

## **Consultatieverslag Wet collectieve warmte**

### *Algemeen*

Het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) is gepubliceerd op 22 juni en stond open tot 3 augustus 2020 op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) waarbij een ieder 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](http://www.internetconsultatie.nl). De reacties hebben geleid tot wijziging van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. In het navolgende verslag wordt ingegaan op deze wijzigingen.

Allereerst zijn bij de internetconsultatie drie specifieke vragen voorgelegd die alle drie raken aan de marktordering en het eigendomsvraagstuk in de warmtemarkt. Dit om dat de meer fundamentele gespreksonderwerpen met het stakeholderveld ten tijde de internetconsultatie over deze onderwerpen ging. Na de internetconsultatie is op 5 juli 2021 de Tweede Kamer geïnformeerd over het feit dat de medeoverheden het toen voorliggende (concept)wetsvoorstel niet steunden vanwege de gekozen richting. In paragraaf 20.4 van de toelichting is een beschrijving gegeven over de maatschappelijke dialoog die nadien is gehouden over dit onderwerp alsook de uitkomst daarvan.

Verder zijn meer in het algemeen vragen gesteld over de belangrijkste uitgangspunten van het wetsvoorstel. In de eerste plaats is door een groot aantal partijen erop gewezen dat de keuze om uitsluitend een warmtebedrijf te kunnen aanwijzen die de integrale verantwoordelijkheid draagt voor de collectieve warmtevoorziening onvoldoende gemotiveerd was en sommige partijen vroegen om ook een gesplitst model mogelijk te maken waarbij de verantwoordelijkheden voor enerzijds het netbeheer en anderzijds de levering van warmte gescheiden waren. Voor dit laatste is niet gekozen, maar de keuze voor het integraal verantwoordelijke warmtebedrijf is wel meer uitgebreid gemotiveerd in onder meer paragraaf 1.2, onder b, van de toelichting. In reactie op de vragen over de ruimte die infrastructuurbedrijven (ook netwerkbedrijven genoemd) hebben, wordt verwezen naar de extra ruimte die deze bedrijven in artikel 12.22 is geboden met dit wetsvoorstel. Voorts is een pleidooi gehouden voor meer ruimte voor lokale initiatieven. De grens voor kleine collectieve warmtesystemen is opgehoogd van 500 naar 1500. Ook kunnen voor collectieve warmtevoorzieningen met meer dan 1500 aansluitingen naast warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang ook warmtegemeenschappen worden aangewezen. Tot slot wordt aangegeven dat meer aandacht nodig is voor flankerend beleid. In hoofdstuk 16 van de toelichting is een uitgebreider beeld geschetst van het beleid waar parallel aan het wetsvoorstel wordt gewerkt. Hieronder een reactie op de meer specifieke punten die zijn ingebracht bij de internetconsultatie.

### *Hoofdstuk 1: definities en verbodsbepaling*

Een aantal partijen heeft gevraagd te verduidelijken dat de verbodsbepaling in artikel 1.2 om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers niet van toepassing is voor levering aan industriële afnemers en de glastuinbouw. Naar aanleiding hiervan is in artikel 1.2, eerste lid, een aantal uitzonderingen op dit verbod opgenomen waaronder het transport of de levering van warmte voor industriële processen of productieprocessen. In paragraaf 3.3 van de toelichting is toegelicht dat het hier gaat om warmtenetten waarmee warmte getransporteerd en geleverd wordt aan bijvoorbeeld de industrie of de glastuinbouw. Verder is door een partij aangegeven dat de definitie van warmtetransportaansluiting niet voldoet. Daar stond dat het daarbij gaat om een aansluiting op een warmtetransportnet. De definitie is aangepast naar het 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.

### *Hoofdstuk 2: collectieve warmtevoorzieningen*

De toets van de gedeputeerde staten 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 12.4 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 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 is, dan 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.

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, dat wil zeggen voordat de aanwijzingsperiode is afgelopen of voordat een aanwijzing wordt ingetrokken, een nieuwe aanwijzingsprocedure dient te starten om een warmtebedrijf aan te wijzen. Dit moet de continuïteit van de warmtelevering borgen. Het verlengen van een aanwijzing is niet mogelijk. Ook is de regelgeving met betrekking tot de overdracht van 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 (zie ook paragraaf 18.2.3 van de toelichting).

Verder is aangegeven dat alleen wordt gesproken over de verplichting dat een warmtebedrijf de economisch eigendom van een warmtenet in handen moet hebben en dat niets wordt bepaald over de juridisch eigendom. Inmiddels is in artikel 2.44 geregeld dat een warmtebedrijf op grond van artikel 2.44 dient te beschikken over de eigendom van het warmtenet; daarmee is de volledige eigendom van het warmtenet bedoeld. Hoewel door verschillende partijen is aangedragen dat de eigendom ook bij een andere partij moet kunnen liggen dan het aangewezen warmtebedrijven is dit niet overgenomen. Om op een goede manier invulling te kunnen geven aan de integrale verantwoordelijkheid moet het aangewezen warmtebedrijf de beschikking hebben over de eigendom van het warmtenet van de collectieve warmtevoorziening. De warmtenetten vertegenwoordigen doorgaans 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 (gerelateerd aan bijvoorbeeld de verduurzaming ervan) moeten kunnen overzien.

Diverse partijen hebben gevraagd hoe het wetsvoorstel de betrokkenheid van bewoners borgt. In hoofdstuk 3 van 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.

Een aantal partijen was van mening dat ook de levering van koude onderdeel zou moeten zijn van het wetsvoorstel. Hiervoor is niet gekozen. Net als in de Warmtewet is ten aanzien van koude uitsluitend tariefregulering voorzien indien de levering van koude onlosmakelijk verbonden is met de collectieve warmtelevering. Indien dat niet het geval is staat het verbruikers vrij om al dan niet te kiezen voor de levering van koude. In tegenstelling tot warmte wordt er daarbij vanuit gegaan dat er bij de levering van koude geen sprake is van een monopolie, omdat er voor verbruikers meerdere mogelijkheden zijn om in hun koude behoefte te voorzien.

Naar aanleiding van de opmerking ten aanzien van de motivering voor de keuze in het wetsvoorstel voor een publiekrechtelijke aanwijzing is de toelichting verder verduidelijkt (zie paragrafen 3.5.1 en 18.1.4).

Bij verschillende indieners bestond er onduidelijkheid wat bedoeld is met is met een "extreme situatie" waarvoor een uitzondering geldt voor het verstrekken van storingscompensatie. Wat wordt bedoeld met een extreme situaties is op dit moment reeds opgenomen in artikel 4a van de Warmteregeling en zal ook worden vastgelegd in de lagere regelgeving bij dit wetsvoorstel.

In artikel 2.33 staat opgenomen dat een aangewezen warmtebedrijf geen gevolg geeft aan de opzegging van een leveringsovereenkomst indien het redelijkerwijs technisch niet mogelijk is de levering van warmte aan die verbruiker geheel te beëindigen. Hierover bestond onduidelijkheid. Een voorbeeld hiervan is als een verbruiker geen eigenstandige aansluiting heeft, zoals in situaties van blokverwarming door middel van inpandiges stijgleidingen zonder individuele aansluitingen.

Naar aanleiding van opmerkingen over de verantwoordelijkheid van enerzijds het warmtebedrijf voor de levering van warmte en anderzijds de gebouweigenaar voor de eigenschappen van het gebouw ten behoeve waarvan warmte wordt geleverd is deze rolverdeling in de toelichting duidelijker beschreven (paragraaf 3.7.3 bij Warmtebehoefte en kenmerken van de binneninstallatie).

Een belangrijk aandachtspunt dat in de internetconsultatie naar voren is gekomen betreft de vraag naar meer sturing voor bepaalde technieken. De broeikasgassenorm is techniekneutraal en biedt ruimte voor alle warmtebronnen mits de broeikasgassen uitstoot onder de normering blijft. Er is gekozen voor een techniek neutrale norm omdat alle warmtebronnen nodig zijn om de kosten zo laag mogelijk te houden in de warmtetransitie. Een tweede aandachtspunt gaat over de haalbaarheid van de norm. Specifiek voor aardwarmte zijn er bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een nieuwe warmtebron tijdelijk fossiele bronnen nodig. Voor deze situatie is het wetsvoorstel aangepast. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) kan op aanvraag van een aangewezen warmtebedrijf ontheffing verlenen van de bij of krachtens artikel 2.20 bepaalde normen indien aannemelijk is dat het aangewezen warmtebedrijf tijdelijk niet kan voldoen aan de normen, doordat de realisatie van een nieuwe duurzame warmtebron vooralsnog niet uitvoerbaar is. De ACM kan de termijn, waarvoor ontheffing kan worden verleend, bepalen en kan de geldigheidsduur van de ontheffing verlengen. De regels voor die ontheffing gaan in de lagere regelgeving vastgesteld worden. Een derde aandachtspunt gaat over de hoogte en de scope van de broeikasgassen normering. Een aantal partijen geven aan de voorkeur om normering per warmtebedrijf en niet per warmtekavel vast te stellen. Ook is de suggestie gedaan om de normering van het klimaatakkoord van 18,9 kg CO<sub>2</sub> per GJ geleverde warmte op landelijk niveau over te nemen. Het wetsvoorstel is hierin niet aangepast aangezien een norm op portfolio niveau kan leiden tot grote verschillen. Dit levert voordelen op voor partijen met meerdere collectieve warmtesystemen en benadeelt kleine partijen die dit niet hebben. In de afspraken in het klimaatakkoord is als uitgangspunt genomen om de norm per warmtekavel vast te stellen. De broeikasgassenorm zal in detail uitgewerkt worden in de lagere regelgeving.

Een wijziging in de opt-out regeling ten opzichte van het geconsulteerde wetsvoorstel is dat de opt-out regeling alleen van toepassing is als de gemeente op grond van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) in het omgevingsplan heeft opgenomen dat gas op termijn wordt uitgefaseerd. Bij nieuwbouw, waar geen sprake meer is van een aardgasvoorziening, zal de gemeente geen gebruik hoeven maken van haar bevoegdheid om de uitfasering van gas op te nemen in het omgevingsplan. In dat geval is de opt-out regeling evenmin van toepassing. Het warmtebedrijf zal dan wel een aanbod kunnen doen aan de (toekomstige) gebouweigenaren, maar er is geen sprake van een stilzwijgende aanvaarding en de gebouweigenaren zijn ook niet verplicht om drie jaar aangesloten te blijven op de collectieve warmtevoorziening.

Een andere 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 aansluitingsovereenkomst op de collectieve warmtevoorziening. Het warmtebedrijf geeft hierbij een bandbreedte aan van de minimale en maximale tarieven die zullen gelden gedurende de eerste drie jaar. Er is voor gekozen om geen vereisten te stellen aan die bandbreedte. Het is in het belang van het warmtebedrijf om die bandbreedte niet te groot te laten zijn, omdat het aanbod dan minder aantrekkelijk wordt. Als de maximumtarieven van de ACM lager zijn dan de bandbreedte, geldt het door de ACM vastgestelde tarief. 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. Het warmtebedrijf of de gemeente hoeft de gebouweigenaar niet te informeren over de kosten die gebouweigenaar moet maken aan zijn gebouw (bijvoorbeeld isolatie en binnen-installatie). Dit kan per gebouw sterk verschillen en het is voor het warmtebedrijf of de gemeente ondoenlijk om hier inzicht in te krijgen en te verschaffen. Wel wordt in het aanbod opgenomen wat de warmtebehoefte moet zijn van het gebouw om een temperatuur van 20 graden Celsius te kunnen verkrijgen. Een andere belangrijke wijziging is dat de aansluitplicht is verlaagd van vijf jaar naar drie jaar na aanvang van de levering van warmte. 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 bezien.

Er zijn vragen gesteld over de mogelijkheid dat voor een verbruiker om een warmtemeter of een warmtekostenverdeler die op afstand uitleesbaar, niet op afstand uit te laten lezen. In de internetconsultatie is aangegeven dat het op afstand uitlezen van meetgegevens substantieel de kwaliteit van facturering en dienstverlening verbetert. Deze bepaling is ook in de Warmtewet opgenomen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een verbruiker de mogelijkheid te geven om te verzoeken dat meetgegevens niet op afstand mogen worden afgelezen in navolging van hoe dit bij elektriciteit en gas is geregeld (zie artikel 3.53 van de Energiewet).

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. Ook zijn de technische kenmerken uitgewerkt als druk temperatuur, duurzaamheid en debiet. Er zijn ook meerdere reacties binnen gekomen die de derdentoegang willen uitbreiden. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat regulering voor derdentoegang alleen zinvol is als het daadwerkelijk leidt tot een beter functionerende warmteketen, gelet op de betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid. In hoofdstuk 3 van de toelichting wordt gemotiveerd waarom verdergaande vormen van verplichte derdentoegang niet bijdragen aan genoemde publieke belangen. Ook is een extra bevoegdheid voor de gemeente hierin niet wenselijk omdat dit indruist tegen de integrale verantwoordelijkheid van het aangewezen warmtebedrijf. Tegelijkertijd staat het wetsvoorstel het op vrijwillige basis verlenen van derdentoegang niet in de weg. Specifieke regels ten aanzien van derdentoegang voor bestaande situaties zijn in het overgangsrecht opgenomen. Deze hebben wel een verplichtend karakter, omdat bij bestaande situaties het publieke belang daar wel mee gediend is.

In de overige artikelen zijn geen grote wijzigingen aangebracht naar aanleiding van de internetconsultatie. 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 wetsvoorstel 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 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 verbruikers, 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. De beperkte bescherming van de verbruiker die is aangesloten op een klein collectief warmtesysteem staat dan niet meer in verhouding tot de omvang van het systeem. 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 warmtesysteem 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 (wat ook op gespannen voet staat met wat wordt beoogd met artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a). Zie ook paragraaf 4.2 van de toelichting.

De aanvankelijke eis dat alleen kleinverbruikers aangesloten kunnen worden op een klein collectief warmtesysteem, is komen te vervallen. Bij nader inzien is de uitsluiting van grootverbruikers 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 gebruiker 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. Ook heeft de ACM de mogelijkheid gekregen om in plaats van het college de technische, organisatorische en financiële bekwaamheid te beoordelen. De beoordeling van ACM wordt meegenomen in de ontheffingsprocedure door het college. Op deze manier kan zowel de landelijke expertise van ACM als de lokale expertise van de gemeente ingezet worden in de ontheffingsprocedure. Tegelijkertijd kan ACM als toezichthouder op de leveringszekerheid op deze manier mogelijk issues voorkomen.

Er is ook een verzoek ingediend of kleine collectieve warmtesystemen een ontheffing kunnen krijgen wanneer ze back-up of piekbelasting inkopen bij het naburige collectieve warmtesysteem. Het wetsvoorstel biedt hier al ruimte voor. De toelichting is aangepast om dit te verduidelijken, waarbij het klein collectief warmtesysteem nog steeds niet wordt beschouwd als onlosmakelijk verbonden.

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. Het toetsingskader ziet nu toe op structureel hogere tarieven voor de gebruikers en de situatie dat een warmtebedrijf geen redelijk rendement meer kan halen.

#### *Hoofdstuk 4: VvE's en verhuurders*

In een reactie op de internetconsultatie wordt een voorstel gedaan om een weigering van de ontheffing aan een VvE of verhuurder uitsluitend toe te staan als de aansluiting op de collectieve warmtevoorziening 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 huurders en leden van de VvE die warmte afnemen van 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. Ook is het voorstel om VvE's te compenseren als zij geen ontheffing krijgen terwijl het kleine collectief warmtesysteem voor VvE-leden goedkoper is dan een aansluiting op de collectieve warmtevoorziening, niet overgenomen. Als een VvE voor andere zaken geen toestemming krijgt van de gemeente (bijvoorbeeld een vergunning voor een dakkapel) wordt de VvE ook niet gecompenseerd. Tenslotte is in de weigeringsgrond voor de ontheffing het begrip significant negatieve effecten vervangen, omdat onduidelijk was wat hieronder moet worden verstaan. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het college de ontheffingsaanvraag afwijst als die betrekking heeft op een gebied dat in een warmtekavel ligt van een aangewezen warmtebedrijf en het aangewezen warmtebedrijf aannemelijk heeft gemaakt dat door de ontheffing het aangewezen warmtebedrijf structureel geen redelijk rendement meer kan behalen of de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf significant verhoogd zullen moeten worden.

#### *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.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is alleen een verbod opgenomen voor het transporteren van warmte aan verbruikers zonder aanwijzing of ontheffing van het college. Het transporteren van warmte in generieke zin, bijvoorbeeld naar een warmtekavel viel niet onder dit verbod. Stakeholders hebben in reactie op de internetconsultatie aangegeven dat als gevolg hiervan de regierol en de gewenste sturing door gemeenten daardoor geen betrekking heeft op het transport van warmte in generieke zin. Deze omissie in de consultatieversie van het wetsvoorstel is gedicht door ook het transport van warmte in generieke zin onder de verbodsbepaling in artikel 1.2 te brengen. Het is daarmee zonder aanwijzing van de gemeente verboden om warmte te transporteren. Op deze manier wordt de regierol van de gemeente beter geborgd. Artikel 1.2 is 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.

Door stakeholders zijn zorgen geuit over de mogelijkheid dat de minister kan besluiten dat een (deel van een) bestaand warmtenet onderdeel uitmaakt van een warmtetransportnet en dat daarmee de eigendom van dat (deel van het) bestaande warmtenet overgaat naar een andere partij. Dit artikel is geschrapt uit het wetsvoorstel.

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 of het ontwikkelen van een "backbone" waarmee meerdere warmtekavels bediend kunnen worden. 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. 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. In veel vragen werd overigens ten onrechte verondersteld dat deze grens een hard criterium is om te bepalen of er al dan geen warmtetransportbeheerder zal worden aangewezen. Ook werd in sommige gevallen ten onrechte verondersteld dat het voldoen aan de definitie van warmtetransportnet bepalend is of de regulering van warmtetransportnetten van toepassing is. Het toetsingskader opgenomen in artikel 5.1, zesde lid, en of er sprake is van een warmtetransportnet als bedoeld in artikel 1.1, is echter bepalend of een warmtetransportbeheerder al dan niet kan worden aangewezen. De grens van 100.000 woningequivalenten is een indicatie die is meegegeven in de toelichting. De regulering van warmtetransportnetten is eerst van toepassing als een warmtetransportbeheerder is aangewezen.

Verder is in de toelichting duidelijker omschreven onder welke voorwaarden warmtebronnen en collectieve warmtevoorzieningen gedeeld mogen worden. Ook zijn er verschillende vragen gesteld over de wijze waarop zal worden omgegaan met bestaande warmtenetten waarmee warmte wordt getransporteerd. Deze komen onder het overgangsrecht te vallen.

#### *Hoofdstuk 6: warmteproductie*

De meeste reacties zijn rond het thema kosten en de definitie van restwarmte binnengekomen. In de reacties op de consultatie bleek dat de betrokken partijen meer duidelijkheid vragen over de overeenkomsten tussen restwarmteproducenten 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 wel aan de eisen van artikel 6.2 voldoen.

De definitie voor restwarmte is ontleend aan 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). Het gaat om warmte die zonder verbinding aan een warmtenet ongebruikt terecht zou komen in lucht of water en waar geen extra brandstofinzet voor nodig is. Indien warmte op een hogere temperatuur geleverd kan worden dan dat het geloosd wordt en daar extra brandstof voor wordt ingezet valt dit buiten de definitie en staat het de producent van restwarmte en het warmtebedrijf vrij om hier afspraken over te maken en tot een redelijke vergoeding te komen. De temperatuur van de warmte die geleverd wordt is onderdeel van de overeenkomst die partijen sluiten.

Ten aanzien van garanties van oorsprong is een pleidooi gehouden om de handel in garanties van oorsprong te beperken tot het collectieve warmtesysteem waar de betrokkenen aan verbonden zijn. In de toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat deze beperking al is geregeld. 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 ingevoerd.

Bij de wijziging met betrekking tot zeggenschap in een installatie van een producent of een producent van restwarmte is ervoor gekozen om deze bepaling niet op restwarmteproducenten van toepassing te laten zijn (artikel 6.10).

#### *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, maar de warmtebedrijven wel investeringszekerheid biedt, door de ACM tarieven of tariefformules vast te laten stellen die gebaseerd zijn op de efficiënte kosten en een redelijk rendement. Het redelijk rendement wordt vastgesteld door de ACM. Daarnaast is er in de vorm van de Warmtenetten investeringssubsidie (WIS) flankerend beleid opgesteld voor situaties waar een collectieve warmtevoorziening de duurzame oplossing is met de laagste maatschappelijke kosten, maar sprake is van een onrendabele top.

Verschuillende reacties hebben betrekking op de verschillen in tarieven tussen de verschuillende 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 verschuillende warmtekavels. Tariefverschillen zijn een directe consequentie van de keuze voor kostengebaseerde tarieven en zijn ook nodig voor de juiste prikkels. Waar kosten relatief laag zijn, zal het vaak ook maatschappelijk gewenst zijn dat er gekozen wordt voor collectieve warmte. Gemeenten zullen dit meenemen in hun besluitvorming om op bepaalde locaties wel of niet voor collectieve warmte te kiezen.

Bij bestaande warmtesystemen is het mogelijk dat de tarieven op sommige warmtekavels zullen stijgen als de kostengebaseerde tariefregulering in werking treedt. Om excessief hoge tarieven als gevolg van historisch gegroeide situaties of calamiteiten in een warmtekavel te voorkomen, wordt onderzocht of in het wetsvoorstel de mogelijkheid kan worden opgenomen om een tariefplimiet op te nemen. Een dergelijke bepaling zou betekenis kunnen toekomen als er naar verwachting excessief hoge tarieven zullen ontstaan op bepaalde warmtekavels en het subsidie-instrumentarium onvoldoende is om dit op te vangen. Dit wordt voor het eerst relevant als fase 2 van de tariefregulering in werking is getreden. Omdat het uitgangspunt van de kostengebaseerde tariefregulering is dat warmtebedrijven hun efficiënte kosten en een redelijk rendement kunnen terugverdienen, zal het aangewezen warmtebedrijf dat te maken krijgt met een dergelijke tariefplimiet het verschil tussen de tariefplimiet en de door hem berekende maximumprijs voor de warmtekavel vergoed moeten krijgen. Onderzocht wordt of de financiële middelen voor dergelijke vergoedingen verkregen kunnen worden door een herverdeling van kosten en baten binnen de warmtesector.

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.

Een wijziging ten opzichte van de consultatieversie van het wetsvoorstel is dat ook de tarieven voor kleine collectieve warmtesystemen van tevoren worden vastgesteld door de ACM gelijk aan de tariefreguleringsmethodiek van reguliere collectieve warmtevoorzieningen in fase 1 en 2. Er is gekozen om het bij kleine collectieve warmtesystemen geen overstap te maken naar fase 3 van de tariefregulering omdat dit tot te hoge administratieve lasten van het warmtebedrijf en de ACM zal leiden.

Het wetsvoorstel biedt daarnaast de ACM de mogelijkheid om in fase 2 ook tarieven vast te stellen voor grootverbruikers. De ACM zal hiertoe overgaan als zij voldoende inzicht heeft in de kosten. In fase 3 zijn de grootverbruikertarieven eveneens gereguleerd.

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 naar 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 tariefssystematiek in fase 3 zoals beschreven in paragraaf 8.1 van deze toelichting wordt toegepast. Indien de tariefssystematiek 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.

Ten aanzien van de tariefregulering voor warmtetransportnetten is aandacht gevraagd voor de samenhang tussen de tariefregulering voor collectieve warmtevoorzieningen en warmtetransportnetten. Aangegeven is dat de tarieven voor transport inpasbaar moeten zijn voor collectieve warmtevoorzieningen. Dit aandachtspunt zal bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden meegenomen. Verder zijn er vragen gesteld over het redelijk rendement, efficiëntieprikkel en boekhoudkundige regels. De onderwerpen zullen ofwel in de lagere regelgeving worden uitgewerkt of door ACM worden bepaald.

#### *Hoofdstuk 8: informatieplicht*

Door een partij is aangegeven dat de informatieverplichting, zoals opgenomen in artikel 8.1, te ruim is omdat deze aan eenieder is gericht. Het verzoek om de informatieplicht te beperken tot belanghebbenden of potentiële betrokkenen wordt echter niet overgenomen. De beperking dat de informatie redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van de aan hem bij of krachtens deze wet gegeven bevoegdheden is voldoende.

#### *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.

Door een partij wordt aangegeven dat de warmtetransportbeheerder ook wordt genoemd in de geschilprocedure, terwijl het artikel waarover de geschilprocedure is voorgeschreven geen rol toekent aan de warmtetransportbeheerder. De verwijzing naar de warmtetransportbeheerder is geschrapt.

#### *Hoofdstuk 12: overgangsrecht*

In de internetconsultatie is 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. Verzocht is om in het wetsvoorstel op te nemen dat expliciete vaststelling van de warmtekavel door het college moet plaatsvinden. Belanghebbenden kunnen hiertegen in bezwaar en beroep. Dit is opgenomen in artikel 12.1. Daarnaast 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.

In de internetconsultatie is verzocht om niet in te grijpen in zorgvuldig afgewogen en vormgegeven concessies. Voorwaarden verbonden aan concessies die in strijd zijn met de Wcw zijn niet langer geldig. Dit geldt ook voor afspraken over duurzaamheidsnormen, energiezuinigheid, verduurzaming en warmtebronnen.

Een warmtebedrijf moet na inwerkingtreding van de Wcw aan de wettelijke taken en verplichtingen uit deze wet voldoen. Afspraken die daaraan in de weg staan, kunnen het warmtebedrijf belemmeren om aan haar wettelijke taken en verplichtingen te voldoen. Als de gemeente extra eisen stelt aan bijvoorbeeld de duurzaamheid, kan het zo zijn dat het aangewezen warmtebedrijf meer kosten heeft dan andere warmtebedrijven met een vergelijkbare collectieve warmtevoorziening. Dit kan tot gevolg hebben dat een benchmark in de tariefregulering negatief voor hen uitpakt. Het is daarom van belang dat voor alle warmtebedrijven dezelfde taken en verplichtingen gelden.