

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

**Titel:**

Besluit collectieve warmte

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw) is onder meer relevant voor warmtebedrijven, (rest)warmteproducenten, netwerkbedrijven, woningcorporaties, gemeenten/provincies, milieuorganisaties, coöperaties, VvE's en verhuurders, bewonersverenigingen, warmteverbruikers en belangenorganisaties van voornoemde partijen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Kennis over en ervaring met de onderwerpen uit het Bcw is vooral aanwezig bij genoemde partijen die actief zijn op de warmtemarkt. Verder is ook bij de ACM veel kennis en ervaring, omdat zij reeds de rol van toezichthouder hebben op de warmtemarkt op grond van de huidige Warmtewet.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Voor het opstellen van het Bcw is nauw afgestemd met ACM, vanwege het feit dat er veel aspecten raken aan de rol die zij hebben in de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). Ook heeft externe stakeholderafstemming plaatsgevonden vooruitlopend op de internetconsultatie. Er is een stakeholdersbijeenkomst georganiseerd waarbij alle relevante stakeholders zijn uitgenodigd. Ook zijn in de reguliere overleggen met de meest betrokken stakeholders ENL, NBNL en IPO/VNG/NPLW de beleidsvoornemens getoetst en is getracht eventuele aandachtspunten aan de voorkant al te adresseren.

# 1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

## Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Meer dan 90% van de woningen wordt nu met aardgas of andere fossiele energie verwarmd. Aardgas gaat worden vervangen door duurzame alternatieven. Voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving is een collectieve warmtevoorziening naar verwachting de optie met de laagste maatschappelijke kosten. Collectieve warmtevoorzieningen zijn daarmee een essentieel onderdeel van de verduurzaming in de gebouwde omgeving. Het is de doelstelling om in 2030 500.000 nieuwe aansluitingen op een collectieve warmtevoorziening in de bestaande bouw gerealiseerd te hebben ten opzichte van 2021. Dit aantal kan groeien naar circa 2,6 miljoen nieuwe aansluitingen in 2050. Om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ondersteunen is er een wetsvoorstel opgesteld dat de huidige Warmtewet vervangt: de Wcw. De Wcw delegeert de uitwerking van een aantal onderdelen naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Met de onderhavige algemene maatregel van bestuur, het Bcw, wordt hier invulling aan gegeven.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er zijn verschillende oorzaken van het probleem dat met de huidige Warmtewet de verdere uitrol van collectieve warmtevoorzieningen onvoldoende wordt gestimuleerd:

- a. de huidige Warmtewet geeft geen regels en bevoegdheden aan gemeenten om invulling te geven aan de centrale rol in de warmtetransitie. Gemeenten hebben geen grip op waar en wanneer collectieve warmtesystemen worden gerealiseerd. Verder wordt op dit moment onder meer gewerkt met concessies die aanbesteed worden. In sommige gevallen sluiten warmtebedrijven overeenkomsten met andere private partijen en speelt de gemeente geen rol bij de vraag of er al dan niet een collectief warmtesysteem moet komen. Dit kan cherry picking in de hand werken waardoor bepaalde wijken niet op warmte aangesloten worden waar gemeenten dat wel wenselijk vinden.
- c. de huidige Warmtewet bevat enkel een rapportageverplichting voor de duurzaamheid van de warmte. Dat is onvoldoende om verduurzaming van collectieve warmtesystemen af te dwingen.
- d. de huidige Warmtewet bevat regels om de leveringszekerheid te verzekeren maar in de praktijk zijn er veel onduidelijkheden. Onvoldoende helder is wie bij problemen aangesproken moet worden en wie op welk moment tot handelen moet overgaan.
- e. de consumentenbescherming is onvoldoende in de huidige Warmtewet.
- f. op basis van de huidige Warmtewet worden tarieven vastgesteld op grond van de gasprijs en is er geen transparantie over de onderliggende kosten.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Het is de doelstelling om in 2030 500.000 nieuwe aansluitingen op een collectieve warmtevoorziening in de bestaande bouw gerealiseerd te hebben ten opzichte van 2021. Dit aantal kan groeien naar circa 2,6 miljoen nieuwe aansluitingen in 2050. In het Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving wordt het hele pakket aan beleidsmaatregelen beschreven wat moet gaan bijdragen aan de realisatie van deze doelen. De Wcw en het onderliggende besluit (het Bcw) vormen een belangrijk onderdeel van de instrumentenmix.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Duidelijk is dat de huidige wetgeving niet volstaat om de beoogde groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen te faciliteren.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Warmtelevering via een collectief warmtesysteem komt zonder overheidsingrijpen niet onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden tot stand. Er is hier sprake van marktfalen. Zonder overheidsingrijpen zouden collectieve warmtesystemen alleen daar gerealiseerd worden waar dat interessant is voor marktpartijen.

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

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 afnemers van collectieve warmte.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De bijdrage van de Wcw en het Bcw aan duurzame ontwikkelingsdoelen is vooral 'indirect'. Hiermee wordt bedoeld dat de combinatie Wcw/Bcw primair de wettelijke kaders bieden waarbinnen toegewerkt kan worden naar een CO<sub>2</sub>-vrije warmtevoorziening in de toekomst.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het bereiken van het doel kan alleen worden bereikt met wetgeving en de bijbehorende onderliggende regelgeving. Het versterken van de regierol van gemeenten heeft een wettelijke basis nodig. Dat geldt ook voor de normering van de duurzaamheid, de tariefregulering en de leveringszekerheid/consumentenbescherming. De hieraan gelieerde maatschappelijke doelen zouden niet worden bereikt wanneer er geen regulering zou zijn. In het bijzonder omdat collectieve warmtesystemen worden gekenmerkt door een monopolioïde markt wat regulering noodzakelijk maakt om de kwaliteit van dienstverlening en de prijzen te reguleren.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

N.v.t. in context van het Bcw.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

N.v.t. in context van het Bcw.

### 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De gevolgen voor mens, maatschappij en milieu van de Wcw en het onderliggende Bcw zijn als volgt. Gevolg voor mens is dat de positie van de warmteverbruiker wordt versterkt door een aanscherping van de consumentenbescherming. Gevolg voor de maatschappij is dat met deze beleidsoptie bij wordt gedragen aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Gevolg voor milieu is dat de uitstoot van broeikasgassen wordt gereduceerd door de uitrol van duurzame collectieve warmte. De doelgroep voor wie deze regelgeving relevant is betreft voornamelijk de warmteverbruikers. Het inzetten van deze optie heeft geen gevolgen buiten Nederland. Voor toekomstige generaties heeft dit gevolgen, omdat het gebruik van aardgas wordt uitgefaseerd op de plekken waar een aangewezen warmtebedrijf een collectieve warmtevoorziening realiseert.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Er zijn verschillende toetsen verplicht voor het Bcw. Een aantal daarvan zullen nog plaatsvinden (naar verwachting), omdat deze pas aan de orde zijn na de internetconsultatie;

- a. Regeldruktoets (in concept);
- b. Doenvermogen (wordt nog uitgevoerd);
- c. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H) (wordt nog uitgevoerd);
- d. Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen (UDO is uitgevoerd, bestuurlijke toets wordt nog uitgevoerd);
  - De UDO is een proces waarbij gemeenten vroegtijdig betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid dat gevolgen voor hen heeft. Met dat doel is door EZK al in een vroeg stadium in gesprek gegaan met VNG, IPO en UvW. Daarbij zijn ook afspraken gemaakt over het betrekken van genoemde koepelorganisatie bij de uitwerking van beleidsvoorstellen die zouden worden uitgewerkt ten behoeve van het Bcw. Besproken is dat er een wekelijkse werkgroep is waarin de koepels en EZK overleggen. Daarnaast zijn er verschillende stakeholderbijeenkomsten gepland waarbij ook de medeoverheden voor zijn uitgenodigd. Vanuit de koepels zijn de betaalbaarheid en de publieke realisatiekracht als aandachtspunt genoemd. Afgesproken is dat hierover separaat de dialoog wordt gevoerd met de medeoverheden. In de periode tot aan de internetconsultatie hebben de medeoverheden op de voor hen relevante onderwerpen input kunnen leveren. Ook zal er nog een formele bestuurlijke toets plaatsvinden parallel aan de internetconsultatie.
- e. Data Protection Impact Assessment (DPIA) (wordt nog uitgevoerd);
- f. Milieueffectentoets (MET) (wordt nog uitgevoerd);
- g. Bedrijfseffectentoets (wordt nog uitgevoerd);
- h. MKB-toets (wordt nog uitgevoerd).

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

In het Bcw worden de delegatiegrondslagen vastgesteld waarvoor de kaders staan opgenomen in de Wcw. Navolgend een korte samenvatting van het Bcw:

- **Aanwijspcedure.** In het Bcw worden nadere regels gesteld over de procedure en besluitvorming bij het aanwijzen van een warmtebedrijf en de wijziging en overdracht van de aanwijzing. Het gaat onder andere over de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend en de criteria waarop de ACM de bekwaamheid toetst.
- **Leveringszekerheid.** Omdat de leveringszekerheid een kwetsbaarheid is voor collectieve warmtevoorzieningen, zijn de regels rondom leveringszekerheid in de Wcw aangescherpt. In het Bcw worden nadere regels gesteld over de invulling van de zogenaamde noodprocedure, waarbij de continuïteit van de warmtelevering in gevaar is en ingrijpen noodzakelijk. Het gaat daarbij met name om regels omtrent de invulling van de bevoegdheden van de ACM en invulling van de rol van de gemeente.
- **Duurzaamheid.** In het Bcw worden waarden vastgesteld voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per geleverde gigajoule warmte en worden regels vastgesteld over de manier waarop deze uitstoot moet worden berekend. Verder worden regels gesteld omtrent het verkrijgen van een tijdelijke ontheffing ten aanzien van het behalen van de norm en regels over het rapporteren over de duurzaamheid.
- **Restwaarde.** In het Bcw wordt voorgeschreven dat de berekenwijze van de marktwaarde van warmtenetten bij overdracht naar een nieuw warmtebedrijf wordt bepaald als de netto contante waarde (NCW) van de op basis van de op het moment van overdracht resterende gestandaardiseerde activawaarde (GAW) plus GAW maal weighted average costs of capital (WACC) bepaalde tariefinkomsten.
- **Tariefregulering.** In de Wcw is aangegeven dat de tariefregulering in fases ingevoerd zal worden. De eerste twee fases zijn in het Bcw nader uitgewerkt. Voor fase 1 tariefregulering wordt geregeld welke correcties op de gasreferentie worden ingevoerd. Voor fase 2 worden regels gesteld voor welke goederen en diensten de ACM tarieven vaststelt en welke tariefformules ACM vaststelt.
- **Warmteproductie en restwarmte.** In de Wcw is een ophaalrecht voor restwarmte geïntroduceerd. Er worden in het Bcw nadere regels gesteld over de informatie die en restwarmteproducent dient te verstrekken aan een warmtebedrijf over de huidige en verwachte toekomstige beschikbare restwarmtecapaciteit. Verder worden regels gesteld over de toegestane in rekening te brengen kosten voor het beschikbaar stellen van restwarmte.
- **Kleine collectieve systemen.** Voor kleine collectieve warmtesystemen, met een omvang tot 1500 aansluitingen worden in het Bcw nadere regels gesteld over de wijze waarop de aanvraag tot ontheffing wordt ingediend, de criteria waarop de ACM de bekwaamheid toetst, de termijnen van de procedure en de gronden waarop de aanvraag wordt afgewezen.
- **Warmtetransportnetten.** Er worden nadere regels gesteld over onder andere de aanwijzing, financiële monitoring, warmtetransportinvesteringsplan, exploitatieplan en de tariefregulering van de warmtetransportbeheerder.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));

Dit is niet direct van toepassing in de context van het Bcw. De Wcw legt immers de scope vast van de delegatiegrondslag. Binnen de scope van de delegatiegrondslagen is gezocht naar het borgen van de genoemde belangen.

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

- brede maatschappelijke impact?
- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?
- d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Dit is niet direct van toepassing in de context van het Bcw. De Wcw legt immers de scope vast van de delegatiegrondslag.

Dit is niet voorzien.