling van de ACM is om expliciet te kunnen toetsen of systemen duurzaam zijn in de bekwaamheidstoets.

Duurzaamheid is zowel onderdeel van het globaal en uitgewerkt kavelplan als van de taken van het warmtebedrijf en daarom ook onderdeel van de toets. Desalniettemin zal dit in een algemene maatregel van bestuur nog uitgewerkt worden. Hierbij zal ook aandacht zijn voor de verduurzamingsstrategie tot 2050 om te voorkomen dat warmtebedrijven in 2040 nog collectieve warmtesystemen aanleggen die 5 jaar later weer ontmanteld moeten worden. Duurzaamheid is niet expliciet toegevoegd aan de technische, organisatorische en financiële capaciteiten, omdat duurzaamheid, evenals leveringszekerheid een taak is en geen capaciteit van het aan te wijzen warmtebedrijf.

Tariefregulering

De ACM heeft voorgesteld om naast het waarborgen van betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening ook het bevorderen van de groei van collectieve warmtesystemen als doel van tariefregulering opnemen. Anders komt in de uitvoering van tariefregulering veel nadruk te liggen op voorkomen van onderrendementen en efficiëntieprikkels, met mogelijke schadelijke effecten voor investeringsbereidheid. Dit voorstel is overgenomen.

De ACM voorziet een groot risico op over- en onderrendementen als voor groepen collectieve warmtesystemen een referentietarief moet worden vastgesteld, vanwege de heterogeniteit in de sector. Op basis van de data die nu beschikbaar is lijkt de heterogeniteit in kosten sterk te worden gedreven door verschillen in prijzen voor inkoop van warmte of door verschillen in prijzen voor energie om warmte te produceren. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals ligging of gebruikte materialen. De ACM wil meer flexibiliteit om rekening te kunnen houden met de verschillen. Tegelijkertijd voorziet de ACM problemen met de uitvoerbaarheid van fase 2. Het vaststellen van een tarief per warmtekavel is niet uitvoerbaar voor naar verwachting op termijn meer dan 1000 collectieve warmtevoorzieningen.

De ACM stelt daarom voor dat zij drie middelen moet krijgen voor de vaststelling van tarieven:

1. Indeling in categorieën: de ACM wil om verschillende redenen een onderscheid kunnen maken tussen collectieve warmtevoorzieningen. Reden om onderscheid te maken kan bijvoorbeeld zijn dat bepaalde systemen heel andere technologie gebruiken (bijvoorbeeld WKO). Maar een reden kan ook zijn dat voor nieuwe warmtevoorzieningen (in gebruik genomen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) meteen informatie op de juiste manier kan worden verzameld.
2. Tariefformule per categorie (in plaats van maximumtarieven): voor elke categorie warmtesystemen wil de ACM een tariefformule vast kunnen stellen. Het idee is dat een warmtebedrijf de formule vervolgens zelf toepast door gegevens over het betreffende warmtesysteem in te vullen om het maximum tarief voor de warmtekavel te berekenen. De ACM kan uit eigen beweging of op basis van signalen van verbruikers besluiten om toezicht te houden op de correcte toepassing van de formules. De ACM kan vervolgens ingrijpen als tarieven verkeerd zijn berekend (herberekening, correctie). Door formules vast te stellen kan de ACM wel rekening houden met heterogeniteit binnen een categorie, zonder dat de ACM voor elk warmtekavel een tariefbesluit moet nemen. De formules kunnen ook onderscheid maken tussen verschillende segmenten van de warmteketen (inkoop, productie, levering en transport).
3. Verrekeningen achteraf: de ACM wil achteraf (gedeeltelijke) correcties toe kunnen passen voor het verschil tussen feitelijke kosten en vergoeding voor (een deel van) de kosten op basis van tariefformules. Zo'n correctie kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld voor specifieke kostenposten alle gemaakte kosten achteraf vergoed worden via de tarieven, terwijl voor andere kostenposten de tariefformules meer efficiëntieprikkels geven.

Dit voorstel is overgenomen. In dit wetsvoorstel is voorgesteld dat de ACM tariefformules kan vaststellen. In de lagere regelgeving wordt fase 2 van de tariefregulering verder uitgewerkt conform het voorstel van de ACM.

Mede door de keuze om tarieven per warmtekavel te bepalen ziet de ACM als risico dat sommige warmtekavels heel hoge kosten hebben en verbruikers daarvoor op moeten draaien. De ACM wil de verbruiker beschermen tegen extreem hoge tarieven door een absoluut maximumtarief vast te stellen. Als de kostengebaseerde maximumtarieven hoger zijn dan dit absolute maximum, dan geldt dit absolute maximum.

Dit voorstel is niet overgenomen. De verwachting is dat excessief hoge tarieven alleen bij bestaande collectieve warmtevoorzieningen zullen voorkomen. Voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen kan worden verwacht dat systemen die heel duur zouden kunnen worden, niet worden aangelegd omdat de gemeente de plannen daartoe niet zal ondersteunen. Dit beperkt het risico op hele hoge tarieven in nieuwe gebieden. Bovendien kan de ACM de tariefformules zo opstellen dat excessief hoge tarieven worden voorkomen, bijvoorbeeld door een benchmark toe te passen.

De ACM wil de transparantie vergroten door warmtebedrijven te verplichten om de berekening van het maximum tarief op grond van de tariefformules openbaar maken en door een monitor van tarieven, kosten, afzet en rendementen te kunnen uitvoeren en publiceren. De ACM oppert om deze gegevens ook openbaar te maken als het bedrijfsvertrouwelijke gegevens zijn.

Deze aanbevelingen zijn overgenomen met dien verstande dat het warmtebedrijf geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens openbaar hoeft te maken en dat de ACM evenmin bedrijfsvertrouwelijke gegevens openbaar maakt.

De ACM stelt voor dat er meer flexibiliteit moet komen om voor sommige collectieve warmtevoorzieningen fase 3 al eerder in te laten gaan dan voor andere warmtevoorzieningen. De ACM noemt bijvoorbeeld een mogelijk onderscheid tussen oude (voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) en nieuwe warmtevoorzieningen (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel). De ACM zou zelfs de mogelijkheid willen hebben om voor sommige systemen direct van fase 1 naar fase 3 te gaan.

Dit voorstel is niet overgenomen. Dit voorstel lijkt overbodig nu de voorstellen van de ACM om met categorieën, tariefformules en correcties te werken zijn overgenomen. De ACM kan dan namelijk een groep collectieve warmtevoorzieningen afbakenen door ze samen te nemen in een categorie (bijvoorbeeld: nieuwe collectieve warmtevoorzieningen). Voor die groep kan de ACM een andere (eventueel een meer verfijnde) tariefformule vaststellen. Bovendien is het onwenselijk om twee verschillende tariefmethodieken naast elkaar te laten bestaan. Warmtebedrijven met meerdere warmtekavels kunnen dan onder meerdere verschillende methodieken vallen, wat extra administratieve lasten met zich mee brengt.

De ACM stelt voor dat zij in dit wetsvoorstel de mogelijkheid krijgt om voor specifieke kosten van warmtebedrijven voor te schrijven hoe warmtebedrijven moeten inkopen. Het gaat hierbij met name om de inkoop van elektriciteit, gas en biomassa om warmte te produceren.

Er is op dit moment een grote spreiding van deze kosten tussen warmtebedrijven. Die spreiding is het gevolg van verschillende inkoopstrategieën (bijvoorbeeld: langjarig versus alles op de spot-markt inkopen). De spreiding zelf brengt een risico op over- en onderrendement met zich mee. Het voorschrijven van een inkoopstrategie aan warmtebedrijven verkleint de kostenspreiding van verder vergelijkbare collectieve warmte-systemen. Dit zorgt ervoor dat het risico op over- en onderrendement door prijsontwikkelingen op de energiemarkten wordt voorkomen.

Dit voorstel is niet overgenomen. Dit vormt een te grote inbreuk op de bedrijfsvoering van de warmtebedrijven. Wel kunnen de inkoopkosten die worden opgenomen in de formule gebaseerd zijn op een bepaalde inkoopstrategie die de ACM het meest efficiënt vindt. De verwachting is dan dat bedrijven dat zullen volgen, maar het hoeft niet.

Koude

ACM beveelt aan om in dit wetsvoorstel te bepalen dat warmtebedrijven verplicht zijn om verbruikers een vrije keuze te geven ten aanzien van het al dan niet afnemen van koude in combinatie met warmtelevering tenzij koudelevering technisch noodzakelijk is.

Naar aanleiding van deze aanbeveling hebben we de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen ten aanzien van koudelevering nader bezien. Koudelevering komt in het wetsvoorstel uitsluitend terug in de bepalingen omtrent tariefregulering. Oorspronkelijk was in de betreffende bepalingen voorzien dat ervoor koude een gereguleerd tarief geldt voor indien en voor zover de levering van koude contractueel onlosmakelijk verbonden is met de levering van warmte. Alhoewel het bij zogenaamde WKO-systemen niet mogelijk is om in absolute zin vast te stellen dat de levering van koude technisch noodzakelijk is voor de levering van warmte

met dergelijke systemen heeft de aanbeveling van de ACM wel aanleiding gegeven tot aanscherping van de betreffende bepaling.

In het wetsvoorstel is nu voorgesteld dat er een gereguleerd tarief van koude geldt indien de levering van koude noodzakelijk is voor een efficiënte werking van het collectieve warmtesysteem en het warmtebedrijf om die reden de verbruiker uitsluitend de mogelijkheid biedt om warmte in combinatie met koude af te nemen. Uit het feit dat voor alle overige situaties waarbij koudelevering niet noodzakelijk is voor de efficiënte werking van het collectieve warmtesysteem geen gereguleerd tarief geldt, volgt dat een warmtebedrijf de verbruiker in deze overige situaties niet mag verplichten om koude af te nemen en de verbruiker een vrije keus moet bieden.

Het expliciet verbieden van een verplichte koppeling van koudelevering aan de levering van warmte wordt voor deze situaties niet nodig geacht.

De aanbeveling van de ACM om te zorgen voor duidelijkheid over de toegestane inkomsten van een warmtebedrijf om onnodige opdrijving van kosten te voorkomen zal worden meegenomen bij de uitwerking van de tariefregulering in de lagere regelgeving.

II ARTIKELEN

Artikel 1.1

In artikel 1.1 zijn de begripsbepalingen omschreven.

Aandeel

Voor de definitie van aandeel wordt verwezen naar artikel 5:33, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op het financieel toezicht. Daaronder wordt niet alleen een aandeel in traditionele zin van artikel 79, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek begrepen, maar ook andere waardebewijzen die een recht op of invloed in een onderneming vertegenwoordigen, ongeacht of dit een beursgenoteerde of niet-beursgenoteerde onderneming betreft. Onder het begrip vallen eveneens een certificaat van een aandeel of een daarmee gelijk te stellen verhandelbaar waardebewijs en een optie of een ander verhandelbaar waardebewijs waarmee een aandeel of een certificaat of daarmee te vergelijken waardebewijs kan worden verworven. Gelet op de verwijzing in artikel 187 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek naar artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht kan het bij aandelen van een beursgenoteerde onderneming ook gaan om een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Ten tweede wordt verwezen naar de artikelen 82, eerste lid, en 175 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Hiermee vallen ook aandelen van een naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid onder de definitie, die niet een beursgenoteerde onderneming zijn.

Aangewezen warmtebedrijf

Het aangewezen warmtebedrijf is een warmtebedrijf dat op grond van artikel 2.5, eerste lid, artikel 2.7, eerste lid, of artikel 12.2, eerste, tweede, derde of vierde lid, door het college is aangewezen. In hoofdstuk 2 is aan het aangewezen warmtebedrijf de uitvoering van de in artikel 2.12 genoemde taken opgedragen en zijn de rechten en verplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf opgenomen.

Een aangewezen warmtebedrijf is geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1.1 van de Awb. Een aangewezen warmtebedrijf is niet een orgaan

van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld en evenmin een persoon die met enig openbaar gezag is bekleed. Met de aanwijzing van een warmtebedrijf worden geen wettelijke bevoegdheden of taken bij een externe organisatie ondergebracht. Met de aanwijzing wordt bepaald welk warmtebedrijf voor welk gebied de exclusieve bevoegdheid krijgt warmte te transporten en te leveren en waartoe dit warmtebedrijf verplicht is in ruil daarvoor: de taken (paragraaf 2.4) en verplichtingen (paragraaf 2.5). Een aangewezen warmtebedrijf is vergelijkbaar met een drinkwaterbedrijf als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet. Drinkwaterbedrijven zijn op grond van artikel 7 van de Drinkwaterwet taken opgedragen.

Aansluitingsverantwoordelijke

De aansluitingsverantwoordelijke is de partij op wie de verantwoordelijkheid berust om een warmteprogramma als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, in te dienen bij de warmtetransportbeheerder. In het warmteprogramma wordt aangegeven hoeveel warmte wordt ingevoerd en afgenomen uit het warmtetransportnet. De aansluitverantwoordelijkheid kan bij de partij berusten die een warmtetransportaansluiting heeft, maar deze kan ook in zijn geheel worden overgedragen op grond van artikel 5.16, tweede lid.

Afleverset voor warmte

Een afleverset voor warmte vormt de verbinding tussen het warmtenet van een warmtebedrijf en de binneninstallatie van een verbruiker (individuele afleverset) of tussen het warmtenet en het in pandig leidingstelsel (collectieve afleverset). De afleverset zorgt voor de energieoverdracht tussen deze twee systemen. Het vormt een essentieel onderdeel van de infrastructuur die nodig is om verbruikers aan te sluiten op een warmtenet.

Betrouwbare levering van warmte

Bij een betrouwbare levering van warmte gaat het erom dat een onderbreking van de levering van warmte voorkomen wordt en deze zo snel mogelijk wordt beëindigd als een onderbreking zich voordoet. Dit betekent dat een verbruiker op elk gewenst moment de beschikking moet kunnen hebben over de door hem gevraagde hoeveelheid warmte. Tevens dient de geleverde warmte te voldoen aan het kwaliteitsniveau bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, onderdeel a, onder 1°. Betrouwbare levering van warmte gaat dus om het voorkomen van korte termijn onderbrekingen en dient onderscheiden te worden van leveringszekerheid. Bij leveringszekerheid gaat het met name om het voor de langere termijn borgen van de beschikbaarheid van voldoende warmtebronnen waarmee, afgezien van tijdelijke storingen, de continue levering van warmte aan de op de collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers zeker kan worden gesteld.

Bindende gedragslijn

Anders dan de bindende aanwijzing biedt een bindende gedragslijn de mogelijkheid om een aanwijzing te geven zonder dat een overtreding is vastgesteld. Met een bindende gedragslijn kunnen verplichtingen worden opgelegd om bepaalde handelingen te verrichten ter naleving van de wettelijke voorschriften. Een bindende gedragslijn is een zelfstandige last in de zin van artikel 5.2, tweede lid, van de Awb.

Binneninstallatie

Een binneninstallatie betreft het deel van de leidingen, installaties en hulpmiddelen die zich bevinden in de onroerende zaak van de verbruiker die strekken tot toe- en afvoer van warmte ten behoeve van deze onroerende zaak. De binneninstallatie omvat niet de afleverzet, de meetinrichting en de leidingen, installaties en hulpmiddelen die louter strekken tot doorlevering van warmte naar een andere onroerende zaak. Op grond van artikel 2.15, tweede lid, onderdelen c en d, en artikel 2.24, eerste lid, onderdelen c en d, is het warmtebedrijf verplicht om kenmerken van de binneninstallatie te specificeren in een uitgewerkt kavelplan en aanbod van een aansluitovereenkomst. Apparatuur die gelet op deze kenmerken geen deel uitmaakt van de binneninstallatie is eveneens uitgezonderd in de definitie van binneninstallatie. Daarbij kan worden gedacht aan een situatie waarin het warmtebedrijf met behulp van een in het gebouw geplaatste warmtepomp warmte levert die direct geschikt is voor ruimteverwarming. In deze situatie maakt de warmtepomp geen deel uit van de binneninstallatie en valt deze onder de verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf. In een situatie dat het warmtebedrijf warmte levert die niet direct geschikt is voor ruimteverwarming en dus door de verbruiker moet worden opgewaardeerd zal het warmtebedrijf in de specificatie van de kenmerken van de binneninstallatie moeten aangeven dat een warmtepomp deel moet uitmaken van de binneninstallatie.

Broeikasgas

Een broeikasgas is in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer gedefinieerd als een gas, genoemd in bijlage II bij richtlijn 2003/87/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275). Het betreft hier kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆).

Centrale leveringsaansluiting

Een centrale leveringsaansluiting betreft een aansluiting tussen het warmtenet en een inpandig leidingstelsel. Een centrale leveringsaansluiting omvat niet de (collectieve of individuele) afleverzet of de meetinrichting. Indien er warmte wordt geleverd op een centrale leveringsaansluiting is er altijd sprake van doorlevering van warmte door een verhuurder aan zijn eigen huurders of een VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm aan zijn eigen leden. Die doorlevering vindt dan altijd plaats via een inpandig leidingstelsel.

Een centrale leveringsaansluiting is begrensd aan de zijde van het inpandig leidingstelsel en aan de zijde van het warmtenet. Een duidelijke afgrenzing van de centrale leveringsaansluiting van het warmtenet, het inpandig leidingstelsel en de collectieve afleverzet is van belang voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (warmtebedrijf en doorleverende verhuurders respectievelijk doorleverende VvE's).

De afgrenzing aan de zijde van het warmtenet is doorgaans de aftakking van het warmtenet in de vorm van een koppellement of een T-stuk. Bepalend is dat de leidingen en de daaraan verbonden hulpmiddelen na deze aftakking gebruikt worden voor transport van warmte naar een inpandig leidingstelsel. Het koppellement of T-stuk is onderdeel van de aansluiting. Er zijn echter situaties waarin er geen koppellement of T-stuk aanwezig is. In die gevallen is het aan de betrokken partijen om in de

leveringsovereenkomst een fysiek punt of meerdere fysieke punten aan te wijzen waar de centrale leveringsaansluiting wordt geacht te zijn afgegrensd van het warmtenet.

De afgrenzing van de centrale leveringsaansluiting aan de zijde van het in pandig leidingstelsel wordt doorgaans gevormd door de hoofdafsluiters waaraan de collectieve afleverset of het in pandig leidingstelsel gekoppeld is. De hoofdafsluiters zijn onderdeel van de centrale leveringsaansluiting en maken het mogelijk om het in pandig leidingstelsel (veilig) af te sluiten van het warmtenet.

Voor die situaties waarin er geen hoofdafsluiters aanwezig zijn geldt wederom dat het dan aan de betrokken partijen is om in de leveringsovereenkomst een fysiek punt of meerdere fysieke punten aan te wijzen waar de centrale leveringsaansluiting wordt geacht te zijn afgegrensd van het in pandig leidingstelsel.

Collectieve afleverset voor warmte

Er kunnen twee soorten afleversets voor warmte onderscheiden worden: collectieve en individuele. Een collectieve afleverset voor warmte zorgt voor warmteoverdracht tussen het warmtenet en het daarop aangesloten in pandig leidingstelsel. Een collectieve afleverset gaat altijd samen met een centrale leveringsaansluiting maar maakt daar geen deel van uit.

Collectief warmtesysteem en collectieve warmtevoorziening

De definities van het begrip collectief warmtesysteem en het begrip collectieve warmtevoorziening maken het onderscheid tussen een warmtenet, een collectief warmtesysteem en een collectieve warmtevoorziening helder. Een warmtenet betreft enkel het geheel van tot elkaar behorende met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen ten behoeve van het transport van warmte. Een collectief warmtesysteem betreft het systeem waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte. Ingevolge de definitie van warmtenet maakt een warmtetransportnet geen deel uit van het warmtenet. Dat betekent dat een warmtetransportnet ook geen deel uitmaakt van een collectief warmtesysteem ondanks het feit dat dit warmtetransportnet nodig is voor de ontsluiting van een warmtebron. Een collectieve warmtevoorziening is een collectief warmtesysteem of een geheel van collectieve warmtesystemen. Binnen een warmtekavel kunnen verschillende collectieve warmtesystemen liggen die gefaseerd kunnen worden aangelegd en in de toekomst al dan niet wel aaneengesloten worden zodat in de warmtekavel uiteindelijk één collectieve warmtevoorziening is gerealiseerd.

College

Het college heeft de bevoegdheid een voorgenomen warmtekavel vast te stellen en op basis van een aanwijzingsprocedure een warmtebedrijf aan te wijzen. Daarnaast beschikt het college over de mogelijkheden om ontheffing te verlenen voor kleine collectieve warmtesystemen en voor de warmtelevering door verhuurder en VvE's.

Doorlevering van warmte

Er is in twee situaties sprake van doorlevering van warmte. Allereerst gaat het om de levering van warmte door een verhuurder aan zijn eigen huurders waarbij de verhuurder deze door hem aan zijn huurders geleverde warmte geleverd krijgt door een warmtebedrijf waarmee de verhuurder een leveringsovereenkomst heeft gesloten. Ook de levering van warmte door een VvE aan zijn eigen leden waarbij de VvE of daarmee

vergelijkbare rechtsvorm deze door hem aan zijn leden geleverde warmte geleverd krijgt door een warmtebedrijf waarmee de verhuurder een leveringsovereenkomst heeft gesloten valt onder de definitie van doorlevering van warmte.

Bij doorlevering van warmte is er altijd sprake van een centrale leveringsaansluiting waarop de verhuurder respectievelijk VvE de warmte van het warmtebedrijf ontvangt. Daarnaast vindt de doorlevering van warmte vanuit de centrale aansluiting aan de huurders respectievelijk leden altijd plaats via een inpandig leidingstelsel.

Duurzaamheid

In artikel 2.12, eerste lid, onderdeel g, en 3.6, eerste lid, onderdeel g, is een aangewezen warmtebedrijf respectievelijk een warmtebedrijf opgedragen de duurzaamheid van een collectieve warmtevoorziening respectievelijk klein collectief warmtesysteem op doelmatige wijze te waarborgen. Uit de definitie van duurzaamheid volgt dat hieronder de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, bepaalde normen moet worden verstaan.

Duurzame warmtebron

Een duurzame warmtebron is een hernieuwbare energiebron, warmtebron waar restwarmte vrijkomt of een collectieve warmtepomp. In deze categorie vallen restwarmtebronnen en hernieuwbare energiebronnen, zoals zonnewarmte, geothermische energie, omgevingswarmte, energie uit biomassa, biogas. Ook een collectieve warmtepomp wordt als duurzame warmtebron aangemerkt. Hierbij wordt elektriciteit gebruikt om warmte op te wekken. Aangezien de opwek van elektriciteit steeds duurzamer wordt en de inzet van fossiele brandstoffen in 2050 tot 0 gereduceerd zal zijn, worden collectieve warmtepompen, evenals individuele warmtepompen als een duurzaam alternatief voor aardgas gezien. Daarbij onderscheid een warmtepomp zich van andere elektrische warmtebronnen zoals een elektrische warmtekotel door het feit dat de warmtepomp naast elektriciteit ook gebruik maakt van omgevingswarmte, waardoor de elektriciteit in een warmtepomp met een hoger rendement wordt omgezet in warmte.

Economische eigendom

Het volledig eigendomsrecht van het warmtenet omvat het recht om het goed te vervreemden en te bezwaren, maar ook alle gebruiksrechten. Het volledig eigendomsrecht kan gesplitst worden in de economische en juridische eigendom van het warmtenet. Bij economische eigendom gaat het om een samenstel van rechten en verplichtingen met betrekking tot een onroerende zaak dat een belang bij die zaak vertegenwoordigt, met uitzondering van het recht op levering. Het belang omvat ten minste enig risico van waardeverandering en komt toe aan een ander dan de juridische eigenaar.

Ernstige storing

Er is sprake van een ernstige storing als de storing langer duurt dan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen duur of meerdere opeenvolgende storingen die samen genomen langer duren dan een bij of krachtens algemene maatregel te bepalen duur en tijdsperiode. Verbruikers kunnen ernstige hinder ondervinden van een ernstige storing langer. Om die reden hebben verbruikers op grond van artikel 2.19 recht op een compensatie in geval van een ernstige storing.

Gebouw

Een gebouw is een gebouw als bedoeld in bijlage I bij artikel 1.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het gaat hier om een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Gebouweigenaar

Een gebouweigenaar is niet alleen de eigenaar van het gebouw maar kan tevens een VvE of een daaraan vergelijkbare rechtsvorm (zoals bijvoorbeeld de coöperatieve vereniging) zijn wanneer het eigendom gedeeld is. Een dergelijke situatie doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van een appartementencomplex.

Gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten hebben op grond van artikel 2.1, vierde lid, de bevoegdheid een zienswijze in te dienen over het ontwerp van de vaststelling van een voorgenomen warmtekavel. Daarnaast hebben gedeputeerde staten bevoegdheden op grond van 5.1, vijfde lid, en 5.9, vierde lid.

Grootverbruiker

Een grootverbruiker is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die warmte afneemt van een collectieve warmtevoorziening of een klein collectief warmtesysteem en een individuele leveringsaansluiting heeft van meer dan 100 kilowatt of een centrale leveringsaansluiting heeft. Uitgezonderd is de levering van warmte voor industriële processen of productieprocessen of de levering van warmte die niet hoofdzakelijk geleverd wordt ten behoeve van ruimteverwarming en warm tapwater. Bij personen met een centrale leveringsaansluiting kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een woningcorporatie met één centrale leveringsaansluiting op een appartementencomplex. Verbruikers die de warmte hoofdzakelijk gebruiken voor iets anders dan ruimteverwarming of warm tapwater worden niet aangemerkt als grootverbruiker en vallen buiten de werking van deze wet.

Hernieuwbare bron

Bij de definitie van hernieuwbare bron is voorgesteld te verwijzen naar de definitie in artikel 2 van richtlijn 2018/2001/EU. Energie uit hernieuwbare bronnen betreft energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotovoltaïsche energie) en geothermische energie, omgevingsenergie, getijdenenergie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties, en biogas.

Individuele leveringsaansluiting

Een individuele leveringsaansluiting betreft de aansluiting van een individuele verbruiker op een warmtenet of een inpandig leidingstelsel, dat wil zeggen de verbinding tussen de binneninstallatie van de verbruiker en het warmtenet of ingeval van doorlevering van warmte de verbinding tussen de binneninstallatie van de verbruiker en het inpandig leidingstelsel. Dit omvat niet de individuele afleverset of de meetinrichting. Een individuele aansluiting is begrensd aan de zijde van de binneninstallatie van de verbruiker en aan de zijde van het warmtenet of het inpandig leidingstelsel. Een duidelijke afgrenzing van de individuele leveringsaan-

sluiting van het warmtenet of het inpandig leidingstelsel, de binneninstallatie en de afleverset is van belang voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (verbruiker, warmtebedrijf indien de warmte niet wordt doorgeleverd en verhuurder of VvE indien er wel warmte wordt doorgeleverd).

De afgrenzing aan de zijde van het warmtenet is doorgaans de aftakking van het warmtenet in de vorm van een koppelement of een T-stuk. Dit geldt ook voor de afgrenzing van een individuele leveringsaansluiting op een inpandig leidingstelsel. Bepalend is dat de leidingen en de daaraan verbonden hulpmiddelen na deze aftakking gebruikt worden voor transport van warmte naar een individuele verbruiker. Het koppelement of T-stuk is onderdeel van de aansluiting. Er zijn echter situaties waarin er geen koppelement of T-stuk aanwezig is. In die gevallen is het aan de betrokken partijen om in de leveringsovereenkomst een fysiek punt of meerdere fysieke punten aan te wijzen waar de individuele leveringsaansluiting wordt geacht te zijn afgegrensd van het warmtenet of het inpandig leidingstelsel.

De afgrenzing van de individuele leveringsaansluiting aan de zijde van de binneninstallatie van de verbruiker zijn doorgaans de hoofdaansluiters waarop de individuele afleverset of de binneninstallatie van de individuele verbruiker zijn aangesloten. Deze hoofdaansluiters zijn onderdeel van de individuele leveringsaansluiting en maken het mogelijk om de binneninstallatie (veilig) af te sluiten van het warmtenet of het inpandig leidingstelsel. Er doen zich echter situaties voor waarin er geen hoofdaansluiters aanwezig zijn. In deze gevallen is er doorgaans ook geen individuele afleverset aanwezig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waar warmte door middel van ring- en stijgleidingen door woon- en bedrijfsruimten loopt. In deze gevallen is het aan de betrokken partijen om in de leveringsovereenkomst een fysiek punt of meerdere fysieke punten aan te wijzen waar de individuele leveringsaansluiting wordt geacht te zijn afgegrensd van de binneninstallatie. Het ligt in deze gevallen voor de hand om het punt van leveringsaansluiting te bepalen op het punt waar de ring- en stijgleidingen de onroerende zaak van de verbruiker binnen gaan.

Individuele afleverset voor warmte

Er kunnen twee soorten afleversets onderscheiden worden: collectieve en individuele. Een individuele afleverset voor warmte zorgt voor warmteoverdracht tussen het warmtenet en de daarop aangesloten binneninstallatie. Een individuele afleverset gaat altijd samen met een individuele leveringsaansluiting maar maakt daar geen deel van uit.

Inpandig leidingstelsel

Bij een inpandig leidingstelsel gaat het om de leidingen, installaties en hulpmiddelen ten behoeve van het transport van warmte tussen een centrale leveringsaansluiting en een individuele leveringsaansluiting. Er kan dus uitsluitend sprake zijn van een inpandig leidingstelsel als er warmte wordt ontvangen op een centrale leveringsaansluiting welke dan vanuit de centrale leveringsaansluiting wordt getransporteerd naar een individuele leveringsaansluiting. Dat betekent dat de aanwezigheid van een inpandig leidingstelsel impliceert dat er sprake is van doorlevering van warmte, waarbij de op de centrale leveringsaansluiting geleverde warmte via het inpandig leidingstelsel wordt doorgeleverd naar de in de definitie genoemde onroerende zaken met een individuele leveringsaansluiting.

Klein collectief warmtesysteem

Een klein collectief warmtesysteem is een collectief warmtesysteem waarmee warmte wordt geleverd aan maximaal 1.500 verbruikers (kleinverbruikers en grootverbruikers), aan huurders met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kilowatt die warmte doorgeleverd krijgen van hun verhuurder of aan leden van een VvE met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kilowatt die warmte doorgeleverd krijgen van hun VvE. Bij een met een VvE vergelijkbare rechtsvorm kan het gaan om een coöperatieve vereniging. Als een klein collectief warmtesysteem op een centrale aansluiting bijvoorbeeld warmte levert aan een verhuurder die deze warmte vervolgens op zijn beurt doorlevert aan 200 huurders, dan tellen al deze huurders afzonderlijk mee bij de beoordeling of dit systeem als klein collectief warmtesysteem kan worden aangemerkt.

Voorbeeld van een klein collectief warmtesysteem is een WKO al dan niet in combinatie met een lage temperatuurnet. Een klein collectief warmtesysteem kan geëxploiteerd worden door een energiecoöperatie van buurtbewoners, maar ook door een warmtebedrijf dat zich toelegt op het aanleggen en exploiteren van dergelijke kleine collectieve warmtesystemen. In hoofdstuk 3 zijn specifieke regels voor kleine collectieve warmtesystemen opgenomen.

Kleinverbruiker

Een kleinverbruiker is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die warmte afneemt van een collectieve warmtevoorziening of klein collectief warmtesysteem en een individuele leveringsaansluiting heeft van maximaal 100 kW. Daarbij gelden twee uitzonderingen. Een persoon die via een dergelijke leveringsaansluiting warmte afneemt van zijn verhuurder wordt niet beschouwd als kleinverbruiker. Daarnaast wordt ook een persoon die warmte afneemt van de VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm waarbij hij als lid is aangesloten niet beschouwd als kleinverbruiker. Deze uitzonderingen zijn opgenomen, omdat voor de levering van warmte aan deze personen andere en minder vergaande regels worden gesteld in hoofdstuk 4.

Kooldioxide-equivalent

Een kooldioxide-equivalent is een hoeveelheid kooldioxide of hoeveelheid van een ander broeikasgas met een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen als kooldioxide. Met deze definitie van kooldioxide-equivalent is aansluiting gezocht bij de definitie van «één ton kooldioxide-equivalent» in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

Koude

Koude is gedefinieerd als thermische energie die ten behoeve van ruimtekoeling wordt geleverd door middel van het transport van water of een andere vloeistof. Het begrip koude komt in dit wetsvoorstel alleen betekenis toe voor de bepalingen ten aanzien van tariefregulering waarin het gaat om de situatie dat de levering van koude noodzakelijk is voor een efficiënte werking van het systeem waarmee warmte wordt geleverd.

Leveringsaansluiting

Een leveringsaansluiting is gedefinieerd als een individuele of centrale leveringsaansluiting. Zie verder de toelichting op de begripsbepaling voor individuele leveringsaansluiting en centrale leveringsaansluiting.

Leveringsovereenkomst

Een leveringsovereenkomst is een overeenkomst als bedoeld in artikel 2.30, eerste lid. Deze overeenkomst sluit het aangewezen warmtebedrijf met de verbruiker en heeft betrekking op de levering van warmte. Daarnaast sluit het aangewezen warmtebedrijf een aansluitovereenkomst met de gebouweigenaar.

Producent

Een producent is een onderneming die zich bezighoudt met de productie van warmte. Producent zijn bijvoorbeeld de eigenaar en beheerder van een geothermie bron of een warmtecentrale.

Producent van restwarmte

Een producent van restwarmte is een onderneming die in zijn bedrijfsvoering restwarmte genereert. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om datacenters of industriële bedrijven. Een producent van restwarmte is geen producent aangezien het hier niet gaat met om de productie van warmte maar uitsluitend om het ter beschikking stellen van restwarmte die anders onbenut zou blijven.

Representatieve organisatie

Een representatieve organisatie is een rechtspersoon die de belangen vertegenwoordigt van producenten, producenten van restwarmte, warmtebedrijven of verbruikers in de warmtesector. Om van een representatieve organisatie te kunnen spreken is het noodzakelijk dat sprake is van een voldoende homogene achterban die door de betreffende organisatie wordt vertegenwoordigd. Zo zal de Consumentenbond als een representatieve organisatie voor verbruikers kunnen worden aangemerkt. Op grond van artikel 11.3 zijn representatieve organisaties belanghebbende bij besluiten op grond van hoofdstuk 7 van deze wet en artikel 11.4 geeft deze organisaties de mogelijkheid een inbreukprocedure bij het CBb aanhangig te maken.

Restwarmte

Restwarmte is gedefinieerd als onvermijdelijke thermische energie die als bijproduct in de bedrijfsvoering van een onderneming wordt opgewekt en die zonder verbinding met een warmtenet ongebruikt terecht zou komen in lucht of water. Met deze definitie is aangesloten bij de definitie van restwarmte (letterlijke vertaling in de richtlijn is afvalwarmte) die in richtlijn 2018/2001/EU is opgenomen. De definitie in dit wetsvoorstel sluit tevens aan bij de definitie van restwarmte die gebruikt wordt voor de energiezuinige nieuwbouw voor de Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) (Kamerstukken II 2011/12, 30 196, nr. 614).

Uit de definitie volgt dat restwarmte een afvalproduct is dat anders geloosd zou worden en waarvoor geen extra brandstofinzet nodig is. Dit is ook in lijn met bijlage V van de bijlage bij de aanbevelingen van de Europese Commissie over artikel 14 van de richtlijn 2012/27/EU waarin de Europese Commissie stelt dat er alleen sprake is van restwarmte als deze warmte nergens aan onttrokken wordt en geen externe koeling noodzakelijk is, dat wil zeggen er is geen extra energie-inzet in het productieproces nodig.

Veelal zal het restwarmte betreffen die op het water geloosd wordt maar het kan ook gaan om een warmtelozing in de lucht via bijvoorbeeld een natte koeltoren of een schoorsteen. Voorbeelden van restwarmte zijn overtollige warmte uit datacenters of de industrie. Ook thermische energie

uit afvalwater kan gezien worden als restwarmte voor zover dit warmte is die anders geloosd zou worden. Warmte uit warmtekrachtkoppelingssystemen (zogenaamde aftapwarmte) is in de basis geen restwarmte, omdat dit een extra brandstofinzet vergt. Warmte uit bijvoorbeeld rookgassen van WKK-installaties kan wel gezien worden als restwarmte. Ook biogas en warmte uit afvalverbranding wordt niet gezien als restwarmte.

Storing

Een storing is een onderbreking van de levering van warmte of levering van warmte onder de minimumtemperatuur van de te leveren warmte, bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, met uitzondering van een onderbreking door werkzaamheden als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid. Het gaat bij die uitzondering om geplande werkzaamheden waarover een gebruiker tenminste drie dagen van tevoren door het aangewezen warmtebedrijf op de hoogte is gesteld. Daarnaast kent dit wetsvoorstel de definitie ernstige storing. Bij een ernstige storing kan een gebruiker recht hebben op storingscompensatie (artikel 2.19). Met deze definitie wordt geborgd dat levering van warmte met een te lage temperatuur als storing wordt gezien ondanks het feit dat er in die situatie wel warmte wordt geleverd.

Tariefvoorstel

Een tariefvoorstel is een onderbouwd voorstel van tarieven van goederen of diensten die worden aangeboden ten behoeve van het transport en de levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf. Voor de toepassing van artikel 7.7 is deze definitie relevant.

Transporttariefvoorstel

Een transporttariefvoorstel is een onderbouwd voorstel van tarieven en voorwaarden van de goederen of diensten die worden aangeboden ten behoeve van het transport van warmte door een warmtetransportbeheerder. Voor de toepassing van artikel 7.26 is deze definitie relevant.

Gebruiker

Een gebruiker op grond van deze wet is een kleinverbruiker of grootverbruiker.

Gebruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelstelsels

Een gebruiksonafhankelijk warmtekostenverdeelstelsel is een warmtekostenverdeelstelsel ten behoeve van het vaststellen van het aandeel in de totaal gemeten warmte die niet is gebaseerd op het gebruik van de afzonderlijke gebruiker. Met een dergelijke verdeelstelsel wordt het gebruik van warmte in appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen, zoals kantoorgebouwen en winkelcentra, gemeten. Bij een gebruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelstelsel worden de kosten verdeeld naar rato van één of meer constante verdeelgrondslagen zoals per perceel, vloeroppervlak, inhoud van de woning zonder gebruik te maken van een warmtemeter of een warmtekostenverdelers.

Verhuurder

Een verhuurder is een eigenaar van een voor verhuur bestemde verblijfsruimte in Nederland. Dit kan bijvoorbeeld een woningcorporatie zijn of een particuliere verhuurder, maar ook een vastgoedbedrijf dat bedrijfs-

panden verhuurt. Deze definitie is onder meer relevant voor hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel.

Warmte

Warmte is gedefinieerd als thermische energie die ten behoeve van ruimteverwarming of verwarming van tapwater wordt geleverd door middel van het transport van water of een andere vloeistof. Deze definitie maakt duidelijk dat dit wetsvoorstel van toepassing is op de levering van water of een andere vloeistof ten behoeve ruimteverwarming en de verwarming van tapwater. Aangezien in de definitie is opgenomen dat het gaat om de thermische energie van water of een andere vloeistof, is de temperatuur hiervan niet relevant maar slechts dat het water of de andere vloeistof geleverd wordt met het doel van ruimteverwarming of verwarming van tapwater.

Warmtebedrijf

Een warmtebedrijf is een onderneming of warmtegemeenschap die zich bezig houdt of voornemens is zich bezig te houden met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan. Het warmtebedrijf kan ook een warmte joint-venture zijn waarin een warmteleveringsbedrijf en een warmtenetbedrijf samenwerken met als doel actief te zijn als warmtebedrijf. Warmtebedrijven kunnen op grond van dit wetsvoorstel een aanvraag indienen bij het college om aangewezen te worden voor een warmtekavel. Ook kan een warmtebedrijf in specifieke gevallen een ontheffing aanvragen die geldt voor kleine collectieve warmtesystemen.

Warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang

Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang is een warmtebedrijf dat voldoet aan de vereisten opgenomen in artikel 2.2, eerste lid, onderdelen a of b. Een dergelijk warmtebedrijf kan een aanvraag om een aanwijzing indienen op grond van artikel 2.5, eerste lid.

Warmtebron

Een warmtebron is een installatie waar thermische energie vrijkomt of thermische energie vrijgemaakt wordt. Een warmtebron kan gebruik maken van zowel hernieuwbare als van fossiele energiebronnen. Ook restwarmtebronnen vallen onder de definitie van warmtebron.

Warmtegemeenschap

Artikel 2, onderdeel 16, en 22, van richtlijn 2018/2001/EU geven regels over de «hernieuwbare energiegemeenschap». In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de term warmtegemeenschap te gebruiken om duidelijk te maken dat deze energiegemeenschap actief is als warmtebedrijf. Een warmtegemeenschap moet in de eerste plaats een rechtspersoon of een personenvennootschap zijn. Dit is de implementatie van de eerste zinsnede van artikel 2, onderdeel 16, van richtlijn 2018/2001, waarin staat dat de warmtegemeenschap een juridische entiteit is. Er is voor gekozen om «juridische entiteit» breder op te vatten dan «rechtspersoon», zodat ook personenvennootschappen die geen rechtspersoonlijkheid hebben ook een warmtegemeenschap kunnen oprichten. De warmtegemeenschap is ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders actief als warmtebedrijf en heeft als hoofddoel niet het maken van winst, zoals dat voor reguliere warmtebedrijven wel het geval is, maar het bieden van andersoortige voordelen voor de participanten in de gemeenschap of

voor de omgeving waar de gemeenschap actief is. Het gaat dan om milieuvoordelen of economische of sociale voordelen. Het betreft hier een implementatie van artikel 2, onderdeel 16, aanhef en onderdeel c, van richtlijn 2018/2001/EU. Ten slotte is er alleen sprake van een warmtegemeenschap als deze gebruik maakt van duurzame warmtebronnen als belangrijkste warmtebron. Duurzame warmtebronnen zijn naast hernieuwbare warmtebronnen ook restwarmtebronnen en een collectieve warmtepomp. Waar mogelijk ook andere warmtebronnen nodig zijn, voor bijvoorbeeld de pieklevering en back-up, worden deze toegestaan voor zover deze passen binnen de gestelde normen voor de uitstoot van broeikasgassen. Om te kunnen kwalificeren als warmtegemeenschap is verder vereist dat de in artikel 2.3, derde lid, genoemde vereisten in de statuten zijn vastgelegd of, in geval van een personenvennootschap, in een overeenkomst.

Warmte joint-venture

Een warmte joint-venture is een specifieke (samenwerkings)vorm van een warmtebedrijf. Hierbij werken twee of meer partijen (bijvoorbeeld een warmteleveringsbedrijf en een warmtenetbedrijf) met elkaar samen met als doel als warmtebedrijf actief te zijn. Het kan hier gaan om een rechtspersoon of een personenvennootschap. Een warmte joint-venture waaraan alleen een overeenkomst ten grondslag ligt, niet zijnde een personenvennootschap, wordt niet aangemerkt als een warmte joint-venture. Een dergelijk samenwerkingsverband ontbeert een juridische entiteit waarop de taken en verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel rusten en die op de nakoming daarvan kan worden aangesproken door het college of de ACM.

Een warmte joint-venture kan een aanvraag indienen op grond van artikel 2.5, eerste lid, en 2.7, eerste lid, om aangewezen te worden voor een warmtekavel. Om een aanvraag op grond van artikel 2.5, eerste lid, te kunnen indienen gelden specifieke regels voor de warmte joint-venture (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b).

Warmtekavel

Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor op grond van artikel 2.5, eerste lid, en 2.7, eerste lid, een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Deze definitie maakt helder voor welk gebied een warmtebedrijf kan worden aangewezen en maakt ook duidelijk dat het gaat om een aaneengesloten gebied. Het is niet mogelijk om een warmtekavel vast te stellen dat bestaat uit losse gebieden die niet met elkaar verbonden. Een warmtekavel kan wel bestaan uit twee geografisch van elkaar gescheiden gebieden die verbonden zijn met een warmteleiding.

Warmtekostenverdeler

Een warmtekostenverdeler is een meetsysteem dat het warmteverbruik van elke radiator meet ten behoeve van het vaststellen van het aandeel in de totaal gemeten warmte. Hiermee kan worden berekend hoe de kosten verdeeld moeten worden in een appartementengebouw of een multifunctioneel gebouw. De term komt uit richtlijn 2018/2002/EU en de NEN-norm 7440 voor warmtekostenverdeling. Het is een apparaat geplaatst op de radiatoren van een gebruiker om het aandeel van de totaal geleverde warmte te registreren.

Warmteleveringsbedrijf

Een warmteleveringsbedrijf is een onderneming die zich die zich bezig houdt of voornemens is zich bezig te houden met het de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan. Een warmteleveringsbedrijf houdt zich met andere woorden niet bezig met de activiteiten van een warmtenetbedrijf, namelijk het onderhoud, beheer of aanleg van een warmtenet of het transport van warmte over dat warmtenet. Een warmteleveringsbedrijf kan deelnemen in een warmte joint-venture.

Warmtemeter

In de definitie van warmtemeter wordt verwezen naar bijlage III van richtlijn 2014/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2014, betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten (herschikking) (PbEU 2014, L 96) die het warmteverbruik weergeeft. Met een warmtemeter kan het individuele gebruik in bijvoorbeeld appartementen gemeten worden.

Warmtenet

Een warmtenet is het geheel van tot elkaar behorende met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen die gebruikt worden voor het transport van warmte van en naar een verbruiker of die gebruikt worden voor het transport van warmte van en naar een gebouw of werk van een producent of producent van restwarmte. Een binneninstallatie valt niet onder deze definitie. Datzelfde geldt voor de leidingen, installaties en hulpmiddelen die zijn gelegen in een gebouw of werk van een producent of een producent van restwarmte of op het perceel waarop de productie-installatie is gelegen of die zijn gelegen in een in pandig leidingstelsel. Verder maakt ook een warmte-transportnet geen onderdeel uit van een warmtenet.

Warmtenetbedrijf

Een warmtenetbedrijf is een onderneming die een warmtenet beheert, onderhoudt of aanlegt of warmte over het warmtenet transporteert. Een warmtenetbedrijf kan deelnemen in een warmte joint-venture. De rol van warmtenetbedrijf kan door diverse partijen worden ingevuld. Dit kan bijvoorbeeld een drinkwaterbedrijf zijn, een nieuwe toetreders op de warmtemarkt of een onderneming die deel uitmaakt van een groep waartoe ook een distributiesysteembeheerder of transmissiesysteembeheerder als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet behoort.

Warmtetransportaansluiting

Een warmtetransportaansluiting is een deel van een warmtetransportnet dat bestaat uit één of meer leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen, tussen een warmtetransportnet en een onroerende zaak als bedoeld in artikel 16, onderdelen a tot en met e, van de Wet waardering onroerende zaken. De warmtetransportaansluiting kan zich bevinden aan zowel de bron- als de afnemerszijde van het warmtetransportnet en vormt het overdrachtspunt waarbij de warmte wordt uitgewisseld tussen het warmtetransportnet en het collectief warmtesysteem van de aangesloten partij. De precieze technische configuratie van een warmtetransportaansluiting zal niet altijd hetzelfde zijn, maar hangt af van bijvoorbeeld de technische eigenschappen van het collectief warmtesysteem van de aangesloten partij. Met de verwijzing naar artikel 16, onderdelen a tot en

met e, van de Wet waardering onroerende zaken wordt aangesloten bij de wijze waarop de afbakening van een aansluiting op energie-infrastructuur in bredere zin wordt vormgegeven.

Warmtetransportnet

De definitie van warmtetransportnet bestaat uit drie onderdelen. Allereerst gaat het om het geheel van tot elkaar behorende en met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen ten behoeve van het transport van warmte. Dit ziet dus op de infrastructuur die nodig is om de warmte te transporteren. Ten tweede moet het hier gaan om het geheel van leidingen, installaties en hulpmiddelen dat van belang is voor de regionale warmtevoorziening. Hiervan is sprake bij een grootschalig aanbod van meerdere warmtebronnen die ontsloten worden om een efficiënte warmtetransitie in de regio mogelijk te maken voor meerdere afnemers. Het derde onderdeel van de definitie zorgt voor een verdere afbakening van het warmtetransport. Het gaat om het transport van warmte tussen enerzijds de warmtetransportaansluiting van warmtebronnen en anderzijds de warmtetransportaansluitingen van afnemers van warmte van een warmtetransportnet en de warmtetransportaansluitingen van collectieve warmtevoorzieningen. Het gaat dus om infrastructuur die gebruikt wordt om warmte van meerdere warmtebronnen te transporteren naar meerdere afnemers.

Warmtetransportbeheerder

Een warmtetransportbeheerder is een onderneming die door de Minister op grond van artikel 5.1, eerste lid, is aangewezen. In hoofdstuk 5 is aan de warmtetransportbeheerder de uitvoering van de in artikel 5.6 genoemde taken opgedragen en zijn de rechten en verplichtingen van de warmtetransportbeheerder opgenomen.

Een warmtetransportbeheerder is geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1.1 van de Awb. Een warmtetransportbeheerder is niet een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld en evenmin een persoon die met enig openbaar gezag is bekleed. Met de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder worden geen wettelijke bevoegdheden of taken bij een externe organisatie ondergebracht. Met de aanwijzing wordt bepaald welke onderneming voor een gebied de exclusieve bevoegdheid krijgt een warmtetransportnet aan te leggen en het transport van warmte daardoor mag verzorgen en waartoe de warmtetransportbeheerder in ruil daarvoor verplicht is: de uitvoering van de taken (paragraaf 5.2) en verplichtingen (paragraaf 5.3). Een warmtetransportbeheerder is vergelijkbaar met een transmissiesysteembeheerder als bedoeld in artikel 1 van de Energiewet. Transmissiesysteembeheerders zijn op grond van artikel 3.25 van de Energiewet taken opgedragen.

Zeggenschap

Zeggenschap is zeggenschap als bedoeld in artikel 26 van de Mededingingswet. Het gaat hier om de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming.

Zelfstandige last

Bij een zelfstandige last gaat het om de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen, bedoeld in artikel 5:2, tweede lid, van de Awb, ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften. Zowel bindende

aanwijzingen als bindende gedragslijnen zijn zelfstandige lasten en worden niet aangemerkt als bestuurlijke sancties.

Artikel 1.2

Gelet op het uitgangspunt van gemeentelijke regie is het van belang om te regelen dat uitsluitend warmtebedrijven met een aanwijzing warmte mogen leveren en transporteren. Daarom voorziet artikel 1.2, eerste lid, in een verbod op het transporteren of leveren van warmte zonder een aanwijzing. Ook voorziet het eerste lid in een verbod om zonder aanwijzing van een warmtetransportbeheerder warmte te transporteren. Er geldt een aantal uitzonderingen op dit verbod. In de eerste plaats is dit verbod niet van toepassing op het transport of de levering van warmte voor industriële processen of productieprocessen (onderdeel a). Het gaat hier om warmtenetten waarmee warmte getransporteerd en geleverd wordt aan bijvoorbeeld de industrie of de glastuinbouw. Het wetsvoorstel richt zich niet op de regulering van dergelijke warmtelevering. Ook het transport van warmte door middel van leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen die zijn gelegen in een gebouw of werk van een producent of een producent van restwarmte of op het perceel waarop de productie-installatie is gelegen is uitgezonderd (onderdeel b). Leidingen die buiten het perceel van een producent of producent van restwarmte liggen waarmee de warmte naar een collectieve warmtevoorziening getransporteerd wordt, vallen wel onder het verbod om warmte zonder aanwijzing te transporteren. Verder vormt het transport en de levering van warmte door een warmtebedrijf door middel van één collectief warmtesysteem aan ten hoogste 10 kleinverbruikers gezamenlijk een uitzondering (onderdeel c). Levering met een net aan slechts één verbruiker kwalificeert uiteraard als een individuele warmtevoorziening. Met het aantal van 10 kleinverbruikers is aangesloten bij de ondergrens voor de vergunningplicht die geldt op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel a, van de Warmtewet. Ook het transport en de levering van warmte door een verhuurder of VvE aan respectievelijk maximaal 10 eigen huurders of maximaal 10 eigen leden met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kilowatt vormt een uitzondering (onderdeel d). Het gaat hier om een situatie waarbij de door een verhuurder en VvE aan zijn huurders respectievelijk leden geleverde warmte niet afkomstig is van een warmtebedrijf. Er is met andere woorden geen sprake van doorlevering van warmte. Met deze uitzondering wordt voorkomen dat ook voor zeer kleine warmtesystemen een warmtebedrijf moet worden aangewezen of gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid om een ontheffing van het verbod te verlenen. Onderdelen e en f geven ten slotte een specifieke uitzondering voor situaties waar sprake is van doorlevering door een verhuurder of VvE. Het warmtebedrijf waarvan de verhuurder of de VvE de warmte ontvangt via een centrale aansluiting op het warmtenet zal door het college moeten zijn aangewezen of zal een ontheffing moeten hebben verkregen. Er is dus geen reden om deze doorlevering te verbieden.

Ingevolge het tweede lid gelden de regels met betrekking tot de meetverplichtingen en de facturering voor de in het eerste lid, onderdelen c tot en met f, omschreven vormen van transport en levering van warmte. Dit vloeit voort uit de richtlijn 2012/27/EU. Genoemde regels zijn mede gelet op het dwingende karakter van Europese richtlijnen ook van toepassing op de genoemde vormen van transport en levering die niet verder onder de in het eerste lid genoemde uitzonderingen op het verbod vallen.

Artikel 2.1

Eerste lid

In artikel 2.1, eerste lid, zijn de criteria opgenomen die het college hanteert bij de vaststelling van een warmtekavel. Uitgangspunt bij de vaststelling is dat er zicht is op het binnen de warmtekavel kunnen realiseren van een duurzame, betaalbare en betrouwbare warmtevoorziening. Warmtekavels kunnen, afhankelijk van de lokale en regionale omstandigheden en voorkeuren, dus verschillend van omvang zijn. Het is aan het college om te bepalen op welke wijze de warmtekavel bepaald wordt: bijvoorbeeld op basis van het kadaster, postcoderozen of straatnamen. De in artikel 2.1 opgenomen criteria zorgen er evenwel voor dat zij de belangrijkste relevante aspecten betreft bij de besluitvorming. Onderdeel a bepaalt dat de omvang zodanig is dat een warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. In onderdeel b wordt voorgescreven dat de omvang zodanig is dat de leveringszekerheid binnen de warmtekavel naar verwachting voldoende kan worden verzekerd. Om invulling te geven aan de leveringszekerheidsverplichting is daarbij van belang dat voor de warmtekavel altijd voldoende capaciteit ter beschikking moet zijn om aan de verwachte warmtevraag in de warmtekavel te kunnen voldoen. Dit sluit niet uit dat twee verschillende collectieve warmtevoorzieningen in twee verschillende warmtekavels gebruik maken van dezelfde warmtebron of dat de collectieve warmtevoorziening in de ene warmtekavel wordt gebruikt voor het transport van warmte voor een ander warmtekavel, mits voldaan wordt aan de leveringszekerheidsverplichting. In het geval een warmtebron wordt gedeeld betekent dit dat er voldoende gecontracteerde of zelfopgewekte warmte (zowel basislast, als piek en back-up) ter beschikking moet zijn om aan de verwachte warmtevraag van beide warmtekavels te kunnen voldoen. In het geval de collectieve warmtevoorziening in de ene warmtekavel wordt gebruikt voor het transport van warmte voor een ander warmtekavel dient ervoor beide warmtekavels voldoende transportcapaciteit beschikbaar te zijn om aan de potentiële warmtevraag van beide warmtekavels te kunnen voldoen.

Tweede lid

Het tweede lid stelt voor dat het college bij het vaststellen van een warmtekavel rekening dient te houden met relevante factoren en ontwikkelingen die in nabijgelegen gemeenten spelen. Het gaat daarbij specifiek om het betrekken van de beschikbaarheid en inzet van een schaarse warmtebron of een potentiële schaarse warmtebron in een nabijgelegen gemeente voor zover deze beschikbaar is. Ook met mogelijke voornemens in een nabijgelegen gemeente om te kiezen voor een collectieve warmtevoorziening houdt het college rekening. Hiermee wordt bereikt dat deze aspecten worden meegewogen. Dit betekent niet dat een warmtekavel per definitie de gemeentegrenzen overschrijdt.

Derde lid en vierde lid

Voor het geval er bovengemeentelijke verdelingsvraagstukken aan de orde zijn voorziet het derde lid in de verplichting voor het college om het ontwerp van de vaststelling van de warmtekavel te zenden aan gedeputeerde staten van de provincie of provincies op wiens grondgebied de warmtekavel ligt. Hiervan is sprake als een warmtekavel betrekking heeft op het grondgebied van meerdere gemeenten of als in een warmtekavel een warmtebron ligt die meerdere gemeenten van warmte kan voorzien. Dit laatste kan blijken uit een gemeentelijk omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid van de Omgevingswet, een provinciale omgevings-

visie, als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid van de Omgevingswet, of een vastgesteld programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Hiermee is geborgd dat het college bij de vaststelling van een warmtekavel in voldoende mate buiten de gemeentegrenzen kijkt en rekening houdt met de daar spelende belangen. Gedeputeerde staten kunnen vervolgens binnen acht weken via een zienswijze kenbaar maken dat zij van mening zijn dat de warmtekavel niet voldoet aan de criteria in het eerste lid en de regels in het tweede lid, waarna het college in dat geval bij de vaststelling van de warmtekavel verantwoordt hoe zij de zienswijze van gedeputeerde staten heeft verwerkt.

Vijfde lid

In dit lid is bepaald op welke wijze het college de vaststelling van de warmtekavel kenbaar moet maken. Om te borgen dat het college bij de vaststelling van de warmtekavel in voldoende mate buiten de gemeentegrenzen kijkt en rekening houdt met de daar spelende belangen, is voorgesteld dat het college de vaststelling naar gedeputeerde staten zendt van de provincie of de provincies waar de warmtekavel ligt. Gedeputeerde staten kan naar aanleiding hiervan bezien of er reden is de interbestuurlijke toezichtbevoegdheden op grond van de Gemeentewet in te zetten.

Zesde en zevende lid

Het college kan de warmtekavel wijzigen waarbij het eerste tot met vijfde lid en het achtste lid van overeenkomstige toepassing zijn. Het kan hier gaan om een wijziging van de warmtekavel waarvoor nog geen warmtebedrijf is aangewezen maar het kan ook gaan om een warmtekavel waarvoor al wel een aanwijzing is verleend. In dat laatste geval zal de wijziging van de warmtekavel ook leiden tot wijziging van de aanwijzing. Regels hiervoor zijn gegeven in artikel 2.8.

Artikel 2.2

In artikel 2.2 is voorgesteld dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap op grond van artikel 2.5 een aanvraag kunnen indienen om aangewezen te worden. De eisen waaraan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang moet voldoen zijn in het eerste lid opgenomen. De in onderdeel a genoemde warmtebedrijven zijn rechtspersonen waarvan meer dan 50% van de aandelen direct of indirect in handen is van een openbaar lichaam. In onderdeel b is een specifieke regeling opgenomen voor warmte joint-ventures bestaande uit een warmtenetbedrijf en warmteleveringsbedrijf. Een warmte joint-venture kan op grond van de definitie in artikel 1.1 een rechtspersoon zijn maar ook een personenvennootschap. Het openbaar lichaam moet in het warmtenetbedrijf meer dan 50% van de aandelen bezitten. In de warmte joint-venture bezit het warmtenetbedrijf vervolgens meer dan 50% van de aandelen (in geval van een rechtspersoon) of heeft doorslaggevende zeggenschap (in geval van een personenvennootschap). Op deze wijze is geborgd dat een publieke partij in de warmte joint-venture doorslaggevende zeggenschap heeft. Uit het tweede lid volgt dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap alleen in aanmerking kunnen komen voor een aanwijzing als zij op grond van artikel 2.4 tijdig het voornemen kenbaar hebben gemaakt een aanvraag in te dienen. Als zij dit niet hebben gedaan zal de aanvraag voor een aanwijzing op grond van artikel 2.5 buiten behandeling worden gelaten. Gedurende de ingroeiperiode is het noodzakelijk om te kunnen vaststellen of er een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap aangewezen wil worden. Alleen als dat niet het geval is kan het college

een ander warmtebedrijf dan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap aanwijzen. Die aanwijzingsprocedure is in artikel 2.7 opgenomen.

Artikel 2.3

Eerste lid

Artikel 2.3, eerste lid, stelt voor dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang niet is toegestaan statutaire of contractuele afspraken te treffen die ervoor zorgen dat degene die een meerderheidsaandeel of doorslaggevende zeggenschap heeft in een aangewezen warmtebedrijf feitelijk geen doorslaggevende zeggenschap over het warmtebedrijf heeft. Hiermee wordt voorkomen dat een publieke partij alsnog niet het beleid van het warmtebedrijf kan bepalen waardoor publieke belangen anders gewogen kunnen worden dan in het geval een publieke partij doorslaggevende zeggenschap zou hebben. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan in de statuten op te nemen dat voor bepaalde besluiten een versterkte meerderheid vereist is.

Tweede lid

Het tweede lid maakt een uitzondering mogelijk op het verbod in het eerste lid. De uitzondering geldt alleen voor een aantal essentiële beslissingen van het warmtebedrijf met als doel de aandeelhouders met een minderheidsbelang te beschermen. Ten aanzien van deze beslissingen mogen partijen wel statutaire of contractuele afspraken maken. Afspraken over deze onderwerpen biedt de minderheidsaandeelhouder bepaalde waarborgen rondom de gedane investering in het warmtebedrijf. Gemene deler van de in het tweede lid genoemde beslissingen is dat het gaat om grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen ten aanzien van het warmtebedrijf. Dit type bescherming van de minderheidsaandeelhouder is gebruikelijk bij vennootschappen waar een exit niet eenvoudig is. Het gaat hier niet om beslissingen over het algemene beleid van het warmtebedrijf en de keuze van het warmtebedrijf hoe bijvoorbeeld de leveringszekerheid te borgen, hoe de duurzaamheidsdoelen bereikt zullen worden of welke tarieven in rekening gebracht zullen worden en andere operationele beslissingen. Doel van het wetsvoorstel is dat dit onderwerpen zijn waarover een publieke partij doorslaggevende zeggenschap zal hebben aangezien een publieke partij gelet op de publieke belangen mogelijk andere keuzes zal maken dan een private partij.

Derde lid

In het derde lid worden nadere eisen en voorwaarden gesteld ten aanzien van een warmtegemeenschap. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 3.5.6 van de toelichting. Om te borgen dat de warmtegemeenschap voldoet aan de vereisten zoals opgenomen in de richtlijn 2018/2001/EU wordt aan een warmtegemeenschap de eis gesteld dat zij in de statuten of overeenkomst opneemt dat de leden, vennoten of aandeelhouders uitsluitend natuurlijke personen, micro-ondernemingen, kleine ondernemingen, middelgrote ondernemingen of lokale openbare lichamen zijn. Daarnaast moet in de statuten of overeenkomst worden opgenomen dat de participatie in de warmtegemeenschap open en vrijwillig is. Dit betekent dat deelname non-discriminatoir is en dat er geen hoge financiële vergoeding in de vorm van contributie mag worden gevraagd voor toetreding. De statuten of overeenkomst moeten ook bepalen dat de leden, vennoten of aandeelhouders het recht hebben om de warmtegemeenschap te verlaten. Het lidmaatschap van de warmtegemeenschap is echter niet gekoppeld aan de warmtelevering. Een

verbruiker moet kunnen uitstappen als lid, zonder dat dit consequenties heeft voor zijn warmtelevering. Tenslotte dient de warmtegemeenschap in de statuten of overeenkomst op te nemen dat de feitelijke zeggenschap over de warmtegemeenschap is gelegen bij de leden, vennoten of aandeelhouders van de rechtspersoon, die in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening zijn gevestigd.

Artikel 2.4

Artikel 2.4 voorziet in een inventarisatieprocedure op basis waarvan een college kan vaststellen of een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap het voornemen heeft een aanvraag in te dienen om voor een warmtekavel aangewezen te worden. Doel van deze inventarisatie is helder te krijgen of het een doel dient een aanwijzingsprocedure voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap op te starten. De inventarisatie is van belang omdat een college gedurende de ingroeiperiode uitsluitend de aanwijzingsprocedure in artikel 2.7 kan doorlopen indien uit de inventarisatie blijkt dat er geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap kenbaar heeft gemaakt aangewezen te willen worden.

Eerste lid

In het eerste lid is voorgesteld dat een college de inventarisatie start via een mededeling in de Staatscourant en op andere geschikte wijze. In deze mededeling wordt een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap de mogelijkheid geboden om binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn het voornemen kenbaar te maken dat het een aanvraag wil indienen om aangewezen te worden. Gedacht wordt aan een periode van vier weken.

In de mededeling neemt het college ook op binnen welke termijn de aanvraag om een aanwijzing daadwerkelijk ingediend moet zijn. Bij de vaststelling door het college van laatstgenoemde termijn zal het college rekening moeten houden met enerzijds de maximale termijn waarbinnen het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap het voornemen kenbaar heeft moeten maken en anderzijds de tijd die naar verwachting nodig is om te kunnen voldoen aan de vereisten om te kunnen worden aangewezen, waaronder het bij de aanvraag overleggen van een besluit van de ACM waarin de organisatorische en technische bekwaamheid en de financiële draagkracht van het warmtebedrijf is getoetst.

Tweede lid

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om de inventarisatie door middel van een mededeling opnieuw te starten indien een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap geen voornemen kenbaar heeft gemaakt. Als een dergelijk voornemen wel kenbaar is gemaakt maar de daadwerkelijke aanvraag wordt niet tijdig ingediend kan het college de inventarisatieprocedure ook opnieuw doorlopen. Het college kan dit ook doen als een op grond van artikel 2.5 ingediende aanvraag van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap is afgewezen.

Omdat bovengenoemde situatie ook de voorwaarden zijn waaronder gedurende de ingroeiperiode een aanwijzingsprocedure voor een ander warmtebedrijf dan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap (zie artikel 2.6, eerste lid) kan worden doorlopen, heeft een college twee opties als één van deze situaties zich voordoet. Het college kan op grond van het tweede lid ervoor kiezen om nogmaals een inventarisatieprocedure te starten. Het college kan ook

gedurende de ingroeiperiode besluiten de aanwijzingsprocedure in artikel 2.7 voor het aanwijzen van een ander warmtebedrijf te starten.

Artikel 2.5

Eerste en tweede lid

In artikel 2.5 is de procedure voor de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap beschreven.

Op grond van het eerste lid kan het college op aanvraag een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap aanwijzen dat de exclusieve bevoegdheid heeft binnen de warmtekavel de taken, bedoeld in artikel 2.12, uit te voeren.

Deze exclusieve bevoegdheid is er in een aantal gevallen niet. Allereerst geldt de exclusieve bevoegdheid niet voor de in artikel 1.2, eerste lid, onderdelen a tot en met f, genoemde situaties waarin het verbod op het zonder aanwijzing transporteren en leveren van warmte niet geldt (onderdeel a). Daarnaast geldt geen exclusieve bevoegdheid voor het gebied waarop de ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem op grond van artikel 3.1, eerste lid betrekking heeft (onderdeel b). Een klein collectief warmtesysteem kan ook te groot worden en de grens van 1500 verbruikers overstijgen waardoor het warmtebedrijf op grond van artikel 3.3, zesde lid, een aangewezen warmtebedrijf wordt. Ook voor dit deel van de warmtekavel geldt dan geen exclusieve bevoegdheid (onderdeel c). Ten slotte geldt de exclusieve bevoegdheid ook niet voor het gebied waarbinnen op grond van hoofdstuk 4 warmtelevering door een verhuurder of VvE is toegestaan (onderdelen d en e).

De aanwijzing kan worden verleend voor een termijn van minimaal 20 en maximaal 30 jaar te rekenen van het moment van aanwijzing. Het college geeft voorafgaand aan de aanwijzingsprocedure aan welke termijn zal gelden.

De genoemde bandbreedte voor de termijn is gekozen om aan te sluiten bij de lokale situatie, de ontwikkeltermijnen van een collectieve warmtevoorziening en bij de gemiddelde afschrijvingstermijnen die gebruikelijk zijn bij investeringen in warmtesystemen. Investeringen in collectieve warmtevoorzieningen vragen om een lange termijnplanning. Door op natuurlijke momenten te investeren kunnen publieke belangen als leveringszekerheid en verduurzaming geborgd worden tegen zo laag mogelijke kosten. Er is voor een bandbreedte gekozen, omdat de investeringshorizon verschilt per collectieve warmtevoorziening. Er gaat bijvoorbeeld een lange voorbereidingstijd vooraf aan een nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorziening. Daardoor kan het enkele jaren vanaf de aanwijzing duren voordat er investeringen terugverdiend kunnen worden. Om deze reden is het onverstandig om te kiezen voor de minimale aanwijzingstermijn voor een warmtekavel waar een nieuwe collectieve warmtevoorziening aangelegd moet worden. De investering in bijvoorbeeld een duurzame warmtebron kan voor een bestaande warmtevoorziening sneller terugverdiend worden, omdat er al een basis van aangesloten verbruikers is. In dat geval kan een kortere aanwijzingstermijn op zijn plaats zijn.

Derde tot en met vijfde lid

Om aangewezen te worden dient het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap voldoende bekwaam en financieel gezond te zijn. Met het oog hierop is voorgeschreven dat het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap voordat deze een aanvraag om aangewezen te worden bij het college kan indienen, een aanvraag moet indienen bij de ACM waarin de

ACM verzocht wordt om bij besluit vast te stellen of het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken en voldoende financieel in staat is de taken uit te voeren.

Een warmtebedrijf of warmtegemeenschap dat al is aangewezen voor een ander warmtekavel zal om voor een nieuw warmtekavel te kunnen worden aangewezen opnieuw een aanvraag bij ACM indienen. De ACM zal beoordelen of het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap in staat is voor meerdere kavels de taken uit te voeren. Het kan in dat geval gaan om een lichtere toets. Het is aan de ACM om daar invulling aan te geven.

Ingevolge het vierde lid kan de ACM voorschriften en beperkingen aan het besluit verbinden. Een beperking is een begrenzing naar plaats en tijd. Bij voorschriften gaat het om verplichtingen. Bijvoorbeeld om meer eigen vermogen aan te trekken om de financiële stabiliteit (de solvabiliteit) te borgen of om meer personeel aan te trekken.

In het vijfde lid is voorgesteld dat het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap bij de aanvraag om aangewezen te worden een positief besluit van de ACM en het globaal kavelplan bijvoegt. Alleen dan zal de aanvraag bij het college om een aanwijzing in behandeling kunnen worden genomen. Indien een positief besluit van de ACM ontbreekt zal het college de aanvraag buiten behandeling laten, omdat er geen sprake is van een volledige aanvraag. Ook een aanvraag zonder een globaal kavelplan zal niet in behandeling worden genomen.

Zesde lid

Dit lid geeft een aantal afwijzingsgronden.

Het college beslist afwijzend indien de in het globaal kavelplan beschreven gevolgen voor toekomstige verbruikers en verhuurders, VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm die warmte zullen afnemen van de collectieve warmtevoorziening, redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn (onderdeel a). Hierbij kan worden gedacht aan in het globaal kavelplan beschreven noodzakelijke aanpassingen van de aan te sluiten gebouwen of de in die gebouwen aanwezige verwarmingsinstallatie die in de praktijk onmogelijk te realiseren zijn of prohibitief hoge kosten met zich meebrengen.

Het college beslist tevens afwijzend op een aanvraag indien aannemelijk is dat het globaal kavelplan redelijkerwijs niet uitvoerbaar is (onderdeel b). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om zeer experimentele duurzame warmtebronnen die zijn voorgesteld in het globaal kavelplan en waarvoor geen betrouwbaar alternatief («plan B») wordt voorgesteld indien deze bronnen niet gerealiseerd kunnen worden. Het gaat daarbij om een situatie die niet binnen redelijke termijn te herstellen is. Op organisatorisch vlak kan het bijvoorbeeld gaan om te grote beperkingen in capaciteit (personeel) om de voorgenomen werkzaamheden volgens het globaal kavelplan tijdig te kunnen uitvoeren.

Zevende lid

Uit dit lid volgt dat het college ingeval van meerdere aanvragen deze aanvragen op volgorde van ontvangst moet beoordelen. Deze keuze voor de zogenaamde eerst-komt-eerst-maakt-systematiek wordt nader toegelicht en gemotiveerd in paragraaf 3.5.6, onder toetsingskader, van deze toelichting.

Negende lid

Het negende lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven. Het voornemen is om op basis van deze grondslag onder meer nadere regels te stellen die

het mogelijk maken om de aanwijzingsprocedure verder te uniformeren. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de ontwikkeling van een format dat warmtebedrijven dienen in te vullen als onderdeel van het globaal kavelplan. Als onderdeel van dit format kan ook worden gedacht aan een set van rekenregels die warmtebedrijven dienen te hanteren om een indicatie van de kosten voor de realisatie van (delen van) de collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel te geven. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk uniformiteit geborgd hetgeen de beoordeling van de aanvragen eenvoudiger kan maken.

Artikel 2.6

In dit artikel is de start van de aanwijzingsprocedure voor de aanwijzing van een ander warmtebedrijf dan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap geregeld. Een college kan uitsluitend gedurende de ingroeiperiode besluiten deze aanwijzingsprocedure te volgen. In het eerste lid zijn de voorwaarden benoemd waaronder voor deze aanwijzingsprocedure gekozen kan worden. Zoals toegelicht bij artikel 2.4, tweede lid, zijn dit dezelfde elementen op basis waarvan een college er ook voor zou kunnen kiezen om de in artikel 2.4 voorgestelde inventarisatieprocedure nogmaals te starten. Een college die gebruik maakt van haar bevoegdheid om de aanwijzingsprocedure voor een ander warmtebedrijf te starten maakt dit ingevolge het tweede lid door een mededeling in de Staatscourant en op een andere geschikte wijze kenbaar. De termijn waarbinnen een aanvraag om aangewezen te worden op grond van artikel 2.7 ingediend kan worden maakt het college ook bekend. Bij het vaststellen van deze termijn ligt het voor de hand dat het college in ieder geval rekening houdt met de tijd die nodig is om het bij de aanvraag verplicht te overleggen besluit van de ACM te verkrijgen waarin de organisatorische en technische bekwaamheid en financiële situatie van het warmtebedrijf is getoetst. De ingroeiperiode van 7 jaar kan op grond van het derde lid bij koninklijk besluit worden verlengd met ten hoogste 3 jaar indien uit de evaluatie, bedoeld in artikel 12.1, volgt dat nog onvoldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen beschikbaar zijn. Hiermee wordt geregeld dat er in die situatie gedurende een langere tijd gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om een warmtebedrijf zonder een publiek meerderheidsbelang aan te wijzen. Daarmee kan in die situatie vertraging van de warmtetransitie zoveel mogelijk worden voorkomen.

Artikel 2.7

Eerste tot en met zesde lid

In artikel 2.7 is de aanwijzingsprocedure van een ander warmtebedrijf dan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap beschreven. Een aantal van de in dit artikel opgenomen bepalingen zijn gelijk aan de bepalingen in artikel 2.5 die gelden voor de aanwijzingsprocedure van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap. Dit geldt voor het eerste tot en met zesde lid. Daarom wordt voor de toelichting op deze leden verwezen naar de toelichting op artikel 2.5, eerste tot en met zesde lid.

Zevende lid

Zoals toegelicht in paragraaf 3.5.7 van het algemene deel van deze toelichting voorziet de aanwijzingsprocedure van een ander warmtebedrijf in het rangschikken van de aanvragen indien er meerdere aanvragen worden ingediend. Het zevende lid geeft daar regels voor. Op grond van

dit lid dient het college bij de ontvangst van meerdere aanvragen die aanvragen te rangschikken op basis van de in dit lid opgenomen rangschikkingscriteria.

Een aanvraag wordt daarbij hoger gerangschikt naarmate aannemelijker is dat de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid opgenomen normen inzake de uitstoot van broeikasgassen bereikt zullen worden (onderdeel a). Hierbij kan worden gedacht aan een warmtebedrijf dat eerder een duurzame warmtebron zal aansluiten en beter rekening houdt met de mogelijke risico's tot vertraging dan een ander warmtebedrijf.

Ook de vraag of er sprake is van een doelmatige en kosteneffectieve aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening is een rangschikkingscriterium (onderdeel b). Dit is een belangrijk criterium voor veel verbruikers, omdat de doelmatige en kosteneffectieve aanleg en exploitatie direct impact heeft op de betaalbaarheid van het systeem. Door de kosten zo laag mogelijk te houden, maar wel voldoende te investeren om de wettelijke eisen te kunnen borgen, wordt de betaalbaarheid voor verbruikers geborgd vanaf de aanleg en verder in de toekomst. Het warmtebedrijf heeft hier invloed op door onder andere goed over de investeringen en investeringsmomenten na te denken. Verder zal een aanvraag hoger worden gerangschikt naarmate de leveringszekerheid beter wordt verzekerd (onderdeel c).

Ook het betrekken van de toekomstige verbruikers bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van een collectieve warmtevoorziening is een rangschikkingscriterium (onderdeel d). Het vroegtijdig betrekken van de omgeving in en rond de wijk zorgt ervoor dat verschillende wensen, perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Een goed ingericht participatieproces draagt op die manier bij aan kwalitatief betere besluitvorming en helpt in een latere fase om bewoners te motiveren om mee te doen aan de verduurzaming van hun woning en wijk of buurt. Het participatieproces heeft zowel betrekking op bewoners als andere stakeholders, zoals het warmtebedrijf, de netbeheerder, de waterbeheerder, verhuurders zoals woningcorporaties en gebouweigenaren (inclusief de utiliteitsbouw).

Verder zal een aanvraag hoger gerangschikt worden naarmate aannemelijker is dat de in het globaal kavelplan beschreven gevolgen voor toekomstige verbruikers en verhuurders, VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm die warmte zullen afnemen van de collectieve warmtevoorziening beter uitvoerbaar zijn (onderdeel e). Daarbij kan het gaan om de in het globaal kavelplan beschreven eisen ten aanzien van de mate van isolatie van de aan te sluiten gebouwen of ingeval van lage-temperatuur warmte een mogelijke eis dat gebouwen of individuele woningen voorzien moeten zijn van een warmtepomp en een daarbij behorend warmte-afgiftesysteem.

Tot slot is ook de mate waarin het aannemelijk is dat het globaal kavelplan voor het warmtebedrijf uitvoerbaar is een rangschikkingscriterium (onderdeel f). Het gaat bij dit criterium om de vraag in hoeverre de door het warmtebedrijf voorgestelde ontwikkeling van de warmtekavel technisch, financieel en organisatorisch haalbaar is. Gekeken wordt bijvoorbeeld of in het globaal kavelplan voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat de voorgestelde duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn en of het aannemelijk is dat het warmtebedrijf met de voorgestelde organisatie de warmtekavel succesvol kan ontwikkelen.

Achtste lid

Het achtste lid creëert de mogelijkheid voor het college om advies in te winnen van een adviescommissie. Alhoewel het een college vrij staat om zelf keuzes te maken ten aanzien van de vraag of en door wie zij zich bij haar besluitvorming laat adviseren is de mogelijkheid van advies door een adviescommissie expliciet benoemd bij deze aanwijzingsprocedure

vanwege de kans dat meerdere warmtebedrijven een aanvraag indienen. In deze adviescommissie kunnen onafhankelijke technische, financiële en organisatorische experts op het gebied van collectieve warmtesystemen zitting hebben, die dan het college adviseren over de beoordeling van de aanvragen. Op deze manier wordt de uitvoerbaarheid voor gemeenten vergroot.

Negende en tiende lid

Het college kan op grond van het negende lid aan de rangschikkingscriteria een weging toekennen waarbij geldt dat elke grond voor minimaal 5% en maximaal 50% meegewogen wordt. Hiermee wordt enerzijds geregeld dat een college sommige van de in dit wetsvoorstel genoemde rangschikkingscriteria die voor haar belangrijker zijn een zwaarder gewicht mag toekennen, maar anderzijds wordt ook voorkomen dat een college slechts één of een beperkt aantal criteria mee laat wegen. Uiteindelijk zal het college op grond van het tiende lid het warmtebedrijf aanwijzen dat het hoogste is gerangschikt.

Artikel 2.8

Artikel 2.8 geeft regels over de wijziging van een aanwijzing waardoor de aanwijzing gaat gelden voor een gewijzigd warmtekavel. Het kan daarbij gaan om een vergroting van de warmtekavel, een verkleining van de warmtekavel of een samenvoeging van twee warmtekavels van hetzelfde warmtebedrijf. In al deze gevallen geldt dat de aanwijzing uitsluitend ambtshalve gewijzigd kan worden. Een aangewezen warmtebedrijf kan niet het initiatief nemen een warmtekavel te wijzigen. Hiervoor is gekozen met het oog op het uitgangspunt van gemeentelijke regie dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel. Vanuit dat uitgangspunt is het aan het college en niet aan andere partijen om het initiatief te nemen een aanwijzing te wijzigen waardoor de aanwijzing gaat gelden voor bijvoorbeeld een groter of kleiner warmtekavel. Vanzelfsprekend mag het college zich hierbij laten adviseren door andere partijen. Verder ligt het voor de hand dat het aangewezen warmtebedrijf betrokken is en gehoord wordt gelet op het bepaalde in artikel 4:8 van de Awb.

Eerste lid tot en met vierde lid

In het eerste lid zijn de voorwaarden opgenomen waaronder het college een aanwijzing kan wijzigen waardoor deze geldt voor een groter warmtekavel.

Een vergroting van de warmtekavel brengt met zich mee dat de rechten en plichten die voor het warmtebedrijf golden voor de oorspronkelijke warmtekavel nu ook gaan gelden voor de vergrote warmtekavel. Het is van belang dat het aangewezen warmtebedrijf daartoe in staat is. Daarom is als voorwaarde opgenomen dat de ACM bij besluit heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken voor een aangewezen warmtebedrijf en dat het aangewezen warmtebedrijf financieel voldoende in staat is de taken ook voor de vergrote warmtekavel uit te voeren.

In dat kader is in het tweede lid voorgesteld dat de ACM op verzoek van het college bij besluit vaststelt of het aangewezen warmtebedrijf aan deze eisen voldoet. Met het oog hierop is in het derde lid bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf verplicht is om de voor dit besluit benodigde gegevens en bescheiden aan de ACM te verstrekken.

Verder is het voor onder meer de continuïteit van de collectieve warmtevoorziening van belang dat het rendement van het aangewezen warmtebedrijf ook na de vergroting van de warmtekavel nog steeds voldoende is

om de uitvoering van de taken en verplichtingen van het warmtebedrijf niet in gevaar te brengen. Daarom is als tweede voorwaarde opgenomen dat het aangewezen warmtebedrijf na de vergroting van de warmtekavel nog steeds een redelijk rendement kan behalen of een ander voor het warmtebedrijf acceptabel rendement. Voor wat betreft het redelijke rendement wordt daarbij verwezen naar het door de ACM in het kader van de tariefregulering vast te stellen redelijk rendement (zie hoofdstuk 8 van deze toelichting). In het kader van deze voorwaarde is het door het warmtebedrijf acceptabel geachte rendement alleen relevant indien dat lager is dan het door de ACM vastgestelde redelijk rendement. Indien dat niet het geval is, geldt het door het ACM vastgestelde redelijk rendement.

Vijfde lid

In het vijfde lid zijn de voorwaarden opgenomen voor het ambtshalve wijzigen van een aanwijzing waardoor de aanwijzing geldt voor een kleiner warmtekavel.

Bij een verkleining van de warmtekavel is het niet aannemelijk dat dit ertoe zou kunnen leiden dat het warmtebedrijf niet langer voldoet aan de kwalificaties waarover de ACM voorafgaand aan de oorspronkelijke aanwijzing een besluit heeft genomen. Daarom wordt bij de verkleining van de warmtekavel geen nieuw besluit van de ACM hierover noodzakelijk. Een verkleining van de warmtekavel kan wel effect hebben op het rendement van het aangewezen warmtebedrijf. Daarom geldt de hierboven bij een vergroting van de warmtekavel beschreven voorwaarde met betrekking tot het rendement ook bij een verkleining. Als tweede voorwaarde is voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf met deze verkleining moet instemmen. Een verkleining heeft immers mogelijk gevolgen voor het terugverdienen van de investeringen door en toekomstplannen van het aangewezen warmtebedrijf.

Zesde lid

In het zesde lid zijn de voorwaarden opgenomen als het college twee warmtekavels wil samenvoegen. In de praktijk betekent dit dat het college de aanwijzing van een warmtebedrijf wijzigt waardoor de aanwijzing ook geldt voor een ander warmtekavel. Samenvoeging is alleen aan de orde indien voor beide warmtekavels hetzelfde warmtebedrijf is aangewezen. Omdat het samenvoegen van twee warmtekavels geen effect zal hebben op het rendement van het voor die warmtekavels aangewezen warmtebedrijf en het ook niet aannemelijk is dat de samenvoeging ertoe zou kunnen leiden dat het aangewezen warmtebedrijf niet langer voldoet aan de kwalificaties die de ACM voorafgaand aan de oorspronkelijke aanwijzing heeft getoetst, zijn deze elementen ingeval van een samenvoeging niet als voorwaarde opgenomen.

Zevende tot en met negende lid

In het zevende lid is geregeld dat het college voorschriften en beperkingen kan verbinden aan de wijziging van de aanwijzing. Daarbij geldt ingevolge onderdeel a dat de duur van de aanwijzing ingeval van een vergroting of verkleining gelijk blijft aan de duur van de oorspronkelijke aanwijzing. Onderdeel b bevat regels ten aanzien van de duur van de aanwijzing ingeval van een samenvoeging van twee warmtekavels. Stap 1 is dat het college de datum bepaalt van de minst recente aansluitovereenkomst van de laatste 10% van de leveringsaansluitingen of voorziene leveringsaansluitingen waarvoor door het aangewezen warmtebedrijf voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een aansluitovereenkomst is gesloten. Ook leveringsaansluitingen die nog niet gerealiseerd maar wel gecontracteerd zijn op dat moment tellen dus mee. Vervolgens wordt het verschil

berekend tussen de datum van inwerkingtreding van dit artikel en de datum berekend bij stap 1. De duur van de aanwijzing bedraagt vervolgens 30 jaar verminderd met de duur berekend op grond van stap 2 met een minimum van 14 jaar. Zie ook de toelichting op artikel 12.4.

Tiende lid

Om ervoor te zorgen dat de provincie op wiens grondgebied de warmtekavel ligt zicht houdt op de ontwikkeling van de warmtekavel waarvoor het college een warmtebedrijf heeft aangewezen, is in het tiende lid voorgesteld dat het college de wijziging van een aanwijzing toezendt aan gedeputeerde staten van die provincie. Gedeputeerde staten kunnen dan indien zij dit nodig achten gebruik maken van hun interbestuurlijke bevoegdheden op grond van de Gemeentewet.

Artikel 2.9

Eerste tot en met derde lid

Uit het eerste en tweede lid volgt dat het college de aanwijzing in een aantal situaties intrekt.

In het eerste lid en tweede lid, onderdeel a, is voorgesteld dat als de ACM aan het college meldt dat het een besluit heeft genomen waarin de ACM heeft vastgesteld dat er grond is de aanwijzing in te trekken, omdat het aangewezen warmtebedrijf niet langer in staat is een taak als bedoeld in artikel 2.12 uit te voeren of in strijd handelt met artikel 2.13, vierde lid, het college verplicht is de aanwijzing in te trekken. Ook kan het zo zijn dat de ACM constateert dat het aangewezen warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van een duurzaamheidsnorm nog steeds niet aan deze norm voldoet. Het gaat hier om situaties die zodanig ernstig zijn dat intrekking van de aanwijzing aan de orde is. Veelal zal de ACM voorafgaand aan een dergelijke melding het aangewezen warmtebedrijf een opdracht hebben gegeven op grond van artikel 2.13, derde lid, of zal de ACM handhavend hebben opgetreden. Intrekking van de aanwijzing is pas aan de orde als de situatie niet langer verantwoord is, omdat door het niet langer uit kunnen voeren van een taak en het niet nakomen van een verplichting bijvoorbeeld de leveringszekerheid in het geding komt. Op grond van het tweede lid, onderdeel b, is het college ook verplicht een aanwijzing in te trekken indien een warmtekavel is samengevoegd met een ander warmtekavel. Logisch gevolg van een samenvoeging van warmtekavels is dat een van beide aanwijzingen ingetrokken zal moeten worden.

Het derde lid geeft het college de bevoegdheid een aanwijzing in te trekken indien het aangewezen warmtebedrijf hierom verzoekt, het aangewezen warmtebedrijf de aan de aanwijzing verbonden voorschriften of beperkingen niet nakomt, het aangewezen warmtebedrijf in de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of het aangewezen warmtebedrijf geen uitgewerkt kavelplan of een wijziging daarvan opstelt ondanks het verzoek van het college daartoe. Bij de invulling van deze bevoegdheid is het aan college om een afweging te maken tussen het belang van de intrekking en de gevolgen van deze intrekking voor de warmtelevering. Uit het vierde lid volgt dat als het aangewezen warmtebedrijf verzoekt om intrekking van de aanwijzing het de ACM hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt.

Vijfde tot en met zevende lid

Op grond van het vijfde lid kan een aanwijzing pas worden ingetrokken als een ander warmtebedrijf is aangewezen voor de desbetreffende warmtekavel. Vanaf dat moment rusten alle taken en verplichtingen op grond van

hoofdstuk 2 op het nieuw aangewezen warmtebedrijf. Hiermee wordt de leveringszekerheid verzekerd. Voor de aanwijzing van een ander warmtebedrijf dient opnieuw de aanwijzingsprocedure als bedoeld in artikel 2.5 of 2.7 gevolgd te worden.

In het zesde lid wordt voorgesteld dat het college verplicht is om een plan op te stellen waarin wordt beschreven hoe de levering van warmte kan worden gewaarborgd aan degenen die een leveringsaansluiting hebben op de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf. Deze verplichting gaat in nadat een op grond van dit lid bij ministeriële regeling te bepalen termijn waarbinnen het college een ander warmtebedrijf moet hebben aangewezen is verstreken. Deze verplichting is opgenomen om zoveel mogelijk te voorkomen dat de intrekingsperiode lang voortduurt, omdat het niet lukt om een ander warmtebedrijf te vinden dat de aanwijzing kan of wil overnemen. Dit is met name van belang in een situatie dat het aangewezen warmtebedrijf niet langer in staat is om de leveringszekerheid te borgen. De keuze om deze verplichting neer te leggen bij het college vloeit voort uit uitgangspunt van gemeentelijke regie dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op de overwegingen ten aanzien van genoemde verplichting wordt verwezen naar paragraaf 3.7.5 van deze toelichting.

Artikel 2.10

Als een aangewezen warmtebedrijf de aanwijzing wil overdragen aan een ander warmtebedrijf dan zal het college daarmee moeten instemmen. Gedurende de eerste 7 jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal een aanwijzing alleen kunnen worden overdragen aan een ander warmtebedrijf als een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap niet kenbaar heeft gemaakt de aanwijzing over te willen nemen.

Het is van belang dat het andere warmtebedrijf voldoet aan een aantal criteria voordat de aanwijzing kan worden overgedragen. In het vierde lid is voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf voordat deze een aanvraag om instemming bij het college kan indienen, een aanvraag indient bij de ACM waarin de ACM verzocht wordt vast te stellen of het andere warmtebedrijf voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken of voldoende financieel in staat is de taken uit te voeren.

Uit het zesde lid volgt dat een besluit waarin de ACM dit vaststelt vervolgens bij de aanvraag om instemming met de overdracht bijgevoegd moet worden. Alleen als de ACM in dat besluit tot een positief oordeel over het warmtebedrijf is gekomen, zal de aanvraag bij het college om instemming met de overdracht van de aanwijzing in behandeling kunnen worden genomen. Ook indien een besluit van de ACM ontbreekt zal het college de aanvraag buiten behandeling laten, omdat er geen sprake is van een volledige aanvraag. Als er sprake is van een volledige aanvraag zal het college alleen afwijzend beslissen op de aanvraag als het warmtebedrijf dat de aanwijzing overneemt niet heeft ingestemd met de overdracht.

Artikel 2.11

Aangezien in artikel 9.1, eerste lid, aan de ACM het toezicht op de naleving van het bij of krachtens een groot aantal artikelen opgenomen in hoofdstuk 2 is opgedragen, is het van belang dat de ACM onder meer beschikt over de aanwijzing, het globaal kavelplan, de wijziging en de intrekking van de aanwijzing en de instemming met de overdracht van de aanwijzing. Op grond van artikel 2.11 zal het college een afschrift van deze besluiten aan de ACM zenden.

Artikel 2.12

Voor een toelichting op de taken wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van deze toelichting.

In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat in het eerste en tweede lid de taken van het aangewezen warmtebedrijf zijn benoemd, waarbij twee situaties zijn te onderscheiden. Allereerst kan de gemeente in een omgevingsplan regels hebben gesteld die in een gebied het gebruik van gas uitsluiten als warmtevoorziening van gebouwen, en voor zover van toepassing, voor de energievoorziening van milieubelastende activiteiten, als bedoeld in artikel 62a Gaswet, en waarvoor verwarming door een collectieve warmtevoorziening is aangewezen. In dat geval gelden de taken met betrekking het aansluiten van gebouw eigenaren opgenomen in het eerste lid, onderdelen h tot en met j. Ook is het mogelijk dat de gemeente geen gebruik maakt van deze bevoegdheid. In dat geval rusten op een aangewezen warmtebedrijf de taken geformuleerd in het tweede lid in plaats van de taken opgenomen in het eerste lid, onderdelen h tot en met j.

Het aangewezen warmtebedrijf heeft op grond van het derde lid tevens tot taak het warmtenet naar een warmtebron dat buiten de warmtekavel ligt of in de warmtekavel ligt maar buiten het gebied waarvoor het uitgewerkt kavelplan geldt, aan te leggen, te beheren en te onderhouden. Ook dit warmtenet is van belang voor de leveringszekerheid. Het kan voorkomen dat dit warmtenet gebruikt wordt door meerdere aangewezen warmtebedrijven. Uit het vierde lid volgt dat slechts een van deze warmtebedrijven in dat geval verantwoordelijk is voor de aanleg en het beheer en onderhoud van dit warmtenet.

Uit het vijfde lid volgt dat het aangewezen warmtebedrijf werkzaamheden ter uitvoering van haar taken kan laten uitvoeren door een derde. Als een aangewezen warmtebedrijf hiertoe overgaat zal het wel de verantwoordelijkheid behouden voor de uitvoering van deze werkzaamheden. Hiermee blijft de integrale verantwoordelijkheid bij het aangewezen warmtebedrijf liggen.

Om de gemeentelijke regie te borgen is in het zesde lid voorgesteld dat een aangewezen warmtebedrijf zijn taken niet mag verrichten als daar geen uitgewerkt kavelplan aan ten grondslag ligt waarmee de gemeente heeft ingestemd. Met deze bepaling wordt bereikt dat een warmtebedrijf alleen een collectieve warmtevoorziening mag ontwikkelen in die delen van de warmtekavel waarmee het college heeft ingestemd.

Artikel 2.13

Om de continuïteit van de warmtelevering te waarborgen is het van belang dat het aangewezen warmtebedrijf zijn taken kan blijven uitvoeren. Artikel 2.13 geeft de ACM de mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden en in te grijpen indien dat noodzakelijk mocht blijken te zijn. Aangezien het van belang is dat de ACM wordt geïnformeerd indien een aangewezen warmtebedrijf voorziet dat het een taak niet langer kan uitvoeren, is het aangewezen warmtebedrijf op grond van het eerste lid verplicht om dit aan de ACM te melden. Na deze melding dient het aangewezen warmtebedrijf op grond van het tweede lid op korte termijn aan de ACM aan te geven welke maatregelen het heeft genomen en voornemens is te nemen om de taak weer uit te kunnen voeren. Op basis daarvan kan de ACM beoordelen of dit voldoende is of dat additionele maatregelen noodzakelijk zijn. De melding en de door het aangewezen warmtebedrijf gemelde maatregelen kunnen aanleiding voor de ACM zijn het aangewezen warmtebedrijf op te dragen maatregelen te treffen. Ook andere informatie zoals bijvoorbeeld een investeringsplan waaruit blijkt dat de leveringszekerheid onvoldoende is verzekerd kan daartoe aanleiding geven. De bevoegdheid voor de ACM om een opdracht te

geven is neergelegd in het derde lid. Het gaat hier om een besluit in de zin van de Awb. Het aangewezen warmtebedrijf is op grond van het vierde lid gehouden deze opdracht op te volgen.

In het zesde lid is voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf nagaat of een door de ACM verstrekte opdracht tot een wijziging van het uitgewerkt kavelplan leidt. Als dat het geval is dan zal het warmtebedrijf het uitgewerkt kavelplan moeten wijzigen en deze wijziging voor instemming aan het college voorleggen (artikel 2.15, achtste lid). Er kunnen zich ernstige situaties voordoen waarbij het door ACM verstrekken van een opdracht er niet toe leidt dat een aangewezen warmtebedrijf een taak kan uitvoeren of waarbij het geen gevolg geven aan deze opdracht ertoe leidt dat een aangewezen warmtebedrijf een taak niet kan uitvoeren. Voor dergelijke ernstige situaties voorziet het zevende lid in de bevoegdheid voor de ACM om dit bij besluit vast te stellen. Als de ACM meent dat er reden is om de aanwijzing in te trekken en hiervan melding doet bij het college is het college gehouden de aanwijzing in te trekken (artikel 2.9, eerste lid, onderdelen a en b).

Artikel 2.14

Artikel 2.14 maakt het voor de ACM mogelijk jaarlijks de financiële situatie van het aangewezen warmtebedrijf en indien van toepassing de groep waartoe het aangewezen warmtebedrijf behoort te beoordelen en te beoordelen of het aangewezen warmtebedrijf organisatorisch en technisch voldoende bekwaam is om de taken uit te kunnen voeren en de wettelijke verplichtingen na te komen. Daarmee is ACM ook na de aanwijzing van het warmtebedrijf in staat om een beeld te krijgen van de relevante kwaliteiten en situatie van het aangewezen warmtebedrijf en de groep waartoe deze behoort. Verder krijgt de ACM in artikel 2.14 de bevoegdheid om in te grijpen indien dat noodzakelijk mocht blijken te zijn. Beide elementen van artikel 2.14 zijn van belang voor het borgen van de betrouwbaarheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening.

Het eerste lid verplicht het aangewezen warmtebedrijf de ACM elk jaar informatie te verstrekken over de organisatorische en technische bekwaamheid van het aangewezen warmtebedrijf en de financiële situatie van het aangewezen warmtebedrijf en de groep waartoe deze behoort. Een warmtebedrijf moet dit per warmtekavel inzichtelijk maken, maar mag de informatie bundelen. Bij of krachtens algemene maatregel kunnen eisen worden gesteld waaraan de financiële situatie moet voldoen. In aanvulling daarop is het aangewezen warmtebedrijf op grond van het tweede lid verplicht de ACM te melden als redelijkerwijs te voorzien is dat zijn financiële situatie of de financiële situatie van de groep waartoe het aangewezen warmtebedrijf behoort significant verslechtert. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven wanneer hiervan sprake is.

De ACM kan het aangewezen warmtebedrijf opdragen om de organisatorische en technische bekwaamheid te verbeteren. Daarnaast kan de ACM het aangewezen warmtebedrijf of leden van de groep opdragen een plan op te stellen of maatregelen te treffen om de financiële situatie te verbeteren. Het gebruik maken van deze bevoegdheid door ACM kan zijn ingegeven door de hiervoor toegelichte melding van het warmtebedrijf, maar kan ook zijn gebaseerd op andere relevante informatie. Het aangewezen warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebedrijf behoort, volgen de door ACM gegeven opdracht op.

Artikel 2.15

Eerste lid

Het eerste lid schrijft voor dat het college het aangewezen warmtebedrijf kan verzoeken om een uitgewerkt kavelplan of een wijziging van een uitgewerkt kavelplan. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.7.3 kan aanleiding van een dergelijk verzoek het voornemen van een gemeente zijn in een omgevingsplan vast te leggen dat in een warmtekavel of een deel daarvan geen gebruik meer zal worden maken van fossiele brandstoffen maar dat verwarming door middel van een collectieve warmtevoorziening is voorzien. Een gemeente kan er echter ook voor kiezen om geen gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Tweede lid

Gelet op de belangrijke rol van het uitgewerkt kavelplan in het besluitvormingsproces regelt het tweede lid welke elementen een uitgewerkt kavelplan in ieder geval dient te bevatten.

Onderdelen a en b

Het is heel belangrijk dat collectieve warmtevoorzieningen op een duurzame en betrouwbare manier worden gerealiseerd. De besluitvorming over de aanleg van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen of uitbreiding van collectieve warmtevoorzieningen zijn hierbij cruciaal, omdat op dat moment bepalende keuzes worden gemaakt voor de toekomst. Het verzorgingsgebied dat gekozen wordt is medebepalend voor de warmtebronnen die (op termijn) aangesloten kunnen worden. Ook zal reeds bij de aanleg en dimensionering van warmtenetten al zo veel mogelijk rekening gehouden moeten worden met de kenmerken van de (potentiële) broeikasgassenarme warmtebronnen (temperatuur, potentieel, volume en locatie), en de (toekomstige) kenmerken van de woningen en gebouwen (energiebehoefte nu en in de toekomst, afgiftesystemen in het gebouw, bebouwingsdichtheid). Dit verschilt per situatie en vraagt dus om lokaal maatwerk.

Gelet op het voorgaande dient het aangewezen warmtebedrijf in het uitgewerkt kavelplan te beschrijven hoe het de leveringszekerheid denkt te verzekeren en te beschrijven op welke wijze het de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, bepaalde normen voor de uitstoot van broeikasgassen denkt te bereiken.

Onderdelen c en d

Het uiteindelijke doel van de levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening is dat daarmee de gebouwen die op dit systeem zijn aangesloten in voldoende mate kunnen worden verwarmd, en kunnen worden voorzien van warm tapwater met minimaal een temperatuur die gelet op de regels ten aanzien van het voorkomen van legionellabesmettingen vereist is.

De invulling van deze twee elementen is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de geleverde warmte, maar ook van de mate van isolatie van het gebouw, de kenmerken van de in het gebouw aanwezige binneninstallatie en ventilatie en het gedrag van de gebouweigenaar.

Het aangewezen warmtebedrijf kan alleen verantwoordelijk worden gesteld voor het borgen van de kwaliteit van de geleverde warmte (temperatuur en hoeveelheid) en niet voor de andere genoemde aspecten. Voor deze andere aspecten is de gebouweigenaar verantwoordelijk. Het is daarbij echter wel van belang dat het voor een gebouweigenaar duidelijk is aan welke warmtebehoefte en kenmerken van de binneninstallatie het

gebouw moet voldoen om het gebouw met de geleverde warmte in voldoende mate te kunnen verwarmen en van tapwater te kunnen voorzien met minimaal de wettelijk vereiste temperatuur. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor het aangewezen warmtebedrijf om in het uitgewerkt kavelplan duidelijkheid te bieden over de warmtebehoefte van gebouwen in het gebied, en kenmerken van de binneninstallatie die vanuit technisch oogpunt nodig zijn om de gebouwen die zijn aangesloten op de collectieve warmtevoorziening in voldoende mate te kunnen verwarmen en van warm tapwater te kunnen voorzien. In de lagere regelgeving zal nader worden uitgewerkt hoe de warmtebehoefte dient te worden aangegeven. In dit wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van voldoende mate als de verblijfsruimten van een gebouw kunnen worden verwarmd tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius uitgaande van een buitentemperatuur die niet lager is dan -10 graden Celsius. Daarbij heeft een gebouweigenaar ook een eigen verantwoordelijkheid. Hierbij kan worden gedacht aan het op koude dagen niet langdurig openzetten van ramen of deuren. In dat geval zou een gebouw immers wel in voldoende mate verwarmd kunnen worden, maar zorgt de gebouweigenaar er door zijn gedrag voor dat dit toch niet gebeurt. De in het uitgewerkt kavelplan op te nemen informatie biedt gemeenten, gebouweigenaren, projectontwikkelaars en andere betrokken partijen de mogelijkheid om voorafgaand aan de aansluiting op het collectieve warmtesysteem maatregelen te treffen indien de aan te sluiten gebouwen niet aan de hiervoor genoemde minimale waarden en kenmerken voldoen. Daarbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van isolatiemaatregelen of aan het aanpassen van de in gebouwen aanwezige afgiftesystemen van warmte, zoals radiatoren. De informatie kan ook aanleiding zijn voor de gemeente om af te zien van de keuze voor een collectieve warmtevoorziening in specifieke situaties binnen de warmtekavel, bijvoorbeeld als de kosten voor de benodigde aanpassing van de woningen of gebouwen erg hoog zouden zijn.

Onderdeel e

Een belangrijk element bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan is de participatie van gebouweigenaren en verbruikers. In het verlengde hiervan wordt het aangewezen warmtebedrijf verplicht om in het uitgewerkt kavelplan aandacht te besteden aan de wijze waarop toekomstige verbruikers betrokken worden bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening. Dit ondersteunt en versterkt het participatieproces van de gemeente in het kader van de wijkgerichte aanpak en draagt daardoor naar verwachting bij aan meer draagvlak.

Onderdeel f

Het is de bedoeling dat het uitgewerkt kavelplan in de praktijk het ontwerp is voor de uiteindelijk te realiseren collectieve warmtevoorziening. In dat kader voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting om in het uitgewerkt kavelplan een beschrijving en invulling van het voorgestelde netontwerp op te nemen. Het voorstel voor een netontwerp brengt vooral de fysieke kenmerken van het te realiseren systeem in kaart. Daarbij moet worden gedacht aan de gebruikelijke bestanddelen van een netontwerp, zoals techniek, dimensionering, tracébeplanning en temperatuurregime. Hoewel het uitgewerkt kavelplan gericht is op wijken binnen de warmtekavel waarvoor het voornemen bestaat om op warmte over te gaan, is het van belang dat het netontwerp toekomstbestendig is, zodat eventuele latere uitbreidingen van de collectieve warmtevoorziening op een efficiënte

manier leiden tot het eindbeeld van de collectieve warmtevoorziening zoals omschreven in het globaal kavelplan.

Onderdeel g

Het is van belang dat de gemeente en alle andere betrokken stakeholders, waaronder vanzelfsprekend de op de collectieve warmtevoorziening aan te sluiten verbruikers, inzicht krijgen in de planning. Daarom dient het uitgewerkt kavelplan een helder voorstel te bevatten voor de planning en fasering van de aanleg van de collectieve warmtevoorziening. Dit verschaft de gemeente de benodigde informatie om het gesprek met bewoners aan te gaan en biedt tevens inzicht in mogelijke koppelmogelijkheden, zoals een koppeling van de aanleg van het warmtenet met de vervanging van de riolering, teneinde de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden.

Onderdelen h, i en j

Gemeenten zullen met het oog op het draagvlak ook de kosten voor de verbruikers mee laten wegen in hun keuze. Inzicht in de kosten van de te realiseren collectieve warmtevoorziening is daarbij essentieel. Een indicatie van de kosten van de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening dient daarom opgenomen te worden in het uitgewerkt kavelplan. De indicatie van de kosten zullen worden gebaseerd op een format dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld. Daarnaast dient in het uitgewerkt kavelplan ook een indicatie van de tarieven die het aangewezen warmtebedrijf in rekening denkt te gaan brengen voor de levering van warmte te worden opgenomen en tevens de door het aangewezen warmtebedrijf te hanteren voorwaarden ten aanzien van de levering van warmte.

Onderdeel k

Het aangewezen warmtebedrijf is ook verantwoordelijk voor het type afleverset voor warmte dat wordt geplaatst. De afleverset is bepalend voor de hoeveelheid warmte die maximaal kan worden geleverd aan een gebouw en is zo van invloed op de kwaliteit van de geleverde warmte (temperatuur en hoeveelheid) door het aangewezen warmtebedrijf. Een ieder die maatregelen heeft getroffen om aan de hiervoor genoemde minimale waarden en kenmerken te voldoen, kan daardoor de verblijfsruimten van een gebouw verwarmen tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius, ook als andere gebouw eigenaren dat niet hebben gedaan.

Derde tot en met achtste lid

Op grond van het derde lid heeft het uitgewerkt kavelplan instemming van het college.

Voorgesteld is dat het college instemming met het uitgewerkt kavelplan of een wijziging daarvan uitsluitend kan onthouden. Hierbij gelden twee uitzonderingen.

In de eerste plaats mag het college geen instemming aan het uitgewerkt kavelplan of een wijziging daarvan onthouden als het gaat om de in te zetten warmtebronnen en de potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn, tenzij het uitgewerkt kavelplan op dit aspect afwijkt van het globaal kavelplan en de afwijking van het globaal kavelplan onvoldoende gemotiveerd is. Aan deze uitzondering ligt ten grondslag dat het aan het aangewezen warmtebedrijf is welke warmtebronnen hij inzet om aan zijn taken te kunnen voldoen. Dit wordt anders als het aangewezen warmtebedrijf op dit punt afwijkt van het globaal kavelplan dat het warmtebedrijf

heeft ingediend bij de aanwijzingsprocedure. Uitgangspunt is dat het uitgewerkt kavelplan in lijn dient te zijn met het globaal kavelplan. Indien het warmtebedrijf daar vanaf wil wijken, moet deze dat motiveren. Als de wijziging met betrekking tot de inzet van de warmtebronnen ten opzichte van het globaal kavelplan onvoldoende is gemotiveerd, mag het college instemming op het uitgewerkt kavelplan onthouden en het warmtebedrijf opdragen om het uitgewerkt kavelplan te wijzigen.

In de tweede plaats mag het college ook geen instemming aan een wijziging van het uitgewerkt kavelplan onthouden indien deze wijziging noodzakelijk is om een opdracht of bindende gedragslijn van de ACM uit kunnen voeren respectievelijk op te kunnen volgen. Hiermee wordt doorkruising van de besluitvorming en toezicht van de ACM voorkomen.

Op grond van het vijfde lid kan het college naar aanleiding van een door het aangewezen warmtebedrijf opgesteld uitgewerkt kavelplan een opdracht geven om het uitgewerkt kavelplan te wijzigen. Hierbij kan worden gedacht aan een situatie waarbij het uitgewerkt kavelplan zonder afdoende motivering in belangrijke mate afwijkt van het bij de aanvraag tot aanwijzing overlegde globaal kavelplan. Verder wordt hiermee gewaarborgd dat het college in het kader van zijn regierol kan toetsen of het uitgewerkt kavelplan voldoende in lijn is met zijn wensen, met de uitkomsten van het participatieproces en de inbreng van de stakeholders daarbij en wordt tevens geborgd dat het uitgewerkt kavelplan de informatie bevat die de gemeente nodig heeft voor de verdere besluitvorming. Het aangewezen warmtebedrijf volgt een opdracht tot wijziging van het uitgewerkt kavelplan op.

In het zevende lid is voorgesteld dat het warmtebedrijf de taken, bedoeld in artikel 2.12, en verplichtingen in dit hoofdstuk overeenkomstig het uitgewerkt kavelplan moet uitvoeren. Daarmee wordt geborgd dat de taken en verplichtingen in lijn met het uitgewerkt kavelplan worden ingevuld. Op grond van het achtste lid kan het aangewezen warmtebedrijf uitsluitend afwijken van een uitgewerkt kavelplan indien het een wijziging van het uitgewerkt kavelplan heeft opgesteld waarmee het college heeft ingestemd. Het uitgewerkt kavelplan moet dus altijd actueel zijn.

Artikel 2.16

Eerste en tweede lid

In het eerste lid van artikel 2.16 is voorgesteld dat een aangewezen warmtebedrijf periodiek een investeringsplan opstelt voor de warmtekavel waarvoor het is aangewezen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de frequentie bepaald.

Uit het tweede lid volgt dat het investeringsplan een beschrijving en onderbouwing bevat van de voorgenomen investeringen in de aanleg, uitbreiding of vervanging van de collectieve warmtevoorziening die het aangewezen warmtebedrijf noodzakelijk acht voor de uitvoering van zijn taken. Ten tweede bevat het investeringsplan een beschrijving van de wijze waarop de voorgenomen investeringen passen binnen een lange termijnvisie van het aangewezen warmtebedrijf op de collectieve warmtevoorziening. Tot slot zal het investeringsplan ook een beschrijving moeten geven van de mogelijke gevolgen van de investeringen voor het bereiken van de duurzaamheidsnormen en de wijze waarop de leveringszekerheid wordt verzekerd. Hiermee speelt het investeringsplan een belangrijke rol in de controle van de ACM op de investeringen in de collectieve warmtevoorziening.

Derde tot en met zesde lid

Het derde tot en met zesde lid beschrijft de procedure om te komen tot een definitief investeringsplan. De procedure voorziet in het derde lid in inspraak van het college dat het warmtebedrijf heeft aangewezen. In het vierde lid is een toets van de ACM voorgesteld. De ACM toetst of de in het ontwerp-investeringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk zijn voor het aangewezen warmtebedrijf om zijn taken op doelmatige wijze uit te voeren. De ACM toetst ook of het aangewezen warmtebedrijf anderszins in redelijkheid tot het ontwerp-investeringsplan heeft kunnen komen. De ACM betreft ingevolge het vijfde lid bij de toets ook de zienswijze van het college. Het aangewezen warmtebedrijf stelt vervolgens het investeringsplan vast. Het vaststellen van het investeringsplan is aan het aangewezen warmtebedrijf aangezien die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van zijn taken. Bij de vaststelling verantwoordt het aangewezen warmtebedrijf op welke wijze de resultaten van de toetsing van de ACM en de door het college ingediende zienswijze al dan niet zijn verwerkt.

Zevende tot en met negende lid

Op grond van het zevende lid is een aangewezen warmtebedrijf verplicht de in het investeringsplan opgenomen investeringen uit te voeren. Als een aangewezen warmtebedrijf de investering significant wijzigt zal een wijziging van het investeringsplan aan de ACM gestuurd moeten worden. Van een significante wijziging is sprake indien het gaan om een wijziging met een omvang die significant is ten opzichte van de totale investeringskosten. Gedacht kan worden aan kostenverschillen die optreden bij geplande investeringen, geplande investeringen die worden uitgesteld of geannuleerd, of nieuwe investeringen die worden toegevoegd.

Ook gaat het aangewezen warmtebedrijf na of een investeringsplan gevolgen heeft voor een uitgewerkt kavelplan. Als een wijziging van het uitgewerkt kavelplan aan de orde is zal het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.15, achtste lid, het college moeten verzoeken met deze wijziging in te stemmen.

Artikel 2.17

Eerste lid

Als een collectieve warmtevoorziening is aangelegd en de verbruikers op deze voorziening zijn aangesloten begint de exploitatiefase. Om in de exploitatiefase van een collectieve warmtevoorziening goed zicht te houden op de invulling van de leveringszekerheid, mogelijke risico's voor de leveringszekerheid en maatregelen om die risico's weg te nemen is in artikel 2.17, eerste lid, een aangewezen warmtebedrijf opgedragen elk jaar een leveringszekerheidsrapportage in te dienen bij het college en de ACM. Deze rapportage bevat in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop de leveringszekerheid de komende drie jaar wordt geborgd, welke risico's voor de leveringszekerheid zich daarbij kunnen voordoen en de wijze waarop die risico's op de lange termijn zullen worden ondervangen.

Tweede lid

In het tweede lid is omschreven wat onder het begrip leveringszekerheid wordt verstaan. Uitgangspunt is dat door het warmtebedrijf geleverde warmte voldoende moet zijn om de verblijfsruimtes van alle op een collectieve warmtevoorziening aangesloten verbruikers continu te kunnen verwarmen tot minimaal 20 graden Celsius en continu tapwater te

kunnen leveren of te kunnen bereiden met een temperatuur die voldoet aan de legionellanorm. Een tijdelijke onderbreking van de levering van warmte die naar verwachting niet langer duurt dan vijf dagen en incidenteel voorkomt valt niet onder het begrip leveringszekerheid. Met deze uitzondering wordt voorkomen dat dergelijke tijdelijke en incidentele onderbrekingen gezien worden als het niet naleven van de taken en verplichtingen rondom leveringszekerheid door het warmtebedrijf. De mogelijkheid om een verblijfsruimte voldoende te kunnen verwarmen of van warm tapwater te kunnen voorzien is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van geleverde warmte maar ook van de mate van isolatie en de kwaliteit van de binneninstallatie. Om te kunnen verwarmen tot minimaal 20 graden Celsius en tapwater te kunnen gebruiken met een temperatuur die voldoet aan de legionellanorm moet de warmtebehoefte van de op de collectieve warmtevoorziening aangesloten gebouwen en de kenmerken van de betreffende binneninstallaties voldoen aan de waarden die door het warmtebedrijf in het uitgewerkt kavelplan of de leveringsovereenkomst zijn opgenomen. Daarnaast volgt uit onderdeel c van de definitie ook dat geborgd moet worden dat er voldoende warmtebronnen of potentiële warmtebronnen beschikbaar zijn voor de korte en lange termijn.

Derde lid

Op grond van het derde lid kan de ACM ambtshalve of op advies van het college het aangewezen warmtebedrijf binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn opdragen de leveringszekerheidsrapportage te wijzigen. Het aangewezen warmtebedrijf is vervolgens op grond van het vijfde lid verplicht om de opdracht van ACM op te volgen en de in een leveringszekerheidsrapportage opgenomen maatregelen uit te voeren. Ook gaat het aangewezen warmtebedrijf na of een leveringszekerheidsrapportage of een opdracht van de ACM gevolgen heeft voor een uitgewerkt kavelplan. Als wijziging van het uitgewerkt kavelplan aan de orde is zal het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.15, achtste lid, het college moeten verzoeken met deze wijziging in te stemmen.

Artikel 2.18

In artikel 2.18 is opgenomen dat het aangewezen warmtebedrijf al hetgeen redelijkerwijs in zijn vermogen ligt in het werk stelt om onderbreking van de levering van warmte te voorkomen of indien, een onderbreking van de levering van warmte optreedt, deze zo snel mogelijk te beëindigen. Redelijkerwijs houdt in dat er een aantal scenario's denkbaar zijn waarbij het aangewezen warmtebedrijf deze verplichting niet na kan komen. In de eerste plaats kan er sprake zijn van een situatie die buiten de macht ligt van het aangewezen warmtebedrijf. Een tweede uitzondering betreft onderbrekingen van de levering van warmte die noodzakelijk zijn in verband met de veiligheid of redelijkerwijs te duchten ernstige schade aan de installaties van het warmtebedrijf of van derden. Tenslotte dient de warmtelevering in sommige gevallen onderbroken te worden in verband met regulier onderhoud waarvoor onderbreking van de warmtelevering noodzakelijk is. In het laatste geval dient een aangewezen warmtebedrijf de onderbreking drie dagen van tevoren te melden aan de gebruikers. Uit het derde lid volgt verder dat een aangewezen warmtebedrijf een storingsregistratie bijhoudt. Een aangewezen warmtebedrijf moet in het geval van een ernstige storing op grond van artikel 2.19 compensatie verstrekken aan de gebruiker. Daarvoor dient het aangewezen warmtebedrijf vast te (kunnen) stellen wanneer een storing heeft plaatsgevonden, hoe lang deze heeft geduurd en welke gebruikers hierdoor getroffen zijn. Over de inhoud van de storingsregistratie en de

wijze waarop de storing voor verbruikers bekend wordt gemaakt, kunnen nadere regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Verbruikers zouden bijvoorbeeld via de website van het warmtebedrijf direct moeten kunnen zien of er al dan geen sprake is van een storing. Teneinde de storingsregistratie te objectiveren is in artikel 2.42, vierde lid, een delegatiegrondslag opgenomen voor het stellen van regels over de eisen en functionaliteiten waaraan een warmtemeter moet voldoen, als ook de frequentie waarmee meetgegevens dienen te worden uitgevraagd. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zal worden bezien in hoeverre bijvoorbeeld het separaat uitlezen van de aanvoertemperatuur (door een op afstand uitleesbare warmtemeter) kan bijdragen aan een nauwkeurige storingsregistratie.

Artikel 2.19

De eis van een goede kwaliteit van dienstverlening brengt met zich mee dat het aangewezen warmtebedrijf een redelijke compensatieregeling hanteert. Uitgangspunt bij de compensatieregeling neergelegd in artikel 2.19 is dat het aangewezen warmtebedrijf het duidelijk herkenbare aanspreekpunt is in het geval van een storing, uitgezonderd situaties waarbij de storing het gevolg is van een extreme situatie die niet aan het aangewezen warmtebedrijf kan worden toegerekend en zo weinig voorkomt dat daar redelijkerwijs geen rekening mee hoeft te worden gehouden.

Als gevolg van het bovengenoemde uitgangspunt is het aangewezen warmtebedrijf de partij die in eerste instantie verantwoordelijk is voor uitkering van de compensatie. In een aantal gevallen ligt de oorzaak van de storing echter buiten de invloed van het aangewezen warmtebedrijf. Wanneer de oorzaak van de storing gelegen is in het in pandig leidingstelsel kan het aangewezen warmtebedrijf de uitgekeerde compensatievergoeding op grond van artikel 2.47, tweede lid, verhalen op de gebouweigenaar. Dit geldt niet voor andere storingsen die worden veroorzaakt door onderdelen welke niet in eigendom zijn van het aangewezen warmtebedrijf, zoals het warmtetransportnet en mogelijk de warmtebron, omdat het aangewezen warmtebedrijf dit kan regelen in de overeenkomsten die ter zake worden gesloten.

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de hoogte van de compensatie bij een ernstige storing, waarbij deze compensatie voor storingsen van een verschillende tijdsduur ook verschillend kan worden vastgesteld. Daarnaast worden regels gesteld over het moment van aanvang en van beëindiging van de verplichting tot het betalen van een compensatie bij een ernstige storing.

Artikel 2.20

Voorgesteld is aangewezen warmtebedrijven de verplichting op te leggen te voldoen aan een minimaal haalbaar pad voor verduurzaming door het instellen van een prestatienorm voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel. Artikel 2.20 geeft in het eerste lid een grondslag om in lagere regelgeving deze duurzaamheidsnormen voor een aangewezen warmtebedrijf uit te werken. De normen hebben betrekking op de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van de levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf in een warmtekavel. Met de zinsnede «ten gevolge van de levering van warmte» wordt bedoeld op alle activiteiten die noodzakelijk zijn om de warmte te leveren. Dat omvat zowel de uitstoot van de warmtebron alsook de hulpenergie voor het transport van de warmte. Het uiteindelijke doel is dat er in 2050 geen broeikasgassen meer worden uitgestoten door de warmtelevering in de gebouwde omgeving. In lagere regelgeving is het mogelijk een onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe collectieve warmtevoorzie-

ningen. Het eerste lid bevat ook een grondslag voor de wijze waarop de uitstoot van broeikasgassen wordt berekend en vastgesteld bij lagere regelgeving uit te werken.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de normen worden vastgesteld in exacte getallen en daarbij de uitstoot van de broeikasgassen wordt uitgedrukt in kilogram CO₂-equivalenten. Het betreft hier kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆). Het gaat om de uitstoot van al de broeikasgassen die effect hebben op de aardopwarming. Omdat de broeikasgasemissies voor de warmtelevering voornamelijk bestaan uit CO₂, wordt de uitstoot van broeikasgassen vaak uitgedrukt in CO₂-equivalenten. De normen zullen eens in de vijf jaren worden geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten (derde lid). Indien noodzakelijk zullen de normen dan kunnen worden aangepast.

Een aangewezen warmtebedrijf stoot ten gevolge van de levering van warmte aan verbruikers niet meer broeikasgassen uit dan de norm die bij of krachtens het eerste lid is bepaald (vierde lid). Ingevolge dit lid is het aangewezen warmtebedrijf verplicht aan de ACM onmiddellijk te melden indien de uitstoot van broeikasgassen meer is dan de gestelde norm. Als de ACM overeenkomstig het vijfde lid bij besluit vaststelt dat een aangewezen warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van een norm nog steeds meer broeikasgassen uitstoot dan deze norm, kan de ACM dit melden bij het college. Het college is dan verplicht om de aanwijzing in te trekken (artikel 2.9).

Artikel 2.21

In artikel 2.21, eerste lid, wordt aan ACM de bevoegdheid gegeven om een aangewezen warmtebedrijf voor een bepaalde periode een ontheffing te verlenen van de vastgestelde duurzaamheidsnormen indien dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een nieuwe duurzame warmtebron. Het aangewezen warmtebedrijf zal moeten aantonen dat het aannemelijk is dat het niet kan voldoen aan de normen doordat de realisatie van een nieuwe duurzame warmtebron niet uitvoerbaar is. Deze situatie is vooral van toepassing voor projecten met een volloprisico waar de exploitatie van de warmtebron pas realistisch wordt op het moment dat er genoeg aansluitingen zijn op de collectieve warmtevoorziening. Er is hier sprake van een tijdelijke situatie, omdat vanaf het moment dat er voldoende aansluitingen zijn gerealiseerd om de duurzame warmtebron in gebruik te kunnen nemen, de uitstoot van broeikasgassen direct zal afnemen. De ontheffingstermijn zal door ACM bepaald worden op basis van regels die verder beschreven kunnen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het is in ieder geval de bedoeling dat de periode waarvoor een ontheffing verleend kan worden gemaximeerd wordt. In geen geval wordt een overschrijding van de norm voor lange periodes mogelijk. Wel is het mogelijk dat de termijn waarvoor ontheffing wordt verleend op aanvraag van het aangewezen warmtebedrijf wordt verlengd (derde lid). Op grond van het tweede lid kan een aangewezen warmtebedrijf ontheffing aanvragen bij de ACM van de duurzaamheidsnorm als het gaat om een bestaande collectieve warmtevoorziening die afhankelijk is van een niet-duurzame warmtebron die de collectieve warmtevoorziening voor een groot deel van warmte voorziet. Het kan hier gaan om een bestaande collectieve warmtevoorziening met een gasketel als enige warmtebron. Als het aannemelijk is dat het aangewezen warmtebedrijf niet kan voldoen aan de duurzaamheidsnorm doordat de vervanging van deze niet-duurzame warmtebron door een duurzame warmtebron voor het warmtebedrijf vooralsnog niet uitvoerbaar is, kan de ACM een ontheffing verlenen. Ook deze ontheffing kan de ACM maar voor een bepaalde periode verlenen, met de mogelijkheid van een eventuele

verlenging op aanvraag van het aangewezen warmtebedrijf. Het is de bedoeling dat het aangewezen warmtebedrijf na die periode wel voldoet aan de duurzaamheidsnorm. De periode waarvoor een ontheffing verleend kan worden zal worden gemaximeerd en in geen geval wordt het overschrijden van de norm voor lange periodes toegelaten. Het aangewezen warmtebedrijf moet met behulp van het investeringsplan laten zien wanneer het van plan is om de collectieve warmtevoorziening te verduurzamen en onderhouden waarom de norm niet haalbaar is.

Artikel 2.22

Op grond van het eerste lid zal het aangewezen warmtebedrijf de verbruiker informeren over de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van de levering van warmte op de gespecificeerde factuur. In lagere regelgeving zal worden uitgewerkt welke informatie het aangewezen warmtebedrijf verplicht is aan de verbruiker te verstrekken. Op deze wijze is het voor een verbruiker transparant hoeveel broeikasgassen de collectieve warmtevoorziening uitstoot waarop deze is aangesloten. Het tweede lid biedt ook een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop de informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte aan de verbruiker verstrekt moet worden. Dit kan door de informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte in het bestuursverslag (ook wel duurzaamheidsrapportage genoemd) op te nemen maar in verband met de leesbaarheid voor de verbruiker is het wenselijk dat ook andere informatie beschikbaar wordt gesteld. Hiermee wordt ook een wettelijk basis voor het zogenaamde warmte-etiket gegeven. Het gaat hier om een vast format dat gebruikt moet worden om de informatie te verstrekken.

Artikel 2.23

Op grond van het eerste lid is het aangewezen warmtebedrijf verplicht elk jaar binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn betrouwbare informatie over de uitstoot van broeikasgassen op inzichtelijke wijze openbaar te maken.

In de praktijk blijkt het niet altijd makkelijk om de benodigde duurzaamheidsgegevens van de warmtebedrijven te achterhalen. Daarom wordt nu de bevoegdheid aan ACM gegeven om in het geval van vragen over de betrouwbaarheid van de duurzaamheidsrapportage ook een accountantsverklaring van de warmtebedrijven te kunnen eisen over de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van de levering van warmte aan verbruikers. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid. Door nadere regels te stellen over de door het aangewezen warmtebedrijf te verstrekken informatie over de duurzaamheid, zal verzekerd worden dat alle warmtebedrijven op een eenduidige en hierdoor eenvoudig te vergelijken manier over de duurzaamheid rapporteren.

Artikel 2.24

Eerste en tweede lid

Als een aangewezen warmtebedrijf een gebouweigenaar (waaronder een eigenaar verenigd in een VvE) die aangesloten wil worden op een collectieve warmtevoorziening een aanbod doet voor aansluiting op een collectieve warmtevoorziening, regelt dit artikel welke informatie het warmtebedrijf deze gebouweigenaar moet verstrekken. Het gaat hier om te geven informatie in alle situaties dat een warmtebedrijf een aanbod doet. Het kan gaan om een aanbod om te worden aangesloten op een bestaande collectieve warmtevoorziening dan wel op een nog aan te

leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening. Ook kan ook gaan om de situaties waarop artikel 2.25 ziet en waarin de gemeente heeft bepaald dat het gebruik van fossiele brandstoffen zal worden beëindigd en verwarming door een collectieve warmtevoorziening is aangewezen. Het eerste lid geeft aan welke informatie het aangewezen warmtebedrijf moet verstrekken. Het betreft hier grotendeels de informatie die ook bij een leveringsovereenkomst als bedoeld in artikel 2.30 overlegd moet worden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan deze informatieverplichting nader worden uitgewerkt (vijfde lid). Het voornemen is daarbij eveneens te regelen dat een aangewezen warmtebedrijf de gegevens, bedoeld in artikel 6:230m, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, bij het aanbod aan de gebouweigenaar verstrekt.

Bij een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening geldt op grond van het tweede lid afwijkend daarvan de bepaling dat het aangewezen warmtebedrijf de minimale en maximale tarieven van de te leveren goederen en diensten in verband met de levering van warmte die het aangewezen warmtebedrijf de eerste 3 jaar na aanvang van de levering van warmte in rekening zal kunnen brengen, moet overleggen. De minimale en maximale tarieven worden berekend op grond van de daadwerkelijk verwachte kosten van de te leveren goederen en diensten in verband met de levering van warmte. Hiermee wordt voorkomen dat een aangewezen warmtebedrijf de bandbreedte voor de eerste drie jaar kunstmatig laag houdt.

Derde en vierde lid

Het aangewezen warmtebedrijf kan op grond van het derde lid bij de Dienst voor het kadaster en de openbare registers de naam en adresgegevens van de gebouweigenaar opvragen. Als het aangewezen warmtebedrijf dit doet, is de Dienst voor het kadaster en de openbare registers verplicht deze gegevens te verstrekken. Het betreft hier een activiteit van het kadaster als bedoeld in artikel 2a, onderdeel d, van de Kadasterwet: ondersteuning en bevordering van economische activiteiten. Deze verplichting is opgenomen, omdat alleen met deze gegevens het aangewezen warmtebedrijf een gebouweigenaar een aanbod kan doen op grond van het eerste lid.

Uit het vierde lid volgt dat het aangewezen warmtebedrijf ook een systeembeheerder voor gas kan verzoeken informatie te verstrekken over de grootte van de gasaansluiting van een gebouw. De systeembeheerder is verplicht deze informatie te verstrekken. Met deze informatie kan het aangewezen warmtebedrijf bepalen of de aansluiting op de collectieve warmtevoorziening die van een grootverbruiker of kleinverbruiker zal zijn.

Artikel 2.25

Dit artikel geldt in aanvulling op artikel 2.24 in het geval in een omgevingsplan is bepaald dat het gebruik van gas als warmtevoorziening wordt beëindigd en verwarming door een collectieve warmtevoorziening is aangewezen. Het is dan de taak van een aangewezen warmtebedrijf een gebouweigenaar te voorzien van een aansluiting als deze te kennen heeft gegeven dit te willen (artikel 2.12, eerste lid, onderdeel h tot en met j). Het eerste lid van artikel 2.25 verplicht het aangewezen warmtebedrijf de gebouweigenaar in deze situatie een aanbod te doen. Het aangewezen warmtebedrijf doet het aanbod op een door het college vast te stellen tijdstip voordat de collectieve warmtevoorziening of de uitbreiding daarvan wordt aangelegd.

Als een gebouweigenaar binnen de door het aangewezen warmtebedrijf aangegeven termijn niet te kennen heeft gegeven het aanbod niet te aanvaarden (opt-out), heeft de gebouweigenaar het aanbod voor een aansluitovereenkomst stilzwijgend aanvaard (tweede en derde lid). Na

afloop van de termijn zal de gebouweigenaar die geen gebruik heeft gemaakt van de opt-out er door het aangewezen warmtebedrijf op gewezen worden dat hij stilzwijgend het aanbod van het warmtebedrijf om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening heeft aanvaard. Vervolgens krijgt hij overeenkomstig artikel 6:230o van het Burgerlijk Wetboek 14 dagen de gelegenheid om zonder opgave van redenen de aansluitovereenkomst te ontbinden. Deze ontbinding zal kosteloos geschieden.

Het vierde lid regelt dat het aangewezen warmtebedrijf de gebouweigenaar moet informeren wat de gevolgen zijn van als hij niet binnen de bij ministeriële regeling te bepalen termijn te kennen geeft het aanbod niet te aanvaarden.

Artikel 2.26

Artikel 2.26, eerste lid, regelt de situatie dat een gebouweigenaar na een aanbod als bedoeld in artikel 2.25 heeft aangegeven niet aangesloten te willen worden op een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening maar daar later op terugkomt en alsnog verzoekt om een aansluiting op een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening. Het aangewezen warmtebedrijf is dan verplicht deze gebouweigenaar op grond van artikel 2.25 opnieuw een aanbod te doen om aangesloten te worden. De opt-out procedure vindt dan opnieuw plaats.

Artikel 2.27

Artikel 2.27 is een vergelijkbare bepaling als artikel 2.34 voor de leveringsovereenkomst. Beide bepalingen gelden uitsluitend in de situatie dat een gebouweigenaar het aanbod om aangesloten te worden als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, heeft aanvaard of stilzwijgend heeft aanvaard. Op grond van het eerste lid kan de overeenkomst in beginsel niet worden opgezegd tot 3 jaar na aanvang van de levering van warmte van de collectieve warmtevoorziening. Hierop geldt een uitzondering in geval van sloop van het gebouw of in het geval binnen die 3 jaar de eigendom van het gebouw wordt overgedragen. De rechtsopvolger van de gebouweigenaar zal dan wederom een aanbod overeenkomstig artikel 2.25 krijgen en de mogelijkheid hebben van de opt-out.

Artikel 2.28

Artikel 2.28 geeft regels voor de situatie dat een nieuw gebouw in een warmtekavel wordt opgericht nadat op grond van artikel 2.25 de opt-out procedure is doorlopen. In dat geval zijn de artikelen 2.25 tot en met 2.27 van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die voornemens is om een gebouw op te richten de mogelijkheid krijgt om gebruik te maken van de opt-out. Omdat er nog geen gebouw staat, is er ook nog geen gebouweigenaar. In dat geval mag de projectontwikkelaar beslissen of het gebouw aangesloten wordt op de collectieve warmtevoorziening. Toekomstige eigenaren krijgen dan overeenkomstig artikel 2.25 een aanbod om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening en kunnen gebruik maken van de opt-out. Bij aanvaarding of stilzwijgende aanvaarding overeenkomstig artikel 2.25, eerste lid, geldt een verplichte aansluittermijn van 3 jaar.

Artikel 2.29

Het eerste lid regelt de afsluitvergoeding voor kleinverbruikers. Dit artikel geldt eveneens in het geval dat een gebouweigenaar het aanbod om aangesloten te worden als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, heeft

aanvaard of stilzwijgend heeft aanvaard en na afloop van de 3 jaar na aanvang van de levering van warmte van de collectieve warmtevoorziening, verzoekt om afsluiting van een collectieve warmtevoorziening. Het aangewezen warmtebedrijf kan een gebouweigenaar met een kleinverbruikersaansluiting die nadat het gebouw is aangesloten op de collectieve warmtevoorziening verzoekt om afgesloten te worden, een tarief in rekening brengen dat niet meer bedraagt dan het door de ACM vastgesteld maximale afsluittarief. Deze bepaling is van toepassing op gebouweigenaren en hun mogelijke rechtsopvolgers maar geldt ook indien een gebouw gesloopt wordt.

Het tweede lid regelt in aanvulling op het eerste lid de afsluitvergoeding voor grootverbruikers. Als een gebouweigenaar met een grootverbruikersaansluiting nadat het gebouw is aangesloten op de collectieve warmtevoorziening verzoekt om afgesloten te worden, kan het aangewezen warmtebedrijf voor de afsluiting een door de ACM vastgesteld maximum tarief in rekening brengen. Het aangewezen warmtebedrijf kan in aanvulling daarop ook een door de ACM vast te stellen opslag op dit tarief in rekening brengen. Dit tarief kan hoger worden vastgesteld indien het aangewezen warmtebedrijf door de afsluiting structureel geen redelijk rendement kan behalen of de afsluiting leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening. Het tweede lid zal pas als de tariefregulering voor fase 2 in werking is getreden van belang zijn voor het berekenen van de afsluitvergoeding voor grootverbruikers (artikelen 7.14 en 7.20).

Artikel 2.30

Eerste lid

In dit artikel is geregeld welke informatie een aangewezen warmtebedrijf moet verstrekken voordat de verbruiker is gebonden aan een leveringsovereenkomst. Allereerst moet een omschrijving van de te leveren goederen en diensten en de overeengekomen kwaliteitsniveaus daarvan verstrekt worden. Het gaat hier om de minimum- en maximumtemperatuur en de tarieven en voorwaarden waaronder deze goederen en diensten worden geleverd. Ook gaat het om het soort geleverde warmte (warmte voor ruimteverwarming of voor warm tapwater). Daarnaast moet een aangewezen warmtebedrijf de verbruiker informeren over terugbetalingsregelingen als de geleverde goederen en diensten niet aan de overeengekomen kwaliteitsniveaus voldoen.

Verder rust de verplichting op het aangewezen warmtebedrijf om de verbruiker te informeren over de kenmerken waaraan de binneninstallatie en de warmtebehoefte van het gebouw van een verbruiker moet voldoen. Het aangewezen warmtebedrijf is, omdat deze beschikt over de relevante technische informatie over de geleverde warmte (zoals de temperatuur en de druk waaronder deze geleverd wordt), het beste in staat om aan te geven aan welke kenmerken de binneninstallatie en het gebouw van de verbruiker moet voldoen om zeker te zijn van een veilig gebruik van warmte met een voldoende verwarming van de verblijfsruimte of het tapwater. Met gegevens over de warmtebehoefte weet de gebouweigenaar of zijn gebouw geïsoleerd moet worden of de ventilatie aangepast moet worden. Het is de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar om ervoor te zorgen dat het gebouw en de binneninstallatie aan deze kenmerken voldoet.

Ook wordt het aangewezen warmtebedrijf op grond onderdelen d en f, verplicht om de verbruiker te informeren inzake de minimale isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie die zij op grond van artikel 2.15, tweede lid, onderdelen c en d, ook in het uitgewerkt kavelplan moet opnemen. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat een verbruiker deze

informatie ook krijgt voorafgaand aan het sluiten van de leveringsovereenkomst en daarvoor dus niet afhankelijk is van het uitgewerkt kavelplan. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.7.3 van deze toelichting gaat het hier uitsluitend om een informatieverplichting en impliceert die verplichting niet dat het warmtebedrijf verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke realisatie van genoemde isolatiewaarden en kenmerken.

In samenhang met voornoemde informatieverplichting dient op grond van de onderdelen e en g, de gebruiker te worden geïnformeerd over dat warmte zal worden geleverd waarmee de verblijfsruimte van de gebruiker tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius kan worden verwarmd en dat tapwater wordt geleverd op een temperatuur – of te verwarmen is tot een temperatuur die – voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke bepalingen (de legionella-eis). Deze verplichtingen gelden uitsluitend indien in de leveringsovereenkomst is aangegeven dat de warmte voor het betreffende doel (ruimteverwarming en/of warm tapwater) wordt geleverd en indien het gebouw en daarin aanwezige binneninstallatie daadwerkelijk voldoet aan de hiervoor genoemde minimale isolatiewaarden en kenmerken. De informatieverplichtingen laten onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker voor een verstandig energieverbruik. Hierbij kan worden gedacht aan het op koude dagen niet langdurig openzetten van ramen of deuren. In dat geval zou een gebouw immers wel in voldoende mate verwarmd kunnen worden, maar zorgt de gebruiker er door zijn gedrag voor dit toch niet gebeurt. De informatieverplichtingen van het aangewezen warmtebedrijf waarborgen dat de gebruiker een wel overwogen besluit kan maken bij het aangaan van een leveringsovereenkomst met het aangewezen warmtebedrijf, zonder dat daarmee het warmtebedrijf verantwoordelijk wordt gemaakt voor de kenmerken van het gebouw waaraan warmte wordt geleverd.

De informatieverplichtingen in artikel 2.30 sluiten aan bij de bepalingen die in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen ter implementatie van de Richtlijn consumentenrechten (hierna: richtlijn 2011/83/EU). De voorschriften uit het Burgerlijk Wetboek gelden als een specifieke voorziening voor zover de gebruikers als consument in de zin van het Burgerlijk Wetboek kwalificeren. Gebruikers zijn consument als ze warmte kopen als natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Op grond van onder meer de artikelen 6:230m en 6:230t van het Burgerlijk Wetboek geldt reeds een aantal precontractuele verplichtingen waaraan het warmtebedrijf als warmteleverancier dient te voldoen bij het sluiten van een overeenkomst met een consument. Deze in het Burgerlijk Wetboek gestelde eisen zijn onverminderd van kracht op die overeenkomsten. Voor zover de overeenkomst op afstand met een consument wordt gesloten, kent artikel 230v van het Burgerlijk Wetboek bijvoorbeeld een aanvullende bepaling ten aanzien van de te verstrekken informatie. Bij een overeenkomst via koop op afstand zal deze bij consumenten binnen een redelijke termijn na het sluiten ervan bevestigd moeten worden (artikel 6:230v, zevende lid, van het Burgerlijk Wetboek). Omdat in de precontractuele fase overeenkomstig artikel 230m, eerste lid, al de inhoud van de overeenkomst is medegedeeld, zal dan kunnen worden volstaan met een mededeling dat het contract is gesloten.

Zzp-ers kunnen onder omstandigheden onder consumentenwetgeving vallen en de ACM kan al handhaven indien zij bescherming genieten op grond van de reflexwerking. Deze reflexwerking wordt in de jurisprudentie toegekend aan deze kleine ondernemers indien zij als een professionele partij beroeps- of bedrijfsmatig handelen echter zich materieel niet van een consument onderscheiden. Dit is het geval indien in de uitoefening van beroep of bedrijf overeenkomsten worden gesloten die buiten het gebied liggen van de eigenlijke professionele activiteit. In dergelijke

gevallen is hun positie vergelijkbaar met consumenten en genieten ze ook dezelfde bescherming.

Tweede en derde lid

Het tweede lid schrijft voor dat de verplichting van artikel 6:230v van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is op de informatieverplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf, bedoeld in het eerste lid. Ook de informatie die het warmtebedrijf dient te verstrekken op grond van het eerste lid, moet bij een overeenkomst via koop op afstand bij consumenten binnen een redelijke termijn na het sluiten ervan bevestigd worden (artikel 6:230v, zevende lid, van het Burgerlijk Wetboek).

Beoogd is in paragraaf 2.5.7. van dit wetsvoorstel de gebruiker die een leveringsovereenkomst aangaat met een aangewezen warmtebedrijf op gelijke wijze bescherming te bieden als een eindafnemer van elektriciteit of gas op grond van het voorstel voor een Energiewet. Om deze reden ontvangt een gebruiker ingevolge het derde lid voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst tot levering van warmte een samenvatting van de belangrijkste voorwaarden uit de overeenkomst. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 2.6, vierde lid, van de Energiewet.

Vierde lid

Nadere regels zullen worden gesteld over de inhoud van de leveringsovereenkomst alsmede over de informatie die het aangewezen warmtebedrijf al dan niet voorafgaand aan het sluiten van een leveringsovereenkomst aan gebruikers verstrekt. Daarbij zal aangesloten worden bij hetgeen voor eindafnemers van gas en elektriciteit op grond van artikel 2.6, zesde lid, van de Energiewet zal worden bepaald. Het voornemen is daarbij te regelen dat de informatie die op grond van artikel 6:230m, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek aan consumenten voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst moet worden verstrekt, ook voor te schrijven in het geval het aangewezen warmtebedrijf met andere gebruikers dan zij die kwalificeren als consument een leveringsovereenkomst aangaat.

Artikel 2.31

Artikel 2.12, eerste lid, onderdeel d, bevat de taak van warmtebedrijven warmte te leveren tegen transparante tarieven en onder transparante en redelijke voorwaarden. Dit is belangrijk voor gebruikers. Naast de informatie die bij het aangaan van de leveringsovereenkomst moet worden verstrekt moet een aangewezen warmtebedrijf de gebruikers ook informeren over voorgenomen wijzigingen van tarieven en de aan de leveringsovereenkomst verbonden voorwaarden (eerste lid).

Het tweede lid biedt de basis om nadere regels te stellen over het wijzigen en opzeggen van een leveringsovereenkomst tussen een aangewezen warmtebedrijf en gebruiker. Het voornemen is daarbij aan te sluiten bij hetgeen geregeld zal gaan worden voor de eindafnemer van elektriciteit en gas op grond van de Energiewet. Uitgangspunt zal daarbij zijn dat aangewezen warmtebedrijven gebruikers op een transparante en begrijpelijke manier rechtstreeks in kennis stellen van elke aanpassing van de tarieven en voorwaarden voor de levering van warmte, en hun daarbij wijzen op hun recht de overeenkomst op te zeggen wanneer zij van een dergelijk voornemen in kennis worden gesteld.

Artikel 2.32

Dit artikel strekt tot het bereiken van een hoog niveau van consumentenbescherming. Met het oog hierop is – vergelijkbaar met hetgeen op grond van artikel 2.10 Energiewet voor de levering van elektriciteit en gas wordt

voorgeschreven – bepaald dat als de voorwaarden verbonden aan een leveringsovereenkomst van het aangewezen warmtebedrijf met een kleinverbruiker gesteld op grond van de artikelen 2.30 en 2.31 niet worden nageleefd, dit de overeenkomst vernietigbaar maakt. Kleinverbruikers kunnen dan een vordering tot vernietiging indienen bij de rechter.

Artikel 2.33

Uit het eerste lid volgt dat een aangewezen warmtebedrijf schriftelijk reageert op een opzegging en voert deze uit. Indien een beëindiging van de levering niet mogelijk is om redenen, zoals opgenomen in het tweede lid, motiveert het aangewezen warmtebedrijf dit.

Het tweede lid regelt limitatief de gronden waarop een aangewezen warmtebedrijf geen gevolg kan geven aan een verzoek op opzegging van de leveringsovereenkomst. Dit is mogelijk indien het redelijkerwijs technisch niet mogelijk is de levering van warmte aan die verbruiker geheel te beëindigen of de beëindiging van de levering van warmte aan een verbruiker leidt tot aanzienlijk blijvend nadeel voor een andere verbruiker.

Artikel 2.34

In het eerste lid wordt voorgesteld dat de verbruiker zijn leveringsovereenkomst in beginsel niet kan ontbinden tot drie jaar na aanvang van de levering van warmte. Dit voorschrift geldt alleen in de situatie dat een gebouweigenaar het aanbod om aangesloten te worden als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, heeft aanvaard of stilzwijgend heeft aanvaard. De periode van 3 jaar geldt, omdat met deze verplichte termijn een aangewezen warmtebedrijf de zekerheid heeft een deel van zijn investeringen te kunnen terugverdienen. Bovendien hebben verbruikers dan de tijd om aan de collectieve warmtevoorziening te wennen en heeft het warmtebedrijf de gelegenheid om de verbruikers de aantrekkelijkheid ervan te laten inzien.

In het tweede lid worden twee gevallen uitgesloten van het verbod voor verbruikers om een leveringsovereenkomst te beëindigen. Het gaat om de situatie dat de verbruiker binnen 3 jaar na aanvang van de levering van warmte verhuist of de gebouweigenaar wordt afgesloten van de collectieve warmtevoorziening. In artikel 2.27 is geregeld dat een gebouweigenaar een aansluitovereenkomst vroegtijdig kan beëindigen indien hij de eigendom van het gebouw overdraagt dan wel het gebouw wordt gesloopt. Indien de rechtsopvolger bij een eigendomsoverdracht kiest voor afsluiting van de collectieve warmtevoorziening moet de verbruiker uiteraard de mogelijkheid hebben de leveringsovereenkomst op te zeggen.

Artikel 2.35

In aansluiting op hetgeen in de Energiewet bepaald is voor de huishoudelijke eindafnemer die een leveringsovereenkomst voor elektriciteit of gas heeft afgesloten, bepaalt dit artikel dat in beginsel bij het opzeggen door de kleinverbruiker van een leveringsovereenkomst voor warmte geen opzegvergoeding in rekening wordt gebracht. Uit het eerste lid volgt dat dit alleen mag als deze verbruiker zelf een overeenkomst met een vaste looptijd en een vooraf of tijdens de overeenkomst vast overeengekomen leveringstarief of een vaste leveringsvergoeding voor het einde van de looptijd opzegt en de opzegvergoeding in de overeenkomst is opgenomen. Bij een vaste leveringstarief is het redelijk dat het aangewezen warmtebedrijf schadeloos wordt gesteld voor de warmte die het verwachtte te leveren voor een bepaald tarief. In het geval een leveringsovereenkomst wordt opgezegd door het warmtebedrijf, bijvoorbeeld bij

wanbetaling, is het eveneens mogelijk een opzegvergoeding bij de kleinverbruiker in rekening te brengen (mits het gaat om een overeenkomst voor bepaalde tijd en vaste prijs of vergoeding). Uitgangspunt is dat de opzegvergoeding evenredig is en niet meer bedraagt dan het rechtstreekse economische verlies dat het aangewezen warmtebedrijf lijdt als gevolg van het opzeggen van de leveringsovereenkomst. In lagere regelgeving zullen nadere regels worden gesteld over de hoogte van de opzegvergoeding.

Artikel 2.36

Dit artikel bevat specifieke voorschriften met betrekking tot het informeren door het aangewezen warmtebedrijf van zijn verbruikers over facturen en factureringsinformatie. In het eerste lid is voorgesteld dat facturen en factureringsinformatie met betrekking tot de geleverde warmte periodiek en kosteloos aan de verbruiker wordt verstrekt.

De nadere invulling van deze verplichting en de wijze waarop dit gebeurt, wordt verder uitgewerkt in een ministeriële regeling. Bij het opstellen van deze regeling zal het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie als uitgangspunt worden genomen.

Artikel 2.37

Verbruikers van warmte hebben geen keuzevrijheid ten aanzien van een aangewezen warmtebedrijf, maar zijn gebonden verbruikers. Voorkomen moet worden dat het aangewezen warmtebedrijf de verbruikers waaraan hij warmte levert dwingt tot één of slechts enkele vormen van betaling. Daarom dient een aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.37 in ieder geval een ruime keuze uit betalingswijzen mogelijk te maken. Het verschil in kosten van de verschillende vormen van betaling mag door het aangewezen warmtebedrijf worden verdisconteerd in de prijs voor levering. Het is dus mogelijk verbruikers die minder kosten voor het aangewezen warmtebedrijf veroorzaken, zoals bijvoorbeeld het geval is bij automatische incasso, een lagere prijs in rekening te brengen.

Verder dient het aangewezen warmtebedrijf goed bereikbaar te zijn. Dit houdt in dat het aangewezen warmtebedrijf een duidelijk adres opgeeft, zodat de verbruiker weet waar hij zijn schriftelijke opmerkingen heen moet zenden. Verder moet het aangewezen warmtebedrijf voorzien in een e-mailadres en een goede telefonische bereikbaarheid. Telefonische wachttijden moeten beperkt zijn. Correspondentie moet vlot en op adequate wijze worden afgehandeld. In ieder geval moet het aangewezen warmtebedrijf binnen 10 werkdagen hebben gereageerd op (elektronische) correspondentie van verbruikers.

Artikel 2.38

Dit artikel betreft de door het aangewezen warmtebedrijf in te stellen (interne) klachtenprocedure voor verbruikers. De procedure dient transparant, kosteloos en eenvoudig te zijn. Het artikel komt overeen met een gelijkwaardige voorziening voor eindafnemers van elektriciteit en gas in de Energiewet (artikel 2.8). Nadere regels over de klachtenprocedure kunnen bij ministeriële regeling worden gesteld.

Artikel 2.39

Het eerste lid strekt ertoe dat een aangewezen warmtebedrijf een beleid voert gericht op het voorkomen van het wegens wanbetaling beëindigen van de levering van warmte. Uit het eerste lid volgt dat beëindiging van de levering moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Hiermee, en met in begrip van de verplichting op grond van artikel 2.18 van dit wetsvoorstel

voor aangewezen warmtebedrijven om maatregelen te nemen om te voorkomen dat de warmtelevering wordt onderbroken, worden verbruikers zo goed mogelijk beschermd.

Het tweede lid, onderdeel b, voorziet in de aanvullende mogelijkheid specifieke kleinverbruikers te beschermen tegen het beëindigen van levering in geval van wanbetaling. Het gaat dan bijvoorbeeld om verbruikers die om gezondheidsredenen afhankelijk zijn van de warmtelevering.

Het derde lid voorziet in een grondslag voor nadere regels. Daarbij zal worden aangesloten bij de bescherming die de artikelen 5 tot en met 7 van de Warmteregeling thans bieden.

Artikel 2.40

Uit artikel 2.40, eerste lid, volgt dat een aangewezen warmtebedrijf de aan de verbruiker in rekening te brengen kosten voor het verbruik van warmte baseert op het gemeten verbruik met een warmtemeter, warmtekostenverdeler of een voor een verbruiker inzichtelijke verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek. Het verbruik kan ook worden gemeten met een combinatie hiervan.

Bij de warmtelevering van een aangewezen warmtebedrijf ten behoeve van verbruikers in individuele woningen of gebouwen zal het verbruik van warmte gemeten worden met een warmtemeter. Het verbruik in appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen, zoals kantoorgebouwen en winkelcentra, kan het verbruik van warmte worden gemeten met behulp van een warmtekostenverdeelsystematiek. Dit kan nader worden onderscheiden in een verbruiksonafhankelijke- of van een verbruiksonafhankelijke verdeling waarbij er ook sprake kan zijn van een combinatie van het meten van het verbruik met een warmtemeter, warmtekostenverdeler of een verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek. Met deze terminologie is aansluiting gezocht bij de terminologie die gehanteerd wordt in de sector.

Bij een verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek wordt gemeten met behulp van een warmtemeter of een warmtekostenverdeler die het warmteverbruik per radiator registreert om het aandeel in de totaal gemeten warmte vast te stellen. Bij toepassing van een verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek (zonder warmtemeter of warmtekostenverdeler) worden de bij de verbruiker in rekening te brengen kosten niet gebaseerd op het verbruik van de afzonderlijke verbruiker. Dit betekent dat de kosten worden verdeeld naar rato van één of meer constante verdeelgrondslagen zoals per perceel, vloeroppervlak, inhoud van de woning.

<i>Individuele woningen/gebouwen</i>	<i>Appartementsgebouwen/multifunctionele gebouwen</i>	
Warmtemeter	Warmtekostenverdeelsystematiek (altijd in combinatie met totaal gemeten hoeveelheid warmte)	
	Verbruiksonafhankelijke verdeling	Verbruiksonafhankelijke verdeling
	Met warmtemeter	Met warmtekostenverdeler

Artikel 2.41

In het eerste lid is het uitgangspunt tot uitdrukking gebracht dat een aangewezen warmtebedrijf in beginsel een warmtemeter installeert waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is. De installatie is in ieder geval technisch haalbaar en kostenefficiënt indien de bestaande warmtemeter

wordt vervangen, een nieuwe leveringsaansluiting wordt gemaakt in een nieuw gebouw of een gebouw ingrijpend wordt gerenoveerd (tweede lid). Deze situaties zijn overgenomen uit artikel 9, eerste lid, van de richtlijn 2012/27/EU. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop wordt bepaald in welke andere situaties de installatie van een warmtemeter technisch haalbaar of kostenefficiënt is. Dit is op dit moment geregeld in artikel 8a van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen.

Als de installatie van een warmtemeter niet technisch haalbaar is en kostenefficiënt is dan volgt uit het derde lid dat het aangewezen warmtebedrijf een warmtekostenverdeler installeert. Dit is een meetsysteem dat het warmteverbruik van elke radiator meet ten behoeve van het vaststellen van het aandeel in de totaal gemeten warmte. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop wordt bepaald in welke situaties de installatie van een warmtekostenverdeler kostenefficiënt is.

Als ook een warmtekostenverdeler niet kostenefficiënt is, is het aangewezen warmtebedrijf op grond van het vierde lid verplicht een verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek te hanteren. Het vijfde lid schrijft voor dat een verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek uitgaat van een binnen de technische en financiële mogelijkheden zo nauwkeurig mogelijke benadering van het werkelijke aandeel in het totaal gemeten verbruik van een afzonderlijke verbruiker.

Het zesde lid schrijft voor dat een warmtekostenverdeler, de verbruiksonafhankelijke warmtekostenverdeelsystematiek en andere technische voorzieningen voor benadering, meting of registratie van het aandeel van een afzonderlijke verbruiker in het totale verbruik, aan de hand van daarvoor gangbare technische normen geïnstalleerd en toegepast worden.

Op grond van het zevende lid kan het aangewezen warmtebedrijf individueel verbruik van een verbruiker dat is gemeten door middel van een individuele meter, warmtekostenverdeler of een warmtekostenverdeelsystematiek corrigeren aan de hand van de ligging van de woonruimte in een gebouw en de gevolgen van leidingverliezen via transportleidingen. Deze mogelijkheid kan echter alleen worden toegepast indien een onroerende zaak gebouwd is voor 1 juli 2019. Het is een mogelijkheid waar warmtebedrijven gebruik van kunnen maken, maar het is niet verplicht. Nieuwe gebouwen worden standaard zodanig geïsoleerd dat het gebruik van correctiefactoren overbodig is. De correctiefactoren worden door warmtebedrijven vastgesteld met inachtneming van de daarvoor gangbare technische normen.

In het achtste lid is voorgesteld dat dit artikel onder verbruiker mede verstaat een eindgebruiker als bedoeld in artikel 10bis, eerste lid, eerste alinea van richtlijn 2012/27/EU (aan die richtlijn toegevoegd door richtlijn 2018/2002/EU). In deze richtlijn wordt onderscheid gemaakt tussen eindgebruikers en eindafnemers. De term eindafnemer ziet op natuurlijke personen of rechtspersonen die energie aankopen op basis van een rechtstreekse, individuele overeenkomst met een energieleverancier. De term eindgebruiker verwijst naar een bredere groep consumenten. Onder eindgebruikers vallen ook bewoners van afzonderlijke gebouwen of van afzonderlijke eenheden van appartementsgebouwen of multifunctionele gebouwen indien de levering aan deze eenheden vanuit een centrale bron gebeurt en de bewoners geen rechtstreekse of individuele overeenkomst met de energieleverancier hebben.

Artikel 2.42

In artikel 2.42 is geregeld dat een door een aangewezen warmtebedrijf geïnstalleerde warmtemeter of een warmtekostenverdeler op afstand uitleesbaar dient te zijn. In alle gevallen kan een kleinverbruiker verzoeken

om de op afstand uitleesbare meter niet op afstand uit te lezen. In die situatie kan de kleinverbruiker het verbruik zelf doorgeven aan het aangewezen warmtebedrijf. Bij een warmtekostenverdelers moet de stand periodiek worden opgenomen door het aangewezen warmtebedrijf of het meetbedrijf. De meetgegevens van een warmtemeter en warmtekostenverdelers die op afstand uitleesbaar zijn, kunnen met het oog op privacy ten hoogste eenmaal per 15 minuten worden gecollecteerd, gevalideerd of vastgesteld.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de eisen waaraan een warmtemeter en een warmtekostenverdelers ten minste voldoen, waarbij voor de warmtemeters en warmtekostenverdelers die op afstand uitleesbaar zijn in ieder geval geldt dat regels worden gesteld ten aanzien van de beveiliging van meetgegevens.

Artikel 2.43

Artikel 2.43 regelt dat een aangewezen warmtebedrijf op verzoek van producent of een producent van restwarmte in overleg treedt over het gebruik van de warmtebron voor het leveren aan warmte aan het aangewezen warmtebedrijf. Dit artikel ziet niet toe op toegang van een warmtebron tot een collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf ten behoeve van het transporteren van warmte naar een andere partij dan het aangewezen warmtebedrijf.

Teneinde de informatiepositie van de producent of een producent van restwarmte te verstevigen en te faciliteren dat deze met een gericht aanbod in overleg kan treden met het aangewezen warmtebedrijf geldt op grond van het tweede lid voor laatstgenoemde een informatieplicht. Op verzoek van de producent of producent van warmte verstrekt het aangewezen warmtebedrijf informatie over de vraag van het aangewezen warmtebedrijf naar de verwachte productiecapaciteit nu en in de toekomst. Het gaat dan meer specifiek om de additionele (duurzame) productiecapaciteit waarvoor het aangewezen warmtebedrijf mogelijk een warmtebron zoekt. Hierbij dient het aangewezen warmtebedrijf ook in te gaan op zijn behoefte aan productiecapaciteit in de toekomst. Indien er vraag is naar productiecapaciteit verstrekt het aangewezen warmtebedrijf ook de kenmerken hiervan. Hier gaat het bijvoorbeeld om de basislast, pieklast of back-up, maar ook de gewenste temperatuur. Verder verschaft het aangewezen warmtebedrijf ook informatie over de technische kenmerken van de collectieve warmtevoorziening, waaronder de druk, de temperatuur, de duurzaamheid van de warmte en het debiet. Tot slot worden ook het afnameprofiel en de jaarlijkse afname van de betreffende collectieve warmtevoorziening op verzoek overlegt aan de producent of producent van restwarmte.

In het derde lid wordt geregeld dat het aangewezen warmtebedrijf een deugdelijk gemotiveerde schriftelijke beslissing doet toekomen over het verlenen van toegang tot de collectieve warmtevoorziening.

Er kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over onder meer de termijnen waarbinnen het overleg tussen de warmteproducent en het aangewezen warmtebedrijf moeten plaatsvinden. Om te voorkomen dat een verzoekende warmteproducent op basis van een onvoldoende uitgewerkte casus een verzoek tot informatie kan indienen bij het warmtebedrijf, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook eisen gesteld worden aan het verzoek. Deze regels zien op het borgen van informatiegeïgheid en transparantie over het handelen van het aangewezen warmtebedrijf. Naar verwachting kunnen de betrokken partijen op deze wijze handelen op basis van realistische prognoses en wederzijdse verwachtingen. Additionele administratieve lasten, die een gevolg zouden kunnen zijn van verzoeken tot toegang, kunnen hierdoor zoveel mogelijk worden beperkt.

Artikel 2.44

Een aangewezen warmtebedrijf moet, om zijn taken te kunnen uitvoeren, onafhankelijk kunnen beslissen over het gebruik van het warmtenet. Daarom is in artikel 2.44, eerste lid, voorgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf moet beschikken over de eigendom van het warmtenet waarop diens aanwijzing betrekking heeft. Op deze manier wordt gegarandeerd dat het aangewezen warmtebedrijf de daaraan gerelateerde taken daadwerkelijk kan uitvoeren.

Het tweede lid regelt de situatie die ontstaat als het college een aanwijzing wijzigt waardoor de warmtekavel wordt verkleind, intrekt of een aanwijzing wordt overgedragen of komt te vervallen door het verloop van de termijn van de aanwijzing. Om de continuïteit van de warmtelevering te garanderen zal het aangewezen warmtebedrijf de eigendom van het warmtenet moeten overdragen aan het nieuw aangewezen warmtebedrijf. Op het moment van inwerkingtreding van artikel 12.10 zal de juridische eigendom van het warmtenet in een aantal gemeenten niet bij het aangewezen warmtebedrijf maar bij de gemeente liggen. Op grond van het overgangsrecht wordt deze situatie gerespecteerd. In een dergelijke situatie draagt het aangewezen warmtebedrijf alleen de economisch eigendom op het warmtenet over een opvolgend aangewezen warmtebedrijf.

Het vierde lid geeft regels voor de vergoeding waarop het aangewezen warmtebedrijf dat aanvankelijk was aangewezen recht heeft. Voorgesteld wordt dat het aangewezen warmtebedrijf recht heeft op een tegenprestatie die de marktwaarde van de verschaften rechten op het warmtenet vertegenwoordigt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels worden gesteld over de overdracht van de eigendom van het warmtenet en de tegenprestatie. In paragraaf 18.2.3 van deze toelichting is ingegaan op welke methodiek daarbij gehanteerd zal worden.

Dit wetsvoorstel regelt niet de overdracht van de eigendom van eventuele warmtebronnen of overeenkomsten met producenten. Het is aan de warmtebedrijven zelf om hierover afspraken te maken.

Artikel 2.45

Dit artikel schrijft voor dat het andere warmtebedrijf dat na instemming door het college op grond van artikel 2.10 de aanwijzing overgedragen heeft gekregen, de verbruikers van het warmtebedrijf dat de aanwijzing heeft overgedragen warmte levert onder dezelfde voorwaarden en tarieven als het laatst genoemde warmtebedrijf. Het nieuwe warmtebedrijf moet de leveringsovereenkomsten van het oude warmtebedrijf met zijn verbruikers respecteren en zonder wijziging overnemen. Hiermee wordt gewaarborgd dat verbruikers als gevolg van een overdracht van de aanwijzing niet te maken krijgen met andere voorwaarden en tarieven.

Artikel 2.46

Op grond van het eerste lid, is het aangewezen warmtebedrijf verplicht een jaarrekening en een bestuursverslag overeenkomstig titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek te publiceren. Daarbij zijn de artikelen 395a, 396, 397 en 403 van deze titel uitgezonderd. Deze artikelen zijn uitgezonderd om te voorkomen dat warmtebedrijven een beroep kunnen doen op de uitzonderingsgronden in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waardoor zij niet hoeven te voldoen aan deze verplichting. Transparantie over de bij verbruikers in rekening gebrachte prijs en de integrale kosten en opbrengsten van warmtebedrijven is namelijk gewenst. In het tweede lid is voorgesteld dat het bestuursverslag informatie bevat over de bij verbruikers in rekening gebrachte tarieven en

de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte. Deze eis heeft met name tot doel om transparantie richting de ACM en verbruikers over tarieven, kosten en opbrengsten te waarborgen.

Artikel 2.47

In situaties waarin een verbruiker woont of gevestigd is in een complex dat wordt verwarmd door warmte geleverd door een aangewezen warmtebedrijf, levert het warmtebedrijf die warmte veelal aan de verbruiker via het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. De verplichtingen voor een gebouweigenaar in deze situatie zijn opgenomen in artikel 2.47.

De gebouweigenaar die eigenaar is van een in pandig leidingstelsel dat wordt gebruikt voor de levering van warmte aan verbruikers en de individuele leveringsaansluiting van de verbruiker daarop, wordt op grond van het eerste lid, onderdeel a, verantwoordelijk voor het onderhoud van dit leidingstelsel en deze aansluiting. Daarmee is de gebouweigenaar ook verantwoordelijk voor de kosten die gepaard gaan met dit onderhoud. Het staat de gebouweigenaar en het aangewezen warmtebedrijf vrij om hier andere afspraken over te maken.

In het eerste lid, onderdeel b, wordt geregeld dat een gebouweigenaar medewerking dient te verlenen aan het verzoek van een aangewezen warmtebedrijf om een verbruiker die is aangesloten op zijn in pandig leidingstelsel af te sluiten. De verbruiker in het complex is immers niet zelf aangesloten op de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf, maar op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. Wanneer deze verbruiker afgesloten wil worden moet er afsluiting plaatsvinden van het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar en niet van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf. Het verzoek om afsluiting van de collectieve warmtevoorziening wordt echter gericht aan het aangewezen warmtebedrijf waarmee de verbruiker een leveringsovereenkomst heeft. De gebouweigenaar is geen partij bij de leveringsovereenkomst tussen de verbruiker en het aangewezen warmtebedrijf. Het aangewezen warmtebedrijf is, tenzij hij hierover met de gebouweigenaar afspraken heeft gemaakt, niet bevoegd om het gebouw binnen te gaan en de binneninstallatie van de verbruiker af te sluiten van het in pandig leidingstelsel. Om te verzekeren dat een verbruiker ook in deze gevallen kan worden afgesloten is hiermee geregeld dat de gebouweigenaar verplicht is medewerking te verlenen aan het verzoek van een aangewezen warmtebedrijf om een verbruiker af te sluiten, die is aangesloten op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar.

Het aangewezen warmtebedrijf is op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de levering van warmte en het uitkeren van storingscompensatie indien deze levering onderbroken wordt. Het is voor de verbruiker echter niet duidelijk waar een storing zich voordoet en voorkomen moet worden dat de verbruiker van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel het uitgangspunt gehanteerd dat de verbruiker storingscompensatie ontvangt van het aangewezen warmtebedrijf, maar wordt in het tweede lid, tevens bepaald dat, indien zich een storing voordoet in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar of de individuele leveringsaansluiting van de verbruiker daarop, de gebouweigenaar verplicht is de kosten te vergoeden van de compensatie, die het aangewezen warmtebedrijf als gevolg van de storing in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar moet uitkeren aan de verbruiker. Ook hier staat het de gebouweigenaar en het aangewezen warmtebedrijf vrij om andere afspraken te maken over het dragen van de kosten voor storingscompensatie bij een storing in een in pandig leidingstelsel of de individuele leveringsaan-

sluiting van de gebruiker. In het geval de gebouweigenaar het onderhoud van het in pandig leidingstelsel en de individuele leveringsaansluiting van de gebruiker daarop bijvoorbeeld heeft uitbesteed aan het aangewezen warmtebedrijf, ligt het voor de hand dat het aangewezen warmtebedrijf de kosten voor de compensatie van een storing niet op de gebouweigenaar kan verhalen.

Artikel 2.48

Artikel 2.48 stelt voor dat het de exclusieve taak is van een aangewezen warmtebedrijf warmtemeters en afleversets ter beschikking te stellen. Met het oog hierop is voorgesteld dat het een ander dan het aangewezen warmtebedrijf verboden is de taken, bedoeld in artikel 2.12, onderdelen m en o, uit te voeren. Het gaat hierbij om respectievelijk het ter beschikking stellen van een afleverset en een warmtemeter. Een verdere toelichting is gegeven in paragraaf 3.6, onder g en h, van deze toelichting.

Artikel 2.49

In verband met de handhavende bevoegdheden van het college en de ACM in paragraaf 9.2 is in artikel 2.49 voorgesteld dat het verboden is in strijd te handelen met voorschriften of beperkingen die aan de in dit artikel genoemde besluiten kunnen worden verbonden. Dit betekent dat bij een overtreding een last onder dwangsom opgelegd kan worden.

Artikel 3.1

Eerste lid

Op grond van artikel 3.1, eerste lid, kan het college een warmtebedrijf voor een klein collectief warmtesysteem een ontheffing verlenen van het verbod opgenomen in artikel 1.2, eerste lid. Op grond van artikel 1.2, eerste lid, is het verboden zonder aanwijzing van een warmtebedrijf warmte te transporteren en te leveren. Zonder de mogelijkheid een ontheffing aan te vragen van dit verbod zou de exploitatie van een klein collectief warmtesysteem voorbehouden zijn aan een aangewezen warmtebedrijf.

De ontheffing kan worden verleend voor een termijn van minimaal 20 en maximaal 30 jaar. Deze termijn is gelijk aan de termijn waarvoor een aanwijzing als bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, of 2.7, eerste lid, kan worden verleend. De ontheffing ziet op een in de ontheffing aangeduid gebied waar het klein collectief warmtesysteem wordt voorzien. Indien het gebied in een warmtekavel ligt, geldt voor dat gebied dat het aangewezen warmtebedrijf daar niet de exclusieve bevoegdheid heeft warmte te transporteren en te leveren. Dit volgt uit artikel 2.5, tweede lid, onderdeel b, en artikel 2.7, tweede lid, onderdeel b. Uit de systematiek van artikel 3.1, eerste lid, volgt dat indien een aanvraag wordt ingediend deze ook als eerste zal worden beoordeeld.

Tweede lid tot en met vijfde lid

Het tweede lid bepaalt dat warmtebedrijven hun voornemen om een ontheffing aan te vragen dienen te melden bij de ACM. In reactie op die melding zal de ACM aangeven of zij het nodig acht de organisatorische, technische en financiële kwaliteit van het warmtebedrijf te toetsen of dat een dergelijke toets niet noodzakelijk is. Uit het vijfde lid volgt dat het warmtebedrijf de reactie van de ACM en, indien de ACM een toets heeft verricht, een positief besluit van de ACM bij de ontheffingsaanvraag moet voegen. Als deze reactie en, indien de ACM een toets heeft verricht, een positief besluit van de ACM ontbreekt, zal de aanvraag buiten behandeling

worden gelaten. De ACM heeft deze bevoegdheid gekregen omdat verwacht wordt dat voor kleine collectieve warmtesystemen een controle vooraf veel risico's met betrekking tot leveringszekerheid kan voorkomen. Het voorkomen van deze risico's weegt zwaarder dan de toename van administratieve lasten.

Zesde lid

In het zesde en zevende lid zijn de criteria opgenomen voor de beoordeling van de aanvraag om een ontheffing. Het zesde lid is van toepassing als het gebied waarop de ontheffing betrekking heeft in een warmtekavel ligt waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen.

Het college beslist op grond van het zesde lid afwijzend op een aanvraag om een ontheffing indien het warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 3.6, of onvoldoende financieel in staat is de taken voor het gebied uit te voeren (onderdelen a en b). Evenmin zal een ontheffing verleend worden als het klein collectief warmtesysteem onlosmakelijk verbonden is met een ander klein collectief warmtesysteem en deze systemen gezamenlijk geen klein collectief warmtesysteem zijn (onderdeel c). Hiermee wordt voorkomen dat door het oneigenlijk opdelen van een collectieve warmtevoorziening de bepalingen uit hoofdstuk 2 worden vermeden. Als een klein collectief warmtesysteem voor zijn pieklevering of back up levering warmte inkoop bij een naastgelegen (klein) collectief warmtesysteem is nog steeds sprake van een zelfstandig functionerend systeem. Ook als het voor het college aannemelijk is dat op korte termijn het klein collectief warmtesysteem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief warmtesysteem meer zal zijn, wordt de aanvraag afgewezen (onderdeel d). Daarnaast wordt een aanvraag afgewezen indien door de ontheffing het aangewezen warmtebedrijf van de warmtekavel waarbinnen het ontheffingsgebied zich bevindt structureel geen redelijk rendement meer kan behalen of de ontheffing leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening van dit aangewezen warmtebedrijf (onderdeel e). De bewijslast ligt daarbij in eerste instantie bij het aangewezen warmtebedrijf. Het is aan het college om het aangewezen warmtebedrijf te informeren en op grond van artikel 4.8 van de Awb de gelegenheid te geven een zienswijze naar voren te brengen over het effect van de ontheffing op de tarieven. Tenslotte wordt een ontheffing afgewezen als het aannemelijk is dat de gevolgen voor verbruikers die warmte zullen afnemen van het klein collectief warmtesysteem redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn (onderdeel g). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de kosten voor de benodigde isolatie van het gebouw voor de gebouweigenaar te hoog zijn.

Zevende en achtste lid

Het zevende lid geeft aan in welke situaties het college een aanvraag om een ontheffing afwijst als het ontheffingsgebied buiten een warmtekavel ligt. Allereerst zal het college de aanvraag afwijzen als het warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 3.6, of onvoldoende financieel in staat is de taken voor het gebied uit te voeren (onderdelen a en b). Het college wijst de aanvraag verder af als het door de ontheffing moeilijk of onmogelijk wordt in dat gebied een collectieve warmtevoorziening door een nog aan te wijzen warmtebedrijf aan te leggen (onderdeel c). Het moet dan wel waarschijnlijk zijn dat in de toekomst voor dat gebied een warmtebedrijf zal worden aangewezen. Doel is te voorkomen dat een ontheffing de toekomstige verduurzaming van dat gebied belemmert. Hiervan kan sprake zijn als een collectieve

warmtevoorziening het duurzame alternatief is met de laagste maatschappelijke kosten, maar dat door de aanleg van een klein collectief warmtesysteem het minimum aantal aangeslotenen dat daarvoor nodig is niet wordt bereikt. Het is aan het college om dit te beoordelen en te onderbouwen, wat gemakkelijker is naarmate de plannen van de gemeente concreter zijn. Tot besluit zijn ook de in het zesde lid, onderdelen c, d en g genoemde afwijzingsgronden in deze situatie van toepassing (onderdeel d).

Als de ACM de financiële en bekwaamheid heeft getoetst, zal het college deze toets (onderdelen a en b) niet meer hoeven uit te voeren. Dit is geregeld in het achtste lid.

Tiende lid

Het tiende lid bevat een verplichting voor het warmtebedrijf om het college onmiddellijk te melden indien redelijkerwijs te voorzien is dat het collectief warmtesysteem waarvoor ontheffing is verleend geen klein collectief warmtesysteem meer is. Een warmtebedrijf voldoet dan niet langer meer aan de ontheffingsvoorwaarden. Met deze kennis is het college vervolgens verplicht de ontheffing op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel b, in te trekken.

Artikel 3.2

Op grond van het eerste lid kan het college de ontheffing wijzigen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een uitbreiding van het gebied. Voor de beoordeling gelden dezelfde regels als bij de verlening van de ontheffing.

Artikel 3.3

Eerste tot en met derde lid

Het college is in een aantal situaties verplicht de ontheffing in te trekken. Het gaat hier allereerst om de situatie dat het college een melding van de ACM heeft ontvangen waarin de ACM heeft vastgesteld dat er grond is de ontheffing in te trekken, omdat het warmtebedrijf niet langer in staat is een taak uit te voeren of vijf jaar na een eerste overschrijding van een duurzaamheidsnorm nog steeds meer broeikasgassen uitstoot dan is toegestaan. Ook wordt de ontheffing ingetrokken als de ACM het college heeft gemeld dat het warmtebedrijf een opdracht van de ACM op grond van artikel 2.13, vierde lid, niet nakomt. Het gaat hier om situaties die zodanig ernstig zijn dat intrekking van de ontheffing aan de orde is. Veelal zal de ACM voorafgaand aan een dergelijke melding het warmtebedrijf een opdracht hebben gegeven of zal de ACM handhavend hebben opgetreden. Intrekking van de ontheffing is pas aan de orde als de situatie niet langer verantwoord is, omdat de publieke belangen van betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid in het geding zijn.

Het tweede lid, onderdeel b, zorgt ervoor dat een ontheffing wordt ingetrokken wanneer het aantal op het klein collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers is gestegen boven het maximum van 1500 waardoor er geen sprake meer is van een klein collectief warmtesysteem. De warmtelevering zal dan niet langer onder de regulering van hoofdstuk 3 vallen, maar onder de regulering van hoofdstuk 2. Aanleiding voor het college om de ontheffing in te trekken kan de melding van het warmtebedrijf op grond van artikel 3.1, tiende lid zijn.

Het derde lid geeft het college de bevoegdheid in een aantal andere situaties de ontheffing in te trekken. Het college kan van deze bevoegdheid gebruik maken indien het warmtebedrijf de aan de ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet nakomt, het warmtebedrijf in de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft

verstrekt of het warmtebedrijf hierom heeft verzocht. Bij de invulling van deze bevoegdheid is het aan het college om een afweging te maken tussen het belang van de intrekking en de gevolgen van deze intrekking voor onder meer de publieke belangen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Deze intrekkinggronden zijn limitatief.

Vierde en vijfde lid

Het vierde en vijfde lid zijn voorgesteld om de continuïteit van de warmtelevering te borgen. Uit het vierde lid volgt dat een ontheffing pas kan worden ingetrokken als aan een ander warmtebedrijf voor hetzelfde gebied een ontheffing is verleend of als een ander warmtebedrijf op grond van artikel 2.5, eerste lid, of 2.7, eerste lid, is aangewezen voor het betreffende gebied. Vergelijkbaar met artikel 2.9, zesde lid, is in het zesde lid voorgesteld dat het college verplicht is om een plan op te stellen waarin is beschreven hoe de levering van warmte aan degenen die een leveringsaansluiting hebben op het klein collectief warmtesysteem kan worden gewaarborgd. Voor een nadere toelichting op de overwegingen ten aanzien van genoemde verplichting wordt verwezen naar paragraaf 3.7.5 van het algemene deel van deze toelichting en de toelichting op artikel 2.9, zesde lid.

Zesde lid

Indien de ontheffing wordt ingetrokken omdat het niet meer een klein collectief warmtesysteem is, dan wordt het warmtebedrijf door het bepaalde in het zesde lid van rechtswege een aangewezen warmtebedrijf. Hiervan is sprake als het aantal aansluitingen is toegenomen tot meer dan 1500 aansluitingen. Het gebied waarop de ontheffing betrekking had wordt dan geacht een warmtekavel te zijn. Vanaf dat moment gelden alle taken en verplichtingen van een aangewezen warmtebedrijf op grond van hoofdstuk 2.

Artikel 3.4

Een ontheffing kan op grond van artikel 3.4 met instemming van het college worden overgedragen aan een ander warmtebedrijf. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een warmtebedrijf wordt overgenomen door een ander warmtebedrijf. Het warmtebedrijf is ingevolge het tweede lid verplicht dit voornemen bij de ACM te melden. In het derde lid is net als bij het verlenen van de ontheffing de ACM de bevoegdheid gegeven naar aanleiding van deze melding het warmtebedrijf mede te delen dat zij de organisatorische en technische bekwaamheid en financiële situatie van het andere warmtebedrijf wil toetsen. Als de ACM hiertoe geen aanleiding ziet zal zij het warmtebedrijf hiervan in kennis stellen.

Uit het vijfde lid volgt vervolgens dat het warmtebedrijf bij de aanvraag om instemming met de overdracht van de ontheffing de reactie van de ACM op de melding en, indien de ACM een toets heeft verricht, het besluit van de ACM waarin is vastgesteld dat het andere warmtebedrijf over de vereiste kwaliteiten beschikt, moet overleggen. Als deze reactie en, indien de ACM een toets heeft verricht, een positief besluit van de ACM ontbreekt zal de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Op grond van het zesde lid wijst het college een aanvraag om instemming alleen af als het andere warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken of onvoldoende financieel in staat is om deze taken uit te voeren. Deze toets door het college blijft achterwege als de ACM deze toets al heeft uitgevoerd. Het college wijst de aanvraag ook af als het warmtebedrijf dat de ontheffing overneemt niet heeft ingestemd met de overdracht.

Artikel 3.5

Aangezien de ACM toezicht houdt op onder meer de naleving van het bij of krachtens de artikelen 3.6, 3.7 en 3.10 bepaalde is het van belang dat de ACM beschikt over de ontheffing, wijziging of intrekking van de ontheffing, of instemming met de overdracht van een ontheffing. In dit artikel is het college opgedragen een afschrift van deze besluiten aan de ACM te zenden.

Artikel 3.6

In artikel 3.6, eerste lid, zijn de taken van een warmtebedrijf met een ontheffing opgesomd. Deze taken zijn gelijk aan de taken van het aangewezen warmtebedrijf gegeven in artikel 2.12 met als verschil dat voor een warmtebedrijf dat een klein collectief warmtesysteem exploiteert de taken niet pas gelden als het college heeft ingestemd met een uitgewerkt kavelplan. Op grond van hoofdstuk 3 is het warmtebedrijf immers niet verplicht een uitgewerkt kavelplan op te stellen. In het derde lid is net als in artikel 2.12, derde lid, voorgesteld te regelen dat het warmtebedrijf ook in geval van het laten uitvoeren van werkzaamheden door een derde de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze werkzaamheden behoudt. Voor een toelichting op dit artikel wordt naar de toelichting bij artikel 2.12 verwezen.

Artikel 3.7

In artikel 3.7 is voorgesteld een groot aantal verplichtingen uit hoofdstuk 2 van overeenkomstige toepassing te laten zijn op het warmtebedrijf dat een ontheffing is verleend. Het gaat hier om de verplichtingen op grond van de artikelen 2.13, 2.18 tot en met 2.20, 2.22 tot en met 2.42, 2.45, 2.46, 2.48 en 2.49. Niet van toepassing zijn onder meer de bepalingen over het uitgewerkt kavelplan, het investeringsplan, de leveringszekerheidsrapportage en de financiële monitoring van de ACM. Zoals ook in paragraaf 4.1 van de toelichting is aangegeven, zijn een warmtebedrijf dat een klein collectief warmtesysteem exploiteert minder verplichtingen opgelegd om de administratieve lasten te beperken. Een dergelijke beperking is gerechtvaardigd gelet op het feit dat het een klein collectief warmtesysteem betreft. In artikel 3.8 is een specifieke bepaling opgenomen voor de financiële monitoring van het warmtebedrijf door de ACM. Ook is in artikel 3.9 een specifieke bepaling opgenomen op basis waarvan het warmtebedrijf elke drie jaar een plan opstelt waarin ingegaan wordt op de wijze waarop de leveringszekerheid wordt geborgd en de wijze waarop de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, bepaalde duurzaamheidsnormen van bereikt zullen worden.

Artikel 3.8

Artikel 3.8 maakt het voor de ACM mogelijk het warmtebedrijf en de groep waartoe dit warmtebedrijf behoort financieel te monitoren en te beoordelen of het warmtebedrijf organisatorisch en technisch nog steeds voldoende bekwaam is om de taken uit te kunnen voeren. Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 2.14 dat gaat over de financiële monitoring van een aangewezen onderneming maar wijkt op een aantal punten af. Op grond van het eerste lid is een warmtebedrijf waaraan een ontheffing is verleend verplicht elke drie jaar een plan op te stellen met een beschrijving van de organisatorische en technische bekwaamheid van het warmtebedrijf. Ook de financiële situatie van het warmtebedrijf en de groep waartoe het warmtebedrijf behoort zal omschreven moeten worden. Bij of krachtens algemene maatregel zullen regels worden gesteld over de eisen aan de financiële situatie van het warmtebedrijf.

Anders dan bij een aangewezen warmtebedrijf zal dit plan niet elk jaar aan de ACM gezonden moeten worden. In plaats daarvan zal de ACM op grond van het tweede lid het plan bij het warmtebedrijf kunnen opvragen. Het warmtebedrijf mag de informatie op bedrijfsniveau aanleveren en hoeft dit niet uit te splitsen naar gebied waarvoor een ontheffing voor is verleend.

In aanvulling daarop is het warmtebedrijf op grond van het derde lid verplicht de ACM te melden als redelijkerwijs te voorzien is dat de financiële situatie van het warmtebedrijf of de groep significant verslechtert. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven wanneer hiervan sprake is. Een dergelijke melding kan aanleiding voor de ACM zijn om het warmtebedrijf op te dragen maatregelen te treffen of het plan te wijzigen om zodoende de organisatorische en technische bekwaamheid of de financiële situatie te verbeteren. Het warmtebedrijf of een rechtspersoon of vennootschap die deel uitmaakt van de groep zijn verplicht gevolgd te geven aan deze opdracht.

Artikel 3.9

Artikel 3.9 schrijft voor dat een warmtebedrijf elke drie jaar een plan opstelt waarin ingegaan wordt op de leveringszekerheid en het bereiken van de bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, bepaalde duurzaamheidsnormen. Deze bepaling is voorgesteld, omdat artikel 2.17 niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op kleine collectieve warmtesystemen om de administratieve lasten voor het warmtebedrijf te beperken. Het warmtebedrijf is in plaats daarvan verplicht een plan op te stellen waarin een beschrijving is gegeven van de wijze waarop gedurende de komende drie jaar de leveringszekerheid wordt geborgd, welke risico's voor de leveringszekerheid zich gedurende die drie jaar kunnen voordoen en op welke wijze deze risico's ondervangen zullen worden. In aanvulling daarop moet het warmtebedrijf in het plan een beschrijving geven van de wijze waarop het warmtebedrijf de duurzaamheidsnormen voornemens is te bereiken.

Uit het tweede lid volgt dat het warmtebedrijf alleen gehouden is het plan op verzoek van de ACM of het college te verstrekken. De ACM kan vervolgens ambtshalve of op advies van het college opdragen het plan te wijzigen. Het warmtebedrijf is verplicht de opdracht uit te voeren en de in het plan opgenomen maatregelen uit te voeren.

Artikel 3.10

Op grond van artikel 3.10 kan een warmtebedrijf ontheffing aanvragen bij de ACM van de duurzaamheidsnormen van artikel 2.20, eerste lid, als het gaat om een klein collectief warmtesysteem dat afhankelijk is van een niet-duurzame warmtebron die het klein collectief warmtesysteem voor een groot deel van warmte voorziet. Het kan hier gaan om een klein collectief warmtesysteem met een gasketel als enige warmtebron. Als het aannemelijk is dat het warmtebedrijf niet kan voldoen aan de duurzaamheidsnormen doordat de vervanging van deze niet-duurzame warmtebron door een duurzame warmtebron voor het warmtebedrijf niet uitvoerbaar is, kan de ACM een ontheffing verlenen die op grond van het tweede lid op aanvraag van het warmtebedrijf kan worden verlengd.

Artikel 3.11

In artikel 3.11, eerste lid, is – net als in artikel 2.44, eerste lid – geregeld dat een warmtebedrijf waaraan een ontheffing is verleend, beschikt over de eigendom van het warmtenet van een klein collectief warmtesysteem. Op deze manier wordt gegarandeerd dat een warmtebedrijf kan beschikken

over het warmtenet en de taken die daaraan gerelateerd zijn daadwerkelijk kan uitvoeren.

Het tweede lid regelt de situatie die ontstaat als het college een ontheffing wijzigt waardoor het gebied waarvoor deze geldt wordt verkleind, intrekt of een ontheffing wordt overgedragen of komt te vervallen door het verloop van de termijn van de ontheffing. Om de continuïteit van de warmtelevering te garanderen zal het warmtebedrijf de eigendom van het warmtenet moeten overdragen aan een ander warmtebedrijf dat een ontheffing wordt verleend.

Het derde en vierde lid geeft regels voor de vergoeding waarop het warmtebedrijf dat aanvankelijk in het bezit was van de ontheffing recht heeft. Voorgesteld wordt dat het warmtebedrijf recht heeft op een tegenprestatie die de marktwaarde van de verschaften rechten op het warmtenet vertegenwoordigt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de overdracht van de eigendom van het warmtenet en de tegenprestatie. In paragraaf 18.2.3 van deze toelichting is ingegaan op welke methodiek daarbij gehanteerd zal worden.

Artikel 3.12

In verband met de handhavende bevoegdheden van het college en de ACM in paragraaf 9.2 is in artikel 3.12 bepaald dat het verboden is in strijd te handelen met een voorschrift of beperking die aan een besluit op grond van hoofdstuk 3 kan worden verbonden. Dit betekent dat bij een overtreding een last onder dwangsom opgelegd kan worden.

Artikel 4.1

Eerste lid

Artikel 4.1 introduceert een meldplicht voor een verhuurder of een VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm (zoals een coöperatieve vereniging). Aan het college moeten zij de voorgenomen levering en het voorgenomen transport van warmte aan hun huurders of leden melden. Dit impliceert dat als er enkel sprake is van levering van warmte dit ook gemeld dient te worden.

Er gelden twee uitzonderingen op de meldplicht. Ten eerste hoeft een verhuurder of een VvE het transport en de levering van warmte aan ten hoogste 10 natuurlijke personen of rechtspersonen met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kW niet te melden aangezien die warmtelevering niet gereguleerd is (zie artikel 1.2, eerste lid, onderdeel d). Het gaat hier bijvoorbeeld om een appartementencomplex met een eigen WKO-installatie. Een verhuurder of VvE die warmte levert aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon met een individuele leveringsaansluiting groter dan 100 kW is wel meldplichtig. Ten tweede hoeft een verhuurder of VvE die warmte doorlevert dit niet te melden, aangezien dit niet onder de verbodsbepaling van artikel 1.2 valt (zie artikel 1.2, eerste lid, onderdelen e en f) en daarmee is toegestaan.

Tweede en derde lid

Op basis van de melding gaat het college vervolgens na of het noodzakelijk is dat de verhuurder of VvE een ontheffing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, aanvraagt. Een beoordeling van een ontheffing kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn als de levering van warmte mogelijk ongewenste effecten heeft op de huidige of toekomstige collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf. Als dat naar het oordeel van het college het geval kan zijn, kan het college op grond van het tweede lid binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn na ontvangst van

de melding dat aan de verhuurder of VvE aangeven. De verhuurder of VvE zal dan een ontheffing moeten aanvragen om de warmte te kunnen leveren en te transporteren. Als het college tot de conclusie komt dat een ontheffing niet noodzakelijk is kan het college de termijn laten verlopen of eventueel aan de verhuurder of VvE binnen die termijn melden dat een aanvraag om een ontheffing niet nodig is. Het derde lid regelt dat dan geacht wordt een ontheffing te zijn verleend van het verbod van artikel 1.2, eerste lid. Dit is een appellabel besluit.

Met de in artikel 4.1 opgenomen meldplicht is beoogd de bestuurlijke lasten voor het college zoveel mogelijk te beperken en het college de mogelijkheid te geven, daar waar nodig, de voorgenomen warmtelevering en het voorgenomen warmtetransport inhoudelijk te toetsen op onder andere de effecten op de huidige of toekomstige collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf. Indien het gebied waarop de voornemens zien in een warmtekavel ligt, zal het aangewezen warmtebedrijf voor dat gebied niet de exclusieve bevoegdheid hebben warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers. Dit volgt uit artikel 2.5, tweede lid, onderdeel d, en 2.7, tweede lid, onderdeel d.

Artikel 4.2

Eerste lid

Op grond van artikel 4.2, eerste lid, kan het college een verhuurder of VvE voor de voorgenomen levering en het voorgenomen transport van warmte bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, een ontheffing verlenen. Zonder de mogelijkheid een ontheffing aan te vragen van dit verbod zou de levering van warmte van een verhuurder of VvE aan zijn verhuurders of leden voorbehouden zijn aan een aangewezen warmtebedrijf. De ontheffing kan worden verleend voor een termijn van minimaal 20 en maximaal 30 jaar. Deze termijn is gelijk aan de termijn waarvoor een aanwijzing op grond van artikel 2.5, eerste lid, en 2.7, eerste lid, en een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem kan worden verleend. Indien het gebied waarop de ontheffing ziet in een warmtekavel ligt, geldt voor dat gebied dat het aangewezen warmtebedrijf niet de exclusieve bevoegdheid heeft warmte te transporteren en warmte te leveren. Dit volgt uit artikel 2.5, tweede lid, onderdeel e, en 2.7, tweede lid, onderdeel e.

Tweede en derde lid

In het tweede en derde lid zijn de criteria voor de beoordeling van de aanvraag om een ontheffing opgenomen. Dit toetsingskader vertoont grote gelijkenis met dat voor het verlenen van een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem. Ook bij de ontheffing voor de voorgenomen warmtelevering door een verhuurder of VvE zal het college beoordelen of er ongewenste effecten zijn op de huidige of toekomstige collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf. Zo beslist het college op grond van tweede lid afwijzend op een aanvraag indien door de ontheffing het aangewezen warmtebedrijf van de warmtekavel waarbinnen het ontheffingsgebied zich bevindt structureel geen redelijk rendement meer kan behalen. Ook als de ontheffing leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf wijst het college de aanvraag om ontheffing af. Het derde lid geeft aan in welke situaties het college een aanvraag om een ontheffing afwijst als het ontheffingsgebied in een warmtekavel of buiten een warmtekavel ligt. Het college wijst de aanvraag uitsluitend af als door

de ontheffing het moeilijk of onmogelijk wordt in dat gebied een collectieve warmtevoorziening door een nog aan te wijzen warmtebedrijf aan te leggen. Wel moet het waarschijnlijk zijn dat in de toekomst voor dat gebied een warmtebedrijf zal worden aangewezen. Hiermee wordt voorkomen dat een ontheffing de toekomstige verduurzaming van een warmtekavel belemmert. Hiervan kan sprake zijn als een collectieve warmtevoorziening het duurzame alternatief is met de laagste maatschappelijke kosten en dat door de aanleg van het warmtesysteem door de verhuurder of VvE het minimum aantal aangeslotenen dat daarvoor nodig is niet wordt bereikt.

Artikel 4.3

Een verhuurder of een VvE die een ontheffing heeft verkregen of waarvoor het verbod van artikel 1.2, eerste lid, op grond van artikel 4.1, derde lid, niet geldt, is verplicht het college een significante wijziging van de levering en het transport te melden. Van een significante wijziging is bijvoorbeeld sprake als een de warmtevoorziening substantieel wordt uitgebreid.

Naar aanleiding van deze melding kan het college binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn na ontvangst van de melding aangeven dat de verhuurder of VvE een ontheffing moet aanvragen. Het kan namelijk zo zijn dat de verhuurder of VvE destijds kon volstaan met een melding op grond van artikel 4.1, eerste lid, maar dat het college het met deze significante wijziging wel noodzakelijk vindt dat een ontheffing wordt aangevraagd. Daarnaast kan het college ook voorschrijven dat de verhuurder of VvE die al een ontheffing had, een wijziging van de ontheffing moet aanvragen. Uit het vijfde lid volgt onder meer dat het beoordelingskader van artikel 4.2 van overeenkomstig toepassing is op een wijziging van de ontheffing.

Artikel 4.4

Het college kan de ontheffing uitsluitend intrekken indien de aan de ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet worden nagekomen, als in de aanvraag om ontheffing onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt of de houder daarom heeft verzocht. Bij de invulling van deze bevoegdheid is het aan het college om een afweging te maken tussen het belang van de intrekking en de gevolgen van deze intrekking voor onder meer de leveringszekerheid.

Het tweede lid is voorgesteld om de continuïteit van de warmtelevering te borgen. Onderdeel a regelt dat een ontheffing pas kan worden ingetrokken als aan een andere verhuurder een ontheffing is verleend. Het is ook mogelijk dat een warmtebedrijf de warmtelevering als (onderdeel van) een klein collectief warmtesysteem overneemt of dat de warmtelevering onderdeel wordt van de warmtelevering door een aangewezen warmtebedrijf. Met het oog hierop is in de onderdelen b en c voorgesteld dat de ontheffing pas kan worden ingetrokken als aan een warmtebedrijf een ontheffing op grond van artikel 3.1, eerste lid, is verleend of voor het gebied een warmtebedrijf is aangewezen.

Artikel 4.5

Een ontheffing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, kan alleen worden overgedragen aan een andere verhuurder of VvE indien deze warmte levert en transporteert als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid.

Het college houdt op grond van artikel 9.1, tweede lid, toezicht op de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 4.1, 4.3, 4.5 en 4.7. Met het oog hierop is het van belang dat de verhuurder of een VvE de overdracht van een ontheffing meldt aan het college.

Artikel 4.6

In artikel 4.6 is voorgesteld dat op de levering en het transport van warmte door een verhuurder of VvE aan zijn huurder of zijn leden, een beperkt aantal verplichtingen uit hoofdstuk 2 gelden. Het gaat hier om de regels over de factuur (artikel 2.36) en de verplichtingen over het meten van het verbruik van warmte (artikelen 2.40 tot en met 2.42). Deze verplichtingen vloeien voort uit richtlijn 2012/27/EU en zijn ook van toepassing op de levering van warmte door een verhuurder of VvE waarop dit hoofdstuk betrekking heeft.

Artikel 4.7

In verband met de handhavende bevoegdheden van het college in paragraaf 9.2 van het wetsvoorstel is in artikel 4.7 bepaald dat het verboden is in strijd te handelen met een voorschrift of beperking die aan een ontheffing kan worden verbonden. Dit betekent dat het college bij een overtreding een last onder dwangsom kan opleggen.

Artikel 5.1

In artikel 5.1 is de procedure voor de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder beschreven.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid kan de Minister op aanvraag van een onderneming een warmtetransportbeheerder aanwijzen. Uit de systematiek van artikel 5.1, eerste lid, volgt dat indien een aanvraag wordt ingediend deze ook als eerste zal worden beoordeeld. De aanwijzing kan worden verleend voor een termijn van minimaal 20 en maximaal 30 jaar. Deze termijn is gelijk aan de termijn waarvoor een aanwijzing voor een collectieve warmtevoorziening en een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem kan worden verleend. De aanwijzing geldt voor een in de aanwijzing aangeduid geografisch afgebakend gebied waar het warmtetransportnet wordt voorzien.

Uit het eerste lid volgt dat de warmtetransportbeheerder in het gebied waarop de aanwijzing betrekking heeft exclusief bevoegd is de taken, bedoeld in artikel 5.6, eerste lid, uit te voeren. Het is andere personen dan de warmtetransportbeheerder verboden een dergelijke taak in dat gebied uit te voeren. De reden hiervoor is dat het van belang is dat het warmtetransportsysteem als geheel integraal beheerd en geëxploiteerd wordt. De exclusieve bevoegdheid heeft alleen betrekking op activiteiten die samenhangen met de taken van de warmtetransportbeheerder. Het is andere partijen bijvoorbeeld niet toegestaan om in het aanwijzingsgebied van de warmtetransportbeheerder een net aan te leggen dat de kenmerken heeft van een warmtetransportnet. Alle andere vormen van transport van warmte die op grond van dit wetsvoorstel niet zijn voorbehouden aan de warmtetransportbeheerder zijn binnen dat gebied wel toegestaan.

Tweede tot en met vierde lid

Om aangewezen te worden dient de aanvrager voldoende bekwaam en financieel gezond te zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast moet de onderneming voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van eigendom en onafhankelijkheid in de artikelen 5.11, 5.12 en 5.14. Met het oog hierop is voorgeschreven dat de warmtetransportbeheerder voordat deze een aanvraag om aangewezen te worden bij de Minister kan indienen, een aanvraag indient bij de ACM waarin de ACM verzocht wordt

vast te stellen of de onderneming voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken, voldoende financieel in staat is de taken uit te voeren en voldoet aan de voorwaarden gesteld in de artikelen 5.11, 5.12 en 5.14. De ACM toetst of de aanvrager aan deze criteria voldoet en kan, indien de onderneming niet volledig voldoet, voorschriften of beperkingen opleggen waaraan voldaan moet worden om aangewezen te kunnen worden. Het betreft hier een appellabel besluit.

Uit het vierde lid volgt dat de onderneming een besluit waarin de ACM dit vaststelt vervolgens bij de aanvraag om aangewezen te worden moet bijvoegen. Alleen als de ACM in dat besluit heeft geconcludeerd dat de onderneming voldoende financieel, organisatorisch en technisch in staat is de taken uit te voeren, zal de aanvraag bij de Minister in behandeling worden genomen. Ook indien een besluit van de ACM ontbreekt zal de Minister de aanvraag buiten behandeling laten, omdat er geen sprake is van een volledige aanvraag.

Vijfde lid

De aanwijzing van een warmtetransportbeheerder is een bevoegdheid van de Minister maar de aanwijzing vindt plaats in nauwe samenspraak met de regio. Voordat de Minister overgaat tot aanwijzing wint de Minister ingevolge het vijfde lid advies in van het college van de gemeente en gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied de levering van warmte naar redelijke verwachting zal plaatsvinden en op wiens grondgebied de warmtebronnen zich bevinden waarvan gebruik zal worden gemaakt.

Zesde lid

Het zesde lid stelt voor dat de Minister uitsluitend een aanwijzing verleent indien het in het belang van de regionale warmtevoorziening noodzakelijk is een warmtetransportbeheerder voor het warmtetransportnet aan te wijzen. Daarbij wordt gekeken of er sprake is van een situatie met een grootschalig aanbod van meerdere warmtebronnen die de lokale warmtebehoefte structureel overstijgt en die met een warmtetransportnet op de meest doelmatige wijze beschikbaar kan worden gemaakt (onderdeel a). Voorts wordt gekeken of er naar verwachting meerdere afzonderlijke afnemers in verschillende gemeenten in de regio warmte van het warmtetransportnet zullen afnemen (onderdeel b). Ook is een aanwijzing uitsluitend aan de orde als het beschikbaar maken van de warmtebronnen alleen door de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder leidt tot een efficiënte warmtransitie in de regio en niet door de samenwerking tussen warmtebedrijven (onderdeel c). Hiermee wordt bedoeld dat het ontsluiten van het warmteoverschot door onderlinge samenwerking tussen partijen in de regio niet of niet op maatschappelijk optimale wijze tot stand kan komen.

Wanneer aan één of meerdere van deze criteria niet wordt voldaan zal de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder naar verwachting niet noodzakelijk zijn in het belang van de regionale warmtevoorziening. Het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder dient immers niet als een laagdrempelige oplossing voor regionale afstemmingsvraagstukken. Het enkele feit dat een collectieve warmtevoorziening in een bepaalde regio na verloop van tijd groot in omvang wordt is dus geen reden om een warmtetransportbeheerder aan te wijzen. De regulering van collectieve warmtevoorzieningen in hoofdstuk 2 is ook bedoeld voor collectieve warmtesystemen van grote omvang. Met name in regio's waar al grootschalige collectieve warmtesystemen aanwezig zijn of waar ook volstaan kan worden met onderlinge afspraken tussen een beperkt aantal partijen als warmtebronnen en afnemers, ligt het niet voor de hand een

warmtetransportbeheerder aan te wijzen met alle eisen ten aanzien van eigendom en onafhankelijkheid die daarmee gepaard gaan. De kosten van het verkrijgen van de aanwijzing kan de Minister op grond van artikel 11.2 in rekening worden gebracht bij de aanvrager. De kosten die ACM maakt ter uitvoering van het tweede lid kunnen in rekening worden gebracht op basis van artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

Artikel 5.2

Op grond van artikel 5.2 kan de Minister de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder wijzigen. Dit kan de Minister ambtshalve of op aanvraag van een warmtetransportbeheerder doen. Het toetsingskader van de aanwijzingsprocedure opgenomen in artikel 5.1, vijfde tot en met negende lid, is van overeenkomstige toepassing op deze wijziging. De verplichting om de gemeente en gedeputeerde staten die belang hebben bij het warmtetransport zoals voorgeschreven in artikel 5.1, vijfde lid, is alleen van toepassing indien de wijziging van de aanwijzing ziet op een wijziging van het gebied waarvoor de warmtetransportbeheerder is aangewezen. Bij een wijziging van het gebied waarvoor de aanwijzing geldt doet immers alleen deze bepaling ter zake.

Artikel 5.3

De Minister trekt de aanwijzing in een aantal situaties in. In het eerste en tweede lid is voorgesteld dat als de ACM aan de Minister meldt dat zij een besluit heeft genomen waarin de ACM heeft vastgesteld dat er grond is de aanwijzing in te trekken, omdat de warmtetransportbeheerder niet langer in staat is een taak als bedoeld in artikel 5.6, eerste lid, uit te voeren of in strijd handelt met artikel 5.7, vierde lid, de Minister verplicht is de aanwijzing in te trekken. Het gaat hier om situaties die zodanig ernstig zijn dat intrekking van de aanwijzing aan de orde is. Veelal zal de ACM voorafgaand aan een dergelijke melding de warmtetransportbeheerder een opdracht hebben gegeven op grond van artikel 5.7, vierde lid, of zal de ACM handhavend hebben opgetreden. Intrekking van de aanwijzing is pas aan de orde als de situatie niet langer verantwoord is, omdat door het niet langer uit kunnen voeren van een taak en het niet nakomen van een verplichting onder meer het publieke belang van betrouwbaarheid van het warmtetransport in het geding komt.

Daarnaast kan de Minister op grond van het derde lid een aanwijzing intrekken indien de warmtetransportbeheerder de aan de aanwijzing verbonden voorschriften of beperkingen niet nakomt, een warmtetransportbeheerder in de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of de warmtetransportbeheerder hierom verzoekt. Bij de invulling van deze bevoegdheid is het aan de Minister om een afweging te maken tussen het belang van de intrekking en de gevolgen van deze intrekking voor de betrouwbaarheid van het warmtetransport.

Het vijfde lid is voorgesteld om de continuïteit van het warmtetransport en daarmee de levering van warmte in de regio te borgen. Een aanwijzing kan pas worden ingetrokken als een andere warmtetransportbeheerder is aangewezen voor het desbetreffende warmtetransportnet. Vanaf dat moment rusten alle taken en verplichtingen op grond van hoofdstuk 5 op de nieuw aangewezen warmtetransportbeheerder.

Artikel 5.4

Als een warmtetransportbeheerder de aanwijzing wil overdragen aan een andere onderneming dan zal de Minister daarmee moeten instemmen. In dat geval is het met name van belang dat de nieuwe onderneming voldoet

aan een aantal criteria voordat de aanwijzing als warmtetransportbeheerder kan worden overgedragen.

Met het oog hierop is voorgeschreven dat de warmtetransportbeheerder voordat deze een aanvraag om instemming bij de Minister kan indienen, een aanvraag indient bij de ACM waarin de ACM verzocht wordt vast te stellen of de andere onderneming voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid noodzakelijk voor de uitvoering van de taken, voldoende financieel in staat is de taken uit te voeren en voldoet aan de voorwaarden gesteld in de artikelen 5.11, 5.12 en 5.14.

Uit het vierde lid volgt dat een besluit waarin de ACM dit vaststelt vervolgens bij de aanvraag om instemming met de overdracht bijgevoegd moet worden. Alleen als de ACM in dat besluit positief heeft geoordeeld zal de aanvraag bij de Minister om instemming met de overdracht van de aanwijzing in behandeling worden genomen. Ook indien een besluit van de ACM ontbreekt zal de Minister de aanvraag buiten behandeling laten, omdat er geen sprake is van een volledige aanvraag. Als er sprake is van een volledige aanvraag zal de Minister alleen afwijzend beslissen op de aanvraag als de onderneming die de aanwijzing overgedragen krijgt, niet heeft ingestemd met de overdracht.

Artikel 5.5

Aangezien in artikel 9.1, eerste lid, aan de ACM het toezicht op de naleving van een groot aantal artikelen opgenomen in hoofdstuk 5 is opgedragen, is het van belang dat de ACM beschikt over de aanwijzing en de wijziging, de intrekking en de instemming met de overdracht van de aanwijzing. Op grond van artikel 5.5 zal de Minister een afschrift van deze besluiten aan de ACM zenden.

Artikel 5.6

Eerste lid

In artikel 5.6, eerste lid, zijn de taken van een warmtetransportbeheerder benoemd.

Netbeheer

In onderdeel a is één van de belangrijkste taken van de warmtetransportbeheerder omschreven, namelijk de taak om het warmtetransportnet aan te leggen waardoor op een doelmatige wijze de in de regio aanwezige grote warmtebronnen ontsloten kunnen worden zodat kan worden voldaan aan de verwachte vraag naar warmte in de regio.

Uit de taak in onderdeel b blijkt dat voor de warmtetransportbeheerder in beginsel een aansluitplicht geldt voor alle partijen die om een warmte-transportaansluiting verzoeken.

Daarop zijn drie uitzonderingen geformuleerd. De aansluitplicht geldt niet indien daardoor de betrouwbaarheid van het warmtetransport in het geding komt. Dit is met name het geval indien het inwilligen van een verzoek voor een aansluiting zou leiden tot overmatige krapte aan warmtetransportcapaciteit. Ook geldt geen aansluitplicht als daardoor een efficiënte exploitatie en een efficiënt beheer van het warmtetransportnet in het geding komt. Gegeven de kenmerken en beperkingen van het hele warmtetransportnet mag de warmtetransportaansluiting niet op onredelijke wijze ten koste gaan van een efficiënte exploitatie en een efficiënt beheer. Met efficiëntie wordt bedoeld dat het aansluiten van extra warmtebronnen of afnemers bijvoorbeeld kan leiden tot disproportioneel hogere pompkosten, kosten als gevolg van congestie, extra onderhoudskosten als gevolg van intensiever gebruik. Ten derde is er geen aansluitplicht indien de kosten van de voor de warmtetransportaansluiting

noodzakelijke investeringen in het warmtetransportnet niet in verhouding staat tot de verwachte inkomsten voor de warmtetransportbeheerder. De drie uitzonderingen op de aansluitplicht voorkomen dat het warmtetransportnet als geheel in kosten, efficiëntie en betrouwbaarheid uit balans wordt gebracht door een of meerdere specifieke warmtetransportaansluitingen. Het kan er ook toe leiden dat partijen wel kunnen aansluiten, maar niet onder de specifieke voorwaarden die zij wensen. Zo kan er minder warmtetransportcapaciteit beschikbaar zijn dan deze partijen eigenlijk zouden willen contracteren.

Op grond van onderdeel c is de warmtetransportbeheerder opgedragen het beheer en onderhoud van het warmtetransportnet op een doelmatige wijze uit te voeren.

Onderdeel d verplicht de warmtetransportbeheerder de betrouwbaarheid van het warmtetransport op een doelmatige wijze te waarborgen. De betrouwbaarheid van het warmtetransport is de mate van zekerheid dat het geplande transport van warmte daadwerkelijk en tegen de afgesproken voorwaarden kan plaats vinden. Een betrouwbaar warmtetransport stelt warmtebedrijven en andere afnemers in staat om de leveringszekerheid in de keten te borgen. Onder betrouwbaarheid van het warmtetransportnet moet ook de digitale veiligheid van het warmtetransportnet worden verstaan.

Onderdeel e bepaalt dat de veiligheid van het warmtetransportnet gewaarborgd moet worden. Hiermee wordt bedoeld dat het warmtetransportnet geen onredelijk risico mag vormen voor de gezondheid en het welzijn van de omwonenden en mensen die werkzaam zijn aan het warmtetransportnet.

Systeemoperatie

De taak omschreven in onderdeel f schrijft voor dat de warmtetransportbeheerder de warmte op een doelmatige wijze transporteert. Ingevolge onderdeel g zal de warmtetransportbeheerder de beschikbare transportcapaciteit zodanig verdelen dat dit leidt tot een efficiënt gebruik van het warmtetransportnet. De warmtetransportbeheerder is als onafhankelijke partij verantwoordelijk voor het verdelen van warmtetransportcapaciteit. Ook bij het ontwikkelen van producten dient dit het uitgangspunt te zijn.

Onderdeel h ziet op de temperatuur van de warmte die wordt ingevoerd in en afgenomen van het warmtetransportnet. De warmtetransportbeheerder stelt deze zodanig vast dat dit leidt tot een doelmatig gebruik van het warmtetransportnet. Het gaat hierbij zowel om de aanvoer- als de retourtemperatuur. Het temperatuurregime van het warmtetransportnet kan erg bepalend zijn voor de aantrekkelijkheid en kosten voor specifieke partijen (zowel warmtebronnen als afnemers) om aan te sluiten. Bij het vaststellen van het temperatuurregime dient altijd het doelmatig gebruik van het warmtetransportnet als geheel het uitgangspunt te zijn.

De taak in onderdeel i ziet op het in balans houden van het warmtetransportnet als geheel en schrijft voor dat onbalans op een efficiënte wijze wordt gecorrigeerd of voorkomen. De verantwoordelijkheid van het in balans houden van het warmtetransportnet als geheel ligt bij de warmtetransportbeheerder.

De taak in onderdeel j schrijft voor dat een warmtetransportbeheerder een programma per warmtetransportaansluiting vaststelt. De warmtetransportbeheerder is degene die uiteindelijk het programma vaststelt om te kunnen borgen dat het programma uitgevoerd kan worden en het warmtetransportnet als geheel in balans blijft.

In onderdeel k komt tot uitdrukking dat de warmtetransportbeheerder verantwoordelijk is voor het meten van de hoeveelheid warmte per warmtetransportaansluiting die van het warmtetransportnet wordt

afgenomen en ingevoerd. Deze taak is nauw verbonden aan de taak van balanceren, als bedoeld in onderdeel i.

Marktmeester

In onderdeel I komt de taak van de warmtetransportbeheerder als marktmeester die de verbinding tussen partijen bevordert tot uitdrukking. De vraag naar en aanbod van warmte van partijen met een warmtetransportaansluiting en partijen die in de toekomst gebruik willen maken van het warmtetransportnet zal de warmtetransportbeheerder in kaart brengen en bijeenbrengen. Deze coördinerende en verbindende rol is nodig om een samenhangende uitrol van collectieve warmtevoorzieningen en de ontwikkeling van warmtebronnen mogelijk te maken. Met name voor partijen die nieuw zijn op deze markt of gering in omvang zijn, kan het zelf organiseren van de juiste warmtebronnen lastig zijn. Deze taak voor de warmtetransportbeheerder kan drempels wegnemen voor dit type partijen.

Tweede lid

In het tweede lid is voorgesteld te regelen dat een warmtetransportbeheerder werkzaamheden kan laten uitvoeren door een derde ter uitvoering van de taken maar dat de warmtetransportbeheerder wel de verantwoordelijkheid behoudt voor de uitvoering van deze werkzaamheden. De warmtetransportbeheerder kan aldus werkzaamheden uitbesteden aan een derde. Hierbij kan gedacht worden aan netaanleg, facturering en klantenservice.

Artikel 5.7

Om de continuïteit van het warmtetransport te waarborgen is het van belang dat de warmtetransportbeheerder zijn taken kan blijven uitvoeren. Artikel 5.7 geeft de ACM de mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden en in te grijpen indien dat noodzakelijk mocht blijken te zijn. In het eerste lid is met het oog hierop voorgesteld de warmtetransportbeheerder te verplichten de ACM en de Minister te melden als een warmtetransportbeheerder voorziet een taak niet langer te kunnen uitvoeren. Na deze melding geeft de warmtetransportbeheerder op korte termijn aan welke maatregelen de warmtetransportbeheerder heeft genomen en wanneer de warmtetransportbeheerder in voorkomend geval de taak weer kan uitvoeren. Op basis daarvan kan de ACM beoordelen of dit voldoende is of dat additionele maatregelen noodzakelijk zijn. De melding, maar ook bijvoorbeeld een warmtetransportinvesteringsplan waaruit blijkt dat de betrouwbaarheid van het warmtetransportnet onvoldoende is verzekerd, kan aanleiding voor de ACM zijn de warmtetransportbeheerder op te dragen maatregelen te treffen. De warmtetransportbeheerder is gehouden deze opdracht op te volgen. Het niet opvolgen van deze opdracht of als een taak niet langer meer uitgevoerd kan worden, kan in ernstige situaties aanleiding zijn voor de ACM om dit vast te stellen en deze vaststelling naar de Minister te sturen waardoor de Minister de aanwijzing op grond van artikel 5.3, tweede lid, zal intrekken.

Artikel 5.8

Artikel 5.8 maakt het voor de ACM mogelijk de warmtetransportbeheerder en de groep waartoe de warmtetransportbeheerder behoort, financieel te monitoren en te beoordelen of de warmtetransportbeheerder organisatorisch en technisch nog steeds voldoende bekwaam is om de taken uit te kunnen voeren en de verplichtingen na te komen. Dit artikel is gelijk aan artikel 2.14 voor een aangewezen onderneming. Doel van dit artikel is om

ook na de verlening van de aanwijzing op de hoogte te blijven van de financiële situatie waarin de warmtetransportbeheerder en de groep waartoe deze behoort verkeert en de ACM de bevoegdheid te geven in te grijpen indien dat noodzakelijk mocht blijken te zijn.

In het eerste lid is voorgesteld een warmtetransportbeheerder te verplichten de ACM elk jaar informatie te verstrekken over de organisatorische en technische bekwaamheid van de warmtetransportbeheerder en de financiële situatie van de warmtetransportbeheerder en de groep waartoe deze behoort. Bij of krachtens algemene maatregel kunnen eisen worden gesteld aan de financiële situatie.

In aanvulling daarop is de warmtetransportbeheerder verplicht de ACM te melden als redelijkerwijs te voorzien is dat de financiële situatie significant verslechtert. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven wanneer hiervan sprake is. Een dergelijke melding kan aanleiding voor de ACM zijn de warmtetransportbeheerder of leden van de groep op te dragen een plan op te stellen of maatregelen te treffen om de financiële situatie te verbeteren. De warmtetransportbeheerder en de rechtspersoon of vennootschap die deel uitmaakt van de groep waartoe de warmtetransportbeheerder behoort zijn verplicht deze opdracht op te volgen.

Artikel 5.9

Het eerste lid van artikel 5.9 schrijft voor dat een warmtetransportbeheerder periodiek een warmtetransportinvesteringsplan opstelt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de frequentie bepaald. Uit het tweede lid volgt dat het warmtetransportinvesteringsplan een beschrijving en onderbouwing bevat van de voorgenomen investeringen in de aanleg, uitbreiding of vervanging van het warmtetransportnet die de warmtetransportbeheerder noodzakelijk acht voor de uitvoering van zijn taken. Daarbij moeten ook de in dat licht overwogen alternatieven voor de investeringen beschreven worden. Ten tweede bevat het warmtetransportinvesteringsplan een beschrijving van de wijze waarop de voorgenomen investeringen passen binnen een langetermijnvisie van de warmtetransportbeheerder op het warmtetransportnet. Met het warmtetransportinvesteringsplan wordt beoogd helderheid te bieden voor de regio, en betrokken partijen, waar en wanneer de warmtetransportbeheerder voornemens is verbindingen aan te leggen. Ook speelt het warmtetransportinvesteringsplan een belangrijke rol in de controle van de ACM op de investeringen in het warmtetransportnet.

Het warmtetransportinvesteringsplan en de lokale warmteplannen moeten uiteraard op elkaar aansluiten. De plannen zullen continue wederzijds herijkt moeten worden. Zo moet de aanleg van het warmtetransportnet afgestemd zijn op het moment waarop warmtebedrijven aangesloten willen worden op het warmtetransportnet teneinde hun collectieve warmtevoorziening uit te kunnen breiden of te verduurzamen. Met het oog hierop is in het derde lid voorgeschreven dat in het warmtetransportinvesteringsplan rekening wordt gehouden met de gemeentelijke en provinciale vastgestelde plannen (omgevingsplan, gemeentelijke structuurvisies en provinciale structuurvisies) met betrekking tot de levering van warmte in de regio.

Het vierde tot en met achtste lid beschrijft de procedure om te komen tot een definitief warmtetransportinvesteringsplan. De procedure voorziet in het vierde lid in inspraak van relevante belanghebbenden op het ontwerp-warmtetransportinvesteringsplan. De warmtetransportbeheerder verantwoordt daarbij op welke wijze de ingediende zienswijzen al dan niet hebben geleid tot een wijziging van het plan. Vervolgens is in het vijfde lid een toets van de ACM voorgesteld. De ACM toetst of de in het ontwerp-warmtetransportinvesteringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk zijn voor de warmtetransportbeheerder om zijn taken op doelmatige wijze

uit te voeren. De ACM toetst ook of de warmtetransportbeheerder anderszins in redelijkheid tot het ontwerp-warmtetransportinvesteringsplan heeft kunnen komen.

Het vaststellen van het warmtetransportinvesteringsplan is aan de warmtetransportbeheerder aangezien die ook verantwoordelijk is voor het uitvoeren van zijn taken. Bij de vaststelling verantwoordt de warmtetransportbeheerder hoe de resultaten van de toetsing van de ACM al dan niet zijn verwerkt.

Op grond van het zevende lid is een warmtetransportbeheerder verplicht de in het warmtetransportinvesteringsplan opgenomen investeringen uit te voeren.

Als een warmtetransportbeheerder de investering significant wijzigt zal een wijziging van het warmtetransportinvesteringsplan aan de ACM gestuurd moeten worden. Van een significante wijziging is sprake indien het gaat om een wijziging met een omvang die significant is ten opzichte van de totale investeringskosten. Gedacht kan worden aan kostenverschillen die optreden bij geplande investeringen, geplande investeringen die worden uitgesteld of geannuleerd, of nieuwe investeringen die worden toegevoegd.

Artikel 5.10

Het eerste lid van artikel 5.10 stelt voor een warmtetransportbeheerder te verplichten periodiek een exploitatieplan op te stellen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de frequentie worden bepaald. Een exploitatieplan bevat drie elementen. Allereerst een beschrijving van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de taken opgenomen in artikel 5.6, eerste lid, onderdelen d (waarborgen van de betrouwbaarheid van het warmtetransport), h (temperatuurregime), i (het in balans houden van het warmtetransportnet) en l (marktmeestertaak). Daarnaast bevat het een beschrijving van de wijze waarop met schaarste van transportcapaciteit wordt omgegaan en ten derde geeft het een overzicht van goederen en diensten die worden aangeboden in verband met het transport van warmte. Deze aspecten zijn relevant voor het efficiënt gebruik van het warmtetransportnet en tevens relevant voor (potentiële) gebruikers. In een exploitatieplan geeft de warmtetransportbeheerder aan hoe met deze aspecten wordt omgegaan. Hiermee wordt door het exploitatieplan geborgd dat de exploitatie van het warmtetransportnet op een wijze plaats vindt die transparant en controleerbaar is.

Uit het derde lid volgt dat een warmtetransportbeheerder het exploitatieplan op verzoek aan de ACM stuurt. Het exploitatieplan is ook een manier voor ACM om te toetsen of in de exploitatie van het warmtetransportnet de warmtetransportbeheerder handelt conform zijn taken. Als de ACM (eventueel via een externe klacht) het vermoeden heeft dat de warmtetransportbeheerder het warmtetransportnet niet in overeenstemming met de taken exploiteert, kan het exploitatieplan worden opgevraagd om dit vervolgens na te gaan. De ACM kan de warmtetransportbeheerder vervolgens binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn na het verzoek opdragen het exploitatieplan te wijzigen. De warmtetransportbeheerder volgt de opdracht op en voert de in het exploitatieplan opgenomen maatregelen uit. In het geval de warmtetransportbeheerder dit niet doet kan de ACM op grond van artikel 9.4 een bestuurlijke boete opleggen.

Artikel 5.11

Met artikel 5.11 wordt beoogd de onafhankelijkheid van de warmtetransportbeheerder te borgen en ervoor te zorgen dat deze zijn taken onafhankelijk kan uitoefenen. Voorgesteld is dat het voor de warmtetransportbeheerder verboden is om in het gebied waarvoor deze is aangewezen

warmte te produceren, te leveren of daarin te handelen. Dit voorkomt dat de warmtetransportbeheerder naast het transporteren van warmte ook een eigen belang heeft bij het gebruik van het warmtetransportnet wat als risico heeft dat eigen activiteiten worden bevoordeeld bij de exploitatie van het warmtetransportnet.

Artikel 5.12

In artikel 5.12, eerste lid, worden de activiteiten van een warmtetransportbeheerder en een met een warmtetransportbeheerder verbonden groepsmaatschappij beperkt om ervoor te zorgen dat deze geen risico vormen voor de opgedragen taken. Naast deze taken zijn in Nederland alleen handelingen en activiteiten toegestaan die gerelateerd zijn aan de aanleg en het beheer van energie-infrastructuur en daarmee gerelateerde activiteiten.

Het tweede lid geeft aan dat handelingen en activiteiten als bedoeld in artikel 3.19, tweede lid, en 3.20, eerste lid, van de Energiewet in ieder geval door een warmtetransportbeheerder verricht mogen worden. Uit het derde lid volgt wat tenminste onder het begrip energie-infrastructuur moet worden verstaan. Het gaat hier om transmissiesystemen en distributiesystemen voor elektriciteit en gas en de infrastructuur voor koolstofdioxide, waterstof, warmte, koude en biogas.

Artikel 5.13

In artikel 5.13, eerste lid, wordt geborgd dat de warmtetransportbeheerder voldoende informatie verstrekt over de goederen en diensten die hij levert in verband met het transport van warmte. De warmtetransportbeheerder is verplicht deze informatie te verstrekken op verzoek partijen die daar mogelijk een belang bij hebben. Het gaat dan niet alleen om partijen met een warmtetransportaansluiting maar ook om potentiële afnemers en het college of gedeputeerde staten op wiens grondgebied de levering van warmte naar redelijke verwachting gebruik zal maken van het warmtetransportnet. Het verstrekken van informatie aan het college of gedeputeerde staten is bijvoorbeeld wenselijk in situaties waarbij de gemeente vooruitlopend op het aanwijzen van een warmtebedrijf inzicht wil krijgen in de mogelijkheden voor aansluiting op het warmtetransportnet.

Het tweede en derde lid borgt dat de informatie beschikbaar is die noodzakelijk is voor de warmtetransportbeheerder om zijn taak als marktmeester (artikel 5.6, eerste lid, onderdeel I) in te kunnen vullen. Een partij die verzoekt om een warmtetransportaansluiting om warmte te kunnen invoeden wordt verplicht de warmtetransportbeheerder informatie te geven over de prijzen en voorwaarden van de goederen en diensten die deze partij aanbiedt. Ook moet er informatie over de duurzaamheid van de te leveren warmte worden verstrekt. Met deze informatie over potentiële warmtebronnen wordt de warmtetransportbeheerder in staat gesteld om aan (potentiële) afnemers een goed beeld te schetsen over welke mogelijkheden en daarmee gepaard gaande kosten er zijn om warmte van het warmtetransportnet af te nemen. Het derde lid regelt vervolgens dat de warmtetransportbeheerder deze informatie op verzoek verstrekt aan een partij die daar mogelijk belang bij heeft. Het gaat hierbij om dezelfde partijen als genoemd in het eerste lid. De warmtetransportbeheerder is hiermee enkel het doorgeefluik van deze informatie. De warmtetransportbeheerder bewerkt deze informatie niet. Evenmin zal hij van deze informatie gebruik maken voor zijn eigen activiteiten vanwege de onafhankelijkheid vereisten in de artikelen 5.11 en 5.12. De warmtetransportbeheerder is alleen verplicht de relevante informatie te verzamelen en door te geven.

Artikel 5.14

In artikel 5.14, eerste lid, is voorgesteld voor te schrijven dat de aandelen in een warmtetransportbeheerder direct of indirect berusten bij de staat, provincies, gemeenten of een ander openbaar lichaam zoals een waterschap. Het gaat hier om de in hoofdstuk 7 van de Grondwet bedoelde lichamen of andere openbare lichamen. In het eerste lid wordt met «direct» berusten bedoeld dat een openbaar lichaam zelf direct aandeelhouder is van de warmtetransportbeheerder. In het tweede lid is het «indirect berusten» van de aandelen nader uitgewerkt. Strekking van dat lid is dat de aandelen van alle rechtspersonen in de keten tussen warmtetransportbeheerder en publieke aandeelhouders uiteindelijk in handen zijn van een openbaar lichaam. Gevolg van dit artikel is dat alleen ondernemingen waarvan de aandelen (indirect) volledig in handen zijn van een openbaar lichaam kunnen worden aangewezen als warmtetransportbeheerder.

Met de zinsnede «onverminderd het bepaalde in artikel 3.15 van de Energiewet» wordt duidelijk gemaakt dat indien de warmtetransportbeheerder deel uitmaakt van een groep waartoe ook een transmissiesysteembeheerder als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet behoort, de aandelen in de warmtetransportbeheerder ook direct of indirect kunnen berusten bij een buitenlandse instelling zoals dat is omschreven in artikel 3.15 van de Energiewet. Op deze wijze doorkruist dit artikel de mogelijkheden op grond van de Energiewet op dit punt niet.

Artikel 5.15

De warmtetransportbeheerder moet, om zijn taken te kunnen uitvoeren, onafhankelijk kunnen beslissen over het gebruik van het warmtetransportnet. Daarom is in artikel 5.15, eerste lid, voorgesteld dat de eigendom van het warmtetransportnet te allen tijde bij de warmtetransportbeheerder ligt. Op deze manier wordt gegarandeerd dat een warmtetransportbeheerder kan beschikken over het warmtetransportnet en de taken die daaraan gerelateerd zijn daadwerkelijk kan uitvoeren.

Het tweede lid regelt de situatie die ontstaat als een aanwijzing wijzigt waardoor het gebied waarvoor deze geldt wordt verkleind, wordt ingetrokken of wordt overgedragen of komt te vervallen door het verloop van de termijn van de aanwijzing. Om de continuïteit van het warmtetransport te garanderen zal de warmtetransportbeheerder de eigendom van het warmtetransportnet moeten overdragen aan de nieuw aangewezen warmtetransportbeheerder.

Het derde lid geeft regels voor de vergoeding waarop de warmtetransportbeheerder die aanvankelijk was aangewezen recht heeft. Voorgesteld wordt dat de warmtetransportbeheerder recht heeft op een tegenprestatie die de marktwaarde van de verschaftte rechten op het warmtetransportnet vertegenwoordigt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de overdracht van de eigendom van het warmtetransportnet en de tegenprestatie.

Artikel 5.16

In artikel 5.16, eerste lid, is voorgesteld te bepalen dat degene die een warmtetransportaansluiting heeft verantwoordelijk is een warmteprogramma op te stellen. In dit programma wordt aangegeven hoeveel warmte op de aansluiting wordt ingevoed of onttrokken en wanneer de invoeding of onttrekking plaatsvindt. Dit stelt de warmtetransportbeheerder in staat om zijn taak om de netbalans te bewaken goed in te vullen. Deze verantwoordelijkheid kan overgedragen worden. Indien een aansluitingsverantwoordelijke – degene op wie de verantwoordelijkheid rust een warmteprogramma op te stellen – afwijkt van het warmtepro-

gramma dan is deze daarvoor verantwoordelijk. Dit betekent dat deze verplicht is de afwijking te herstellen.

Artikel 5.17

Artikel 5.17, eerste lid, verbiedt een partij die warmtetransportcapaciteit van de warmtetransportbeheerder afneemt deze af te nemen anders dan voor eigen gebruik. Met eigen gebruik wordt bijvoorbeeld bedoeld dat de warmtetransportcapaciteit wordt gebruikt ten behoeve de eigen collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf of voor eigen proceswarmte in de glastuinbouw of industrie. Dit begrip wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader ingevuld.

Het kan voorkomen dat afnemers van warmtetransportcapaciteit capaciteit hebben gecontracteerd voor eigen gebruik maar dat deze toch niet gebruikt wordt. Dit kan komen doordat partijen vooraf meer warmtetransportcapaciteit hebben gecontracteerd dan op elk moment nodig is voor eigen gebruik. In een dergelijke situatie kan de warmtetransportbeheerder op grond van het tweede lid deze partij verzoeken deze warmtetransportcapaciteit ter beschikking te stellen voor een andere partij die om capaciteit heeft verzocht. De warmtetransportbeheerder kan dit doen in een situatie waarbij geen warmtetransportcapaciteit beschikbaar is voor een andere partij. Hiervan is sprake in het geval er schaarste is ontstaan op het warmtetransportnet. Op deze manier kan warmtetransportcapaciteit die partijen vooraf hebben gecontracteerd alsnog beschikbaar komen hetgeen een efficiënt gebruik van het warmtetransportnet ten goede komt.

Artikel 5.18

In verband met de handhavende bevoegdheden van de ACM in paragraaf 9.2 van het wetsvoorstel is in artikel 5.18 voorgesteld te bepalen dat het verboden is in strijd te handelen met een voorschrift of beperking die aan bepaalde besluiten op grond van dit hoofdstuk kunnen worden verbonden. Dit betekent dat de ACM bij overtreding van dit artikel een last onder dwangsom kan opleggen.

Artikel 6.1

Warmtebedrijven moeten kunnen inventariseren welke (rest)warmtebronnen voorhanden zijn en wat daarvan de huidige en verwachte langjarige capaciteit is. In artikel 6.1, eerste lid, wordt omschreven welke informatie restwarmteproducenten verplicht zijn te verstrekken aan een warmtebedrijf die een verzoek om die gegevens indient. Het is daarbij voor beide partijen belangrijk dat er ook tijdig inzicht ontstaat in de reëel te verwachten afname van het restwarmteaanbod, bijvoorbeeld als gevolg van energiebesparingsverplichtingen.

Het tweede lid biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels. Het gaat daarbij om de vereisten waaraan het verzoek dat een warmtebedrijf bij een restwarmteproducent kan indienen, moet voldoen. Daarbij kan worden gedacht aan de eis dat een warmtebedrijf aantoonbaar moet kunnen maken dat het een business case ontwikkelt voor het opereren binnen de betreffende warmtekavel. Daarnaast worden nadere regels gesteld over de kenmerken van de productiecapaciteit van restwarmte die de producent van restwarmte minimaal moet verstrekken. Hier vallen in ieder geval onder: de temperatuur, het minimale en maximale vermogen, het aanbodprofiel, het debiet en de locatie van de warmte leverende installatie. Tot slot zal de termijn waarbinnen de producent van restwarmte deze gegevens moet verstrekken nader worden geregeld.

Artikel 6.2

Eerste lid

Het eerste lid verplicht een producent van restwarmte die restwarmte ongebruikt loost deze ter beschikking te stellen aan een warmtebedrijf voor zover die daarom heeft verzocht en indien dit feitelijk mogelijk is gemaakt door aanleg van de benodigde infrastructuur. Ook moet het warmtebedrijf de afname en het transport van de restwarmte mogelijk hebben gemaakt door bijvoorbeeld een transportovereenkomst te sluiten met een warmtetransportnetbeheerder, indien er gebruik wordt gemaakt van een warmtetransportnet.

Tweede en derde lid

Het tweede lid omschrijft de zogenaamde uitkoppelkosten die de producent van restwarmte maakt om de restwarmte beschikbaar te kunnen stellen, welke door het warmtebedrijf moeten worden vergoed. Het gaat hier om de aantoonbare daadwerkelijk gemaakte kosten voor het realiseren van de uitkoppeling. De uitkoppelkosten worden in drie typen onderverdeeld.

Allereerst betreft het de kosten die redelijkerwijs kunnen worden toegerekend aan het wijzigen van de restwarmte producerende installatie, voor zover noodzakelijk om de restwarmte te leveren. Hieronder vallen ook integrale kosten zoals bijvoorbeeld de engineeringskosten en kapitaal- en financieringskosten die gepaard gaan met de wijziging van de restwarmte producerende installatie. Ten tweede gaat het om de kosten van de aanleg van leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen voor het transport van de restwarmte tot aan het warmte-overdrachtsstation. Tot slot vergoedt het warmtebedrijf de jaarlijks terugkerende kosten die de producent van restwarmte maakt ten behoeve van de wijziging van de restwarmte producerende installatie en de aanleg van leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen. Het gaat hier om de zogenaamde operationele kosten zoals verzekeringen, onderhoud, kosten voor pompenenergie en andere jaarlijks terugkerende kosten die aantoonbaar gemoeid gaan met het uitkoppelen van de restwarmte. Het zesde lid biedt een grondslag om nadere regels te stellen met betrekking tot de uitkoppelkosten.

Het derde lid is erop gericht dat voor het warmtebedrijf transparant en herleidbaar is hoe de uitkoppelkosten van de restwarmteproducent tot stand komen. Het zesde lid biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat het warmtebedrijf en de producent van restwarmte verplicht zijn voorafgaand aan het ter beschikking stellen van de restwarmte in een overeenkomst vast te leggen hoe, met welke kenmerken, onder welke voorwaarden en tegen welke kosten de restwarmte ter beschikking wordt gesteld.

In de overeenkomst moeten in ieder geval afspraken worden vastgelegd over de technische kenmerken van de geleverde warmte. Op grond van het zesde lid zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder restwarmte ter beschikking wordt gesteld. Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan de (minimale) looptijd waarover de restwarmte met die kenmerken beschikbaar zal worden gemaakt. Ook wordt in het vierde lid geregeld dat duidelijk in de overeenkomst moet worden vastgelegd wat de uitkoppelkosten van de (rest)warmtelevering zijn of hoe de kosten, bedoeld in het tweede lid, worden berekend.

Het aangewezen warmtebedrijf heeft op grond van artikel 2.12 tot taak de leveringszekerheid te waarborgen. Het warmtebedrijf is verantwoordelijk voor het garanderen van de leveringszekerheid voor de perioden dat er geen restwarmte beschikbaar is, bijvoorbeeld tijdens een onderhoudsstop van het bedrijfsproces van de producent, en moet de daarvoor vereiste investeringen doen. Het kan voorkomen dat de restwarmteproducent bereid is om zich aan een meer constante of flexibele warmtelevering te committeren of de temperatuur van de geleverde warmte te verhogen, bijvoorbeeld door de bouw of inzet van hulp- of back-upinstallaties op het terrein van de restwarmteproducent, indien dat bijdraagt aan een kosteneffectieve exploitatie van het collectieve warmtesysteem door het warmtebedrijf. Het staat beide partijen vrij om dergelijke aanvullende afspraken in de leveringsovereenkomst vast te leggen, inclusief een redelijke vergoeding voor het leveren van deze additionele warmte. Het deel van de geleverde warmte dat restwarmte is blijft immers tegen de uitkoppelkosten ter beschikking van het warmtebedrijf. De «additionele warmtelevering» wordt op basis van de aanvullende afspraken doelbewust opgewekt en heeft daarom wél een economische waarde, welke door de twee partijen zal worden bepaald en in de overeenkomst kan worden vastgelegd.

Vijfde lid

Het vijfde lid beschrijft de uitzonderingsgronden van de verplichting voor de restwarmteproducent om restwarmte te leveren. Deze verplichting vervalt indien de restwarmteproducent geen toestemming van de vergunningverlener krijgt voor het realiseren van de restwarmte-uitkoppeling. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de emissies van een restwarmteproducent ten gevolge van de restwarmte-uitkoppeling zouden veranderen en niet langer binnen de door een omgevingsvergunning gestelde grenzen vallen.

Artikel 6.3

In artikel 6.3 is een aantal begripsbepalingen opgenomen die alleen gelden voor de artikelen die zien op de garanties van oorsprong.

Artikel 6.4

Het voorgestelde artikel 6.4, eerste lid, belast de Minister met het uitgeven, overdragen en innemen via een elektronisch systeem van garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen.

Het tweede lid bepaalt dat de Minister op aanvraag van een in Nederland gevestigde producent van thermische energie, warmteleveringsbedrijf van thermische energie of een handelaar een rekening kan openen waar garanties van oorsprong kunnen worden bij- of afgeschreven. Voor een producent van thermische energie geldt dat deze bij de aanvraag en voor elke nieuwe productie-installatie het resultaat dient te overleggen van de vaststelling, bedoeld in artikel 6.5, door een meetbedrijf.

In het derde lid wordt voorgeschreven dat de Minister op aanvraag garanties van oorsprong voor thermische energie op een daarbij aangegeven rekening voor garanties van oorsprong boekt, indien een in Nederland gevestigde producent van thermische energie bij deze aanvraag de gegevens omtrent de gemeten hoeveelheid thermische energie uit hernieuwbare bronnen overlegt. In de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong is uitgewerkt dat de meetgegevens door een producent van thermische energie worden opgenomen in een meetrapport, dat wordt geverifieerd door een meetverantwoorde-

lijke. Dit is van belang om dubbeltellingen te voorkomen (artikel 19, tweede lid, tweede alinea, van richtlijn 2018/2001/EU). Op grond van het vierde lid kan de Minister de taken, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, mandateren aan een niet-ondergeschikte partij. In overeenstemming met artikel 19, vijfde lid, van richtlijn 2018/2001/EU moet deze partij onafhankelijk zijn van productie-, handels- en leveringsactiviteiten.

Artikel 6.5

Het voorgestelde artikel 6.5 wijst aan een meetbedrijf verschillende taken toe die de integriteit en transparantie van het systeem van garanties van oorsprong moeten garanderen. Het gaat hierbij om de vaststelling van de geschiktheid van de productie-installatie voor de opwekking van, en de geschiktheid van de meetinrichting voor de meting van de thermische energie uit hernieuwbare bronnen.

Artikel 6.6

Het primaire doel van een garantie van oorsprong is het bij uitsluiting aantonen dat een bepaald aandeel of een bepaalde hoeveelheid energie geproduceerd is uit hernieuwbare bronnen. Uit artikel 6.6 volgt dat het daarbij niet mogelijk is andere bewijzen dan garanties van oorsprong voor de hernieuwbare oorsprong van de geleverde energie te hanteren. Dit betekent dat een warmteleveringsbedrijf van thermische energie een bepaalde hoeveelheid energie enkel als energie uit hernieuwbare bronnen mag leveren als deze beschikt over een hiermee corresponderende hoeveelheid aan garanties van oorsprong.

Artikel 6.7

Artikel 6.7 stelt voor dat een warmteleveringsbedrijf van thermische energie ervoor zorgt dat als bewijs van levering van thermische energie uit hernieuwbare bronnen aan een in Nederland gevestigde gebruiker van thermische energie binnen één maand na de levering een corresponderende hoeveelheid garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen van een Nederlandse rekening voor garanties van oorsprong wordt afgeboekt.

Van belang is daarbij om te benadrukken dat de inzet van garanties van oorsprong voor thermische energie is beperkt door artikel 25a, onderdeel b, van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare energiebronnen dienen slechts als bewijs voor levering aan gebruikers die aan hetzelfde collectieve warmtesysteem zijn aangesloten als waarop de warmte is ingevoed. Het afboeken is een belangrijk instrument om te voorkomen dat garanties van oorsprong meerdere keren ingezet worden voor dezelfde hoeveelheid geproduceerde hernieuwbare warmte.

Artikel 6.8

Artikel 6.8 gaat over de erkenning van garanties van oorsprong uit andere lidstaten en derde landen. Deze regels zijn in lijn met artikel 19, negende en elfde lid, van richtlijn 2018/2001/EU. In het eerste lid is voorgesteld dat garanties van oorsprong uit andere lidstaten moeten worden erkend als uitsluitend bewijs voor de levering van hernieuwbare energie in Nederland, en wederzijds. Het tweede lid bepaalt dat garanties van oorsprong uitgegeven door derde landen niet worden erkend, tenzij de Europese Unie met het betreffende land een overeenkomst heeft gesloten over de wederzijdse erkenning van in de Europese Unie afgegeven

garanties van oorsprong en er verenigbare systemen voor garanties van oorsprong zijn.

Artikel 6.9

Het voorgestelde artikel 6.9 voorziet in de wettelijke grondslag voor het vaststellen van tarieven en nadere regels over garanties van oorsprong bij ministeriële regeling. Onder de Warmtewet zijn deze tarieven en regels uitgewerkt in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

In het eerste lid wordt bepaald dat bij ministeriële regeling de tarieven worden vastgesteld ter dekking van de kosten die worden gemaakt met betrekking tot garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare energiebronnen. Ook over het in het artikel 6.9, tweede lid, genoemde kunnen nadere regels worden gesteld. In de ministeriële regeling wordt onder meer invulling gegeven aan de eisen rondom de standaard hoeveelheid en geldigheidsduur van garanties van oorsprong uit artikel 19, tweede tot en met vierde lid, van richtlijn 2018/2001/EU en de eisen aan de informatie die op de garantie van oorsprong moet worden vermeld overeenkomstig artikel 19, zevende lid, van richtlijn 2018/2001/EU.

Artikel 6.10

Artikel 6.10 ziet op de wijziging van de zeggenschap in een installatie van een producent van warmte met een vermogen van meer dan 20 MW. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een grote geothermiebron. Een dergelijke wijziging dient op grond van het eerste lid door één van de betrokken partijen aan de Minister gemeld te worden. Wanneer één van de betrokken partijen een melding heeft gedaan, ontslaat dit een andere partij van de meldingsplicht.

Bij zeggenschap gaat het om de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming (artikel 26 van de Mededingingswet). Centraal staat dus of er sprake is het verkrijgen van «beslissende invloed». De Minister kan vervolgens binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn op grond van overwegingen van openbare veiligheid, de leveringszekerheid of de betrouwbaarheid van een warmtetransportnet de wijziging verbieden of opdragen maatregelen te treffen. Partijen nemen dit verbod in acht of volgen in voorkomend geval de opdracht op. Als de Minister niet reageert binnen deze termijn dan kan de voorgenomen wijziging in de zeggenschap doorgang vinden.

In het vijfde lid wordt voorgesteld dat rechtshandelingen die in strijd zijn met de melding, het verbod of de opdracht van de Minister, vernietigbaar zijn. Hierdoor is de melding niet vrijblijvend en kan het niet melden ingrijpende gevolgen hebben.

Artikel 7.1

Eerste lid

Artikel 7.1 regelt welke tarieven door een aangewezen warmtebedrijf ten hoogste in rekening kunnen worden gebracht bij (klein)verbruikers. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn de in het eerste lid genoemde tarieven, de tarieven behorende bij fase 1 van de tariefregulering. De relevante bepalingen voor die fase zijn opgenomen in paragraaf 7.1.2 en specifiek in artikel 7.2. In deze fase stelt de ACM jaarlijks de maximale tarieven vast.

In fase 1 worden deze tarieven berekend op grond van een gecorrigeerd gasreferentietarief of een kostengebaseerd referentietarief inclusief een door de ACM vast te stellen redelijk rendement.

Wanneer fase 2 van de tariefregulering start en de bijbehorende artikelen in werking treden, zal artikel 7.1, eerste lid, dusdanig worden gewijzigd dat het betrekking heeft op de tariefregulering en bijbehorende artikelen zoals van toepassing in fase 2. De relevante bepalingen voor deze fase zijn opgenomen in paragraaf 7.1.3. In die paragraaf is geregeld dat de ACM een methodebesluit vaststelt waarin de ACM de methode voor het berekenen van de maximale tarieven of de methode voor het vaststellen van de tariefformules vaststelt. Jaarlijks stelt ACM in fase 2 een tariefbesluit of een tariefformulebesluit vast ter uitvoering van de in het methodebesluit opgenomen methodes. Aangezien fase 2 en de bijbehorende artikelen (artikelen 7.3 tot en met 7.5) later in werking zullen treden, is in artikel 12.24 van het overgangsrecht opgenomen dat de artikelen waarin de regels over de tariefregulering van fase 2 zijn opgenomen op een bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking zullen treden en dat gelijktijdig de wijziging van artikel 7.1, eerste lid, plaats vindt. Op hetzelfde moment zullen op grond van artikel 12.24, bij koninklijk besluit de bepalingen die betrekking hebben op de eerste fase van de tariefregulering (artikel 7.2 en de leden van artikel 7.12 die zien op de rendements-toets) komen te vervallen.

Bij de overgang naar fase 3 van de tariefregulering zal het eerste lid van artikel 7.1 dusdanig worden gewijzigd dat het betrekking heeft op de tarieven en de methode waarmee deze worden vastgesteld in fase 3. De relevante bepalingen voor deze fase zijn opgenomen in paragraaf 7.1.4 en specifiek in de artikelen 7.6 en 7.7. In deze paragraaf is geregeld dat de ACM maximale tarieven voor verbruikers vaststelt nadat de beoogde of toegestane inkomsten van een aangewezen warmtebedrijf zijn bepaald. Fase 3 van de tariefregulering en de artikelen waarin de uitwerking hiervan is opgenomen, zullen op een later moment bij koninklijk besluit in werking treden. Op hetzelfde moment zullen op grond van artikel 12.24 de bepalingen die betrekking hebben op fase 2 van de tariefregulering komen te vervallen (de artikelen 7.3, 7.4, 7.5).

In alle fases geldt dat het aangewezen warmtebedrijf, als er in het kader van de opt-out-inventarisatie een aanbod is gedaan op grond van artikel 2.25, eerste lid, een kleinverbruiker voor de eerste 3 jaar na aanvang van de levering van warmte door middel van de aansluiting van het gebouw op een collectieve warmtevoorziening niet een hoger tarief in rekening kan brengen dan het maximale tarief, bedoeld in artikel 2.24, tweede lid. Dit ziet op het maximale tarief dat het warmtebedrijf heeft aangegeven in het aanbod aan de gebouweigenaar bij de opt-out inventarisatie. Hiermee is de verbruiker verzekerd dat hij de eerste drie jaar geen hoger tarief hoeft te betalen dan het maximale tarief dat is opgenomen in dit aanbod van het warmtebedrijf. Als het door de ACM vastgestelde maximumtarief lager is, mag het warmtebedrijf niet meer in rekening brengen dan dat tarief. Dit is alleen van toepassing op situaties waar een opt-out-inventarisatie heeft plaatsgevonden. In bestaande situaties zal hiervan in ieder geval geen sprake zijn en kunnen dus altijd de door de ACM vastgestelde maximumtarieven in rekening worden gebracht. Voor de termijn van drie jaar is de aansluiting van het gebouw bepalend, niet de aansluiting van de (klein)verbruiker. Een (klein)verbruiker kan immers verhuizen. Dan gaat er niet een nieuwe termijn van drie jaar gelden voor de nieuwe bewoner van het gebouw.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt voor welke goederen en diensten met betrekking tot het uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 2.12, het warmtebedrijf tarieven in rekening mag brengen bij de verbruikers. Dit is een limitatieve lijst, waarbij in de lagere regelgeving overige goederen en diensten kunnen worden uitgewerkt. Het gaat hier onder andere om het transport en de levering warmte en van koude indien de levering van koude noodzakelijk is voor een efficiënte werking van het collectieve warmtesysteem en het warmtebedrijf om die reden de verbruiker uitsluitend de mogelijkheid biedt om warmte in combinatie met koude af te nemen. Dit is koude die een verbruiker verplicht moet afnemen als hij warmte afneemt van het collectieve warmtesysteem. Een dergelijke verplichte afname van koude komt bijvoorbeeld voor bij WKO-systemen. Omdat de verbruiker niet de keuze heeft om geen koude af te nemen, wordt voor deze gevallen ook het tarief voor koude gereguleerd. Het is niet de bedoeling dat het aangewezen warmtebedrijf een apart tariefvoorstel aan de ACM zendt voor koude. Het tarief voor koude wordt meegenomen in het tariefvoorstel voor warmte. Verder kan het ook gaan om de afleverset voor warmte, het aansluiten op en afsluiten van een collectieve warmtevoorziening en de meting van het warmteverbruik.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de tarieven non-discriminatoire zijn. Een aangewezen warmtebedrijf mag geen ongerechtvaardigd onderscheid maken jegens haar verbruikers. Zij mag niet bepaalde verbruikers een lager of hoger tarief in rekening brengen dan andere verbruikers, tenzij het maken van onderscheid gerechtvaardigd is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan huurders, wier woningcorporatie bijdraagt aan een deel van de kosten ten opzichte van particuliere woningeigenaren waardoor het warmtebedrijf voor de huurders lagere tarieven in rekening kan brengen.

Vierde en vijfde lid

Het vierde lid schrijft voor dat het aangewezen warmtebedrijf op transparante wijze de tarieven van de goederen of diensten die worden aangeboden ten behoeve van de levering van warmte aan verbruikers bekend en openbaar maakt. Door het vijfde lid zullen in afwijking van het eerste lid een aangewezen warmtebedrijf en een kleinverbruiker overeen kunnen komen dat de kleinverbruiker een tarief in rekening wordt gebracht dat afwijkt van het maximale tarief. Hiermee krijgt het warmtebedrijf de mogelijkheid om verschillende pakketten aan te bieden en daarbij bijvoorbeeld variatie aan te brengen in de verhouding vaste en variabele tarieven. Voorwaarde is dat het aangewezen warmtebedrijf aantoonbaar een aanbod voor levering van warmte heeft gedaan dat in ieder geval de mogelijkheid bevat om warmte geleverd te krijgen tegen ten hoogste het maximale tarief. Deze mogelijkheid bestaat alleen gedurende de fases waarin de ACM maximale tarieven of tariefformules vaststelt. Zodra de ACM de tariefreguleringsmethodiek gaat toepassen waarbij zij beoogde of toegestane inkomsten vaststelt en de tariefregulering van fase 3 dus van toepassing is, komt deze mogelijkheid te vervallen.

Artikel 7.2

In artikel 7.2 zijn de bepalingen voor de tariefregulering in fase 1 opgenomen. Op grond van het eerste lid stelt de ACM jaarlijks de maximale tarieven vast voor de goederen en diensten zoals opgenomen in artikel 7.1, tweede lid. In het tweede lid is voorgesteld dat de tarieven

worden berekend op grond van een gecorrigeerd gasreferentietarief of op grond van een kostengebaseerd referentietarief inclusief een door de ACM vast te stellen redelijk rendement. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald of de ACM de tarieven op grond van een correctie op de gasreferentie of een kostengebaseerd referentietarief berekent. De methodiek kan verschillen voor de verschillende goederen of diensten, bijvoorbeeld een correctie op de gasreferentie voor de leveringstarieven en een kostengebaseerd referentietarief voor de afleverset of aansluiting. Op grond van het vijfde lid kunnen bij maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de goederen en diensten genoemd in artikel 7.1, tweede lid, en subcategorieën van deze goederen en diensten. In de uitwerking hiervan kan een nadere subcategorisering van goederen en diensten worden opgenomen, met bijvoorbeeld een onderscheid naar aflevertemperatuur of een onderscheid naar type afleversets waarvoor afzonderlijke maximumtarieven kunnen worden vastgesteld.

Artikel 7.3

In de artikelen 7.3 tot en met 7.5 zijn de regels over de tariefregulering van reguleringsfase 2 opgenomen.

In artikel 7.3, eerste lid, is voorgesteld dat de ACM gedurende fase 2 van de tariefregulering voor een periode van minimaal 3 jaar en maximaal 5 jaar een methodebesluit vaststelt.

Uit het tweede lid volgt dat in het methodebesluit de berekeningsmethode voor de maximale tarieven en een methode voor het vaststellen van tariefformules, waarmee het aangewezen warmtebedrijf zijn maximale tarieven berekent, zijn vastgesteld.

In het derde lid zijn de vereisten opgenomen waaraan de methodes moeten voldoen. De methodes zijn kostengebaseerd inclusief een door de ACM vast te stellen redelijk rendement en bevatten een efficiëntieprikkel die het aangewezen warmtebedrijf stimuleert efficiënte kosten te maken die in het economisch verkeer gebruikelijk zijn. De methodes waarborgen een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening en bevorderen de ontwikkeling van collectieve warmte, met name door in de tariefregulering voldoende rekening te houden met investeringszekerheid. De tariefregulering door de ACM dient zich dus niet alleen te richten op consumentenbescherming, maar ook op het scheppen van investeringsruimte voor uitbreidingen van collectieve warmtevoorzieningen alsmede op het voldoen aan de duurzaamheidsdoelstellingen door middel van het verduurzamen van collectieve warmtevoorzieningen.

In het vierde lid is opgenomen dat bij of krachtens maatregel van bestuur wordt bepaald of de ACM voor bepaalde goederen en diensten een maximum tarief of een tariefformule vaststelt. De berekeningsmethode kan verschillen voor de verschillende goederen en diensten. Er kan bijvoorbeeld een tariefformule worden vastgesteld voor het leveringstarief terwijl voor het aan- of afsluiten een maximum tarief wordt vastgesteld door de ACM.

Het vijfde lid voorziet in de mogelijkheid om verschillende tarieven of tariefformules vast te stellen voor verschillende warmtevoorzieningen, bijvoorbeeld om categorieën van warmtesystemen te maken waarbij voor elke categorie een andere tariefformule van toepassing is. In het zesde lid is opgenomen dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals opgenomen in Afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het methodebesluit.

Artikel 7.4

Artikel 7.4, eerste lid, schrijft de ACM voor dat zij jaarlijks een tariefbesluit vaststelt waarin de verdere invulling is opgenomen voor de methode waarmee de maximale tarieven worden vastgesteld, bedoeld in artikel 7.3,

tweede lid, onder a. Van dit tariefbesluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Artikel 7.5

Op grond van artikel 7.5, eerste en tweede lid, worden de tariefformules, bedoeld in artikel 7.3, tweede lid, onderdeel b, jaarlijks vastgesteld en wordt ook van dit besluit mededeling gedaan in de Staatscourant. Als het aangewezen warmtebedrijf een tariefformule onjuist heeft toegepast, kan de ACM op grond van het derde lid de tarieven corrigeren. Ingevolge het vierde lid wordt deze correctie dan verwerkt in de tarieven van het eerstvolgende tariefjaar. Dit kan bijvoorbeeld door voor een specifieke collectieve warmtevoorziening een aangepaste tariefformule vast te stellen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald binnen welke termijn de ACM de tariefformules moet vaststellen. Hierbij is het belangrijk dat de aangewezen warmtebedrijven voldoende tijd hebben om voor 1 januari de maximumtarieven te kunnen berekenen. Daarnaast kunnen op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving regels worden opgenomen over de toepassing van de tariefformules door het aangewezen warmtebedrijf.

Artikel 7.6

De tariefmethodiek voor fase 3 is opgenomen in paragraaf 7.1.4 en meer specifiek in de artikelen 7.6 en 7.7.

In het eerste lid van artikel 7.6 is opgenomen dat de ACM voor een periode van minimaal 3 en maximaal 5 jaar een methodebesluit vaststelt waarin de methode voor het berekenen van de beoogde of toegestane inkomsten is opgenomen. De ACM stelt jaarlijks de beoogde of toegestane inkomsten per warmtebedrijf of per warmtekavel vast.

De methode op basis waarvan de beoogde of toegestane inkomsten worden vastgesteld, is ingevolge het derde lid kostengebaseerd inclusief een redelijk rendement en bevat een efficiëntieprikkel die het aangewezen warmtebedrijf stimuleert efficiënte kosten te maken die in het economisch verkeer gebruikelijk zijn. Daarnaast waarborgt de methode een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening en bevordert de methode de ontwikkeling van collectieve warmte. De tariefregulering van de ACM dient zich dus niet alleen te richten op de consumentenbescherming, maar ook op het scheppen van investeringsruimte voor uitbreidingen van de collectieve warmtevoorziening alsmede op het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen door middel van het verduurzamen van collectieve warmtevoorzieningen.

In het vierde lid is geregeld dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals opgenomen in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het methodebesluit.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de methode en de procedure om te komen tot de vaststelling van de beoogde of toegestane inkomsten. Deze regels zal de ACM in acht moeten nemen bij het vaststellen van het methodebesluit.

Artikel 7.7

Gedurende fase 3 zendt een aangewezen warmtebedrijf jaarlijks op een bij ministeriële regeling te bepalen moment de ACM een tariefvoorstel. Het tariefvoorstel is non-discriminatoir, gebaseerd op de op grond van artikel 7.6, tweede lid, vastgestelde beoogde of toegestane inkomsten en bevat een voorstel voor een tarief ten aanzien van de in artikel 7.1, tweede lid, genoemde goederen en diensten. De ACM stelt vervolgens op basis van het tariefvoorstel jaarlijks de maximale tarieven vast. De ACM toetst

daarbij of de tarieven zijn gebaseerd op de vastgestelde beoogde of toegestane inkomsten.

Op grond van het vierde lid kan de ACM het warmtebedrijf opdragen om binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn een tariefvoorstel of een wijziging van het tarief voorstel in te dienen. Van deze bevoegdheid kan de ACM gebruik maken indien de door het warmtebedrijf berekende tarieven onvoldoende zijn gebaseerd op de op grond van artikel 7.6, tweede lid, vastgestelde beoogde of toegestane inkomsten, als het tariefvoorstel is gebaseerd op onjuiste gegevens, als niet voldaan is de vereisten zoals opgenomen in de lagere regelgeving of als de tarieven discriminatoir zijn. De ACM kan de tarieven ambtshalve vaststellen indien een aangewezen warmtebedrijf niet binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn een tariefvoorstel of een wijziging van een tariefvoorstel heeft ingediend.

De ACM kan op grond van het zesde lid, op verzoek van een aangewezen warmtebedrijf de tarieven die op grond van het derde lid zijn vastgesteld wijzigen indien het aangewezen warmtebedrijf een nieuw goed of dienst wil aanbieden of een bestaand goed of dienst significant wil wijzigen. De ACM kan, indien zij de tarieven gewijzigd vaststelt naar aanleiding van een tariefvoorstel of een wijziging van de tarieven op grond van het vijfde lid, de gewijzigde vaststelling van de tarieven verdisconteren in de tarieven voor het eerstvolgende tariefjaar. Het is onwenselijk dat door deze verdiscontering de efficiëntieprikkel ongedaan zou worden gemaakt. Bij de verdiscontering moet dan ook rekening worden gehouden met het behoud van een efficiëntieprikkel bij warmtebedrijven.

Het achtste lid gaat in op de situatie dat het methodebesluit bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is vernietigd. De ACM kan de tarieven dan zo nodig opnieuw berekenen op basis van het tariefvoorstel, zoals opgenomen in het derde lid, met inachtneming van de uitspraak. De uitkomsten van de herberekening verdisconteert de ACM in de tarieven voor het eerstvolgende moment van vaststelling van de tarieven.

Artikel 7.8

De ACM stelt ingevolge het eerste lid regulatorische accountingregels vast om aan de hand daarvan de gegevens te verkrijgen die zij nodig heeft om de tariefregulering vorm te geven. Indien het aangewezen warmtebedrijf een warmte joint-venture is, zullen deze regulatorische accountingregels van toepassing zijn op alle leden van de warmte joint-venture.

De ACM kan een aangewezen warmtebedrijf of de groep waartoe het behoort verzoeken om informatie op grond van de boekhoudkundige regels te verstrekken. De ACM heeft de bevoegdheid om ook de informatie op te vragen bij de groep waartoe het warmtebedrijf behoort, omdat in veel gevallen het aangewezen warmtebedrijf diensten of goederen zal inkopen bij andere bedrijven die tot dezelfde groep behoren. Om de tarieven die hiervoor intern worden berekend te kunnen beoordelen, zal de ACM inzicht moeten krijgen in de kosten van de andere bedrijven binnen dezelfde groep. Om de verdere uitwerking van de tariefregulering in ook de verdere fases voor te kunnen bereiden, heeft de ACM de mogelijkheid om de benodigde gegevens ook vooruitlopend op de volgende fase uit te kunnen vragen. Gedurende de periode waarin er sprake is van tariefregulering fase 1 kan de ACM bijvoorbeeld om informatie vragen die zij nodig heeft om tarieven en tariefformules in fase 2 vast te kunnen stellen. Het aangewezen warmtebedrijf verstrekt de informatie binnen de in het verzoek gestelde termijn. De ACM kan verzoeken dat de informatie gecontroleerd is door een registeraccountant. Indien het aangewezen warmtebedrijf een warmte joint-venture is, moet de warmte joint-venture ervoor zorgen dat de verzochte informatie ten aanzien van zowel het warmtenetbedrijf als warmteleveringsbedrijf aan de ACM wordt verstrekt.

Artikel 7.9

Het toepassen van bovengenoemde regulatorische accountingregels vereist tevens dat aangewezen warmtebedrijven hun interne organisatie, in het bijzonder hun boekhouding, hierop hebben aangepast zodat de juiste informatie aangeleverd kan worden. Met het oog hierop is in artikel 7.9 voorgeschreven dat aangewezen warmtebedrijven een afzonderlijke boekhouding voeren voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2.12. Over de afzonderlijke boekhouding kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 7.10

In dit artikel zijn transparantiebepalingen opgenomen. Transparantie over hoe de tarieven zijn berekend en op welke kosten van welke collectieve warmtevoorzieningen deze zijn gebaseerd, biedt verbruikers inzicht in de kosten zijn van de collectieve warmtevoorziening waar zij op aangesloten zijn.

In het eerste lid is opgenomen dat het aangewezen warmtebedrijf jaarlijks de berekening van de tarieven voor de goederen en diensten openbaar maakt, met uitzondering van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Openbaarmaking kan door het publiceren van de tarieven en de berekening op de website van het aangewezen warmtebedrijf. Daarnaast dient het warmtebedrijf jaarlijks een afschrift van de berekening van deze tarieven aan de ACM te verstrekken. Het warmtebedrijf dient hierbij alle gegevens die onderdeel uitmaken van deze berekening, dus ook de bedrijfsvertrouwelijke gegevens, te verstrekken. De ACM heeft dergelijke gegevens nodig om haar rol als toezichthouder te kunnen uitoefenen. De ACM houdt ook toezicht op de openbaarmaking van de tarieven.

In het derde lid is opgenomen dat de ACM de berekening van het kostengebaseerde referentietarief inclusief het redelijke rendement openbaar maakt, voor zover het geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens betreft.

Het vierde lid regelt dat de ACM alle gegevens die ze verzamelt ten behoeve van tariefregulering, kan publiceren in een marktmonitor voor zover het geen bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft. Een dergelijke monitor kan bijvoorbeeld informatie bevatten over tarieven, aantal aansluitingen, volumes van geleverde warmte, gebruikte warmtebronnen, leeftijd van warmtenetten of kosten van aangewezen warmtebedrijven.

Artikel 7.11

De door de ACM vastgestelde tarieven en tariefformules treden in werking op een door de ACM te bepalen datum en gelden tot 1 januari van het jaar volgend op de datum van inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de tarieven en tariefformules. Deze bepaling strekt ertoe dat wanneer op 1 januari de tarieven of tariefformules voor dat jaar nog niet door de ACM zijn vastgesteld, de laatst vastgestelde tarieven of tariefformules blijven gelden tot de datum van inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de tarieven of tariefformules voor het volgende jaar. Daarbij verdisconteert de ACM de te late vaststelling van de tarieven in de tarieven of tariefformules voor het eerstvolgende jaar.

Artikel 7.12

Op grond van het eerste lid verzamelt, analyseert en bewerkt de ACM inlichtingen en gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de rendementen in de warmtesector en brengt de ACM tweejaarlijks een rendementsmonitor uit en daarmee een verslag uit van de monitoring aan de Minister. Het tweede lid geeft de ACM de bevoegdheid om een

rendementstoets uit te voeren. Deze bevoegdheid komt te vervallen zodra fase 2 van de tariefregulering ingaat. Indien uit de rendementstoets blijkt dat het rendement van een aangewezen warmtebedrijf op al zijn warmtekavels gezamenlijk hoger is dan een door de ACM vast te stellen redelijk rendement, kan de ACM op grond van het derde lid het meer dan redelijk behaalde rendement laten verdisconteren in de toekomstige tarieven van dat aangewezen warmtebedrijf.

Op grond van het vierde lid stelt de ACM beleidsregels vast met betrekking tot onder andere de uitvoering van de rendementstoets. De ACM maakt de rendementen per aangewezen warmtebedrijf openbaar.

Artikel 7.13

In dit artikel zijn verschillende situaties opgenomen waarin de ACM de tarieven die zullen gelden in een bepaald jaar kan corrigeren. Dit kan de ACM doen als de tarieven die golden in het jaar of in de jaren voorafgaand aan dat jaar bij rechterlijke uitspraak zijn gewijzigd. Daarnaast mag de ACM de tarieven corrigeren als de tarieven in het voorgaande jaar of de voorgaande jaren zijn vastgesteld op basis van onjuiste of onvolledige gegevens. Voorwaarde is wel dat de tarieven in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven als de ACM over de juiste gegevens had beschikt. Ten slotte kunnen de tarieven met terugwerkende kracht worden gecorrigeerd als ze zijn berekend met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijk gerealiseerde gegevens daarvan afwijken.

Artikel 7.14

In dit artikel zijn de regels over de tariefregulering voor grootverbruikers opgenomen. Dit artikel en artikel 7.20, waarin de tariefregulering is opgenomen voor grootgebruikers die zijn aangesloten op een klein collectief warmtesysteem, treden niet gelijktijdig met de overige artikelen in hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel in werking. De tariefregulering voor het transport en de levering van warmte aan grootverbruikers loopt niet synchroon met de tariefregulering voor kleinverbruikers. De tarieven voor het transport en de levering van warmte aan grootverbruikers zullen nog niet gereguleerd worden tijdens fase 1 van de tariefregulering. Hiervoor is gekozen, omdat op grond van de Warmtewet ook geen maximumprijs op basis van de gasreferentie werd vastgesteld voor grootverbruikers. Gedurende de eerste fase van de tariefregulering op grond van dit wetsvoorstel zijn warmtebedrijven dus nog vrij om zelf tarieven vast te stellen voor hun grootverbruikers. Vaak komen deze tarieven door middel van onderhandeling met de grootverbruiker tot stand. Pas als er voor de kleinverbruikers een maximum tarief voor transport en levering op basis van een kostengebaseerd tarief of een kostengebaseerde tariefformule (fase 2) wordt vastgesteld door de ACM, kunnen ook de artikelen met daarin opgenomen de tariefregulering voor grootverbruikers in werking treden. Als de artikelen 7.14 en 7.20 in werking zijn getreden, zal de ACM ook maximumtarieven of tariefformules voor grootverbruikers vaststellen op basis van dezelfde tariefmethodiek. Mocht de ACM al eerder andere tarieven voor kleinverbruikers op basis van kostengebaseerde referentietarieven vaststellen, zoals bijvoorbeeld het maximumtarief voor afleversets, dan vormt dat nog geen aanleiding om ook die tarieven voor de grootverbruikers te reguleren. Zoals aangegeven in hoofdstuk 8 van de algemene toelichting is het niet vanzelfsprekend om de grootverbruikers-tarieven meteen te reguleren zodra fase 2 van de tariefregulering in werking treedt. De artikelen 7.14 en 7.20 zullen daarom op een later moment gedurende de uitvoering van fase 2 van de tariefregulering bij koninklijk besluit in werking treden. Hiervoor zal gekozen worden op het moment dat de ACM voldoende inzicht heeft opgebouwd in de producten

en diensten die grootverbruikers afnemen en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Vanaf het moment dat de artikelen in werking getreden zijn, stelt de ACM op grond van het eerste lid de tarieven of tariefformules voor grootverbruikers, overeenkomstig de artikelen 7.3 tot en met 7.5, vast. Dit gebeurt niet gelijktijdig met de start van fase 2 van de tariefregulering voor kleinverbruikers, omdat het in het begin van fase 2, als de kostengebaseerde referentietarieven of tariefformules naar verwachting nog minder fijnmazig zijn, bijzonder complex kan zijn om afdoende differentiatie in de verschillende tarieven aan te brengen en op die manier rekening te kunnen houden met de diversiteit van de warmtelevering aan grootverbruikers.

Uit het vierde lid volgt dat grootverbruikers die zorgdragen voor de doorlevering van warmte aan hun huurders of VvE-leden niet onder deze bepaling vallen. Voor deze doorleverende grootverbruikers worden aparte tarieven vastgesteld op grond van artikel 7.23.

Artikel 7.15 tot en met 7.19

Voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren geldt dezelfde tariefmethodiek als voor aangewezen warmtebedrijven met als belangrijk verschil dat bij kleine collectieve warmte systemen nooit de fase zal worden bereikt waarin de tarieven op basis van toegestane inkomsten (fase 3) zullen worden vastgesteld. Een dergelijke fijnmazige manier van tariefregulering zal namelijk leiden tot te hoge administratieve lasten voor het warmtebedrijf met een klein collectief warmtesysteem en voor de ACM vanwege de grote hoeveelheid kleine collectieve warmtesystemen. De artikelen 7.15 tot en met 7.19 zijn dan ook vrijwel gelijk aan de artikelen 7.2 tot en met 7.5, met dien verstande dat de artikelen die zien op de kleine collectieve warmtesystemen niet komen te vervallen bij koninklijk besluit wanneer de tariefregulering voor de aangewezen warmtebedrijven over gaat op fase 3. De overstap naar fase 3 van de tariefregulering zal immers niet worden gemaakt.

In het zevende lid van artikel 7.15 is geregeld dat de ACM regulatorische accountingregels kan opstellen die specifiek zien op een klein collectief warmtesysteem. Dit biedt de mogelijkheid om de administratieve lasten van warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem te verlagen.

Artikel 7.20

In artikel 7.20 zijn de regels opgenomen voor de vaststelling van de tarieven voor grootverbruikers met een aansluiting op een klein collectief warmtesysteem. Zoals ook hiervoor bij de toelichting op artikel 7.14 is besproken, treedt ook dit artikel op een later moment in werking.

Artikel 7.21

In artikel 7.21 is een vergelijkbare bepaling opgenomen als in artikel 7.12. Voor een toelichting wordt naar de toelichting op artikel 7.12 verwezen.

Artikel 7.22

In artikel 7.22 is de tariefregulering opgenomen voor de levering van warmte door een warmtebedrijf aan maximaal 10 kleinverbruikers. Het eerste lid regelt dat het warmtebedrijf aan deze kleinverbruikers voor de levering van warmte tarieven in rekening kan brengen die zijn vastgesteld met inachtneming van een vooraf door hem opgestelde berekeningsmethode. De tarieven zijn kostengebaseerd en reflecteren de werkelijke kosten (tweede lid) van het warmtebedrijf. De berekeningsmethode en de tarieven zijn transparant, non-discriminatoire en gaan uit van een redelijk rendement.

De ACM toetst op grond van het derde lid op verzoek van degene die tarieven in rekening gebracht krijgt of de berekeningsmethode en de tarieven in overeenstemming met het tweede lid zijn vastgesteld. De ACM past de berekeningsmethode of tarieven aan indien de berekeningsmethode of de tarieven niet voldoen aan de in het tweede lid genoemde criteria.

Artikel 7.23

In artikel 7.23 is opgenomen dat de artikelen 7.1, 7.2, 7.15 en 7.16 van overeenkomstige toepassing zijn op het transport en de levering van warmte aan grootverbruikers die zorgdragen voor de doorlevering van warmte, bedoeld in artikel 1.1. Deze artikelen worden van overeenkomstige toepassing verklaard op het transport en de levering van warmte van een aangewezen warmtebedrijf aan een verhuurder of een VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm die warmte afneemt van een collectieve warmtevoorziening en warmte doorlevert aan zijn huurder, respectievelijk de leden van de VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm.

De ACM zal, met gebruikmaking van tariefssystematiek voor het transport en de levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf aan kleinverbruikers, tarieven vaststellen voor het transport en de levering van warmte aan VvE's en verhuurders, welke zij kunnen doorberekenen aan hun leden respectievelijk huurders. De variabele leveringstarieven zullen in ieder geval gelijk zijn aan de variabele leveringstarieven van kleinverbruikers. Bij de berekening van de vaste tarieven, de aansluitkosten en een collectieve afleverset, zal rekening gehouden worden met de grotere schaal van doorleverende warmtebedrijven ten opzichte van kleinverbruikers. Uitgangspunt hierbij is dat de tarieven voor huurders en leden van een VvE gelijk getrokken worden met de tarieven voor kleinverbruikers.

Artikel 7.24

In het eerste lid van artikel 7.24 is opgenomen dat een warmtetransportbeheerder voor het uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 5.6, eerste lid, ten hoogste de tarieven in rekening brengt voor het transport van warmte die op grond van artikel 7.26, vierde lid, door de ACM zijn vastgesteld.

Het tweede lid bepaalt dat de tarieven non-discriminatoir zijn. De warmtetransportbeheerder mag geen ongerechtvaardigd onderscheid maken jegens haar verbruikers.

In het derde lid is voorgesteld dat de warmtetransportbeheerder op transparante wijze de tarieven van de goederen of diensten die worden aangeboden ten behoeve van het transport van warmte bekend maakt. Op transparante wijze wil zeggen dat de warmtetransportbeheerder de tarieven openbaar maakt, bijvoorbeeld op haar website.

Artikel 7.25

Op grond van artikel 7.25 stelt de ACM de toegestane inkomsten voor een transportreguleringsperiode van minimaal 1 en maximaal 5 jaar, op basis van een door haar in een methodebesluit bepaalde methode, de toegestane warmtetransportinkomsten vast. De transportreguleringsperiode is van toepassing voor alle warmtetransportbeheerders die zijn aangewezen. De gekozen bandbreedte geeft onder meer de mogelijkheid om te kiezen voor een transportreguleringsperiode die passend is bij de ontwikkelingsfase van één of meerdere warmtetransportnetten.

Het tweede lid maakt het mogelijk om gedurende een reguleringsperiode deze periode te wijzigen bij een significante en onvoorziene wijziging van

de kosten van het transport van warmte die niet aan een warmtetransportbeheerder is toe te rekenen. Hierbij moet gedacht worden aan een ernstige crisis die alle warmtebedrijven raakt, zoals een pandemie, oorlog of ernstige economische crisis. De verkorting van de reguleringsperiode geldt dan voor alle warmtetransportbeheerders die zijn aangewezen. Het derde lid bepaalt dat de methode op basis waarvan de toegestane warmtetransportinkomsten worden vastgesteld kostengebaseerd is inclusief een redelijk rendement en een efficiëntieprikkel bevat die de warmtetransportbeheerder stimuleert efficiënte kosten te maken die in het economisch verkeer gebruikelijk zijn. Deze prikkel om efficiënt te werken is bedoeld om de betaalbaarheid van de transportdiensten te bevorderen. Anders dan bij de tariefregulering voor de levering van warmte van een aangewezen warmtebedrijf geldt dat de tarieven vanaf de inwerking-treding van de wet worden vastgesteld op basis van toegestane inkomsten.

Het vierde bepaalt dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het methodebesluit. Er is daardoor geen mogelijkheid om een bezwaar in te dienen. Beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij het CBb.

Op grond van het vijfde lid stelt de ACM voorafgaand aan het eerste jaar van een reguleringsperiode met inachtneming van het methodebesluit de toegestane warmtetransportinkomsten vast.

Artikel 7.26

In artikel 7.26 wordt de procedure voor het voor het indienen van een transporttariefvoorstel door de ACM voorgeschreven. In het eerste lid wordt bepaald dat een warmtetransportbeheerder de ACM maximaal een keer per jaar en minimaal een keer in de vijf jaar voor een bij ministeriële regeling te bepalen moment een transporttariefvoorstel zendt.

Het tweede lid schrijft voor dat het transporttariefvoorstel non-discriminatoir dient te zijn, waarbij geldt dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid mag worden gemaakt jegens haar afnemers. Tevens dient het gebaseerd te zijn op de op grond van artikel 7.25, vijfde lid, vastgestelde toegestane warmtetransportinkomsten.

Op grond van het derde lid kunnen tarieven verschillend worden vastgesteld voor verschillende categorieën op een warmtetransportnet aangesloten partijen indien dit gerechtvaardigd is door een verschil in kosten of risico's voor het warmtetransportsysteem. Meer specifiek gaat het hier om het vaststellen van verschillende tarieven en voorwaarden voor klanten die in een vroeg stadium commitment afgeven voor een nog aan te leggen warmtetransportnet of bij een warmtetransportnet behorende nieuw aan te leggen leidingonderdelen. Het risico dat het beoogde warmtetransportnet of bij een warmtetransportnet behorende nieuw aan te leggen leidingonderdelen uiteindelijk niet tijdig of volledig benut worden, wordt daar immers mee verkleind, waardoor ook de kosten van het systeem afnemen. De tariefdifferentiatie is dus gebaseerd op objectief te verklaren kostenverschillen.

Het vierde lid schrijft voor dat de ACM op basis van het transporttariefvoorstel de maximale tarieven vaststelt. De ACM toetst bij het vaststellen van de maximale tarieven of deze gebaseerd zijn op de vastgestelde toegestane warmtetransportinkomsten bedoeld in artikel 7.25, vijfde lid, en eventuele inkomsten verkregen door een warmtetransportbeheerder uit subsidie of bijdragen van derden.

Op grond van het vijfde lid kan de ACM een warmtetransportbeheerder opdragen binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn een transporttariefvoorstel of een wijziging van een transporttariefvoorstel in te dienen. In de eerste plaats in geval de tarieven onvoldoende zijn gebaseerd op de op grond van artikel 7.25, vijfde lid, vastgestelde toegestane warmtetransportinkomsten en in de tweede plaats in geval het

transporttariefvoorstel op basis waarvan de tarieven op grond van het vierde lid zijn vastgesteld is gebaseerd op onjuiste gegevens. De ACM kan op grond van het zesde lid op verzoek van een warmtetransportbeheerder de tarieven die op grond van het vierde lid zijn vastgesteld wijzigen indien de warmtetransportbeheerder een nieuw goed of dienst wil aanbieden of een bestaand goed of dienst significant wil wijzigen. In het zevende lid is voorgesteld dat de ACM, indien de ACM de tarieven gewijzigd vaststelt naar aanleiding van een transporttariefvoorstel als bedoeld in het vijfde lid of een wijziging van de tarieven op grond van het zesde lid, de gewijzigde vaststelling van de tarieven verdisconteert in de tarieven bij het eerstvolgende transporttariefvoorstel. Uit het achtste lid volgt dat, indien een transporttariefvoorstel door een warmtetransportbeheerder niet binnen de termijn, bedoeld in het eerste lid, aan de ACM is gezonden, de tarieven gelden die reeds zijn vastgesteld voor het voorafgaande jaar totdat de ACM op grond van het vierde lid de tarieven voor het volgende jaar heeft vastgesteld. Daarbij verdisconteert de ACM de te late vaststelling van de tarieven in de tarieven voor het volgende jaar. Overcompensatie die door de warmtetransportbeheerder is ontvangen, wordt dus verrekend in het nieuwe transporttariefvoorstel. Het negende lid regelt dat indien het methodebesluit bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is vernietigd, de ACM zo nodig de tarieven op grond van het vierde lid herberekent met inachtneming van die uitspraak. De uitkomsten van de herberekening verdisconteert de ACM in de tarieven voor het volgende jaar.

Artikel 7.27

In het eerste lid van artikel 7.27 is opgenomen dat de ACM regulatorische accountingregels kan vaststellen voor de transportreguleringsperiode waardoor inzicht verkregen kan worden in de daadwerkelijke kosten gemaakt door de warmtetransportbeheerder. Deze regels zijn bedoeld om de ACM in staat te stellen effectief toezicht te houden op de tarieven die door één of meerdere warmtetransportbeheerders worden gehanteerd. Het tweede lid bepaalt dat de ACM een warmtetransportbeheerder kan verzoeken informatie op grond van de regulatorische accountingregels te verstrekken. De warmtetransportbeheerder verstrekt de informatie binnen de in het verzoek gestelde termijn. Het derde lid schrijft voor dat deze informatie gecontroleerd wordt door een registeraccountant indien de ACM daar om verzoekt.

Artikel 7.28

In artikel 7.28 is de verplichting opgenomen dat de warmtetransportbeheerder een afzonderlijke boekhouding voert voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 5.6. Er hoeft geen afzonderlijke boekhouding per afzonderlijk taak te worden ingericht.

Artikel 8.1

Artikel 8.1 geeft de Minister en het college de bevoegdheid van een ieder gegevens of inlichtingen te verlangen die redelijkerwijs nodig zijn voor de uitoefening van aan hen bij of krachtens deze wet gegeven bevoegdheden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om gegevens en informatie die nodig zijn in verband met de toezichtsbevoegdheden. In het verzoek kan een termijn gesteld worden. Degene aan wie het verzoek is gericht is vervolgens verplicht de gegevens of inlichtingen binnen de gestelde termijn te verstrekken en medewerking te verlenen die de Minister of het college redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Het vierde lid waarborgt ten slotte dat de gegevens of inlichtingen welke zijn verkregen bij werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering

van een bevoegdheid uitsluitend voor de uitoefening van die bevoegdheid gebruikt mogen worden.

De ACM is in dit artikel niet genoemd omdat de ACM reeds op grond van artikel 6b van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt de bevoegdheid heeft de benodigde gegevens of inlichtingen van een ieder te vragen.

Artikel 8.2

Artikel 8.2 geeft regels voor de verwerking van persoonsgegevens. De Minister, de ACM en het college kunnen uitsluitend persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Het gaat hier bijvoorbeeld om persoonsgegevens verkregen door de uitoefening van toezichtsbevoegdheden.

Het tweede lid regelt dat warmtebedrijven persoonsgegevens kan verwerken indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van taken en verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel. Het zal hier bijvoorbeeld gaan om de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de regeling in artikel 2.25. Om gebouw eigenaren een aanbod te kunnen doen om aangesloten te worden op een collectieve warmtevoorziening zal het warmtebedrijf op grond van artikel 2.24, derde lid, in het bezit komen van naam en adresgegevens van gebouw eigenaren.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens worden bepaald. Deze termijn zal voor de verschillende situaties anders kunnen zijn.

Artikel 9.1

Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij het college van de gemeente waar de collectieve warmtevoorziening zich bevindt.

Voorgesteld is de ACM te belasten met het toezicht op de naleving van de in artikel 9.1, eerste lid, opgesomde bepalingen. Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de taken van warmtebedrijven en warmtetransportbeheerders en de verplichtingen ten aanzien van de levering van warmte, leveringszekerheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid van het warmtetransport en tariefregulering. De toezichthoudende taken van de ACM moeten in relatie worden gelezen met de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Zo bepaalt artikel 12a van die wet dat met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn opgedragen aan de ACM, de bij besluit van de ACM aangewezen ambtenaren zijn belast. Ook bevat de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt toezichthoudende bevoegdheden, zoals de bevoegdheid een bindende aanwijzing op te leggen ingevolge artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

Het college zal worden belast met het toezicht op de naleving van de in artikel 9.1, tweede lid, genoemde bepalingen. Het toezicht van college richt zich op het verbod van artikel 1.2, eerste lid, om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing van een warmtebedrijf of warmte te transporteren zonder aanwijzing van een warmtetransportbeheerder. Daarnaast houdt het college toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing, instemming met een uitgewerkt kavelplan en ontheffingen op grond van de hoofdstukken 3 en 4.

Artikel 9.2

In artikel 9.2 is zowel de ACM als het college de bevoegdheid gegeven een bindende gedragslijn op te leggen in verband met de naleving van de

artikelen waarop zij toezicht houden. In artikel 1.1 is een definitie opgenomen van het begrip bindende gedragslijn. Naast een bindende gedragslijn kan de ACM ingevolge artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt ook een bindende aanwijzing opleggen. Het verschil tussen een bindende gedragslijn en een bindende aanwijzing is dat bij een bindende gedragslijn geen sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding maar bij een bindende aanwijzing wel. Door het opleggen van een bindende gedragslijn kunnen aan een warmtebedrijf verplichtingen worden opgelegd om bepaalde handelingen te verrichten ter naleving van de wettelijke voorschriften. Beide zijn een last in de zin van artikel 5.2 van de Awb.

Artikel 9.3

Eerste lid

Artikel 9.3 geeft de ACM, het college en de Minister de mogelijkheid om bestuursrechtelijk te handhaven door middel van het opleggen van last onder dwangsom. Deze bevoegdheid is van toepassing op alle artikelen waar het college of de ACM toezicht op de naleving is opgedragen. Dit handhavingsinstrument kan worden ingezet als het niet voor de hand ligt een bestuurlijke boete op te leggen, omdat het oogmerk hier is de overtreder te dwingen de noodzakelijke handeling te verrichten dan wel gedragingen te stoppen. Door het opleggen van een dwangsom wordt het steeds kostbaarder om niet aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, terwijl het instrument van de last het voor de ACM of het college mogelijk maakt om gericht aan te geven welke gedraging de overtreder moet verrichten of juist stopzetten.

Op grond van het eerste lid heeft de ACM de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen indien het aangewezen warmtebedrijf een bij of krachtens artikel 2.20 gestelde norm overschrijdt. Doel van deze last onder dwangsom is te bewerkstelligen dat het aangewezen warmtebedrijf de norm het jaar daarna wel in acht neemt en herhaling van de overtreding te voorkomen.

Tweede lid

In het tweede lid is een specifieke bepaling opgenomen ten aanzien van deze bevoegdheid van de ACM. Met deze bepaling wordt beoogd een ongewenste stapeling van deze handhavingsbesluiten te voorkomen. Voorgesteld is dat het eerste lid alleen van toepassing is op de eerste overschrijding van de duurzaamheidsnorm en niet op een overschrijding gedurende vijf jaren na deze eerste overschrijding tenzij de overtreder inmiddels weer voldoet aan de van toepassing zijnde duurzaamheidsnormen. Dit lid voorkomt dat jaarlijks en meerdere keren een last onder dwangsom opgelegd kan worden. Indien bijvoorbeeld in jaar $t+1$ de norm van jaar $t=0$ en jaar $t+1$ overschreden wordt, is het mogelijk een last onder dwangsom op te leggen ten aanzien van de overtreding van het jaar $t=0$ maar niet ten aanzien van de overtreding van de norm van het jaar $t=1$ tot en met $t=5$. Met de zinsnede «tenzij de overtreder inmiddels weer voldoet aan de normen, bedoeld in artikel 2.20, eerste lid» is duidelijk gemaakt dat het tweede lid niet van toepassing is indien de overtreder inmiddels weer voldoet aan alle geldende duurzaamheidsnormen. Als opnieuw een overtreding van de norm plaats vindt dan heeft de ACM wederom de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen. Indien een aangewezen warmtebedrijf voor het jaar $t=0$ de norm overschrijdt, voor het jaar $t=1$ weer voldoet aan de norm maar voor het jaar $t=3$ de norm wederom overschrijdt, dan kan de ACM voor de overtreding in het jaar $t=3$ een last onder dwangsom opleggen. Ook zal de ACM dan weer de

mogelijkheid hebben om een bestuurlijke boete op grond van artikel 9.4, eerste lid, op te leggen.

In de situatie dat handhavend optreden niet leidt tot in achtneming van de duurzaamheidsnorm bestaat ten slotte de mogelijkheid dat de ACM aan een college meldt dat de ACM heeft vastgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van een norm nog steeds meer broeikasgassen uitstoot dan toegestaan en dat er grond is de aanwijzing in te trekken. Op grond van artikel 2.9, tweede lid, onderdeel a, is het college vervolgens gehouden de aanwijzing in te trekken.

Artikel 9.4

In artikel 9.4 is aangegeven in welke gevallen de ACM, het college en de Minister de bevoegdheid hebben een bestuurlijke boete op te leggen. Het betreft hier onder meer de artikelen waarin taken of verplichtingen zijn opgelegd of opdrachten zijn gegeven die in acht genomen moeten worden of moeten worden uitgevoerd. De overtreder kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De maximale hoogte van de boete wordt gespecificeerd per overtreding. Voor de meeste artikelen is het voorstel ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, of, indien dat meer is, van ten hoogste 1% van de omzet van de overtreder te hanteren. Voor het overtreden van de artikelen 1.2 en 2.20 is het voorstel een bestuurlijke boete van maximaal dezelfde categorie in het Wetboek van Strafrecht zoals hiervoor genoemd of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder. De differentiatie van boetecategorieën is in lijn met de Energiewet. Er wordt vanuit gegaan dat de ACM, het college en de Minister bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete voor de overtreding rekening houden met de aard en ernst van de overtreding in de specifieke situatie. Een bestuurlijke boete wordt niet voorgesteld daar waar andere mechanismen naleving bevorderen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aanwijzing of ontheffing in te trekken of, met name als het gaat om consumentenbescherming, de civielrechtelijke rechtsgang te volgen.

Op grond van het tweede lid heeft de ACM de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen indien het aangewezen warmtebedrijf een bij of krachtens artikel 2.20 gestelde norm overschrijdt. Het derde lid bevat specifieke regels ten aanzien van deze bevoegdheid. Het betreft hier een vergelijkbare bepaling als artikel 9.3, tweede lid. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 9.3.

Artikel 9.5

Ook al is een warmtebedrijf integraal verantwoordelijk voor de leveringszekerheid, er kunnen zich situaties voordoen dat ingrijpen bij het warmtebedrijf onvoldoende is om de leveringszekerheid te borgen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat een producent niet langer zijn contractuele verplichtingen nakomt om warmte beschikbaar te stellen aan het warmtebedrijf. Artikel 9.5, eerste lid, voorziet daarom in de bevoegdheid voor de ACM om ook een ander dan het warmtebedrijf die redelijkerwijs een bijdrage kan leveren aan het borgen van de leveringszekerheid, op te dragen maatregelen te treffen. Dit kan alleen in de situatie dat de opdracht noodzakelijk is om de leveringszekerheid te borgen en als het niet mogelijk is deze te borgen door het warmtebedrijf op grond van artikel 2.13, derde lid, een opdracht te geven. Op grond van het eerste lid kan de ACM ook een ander warmtebedrijf dan het aangewezen warmtebedrijf of het warmtebedrijf met een ontheffing op grond van artikel 3.1 opdragen als noodwarmtebedrijf op te treden. Als de ACM oordeelt dat het belang van leveringszekerheid noodzaakt tot een snel optreden kan als ultimum remedium (als een opdracht op grond van

artikel 2.13 aan het warmtebedrijf ook niet effectief is) een noodwarmtebedrijf worden aangesteld. Het andere warmtebedrijf zal dan opgedragen worden de leveringstaak van het warmtebedrijf over te nemen. Dit kan noodzakelijk zijn in een situatie dat het warmtebedrijf de levering van warmte niet meer kan garanderen en dit overeenkomstig artikel 2.13, eerste lid, heeft gemeld bij de ACM of het college dan wel de ACM dit eigenstandig heeft geconstateerd. Het kan dan gaan om een situatie van surséance van betaling dan wel faillissement van het warmtebedrijf, waarbij naar alle waarschijnlijkheid de aanwijzing of de ontheffing zal worden ingetrokken op grond van artikel 2.9 respectievelijk artikel 3.3. Uit het derde lid volgt dat een ieder verplicht is de opdracht uit te voeren en daarvoor een redelijke vergoeding krijgt die door de ACM wordt vastgesteld. Over de omvang van deze vergoeding worden nadere regels gesteld waarbij als uitgangspunt zal gelden dat de vergoeding de kosten dekt die redelijkerwijs moeten worden gemaakt om de opdracht te kunnen uitvoeren. De kosten van de vergoeding komen voor rekening van het warmtebedrijf.

Het vijfde lid regelt dat als een noodwarmtebedrijf wordt aangewezen, een ieder verplicht is medewerking te verlenen aan dit noodwarmtebedrijf.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de procedure en de vereisten die gelden bij een aanwijzing van een ander warmtebedrijf als noodwarmtebedrijf. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de verschillende stappen in het proces en de daarbij te hanteren termijnen. Het voornemen is daarbij te regelen dat het noodwarmtebedrijf de beheerstaak van het warmtebedrijf overneemt. Omdat deze procedure veelal gelijktijdig zal lopen met de procedure van de intrekking van de aanwijzing, zullen de nadere regels op grond van artikel 2.9, zevende en achtste lid, en artikel 9.5, zevende lid, op elkaar worden afgestemd.

Omdat in voorkomende gevallen ook een warmtetransportbeheerder een essentiële rol speelt bij het borgen van de leveringszekerheid zijn in het tweede en zesde lid vergelijkbare bepalingen ten aanzien van de warmtetransportbeheerder opgenomen.

Artikel 9.6

In het eerste lid wordt de bevoegdheid voor de ACM geregeld om een warmtebedrijf aan te zeggen de opdrachten op te volgen van een door de ACM aangewezen persoon, de zogenaamde «stille bewindvoerder». Van deze aanstelling wordt mededeling gedaan in de Staatscourant om externe partijen te informeren die een (contractuele) relatie hebben met het warmtebedrijf. De ACM kan van deze bevoegdheid alleen gebruik maken als door de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf de leveringszekerheid onvoldoende geborgd wordt en direct ingrijpen noodzakelijk is. De ACM kan de aangewezen persoon benoemen en eventueel vervangen door een andere persoon. Daarmee is de aangewezen persoon niet onafhankelijk van de ACM en wordt ook duidelijk gemaakt dat de aangewezen persoon een specifieke en afgebakende publieke taak heeft. Uit het vierde lid volgt dat de ACM aangeeft ter bescherming van welk belang het besluit is genomen. De aangewezen persoon verstrekt uitsluitend een opdracht ter bescherming van dit belang. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de aangewezen persoon geen gebruik kan maken van zijn bevoegdheden die verder strekken dan noodzakelijk zijn gezien de reikwijdte van deze bepaling. Ingeval van een faillissement van het warmtebedrijf is de door de ACM aangewezen persoon niet bevoegd opdrachten te verstrekken aan de door de rechtbank aangewezen curator. Uit het vijfde lid volgt dat het warmtebedrijf verplicht is deze opdrachten op te volgen.

De opdracht die de stille bewindvoerder kan geven kwalificeert als een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat tegen een opdracht van de bewindvoerder bezwaar en beroep mogelijk is en de bewindvoerder als gevolg daarvan nog lang na afhandeling van de zaak met deze bezwaarzaken kan blijven zitten. Dit probleem is in het zesde lid ondervangen door tegen de opdracht van de stille bewindvoerder administratief beroep bij de ACM open te stellen (artikel 1:5 Awb).

Als een warmtebedrijf een overeenkomst met een derde is aangegaan in strijd met deze opdracht, is het wenselijk dat de bewindvoerder niet gebonden is aan de verplichtingen uit deze overeenkomst en de rechter kan verzoeken om vernietiging daarvan. Om rekening te houden met de rechten van derden is het wenselijk om het recht om de vernietigingsgrond in te roepen te beperken tot de bewindvoerder en de ACM (zevende lid).

De bestuurder van het warmtebedrijf is aansprakelijk bij handelen in strijd met de opdracht van de bewindvoerder als ook bij schade als gevolg van het wél opvolgen van de opdracht door het warmtebedrijf. Met deze regeling in het achtste lid kan worden voorkomen dat de bestuurder van het warmtebedrijf met verkeerde intenties een opdracht naast zich neerlegt. Daarnaast wordt in het negende lid voorkomen dat een bewindvoerder zelf aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van zijn opdrachten. Dat zou immers problemen opleveren bij het aanwijzen van een bewindvoerder. Voor de laatste schade zou de staat dan aansprakelijk moeten zijn.

Net als bij artikel 9.5 geldt wederom dat in voorkomende gevallen een warmtetransportbeheerder een essentiële rol speelt bij het borgen van de leveringszekerheid. Daarom zijn genoemde bepalingen vergelijkbaar van toepassing op een warmtetransportbeheerder.

Artikel 9.7

Het eerste lid geeft ACM de bevoegdheid een of meer personen aan te wijzen die het bestuur of de leiding van een warmtebedrijf vervangt dan wel vervangen. Deze ingrijpende bevoegdheid moet wel noodzakelijk zijn ter waarborging van de leveringszekerheid en kan alleen worden ingezet als de aanstelling van een stille bewindvoerder op grond van artikel 9.6 niet effectief zal zijn. Voldaan moet worden aan proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten. Het vervangen van het bestuur zou noodzakelijk kunnen zijn als door de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf niet of onvoldoende ingezet wordt op het waarborgen van de leveringszekerheid, bijvoorbeeld door het afknippen van de noodzakelijke financiering en het uitstellen van bepaalde besluiten. Om te kunnen voorkomen dat dit risico zich realiseert, is het nodig daadwerkelijk onderdeel van het bestuur uit te maken. De bevoegdheid gaat verder dan artikel 9.6, omdat ACM op grond van dit artikel kan besluiten om het bestuur of de leiding van het bestuur van het warmtebedrijf te vervangen door een aangewezen persoon (of personen). De bevoegdheid om het bestuur te vervangen moet uitdrukkelijk verbonden zijn aan de risico's die het niet kunnen waarborgen van de leveringszekerheid kunnen opleveren. Een vergelijking kan gemaakt worden met de bevoegdheid op grond van artikel 33 van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames, hierna: Wet vifo). In de Wet vifo is deze bevoegdheid naast de bevoegdheid tot het aanstellen van een stille bewindvoerder opgenomen in situaties van risico van misbruik of uitval van een onderneming als bedoeld in artikel 7 van de Wet vifo en ter bescherming van de continuering van het transport van warmte die van belang is voor de regionale warmtevoorziening door deze onderneming.

Het derde lid regelt dat van de vervanging van het bestuur mededeling wordt gedaan in de Staatscourant om externe partijen te informeren die een (contractuele) relatie hebben met het warmtebedrijf.

Bij toepassing van de bevoegdheid streeft de aangewezen persoon als bestuurder of leidinggevende de borging van de leveringszekerheid na. De aangewezen persoon heeft daarbij de taken en bevoegdheden die het ondernemingsrecht aan de positie van bestuurder of leidinggevende verbindt.

Het vijfde lid regelt dat het warmtebedrijf eventuele opdrachten van de aangewezen persoon opvolgt en deze alle benodigde informatie verstrekt. Het warmtebedrijf is niet aansprakelijk voor schade als gevolg van het nakomen van deze verplichtingen. Voor schade ten gevolge van handelingen die zijn verricht in strijd met een opdracht van een aangewezen persoon is een bestuurder persoonlijk aansprakelijk tegenover het warmtebedrijf.

Net als bij de artikelen 9.5 en 9.6 geldt wederom dat in voorkomende gevallen een warmtetransportbeheerder een essentiële rol speelt bij het borgen van de betrouwbaarheid van het warmtetransport. Daarom gelden deze bepalingen ook voor een warmtetransportbeheerder.

Artikel 9.8

Ter uitvoering van de in artikel 9.1, eerste lid, gegeven toezichtstaak dient de ACM in staat te zijn, metingen te verrichten of te laten verrichten bij een producent, warmtebedrijf, warmtetransportbeheerder of verbruiker. Zo kan de ACM bijvoorbeeld door middel van metingen controleren of een warmtebedrijf zich houdt aan de verplichtingen met betrekking tot de levering van warmte met een bepaalde minimum- en maximumtemperatuur.

Artikel 9.9

In verband met de handhavende bevoegdheden van de ACM in paragraaf 9.2 is in artikel 9.9 voorgesteld te bepalen dat het verboden is in strijd te handelen met een voorschrift of beperking die aan besluiten op grond van artikel 9.5, 9.6 en 9.7 kunnen worden verbonden.

Artikel 10

Artikel 10 verplicht warmtebedrijven een onafhankelijk geschillencommissie in te stellen waardoor verbruikers en gebouweigenaren de mogelijkheid hebben om een geschil aan deze commissie voor te leggen. Het kan hier gaan om een geschil van een verbruiker met een warmtebedrijf over een leveringsovereenkomst en de uitvoering daarvan. Een gebouweigenaar kan ook een geschil voorleggen over de toepassing van de uitzonderingen op de uitvoering van de taak van het warmtebedrijf om een gebouweigenaar te voorzien van een leveringsaansluiting, zoals die zijn geformuleerd in de artikelen 2.12, eerste lid, onderdelen i en j, en tweede lid, en 3.6, eerste lid, onderdelen i en j, en tweede lid. In deze artikelen zijn een aantal uitzonderingen geformuleerd op de plicht een gebouweigenaar te voorzien van een leveringsaansluiting. Deze plicht geldt niet als het redelijkerwijs technisch niet mogelijk is de leveringsaansluiting aan te brengen of het warmtebedrijf door de leveringsaansluiting niet meer zijn taken of verplichtingen kan uitvoeren. Geschillen die hier mogelijk uit voortkomen kunnen ook door een verbruiker worden voorgelegd om een gerechtelijke procedure of handhaving door ACM te voorkomen.

Het tweede lid bevat de eisen waaraan de procedure bij de geschillencommissie moet voldoen: deze moet snel, transparant, eenvoudig en goedkoop zijn zodat de geschilbeslechting zo laagdrempelig als mogelijk zal zijn.

Uit het derde lid volgt dat het voorleggen van een geschil aan een onafhankelijke geschillencommissie elke mogelijkheid voor de verbruiker

of gebouweigenaar onverlet laat een hem ter beschikking staand rechtsmiddel aan te wenden.

Artikel 11.1

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een uitputtende regeling voor de regulering van collectieve warmtevoorzieningen, kleine collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten in het belang van een betrouwbare, betaalbare en broeikasgas-vrije warmtevoorziening te geven. In artikel 11.1 wordt daarom geregeld dat gedeputeerde staten, provinciale staten, het college en de gemeenteraad niet bevoegd zijn regels te stellen over onderwerpen die binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Dat geldt ook als deze wet over een van de genoemde onderwerpen geen regels stelt.

Door artikel 11.1 kunnen de genoemde bestuursorganen geen verordening vaststellen met daarin regels over het leveren, transporteren, produceren, inkopen van warmte en beschikbaar stellen van restwarmte en de tarieven die daarvoor in rekening kunnen worden gebracht in aanvulling op bepalingen van dit wetsvoorstel. Evenmin is het toegestaan aanvullende regels te stellen door gebruik te maken van de bevoegdheid gegeven in dit wetsvoorstel voorschriften en beperkingen aan een aanwijzing, instemming, ontheffing of opdracht te verbinden.

Gemeenten en provincies kunnen op grond van andere wettelijke kaders wel regels stellen over andere onderwerpen met betrekking tot een collectief warmtesysteem. Daaronder worden ook begrepen regels over een collectief warmtesysteem met een ander doel dan een betrouwbare, betaalbare en broeikasgas-vrije warmtevoorziening. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld op grond van de Omgevingswet vanuit het oogpunt van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties regels stellen over de inpassing van een warmtenet in de fysieke leefomgeving, of vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu regels stellen over geluidshinder of andere milieuhinder bij de productie van warmte voor een collectief warmtesysteem.

Specifiek voor de normen voor de uitstoot van broeikasgassen die bij of krachtens artikel 2.20, eerste lid, zullen worden gesteld, geldt dat het niet de bedoeling is dat een bestuursorgaan strengere eisen gaat stellen of maatregelen gaat voorschrijven (aan producenten of warmtebedrijven) met als doel de uitstoot van broeikasgassen die gemoeid is met de levering van warmte verder terug te brengen dan op grond van dit wetsvoorstel is voorgeschreven. Daarnaast is de norm in 2.20 een techniek neutrale norm waarbij een bestuursorgaan ook niet bepaalde technieken mag verbieden. Strengere eisen zouden de investeringszekerheid voor warmtebedrijven in gevaar kunnen brengen en het ondermijnt de betaalbaarheid van het systeem.

De normen aan de uitstoot van broeikasgassen op grond van dit wetsvoorstel laten onverlet dat krachtens de Omgevingswet op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving regels kunnen gelden of voorschriften kunnen worden gesteld vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu over bijvoorbeeld het energieverbruik van een installatie die als warmtebron voor een collectief warmtesysteem fungeert. Eventuele eisen ten aanzien van energiebesparende maatregelen uit het Besluit activiteiten leefomgeving op onderdelen van een collectieve warmtevoorziening blijven daarmee onverkort van toepassing. Ook kunnen er milieueisen gesteld worden ten behoeve van andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de uitstoot van fijnstof of andere moleculen dan kooldioxide-equivalenten. Daarnaast kunnen ook eisen aan broeikasgassen gesteld worden aan productiefaciliteiten met als doel de uitstoot van broeikasgassen te verminderen van processen die niet bedoeld zijn voor de levering van warmte maar wel daaraan gekoppeld zijn, zoals het geval is bij de benutting van restwarmte.

Artikel 11.2

Artikel 11.2 geeft de grondslag om de kosten van het verkrijgen van de in het artikel genoemde besluiten in rekening te brengen bij de aanvrager. De te betalen vergoedingen strekken tot vergoeding van de kosten die zijn verbonden aan het uitvoeren van de gevraagde handelingen. Meer dan de gemaakte kosten kunnen niet in rekening worden gebracht. Het verschuldigde bedrag kan worden ingevorderd bij dwangbevel. De kosten die ACM maakt ter uitvoering van dit wetsvoorstel kunnen reeds in rekening worden gebracht op basis van artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

Artikel 11.3

In artikel 11.3 wordt voorgesteld dat een representatieve organisatie een belanghebbende is bij een besluit, niet zijnde een beschikking, genomen op grond van hoofdstuk 7 van deze wet. De zinsnede «niet zijnde een beschikking» is opgenomen, omdat het niet in de rede ligt bij besluiten van de ACM die niet gelden voor een hele sector maar alleen voor een individueel warmtebedrijf of een individuele warmtetransportbeheerder, zoals een boetebeschikking, een representatieve organisatie ook als belanghebbende aan te merken.

Artikel 11.4

In artikel 11.4, eerste lid, wordt voorgesteld dat het CBb op verzoek van een representatieve organisatie kan bevelen dat een warmtebedrijf het in het eerste lid omschreven handelen of nalaten staakt. Het gaat hier om het handelen of nalaten van een warmtebedrijf dat in strijd is met een aantal bepalingen in hoofdstuk 7 en dat nadeel toebrengt aan de collectieve belangen van verbruikers. Het gaat hier om bepalingen op basis waarvan een warmtebedrijf bepaalde (maximale) tarieven in rekening kan brengen. Op grond van het tweede lid kan het CBb eveneens worden verzocht het warmtebedrijf dat de inbreuk maakt te veroordelen tot het openbaar maken of openbaar laten maken van een beschikking. Het CBb bepaalt wie de kosten hiervoor draagt en op welke wijze de beschikking openbaar dient te worden gemaakt. Uit het derde lid volgt dat het CBb ook beslist in de geschillen die uit de toepassing van het eerste en tweede lid voortkomen. Dit artikel is thans in artikel 24 van de Warmtewet opgenomen.

Artikel 11.5

In artikel 11.5 is een regeling voorgesteld die beoogt de rechtsbescherming te vereenvoudigen. Voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep en de behandeling van en de uitspraak op bezwaar en beroep wordt het besluit tot vaststelling van de warmtekavel en een aanwijzing als één besluit aangemerkt. Feitelijk betekent dit dat de rechtsbescherming tegen het besluit tot vaststelling van de warmtekavel wordt gecombineerd met de rechtsbescherming tegen de aanwijzing. Ook een wijziging van het besluit tot vaststelling van een warmtekavel en een wijziging van de aanwijzing ten gevolge daarvan zullen als één besluit worden aangemerkt.

Bij de vaststelling van een warmtekavel kunnen onder andere een bestaand warmtebedrijf of een warmtebron belanghebbende zijn. Ter voorbereiding op de vaststelling van de warmtekavel zal het college alle betrokken partijen consulteren. Het gaat hier onder meer om burgers, woningbouwcorporaties, infrastructuurbedrijven maar ook warmtebedrijven en warmtegemeenschappen die mogelijk belangstelling hebben aangewezen te worden voor de warmtekavel. Op deze manier kan het college goed geïnformeerd een warmtekavel vaststellen en kan zoveel

mogelijk voorkomen worden dat belanghebbenden bezwaren zullen hebben tegen de vaststelling van de warmtekavel. Aangezien in de regel de periode tussen vaststelling van de warmtekavel en de start van de aanwijzingsprocedure kort zal zijn, wegen de voordelen van de bundeling van bezwaar en beroep op tegen de nadelen hiervan. Deze nadelen kunnen mogelijk gevoeld worden als de tijd tussen vaststelling van de warmtekavel en aanwijzing van het warmtebedrijf aanzienlijk is. Aangezien het vaststellen van een warmtekavel zonder een aanwijzingsprocedure te starten geen doel dient, is de kans hierop klein. Nadeel van een aparte bezwaar en beroepsprocedure is ook dat het geruime tijd kan duren voordat het besluit tot vaststelling van de warmtekavel onherroepelijk is geworden en dat het college tot die tijd naar verwachting geen aanwijzingsprocedure zal starten. Bovendien is de warmtekavel dusdanig verknoopt met de aanwijzing van een warmtebedrijf voor dat warmtekavel dat het wenselijk is dat de besluiten in bezwaar en beroep in samenhang kunnen worden gezien. Hiermee kan ook voorkomen worden dat het besluit tot aanwijzing onherroepelijk wordt terwijl het besluit tot vaststelling van de warmtekavel vernietigd wordt. Voor een aanwijzing als bedoeld in artikel 12.2, eerste, tweede, derde of vierde lid, en de wijziging van de aanwijzing, bedoeld in artikel 12.3, eerste lid, geldt tevens dat deze als één besluit worden aangemerkt. In het geval een gemeente warmtekavels dient samen te voegen op grond van artikel 12.3, eerste lid, zullen bezwaren tegen de aanwijzingen op grond van artikel 12.2 bij dat besluit worden behandeld.

Artikel 11.6

Gemeenten zijn primair aan zet om ervoor te zorgen dat voldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar komen. Belangrijk is dat gemeenten en provincies, maar ook regionale energiefondsen of regionale netwerkbedrijven, gezamenlijk keuzes maken over de wijze van samenwerking en deelneming. Als de publieke realisatiekracht echter onvoldoende van de grond komt en een deelneming het meest geschikte instrument is om dit wel te realiseren, biedt dit artikel de Minister de mogelijkheid een naamloze vennootschap of besloten vennootschap aan te wijzen waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk aan de staat behoren. In het eerste lid is voorgesteld dat deze deelneming tot taak zal hebben om, samen met medeoverheden, deel te nemen in warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en deze mede op te richten. Ook heeft deze deelneming een rol bij het adviseren van medeoverheden over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Zo kan het Rijk de ondersteuning van medeoverheden en warmtebedrijven met de inbreng van expertise en kapitaal mogelijk maken. Het inzetten van dit instrument moet zorgvuldig worden getoetst aan de voorwaarden die gelden voor deelnemingen. Daarnaast zal onderzocht moeten worden of een bestaande dan wel een nieuwe deelneming het meest geschikt zou zijn voor het uitvoeren van deze (nieuwe) taken en welke middelen nodig zijn voor deze taken. Indien ervoor gekozen wordt een deelneming in te stellen zal overeenkomstig artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet hieraan bekendheid worden gegeven. In een algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid kunnen nadere regels worden gegeven over de deelneming. Daarbij kan gedacht worden aan regels over het voeren van een afzonderlijke boekhouding, het goedkeuren van de statuten van de vennootschap en het van verstrekken van gegevens en inlichtingen door de vennootschap aan de Minister.

Artikel 11.7

Het koninklijke besluit op grond waarvan de ingroeiperiode verlengd wordt met ten hoogste 3 jaar en de koninklijke besluiten waarmee de tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven en warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren die van fase 1 naar fase 2 of van fase 2 naar fase 3 gaat, is van zodanig belang dat voorgesteld is deze besluiten niet eerder in werking te laten treden dan nadat het ontwerp aan de Staten-Generaal is gezonden.

Artikel 12.1

Artikel 12.1 bevat twee evaluatiebepalingen. Allereerst zal binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van dit artikel een evaluatieverslag naar de Staten-Generaal worden gestuurd waarin onderzocht is of 7 jaar na inwerkingtreding van dit artikel voldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen beschikbaar zijn waardoor er geen reden is de termijn van 7 jaar te verlengen. Indien uit de evaluatie blijkt dat er nog onvoldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar zijn, kan op grond van artikel 2.6, derde lid, de ingroeiperiode van 7 jaar verlengd worden met een periode van 3 jaar.

Het tweede lid schrijft voor dat 7 jaar na inwerkingtreding van dit artikel een evaluatieverslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk naar de Staten-Generaal zal worden verzonden. Het gaat hier om een evaluatie van de gehele wet. Een periode van 7 jaar is voorgesteld, omdat naar verwachting pas dan duidelijk is of de kernonderdelen van het wetsvoorstel doeltreffend zijn.

Artikel 12.2

Artikel 12.2 schrijft voor op welke wijze het college voor bestaande situaties een aanwijzing verleent voor een warmtekavel waardoor bestaande warmtebedrijven onder de werking van dit wetsvoorstel worden gebracht. De aanwijzing moet zijn verleend binnen een jaar na inwerkingtreding van dit artikel. Deze termijn is gekozen om het college voldoende tijd te geven de bepalingen zorgvuldig toe te passen.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid zal het college een bestaand warmtebedrijf een aanwijzing verlenen indien op het moment van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst geldt waarin een gemeente aan een warmtebedrijf voor een gebied het recht heeft gegeven of verplichting heeft opgelegd warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers, een collectieve warmtevoorziening te exploiteren of verbruikers aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening. In de praktijk zal het hierbij gaan om een concessieovereenkomst. Ook formele wijzigingen van de (concessie)overeenkomst, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsovereenkomst, vallen hieronder. Voor de bepaling van de omvang van de warmtekavel wordt aangesloten bij de afbakening die in de overeenkomst is gegeven. De aanwijzing heeft betrekking op het gebied waarvoor dit recht is gegeven of de verplichting is opgelegd. Dit betekent ook dat, als de overeenkomst alleen toeziet op nieuwbouw, de aanwijzing alleen op deze nieuwbouwggebieden betrekking heeft. Het college neemt in deze situatie voor het bepalen van de omvang van de warmtekavel het fysieke gebied waarin het transport en de warmtelevering aan reeds gerealiseerde nieuwbouwaansluitingen als uitgangspunt en voegt daar de reeds voorziene nieuwbouwggebieden die nog aangesloten moeten worden aan toe.

Tweede lid

Uit het tweede lid volgt dat indien op het moment van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst ontbreekt, door het college een aanwijzing wordt verleend voor het fysieke gebied waarin het transport en de warmtelevering door een warmtebedrijf feitelijk plaatsvindt. De feitelijke ligging van het warmtenet in combinatie met de gebouwen (of delen daarvan) waar wordt geleverd, bepalen in dit geval de omvang van de warmtekavel.

Derde lid

Ook een besluit van de gemeente op basis waarvan een warmtenet mag worden aangelegd leidt ingevolge het derde lid tot een aanwijzing. Er zijn namelijk situaties denkbaar die niet onder het eerste en tweede lid vallen maar waarbij alle voorbereidingen voor de aanleg zijn getroffen en de benodigde besluiten van de gemeente ook reeds zijn verkregen (één of meerdere leg- en ligvergunningen). Het college verleent in zo'n geval ook een aanwijzing. De omvang van de warmtekavel valt dan samen met het gebied waarop het besluit van de gemeente betrekking heeft. Indien er meerdere besluiten zijn die betrekking hebben op hetzelfde voorziene collectief warmtesysteem, vormen deze samen één aanwijzing voor een warmtekavel.

Vierde lid

Ook aansluitovereenkomsten met alle mogelijke afnemers (verhuurders, woningcorporaties, VvE's, projectontwikkelaars en particulieren) vallen op grond van het vierde lid onder het overgangsrecht. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid ontbreekt en een warmtebedrijf transporteert en levert op dat tijdstip nog geen warmte in een gebied, maar het warmtebedrijf heeft wel een aansluitovereenkomst gesloten, verleent het college het warmtebedrijf een aanwijzing. De aanwijzing heeft betrekking op het gebied waarvoor de aansluitovereenkomst geldt of de aansluitovereenkomsten gelden voor zover deze aansluitovereenkomsten betrekking hebben op één collectief warmtesysteem. De warmtekavel waarvoor de aanwijzing geldt, valt kortom samen met de specifieke gebouwen of delen daarvan die in de aansluitovereenkomst staan aangegeven. Meerdere aansluitovereenkomsten die betrekking hebben op hetzelfde voorziene collectief warmtesysteem resulteren in één aanwijzing voor een warmtekavel.

Vijfde tot en met zevende lid

Het vijfde lid maakt helder wat een aansluitovereenkomst is. Het gaat om een overeenkomst die een recht en een plicht geeft de in de overeenkomst genoemde gebouwen of delen van gebouwen binnen 5 jaar na inwerkingtreding van dit artikel aan te sluiten. De overeenkomst bevat bindende financiële voorwaarden over de kosten van de aansluiting en bepaalt een termijn wanneer de levering van warmte aanvangt. De overeenkomst kan ten slotte alleen onvoorzienbare omstandigheden of van derden afhankelijk omstandigheden als ontbindende voorwaarde bevatten. Met zaken die voor het warmtebedrijf onvoorzienbaar zijn worden bijvoorbeeld het niet verlenen van vergunningen of subsidies bedoeld of onvoorzienbaar hoge kosten. Bij zaken waarbij er een sterke afhankelijk is van derden gaat het bijvoorbeeld om het niet instemmen van 70% van huurders van de woningcorporatie met de aansluiting op een collectief warmtesysteem. Uit het zesde lid volgt dat het gebied, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid, wordt aangemerkt als warmtekavel met dien verstande dat de warmtekavel niet aaneengesloten hoeft te zijn. Bij een aanwijzing die

alleen op nieuwbouwgebieden betrekking heeft, kan dat bijvoorbeeld aan de orde zijn. De verschillende gebieden zijn dan niet aaneengesloten, maar dienen wel onderdeel te zijn van een voorzien of bestaand collectief warmtesysteem.

Het zevende lid schrijft voor dat de overeenkomst, bedoeld in het eerste lid, komt te vervallen op het moment dat het college een aanwijzing op grond van het eerste lid heeft verleend. Met de aanwijzing kunnen aan de overeenkomst geen rechten en plichten meer worden ontleend omdat deze in de aanwijzing zijn opgegaan.

Artikel 12.3

In artikel 12.3, eerste lid, wordt voorgeschreven op welke wijze omgegaan dient te worden met de situatie waarbij sprake is van één collectief warmtesysteem van één warmtebedrijf waarvoor op grond van het overgangsrecht meerdere aanwijzingen voor verschillende warmtekavels gelden. Voorgesteld is dat het college verplicht is warmtekavels samen te voegen wanneer zonder samenvoeging de collectieve warmtevoorziening in het ene warmtekavel afhankelijk is van de toegang tot de collectieve warmtevoorziening van de andere warmtekavel om warmte te kunnen leveren aan zijn verbruikers. Ook moet voor de warmtekavels hetzelfde warmtebedrijf aangewezen zijn. Met toegang tot de collectieve warmtevoorziening wordt bedoeld dat het ene warmtekavel afhankelijk is van het transport van warmte met de infrastructuur van een ander warmtekavel om de geproduceerde of ingekochte warmte te kunnen leveren aan verbruikers. Uit het tweede lid volgt dat de samenvoeging van warmtekavels wordt bereikt door wijziging van één aanwijzing en intrekking van de andere aanwijzingen. Met deze wijziging geldt de gewijzigde aanwijzing ook voor de toegevoegde warmtekavels.

Het college kan bij de toepassing van deze bevoegdheid in één besluit op twee grondslagen (artikel 12.2 en 12.3) een aanwijzing verlenen voor de samengevoegde warmtekavels. In dit besluit maakt het college helder op basis van welke afzonderlijke aanwijzingen voor warmtekavels op grond van artikel 12.2 dit besluit is gebaseerd. Uit artikel 12.4, zevende lid, volgt dat het college kan volstaan met het bepalen van de duur van de aanwijzing die betrekking heeft op de samengevoegde warmtekavels. Het college hoeft niet eerst de duur van de afzonderlijke aanwijzingen op grond van artikel 12.2 vast te stellen. Uit artikel 11.5 volgt dat voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep een besluit op grond van artikel 12.2 en 12.3 als één besluit wordt aangemerkt.

Het college en het aangewezen warmtebedrijf kunnen onderling overeenkomen dat aan een warmtekavel niet een ander warmtekavel wordt toegevoegd. In een dergelijke situatie zijn het eerste en tweede lid niet van toepassing.

Artikel 12.4

Het eerste lid stelt voor dat de voorwaarden die aan een overeenkomst tussen een gemeente en warmtebedrijf zijn verbonden gerespecteerd worden. Deze voorwaarden gaan gelden als aan de aanwijzing verbonden beperkingen en voorschriften, voor zover deze voorwaarden niet in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet. Alleen voor de duur van de aanwijzing gelden altijd de regels in dit artikel.

In het tweede lid is voorgesteld de duur van de aanwijzing op de volgende manier te berekenen. Eerste stap is dat de datum wordt bepaald van de minst recente aansluitovereenkomst van de laatste 10% leveringsaansluitingen of voorziene leveringsaansluitingen waarvoor door het aangewezen warmtebedrijf voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een aansluitovereenkomst is gesloten. Ook leveringsaansluitingen die nog niet gerealiseerd maar wel gecontracteerd zijn op dat moment tellen dus

mee. Tweede stap is vervolgens dat het verschil wordt berekend tussen de datum van inwerkingtreding van dit artikel en de datum berekend bij de eerste stap. De duur van de aanwijzing bedraagt vervolgens 30 jaar verminderd met de duur berekend op grond van de tweede stap met een minimum van 14 jaar.

Het kan zijn dat aan een aanwijzing een (concessie)overeenkomst ten grondslag ligt. Uit het derde lid volgt dat indien de overeenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan de duur van de aanwijzing de resterende duur van de overeenkomst is met een minimum van 14 jaar waarbij geldt dat indien deze duur meer dan 30 jaar is de aanwijzing voor 30 jaar wordt verleend. Is de overeenkomst voor onbepaalde tijd aangegaan dan geldt dat de aanwijzing voor 30 jaar wordt verleend. Het kan ook voorkomen dat in de overeenkomst geen bepaling over de duur is opgenomen. In dat geval is de duur van de aanwijzing 30 jaar verminderd met de duur dat in het gebied al warmte is geleverd met een minimum van 14 jaar. Uit het vierde lid volgt dat deze regel alleen van toepassing is als de op deze wijze berekende duur van de aanwijzing langer is dan de duur van de aanwijzing berekend met behulp van de systematiek voorgeschreven in het tweede lid.

In het geval dat de leveringsaansluiting een centrale leveringsaansluiting betreft stelt het zesde lid voor om het aantal zelfstandige woningen achter een centrale leveringsaansluiting te tellen als één leveringsaansluiting. Deze toevoeging is gedaan om recht te doen aan de grootte van de centrale leveringsaansluiting ten opzichte van een individuele leveringsaansluiting.

In artikel 12.3 is geregeld dat het college onder omstandigheden verplicht is warmtekavels samen te voegen en in verband daarmee een aanwijzing van een aangewezen warmtebedrijf te wijzigen. Uit het zevende lid volgt dat de regels voor de berekening van de duur in het tweede tot en met zesde lid van overeenkomstige toepassing zijn. Daarbij zal het college niet eerst de duur van de afzonderlijke aanwijzingen die gelden voor de samengevoegde warmtekavel hoeven te berekenen. Het college kan volstaan met de berekening van de aanwijzing voor de samengevoegde warmtekavels.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden over onder meer de in het tweede lid opgenomen berekeningsmethode. Gedacht kan worden aan stappen die doorlopen moeten worden om de duur van de aanwijzing te bepalen en informatieverplichtingen om het aantal zelfstandige woningen te achterhalen.

Artikel 12.5

In artikel 12.5 wordt voorgeschreven op welke wijze omgegaan dient te worden met de situatie waarbij sprake is van een warmtekavel waar een integraal warmtebedrijf ontbreekt en een warmtenetbedrijf en warmteleveringsbedrijf afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor respectievelijk het transport van warmte en de levering van warmte (een zogenaamd gesplitst model). Er is hierdoor in het gebied geen integraal warmtebedrijf aanwezig dat kan worden aangewezen op grond van artikel 12.2. Dit is een onwenselijke situatie omdat het niet consistent is met een van de hoofdpunten van dit wetsvoorstel: de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf. Om deze reden schrijft het eerste lid voor dat het warmtenetbedrijf en warmteleveringsbedrijf binnen 2 jaar na inwerkingtreding van artikel 12.5 een warmtebedrijf moeten oprichten.

Voor de periode tot de oprichting van het warmtebedrijf dient er wel tijdelijk één partij integraal verantwoordelijk te zijn. Dit om één aanspreekpunt ingeval van leveringszekerheidsproblemen te hebben. Uit het eerste lid volgt dat het college gehouden is het warmteleveringsbedrijf aan te wijzen, omdat de verwachting is dat het warmteleveringsbedrijf een groot deel van de taken van artikel 2.12 die relevant zijn voor de

levering van warmte aan verbruikers voor zijn rekening neemt. Het warmteleveringsbedrijf en het warmtenetbedrijf hebben vervolgens tot twee jaar na inwerkingtreding van dit artikel de tijd een integraal warmtebedrijf op te richten.

Het derde lid geeft regels voor de periode tot aan de oprichting van het integraal warmtebedrijf. Voorgeschreven is dat het warmteleveringsbedrijf (het aangewezen warmtebedrijf) en het warmtenetbedrijf binnen zes maanden een overeenkomst hebben opgesteld waarin is geregeld dat het warmtenetbedrijf zodanig handelt dat het warmteleveringsbedrijf als aangewezen warmtebedrijf zijn taken kan uitvoeren. Aangezien het aangewezen warmtebedrijf wel verantwoordelijk is maar niet alle taken zelf uitvoert en mogelijk niet eigenaar is van het warmtenet, is het van belang dat een dergelijke overeenkomst wordt gesloten.

Het vierde lid regelt dat na oprichting van een integraal warmtebedrijf het college dit warmtebedrijf een aanwijzing verleent. Om dubbele aanwijzingen te voorkomen zal de aanwijzing van het warmteleveringsbedrijf komen te vervallen. Daarnaast is de verplichting op grond van het derde lid niet meer toepassing.

Op grond van het vijfde lid kunnen regels gesteld worden aan de overeenkomst tussen het warmtenetbedrijf en het warmteleveringsbedrijf. Gedacht wordt aan regels waardoor in de overeenkomst in ieder geval afspraken gemaakt zullen worden over de borging van de leveringszekerheid.

Artikel 12.6

Aangezien de ACM toezicht houdt op onder meer de naleving van het bij of krachtens bepaalde in een groot aantal artikelen in hoofdstuk 2 is het van belang dat de ACM beschikt over de aanwijzing, bedoeld in artikel 12.2 en 12.3. In dit artikel is het college opgedragen een afschrift van deze besluiten aan de ACM te zenden.

Artikel 12.7

Vanaf het moment dat een warmtebedrijf op grond van het overgangsrecht is aangewezen voor de warmtekavel, rusten op deze partij de taken op grond van artikel 2.12. Voor nieuw aangewezen warmtebedrijven gelden deze taken pas vanaf op het moment dat er een uitgewerkt kavelplan is opgesteld waarmee de gemeente heeft ingestemd (zie de aanhef van artikel 2.15). Met dit artikel wordt voorkomen dat op een bestaand warmtebedrijf direct na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de taken niet van toepassing zijn.

Artikel 12.8

Voorgesteld is dat een warmtebedrijf dat een aanwijzing heeft gekregen op grond van het overgangsrecht een uitgewerkt kavelplan moet opstellen voor de warmtekavel waarvoor het is aangewezen. Het uitgewerkt kavelplan geeft enkel de kenmerken weer van de collectieve warmtevoorziening waarop de aanwijzing betrekking heeft. Het college toetst dit en kan het aangewezen warmtebedrijf ook opdragen het uitgewerkt kavelplan te wijzigen.

Artikel 12.9

Op een bestaand warmtebedrijf rust op grond van het eerste lid de plicht toegang tot zijn collectieve warmtevoorziening te geven tegen redelijk voorwaarden en tarieven. Vanwege de mogelijke nadelen voor het bestaande warmtebedrijf kan dit warmtebedrijf een ontheffing van de verplichting om de toegang te verlenen aanvragen bij de ACM. De ACM

verleent uitsluitend een ontheffing indien het warmtebedrijf door de toegang tot zijn collectieve warmtevoorziening zijn taken niet kan uitvoeren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien het bestaande warmtebedrijf als gevolg van het verlenen van toegang structureel onvoldoende capaciteit heeft om zijn eigen taken uit te voeren.

Artikel 12.10

Op het moment van inwerkingtreding van artikel 12.10 zal de juridische eigendom van het warmtenet in een aantal gemeenten niet bij het aangewezen warmtebedrijf maar bij de gemeente liggen. Voorgesteld is deze situatie op grond van het overgangsrecht te respecteren. Hierdoor is de hoofdregel in artikel 2.44, eerste lid, dat het aangewezen warmtebedrijf over de volledige eigendom van het warmtenet moet beschikken niet van toepassing. Het aangewezen warmtebedrijf moet wel beschikken over de economische eigendom van het warmtenet. Hiermee is verzekerd dat het aangewezen warmtebedrijf de taken, bedoeld in artikel 2.12, kan uitvoeren.

Artikel 12.11

Artikel 12.11 bevat aparte regels voor bestaande kleine collectieve warmtesystemen. Doordat de artikelen 12.2 tot en met 12.4 ook van toepassing zijn op kleine collectieve warmtesystemen zal ook voor deze systemen een warmtekavel worden vastgesteld en het betrokken warmtebedrijf een aangewezen warmtebedrijf worden. Aangezien daardoor de bepalingen uit hoofdstuk 2 van toepassing zijn, kan in lijn met artikel 3.1, eerste lid, een warmtebedrijf dat een bestaand klein collectief warmtesysteem exploiteert een ontheffing aanvragen van artikel 1.2, eerste lid, voor het gebied ter grootte van de warmtekavel. Aangezien het hier gaat om een bestaand klein collectief warmtesysteem zal het college alleen beoordelen of het daadwerkelijk een klein collectief warmtesysteem betreft. De toetsingsgronden van artikel 3.1, tweede lid, zijn niet van toepassing. De bepaling dat deze ontheffing wordt geacht een ontheffing als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, te zijn, zorgt ervoor dat de regels van hoofdstuk 3 van toepassing zijn op dit warmtebedrijf. In verband met het toezicht van de ACM op een aantal artikelen uit hoofdstuk 3 is het college ingevolge het vijfde lid verplicht de ACM een afschrift van de ontheffing te zenden.

Artikel 12.12

De artikelen 12.2 tot en met 12.4 zijn niet van toepassing op een verhuurder, VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm die warmte levert aan zijn huurder of de leden van de VvE. Een verhuurder of VvE levert immers geen warmte aan een gebruiker in de zin van deze wet en is geen warmtebedrijf in de zin van deze wet.

Op grond van het eerste lid is de verhuurder of VvE verplicht zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk een half jaar na inwerkingtreding van dit artikel, aan het college de levering van warmte te melden. Gekozen is voor een melding om de bestuurlijke lasten voor het college zoveel mogelijk te beperken en tegelijkertijd de gemeente van de informatie te voorzien waardoor deze de regie kan voeren over de warmtelevering binnen de gemeentegrenzen.

In het tweede lid is voorgesteld dat door de melding de verhuurder of VvE geacht wordt een ontheffing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, verkregen te hebben. Hierdoor zijn de bepalingen uit hoofdstuk 4 van toepassing.

Artikel 12.13

In artikel 6.2 is geregeld onder welke voorwaarden een producent van restwarmte verplicht is restwarmte ter beschikking te stellen aan een warmtebedrijf. Artikel 6.2 is niet van toepassing op het moment van inwerkingtreding van dit artikel bestaande overeenkomsten over restwarmte. Artikel 6.2 is wel van toepassing als deze overeenkomst gewijzigd wordt of de overeenkomst is verlopen.

Artikel 12.14

Dit artikel regelt dat bestaande rekeningen voor garanties van oorsprong, en de daarop geboekte garanties van oorsprong met de intrekking van de Warmtewet niet zullen vervallen, maar zullen worden ondergebracht onder het regime van dit wetsvoorstel. Dit artikel voorkomt dat gebruikers van garanties van oorsprong opnieuw een rekening moeten openen en borgt dat onder de Warmtewet uitgegeven garanties van oorsprong zullen worden aangemerkt als garanties van oorsprong als bedoeld in dit wetsvoorstel en dus ook binnen het nieuwe regime kunnen worden gebruikt.

Artikel 12.15

In dit artikel wordt een algemene voorziening getroffen voor de lopende aanvragen en verzoeken tot het nemen van besluiten en de aanhangige bezwaren tegen besluiten op grond van de Warmtewet en de afhandeling van overtredingen die op grond van de Warmtewet zijn geconstateerd. Op de afhandeling hiervan is de Warmtewet van toepassing. Het tweede lid legt vast dat overtredingen die op grond van de Warmtewet en de daarop berustende bepalingen zijn geconstateerd, worden afgehandeld overeenkomstig de Warmtewet.

Artikel 12.16

Artikel 12.16 zorgt ervoor dat de op grond van de Warmtewet verleende vergunning tot het moment van de aanwijzing van kracht blijft. Als een college eerder dan dat jaar een aanwijzing verleent, komt deze vergunning vanzelfsprekend eerder te vervallen. Met de aanwijzing is een bestaand warmtebedrijf immers onder de werking van dit wetsvoorstel gebracht.

Artikel 12.17

Artikel 12.17, eerste lid, bewerkstelligt dat de in dit lid genoemde artikelen van de Warmtewet en de daarop gebaseerde bepalingen van toepassing blijven zolang een bestaand warmtebedrijf (een leverancier als bedoeld in artikel 1 van de Warmtewet) nog geen aanwijzing op grond van artikel 12.2 heeft verkregen. Dit moment kan per warmtebedrijf en per warmtekavel verschillen. Voorgesteld is de in het eerste lid genoemde bepalingen van de Warmtewet voor ten hoogste een jaar van toepassing te laten zijn aangezien het college op grond van artikel 12.2 gehouden is bestaande warmtebedrijven binnen een jaar een aanwijzing te verlenen. Een aantal bepalingen in dit wetsvoorstel komt pas betekenis toe als een aanwijzing voor een warmtekavel is verleend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de taken, bedoeld in artikel 2.12 en artikel 3.6, maar ook voor de duurzaamheidsnormen en de leveringszekerheidsrapportage. Ook de tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven en warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren zal mogelijk eerst na een half jaar in werking treden. Met het oog hierop is in het eerste lid voorgesteld dat onder andere de tariefregulering van de Warmtewet tijdelijk nog van toepassing zal zijn evenals de verplichting zorg te dragen

voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden en een goede kwaliteit van dienstverlening.

Niet alle artikelen uit dit wetsvoorstel komen pas betekenis toe als een aanwijzing voor een warmtekavel is verleend. In het tweede lid zijn de artikelen genoemd die direct na inwerkingtreding van dit artikel en zonder dat bestaande warmtebedrijven een aanwijzing hebben verkregen van overeenkomstige toepassing kunnen zijn op deze warmtebedrijven. Het betreft de regels over de onderbreking van warmte, de bepalingen die consumenten beschermen en de meetverplichtingen. Het zou onwenselijk zijn als deze verplichtingen pas na het verlenen van de aanwijzing aan een bestaand warmtebedrijf betekenis zouden krijgen. Ook is in onderdeel c geregeld dat het verbod op transport en levering, bedoeld in artikel 1.2, eerste lid, nog niet van toepassing is. Hiermee wordt voorkomen dat de levering van warmte tijdelijk verboden is zo lang een bestaand warmtebedrijf nog geen aanwijzing is verleend.

Het derde en vierde lid geeft een specifieke regeling voor de tariefregulering die mogelijk pas na een half jaar in werking zal treden maar nog voordat bestaande warmtebedrijven een aanwijzing op grond van artikel 12.2 hebben verkregen. Uit het derde lid volgt dat als de tariefregulering in dit wetsvoorstel voor fase 1 eerder in werking treedt dan een bestaand warmtebedrijf op grond van artikel 12.2 is aangewezen, de tariefregulering van de Warmtewet niet langer van toepassing is maar de tariefregulering in dit wetsvoorstel.

In het vijfde lid is voorgesteld dat indien een verhuurder, VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm binnen een half jaar op grond van artikel 2.11 nog geen melding heeft gedaan van de levering van warmte, de regels in dit wetsvoorstel met betrekking tot de meetverplichtingen en de facturering voor ten hoogste een half jaar van toepassing zijn. Ook geldt het verbod in artikel 1.2, eerste lid, voor ten hoogste een half jaar niet. Indien er na een half jaar nog geen melding is gedaan geldt dit lid niet meer en kan er sprake zijn van een overtreding van het verbod op levering van warmte (artikel 1.2). Met de zinssnede «voor zover het de levering en transport van warmte, bedoeld in artikel 12.12, eerste lid, onderdelen a of b, betreft» is beoogd duidelijk te maken dat de regeling alleen ziet op verhuurders en VvE die zelfstandig warmte leveren en niet warmte doorleveren.

Indien de tariefregulering op grond van dit wetsvoorstel voor warmtebedrijven nog niet in werking is getreden maar een warmtebedrijf is al wel aangewezen op grond van artikel 2.5 of 2.7 of heeft een ontheffing op grond van artikel 3.1, eerste lid, verkregen, is op grond van het zesde lid de tariefregulering van de Warmtewet tijdelijk van overeenkomstige toepassing. Hiermee wordt voorkomen dat voor deze warmtebedrijven geen tariefregels gelden.

Artikelen 12.18 en 12.19

De artikelen 12.18 en 12.19 wijzigen diverse wetten waarin verwezen wordt naar de Warmtewet. Aangezien dit wetsvoorstel de Warmtewet intrekt zal in de plaats daarvan worden verwezen naar de Wet collectieve warmte.

Artikel 12.20

Onderdeel A plaatst de Wet collectieve warmte op de lijst van wetten opgenomen in artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb waarin de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak is opgenomen. Hierdoor is de regel dat beroep in eerste aanleg tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel bij het CBb mogelijk is. Uitgezonderd zijn de handhavingsbesluiten op grond van de artikelen 9.3 en 9.4.

De onderdelen B en C, bewerkstelligen dat tegen de handhavingsbesluiten op grond van de artikelen 9.3 en 9.4 beroep mogelijk is bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb.

Zoals ook in paragraaf 12.1 is toegelicht is met deze bevoegdheidsverdeling aangesloten bij de wijze waarop dit in de Warmtewet is geregeld.

Artikel 12.21

Artikel 6a van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie ziet op de meetverplichtingen die op grond van richtlijn 2012/27/EU en richtlijn 2018/2002/EU voor grootverbruikers van warmte worden gesteld.

Aangezien deze meetverplichtingen nagenoeg grotendeels overeenkomen met de meetverplichtingen voor kleinverbruikers voor warmte in de artikelen 8, 8a en 8b van de Warmtewet, is in dit wetsvoorstel ervoor gekozen om de meetverplichtingen in de artikelen 2.12, eerste lid, onderdeel m, 2.40 tot en met 2.42, artikel 3.6, eerste lid, onderdeel m, en 3.7 van dit wetsvoorstel te laten gelden voor groot- en kleinverbruikers. Het enige verschil is dat een grootverbruiker niet kan verzoeken om een warmtemeter of een warmtekostenverdelers niet op afstand uit te lezen (artikel 2.42, tweede lid).

Artikel 12.22

Onderdelen A en B

Op grond van het voorziene artikel 3.19 van de Energiewet (thans: artikel 10d, tweede lid, Gaswet en artikel 17c, tweede lid, Elektriciteitswet 1998) zijn infrastructuurbedrijven (bedrijven binnen de infrastructuurgroep, niet zijnde een systeembeheerder – thans: netwerkbedrijven) gebonden aan een limitatieve lijst van toegestane nevenactiviteiten. Aangezien de productie en levering van warmte niet is opgenomen, mogen infrastructuurbedrijven zich hier op dit moment niet mee bezig houden. Hierdoor is het voor infrastructuurbedrijven niet mogelijk om een meerderheidsbelang te hebben in een aangewezen warmtebedrijf, aangezien het warmtebedrijf daarmee eveneens als infrastructuurbedrijf deel zou gaan uitmaken van de infrastructuurgroep. Een aangewezen warmtebedrijf draagt immers de integrale verantwoordelijkheid voor de collectieve warmtevoorziening, wat ook de productie en levering van warmte behelst.

Om te bewerkstelligen dat ook infrastructuurbedrijven in de domeinen van elektriciteit en gas een meerderheidsbelang kunnen hebben in een aangewezen warmtebedrijf, voorziet een wijziging van artikel 3.19, tweede lid, van de Energiewet erin dat een infrastructuurbedrijf zich naast de aanleg en het beheer van de infrastructuur van warmte en het transport van warmte (onderdeel c) zich ook mag bezighouden met de uitoefening van het bedrijf van een aangewezen warmtebedrijf in de zin van de Wet collectieve warmte en de handelingen of activiteiten die daarmee samenhangen. Het voorgestelde nieuwe onderdeel d voorziet daarin, onder twee voorwaarden. Ten eerste kan de uitoefening van het warmtebedrijf niet (binnen dezelfde onderneming) samengaan met andere handelingen of activiteiten die in artikel 3.19 worden toegestaan. De uitoefening van het warmtebedrijf dient derhalve binnen de infrastructuurgroep te worden gescheiden van andere nevenactiviteiten. Ten tweede blijft het verbod gehandhaafd op de productie van elektriciteit, gas of waterstofgas binnen de infrastructuurgroep, maar ziet het productieverbod niet op de productie door het aangewezen warmtebedrijf indien dat uitsluitend dient voor zelfgebruik of wanneer de leveringszekerheid in het geding is. Op deze manier wordt een indirect belang van de infrastructuurgroep bij de productie van gas of elektriciteit (ten behoeve van het

warmtebedrijf) voorkomen. Het is infrastructuurbedrijven wel toegestaan deel te nemen in een aangewezen warmtebedrijf indien de bij warmteproductie geproduceerde elektriciteit of gas uitsluitend wordt ingezet voor zelfgebruik (systeemhandhaving en -optimalisatie door de inzet van elektriciteit of gas voor pompenergie, temperatuurhandhaving en dergelijke). In deze situaties wordt immers niet deelgenomen aan een handelsmarkt. Tevens is (het deelnemen in) de productie van elektriciteit, gas of waterstofgas tijdelijk toegestaan wanneer de leveringszekerheid wordt bedreigd.

In verband met het voorgaande wordt in het eerste lid van artikel 3.10 van de Energiewet voorzien in een precisering van de toepassing van het groepsverbod in het geval van deelname in een aangewezen warmtebedrijf door de toevoeging van een verwijzing naar het voorgestelde artikel 3.19, tweede lid, onderdeel d (nieuw).

Artikel 3.10, tweede en derde lid, van de Energiewet (thans: artikel 2c, tweede en derde lid, van de Gaswet en 10b, tweede en derde lid, van de Elektriciteitswet 1998) bevatten, respectievelijk, het verbod op deelneming in een systeembeheerder of een infrastructuurbedrijf door een rechtspersoon of vennootschap die deel uitmaakt van een (andere) groep, waartoe tevens een rechtspersoon of vennootschap behoort die elektriciteit, gas of waterstofgas produceert, levert of daarin handelt alsmede het spiegelbeeldige verbod op deelname door een systeembeheerder of infrastructuurbedrijf in een dergelijke rechtspersoon of vennootschap. De voorgestelde toevoegingen aan deze bepalingen maken een uitzondering voor het houden van aandelen in of de deelneming in warmtebedrijven. Hierdoor is voortaan deelneming van infrastructuurbedrijven en private energiebedrijven in hetzelfde warmtebedrijf mogelijk. De deelneming door systeembeheerders wordt echter niet mogelijk gemaakt.

Onderdeel C

De voorgestelde wijziging van artikel 3.19, tweede lid, van de Energiewet strekt ertoe dat een aangewezen warmtebedrijf een infrastructuurbedrijf kan zijn en dus deel uitmaakt van een infrastructuurgroep. Artikel 3.21 schrijft aan een infrastructuurbedrijf voor dat het in beginsel alleen aandelen mag houden in een rechtspersoon, of deelnemen aan een vennootschap die handelingen of activiteiten verricht die op grond van de artikelen 3.19 en 3.20 zijn toegestaan. Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 3.21 voorziet in een aantal aanvullende voorwaarden bij deelneming van een infrastructuurbedrijf in een aangewezen warmtebedrijf, die beogen te voorkomen dat de systeembeheerder(s) binnen de infrastructuurgroep direct worden blootgesteld aan de financiële risico's die de infrastructuurgroep door de deelneming in een aangewezen warmtebedrijf zou lopen. Daarnaast wordt beoogd om belangenverstrengeling en bevoordeling van het aangewezen warmtebedrijf door een systeembeheerder te voorkomen

Artikel 3.21, derde lid, onderdeel a, bevat de voorwaarde dat de bestuurders en de meerderheid van de raad van commissarissen van het aangewezen warmtebedrijf geen statutaire bestuurder zijn van de transmissie- of distributiesysteembeheerder binnen de infrastructuurgroep. Dit om belangenverstrengeling te voorkomen.

Artikel 3.21, derde lid, onderdeel b, schrijft aan het infrastructuurbedrijf als aandeelhouder of deelnemer een evenwichtige afweging tussen de belangen van het aangewezen warmtebedrijf en de systeembeheerder voor. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat het aandeelhoudersbelang van een infrastructuurbedrijf prevaleert boven of structureel zwaarder weegt dan het belang van het aangewezen warmtebedrijf waarin wordt

deelgenomen, of omgekeerd. De wijze waarop (door het infrastructuurbedrijf) invulling wordt gegeven aan de aandeelhoudersrol in het aangewezen warmtebedrijf en de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit en gas dient op evenwichtige wijze plaats te vinden. Een zekere mate van keuze tussen verschillende belangen blijft binnen deze norm mogelijk, maar kent een hogere ondergrens dan die uit het ondernemingsrecht kan worden gedestilleerd. De voorwaarde kan worden gezien als een nadere inkleuring van de normen die zijn opgenomen in artikel 2:8 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is bepaald dat de aandeelhouders de redelijkheid en billijkheid in acht moeten nemen. In het ondernemingsrecht blijft het uitgangspunt dat een aandeelhouder zijn eigen belang mag nastreven, hetgeen op gespannen voet staat met het vennootschappelijk belang. Deze norm kan tot gevolg zal hebben dat op niveau van de holding binnen de infrastructuurgroep een discussie gevoerd zal worden over de verdeling van middelen tussen beide typen activiteiten. Daarin moet de beoogde evenwichtige weging van belangen tot uiting komen. Dat zou vervolgens ook in notulen van (bestuurs)vergaderingen op holdingniveau tot uiting moeten komen. Die notulen bieden een aanknopingspunt bij de handhaving van de naleving van dit voorschrift. Tot slot zij opgemerkt dat voor zover er sprake is van parallelle of gedeelde belangen, deze voorwaarde geen spanning zal opleveren. In een dergelijk geval kan immers het ene belang niet prevaleren boven het andere.

Artikel 3.21, derde lid, onderdeel c, voorziet erin dat het verbod op bevoordeling door een systeembeheerder van een infrastructuur binnen de infrastructuurgroep, ook van overeenkomstige toepassing is op de relatie tot een aangewezen warmtebedrijf dat, omdat er geen meerderheidsbelang is, geen deel uitmaakt van die groep. Met bevoordelen wordt bedoeld op alle vormen van het verstrekken van niet-marktconforme economische voordelen, zoals het in rekening brengen van latere elektriciteitsstarieven, het verstrekken van zekerheden en het beschikbaar stellen van goedkopere leningen dan een aangewezen warmtebedrijf zelf zou kunnen aantrekken. Deze maatregel ziet niet op de verdeling van dividend. Uiteraard is het wel toegestaan om bepaalde synergievoordelen te benutten. Het is bijvoorbeeld niet verboden om op holdingniveau financiering aan te trekken en op die manier de voordelen van de samenwerking in een groep te benutten. Voorts is van belang dat voor het bestuur van iedere rechtspersoon en dus ook die van het aangewezen warmtebedrijf de administratieplicht uit hoofde van artikel 2:10, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek geldt. Op basis daarvan dient, kort gezegd, een zodanige administratie te worden gevoerd dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van het aangewezen warmtebedrijf kunnen worden gekend.

Artikel 3.21, derde lid, onderdeel d, voorziet in een algemeen verbod tot financiële ondersteuning door een systeembeheerder ten gunste van een aangewezen warmtebedrijf waaraan een infrastructuurbedrijf deelneemt. De verschillende vormen van mogelijke steunverlening – zekerheid stellen, sterk maken en hoofdelijk of anderszins verbinden – zijn ruime begrippen en ontleend aan het «steunverbod» in artikel 2:98c van het Burgerlijk Wetboek. De bepaling is een aanvulling op artikel 3.13 Energiewet, dat hier al deels aan tegemoet komt maar aanhaakt bij het begrip «beheerde systeem», waarmee dit artikel alleen ziet op de (roerende of onroerende) zaken die het gas- of elektriciteitsnet vormen. Om directe blootstelling van een systeembeheerder aan financiële risico's van het aangewezen warmtebedrijf zoveel mogelijk te vermijden, moet ook niet mogelijk zijn dat er zekerheden worden gesteld op andere vermogensbestanddelen van de systeembeheerder. Andere vormen van financiële ondersteuning zijn het verstrekken van een zogenaamde 403-verklaring of een vergelijkbare garantie ten behoeve van een

schuldeiser, borgstellingen, verstrekking van (derde) zekerheidsrechten en (achtergestelde) leningen. Het verbod ziet alleen op de systeembeheerder, financiering vanuit de holding of een ander infrastructuurbedrijf binnen de groep is nog steeds mogelijk.

Onderdeel D en E

Door het opnemen van het toe te voegen derde en vierde lid van artikel 3.21 in de opsomming in artikel 5.20 van de Energiewet, wordt voorzien in de mogelijkheid van handhaving van deze nieuwe voorschriften.

Artikel 12.23

Voorgesteld is de Warmtewet in te trekken.

Artikel 12.24

Eerste lid

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan voor de verschillende artikelen of onderdelen verschillend worden vastgesteld. Gelet op een mogelijk gefaseerde inwerkingtreding van deze wet is in het overgangsrecht telkens de zinssnede «na inwerkingtreding van dit artikel» in plaats van «na inwerkingtreding van deze wet» opgenomen.

Tweede lid

In het tweede lid is een specifieke bepaling opgenomen voor artikel 2.42, eerste lid, waardoor dit artikel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal worden gewijzigd. Op grond van artikel 2.42, eerste lid, dienen warmtemeters en warmtekostenverdelers die na 25 oktober 2020 worden geïnstalleerd op afstand uitleesbaar te zijn. Dit is implementatie van artikel 9quater, eerste lid, van richtlijn 2012/27/EU, toegevoegd aan die richtlijn door richtlijn 2018/2002/EU. Deze richtlijn is geïmplementeerd met de Wijziging van de Warmtewet in verband met de implementatie van richtlijn 2018/2002/EU (Stb. 2020, 222). Daarnaast verplicht artikel 9quater, tweede lid, van richtlijn 2012/27/EU dat vanaf 1 januari 2027 ook bestaande warmtemeters en warmtekostenverdelers op afstand uitleesbaar zijn tenzij dit niet kostenefficiënt is. Dit zal in weinig situaties aangetoond kunnen worden, omdat er dan tien jaar zijn verstreken sinds de publicatie van het Commissievoorstel en warmtemeters en warmtekostenverdelers doorgaans binnen 10 jaar vervangen moeten worden. Het argument dat warmtemeters niet afgeschreven zijn kan geen rechtvaardiging zijn om af te wijken van de vereiste dat een warmtemeter of warmtekostenverdelers op afstand uitleesbaar moeten zijn. Meer specifieke omstandigheden moeten aanwezig zijn. Ook deze verplichting is reeds geïmplementeerd met de Wijziging van de Warmtewet in verband met de implementatie van richtlijn 2018/2002/EU (artikel 45a van de Warmtewet).

Derde lid tot en met zesde lid

Het derde lid voorziet in een aantal wijzigingen die gelijktijdig plaats zullen vinden met het in werking treden van de artikelen 7.3 tot en met 7.5. Met de inwerkingtreding van de artikelen 7.3 tot en met 7.5 vindt de overgang van fase 1 naar fase 2 van de tariefregulering plaats. In het derde lid is voorzien in een aantal aanpassingen van artikelen waarin de verwijzing moet worden aangepast van een verwijzing naar tariefregulering fase 1 naar een verwijzing naar de bepalingen over tariefregulering in fase 2. Zo

wordt bijvoorbeeld artikel 7.1, eerste lid, dusdanig aangepast dat het van toepassing is op de tariefregulering van fase 2. Daarnaast komt artikel 7.2, dat ziet op de tariefregulering in fase 1, te vervallen en vervallen in artikel 7.12 het tweede tot en met het vierde lid, die betrekking hebben op de rendementstoets. Daarnaast wordt ook het artikel dat ziet op de doorlevering van warmte in de tariefregulering van fase 2 aangepast. Het vierde lid voorziet in de aanpassingen die nodig zijn wanneer ook voor de kleine collectieve warmtesystemen wordt overgegaan op de tariefregulering van fase 2. Ook voor de kleine collectieve warmtesystemen zal de rendementstoets komen te vervallen wanneer ook voor deze systemen wordt overgegaan op fase 2 van de tariefregulering. In het vijfde lid is een wijziging opgenomen die nodig is wanneer de artikelen die zien op de tariefregulering voor grootverbruikers in werking treden. In dat geval wordt een verwijzing naar de artikelen 7.14 en 7.20 opgenomen in artikel 9.4, eerste lid, van de wet, zodat de ACM in geval van overtreding van het bepaalde in die artikelen een bestuurlijke boete op kan leggen.

In het zesde lid van dit artikel zijn de benodigde wijzigingen opgenomen voor de overgang van de tariefregulering van fase 2 naar fase 3. Deze wijzigingen zien op het aanpassen van de verwijzingen in diverse artikelen, zodat deze vanaf dat moment verwijzen naar de tariefregulering van fase 3. Daarnaast wordt artikel 7.1, eerste lid, dusdanig aangepast dat dit ziet op de tariefregulering van fase 3 en komen verschillende artikelen die zien op of gekoppeld zijn aan de tariefregulering van fase 2 te vervallen. In dit verband wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van de toelichting en de toelichting op artikel 7.1 en de daaropvolgende artikelen.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten