

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel

Nederland staat voor de opgave om 95% minder CO₂ uit te stoten in 2050 ten opzichte van 1990. Dit doel is vastgelegd in de Klimaatwet. 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. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig CO₂-neutraal worden. Dat is een grote maatschappelijke uitdaging. Het vergt een stapsgewijze aanpassing van ruim 7 miljoen huizen en 1 miljoen gebouwen, veelal matig geïsoleerd en vrijwel allemaal verwarmd door aardgas. In het Klimaatakkoord is hiervoor een gestructureerde aanpak opgenomen, door wijk voor wijk aan de slag te gaan. Gemeenten spelen daarbij een cruciale rol. Samen met bewoners en gebouweigenaren zal een afweging gemaakt worden wat per wijk de beste oplossing is, als woningen niet langer met de traditionele cv-ketel worden verwarmd. Per wijk kan de oplossing verschillen. Collectieve warmtesystemen zullen hierin naar verwachting een substantieel aandeel hebben. Een collectief warmtesysteem is één van de mogelijke duurzame, toekomstige energie-opties in de gebouwde omgeving, naast (groen) gas en elektriciteit. Met name in de stedelijke bestaande bouw, in wijken met een relatief hoge bebouwingsdichtheid, bieden deze systemen vaak de meest efficiënte optie (energetisch en financieel) voor verduurzaming van de warmtevraag. In het Klimaatakkoord wordt daarom stevig ingezet op de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen. Momenteel is ongeveer 5,5% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een collectief warmtesysteem (CBS, 2018). In potentie is een groei mogelijk naar 20-25% van de huishoudens in 2050.

Een collectief warmtesysteem is te definiëren als een systeem waarbij (duurzame) warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte aan verbruikers. Die verbruikers, waaronder gebouweigenaren, huurders, utiliteitsgebouwen en (mkb-)bedrijven, benutten die warmte hoofdzakelijk voor ruimteverwarming en het maken van warm tapwater. De warmtebronnen die daarvoor momenteel ingezet worden, gebruiken vaak nog (deels) fossiele brandstof, met name gas. In de toekomst moeten deze warmtesystemen gevoed worden met CO₂-vrije warmtebronnen zoals aardwarmte, biomassa, restwarmte, aquathermie en warmte-koude opslag (WKO). Onderdeel van het warmtesysteem is het warmtenet, het leidingennet voor transport en distributie van warm water, inclusief pompinstallaties, warmteoverdrachtstations, afleversets, etc., waarmee vraag en aanbod van warmte fysiek met elkaar verbonden wordt. Van belang voor een goed functionerend systeem zijn daarnaast de mogelijkheden voor warmteopslag en het warmte-afgiftesysteem. Warmtesystemen zijn er grofweg in drie smaken: met een midden temperatuur bron (circa 70°C of hoger), met een lage temperatuur bron (doorgaans tussen de 35 en de 55°C) en een zeer laag temperatuurniveau (tussen de 10 en de 25°C).

De omslag naar een collectief warmtesysteem in de gebouwde omgeving vereist in veel gevallen de ontsluiting van nieuwe warmtebronnen en de realisatie van nieuwe infrastructuur. Er zijn doorgaans hoge (aanvangs)investeringen mee gemoeid, die uitsluitend over een lange periode terugverdiend kunnen worden. De ontwikkeling van een collectief warmtesysteem vraagt daarom om gecoördineerde besluitvorming en langjarige zekerheden, die niet vanzelf tot stand komen. Een structurele groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen vergt derhalve een duidelijke en planmatige sturing vanuit de (decentrale) overheid. Gemeenten die ervaring hebben met collectieve warmtesystemen geven echter aan dat zij onvoldoende instrumenten hebben om – in het kader van de wijkgerichte aanpak – te kunnen sturen op de ontwikkeling en exploitatie van

collectieve warmtesystemen.¹ Tegelijkertijd zien bedrijven in de warmtesector zich momenteel geconfronteerd met toenemende verwachtingen om te investeren in duurzame warmtebronnen en de benodigde warmte-infrastructuur. De investeringscondities zijn tot dusver echter niet optimaal gebleken om collectieve warmte op grote schaal te ontsluiten. De rendementen van warmtebedrijven zijn de afgelopen jaren over de hele linie gezien relatief laag geweest, al lijken ze de laatste jaren op te krabbelen.² In de kern staan voor de bedrijven twee grote onzekerheden een structurele groeistrategie in de weg. Ten eerste het volumerisico. Er is onzekerheid over de vraag- en aanbodontwikkeling voor collectieve warmte op lange termijn. Het realiseren van nieuwe aansluitingen loopt vaak anders (trager) dan voorzien en ook de ontwikkeling van nieuwe (duurzame) bronnen is in de praktijk weerbarstig. Die onzekerheid wordt vergroot door het prijsrisico dat een gevolg is van de huidige wettelijk gemaximeerde tarieven op basis van de gasreferentie. Het tarief voor warmtelevering is daarbij direct gekoppeld aan de kosten die gemaakt worden bij verwarming op basis van gas. Het maximum warmtetarief is daarmee geen feitelijke weerspiegeling van de daadwerkelijke kosten van de warmte die geleverd wordt. Een verandering in de kosten van de warmtelevering komt daardoor onvoldoende in de tarieven tot uitdrukking. Veranderingen in de gasprijs daarentegen hebben direct gevolg, terwijl een warmtebedrijf daar zelf weinig op kan sturen. Beide risico's maken het onzeker of gemaakte kosten voor de warmtelevering kunnen worden terugverdiend. Bovendien staat het publieke draagvlak voor het product warmte onder druk. Gebruikers van collectieve warmte worden weliswaar door middel van de huidige Warmtewet beschermd met regels ten aanzien van de tarieven en leveringszekerheid, maar de huidige wijze van tariefstelling, op basis van de gasreferentie, wordt als weinig transparant ervaren en leidt tot veel discussie over de hoogte van het door Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) vastgestelde maximum warmtetarief. Deze discussie beïnvloedt de groei van collectieve warmtesystemen eveneens in negatieve zin. Er is kortom sprake van teveel onzekerheden, onvoldoende transparantie en een gebrek aan vertrouwen.

Met het oog op realisatie van een duurzame gebouwde omgeving is deze gang van zaken niet langer wenselijk. Om de ambities ten aanzien van duurzame collectieve warmtesystemen waar te maken, wordt het regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen aangepast. De huidige Warmtewet is tot dusverre vooral een consumentenbeschermingswet, met regels ten aanzien van de leveringszekerheid en de tarieven. Deze regels zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Met dit wetsvoorstel worden deze regels waar nodig herzien en aangevuld.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren, om zo uitwerking te geven aan de klimaatdoelen en de afspraken uit het Klimaatakkoord. Belangrijk is bovendien dat we de kosten in de hand houden, anders worden de klimaatdoelen en het draagvlak hiervoor onbereikbaar. Alle partijen in de warmtemarkt – bestaand en nieuw, klein en groot, publiek en privaat – zijn nodig om de beoogde groei van collectieve warmtesystemen en de verduurzaming ervan te bereiken. Het samenstel aan maatregelen moet bijdragen aan het draagvlak voor het product warmte, het vertrouwen in de markt en de bereidheid om te investeren in duurzame collectieve warmte te vergroten. Daarbij worden de publieke belangen bij warmtelevering – betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid – beter geborgd. De maatregelen leiden tot meer zekerheid voor de verbruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. De verbruiker krijgt beter inzicht in de tarieven en betaalt niet meer dan gerechtvaardigd is op basis van de kosten voor de warmte. De warmtelevering is betrouwbaar. Condities voor aansluiting zijn vooraf helder. Het wetsvoorstel biedt meer zekerheden voor warmtebedrijven over hun (toekomstig) activiteiten en inkomsten, waardoor risico's afnemen en ruimte ontstaat voor nieuwe investeringen. Bovendien geeft het meer zekerheden voor de overheden, die duidelijk richting kunnen geven aan de ontwikkeling en verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Rollen en verantwoordelijkheden, rechten en plichten zijn duidelijk belegd, inclusief toezicht en handhaving.

¹ TNO (2019), Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten

² ACM (2019), Rendementsmonitor warmteleveranciers 2017 en 2018

Meer specifiek wordt met het wetsvoorstel het volgende nagestreefd:

- A. Groei van collectieve warmtesystemen mogelijk maken door nieuwe spelregels
- B. Meer transparantie in de tariefstelling
- C. Aanscherpen vereisten voor leveringszekerheid
- D. Zeker stellen van de verduurzaming

A. Groei van collectieve warmtesystemen mogelijk maken door nieuwe spelregels

De mogelijkheden om te verduurzamen in de gebouwde omgeving – de warmtetransitie – zullen lokaal sterk verschillen. In het Klimaatakkoord is daarom afgesproken dat de gemeenten hierin een belangrijke rol krijgen. Gemeenten hebben het meeste zicht op de lokale karakteristieken. Zij zijn ook het best in staat om over te maken keuzes te communiceren met hun burgers en andere betrokken lokale partijen en deze te betrekken bij die keuzes. Gemeenten hebben voor nieuwbouw al de bevoegdheid om te beslissen over de keuze voor collectieve warmtevoorziening als het duurzame alternatief voor verwarming via aardgas. Voorzien is dat deze bevoegdheid in de toekomst wordt uitgebreid met bestaande bouw. Als uitkomst van de wijkgerichte aanpak wordt bepaald waar en wanneer dit wordt gerealiseerd. Uiteraard moeten ook bij het duurzame alternatief de publieke belangen leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid zijn geborgd. Gemeenten en Rijk dienen daartoe voldoende sturingsmogelijkheden te hebben.

De marktordening omvat het geheel van regels dat beschrijft welke partijen (publiek en privaat) onder welke voorwaarden (regels, regulering) op een markt actief mogen zijn of mogen toetreden, en welke rechten en plichten verbruikers hebben. Door de verantwoordelijkheidsverdeling in de warmtemarkt verder aan te scherpen, kunnen betrokken partijen hun rol efficiënter en beter uitvoeren, waardoor realisatie van de publieke belangen beter slaagt. Gangbaar uitgangspunt bij de ordening is het optimaal benutten en stimuleren van de efficiëntie van de warmtemarkt. In dat kader is het van belang om in de regulering aan te sluiten bij de specifieke technisch-economische kenmerken van collectieve warmtelevering en bij de ontwikkelingsfase van de markt.

Technische kenmerken van collectieve warmtesystemen

Technische en geografische verschillen leiden tot warmtenetten met verschillende organisatievorm en schaal. Warmtelevering kent doorgaans een lokaal karakter als gevolg van de relatief grote temperatuurverliezen die optreden bij het transport van warmte. De geografische situatie is van invloed op de kosten van het distributienet. De belangrijkste lokale verschillen zijn: hoge of lage te leveren temperatuur, levering aan bestaande bouw of nieuwbouw, de dichtheid van de bebouwing, infrastructurele drukte in de ondergrond en grondsoort. De beperkingen die gesteld worden aan de locatie van een warmtebron, beperken de mogelijkheid tot toetreding van producenten.

Warmtenetten zijn bovendien gesloten systemen. Warmte wordt voortdurend binnen het systeem rondgepompt. Collectieve warmtesystemen kenmerken zich door een sterke samenhang tussen type warmtebronnen, dimensionering van het netwerk en de afleveringsinstallatie bij eindverbruikers. Een bron die bijvoorbeeld warm water op 40 graden produceert sluit je niet zo maar even aan op een systeem waarop al een bron zit die op 100 graden warmte levert. Als een verlaging van systeemtemperatuur al mogelijk is, dan moet de afgifte-installatie bij de verbruiker daar vervolgens wel op voorzien zijn. Bovendien leveren niet alle warmtebronnen dezelfde kwaliteit. Warmte is een relatief complex product dat diverse kwaliteitsparameters kent, zoals temperatuur, debiet en druk. De wisselwerking tussen aanvoer en afvoer maken het handhaven van de systeemkwaliteit relatief complex. Hydraulische stromen zijn veel minder flexibel te beheersen dan gas- en elektriciteitsstromen. Zo kan warmte maar één richting op stromen en kunnen ook niet zomaar overal bronnen worden aangesloten. Elke partij verbonden met het net beïnvloedt de kwaliteit van het systeem. Om het warmtesysteem technisch optimaal en efficiënt te laten werken is een integrale sturing op kwaliteitsparameters cruciaal. Er is een zogeheten 'system operator' nodig voor het beheren van temperatuur en debiet en de inzet van seizoensgebonden basis- en pieklast. Tevens is coördinatie noodzakelijk ten aanzien van toekomstige investeringen om suboptimale uitkomsten ('stranded assets', 'lock-in') te voorkomen.

Economische kenmerken van collectieve warmtesystemen

Een warmtenet heeft - als het er eenmaal ligt - kenmerken van een natuurlijk monopolie. Aanleg van een alternatief net is niet economisch haalbaar. Er zijn grote investeringen mee gemoeid die pas op lange termijn worden terugverdiend. De aanwezigheid van een aanvoer- en retourleiding maakt een warmtenet ook relatief duur ten opzichte van andere energienetten. Warmtenetten kennen daardoor grote voorinvesteringen en risico op 'stranded assets'. Niet alleen het warmtenet (de infrastructuur) heeft de kenmerken van een monopolie, veelal is er ook een grote afhankelijkheid van slechts één of enkele warmtebronnen. Een warmtebedrijf dat op enig moment opnieuw warmteproductie moet inkopen, kan worden geconfronteerd met aanzienlijke marktmacht van een warmteproducent. In geval van meerdere bronnen worden deze bovendien in onderlinge samenhang ingezet om basis- respectievelijk pieklast te leveren om zo op efficiënte wijze invulling te kunnen geven aan de warmtevraag gedurende het jaar. Als gevolg van het doorgaans beperkte aanbod van lokale warmtebronnen en de complementaire werking van deze bronnen binnen een warmtesysteem is de ontwikkeling van een effectief concurrerende markt voor warmte(bronnen) niet aannemelijk. Van keuze voor de gebruiker zal daardoor geen effectieve prikkel uitgaan op bijvoorbeeld de prijsvorming of de kwaliteit van de geleverde warmte. De voordelen van een scheiding van productie en levering enerzijds en transport (de netten) anderzijds, zoals in de elektriciteit- en gasmarkt, wegen dan naar verwachting ook niet op tegen de nadelen.³ Alleen in geval van zeer grote warmtesystemen kunnen de potentiële kostenbesparingen wel opwegen tegen de extra lasten.⁴

De warmtemarkt staat aan de vooravond van een aanzienlijke expansie als gevolg van het klimaatbeleid. Dat biedt voor warmtebedrijven economische kansen, maar geeft ook aanzienlijke onzekerheid. De mate van groei is sterk afhankelijk van overheidsbeleid, maar ook van maatschappelijke (draagvlak) en technologische (innovatie) ontwikkelingen. Voor investeringen in nieuwe collectieve warmtesystemen zullen deze onzekerheden rond vraag en aanbod beheersbaar moeten zijn. Warmteproductie en afname moeten op elkaar afgestemd zijn wat betreft tijd (van dagelijks tot jaarlijks), verhouding tussen basis- en pieklast en back-up vermogen. Een opkomende en expanderende fase vergt een sterke mate van coördinatie en afstemming tussen productiecapaciteit, transport en de vraag. Investeringen in bron of infrastructuur worden immers alleen zinvol gedaan als daar de zekerheid van gebruik van het systeem tegenover staan. Ook – of misschien juist – in een systeem met meerdere bronnen, dient optimalisatie van het systeem te worden gerealiseerd door een partij die centrale regie kan uitoefenen over de efficiënte inzet van de verschillende bronnen. Een vooruitzicht op langere termijn is bovendien de verwachte toename van integratie van energiesystemen. Collectieve warmte zal deels de fossiele gasinzet vervangen, maar duurzaam gas (groen gas, groene waterstof), zal nodig zijn voor flexibiliteit en voorziening van pieklast in warmtesystemen. Elektriciteit neemt een steeds belangrijkere rol in de warmtevoorziening, zowel voor individuele warmtesystemen (denk aan warmtepompen) als voor collectieve systemen (met name bij lagere temperatuurniveaus). Warmtesystemen kunnen zo ook als buffer dienen bij overschotten aan (hernieuwbare) stroom om zo het elektriciteitssysteem te ontlasten. Met de beoogde groei kunnen collectieve warmtesystemen op termijn in belangrijke mate bijdragen aan flexibele oplossingen om pieken in de elektriciteitsproductie op te vangen.

Bescherming tegen marktmacht

Het monopolioïde karakter van collectieve warmtesystemen heeft consequenties op meerdere facetten. Warmtelevering via een collectief warmtesysteem aan gebruikers betreft een publieke verantwoordelijkheid, omdat zonder overheidsingrijpen deze levering niet onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden zou plaatsvinden. Er is hier sprake van marktfalen. Zonder overheidsingrijpen zouden collectieve warmtesystemen alleen daar gerealiseerd worden waar dat interessant is voor marktpartijen. Het risico bestaat in dat geval dat niet alle aansluitingen waarvoor dat maatschappelijk gezien efficiënt is, worden aangesloten op een collectief warmtesysteem als alternatief voor verwarming via aardgas. Dat zou betekenen dat de CO₂-doelstellingen voor de gebouwde omgeving niet tijdig en tegen de laagste maatschappelijke kosten

³ SEO (2018), Belang bij splitsing in de warmtemarkt

⁴ Pöyry (2018), Third-party access to district heating networks

gerealiseerd worden. Daarbij is het onwaarschijnlijk dat verbruikers, kleinverbruikers in het bijzonder, zonder overheidsingrijpen voorzien worden van warmte tegen betaalbare condities en voorwaarden. Het risico dat verbruikers geconfronteerd worden met monopolieprijzen en -voorwaarden is reëel. Een monopolistisch warmtebedrijf heeft bovendien onvoldoende prikkels om de duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtelevering tegen maatschappelijke voorwaarden te realiseren. Zonder overheidsingrijpen zouden warmtebedrijven gedurende een langere tijd gebruik blijven maken van fossiele brandstoffen. Bovendien zouden zij naar verwachting minder voorzieningen treffen om de leveringszekerheid voor hun verbruikers te garanderen, dan wel deze voorzieningen treffen tegen monopolieprijzen en -voorwaarden. Deze nadelige effecten als gevolg van de monopoliepositie van het warmtebedrijf worden verder versterkt doordat het hier meerjarige verzonken investeringen betreft. Zelfs in de situatie waarbij er bij aanvang sprake is van effectieve disciplinerende concurrentiedruk van alternatieve warmtebedrijven of alternatieve warmte-oplossingen geldt dat dit grotendeels verdwenen is zodra er gekozen is voor een specifieke techniek en een specifiek warmtebedrijf ('lock-in'). Ook in die gevallen waar concurrentie om de markt mogelijk is, is het onwaarschijnlijk dat de positieve effecten daarvan langjarige bescherming bieden aan gebonden verbruikers en regulering overbodig maken. De regulering moet derhalve verbruikers beschermen tegen de potentieel nadelige gevolgen van marktmacht bij warmtebedrijven, zoals te hoge prijzen, een te lage kwaliteit warmte, en verminderde efficiëntie en innovatie.

Op basis van de bovenstaande marktkenmerken kan worden afgeleid, dat het organiseren van de noodzakelijk coördinatie bij het efficiënt ontwikkelen van de verbonden delen van het systeem en de inzet van veelal schaarse en complementair inzetbare (duurzame) bronnen, de kern van de uitdaging voor een robuust en efficiënt warmtesysteem is. Dit pleit voor een integrale aansturing van de warmteketen om efficiëntie te stimuleren en risico's te minimaliseren. Het ligt daarmee voor de hand om ook in de regulering – met het oog op het bereiken van de publieke doelen – integrale (keten)verantwoordelijkheid voor de realisatie en exploitatie van het collectieve warmtesysteem als uitgangspunt te nemen.

Nieuwe spelregels voor collectieve warmtesystemen

Om collectieve warmtesystemen tot stand te laten komen is duidelijke overheidsregie gewenst. De grote investeringslasten en lange terugverdientijden kunnen alleen worden vertaald in een rendabele business case als er langjarige zekerheid is over de ontwikkeling van de markt. Het regulerend kader is er op toegesneden om private en publieke bedrijven de collectieve warmtelevering te laten uitvoeren, onder duidelijke publieke regie. Vanwege het lokale karakter van warmtenetten spelen gemeenten een cruciale rol. Waar nodig zijn landelijk geldende kaders van toepassing en worden (aanvullende) regels gesteld om er voor te zorgen dat de publieke belangen op orde zijn.

In dit wetsvoorstel wordt daarom ingezet op een marktordening waarbij de gemeenten de regie kunnen voeren op basis van de wijkgerichte aanpak. Het college van burgemeester en wethouders of de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten gezamenlijk (hierna: burgemeester en wethouders) krijgen de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Vervolgens wordt in dit wetsvoorstel een nauw gedefinieerde wettelijke verankering van de rol voor aangewezen warmtebedrijven geregeld, waarbij rechten en plichten helder zijn. Voor de realisatie van de doelstellingen rond duurzame warmte zijn diverse type warmtebedrijven hard nodig. Bij bestaande warmtebedrijven zit veel kennis en ervaring, nieuwe partijen brengen meer dynamiek in de warmtemarkt. Door ieder warmtebedrijf moet uiteraard voldaan worden aan de basisvereisten van een solide warmtebedrijf.

Een centraal uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat een aangewezen warmtebedrijf volledig aanspreekbaar moet zijn op de continuïteit en kwaliteit van de warmtelevering binnen een specifiek warmtekavel. Een partij kan dus alleen als warmtebedrijf door burgemeester en wethouders worden aangewezen, indien die partij de integrale verantwoordelijkheid kan dragen voor de gehele warmteketen (productie, transport en levering). Om daar voldoende stevig invulling aan te kunnen

geven – met het oog op een betaalbare, betrouwbare en duurzame warmtevoorziening – wordt het economisch eigendom van het warmtenet als noodzakelijke voorwaarde gezien.

Voor kleinere warmtesystemen gelden een minder uitgebreide set aan regels, gelet op proportionaliteit en lastendruk. Dit geldt eveneens voor verenigingen van eigenaars (hierna: VvE's) of een daaraan vergelijkbare rechtsvorm zoals de coöperatieve vereniging en verhuurders zoals woningcorporaties, voor die situaties waar zij als (eigen) warmtebedrijf voor hun leden respectievelijk hun huurders optreden. Vervolgens wordt in dit wetsvoorstel voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) de mogelijkheid opgenomen tot het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder in het specifieke geval dat in een regio dermate grootschalige warmtebronnen voorhanden zijn, dat deze de lokale warmtebehoefte overstijgen. Een eigenstandig warmtetransportsysteem kan dan wenselijk zijn om deze bronnen beschikbaar te maken voor de verduurzaming van een groter gebied.

B. Aanpassen van de tariefregulering

Duidelijk is dat de huidige tariefregulering op basis van de gasreferentie in de context van een energietransitie niet lang houdbaar is. De moties Sienot respectievelijk Moorlag wijzen hier ook op.⁵ De gasreferentie houdt steeds minder verband met de onderliggende kosten voor de warmtelevering nu er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van andere, duurzamere bronnen. Er is een gebrek aan inzicht in de werkelijke kosten van warmtebedrijven en de mate waarin deze door de tarieven worden gedekt. Hierdoor is ook onduidelijk welke kosten bijvoorbeeld door de ongereguleerde bijdrage aansluitkosten (BAK) worden gedekt. De koppeling draagt inmiddels bij aan de negatieve perceptie van (de prijs van) warmte. Een stijging van de gastarieven (door een hogere gasprijs of hogere energiebelasting) betekent bijna automatisch ook een stijging van de warmtetarieven. Een overstap van gas naar warmte wordt daardoor niet gestimuleerd. Het effect is eerder omgekeerd, verbruikers van warmte zien hogere tarieven terwijl ze al geen gas meer verbruiken. Met dit wetsvoorstel wordt stapsgewijs een meer kostengebaseerde tariefsystematiek ingevoerd. Het voordeel van een kostengebaseerde methodiek is dat het consumenten de zekerheid biedt dat ze niet meer betalen voor hun warmte dan de (efficiënte) kosten die redelijkerwijs nodig zijn voor die warmtelevering. Een voordeel is ook dat de kostenverschillen tussen warmtesystemen zichtbaar worden. Daarmee draagt een dergelijke methodiek bij aan het maken van lokaal efficiënte keuzes in de wijkgerichte aanpak. Meer inzicht in de kosten is ook nodig om tot een goede afweging over de verdeling van die kosten te kunnen komen, met het oog op de betaalbaarheid en de woonlasten.

C. Zeker stellen van de verduurzaming

De uitrol van warmtenetten leidt alleen tot CO₂-reductie in de gebouwde omgeving als deze netten CO₂-neutrale warmte leveren. Dit betekent dat het bronnenportfolio zowel van nieuwe als van bestaande collectieve warmtesystemen zal moeten verduurzamen richting 2050. De verduurzaming van eigenstandige warmtesystemen volgt echter geen lineair pad. Maatregelen sluiten idealiter aan op geschikte investeringsmomenten, bijvoorbeeld bij de aanleg, onderhoud of uitbreiding van een net, en vragen om een langetermijnplanning. Er is een instrumentarium nodig om invloed uit te oefenen op deze investeringsmomenten, zodat deze worden benut om nieuwe duurzame bronnen te ontsluiten of andere maatregelen te nemen. Het uitgangspunt van dit verduurzamingsinstrumentarium is dat deze primair stuurt op CO₂-reductie. CO₂-neutrale warmtebronnen zijn veelal ook hernieuwbaar. Het streven hierbij is om in 2050 geheel CO₂-vrije warmte te kunnen leveren en op zijn minst nagenoeg CO₂-neutraal. Daarbij wordt voor warmtebedrijven zo veel mogelijk de ruimte behouden om dit doel in te kunnen vullen op een zo kostenefficiënt mogelijke wijze. Met dit wetsvoorstel worden warmtebedrijven verplicht om per collectief warmtesysteem te voldoen aan een minimaal haalbaar pad voor verduurzaming

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32813 nr. 292. Motie Sienot c.s. (D66), dictum: Verzoekt de regering, om een nader onderzoek uit te voeren naar de impact van geschikte alternatieven voor vaststelling van de warmtetarieven – ten opzichte van de huidige koppeling met de gasprijs – op de warmtepreizen voor kleinverbruikers, en hier de Kamer voor de behandeling van de Warmtewet 2.0 over te informeren; Kamerstukken II 2018/19 32813 nr. 301. Motie Moorlag (PvdA), dictum: Verzoekt de regering, om op zo kort mogelijke termijn de tariefsystematiek voor warmtenetten aan te passen.

(prestatienorm voor CO₂-uitstoot) waarbij een jaarlijkse norm vastgelegd wordt tot 2030 rekening houdend met het doel van CO₂-vrije warmte voor 2050. Vóór 2030 wordt het pad van 2030 tot 2050 nader vormgegeven. Een prestatienorm gebaseerd op een minimaal haalbaar pad biedt ruimte om rekening te houden met investeringsmomenten en de lokale situatie, terwijl een prikkel afgegeven wordt voor efficiënte investeringen in de duurzaamheid van het collectief warmtesysteem.

D. Aanscherpen van de leveringszekerheid

Vanwege de grote afhankelijkheid van (schaarse) lokale duurzame warmtebronnen is leveringszekerheid de achilleshiel van collectieve warmte. Het voornemen is om warmtelevering door collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten, net als distributienetten voor gas en elektriciteit, aan te merken als vitaal proces. Er zijn verschillende redenen die deze keuze rechtvaardigen. Allereerst kunnen de gevolgen van verstoring, aantasting of uitval van collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten tot maatschappelijke ontwrichting leiden. Collectieve warmtesystemen zijn in veel gevallen sterk afhankelijk van één hoofdbron. De huidige praktijk wijst uit dat het bij collectieve warmtesystemen uitdagend is om de leveringszekerheid in noodsituaties te borgen. Door het lokale karakter van collectieve warmtesystemen zijn de mogelijkheden om in zo'n situatie de warmtelevering door een ander bedrijf over te laten nemen beperkt, terwijl grote groepen verbruikers hiervan afhankelijk zijn voor hun warmtevoorziening. Het ligt daarom in de rede om uitval van collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten zo veel mogelijk te voorkomen door als overheid, bedrijfsleven, hulpverleningsdiensten en inlichtingendiensten nauw samen te werken, zoals dat beoogd wordt voor vitale infrastructuur.

De huidige regels voor leveringszekerheid richten zich vooral op ingrijpen bij acute noodsituaties en vrijwel niet op het voorkomen van dergelijke noodsituaties. In de praktijk blijkt ook dat de regels onvoldoende eenduidig zijn. Dit leidt in de praktijk tot een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling, waardoor onduidelijk wordt wie waarop kan worden aangesproken en waar eventuele kosten van ingrijpen kunnen worden verhaald. Dit bemoeilijkt een effectief optreden op basis van deze regels. Om deze redenen wordt een warmtebedrijf in de opzet van het wetsvoorstel integraal verantwoordelijk voor de gehele warmteketen. Het warmtebedrijf moet al voordat het collectief warmtesysteem wordt aangelegd aantonen dat de leveringszekerheid op korte en lange termijn in voldoende mate zeker gesteld is. Tenslotte worden de regels voor ingrijpen bij storing en uitval aangescherpt.

Samenhang met andere maatregelen

Een omslag in de markt bereik je niet alleen met wetgeving. De groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen is afhankelijk van zaken als een meer robuuste vraag- en aanbodontwikkeling, een concurrerende prijsstelling en eerlijke lastenverdeling, en investeringszekerheid voor publieke en private bedrijven. De hier geschetste uitwerking in het wetsvoorstel moet aan deze zaken een belangrijke impuls geven, waarbij de publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid steeds geborgd blijven. Tegelijk is dit wetsvoorstel onderdeel van een breder scala aan maatregelen, die zijn opgenomen in het Klimaatakkoord om de transitie naar meer duurzame warmte in de gebouwde omgeving te bewerkstelligen. De transitie naar meer duurzame warmte moet haalbaar en betaalbaar zijn. Om dit te bereiken zet het kabinet naast de verduurzaming van collectieve warmtesystemen in op flankerend beleid.

2. Hoofdpijnen 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.

Collectieve warmtesystemen

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat regels omtrent de besluitvorming over, de totstandkoming van, en de exploitatie 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. Een belangrijk uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het voorstel is de regierol van de gemeente. Zij bepaalt, als onderdeel van de wijkgerichte aanpak, waar en wanneer er in haar gemeente een collectief warmtesysteem als alternatief voor warmtevoorziening met behulp van aardgas mogelijk is. Hiertoe stelt zij het desbetreffende gebied vast (het warmtekavel). Het kavel wordt zo vastgesteld dat er een robuust, zelfstandig opererend en efficiënt collectief warmtesysteem kan worden gerealiseerd: duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar. In dit wetsvoorstel zijn hiervoor criteria opgenomen. Burgemeester en wethouders kunnen ook met burgemeester en wethouders van andere gemeenten een gedeeld warmtekavel vaststellen. Indien er (mogelijk) sprake is van een warmtekavel die de gemeentelijke grenzen overschrijdt, kan de provincie hier op meekijken.

Burgemeester en wethouders wijzen voor het warmtekavel een warmtebedrijf aan. Hiervoor geldt een transparante en non-discriminatoire procedure. Het is in principe verboden om zonder aanwijzing van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers. Het warmtebedrijf krijgt met de aanwijzing de exclusieve bevoegdheid binnen het warmtekavel warmte te transporteren en de leveren aan verbruikers. Het betreft een wettelijk exploitatierecht voor het warmtekavel. Het aangewezen warmtebedrijf krijgt de wettelijk taak om een collectief warmtesysteem aan te leggen, te beheren en te onderhouden indien de een gemeente voor een warmtekavel of een deel daarvan heeft gekozen de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving door middel van een collectief warmtesysteem in te vullen. Het aangewezen warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem, waaronder het systeemontwerp, de bronnenstrategie, de leveringszekerheid, de verduurzaming en voor het investeringsrisico. Dit wordt mede ingevuld met behulp van het globaal kavelplan, het uitgewerkt kavelplan en een investeringsplan. Het aangewezen warmtebedrijf is verplicht om verbruikers binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij de verbruiker te kennen geeft dat hij dat niet wil. In dit hoofdstuk zijn verder onder meer de verplichtingen van het warmtebedrijf uitgewerkt ten aanzien van financiële soliditeit, leveringszekerheid en verduurzaming, evenals de rechten en plichten van verbruikers van warmte.

Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's/verhuurders

Hoofdstukken 3 en 4 van het wetsvoorstel zijn gewijd aan twee uitzonderingen op de regels voor collectieve warmtesystemen. Kleine collectieve warmtesystemen zijn systemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE die in veel gevallen te klein zullen zijn om te voldoen aan de criteria voor een zelfstandig warmtekavel. Toch kan de ontwikkeling van dergelijke warmtesystemen wenselijk zijn en tot 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. Daarom zijn in dit wetsvoorstel aparte bepalingen opgenomen voor kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. Een ontheffing kan verleend worden van het verbod om zonder aanwijzing van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en 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 ontheffing van burgemeester en wethouders van het verbod verkrijgen. Burgemeester en wethouders moeten aldus instemmen met de ontwikkeling van een klein collectief systeem. Dit sluit aan bij de regierol van de gemeente. Met het oog op de uitvoeringslasten is op deze kleine collectieve warmtesystemen een lichter regime van toepassing voor de (administratieve) verplichtingen ten aanzien van de tariefstelling, verduurzaming en leveringszekerheid.

Daarnaast worden in hoofdstuk 4 afzonderlijke regels gesteld voor VvE's en verhuurders, waaronder woningcorporaties, die tevens warmtebedrijf zijn voor hun leden respectievelijk hun huurders. 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 'gebonden afnemerschap'). Deze uitzondering is overeenkomstig de bestaande situatie. In het kader van de regierol van de gemeente in de verduurzaming van de gebouwde omgeving is het echter wel belangrijk dat burgemeester en wethouders kunnen beoordelen of de VvE of de verhuurder in aanmerking komt voor een ontheffing op het verbod zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren. Daarom is in dit wetsvoorstel opgenomen dat een VvE of een verhuurder zich bij burgemeester en wethouders dient te melden als zij warmte wil leveren. Burgemeester en wethouders beslissen vervolgens of de verhuurder of VvE hiervoor een ontheffing dient aan te vragen.

Warmtetransportnetten

De regulering van collectieve warmtesystemen is gericht op het lokale karakter van deze systemen. Maar er zijn uitzonderingen mogelijk. In deze wet is in hoofdstuk 5 aparte regulering opgenomen voor regionale warmtetransportnetten. 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. 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. Deze partij krijgt dan de wettelijke taak om een warmtetransportnet te ontwikkelen en te beheren. Overige onderdelen van het hoofdstuk betreffen regels voor de contractvorming bij gebruik van een warmtetransportnet en het reguleren van transporttarieven.

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 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 of een producent van restwarmte met een vermogen van meer dan 20 MW.

Tariefregulering

Hoofdstuk 7 geeft de regels voor de overgang van de huidige tarieven op basis van de gasreferentie naar een nieuwe tariefsystematiek. Deze alternatieve tariefsystematiek moet enerzijds waarborgen 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. 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. Om hier zicht op te krijgen zal de ACM boekhoudkundige voorschriften opstellen. Daarnaast wordt gestart met een kostengebaseerde correctie van het gasreferentietarief. In fase 2 wordt een kostengebaseerd referentietarief vastgesteld door de ACM. Het eindbeeld in fase 3 is een tariefsystematiek op basis van toegestane inkomsten, mogelijk aangevuld met maatstafconcurrentie. Met deze stapsgewijze implementatie kunnen ACM en warmtebedrijven zich goed voorbereiden en wordt duidelijkheid gegeven aan de markt met oog op benodigde investeringen en groei van de warmtemarkt. Bovendien kunnen mogelijke tariefschokken vermeden worden. Tegelijkertijd is duidelijk dat de tariefsystematiek ook op korte termijn aangepast moet worden om draagvlak voor de transitie te behouden.

Uitvoering, toezicht en handhaving

Bij de invulling en uitwerking van hun regierol kunnen gemeenten gedurende het gehele proces

van de totstandkoming van een collectief warmtesysteem ondersteund worden door een landelijke organisatie waar zij met vragen terecht kunnen. Op dit moment gaat het daarbij om het bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ondergebrachte Expertise Centrum Warmte (hierna: ECW). Het ECW ondersteunt gemeenten op dit moment al bij de vormgeving van de eerste stappen uit de wijkgerichte aanpak. Die ondersteuning zal worden uitgebreid zodat gemeenten bijvoorbeeld ook hulp kunnen krijgen bij de vaststelling van een warmtekavel, de inrichting van een adviescommissie en de aanwijzing van een warmtebedrijf. De verdere vormgeving van de ondersteuning wordt in samenspraak met gemeenten ingevuld. De oprichting en inrichting van het ECW is niet gereguleerd in dit wetsvoorstel.

Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar het collectief warmtesysteem zich bevindt. In hoofdstuk 9 van dit wetsvoorstel is opgenomen op welke bepalingen de ACM respectievelijk burgemeester en wethouders toezicht houden. Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de wettelijke taken en verplichtingen van warmtebedrijven ten aanzien van de levering van warmte, de bepalingen met betrekking tot de leveringszekerheid, duurzaamheid en CO₂-normen en op de verplichtingen van warmtebedrijven met betrekking tot de tariefregulering. Het toezicht van burgemeester en wethouders richt zich op het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren. Daarnaast houden burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders geldt het reguliere interbestuurlijke toezicht dat is geregeld in de Gemeentewet.

Overgangsrecht bestaande situaties

Hoofdstuk 14 bevat de regels voor bestaande situaties. Uitgangspunt is om deze zoveel mogelijk 1 op 1 onder de werking van dit wetsvoorstel te brengen. Bestaande afspraken tussen partijen, bijvoorbeeld tussen een gemeente en warmtebedrijf, worden gerespecteerd voor zover deze afspraken niet in strijd zijn met hetgeen in dit wetsvoorstel is vastgelegd.

De voorgestelde artikelen worden vervolgens per hoofdstuk in detail nader toegelicht.

3. Collectieve warmtesystemen

3.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat regels omtrent de besluitvorming over collectieve warmtesystemen en de totstandkoming en de exploitatie van die systemen. De belangrijkste uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel zijn:

1. De gemeente voert de regie. Zij bepaalt als onderdeel van de wijkgerichte aanpak waar en wanneer er in haar gemeente mogelijk gekozen wordt voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor warmtevoorziening met behulp van aardgas, zij stelt het desbetreffende gebied (het warmtekavel) vast en zij wijst een warmtebedrijf aan. Het is met uitzondering van een aantal in dit wetsvoorstel benoemde situaties verboden om zonder aanwijzing van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren door middel van een collectief warmtesysteem.
2. Het warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem en is verplicht om verbruikers binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij een potentiële verbruiker te kennen geeft dat hij dat niet wil.

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

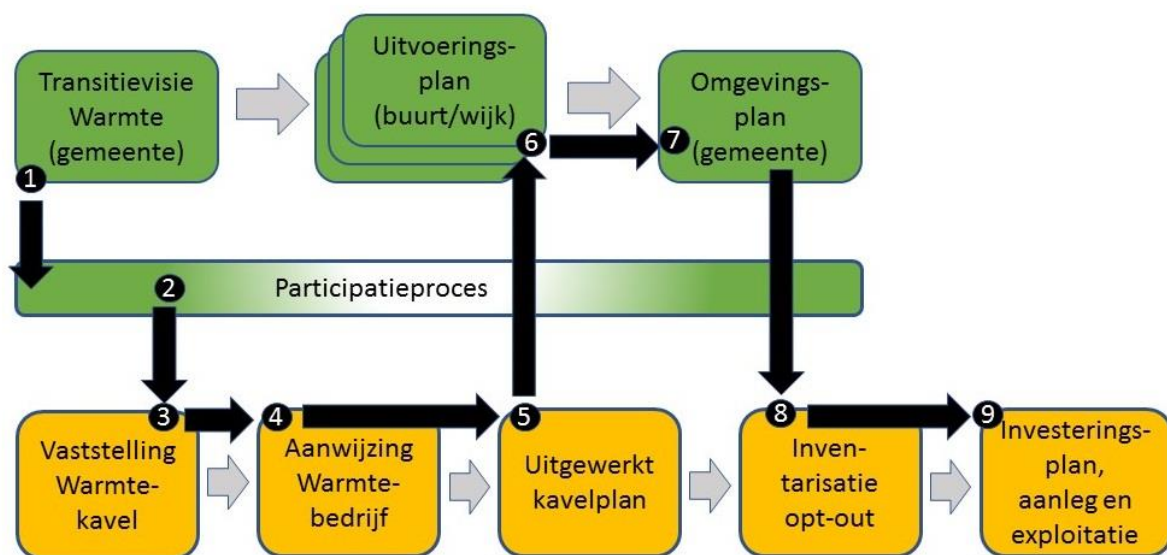
3.2. Samenhang met de wijkgerichte aanpak

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt gericht op het CO₂-arm maken van de gebouwde omgeving. Daartoe worden woningen en andere gebouwen geïsoleerd en/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 CO₂-arm maken van de gebouwde omgeving. Om dit doel te bereiken is (onder andere) een wijkgerichte aanpak afgesproken waarbij gemeenten de regie hebben. Gemeenten geven daarbij sturing op basis van een transitievisie warmte, 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. Via verschillende plannen (transitievisie warmte, uitvoeringsplannen en omgevingsplan) kiezen gemeenten voor een alternatief voor aardgas in de gebouwde omgeving. Het kan daarbij gaan om een keuze voor een collectief warmtesysteem, maar ook andere alternatieven zijn mogelijk. Ook het planmatig isoleren van woningen en andere gebouwen kan onderdeel uitmaken van de wijkgerichte aanpak.

Dit wetsvoorstel vormt een onderdeel van de uitwerking van de wijkgerichte aanpak in het Klimaatakkoord. Binnen het geheel van de wijkgerichte aanpak bevat dit wetsvoorstel regels over een collectieve warmtevoorziening, in de gevallen dat daarvoor gekozen wordt. Andere benodigde regelgeving voor de wijkgerichte aanpak volgt bij afzonderlijke wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. Er is derhalve sprake van een stapsgewijze aanpassing van de relevante regelgeving, waardoor er over de komende jaren binnen de wijkgerichte aanpak nieuwe bevoegdheden en mogelijkheden ontstaan voor het CO₂-arm maken van de gebouwde omgeving.

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. Om voor een ieder inzichtelijk te maken hoe dit wetsvoorstel functioneert binnen het totaal van de wijkgerichte aanpak, is in deze toelichting aan de hand van de afspraken uit het Klimaatakkoord de samenhang geschetst met de andere stappen en instrumenten binnen de wijkgerichte aanpak. Daarbij geldt dat een deel van deze stappen en instrumenten nog nadere regeling behoeven in afzonderlijke wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur, zoals hierboven toegelicht.

In onderstaande figuur wordt deze samenhang geschetst. Gemeenten kunnen met de meeste in het schema genoemde en hieronder toegelichte stappen reeds aan de slag.



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 in gegaan op de elementen die in dit wetsvoorstel worden geadresseerd.

(1) Transitievisie warmte (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Het besluitvormingsproces start met een door de gemeente op te stellen transitievisie warmte. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat gemeenten, met betrokkenheid van stakeholders, uiterlijk in 2021 een tijdpad bepalen voor een stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving. Dit wordt vastgelegd in de gemeentelijke transitievisie warmte. In de eerste transitievisie warmte benoemt de gemeente in welke wijken zij tot en met 2030 aan de slag gaat. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente in de eerste transitievisie warmte in ieder geval voor wijken, die tot en met 2030 gepland zijn, zal opnemen:

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

Een transitievisie warmte wordt in ieder geval elke vijf jaar geactualiseerd. Of een gemeente de transitievisie warmte vaker actualiseert, bepaalt de gemeente zelf.

In de volgende transitievisie warmte wordt de volgende periode in beeld gebracht. De transitievisie warmte die uiterlijk 31 december 2026 wordt vastgesteld, bevat dus de wijken waar de gemeente in de periode tot en met 2035 aan de slag gaat. Voor die wijken worden de inhoudelijk kenmerken, die hierboven staan, beschreven.

(2) Participatieproces (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Op basis van de transitievisie warmte vindt in een participatieproces in overleg met stakeholders een nadere invulling van de keuzes en de planning plaats. In dit 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 individuele appartementseigenaren.

(3) Vaststelling warmtekavel (onderdeel van dit wetsvoorstel)

Op basis van en gedeeltelijk gelijktijdig met het doorlopende participatieproces stellen burgemeester en wethouders een warmtekavel vast. Een warmtekavel is een gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval wijken liggen ter zake waarvan de gemeente voornemens is te kiezen voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor aardgas, maar waarin ook wijken kunnen liggen waarover de gemeente nog geen keuze heeft gemaakt. Bij de besluitvorming houden burgemeester en wethouders rekening te houden met de criteria die in dit wetsvoorstel worden opgenomen (zie paragraaf 3.3).

(4) Aanwijzing warmtebedrijf (onderdeel van dit wetsvoorstel)

Na de vaststelling van het warmtekavel is het de taak van burgemeester en wethouders om een warmtebedrijf aan te wijzen. Tenzij er sprake is of gebruikt wordt gemaakt van de in dit wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen is het een ieder verboden om warmte te transporteren en te leveren zonder aanwijzing van burgemeester en wethouders. Daarmee wordt geborgd dat de gemeente ook daadwerkelijk de regie heeft. Dit wetsvoorstel geeft regels voor de aanwijzing van een warmtebedrijf (zie paragraaf 3.4).

(5) Uitgewerkt kavelplan (onderdeel van dit wetsvoorstel)

In dit wetsvoorstel is bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem en verplicht is om verbruikers binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij een verbruiker te kennen geeft dat hij dat niet wil. In dat kader worden in dit wetsvoorstel de taken en verplichtingen die voor het warmtebedrijf gelden geregeld. Als onderdeel daarvan is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om op verzoek van

burgemeester en wethouders een uitgewerkt kavelplan op te stellen ten behoeve van het warmtekavel of een deel daarvan waarvoor de gemeente het voornemen heeft te kiezen voor verwarming door een collectief warmtesysteem of waarvoor de gemeente reeds heeft gekozen voor verwarming door een collectief warmtesysteem. In het wetsvoorstel is bepaald dat het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan instemming behoeft van burgemeester en wethouders. Dit biedt de gemeente onder meer de mogelijkheid om te toetsen of het 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 verder paragraaf 3.6.3).

(6) Uitvoeringsplan (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Het uitgewerkt kavelplan bevat nadat de gemeente daarmee heeft ingestemd belangrijke input voor het door de gemeente op te stellen uitvoeringsplan. Dit uitvoeringsplan maakt deel uit van de wijkgerichte aanpak. Het 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 partij(en) moeten worden gezet om het gekozen alternatief voor een wijk te realiseren. Het uitvoeringsplan wordt (mede daarom) opgesteld in samenwerking met stakeholders en partijen betrokken bij de uitvoering, zoals de netbeheerder, het warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector en vertegenwoordigers van de utiliteitsbouw.

(7) Omgevingsplan (geen onderdeel van dit wetsvoorstel)

Het uitvoeringsplan is een belangrijke bouwsteen voor de onderbouwing van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. De uiteindelijke vaststelling van de wijziging vindt door de gemeenteraad plaats conform het daarvoor op grond van de Omgevingswet vast te leggen proces en met inachtneming van de daarvoor op grond van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geldende inspraak-, zienswijze- en beroepsmogelijkheden. Door het wijzigen van het omgevingsplan, bepaalt de gemeente wanneer en hoe de wijk van het aardgas afgaat en welk duurzaam alternatief voor aardgas wordt gekozen. Het omgevingsplan bevat de uitwerking van het uitvoeringsplan in juridische regels, die ook bindend zijn voor bewoners en bedrijven in de gemeente.⁶

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

Als in het omgevingsplan de keuze is gemaakt voor een collectief warmtesysteem, kan de gemeente gaan inventariseren welke gebouweigenaren in de betreffende wijken, met een verwachte aansluiting die kleiner is dan 100 kilowatt (hierna: kW), gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem. Het gaat hier dus om een opt-out mogelijkheid voor kleinverbruikers (zie verder paragraaf 3.7). Grootverbruikers met een aansluiting groter dan 100 kW moeten al in een eerder stadium, voordat het omgevingsplan is gewijzigd, bij de gemeente aangeven dat zij niet aangesloten willen worden op het collectief warmtesysteem.

(9) Investeringsplan, aanleg collectief warmtesysteem 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 het collectief warmtesysteem een investeringsplan op te stellen en dat plan ter toetsing aan de ACM voor te leggen (zie paragraaf 3.6.4). 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 het collectief warmtesysteem waar zij integraal verantwoordelijk

⁶ Voor stap 7 geldt dat deze op dit moment alleen betrekking kan hebben op nieuwbouw en op gevallen waarin vrijwillig of met toepassing van de experimenteerregeling van de Omgevingswet⁶ voor bestaande bouw het gebruik van aardgas wordt beëindigd. Zoals afgesproken in het Klimaatakkoord is het Kabinet voornemens om deze mogelijkheid in het omgevingsplan uit te breiden naar de bestaande bouw. Dit wordt geregeld bij een afzonderlijk wetsvoorstel.

voor is. In dit wetsvoorstel is bepaald welke elementen het investeringsplan in ieder geval dient te bevatten. Het gaat om:

- a. een beschrijving en onderbouwing van de voorgenomen investeringen in de aanleg, uitbreiding of vervanging van het collectief warmtesysteem die het aangewezen warmtebedrijf noodzakelijk acht voor de uitvoering van de taken die op grond van dit wetsvoorstel voor hem gelden (zie voor de taken paragraaf 3.5);
- b. een beschrijving van de wijze waarop de voorgenomen investeringen passen binnen een langetermijnvisie op het collectief warmtesysteem;
- c. een beschrijving van de gevolgen van de in dit plan opgenomen investeringen voor het bereiken van de in dit wetsvoorstel opgenomen normen voor de uitstoot van CO₂ (zie paragraaf 3.6.7);
- d. een beschrijving van de wijze waarop de leveringszekerheid zal worden geborgd (zie paragraaf 3.6.5).

Na de verwerking van de resultaten van de toetsing van de ACM stelt het aangewezen warmtebedrijf het investeringsplan vast en verantwoordt daarbij hoe de resultaten van de toetsing zijn verwerkt. Nadat de in het investeringsplan opgenomen investeringen zijn uitgevoerd kan het warmtebedrijf starten met de exploitatie van het collectief warmtesysteem 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 hierboven genoemde elementen die in dit wetsvoorstel worden geadresseerd (de elementen in de onderste laag van de figuur) nader toegelicht.

3.3. Warmtekavel

3.3.1. Vaststelling van warmtekavel

Met dit wetsvoorstel krijgen burgemeester en wethouders de bevoegdheid om alleen of samen met burgemeester en wethouders van andere gemeenten een warmtekavel vast te stellen (artikel 2.1 gelezen in samenhang met de definitie van burgemeester en wethouders in artikel 1). Zoals hierboven toegelicht zullen zij zich daarbij baseren op de vastgestelde transitievisie warmte en de uitkomsten van participatieproces. Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor op grond van artikel 2.3, eerste lid, een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen (artikel 1). Het gaat hier om een aaneengesloten gebied dat wijken of gebouwen omvat waarvoor de gemeente de mogelijkheid ziet dat in een later stadium in het omgevingsplan en het daaraan voorafgaande besluitvormingsproces wordt gekozen voor een collectief warmtesysteem. De vaststelling van een warmtekavel heeft daarmee geen rechtsgevolgen voor bewoners en gebouweigenaren binnen dit kavel. Deze rechtsgevolgen zijn pas aan de orde bij de besluitvorming door de gemeente in het kader van de wijkgerichte aanpak (concreet in het omgevingsplan). De vaststelling van een warmtekavel markeert de start van het besluitvormingsproces dat kan uitmonden in de keuze en totstandkoming van een collectief warmtesysteem.

De volgende stap in dit proces betreft de in de artikelen 2.2, eerste lid, en artikel 2.3 vastgelegde bevoegdheid van burgemeester en wethouders om voor het door hen vastgestelde warmtekavel een warmtebedrijf aan te wijzen dat binnen het kavelgebied rechten en plichten opgelegd krijgt op basis van dit wetsvoorstel. Zo krijgt het aangewezen warmtebedrijf enerzijds de exclusieve bevoegdheid binnen het warmtekavel warmte te transporteren en leveren. Anderzijds krijgt het aangewezen warmtebedrijf de verplichting om de binnen het warmtekavel gelegen wijken, woningen en gebouwen aan te sluiten op zijn collectief warmtesysteem nadat de gemeente in een latere fase in het omgevingsplan voor die wijken, woningen en andere gebouwen heeft gekozen voor verwarming door collectieve warmtesystemen. Met deze verplichting wordt het risico dat warmtebedrijven alleen de voor hun aantrekkelijke wijken, woningen of gebouwen aansluiten op het collectief warmtesysteem weggenomen.

In dit wetsvoorstel zijn in artikel 2.1, eerste lid, criteria opgenomen die burgemeester en wethouders hanteren bij de vaststelling van een warmtekavel. Uitgangspunt bij de vaststelling is

dat er zicht is op het binnen het kavel kunnen realiseren van een zelfstandig opererend duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar warmtesysteem. Warmtekavels kunnen, afhankelijk van de lokale en regionale omstandigheden en voorkeuren, dus verschillend van omvang zijn. De bepaling van de omvang van een warmtekavel is bovendien geen exacte wetenschap. De in dit wetsvoorstel opgenomen criteria die burgemeester en wethouders bij de vaststelling van een warmtekavel moeten hanteren, zorgen er evenwel voor dat zij de belangrijkste relevante aspecten betreft bij hun besluitvorming. Het gaat om de volgende criteria:

- a. de mogelijkheid voor een aan te wijzen warmtebedrijf om naar verwachting binnen het warmtekavel een collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze te kunnen aanleggen en exploiteren zodat zoveel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van schaalvoordelen;
- b. de mogelijkheid voor het aan te wijzen warmtebedrijf om naar verwachting de leveringszekerheid te borgen (zie ook paragraaf 3.6.5);
- c. de verplichting om de voornemens van omliggende gemeenten ten aanzien van collectieve warmtesystemen bij de besluitvorming te betrekken;
- d. het voorkomen van structurele afhankelijkheid van een ander collectief warmtesysteem binnen een ander warmtekavel;
- e. het naar verwachting zoveel mogelijk vermijden van de noodzaak om de omvang van het warmtekavel na vaststelling te wijzigen.

In dit wetsvoorstel is voorgesteld het besluit van burgemeester en wethouders tot vaststelling van het warmtekavel te plaatsen op de negatieve lijst van bijlage 2 bij de Awb (artikel 14.12, onderdeel A). Dit betekent dat het niet mogelijk is bezwaar te maken of in beroep te gaan tegen een besluit tot vaststelling van het warmtekavel. Dit is voorgesteld omdat het hier een voorbereidingsbesluit betreft en een opmaat is voor de aanwijzing van een warmtebedrijf. Tegen het besluit een warmtebedrijf aan te wijzen is het wel mogelijk bezwaar te maken en in beroep te gaan.

3.3.2. Wijziging van warmtekavel

Ondanks het hiervoor genoemde criterium dat bij de vaststelling van een warmtekavel zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat de omvang van het kavel in een latere fase moet worden bijgesteld, kan toch blijken dat er een aanleiding is om de omvang van het warmtekavel te wijzigen of twee afzonderlijke naast elkaar gelegen warmtekavels samen te voegen. Dit kan aan de orde zijn als de lokale situatie wijzigt of in verband met een ontwikkeling die bij het oorspronkelijke kavelbesluit niet werd voorzien. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders de omvang van een kavel te vergroten of te verkleinen, dan wel twee afzonderlijke kavels samen te voegen.

3.3.3. Vergroting van het warmtekavel

Burgemeester en wethouders krijgen de bevoegdheid om een bestaand warmtekavel te vergroten indien blijkt dat dit redelijkerwijs noodzakelijk is gelet op de invulling van eerdergenoemde criteria die gelden bij de vaststelling van een warmtekavel. Voorwaarde hierbij is dat de vergroting niet significant is en het aangewezen warmtebedrijf met de vergroting heeft ingestemd (artikel 2.1, tweede lid, onderdeel a).

Als voorbeeld kan worden gedacht aan een situatie waarin blijkt dat voor een gebied dat nog niet tot het warmtekavel behoort het niet op efficiënte wijze mogelijk is om een zelfstandig functionerend duurzaam warmtesysteem te realiseren, terwijl toevoeging aan het bestaande kavel gelet op de criteria wel goed mogelijk is.

Een vergroting van een warmtekavel heeft direct gevolgen voor het voor die kavel aangewezen warmtebedrijf (zie paragraaf 3.4). De rechten en plichten die voor het warmtebedrijf golden op basis van het oude warmtekavel gelden dan namelijk ook voor het vergrote warmtekavel. Daarom is in het wetsvoorstel de bovengenoemde voorwaarde opgenomen dat een bestaande kavel alleen vergroot kan worden als het aangewezen warmtebedrijf daarmee heeft ingestemd. Aan de andere kant heeft een vergroting van een warmtekavel ook gevolgen voor anderen dan het aangewezen warmtebedrijf. Zij krijgen immers niet de mogelijkheid om voor het met de vergroting aan de warmtekavel toegevoegde gebied aangewezen te worden. Om die reden is in het wetsvoorstel

bepaald dat de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een warmtekavel te vergroten alleen geldt indien het om niet-significante vergroting gaat.

Het is lastig om op voorhand in generieke zin aan te geven waar de grens ligt voor een niet-significante vergroting van het warmtekavel. De extremen zijn helder: een verdubbeling van het aantal potentiële aansluitingen als gevolg van de vergroting van het warmtekavel betreft een meer dan significante vergroting en is dan ook niet toegestaan. Het vergroten van de kavelomvang met maximaal 15% van het aantal potentiële aansluitingen betreft in principe een niet-significante vergroting en zou op grond daarvan toegestaan zijn. Dit betekent niet dat een vergroting met 20% van het aantal potentiële aansluitingen op voorhand in alle gevallen verboden is. Lokale omstandigheden kunnen daartoe nopen. Aansluitend bij het hiervoor genoemde voorbeeld kan daarbij onder meer worden gedacht aan het toevoegen van een groep gebouwen waarvoor de realisatie van een efficiënt, zelfstandig functionerend, duurzaam warmtesysteem niet mogelijk is en er geen mogelijkheden zijn om deze groep gebouwen bij een ander nog aan te wijzen warmtekavel te betrekken.

3.3.4. Verkleining van het warmtekavel

Burgemeester en wethouders krijgen op grond van dit wetsvoorstel ook de bevoegdheid om het warmtekavel te verkleinen onder de voorwaarde dat dit niet strijdig is met de criteria die gelden bij het vaststellen van een warmtekavel en het aangewezen warmtebedrijf hiermee heeft ingestemd (artikel 2.1, tweede lid, onderdeel b).

Een voorbeeld waarbij een verkleining mogelijk aan de orde kan zijn, is bij het overgangsrecht. In het overgangsrecht wordt geregeld dat reeds bestaande afspraken op basis van bijvoorbeeld een concessieovereenkomst, voor zover deze niet strijdig zijn met het wetsvoorstel, één op één over worden gezet in een aanwijzing. Als gevolg van deze wijziging wordt het warmtebedrijf geconfronteerd met andere rechten en plichten binnen zijn concessiegebied dan waar hij ten tijde van de overeenkomst rekening mee hield. Indien het warmtebedrijf de risico's die samenhangen met deze rechten en plichten niet voor het gehele oude concessiegebied wil dragen kan dat reden zijn om het warmtekavel te verkleinen.

Ook bij een verkleining geldt dat dit direct gevolgen heeft voor het warmtebedrijf dat voor het warmtekavel is aangewezen. Daarom geldt ook hier de voorwaarde dat het aangewezen warmtebedrijf met de verkleining moet instemmen.

3.3.5. Samenvoeging van twee bestaande warmtekavels

Naast vergroting en verkleining krijgen burgemeester en wethouders ook de bevoegdheid om bestaande warmtekavels samen te voegen mits het gaat om kavels waarvoor hetzelfde warmtebedrijf is aangewezen (artikel 2.1, derde 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 het collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers. Het samenvoegen van warmtekavels is alleen mogelijk indien voor beide kavels hetzelfde warmtebedrijf (dezelfde rechtspersoon) is aangewezen omdat de rechten en plichten op basis van deze wet worden opgelegd aan het aangewezen warmtebedrijf per warmtekavel. Ook voor het samenvoegen van twee bestaande warmtekavels in één warmtekavel geldt dat voldaan moet zijn aan de criteria die gelden bij het vaststellen van een warmtekavel (zie paragraaf 3.3.1).

3.3.6. Bevoegdheid van gedeputeerde staten

Om extra te borgen dat een burgemeester en wethouders bij hun besluit omtrent vaststelling, wijziging of samenvoeging van een warmtekavel in voldoende mate buiten de gemeentegrenzen kijken en rekening houden met de daar spelende belangen, voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting het besluit tot vaststelling van een warmtekavel aan gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied het warmtekavel ligt toe te zenden (artikel 2.1, vierde tot en met zevende lid). Vervolgens hebben gedeputeerde staten de bevoegdheid om burgemeester en

wethouders op te dragen de omvang van het warmtekavel te wijzigen indien het besluit van burgemeester en wethouders niet in overeenstemming is met de eerdergenoemde criteria die zij in acht hadden moet nemen. Burgemeester en wethouders zijn dan op grond van dit wetsvoorstel verplicht om deze opdracht op te volgen.

3.4. Aanwijzing warmtebedrijf

3.4.1. Verbod op transport en levering van warmte zonder aanwijzing

In dit wetsvoorstel is een warmtebedrijf gedefinieerd als een natuurlijk persoon of rechtspersoon die zich bezig houdt met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan.

Burgemeester en wethouders krijgen met dit wetsvoorstel de bevoegdheid voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar een warmtebedrijf aan te wijzen voor een door hen vastgesteld warmtekavel (artikel 2.3, eerste lid). Vanuit het eerdergenoemde uitgangspunt van gemeentelijke regie is het van belang om allereerst te regelen dat in principe uitsluitend partijen die in het bezit zijn van een dergelijke gemeentelijke aanwijzing warmte mogen leveren en transporteren. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een verbod op het transporteren en leveren van warmte zonder gemeentelijke aanwijzing.

Het gaat om twee verbodsbepalingen:

1. een verbod om zonder aanwijzing van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers (artikel 2.2, eerste lid);
2. een verbod om door middel van een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem warmte te transporteren en te leveren aan natuurlijke personen of rechtspersonen die warmte afnemen van hun verhuurder of van een VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm waarbij deze personen zijn aangesloten (artikel 2.2, derde lid).

De onder 2 genoemde verbodsbepaling is nodig omdat personen die warmte afnemen hun verhuurder of van hun VvE in dit wetsvoorstel niet worden aangemerkt als verbruikers en daarmee niet onder de eerstgenoemde verbodsbepaling vallen. Het is echter vanuit het eerder genoemde uitgangspunt van gemeentelijke regie wel van belang dat het verbod ook geldt als verhuurders of VvE's via een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem warmte leveren aan hun verhuurders respectievelijk aan de bij de VvE aangesloten leden. Burgemeester en wethouders kunnen dan beslissen dat de verhuurder of VvE een ontheffing moet aanvragen van het verbod om warmte te kunnen leveren (zie de toelichting in hoofdstuk 5). Er is geen sprake van een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem als verhuurders of VvE's een centrale aansluiting hebben op een collectief warmtesysteem van een warmtebedrijf en de via deze aansluiting ontvangen warmte doorleveren aan hun huurders respectievelijk hun leden. In laatstgenoemde situatie kan de gemeentelijke regierol worden ingevuld via het warmtebedrijf waarvan de verhuurder of de VvE de warmte ontvangt die zij doorlevert. Daarom geldt het onder 2 genoemde verbod uitsluitend als er sprake is van een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem (zie verder de toelichting in hoofdstuk 5).

Er gelden ten aanzien van de bovengenoemde verbodsbepalingen een aantal uitzonderingen:

- a. het onder 1 genoemde verbod geldt niet voor zeer kleine collectieve warmtesystemen waarbij door middel van één collectief warmtesysteem warmte wordt geleverd aan maximaal 10 kleinverbruikers gezamenlijk (artikel 2.2, tweede lid);
- b. het onder 2 genoemde verbod geldt niet voor het transport en de warmtelevering aan 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 of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm waarbij deze personen zijn aangesloten (artikel 2.2, vierde lid);
- c. het onder 1 genoemde verbod geldt niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een warmtebedrijf een ontheffing heeft verleend voor een klein collectief warmtesysteem (tussen 10 en 500 verbruikers) op grond van artikel 3.1, eerste lid (zie verder de toelichting in hoofdstuk 4);
- d. het onder 2 genoemde verbod geldt niet wanneer de gemeente na de op grond van dit

wetsvoorstel verplichte melding van de verhuurder of VvE niet heeft aangegeven dat voor de warmtelevering een ontheffing dient te worden aangevraagd (artikel 4.1, derde lid) of wanneer de gemeente een ontheffing heeft verleend (artikel 4.2) (zie verder de toelichting in hoofdstuk 5).

Tenzij er sprake is van één van de hiervoor genoemde uitzonderingen geldt dat de aanwijzing van het warmtebedrijf door burgemeester en wethouders een belangrijke eerste stap is in het realiseren van de regierol van de gemeente.

3.4.2. Aanwijzingsprocedure

Van belang is dat elke stap in de procedure voor de aanwijzing van een warmtebedrijf onderbouwd en bewust wordt gezet. Dit borgt een optimale uitkomst en maakt verantwoording achteraf over gemaakte keuzes mogelijk. Een gestructureerd besluitvormingsproces op lokaal niveau biedt tevens houvast voor bedrijven en financiers om te kunnen investeren. Op grond van artikel 2.3 dienen burgemeester en wethouders bij de invulling van de bevoegdheid om een warmtebedrijf aan te wijzen gebruik te maken van een transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waar zowel publieke als private warmtebedrijven aan deel kunnen nemen. Een dergelijke aanwijzingsprocedure waarborgt een objectieve onderbouwing van de keuze van een warmtebedrijf door burgemeester en wethouders.

Ook indien een gemeente een eigen publiek warmtebedrijf heeft opgericht, blijft het van belang dat de aanwijzing van het warmtebedrijf op transparante wijze plaatsvindt. In beginsel kan dat ook betekenen dat andere partijen dan het gemeentelijk warmtebedrijf kunnen deelnemen aan de aanwijzingsprocedure. Op deze wijze wordt verzekerd dat de in dit wetsvoorstel beschreven taken en verplichtingen voor een aangewezen warmtebedrijf door de meest geschikte partij worden uitgevoerd.

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 situaties die in paragraaf 3.4.1 onder a tot en met d zijn genoemd. Het exclusieve recht geldt voor de volledige periode van de aanwijzing (minimaal 20 en maximaal 30 jaar). Het aangewezen warmtebedrijf wordt zo in staat gesteld om zijn investeringen terug te verdienen. Dat is van belang voor het voor de energietransitie benodigde investeringsklimaat. Bovendien krijgt het aangewezen warmtebedrijf zo een prikkel om ook de langere termijn ontwikkeling van het collectief warmtesysteem mee te wegen in zijn beslissingen. De belangen van het aangewezen warmtebedrijf worden zo meer in lijn gebracht met het publieke belang. Tegelijkertijd betekent dit enerzijds dat gebruikers die beschikken over een leveringsaansluiting voor een langere periode gebonden zijn aan dit warmtebedrijf en anderzijds dat andere warmtebedrijven binnen de aanwijzingsperiode niet de mogelijkheid zullen krijgen om in het betreffende vastgestelde warmtekavel warmte te transporteren en te leveren. Dit onderstreept het belang van een transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde aanwijzingsprocedure. De aanwijzingsprocedure die op grond van de bepalingen in dit wetsvoorstel moet worden doorlopen bestaat uit een aantal stappen.

3.4.3. Aanvraag door warmtebedrijf

De eerste stap in de aanwijzingsprocedure betreft het door burgemeester en wethouders kenbaar maken dat het voor een specifiek door hen vastgesteld warmtekavel mogelijk is een aanvraag in te dienen om als warmtebedrijf aangewezen te worden voor dit warmtekavel. Warmtebedrijven kunnen in reactie hierop een aanvraag voor een aanwijzing indienen. Voorwaarde hierbij is dat het warmtebedrijf bij de aanvraag in ieder geval het volgende kan overleggen:

- a. een besluit van de ACM waaruit blijkt dat het warmtebedrijf in voldoende mate beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen taken voor een aangewezen warmtebedrijf en daarnaast voldoende financieel in staat is om deze taken uit te voeren (artikel 2.3, tweede en vierde lid, onderdeel a) (zie paragraaf 3.5 voor een toelichting op de taken)
- b. indien de ACM inzake de aanwijzing van het warmtebedrijf voor een ander warmtekavel een

opdracht heeft gegeven uit hoofde van haar financiële monitoring (artikel 2.10) of naar aanleiding van een melding dat het warmtebedrijf haar taken niet langer kan uitvoeren (artikel 2.9), het besluit van de ACM waaruit blijkt dat het warmtebedrijf die opdracht heeft opgevolgd (artikel 2.3, vierde lid, onderdeel b).

c. een globaal kavelplan waarin het warmtebedrijf een indicatieve beschrijving heeft gegeven van hoe het dit collectief warmtesysteem verwacht aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen (artikel 2.3, vierde lid, onderdeel c). Het gaat hier om een indicatieve beschrijving van de elementen opgenomen in een uitgewerkt kavelplan (artikel 2.11).

Met de verplichting om de hierboven genoemde documenten te overleggen wordt via de toetsing door de ACM geborgd dat het warmtebedrijf dat een aanvraag indient in voldoende mate in staat mag worden geacht om een collectief warmtesysteem in het betreffende kavel aan te leggen, in stand te houden en te exploiteren. Daarnaast wordt door middel van het globaal kavelplan geborgd dat de gemeente de voor het besluitvormingsproces benodigde informatie ontvangt. Met het oog op dat laatste dient het globaal kavelplan dezelfde elementen te bevatten als het uitgewerkt kavelplan dat een warmtebedrijf na aanwijzing moet opstellen. Daarbij geldt dat het globaal kavelplan in deze fase van het besluitvormingsproces noodzakelijkerwijs minder gedetailleerd zal zijn dan het hierna nog toe te lichten uitgewerkt kavelplan. Voor een beschrijving van de in het globaal en uitgewerkt kavelplan op te nemen elementen wordt verwezen naar paragraaf 3.6.3. Indien bij de aanvraag om aangewezen te worden deze documenten niet bijgevoegd zijn, is de aanvraag niet volledig en kunnen burgemeester en wethouders de aanvraag buiten behandeling laten.

Het wetsvoorstel voorziet verder in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over onder meer het globaal kavelplan, de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend en de daarbij additioneel te verstrekken gegevens en bescheiden (artikel 2.3, elfde lid).

3.4.4. Besluitvorming door gemeente: aanwijzing van warmtebedrijf

Burgemeester en wethouders toetsen vervolgens de ontvangen aanvraag of aanvragen. Daarbij bezien burgemeester en wethouders in ieder geval of het bij de aanvraag gevoegde globaal kavelplan technisch, financieel en 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 (zie paragraaf 3.5.3).

Burgemeester en wethouders wijzen een aanvraag af indien het aannemelijk is dat het warmtebedrijf het collectief warmtesysteem conform het globaal kavelplan technisch, organisatorisch of financieel niet kan aanleggen en exploiteren. Daarnaast wijzen burgemeester en wethouders de aanvraag ook af indien uit de aanvraag blijkt dat het voorziene collectieve warmtesysteem structureel afhankelijk is van een ander collectief warmtesysteem (artikel 2.3, vijfde lid). Als dat het geval is kan het warmtebedrijf immers geen integrale verantwoordelijkheid dragen voor het collectief warmtesysteem en dat is in strijd met één van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Laatstgenoemde afwijzingsgrond geldt niet als de structurele afhankelijkheid op korte termijn niet langer zal bestaan, bijvoorbeeld als gevolg van het door de burgemeesters en wethouders samenvoegen van twee warmtekavels (zie paragraaf 3.3.5).

Indien burgemeester en wethouders meerdere aanvragen ontvangen voor een aanwijzing voor een specifiek warmtekavel dan verandert het karakter van de toets. In dat geval toetsen burgemeester en wethouders niet alleen of het voorstel van het warmtebedrijf uitvoerbaar is maar vindt er ook een rangschikking van de aanvragen plaats (artikel 2.3, zesde lid). In dit wetsvoorstel is bepaald dat een aanvraag hoger wordt gerangschikt als deze beter scoort op onderstaande elementen:

- a. de mate waarin aannemelijk is dat door de in de aanvraag beschreven duurzaamheidsstrategie de in artikel 2.16, eerste lid, opgenomen CO₂-normen (zie paragraaf 3.5.3) zullen worden bereikt;
- b. de mate waarin een doelmatige en kosteneffectieve aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem beter wordt geborgd;
- c. de mate waarin de leveringszekerheid (zie paragraaf 3.5.3) beter wordt geborgd;

- d. de mate waarin de toekomstige gebruikers worden betrokken bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van het collectief warmtesysteem;
- e. de mate waarin het aannemelijk is dat het warmtebedrijf in staat is om het bij de aanvraag gevoegde globaal kavelplan technisch, financieel en organisatorisch uit te voeren.

De verwachte prijs van de warmtelevering is hierbij niet als rangschikkingscriterium opgenomen. De prijs die 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). Daarbij wordt aangetekend dat het warmtebedrijf wel verplicht is om bij de aanvraag 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 3.6.3 voor de inhoud van het globaal en uitgewerkt kavelplan).

Met het hanteren van de in dit wetsvoorstel opgenomen rangschikkingscriteria wordt gewaarborgd dat burgemeester en wethouders op basis van een transparant en objectief proces kiezen voor het warmtebedrijf met de beste aanvraag voor de ontwikkeling van een collectief warmtesysteem in het betreffende warmtekavel. Verder wordt bereikt dat de uitvoerbaarheid van de procedure voor zowel gemeenten als warmtebedrijven wordt vergroot. Daarnaast mag worden verwacht dat landelijk geldende uniforme selectiecriteria bij zullen dragen aan een vermindering van de uitvoeringskosten en daarmee aan de betaalbaarheid van het systeem.

Burgemeester en wethouders kunnen ten behoeve van de rangschikking aan de genoemde criteria een weging toekennen (artikel 2.3, achtste lid). Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels vast te stellen omtrent de invulling van de rangschikkingscriteria, de weging van die criteria en de bandbreedte die burgemeester en wethouders daarbij hanteren. Door gebruik te maken van de mogelijkheid om gewichten aan de bandbreedte toe te kennen kunnen burgemeester en wethouders rekening houden met lokale voorkeuren en omstandigheden. De mogelijkheid om daarvoor een bandbreedte te laten vaststellen is ingegeven door het belang van landelijke uniformiteit van de aanwijzingsprocedure. Tegelijkertijd kan hiermee worden voorkomen dat burgemeester en wethouders geen of juist alle wegingspunten toekennen aan één rangschikkingscriterium, waarmee de onwenselijke situatie zou kunnen ontstaan dat sommige in dit wetsvoorstel opgenomen rangschikkingscriteria door burgemeester en wethouders buiten werking kunnen worden gesteld.

Een verdere mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om bij de aanwijzing rekening te houden met specifieke lokale omstandigheden wordt gevormd door in dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor gemeenten op te nemen om aan de aanwijzing voorschriften en beperkingen te verbinden (artikel 2.3, tiende lid). Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de participatie van bewoners.

Het aanwijzen van een warmtebedrijf betreft een nieuwe taak voor burgemeester en wethouders van gemeenten. Om de gemeente bij de invulling van die taak te ondersteunen voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid voor een gemeente om zich te laten adviseren door een adviescommissie die burgemeester en wethouders ondersteunt bij het beoordelen van de aanvragen van warmtebedrijven (artikel 2.3, zevende lid). In deze adviescommissie kunnen onafhankelijke technische, financiële en organisatorische experts op het gebied van collectieve warmtesystemen zitting hebben, die dan samen met burgemeester en wethouders de aanvragen beoordelen. Op deze manier wordt de uitvoerbaarheid voor gemeenten vergroot en worden de publieke belangen beter geborgd. Naast de adviescommissie kunnen gemeenten ook een beroep doen op het ECW.

3.4.5. Besluitvorming door gemeente: wijziging van de aanwijzing

Gelet op het grote belang van de aanwijzing in het proces rondom de realisatie van collectieve warmtesystemen en het daarmee samenhangende belang van de rechtszekerheid die moet uitgaan

van de aanwijzing is het alleen mogelijk een aanwijzing van een warmtebedrijf voor een bepaald warmtekavel te wijzigen indien burgemeester en wethouders hebben besloten een bestaand warmtekavel te verkleinen of vergroten of twee bestaande warmtekavels samen te voegen (zie paragraaf 3.3.2). Wijzigingen om andere reden zijn niet toegestaan (artikel 2.4). Ook hier geldt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld.

3.4.6. Besluitvorming door gemeente: intrekking van de aanwijzing

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat een aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de invulling van de taken die dit wetsvoorstel aan hem oplegt (zie paragraaf 3.5). Als een aangewezen warmtebedrijf die taken niet langer kan uitvoeren kan de betaalbaarheid, betrouwbaarheid of duurzaamheid van het collectief warmtesysteem in gevaar komen. Gelet op dat risico krijgt de ACM op grond van artikel 2.9, derde lid, de bevoegdheid om een aangewezen warmtebedrijf op te dragen maatregelen te treffen indien redelijkerwijs kan worden voorzien dat het warmtebedrijf één of meer wettelijke taken niet langer kan uitvoeren. Indien het warmtebedrijf deze opdracht niet uitvoert of indien ACM tot de conclusie komt dat het aangewezen warmtebedrijf niet in staat is om zijn in dit wetsvoorstel opgenomen taken uit te voeren en verplichtingen na te komen dan meldt ACM dit aan burgemeester en wethouders van de gemeente die het betreffende warmtebedrijf hebben aangewezen (zie paragraaf 3.6.1). Burgemeester en wethouders zijn op grond van artikel 2.5, eerste lid, onderdeel a, na ontvangst van een dergelijke melding verplicht om de aanwijzing van het warmtebedrijf in te trekken. Burgemeester en wethouders hebben gelet op het grote belang niet de bevoegdheid na ontvangst van genoemde melding van de ACM de aanwijzing van het warmtebedrijf in stand te houden. Door het toezicht op de uitvoering van de taken en nakoming van de wettelijke verplichting door het warmtebedrijf bij ACM te beleggen, wordt de uitvoerbaarheid voor individuele gemeenten vergroot en landelijke uniformiteit in de handhaving gewaarborgd. Bovendien wordt hiermee – in een situatie dat een gemeente een eigen publiek warmtebedrijf heeft aangewezen – voorkomen dat de gemeente handhavend moet optreden richting zijn eigen publieke warmtebedrijf.

Burgemeester en wethouders zijn eveneens verplicht de aanwijzing van een aangewezen warmtebedrijf in te trekken indien zij van ACM de melding ontvangt dat het betreffende warmtebedrijf vijf jaar na een eerste overschrijding van een in dit wetsvoorstel in artikel 2.16 opgenomen norm voor de uitstoot van CO₂ nog steeds meer CO₂ uitstoot dan toegestaan op basis van de dan geldende norm (zie verder paragraaf 3.5.3).

Een laatste situatie waarbij burgemeester en wethouders verplicht zijn om een aanwijzing in te trekken doet zich voor indien twee warmtekavels worden samengevoegd (artikel 2.5, eerste lid, onderdeel b). In dat geval moet voor het samengevoegde warmtekavel één aanwijzingsbesluit gaan gelden. Eén van de twee aanwijzingsbesluiten dient dan gewijzigd te worden zodat het aanwijzingsbesluit de nieuwe omvang van het warmtekavel omvat en in samenhang daarmee dient de andere aanwijzing te worden ingetrokken.

In dit wetsvoorstel is voorgesteld de vaststelling van de ACM dat een aangewezen warmtebedrijf niet langer in staat is een taak uit te voeren, in strijd handelt met artikel 2.9, vierde lid, of vijf jaar na de eerste overschrijding van de norm voor CO₂ nog steeds niet aan deze norm voldoet op de negatieve lijst van bijlage 2 bij de Awb te plaatsen (artikel 14.12, onderdeel A). Dit betekent dat het niet mogelijk is bezwaar te maken of in beroep te gaan tegen deze vaststelling van de ACM. Het is wel mogelijk tegen het besluit van burgemeester en wethouders de aanwijzing in te trekken bezwaar te maken en in beroep te gaan. De inhoud van de vaststelling van de ACM kan in dat verband inhoudelijk worden aangevochten.

Naast de bovenstaande situaties waarin burgemeester en wethouders verplicht zijn om een aanwijzing in te trekken krijgen burgemeester en wethouders op grond van dit wetsvoorstel voor bepaalde situaties de bevoegdheid om de aanwijzing te kunnen intrekken. Het gaat daarbij om de volgende gevallen:

- a. een aangewezen warmtebedrijf verzoekt burgemeester en wethouders de aanwijzing in te trekken;
- b. een aangewezen warmtebedrijf leeft de door burgemeester en wethouders aan die aanwijzing verbonden voorschriften of beperkingen niet na;
- c. vastgesteld wordt dat het aangewezen warmtebedrijf bij zijn aanvraag om te worden aangewezen onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt;
- d. het aangewezen warmtebedrijf voldoet niet aan zijn verplichting om op verzoek van burgemeester en wethouders een uitgewerkt kavelplan of een wijziging daarvan toe te zenden (artikel 2.11, eerste lid).

In bovenstaande situaties is het aan burgemeester en wethouders een belangenafweging te maken en de aanwijzing al dan niet in te trekken. Daarbij zullen burgemeester en wethouders bijvoorbeeld moeten bezien hoe zwaarwegend het niet nakomen van de voorschriften of beperkingen of het verstrekken van onvolledige of onjuiste informatie is. Het wetsvoorstel voorziet in dit kader in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader regels omtrent de intrekkingen vast te stellen.

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. Daarom is in dit wetsvoorstel bepaald dat de aanwijzing niet kan worden ingetrokken voordat burgemeester en wethouders een ander warmtebedrijf hebben aangewezen conform de hierboven toegelichte transparante en non-discriminatoire aanwijzingsprocedure (artikel 2.5, derde lid). 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 hetzelfde 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.

3.4.7. Besluitvorming door gemeente: overdragen van de aanwijzing

Er kunnen situaties zijn dat een aangewezen warmtebedrijf zijn aanwijzing zonder inhoudelijke wijziging wil overdragen aan een ander warmtebedrijf. In dit wetsvoorstel is in artikel 2.6 geregeld dat burgemeester en wethouders instemmen met een dergelijk verzoek nadat de ACM hen heeft gemeld dat het warmtebedrijf dat de aanwijzing wil overnemen in voldoende mate beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen taken voor een aangewezen warmtebedrijf en daarnaast voldoende financieel in staat is om deze taken uit te voeren. Het gaat hierbij om het eerder in paragraaf 3.4.3 toegelichte besluit van ACM inzake de geschiktheid van het warmtebedrijf.

3.5. Taken aangewezen warmtebedrijf

Op grond van dit wetsvoorstel is een warmtebedrijf integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem binnen het warmtekavel waarvoor het door burgemeester en wethouders is aangewezen. Uit het in paragraaf 3.4.1 toegelichte verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren en transporteren vloeit voort dat het aangewezen warmtebedrijf met uitzondering van de eveneens in paragraaf 3.4.1 toegelichte situaties een exclusief recht heeft om binnen het betreffende warmtekavel warmte te leveren. 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 2.8 zijn die taken benoemd. Het gaat om de volgende wettelijke taken:

3.5.1. Doelmatige aanleg, beheer en onderhoud van collectief warmtesysteem en doelmatige levering en transport van warmte

De belangrijkste taken van een aangewezen warmtebedrijf zijn het aanleggen, beheren en onderhouden van het collectief warmtesysteem en het transporteren en leveren van warmte aan de op het collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers. Zonder goede invulling van deze taak

ontstaat het risico dat de op het collectief warmtesysteem 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.

3.5.2. Verplichting om de gebouweigenaar aan te sluiten op het collectief warmtesysteem

Als een gemeente voor het warmtekavel of een deel daarvan heeft gekozen voor verwarming door een collectief warmtesysteem is het van belang dat de woningen en gebouwen in het desbetreffende (deel van het) warmtekavel ook daadwerkelijk worden aangesloten. Daarom is in dit wetsvoorstel bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf de taak heeft om gebouweigenaren te voorzien van een leveringsaansluiting op het collectief warmtesysteem. Deze verplichting geldt niet als de gebouweigenaar heeft aangegeven dat hij niet wil worden aangesloten op een nog aan te leggen collectief warmtesysteem. De mogelijkheid bestaat dat een 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 het collectief warmtesysteem nog moet worden aangelegd of uitgebreid als op het moment dat het collectief warmtesysteem 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:

- het aanbrenge van een leveringsaansluiting redelijkerwijs technisch niet mogelijk is;
- de levering van warmte bijvoorbeeld door het ontbreken van voldoende warmtebronnen of de systeemeigenschappen van het collectief warmtesysteem technisch niet mogelijk is, of;
- de leveringsaansluiting er toe zou leiden dat de overige voor het aangewezen warmtebedrijf geldende taken en verplichting niet kunnen worden uitgevoerd of nagekomen (bijvoorbeeld de taken en verplichtingen op het gebied van duurzaamheid en leveringszekerheid).

3.5.3. Borging leveringszekerheid, duurzaamheid en veiligheid

Het borgen van de betrouwbaarheid van de warmtevoorziening via collectieve warmtesystemen is een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Deze betrouwbaarheid hangt direct samen met de mate waarin het aangewezen warmtebedrijf de leveringszekerheid kan borgen (zie verder paragraaf 3.6.5).

Naast betrouwbaarheid is duurzaamheid ook een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Naast de meer specifiek op de beperking van de CO₂-uitstoot gerichte bepalingen in dit wetsvoorstel is voorzien in de meer algemeen geformuleerde taak om de duurzaamheid op de meest doelmatige manier te borgen (zie verder paragraaf 3.6.7).

Verder krijgt het aangewezen warmtebedrijf de taak om de veiligheid van het collectief warmtesysteem te borgen. Gelet op het specifieke risico van digitale criminaliteit wordt deze taak verder verbijzonderd door voor dit aspect te bepalen dat het aangewezen warmtebedrijf maatregelen moet nemen om zich te beschermen tegen digitale aanvallen.

3.5.4. Ter beschikking stellen van warmtemeter of warmteverdelmeter

Het is van belang dat de hoeveelheid via een collectief warmtesysteem 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 moet er voor zorg dragen dat binnen een redelijke termijn aan een verbruiker een warmtemeter ter beschikking wordt gesteld door middel van verhuur die het actuele warmteverbruik kan weergeven.

De installatie en het onderhouden van een warmtemeter is op grond van artikel 2.36 voorbehouden aan het aangewezen warmtebedrijf of een installateur in opdracht van het aangewezen warmtebedrijf. Zoals omschreven in paragraaf 3.6.8 stelt het aangewezen warmtebedrijf in aanvulling op de (centrale) meter in een appartementengebouw of iedere eenheid in een multifunctioneel gebouw waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is binnen een redelijke termijn een individuele warmtemeter ter beschikking in iedere eenheid van een

appartementengebouw of iedere eenheid in een multifunctioneel gebouw die warmte ontvangt uit een collectief warmtesysteem. Als de installatie van een individuele warmtemeter niet technisch haalbaar of niet kostenefficiënt is, rust op het warmtebedrijf de taak om binnen een redelijke termijn een warmteverdeelmeter ter beschikking te stellen waar dat kostenefficiënt is.

3.5.5. Afsluiting

Een gebouweigenaar wiens gebouw is aangesloten op een collectief warmtesysteem van een aangewezen warmtebedrijf heeft nadat het gebouw vijf jaar aangesloten is geweest op het collectief warmtesysteem de vrijheid om te besluiten dat hij niet langer gebruik wil maken van de warmtelevering door dit bedrijf. Voor die situaties is bepaald dat een aangewezen warmtebedrijf als taak heeft om een verbruiker af te sluiten van het collectief warmtesysteem op een doelmatige manier en binnen een redelijke termijn nadat het bedrijf het verzoek daartoe van de verbruiker heeft ontvangen.

3.5.6. 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.

3.5.7. Beschikbaar stellen van een afleverset voor warmte

Een afleverset vormt de verbinding tussen het centrale warmtenet van een warmtebedrijf en de binneninstallatie van een verbruiker (individuele afleverset) of tussen het centrale warmtenet en het inpandig 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 bepaald 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 wordt geïnstalleerd in een nieuw gebouw.

De installatie en het onderhouden van een afleverset is ingevolge artikel 2.36 voorbehouden aan het aangewezen warmtebedrijf of een installateur in opdracht van het warmtebedrijf. De belangrijkste reden om hiervoor te kiezen volgt uit de rol die de afleverset speelt in de systeemoptimalisatie van de warmte-infrastructuur. Ondeugdelijk geïnstalleerde of onderhouden afleversets kunnen nadelige gevolgen hebben voor andere verbruikers en het functioneren van het systeem in zijn geheel. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat er in een warmtenet sprake is van een retourstroom, waarmee een warmtenet zich onderscheidt van bijvoorbeeld het elektriciteits- of gasnet. Waar een warmtebedrijf een prikkel ervaart om de afleverset op een zo optimaal mogelijke manier in te regelen, is deze prikkel voor individuele verbruikers minder sterk aanwezig, temeer omdat deze niet altijd direct nadeel ondervinden van een niet optimaal afgestelde afleverset.

3.6. Verplichtingen aangewezen warmtebedrijf

3.6.1. Meldplicht warmtebedrijf

Op grond van artikel 2.9 is een aangewezen warmtebedrijf verplicht om risico's voor de uitvoering

van zijn wettelijke taken onmiddellijk te melden aan de ACM en burgemeester en wethouders en aan te geven welke maatregelen het warmtebedrijf heeft genomen en voornemens is te nemen om de wettelijke taak weer uit te kunnen voeren. De ACM kan het warmtebedrijf opdragen maatregelen te treffen indien redelijkerwijs kan worden voorzien dat het warmtebedrijf een wettelijke taak niet langer kan uitvoeren. Mocht dit niet voldoende zijn en de ACM stelt vast dat de uitvoering van (één van) de wettelijke taken ernstig in gevaar komt dan meldt de ACM dat aan burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders dienen dan op grond van artikel 2.5, eerste lid, onderdeel a, de aanwijzing in te trekken (zie paragraaf 3.4.6). 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 toezichthouder die onafhankelijk is van alle warmtebedrijven en wordt zo in gevallen waar dat aan de orde is voorkomen dat een gemeente handhavend moet optreden tegen zijn eigen publieke warmtebedrijf. Op deze manier wordt uniformiteit in het toezicht en de handhaving gewaarborgd.

3.6.2. Financiële monitoring ACM

Voordat een warmtebedrijf wordt aangewezen, moet worden getoetst of het bedrijf financieel gezond is. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4.3 dient een warmtebedrijf bij haar aanvraag om te worden aangewezen een besluit van ACM te overleggen waaruit blijkt dat het warmtebedrijf in voldoende mate beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen taken en daarnaast 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 zwaar weer verkeert, heeft dit immers effect op het functioneren van zijn 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 wettelijke 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 2.10).

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 2.10, tweede lid). Indien de financiële situatie daartoe noopt, kan de ACM het warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebedrijf behoort, opdragen om een plan op te stellen of maatregelen te treffen om de financiële situatie te verbeteren (artikel 2.10, derde lid).

3.6.3. Uitgewerkt kavelplan

Op enig moment nadat burgemeester en wethouders een warmtekavel hebben vastgesteld en voor dat warmtekavel een warmtebedrijf hebben aangewezen zal de gemeente in het kader van het in paragraaf 3.2 genoemde participatieproces en in overleg met belanghebbende partijen en organisaties nader vaststellen of voor het gehele warmtekavel of voor een deel daarvan het voornemen bestaat om te kiezen voor verwarming door een collectief warmtesysteem. Op dat moment zullen burgemeester en wethouders het aangewezen warmtebedrijf kunnen vragen om voor het warmtekavel of het hiervoor genoemde deel daarvan een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Het warmtebedrijf is dan verplicht om een dergelijk 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 (zie paragraaf 3.4.3), maar is concreter omdat het zich primair toespitst op de wijken binnen het warmtekavel waarvoor het voornemen bestaat om op warmte over te gaan.

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). Vanwege de fundamentele keuzes die door de gemeente moeten worden gemaakt is het van belang dat het uitgewerkt kavelplan de daarvoor benodigde informatie bevat.

In het wetsvoorstel is in artikel 2.11, derde en vierde lid, bepaald dat het uitgewerkt kavelplan instemming behoeft van burgemeester en wethouders en dat burgemeester en wethouders voorschriften en beperkingen kunnen verbinden aan die instemming. Daarmee wordt niet alleen gewaarborgd dat burgemeester en wethouders in het kader van hun regierol kunnen 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 de gemeente nodig heeft voor haar besluitvorming.

Er worden in dit wetsvoorstel mede gelet op de bovenstaande belangen eisen gesteld aan de minimale inhoud van het uitgewerkt kavelplan (artikel 2.11, tweede lid). Hieronder wordt daar verder op ingegaan.

Netontwerp

Het is de bedoeling dat het kavelplan in de praktijk het ontwerp is voor het uiteindelijk te realiseren collectief warmtesysteem. 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 het 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 het collectief warmtesysteem op een efficiënte manier leiden tot het eindbeeld van het zelfstandige collectief warmtesysteem zoals omschreven in het globaal kavelplan.

Verstrekken van inzicht in de planning

Het is van belang dat de gemeente 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 het collectief warmtesysteem. Dit verschaft het gemeentebestuur 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 het collectief warmtesysteem. 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 eindverbruikers mee laten wegen in hun keuze. Inzicht in de kosten van het te realiseren collectief warmtesysteem is daarbij essentieel. Een indicatie van de kosten van de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van het collectief warmtesysteem 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 warmtesystemen op een duurzame en betrouwbare manier worden gerealiseerd. De besluitvorming over de aanleg van nieuwe netten of uitbreiding van bestaande netten zijn hierbij cruciaal, omdat op dat moment bepalende keuzes worden gemaakt voor de toekomst. Het verzorgingsgebied dat gekozen wordt is medebepalend voor de bronnen 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) CO₂-vrije bron(nen) (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, etc.). 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 zij de leveringszekerheid denkt te gaan borgen en te beschrijven op welke wijze zij de in artikel 2.16, eerste lid, opgenomen wettelijke normen voor de uitstoot van CO₂ gaat invullen. Zie in dit verband ook de toelichting in de paragrafen 3.6.5 en 3.6.7.

Minimale isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie

Het uiteindelijke doel van de levering van warmte door middel van een collectief warmtesysteem 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 en 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 aan welke minimale isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie en ventilatie het gebouw moet voldoen om het gebouw met de geleverde warmte in voldoende mate te kunnen verwarmen 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 isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie en ventilatie die vanuit technisch oogpunt nodig zijn om de gebouwen die zijn aangesloten op het collectief warmtesysteem met de door het aangewezen warmtebedrijf te leveren warmte in voldoende mate te kunnen verwarmen en van warm tapwater te kunnen voorzien. In dit wetsvoorstel wordt er van 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. Daarbij heeft een gebouweigenaar ook een eigen verantwoordelijkheid. Hierbij kan worden gedacht aan het op koude dagen niet langdurig open zetten 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 dit toch niet gebeurd.

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 collectief warmtesysteem warmtenet 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 collectief warmtesysteem in specifieke situaties binnen het warmtekavel, bijvoorbeeld als de kosten voor de benodigde aanpassing van de woningen of gebouwen erg hoog zouden zijn.

3.6.4. Investeringsplan

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 (processtap 9) dient een aangewezen warmtebedrijf voorafgaand aan de start van de aanleg van een nieuw collectief warmtesysteem op grond van artikel 2.12 van dit wetsvoorstel allereerst een investeringsplan op te stellen.

Ingeval van een bestaand collectief warmtesysteem is het aangewezen warmtebedrijf op grond van hetzelfde artikel verplicht om periodiek een nieuw of aanvullend investeringsplan op te stellen. Om aansluiting bij investeringsmomenten mogelijk te maken en tegelijkertijd zicht te houden op de realisatie van doelen voor bijvoorbeeld de leveringszekerheid en CO₂-reductie 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 ze uit te dagen zo ambitieus mogelijke doelen te stellen. Omdat keuzes ten aanzien van leveringszekerheid, betaalbaarheid, duurzaamheid en het groeitempo van het net onderling sterk samenhangen moeten deze integraal meegenomen worden in het investeringsplan. In het periodiek op te stellen investeringsplan worden de initiële investeringen en investeringen voor de aanleg, uitbreiding of vervanging van het collectief warmtesysteem opgenomen en wordt beschreven hoe de voorgenomen investeringen passen binnen een langetermijnvisie op het collectief warmtesysteem. Daarnaast geeft het aangewezen warmtebedrijf een doorkijk over hoe zij de komende 10-15 jaar de leveringszekerheid kan borgen en een beschrijving van de gevolgen van de investeringen op het bereiken van de in artikel 2.16, eerste lid, opgenomen wettelijke CO₂-normen.

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 CO₂-reductie. Ook biedt het aangewezen warmtebedrijven de mogelijkheid om inzicht te bieden in randvoorwaarden, gevolgen en risico's van verschillende keuzes. De verplichting om de hiervoor genoemde elementen in het investeringsplan op te nemen is vastgelegd in artikel 2.12, tweede lid.

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.

Het ontwerp investeringsplan dient op grond van artikel 2.12, derde lid, ter toetsing aan de ACM te worden voorgelegd. 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 ACM draagt tevens bij aan het door ACM verkrijgen van inzicht in de kosten die het aangewezen warmtebedrijf moet maken voor aanleg, onderhoud, vervanging en uitbreiding van het collectief warmtesysteem.

In dat licht is het van belang dat de ACM op grond van artikel 2.12, vierde lid toetst of het aangewezen warmtebedrijf in redelijkheid tot het ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen en of de in het plan opgenomen investeringen noodzakelijk zijn voor het doelmatig uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 2.8. 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 kostengebaseerd worden, een negatieve invloed hebben op de tarieven. Omdat het investeringen met een lange afschrijvingstermijn 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 ACM stelt het aangewezen warmtebedrijf het investeringsplan vast. Daarbij dient het op grond van artikel 2.12, vijfde lid, te verantwoorden hoe de resultaten van de toetsing zijn verwerkt.

Op grond van artikel 2.12, zevende lid, dient een aangewezen warmtebedrijf een wijziging van het investeringsplan aan ACM toe te zenden. Indien er sprake is van een significante wijziging van de investeringen rust op het aangewezen warmtebedrijf de verplichting een gewijzigd ontwerp investeringsplan ter toetsing aan de ACM voor te leggen.

Het aangewezen warmtebedrijf dient op grond van artikel 2.12, zesde lid de in het investeringsplan opgenomen investeringen uit te voeren.

Tot besluit voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, waarbij er onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende collectieve warmtesystemen en verschillende warmtebedrijven.

3.6.5. Leveringszekerheid

Net als bij elektriciteit en gas is het ook bij de levering van warmte belangrijk 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.

Onderbreking van de levering van de warmte

Bij het eerstgenoemde element gaat het niet om het 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 warmtebedrijven worden 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 3.6.6.

Leveringszekerheid

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 het collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers zeker kan worden gesteld. Dit element is dermate belangrijk dat in dit wetsvoorstel ervoor is gekozen om de bij een collectief warmtesysteem betrokken partijen vanaf het begin van de besluitvorming te verplichten om aandacht te besteden aan de leveringszekerheid.

Allereerst is in artikel 1 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 collectief warmtesysteem 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 3.6.3 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 en de kwaliteit van de binneninstallatie. Daarom wordt in de definitie uitgegaan van de informatie over de isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie en de ventilatie, die in het uitgewerkt kavelplan of de leveringsovereenkomst moet worden opgenomen.

Toetsing aan de leveringszekerheid in verschillende fases

Een centraal uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor het collectief warmtesysteem en dus ook voor de leveringszekerheid. Het gaat dan om de op het collectief systeem aangesloten bronnen, de aanleg, het beheer en onderhoud van het collectief warmtesysteem en de levering van warmte aan de op het collectief warmtesysteem aangesloten verbruikers. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 2.8, onderdeel d.

Het wetsvoorstel voorziet in waarborgen voor de leveringszekerheid in alle relevante fases die (moeten) worden doorlopen bij de besluitvorming over een collectief warmtesysteem en de realisatie en exploitatie daarvan.

a. Dit proces begint bij de vaststelling van een warmtekavel door burgemeester en wethouders. In deze fase stellen burgemeester en wethouders de omvang van het kavel zodanig 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, maar ook aan een visie ten aanzien van de binnen het warmtekavel aan te sluiten verbruikers en de warmtebehoefte die deze verbruikers met in achtname van mogelijk nog uit te voeren gebouwmaatregelen (isolatie, wijziging binneninstallatie) naar verwachting zullen hebben. Met dit criterium voor de kavelvaststelling wordt bewerkstelligd dat er later geen problemen ontstaan die door een beter onderbouwde initiële keuze hadden kunnen worden voorkomen.

b. Na de vaststelling van het warmtekavel volgt als volgende stap in het proces de aanwijzing door burgemeester en wethouders van het warmtebedrijf. In deze fase stelt de ACM op verzoek van het warmtebedrijf vast of het warmtebedrijf organisatorisch, technisch en financieel in staat is om de op grond van dit wetsvoorstel verplichte taken - waaronder het waarborgen van de leveringszekerheid - voor het betreffende warmtekavel uit te voeren (artikel 2.3, tweede lid). Het warmtebedrijf is verplicht om het betreffende besluit van de ACM bij zijn aanvraag om te worden aangewezen te overleggen (artikel 2.3, vierde lid). Daarmee is geregeld dat een onafhankelijke partij onder andere de borging van de leveringszekerheid beoordeelt.

Verder is geregeld dat een burgemeester en wethouders ingeval meerdere warmtebedrijven een aanvraag voor het warmtekavel hebben ingediend de mate waarin het warmtebedrijf de leveringszekerheid kan borgen mee moet laten wegen in de rangschikking (artikel 2.3, zesde lid, onderdeel c).

c. Nadat burgemeester en wethouders een warmtebedrijf voor een bepaald warmtekavel heeft aangewezen rust op dit warmtebedrijf de eerder genoemde integrale verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid. Ingeval van een nieuw collectief warmtesysteem of een uitbreiding van een bestaand collectief warmtesysteem is het warmtebedrijf op grond van artikel 2.11 van dit wetsvoorstel verplicht om een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Op grond van het tweede lid, onderdeel a, van dit artikel is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om in het kavelplan te beschrijven op welke wijze de leveringszekerheid zal worden geborgd.

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 isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie en ventilatie om de verblijfsruimte 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 2.11, tweede lid, onderdelen c en d).

Het uitgewerkt kavelplan behoeft instemming van burgemeester en wethouders op grond van artikel 2.11, derde lid. Daarmee wordt geborgd dat de gemeente ook in deze fase zicht houdt op het aspect leveringszekerheid en wordt tevens geborgd dat de genoemde minimale eisen ten aanzien van isolatie 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 uitrol van een nieuw collectief warmtesysteem of de uitbreiding van een bestaand collectief warmtesysteem door het warmtebedrijf in een door hem op te stellen investeringsplan uitgewerkt (artikel 2.12). 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 collectief warmtesysteem is uitgerold en de verbruikers op dit systeem 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 burgemeester en wethouders en de ACM te rapporteren over de leveringszekerheid (artikel 2.13, 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.

Op grond van artikel 2.13, tweede lid, kan de ACM ambtshalve of op advies van burgemeester en wethouders het aangewezen warmtebedrijf binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn opdragen de leveringszekerheidsrapportage te wijzigen. Daarbij kan de ACM op grond van artikel 2.13, derde lid, voorschriften en beperkingen aan een opdracht verbinden. Het aangewezen warmtebedrijf is vervolgens op grond van artikel 2.13, vierde lid, verplicht om de opdracht van ACM op te volgen en de in een leveringszekerheidsrapportage opgenomen maatregelen uit te voeren.

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 haar taak ten aanzien van het borgen van de leveringszekerheid uit te voeren meldt de ACM dit aan burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders zijn dan op grond van artikel 2.5, eerste lid, onderdeel a, verplicht om de aanwijzing van het warmtebedrijf in te trekken (zie ook de toelichting in paragraaf 3.4.6). 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. Waarschijnlijk vormt een dergelijk besluit onderdeel van de noodprocedure die hierna wordt toegelicht.

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 bepalingen die zijn opgenomen in de artikelen 2.9, 2.35 en 9.5.

In de eerste plaats is het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.9, eerste lid, verplicht om direct aan burgemeester en wethouders en de ACM te melden als zij voorziet dat zij de leveringszekerheid onvoldoende kan borgen. Daarbij is het warmtebedrijf op grond van artikel 2.9, tweede lid, 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 daar bij de verplichte jaarlijkse rapportage geen sprake van is.

De ACM is op grond van artikel 2.9, derde lid, van het wetsvoorstel bevoegd het aangewezen 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 wettelijke taak niet langer kan uitvoeren. Het warmtebedrijf is op grond van artikel 2.9, vierde lid, verplicht de opgedragen maatregelen op te volgen. Er is voor gekozen om de bevoegdheid tot ingrijpen bij de ACM te leggen en niet bij burgemeester en wethouders, 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.

Er kan zich een situatie voordoen waarbij het opdragen van maatregelen zoals hiervoor beschreven onvoldoende effect heeft. Als de oorzaak daarvan bij het aangewezen warmtebedrijf ligt voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid voor de ACM om het warmtebedrijf te verplichten om opdrachten op te volgen van een door haar aangewezen persoon (artikel 9.5, eerste lid). Deze aangewezen persoon verstrekt dan uitsluitend opdrachten die ertoe dienen om de leveringszekerheid zo snel mogelijk voldoende te borgen.

Ondanks het feit dat het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de leveringszekerheid kunnen zich situaties voordoen dat ingrijpen bij het aangewezen warmtebedrijf onvoldoende is om de leveringszekerheid te borgen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een warmteproducent 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 aangewezen warmtebedrijf voorziet artikel 2.35 van het wetsvoorstel daarom in de bevoegdheid voor de ACM om ook iedere andere partij die redelijkerwijs een bijdrage kan leveren aan het borgen van de leveringszekerheid een opdracht te geven. Verder is bepaald dat die partij de opdracht van ACM dient op te volgen en dat ACM voor de uitvoering van die opdracht een redelijke vergoeding kan vaststellen. Gelet op de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf voor de leveringszekerheid mag ervan worden uitgegaan dat deze bevoegdheid slechts in zeer uitzonderlijke situaties zal worden ingezet.

Om te 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 is in artikel 1, onder de definitie van leveringszekerheid, bepaald dat een tijdelijke onderbreking van de leveringszekerheid die naar verwachting niet langer dan 5 dagen zal duren en incidenteel voorkomt geen onderdeel uitmaakt van de eerder toegelichte definitie van leveringszekerheid. Dit zorgt ervoor dat voor dergelijke tijdelijke onderbrekingen de bepalingen omtrent leveringszekerheid waaronder de artikelen 2.9, 2.35 en 9.5 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 er voor dergelijke niet incidentele tijdelijke onderbrekingen wel aanleiding is om bepalingen omtrent leveringszekerheid van toepassing te laten zijn.

3.6.6. Onderbreking van de levering van warmte

Afsluiten en onderbreking van de levering van warmte/storingsregistratie

In artikel 2.14 wordt bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf al hetgeen redelijkerwijs in zijn vermogen ligt in het werk stelt om afsluiting dan wel onderbreking van de levering van warmte te voorkomen –in het bijzonder in de periode van 1 oktober tot 1 april– of indien een onderbreking

van de levering van warmte optreedt, deze zo snel mogelijk te verhelpen. In ieder geval moet het aangewezen warmtebedrijf de onderbreking, bijvoorbeeld door onderhoud, minimaal drie dagen van te voren melden aan de verbruikers. Verder dient een aangewezen warmtebedrijf een storingsregistratie bij te houden. Een aangewezen warmtebedrijf moet in het geval van een ernstige storing compensatie verstrekken aan de verbruiker. Daarvoor dient het aangewezen warmtebedrijf vast te (kunnen) stellen wanneer een storing heeft plaatsgevonden, hoe lang deze heeft geduurd en welke verbruikers hierdoor getroffen zijn. Over de afsluiting van de levering van warmte, alsook preventieve maatregelen waarmee de afsluiting van de levering van warmte kan worden voorkomen, kunnen nadere regels worden gesteld in een ministeriële regeling.

Storingscompensatie

De eis van een goede kwaliteit van dienstverlening brengt met zich mee dat het aangewezen warmtebedrijf een redelijke compensatieregeling hanteert. Uitgangspunt bij de compensatieregeling, zoals vastgelegd in artikel 2.15, 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.

Als gevolg van het bovengenoemde uitgangspunt is het aangewezen warmtebedrijf in dit wetsvoorstel 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 2.34, tweede lid, verhalen op de gebouweigenaar. Een dergelijke bepaling is niet opgenomen voor andere storingen 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. Het is voor het aangewezen warmtebedrijf mogelijk om jaarlijks één ernstige storing in een warmtenet te hebben zonder de verplichting om compensatie uit te keren, mits deze storing binnen 24 uur opgelost is. Bij iedere volgende ernstige storing binnen hetzelfde net binnen 12 maanden is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om storingscompensatie uit te keren aan de op dat warmtenet aangesloten verbruikers.

Aan het artikel is ter verduidelijking de bevoegdheid voor de minister toegevoegd om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte van de compensatie, het moment van aanvang en beëindiging van de verplichting tot het betalen van compensatie bij en een nadere definiëring van een extreme situatie die niet aan het aangewezen warmtebedrijf kan worden toegerekend.

3.6.7. Duurzaamheid

CO₂-norm

De uitrol van collectieve warmtesystemen leidt alleen tot CO₂-reductie in de gebouwde omgeving als deze uiterlijk in 2050 ook CO₂-vrije warmte leveren. De verduurzaming van collectieve warmtesystemen kan op verschillende manieren plaatsvinden: door het aansluiten van CO₂-arme bronnen en door het verhogen van de efficiency van het warmtesysteem. Dat laatste kan bijvoorbeeld door het verlagen van energieverliezen.

De verduurzaming van collectieve warmtesystemen vraagt om langetermijnplanning. Met deze investeringen is veel geld gemoeid. De investeringen worden gedaan voor de lange termijn en er gelden lange terugverdientijden. Om deze investeringen zo kostenefficiënt als mogelijk te doen zal een warmtebedrijf zoveel mogelijk willen aansluiten bij 'natuurlijke' momenten. Dit zijn investeringsmomenten die samenhangen met bijvoorbeeld vervanging, onderhoud of uitbreiding van een collectief warmtesysteem. Bij het aansluiten van een nieuwe CO₂-arme bron nemen de duurzaamheidsprestaties van het systeem met een grote stap toe. Als gevolg hiervan kenmerkt de verduurzaming bij collectieve warmtesystemen zich door een sprongsgewijs pad. Tegelijk kan het

aansluiten van nieuwe verbruikers er toe leiden dat de CO₂-prestatie van een warmtesysteem tijdelijk verslechtert doordat er flexibele, gasgestookte capaciteit moet worden bijgezet totdat een nieuwe duurzame bron kan worden aangesloten. Kortom, de verduurzaming verloopt doorgaans niet via een geleidelijk pad, maar sprongsgewijs.

Om invloed uit te oefenen op investeringsmomenten, en daarmee te zorgen dat deze momenten benut worden om duurzame bronnen te ontsluiten, is een duidelijke stip aan de horizon nodig. Warmtebedrijven moeten weten waar ze aan toe zijn en zich tijdig kunnen voorbereiden op de ambities voor 2030 en 2050. Er is een instrument nodig dat ervoor zorgt dat een bijdrage wordt geleverd aan het einddoel op het moment dat een investering wordt gedaan. De uitgangspunten van dit instrument zijn dat deze stuurt op CO₂-reductie in de gehele keten en zo veel mogelijk op maatschappelijk zo kostenefficiënt mogelijke investeringen. Hiervoor is een instrument nodig dat duidelijkheid biedt op de lange termijn. Dit stimuleert warmtebedrijven om bij natuurlijke momenten na te denken of aanvullende maatregelen nodig zijn. Ook kan het instrument mogelijk aanleiding zijn om investeringsmomenten naar voren te halen om meekoppelkansen te benutten. Bovendien moet het instrument zoveel mogelijk een gelijk speelveld behouden voor CO₂-arme oplossingen.

Daarom is in artikel 2.16 gekozen voor het vastleggen van een minimaal pad. Aangewezen warmtebedrijven worden verplicht tot een minimale prestatie voor de verduurzaming door een norm te stellen voor de maximale CO₂ uitstoot die gemoeid is met de warmtelevering. Deze norm is zo vastgesteld dat deze minimaal haalbaar is, maar wel dwingend is. Op deze manier blijft de betaalbaarheid van het systeem geborgd, maar worden achterblijvers aangejaagd en gestimuleerd om maatregelen te nemen.

In het eerste lid is een jaarlijks pad vastgelegd dat ziet op de reductie van CO₂-equivalenten (hierna: CO₂). Om te voorkomen dat een CO₂-norm leidt tot grote vervroegde afschrijvingen is een haalbaar pad wenselijk dat rekening houdt met de huidige duurzaamheidsprestaties van warmtenetten en de technische haalbaarheid van vervolgstappen. Uit onderzoek is gebleken dat een pad van 40 kg CO₂ per GJ in 2022 met jaarlijkse stappen van ongeveer 1,9 kg CO₂ per GJ naar 25 kg CO₂ per GJ in 2030 in de meeste gevallen haalbaar is. Voor de jaren daarna kan de norm opnieuw bezien worden. Vooralsnog geldt de ambitie van 0 kg CO₂ per GJ in 2050, in lijn met de Klimaatwet. Dit komt neer op een reductiepad van ongeveer 1 kg CO₂ per GJ per jaar vanaf 2030.⁷ De klimaatdoelen voor 2030 en 2050 worden dus via de CO₂-norm geborgd. Daarmee worden tevens de doelen uit de richtlijn (EU) 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, L328) (hierna: richtlijn 2018/2001/EU), waarbij lidstaten verplicht worden om maatregelen te nemen die bijdragen aan het behalen van het beoogde aandeel hernieuwbare energie, ingevuld.

Sturing op verduurzaming is in eerste instantie gericht op de partij die de meeste invloed kan uitoefenen op de keuze voor duurzame investeringen: het aangewezen warmtebedrijf. Een collectief warmtesysteem is in veel gevallen een relatief kleinschalig systeem. Investeringsmomenten in de bron en in het net hangen samen. Duurzame bronnen zijn vaak locatiegebonden. Warmtebronnen worden bovendien idealiter zo dicht mogelijk bij de opwek benut. De afstand van de bron tot de verbruikers heeft grote impact op de kostprijs voor de levering van warmte en beïnvloedt de warmteverliezen. Het 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 en ligt integrale exploitatie van de warmteketen voor de hand. Het aangewezen warmtebedrijf heeft het overzicht over de gehele keten en kan het meeste invloed uitoefenen. Door te sturen op de duurzaamheid van de geleverde warmte worden de keuzes van het aangewezen warmtebedrijf beïnvloed.

Sturing op CO₂-doelen kan ook via beprijzing van de productie of het gebruik van warmte uit fossiele bronnen. Bij een collectief warmtesysteem bestaat (gegeven het beperkt aantal mogelijke

⁷ Pm verwijzing opnemen

warmtebronnen) het risico dat deze kosten al snel zouden worden doorgelegd naar de gebonden afnemers, die dan meer zouden gaan betalen voor zijn 'niet duurzame' warmte. Voor het warmtebedrijf komt er daardoor geen directe prikkel tot verduurzaming uit voort. Gegeven de noodzaak om collectieve warmtesystemen te verduurzamen voor 2050 is een duidelijke normstelling in combinatie met tariefbescherming meer richtinggevend en komt de prikkel te liggen bij de juiste partij.

Een andere mogelijkheid is sturing op de temperatuur van het warmtenet. Een verlaging van de temperatuur van een warmtesysteem kan een tweetal voordelen met zich meebrengen: er komen (in potentie) meer CO₂-arme bronnen beschikbaar en de energieverliezen gaan omlaag. Deze maatregel vraagt echter in veel gevallen investeringen van zowel het warmtebedrijf als de verbruiker. Het afgiftesysteem in het gebouw moet immers berekend zijn op een lagere temperatuur en daarmee een lagere warmteafgifte. Dat betekent bijvoorbeeld ook vaak dat er geïsoleerd moet worden om warmteverlies bij de verbruiker te beperken. Het aangewezen warmtebedrijf heeft geen directe invloed op die condities. Om die reden is er niet voor gekozen expliciete regulering op te nemen ten aanzien van het verlagen van de temperatuur. Het warmtebedrijf heeft bovendien al een prikkel tot temperatuurverlaging via de tariefregulering en CO₂-norm.

Bestuursverslag

Op het aangewezen warmtebedrijf rust de wettelijke verplichting, op grond van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, om een jaarrekening en een bestuursverslag te publiceren. In aanvulling daarop is in artikel 2.18, tweede lid, bepaald dat er in het bestuursverslag tevens informatie moet worden opgenomen over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Zo wordt voor iedereen inzichtelijk welk deel van de door het aangewezen warmtebedrijf geleverde warmte duurzaam is, waarmee hoofdzakelijk wordt bedoeld op de CO₂-emissie die gerelateerd is aan de warmtelevering. Het doel hiervan is om een eenduidige en hierdoor eenvoudig te vergelijken manier van rapporteren door alle aangewezen warmtebedrijven te bewerkstelligen. Bovendien biedt het een basis voor toezicht en handhaving op de CO₂-norm. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de eisen die op dit punt aan het bestuursverslag worden gesteld.

Monitoring CO₂-norm

In artikel 2.16 is een CO₂-norm vastgelegd met jaarlijkse stappen. De ACM houdt op het behalen van deze normen toezicht. Of de jaarlijkse CO₂-norm in acht genomen worden kan op verschillende manieren vastgesteld worden. Allereerst is dit af te leiden uit het bestuursverslag dat een aangewezen warmtebedrijf jaarlijks publiceert en waarin het warmtebedrijf rapporteert over de duurzaamheid van de geleverde warmte (artikel 2.18). Verder heeft een aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.16, derde lid, de verplichting een overschrijding van een CO₂-norm onmiddellijk bij de ACM te melden. De ACM kan vervolgens op basis van steekproeven toetsen of warmtebedrijven volgens de regels rapporteren en de norm naleven. De ACM kan ook een externe partij vragen om te controleren of de rapportage aan de norm voldoet. In de situatie dat handhavend optreden niet leidt tot in achtname van de CO₂-norm bestaat ten slotte de mogelijkheid dat de ACM aan burgemeester en wethouders meldt dat de ACM heeft vastgesteld dat het aangewezen warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van een CO₂-norm nog steeds meer CO₂ uitstoot dan een norm opgenomen in artikel 2.16, eerste lid. Op grond van artikel 2.5, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, zijn burgemeester en wethouders gehouden de aanwijzing vervolgens in te trekken.

Informatie over duurzaamheid

Transparantie over de duurzaamheidsprestaties van warmtenetten is van belang voor het draagvlak in de warmtetransitie en daarmee ook het tempo. Verbruikers die kiezen voor een warmtenet willen ervan verzekerd zijn dat de maatregelen die zij moeten nemen om tot een alternatief te komen voor de cv-ketel ook daadwerkelijk minder CO₂ uitstoot ten opzichte van de cv-ketel veroorzaken. In de huidige 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 bronnen voor de warmtelevering. In dit wetsvoorstel wordt in artikel 2.17 voortgebouwd op de lijn die reeds is ingezet. Door jaarlijks via de factuur informatie te verschaffen over de duurzaamheid van de geleverde warmte, krijgen verbruikers regelmatig inzicht. Dit kan door de duurzaamheidsrapportage mee te sturen. Omwille van de leesbaarheid voor de verbruiker is het echter wenselijk om aanvullende eisen te stellen aan de communicatie aan de verbruiker over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld en zal onder andere een warmte-etiket worden vastgesteld.

3.6.8. Levering van warmte

Inhoud van de leveringsovereenkomst

In artikel 6:230m, eerste lid, en artikel 6:230v van het Burgerlijk Wetboek zijn algemeen geldende regels ten aanzien van overeenkomsten opgenomen welke gericht zijn op de bescherming van consumenten. In artikel 2.19, tweede lid, is bepaald dat de informatieverplichtingen die hier uit voortvloeien ook gelden voor zakelijke verbruikers. Het derde lid schrijft voor dat de verplichting van artikel 6:230v van Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is op de informatieverplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf bedoeld in het eerste en het tweede lid.

In aanvulling op de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek zijn in artikel 2.19, eerste lid, een aantal additionele eisen gesteld aan de leveringsovereenkomst, waaronder in de eerste plaats een omschrijving van de te leveren goederen en diensten en de overeengekomen kwaliteitsniveaus daarvan. Aan de verplichte onderdelen van de minimum- en maximumtemperatuur en de tarieven en voorwaarden waaronder deze goederen en diensten worden geleverd is ook het soort geleverde warmte toegevoegd. Ten tweede moet een aangewezen warmtebedrijf in de leveringsovereenkomst regels opnemen omtrent een vergoeding bij een ernstige storing of bij afwijking van de overeengekomen kwaliteitsniveaus. Verder rust de verplichting op het aangewezen warmtebedrijf om in de leveringsovereenkomst de kenmerken op te nemen waaraan de binneninstallatie en de ventilatie 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 best in staat om aan te geven aan welke kenmerken de binneninstallatie van de verbruiker moet voldoen om een veilig gebruik van warmte te borgen. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar en de verbruiker om ervoor te zorgen dat de binneninstallatie aan deze kenmerken voldoet.

Verder wordt het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.19, eerste lid, onder d en f, verplicht om in de leveringsovereenkomst dezelfde informatie op te nemen inzake de minimale isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie die zij op grond van artikel 2.11, tweede lid onder c en d ook in het uitgewerkt kavelplan moet opnemen. Hiermee wordt er voor gezorgd dat een verbruiker deze informatie ook kan terug vinden in de leveringsovereenkomst en daarvoor dus niet afhankelijk is van het uitgewerkt kavelplan. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.6.3 onder de kop minimale isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie 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 artikel 2.19, eerste lid, onderdeel e en g, in de leveringsovereenkomst te worden vastgelegd dat warmte zal worden geleverd waarmee de verblijfsruimte van de verbruiker 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. Deze additionele bepalingen versterken de rechtspositie van de gebruiker, zonder dat daarmee het warmtebedrijf verantwoordelijk wordt gemaakt voor de kenmerken van het gebouw waaraan warmte wordt geleverd.

Tot slot dient het aangewezen warmtebedrijf in een leveringsovereenkomst ook informatie te verstrekken over de mogelijkheid van een gebruiker om een geschil, als bedoeld in artikel 10.2, eerste lid, voor te leggen aan een onafhankelijke geschillencommissie.

Verplichtingen ten aanzien van wijziging prijzen en voorwaarden van de overeenkomst

In artikel 2.21 is vastgelegd dat een aangewezen warmtebedrijf de gebruikers waaraan hij warmte levert op toereikende wijze op de hoogte moet stellen van een wijziging van prijzen en voorwaarden. De term op toereikende wijze maakt duidelijk dat het niet noodzakelijk is dat elke afzonderlijke gebruiker persoonlijk bericht ontvangt van een wijziging van prijzen of voorwaarden. Bepalend is of gebruikers op een voldoende wijze in staat worden gesteld kennis te kunnen nemen van een verandering in prijzen of voorwaarden.

Regels over de factuur

Artikel 2.22, eerste lid, schrijft voor dat het aangewezen warmtebedrijf moet zorgen voor een duidelijke, voor de gebruiker begrijpelijke, voldoende gespecificeerde factuur. De factuur moet informatie verschaffen omtrent de hoeveelheid verbruikte warmte. Tevens moet de factuur inzicht verschaffen in de kostenposten waarop de door de gebruiker gebaseerde warmteprijs is gebaseerd. De factuur moet vermelden waar de gebruiker met eventuele vragen en klachten over de factuur terecht kan. De factuur moet minimaal jaarlijks eenmaal aan de gebruikers worden verstuurd.

Artikel 2.22, tweede lid, betreft de implementatie van de 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) betreffende energie-efficiëntie, waarbij gelijktijdig in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (Stb. 2015, 102) grotendeels gelijklopende voorschriften werden geïntroduceerd omtrent de inrichting van energiekostenramingen en facturen, de frequentie waarmee facturen moeten worden gestuurd, de (elektronische) informatieverstrekking aan gebruikers en het deel van de daarmee samenhangende kosten aan gebruikers mogen worden toegerekend. Het artikel biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor deze activiteiten.

Betalingswijzen

Afnemers van warmte hebben geen keuzevrijheid ten aanzien van een aangewezen warmtebedrijf, maar zijn gebonden gebruikers. Voorkomen moet worden dat het aangewezen warmtebedrijf de gebruikers waaraan hij warmte levert dwingt tot één of slechts enkele vormen van betaling. Daarom dient een aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.23 in ieder geval gangbare vormen van betaling 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 gebruikers 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 gebruiker 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. Het aangewezen warmtebedrijf voorziet in een goede procedure voor de afhandeling van klachten afkomstig van verbruikers. Dit houdt in ieder geval in dat snel op klachten wordt gereageerd en de klachten zo spoedig mogelijk door het aangewezen warmtebedrijf worden verholpen.

Warmtemeters

In artikel 2.24, eerste lid, wordt voorgeschreven dat het aangewezen warmtebedrijf per gebouw een warmtemeter bij een afleverset voor warmte installeert. Een aangewezen warmtebedrijf installeert tevens een individuele warmtemeter in iedere eenheid in een appartementengebouw of iedere eenheid in een multifunctioneel gebouw die warmte ontvangt uit een collectief warmtesysteem waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Als de installatie van een individuele warmtemeter niet technisch haalbaar of niet kostenefficiënt is, installeert een aangewezen warmtebedrijf een individuele warmteverdeelmeter waar dat kostenefficiënt is.

Als de installatie van een individuele warmteverdeelmeter niet kostenefficiënt is, hanteert een aangewezen warmtebedrijf een andere kostenefficiënte methode voor de meting van het warmteverbruik, bijvoorbeeld op basis van vierkante meters.

De installatie is altijd haalbaar wanneer een bestaande warmtemeter wordt vervangen, een nieuwe leveringsaansluiting wordt gemaakt in een nieuw gebouw en wanneer een gebouw ingrijpend wordt gerenoveerd. Daarnaast worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de wijze waarop wordt bepaald in welke andere situaties de installatie van een individuele meter om het energieverbruik te meten technisch haalbaar of kostenefficiënt is, onderscheidenlijk installatie van individuele warmteverdeelmeter kostenefficiënt is. Dit wordt geregeld in het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen.

Warmtemeter en warmteverdeelmeter op afstand uitleesbaar

In artikel 2.25 is opgenomen dat, op grond van 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 (PB EU 2018/L328) (hierna: richtlijn 2018/2002/EU), vanaf 25 oktober 2020 alle nieuwe warmtemeters op afstand uitleesbaar dienen te zijn en vanaf 1 januari 2027 geldt dit ook voor de bestaande warmtemeters. Zoals toegelicht dient in het geval een warmtemeter technisch niet haalbaar of niet kostenefficiënt is een warmteverdeelmeter geïnstalleerd te worden. Hiervoor geldt eveneens dat deze op afstand uitleesbaar moet 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 verbruiker het verbruik zelf doorgeven aan het warmtebedrijf. Bij een warmteverdeelmeter moet de stand periodiek worden opgenomen door het warmtebedrijf of het meetbedrijf.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de eisen waaraan een warmtemeter en een warmteverdeelmeter ten minste voldoet, waarbij voor de warmtemeters en warmteverdelmeters die op afstand uitleesbaar zijn in ieder geval geldt dat regels worden gesteld ten aanzien van de beveiliging van meetgegevens.

Berekening kosten levering van warmte bij individuele warmtemeter/warmteverdeelmeter

In artikel 2.26 wordt bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf de aan de verbruiker in rekening te brengen kosten voor de levering van warmte baseert op (i) een individuele warmtemeter, (ii) een individuele warmteverdeelmeter, of een (iii) voor een verbruiker inzichtelijke warmteverdeelsystematiek. Zoals eerder toegelicht geldt als uitgangspunt dat een individuele warmtemeter wordt geïnstalleerd wanneer dit technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Indien een individuele warmtemeter is geïnstalleerd wordt deze gebruikt voor het in rekening brengen van kosten voor de levering van warmte. Alleen om voornoemde redenen kan een warmteverdeelmeter worden geïnstalleerd of een kostenefficiënte methode gehanteerd en gebruikt voor het in rekening brengen van kosten voor de levering van warmte.

De warmteverdeelsystematiek gaat uit van een binnen de technische en financiële mogelijkheden zo nauwkeurig mogelijke benadering van het werkelijke aandeel van het verbruik van de individuele verbruiker. In de huidige Warmtewet is opgenomen dat, als onderdeel van de warmteverdeelsystematiek, kosten van verbruik in het gemeenschappelijk belang en redelijke kosten voor uitvoering van de warmteverdeelsystematiek zelf aan individuele verbruikers kunnen worden toegerekend. Met het oog op de implementatie van richtlijn 2018/2002/EU wordt het toerekenen van de redelijke kosten voor uitvoering van de warmteverdeelsystematiek beperkt tot situaties waarin de uitvoering van de warmteverdeelsystematiek door een ander dan het aangewezen warmtebedrijf geschiedt.

Op grond van artikel 2.26, vierde lid, kan het aangewezen warmtebedrijf individueel verbruik van een verbruiker dat is gemeten door middel van een individuele meter, warmteverdeelmeter of een warmteverdeelsystematiek 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, zoals bepaald in de Wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet) (Stb. 2018, 311). 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 vijfde lid wordt bepaald dat warmteverdelmeters en andere technische voorzieningen voor benadering, meting of registratie van het aandeel van de individuele verbruiker in het totale verbruik, aan de hand van daarvoor gangbare technische normen worden geïnstalleerd en toegepast.

In het geval van het gebruik van een warmteverdeelsystematiek heeft de verbruiker op grond van zesde lid de mogelijkheid om eenmalig een onafhankelijk onderzoek te laten instellen naar de juistheid van de warmteverdeelsystematiek waarbij de kosten van dat onderzoek evenredig worden verdeeld tussen het warmtebedrijf en consument. Het zevende lid biedt de mogelijkheid voor toetsing van de betrouwbaarheid van de warmteverdeelmeter waarbij de partij die ongelijk heeft de kosten betaalt.

Het onderzoek dient te worden uitgevoerd door een voor zowel de verbruiker als het aangewezen warmtebedrijf aanvaardbare deskundige. Indien de verbruiker en het aangewezen warmtebedrijf niet tot overeenstemming komen over de keuze van een voor beiden aanvaardbare deskundige dan kan de ACM worden gevraagd om deze aan te wijzen. Indien technische voorzieningen, bedoeld in artikel 2.26, vijfde lid, worden vervangen zorgt het warmtebedrijf ervoor dat dat de nieuwe voorzieningen van een type zijn waarvan een onafhankelijke deskundige aan de hand van daarvoor gangbare technische normen de deugdelijkheid heeft vastgesteld.

3.6.9. Transparantie over derdentoegang bij collectieve warmtesystemen

Om de verduurzaming te versnellen is het wenselijk dat diverse lokale duurzame bronnen binnen een warmtekavel tot ontwikkeling worden gebracht en aangesloten op het collectief warmtesysteem. Deze bronnen kunnen in eigendom zijn van het warmtebedrijf, maar kunnen in beginsel ook van derden zijn. Met de groei van het aantal collectieve warmtesystemen is het bovendien mogelijk dat de systemen van naastliggende warmtekavels naar elkaar toegroeien, waarbij door een koppeling tussen de systemen meer duurzame bronnen beschikbaar komen of de redundantie van de systemen zou worden vergroot. Gegeven het monopolie karakter van collectieve warmtesystemen en de integrale ketenverantwoordelijkheid die is belegd bij het aangewezen warmtebedrijf, is de toegang van andere partijen dan het warmtebedrijf tot het warmtenet geen vanzelfsprekendheid. Daarom is de regulering van derdentoegang of 'third party access' (hierna: TPA) noodzakelijk.

TPA gaat over de voorwaarden waaronder een aangewezen warmtebedrijf andere partijen toegang verschaft tot het warmtenet in zijn warmtekavel. Hierin zijn meerdere typen toegang te

onderscheiden. Zo is er een onderscheid te maken tussen het stellen van regels voor het toelaten van meerdere warmteproducenten op een warmtenet en regels voor het toelaten van meerdere warmtebedrijven. Daarnaast kan nog de vraag gesteld worden of bepaalde toegang (in meer of mindere mate) verplichtend moet worden voorgeschreven. Uitgangspunt hierbij is dat regulering voor derdentoegang alleen zinvol is als het daadwerkelijk leidt tot een beter functionerende warmteketen, gelet op de betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid.

Het toelaten van externe warmtebedrijven om warmte te leveren aan eindgebruikers is onwenselijk. Door het beperkte aanbod van concurrerende warmtebronnen in een lokaal warmtesysteem is het niet waarschijnlijk dat er een effectieve marktwerking zal ontstaan, waardoor keuze voor de consument zou kunnen leiden tot een betere warmtelevering. Om een goede warmtelevering aan de verbruiker zeker te stellen, wordt daarom in dit wetsvoorstel duidelijk geregeld wie hierop aanspreekbaar is: het aangewezen warmtebedrijf heeft het exclusieve recht op levering aan verbruikers in een warmtekavel, met bijhorende rechten en plichten.

Toegang voor warmteproducenten tot het collectief warmtesysteem is daarentegen wenselijk. Het is goed als bronnen die beter presteren ten aanzien van de betaalbaarheid, leveringszekerheid of duurzaamheid ten opzichte van alternatieven, ongeacht de eigendomssituatie, worden gebruikt voor de warmtelevering. Een warmtebedrijf heeft door dit wetsvoorstel op de vlakken van duurzaamheid en leveringszekerheid, alsmede door de tariefregulering, sterke prikkels om ook de beste bronnen te gebruiken. Welke bron het beste is voor de invulling van de taak van het aangewezen warmtebedrijf is echter niet eenduidig te zeggen. De voorwaarden waaronder derdentoegang mogelijk is, worden in belangrijke mate bepaald door de technische eigenschappen van een lokaal collectief warmtesysteem. Vanwege die specifieke eigenschappen van elk systeem zullen generieke regels voor verplichte toegang voor bronnen tekort schieten. Bovendien zou een verplichting zich slecht verhouden tot de verantwoordelijkheid die een aangewezen warmtebedrijf heeft. Het warmtebedrijf is dan namelijk wel integraal verantwoordelijk, maar zou gedwongen kunnen worden bepaalde bronnen te gaan gebruiken waardoor inbreuk wordt gedaan op die verantwoordelijkheid. Regels resulterend in gedwongen toegang kunnen het functioneren en de uitbreiding van warmtenetten mogelijkwerwijs zelfs ondermijnen als gevolg van toenemende investeringonzekerheid voor bestaande en toekomstige warmtebedrijven en warmteproducenten. In dit wetsvoorstel wordt daarom niet voorzien in verplichte derdentoegang voor warmtebedrijven.

In dit wetsvoorstel zijn wel generieke regels opgenomen met het oog op transparantie over de voorwaarden die gelden om aansluiting op het collectief warmtesysteem te verkrijgen (artikel 2.27). Een warmtebedrijf overlegt op verzoek van een producent of andere derde de belangrijkste eigenschappen van het warmtesysteem, waaronder beschikbare transportcapaciteit, transporttarieven en technische kenmerken. Een koppeling van naastgelegen warmtesystemen kan op basis van dezelfde regels tussen betrokken warmtebedrijven overeengekomen worden. Ook in dat geval is het noodzakelijk dat betrokken partijen duidelijke afspraken maken over onder andere de hoeveelheid te leveren warmte, de tijdstippen en de kwaliteit (temperatuur) van de te leveren warmte. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat een warmtebedrijf transparant is over een eventuele afwijzing van een toegangsverzoek. Ook kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over onder meer de termijnen waarbinnen het overleg tussen de verzoekende partij 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 eisen gesteld worden aan het verzoek. Indien één van de onderhandelende partijen van mening is dat niet voldaan wordt aan de minimumeisen die aan het onderhandelingsproces zijn gesteld, kunnen partijen een beroep op de ACM doen die de bevoegdheid heeft te beoordelen of beide partijen zich aan de wettelijke eisen hebben gehouden.

Deze regels zien op het borgen van informatiegeelijkheid 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 derdentoegang, kunnen hierdoor zoveel mogelijk worden beperkt. Toegang tot transportnetten is een aparte casus, omdat een warmtetransportnet juist bedoeld is op gebruik door meerdere warmteproducenten en warmtebedrijven. Het wettelijk kader voor het warmtetransportbeheerder borgt hier toegang voor warmtebedrijven onder gelijke condities.

3.6.10. Overige verplichtingen

Integrale verantwoordelijkheid en economisch eigendom

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het aangewezen warmtebedrijf (één rechtspersoon) integraal verantwoordelijk wordt gehouden 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 bedrijf uitgevoerd moeten worden. Het staat het warmtebedrijf vrij om activiteiten binnen het systeem te beleggen bij andere partijen. Denk aan de warmteproductie, netaanleg en -onderhoud of facturering en klantenservice. Meerdere entiteiten kunnen ook samen een warmtebedrijf vormen. Er blijft derhalve een ruime variatie aan rechtsvormen en (publiek-private) samenwerkingsverbanden voor warmtebedrijven mogelijk. Het aangewezen warmtebedrijf moet echter wel volledig aanspreekbaar zijn op de continuïteit en kwaliteit van de warmtelevering. Om op een goede manier invulling te kunnen geven aan deze integrale verantwoordelijkheid moet het aangewezen warmtebedrijf gerechtigd zijn tot alle rechten ten aanzien van in ieder geval het warmtenet. 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 netten vertegenwoordigen doorgaans ook de grootste financieringslast en kennen een levensduur die dat van warmtebronnen overschrijdt. Om de juiste economische keuzes te kunnen maken voor een optimale werking van het collectief warmtesysteem 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.

In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat het economisch eigendom van het warmtenet berust bij het aangewezen warmtebedrijf. Dit betekent dat het aangewezen warmtebedrijf direct over alle activa en toebehoren moet kunnen beschikken en die beslissingen moet kunnen nemen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van zijn wettelijke 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 zijn wettelijke taken naar behoren uit te voeren. Het kan hiervoor bijvoorbeeld zelf externe financiering aantrekken. Het aangewezen warmtebedrijf is daarmee in staat de kwaliteit van het collectief warmtesysteem en de warmtelevering binnen het warmtekavel in stand te houden en te optimaliseren. Indien het economisch eigendom niet bij het aangewezen warmtebedrijf zelf, maar bij een derde partij ligt, wordt het warmtebedrijf voor de voor financiering van de uitvoering van zijn wettelijke taken afhankelijk die derde partij. Deze afhankelijkheid kan er toe leiden dat het aangewezen warmtebedrijf niet (tijdig) in staat wordt gesteld zijn wettelijke taken uit te voeren, terwijl het warmtebedrijf volledig verantwoordelijk is voor de juiste uitvoering van de wettelijke taken.

Inkoop van warmte

De vraag is dan aan de orde of niet ook de warmtebronnen in handen van het aangewezen warmtebedrijf zouden moeten zijn. In diverse situaties, bijvoorbeeld bij WKO's, is de bron logischerwijs ook in handen van het warmtebedrijf. Bron en installatie zijn dan praktisch niet goed los te koppelen. Ook aan de aanbodzijde zien we lokaal vaak een sterke afhankelijkheid van een beperkt aantal bronnen (*de facto* monopolie), die er voor een warmtebedrijf voor zou pleiten om er dan ook zeggenschap over te willen hebben. Een wettelijke vereiste rondom het eigendom van warmtebronnen stuit echter op meerdere bezwaren. Ten eerste zijn er diverse productie-installaties van warmte die niet alleen warmte produceren. Restwarmte is 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 vereisen van eigendom verhoudt zich in deze situaties niet tot het doel, namelijk dat het

warmtebedrijf zelfstandig kan voldoen en aangesproken kan worden op zijn wettelijke taken. Voor hernieuwbare warmtebronnen, zoals geothermie en aquathermie, zien we bovendien een markt die nog sterk in ontwikkeling is. Voor het behalen van de klimaatdoelen is het belang van voldoende investeringen in 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. In situaties waarbij warmte wordt ingekocht bij een externe producent, dwingt de integrale verantwoordelijkheid het aangewezen warmtebedrijf wel om (i) selectief te zijn met welke externe producent een contract wordt gesloten en om (ii) goede en gedetailleerde afspraken te maken over de technische en economische afstemming met distributie en levering. Bovendien moet het aangewezen warmtebedrijf zijn investeringsplannen laten zien hoe het omgaat met de afhankelijkheid van een bepaalde bron, nu en in de toekomst.

3.7. Aansluiten op of afsluiten van een collectief warmtesysteem (opt-out)

3.7.1. Algemeen

Als er in een wijk een collectief warmtesysteem wordt aangelegd, is dit de beschikbare collectieve warmtevoorziening die door de gemeente wordt gestimuleerd en gefaciliteerd en waarmee invulling wordt gegeven aan de wijkgerichte aanpak die is afgesproken in het Klimaatakkoord. In het omgevingsplan wordt bepaald dat in een bepaald deel van het door burgemeester en wethouders vastgestelde warmtekavel zal worden voorzien in levering van warmte door middel van een collectief warmtesysteem. Een gebouweigenaar heeft vervolgens de mogelijkheid om in plaats van aansluiting op het collectief warmtesysteem te kiezen voor een 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 het collectief warmtesysteem. De keuzevrijheid die de gebouweigenaar ervaart, vergroot naar verwachting het maatschappelijk draagvlak voor het collectief warmtesysteem. In de artikelen 2.29 tot en met 2.33 zijn hiervoor regels gegeven. Er gelden daarbij afzonderlijke regels voor kleinverbruikers en grootverbruikers. Uit de definitie van kleinverbruiker in artikel 1 volgt dat de grens voor kleinverbruikers bij een (verwachte) individuele leveringsaansluiting van 100 kW ligt. Kleinzakelijke verbruikers zoals een winkel vallen hier ook vaak nog onder.

Uit de definitie van grootverbruikers in artikel 1 volgt dat het bij deze groep gaat om gebouweigenaren met een (verwachte) individuele leveringsaansluiting van meer dan 100 kW met uitzondering van gebouwen die de warmte niet gebruiken voor ruimteverwarming en warm tapwater, maar voor industriële of agrarische processen zoals bijvoorbeeld agrarische bedrijven of industrie. Onder grootverbruikers wordt bijvoorbeeld ook utiliteitsgebouwen en appartementencomplexen van woningcorporaties of VvE's verstaan.

Om in staat te zijn om een gefundeerde beslissing te kunnen nemen over het al dan niet aansluiten op het collectief warmtesysteem voorziet dit wetsvoorstel in een verplichting voor burgemeester en wethouders om de daarvoor minimaal benodigde informatie aan de gebouweigenaar (zowel kleinverbruikers als grootverbruikers) toe te zenden (artikel 2.29, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a). Het gaat daarbij om:

- a. de minimum en maximum temperatuur van de te leveren warmte;
- b. de soort geleverde warmte (voor ruimteverwarming, voor warm tapwater of voor beiden);
- c. de minimale en maximale tarieven die het aangewezen warmtebedrijf gedurende de eerste 5 jaar na aanvang van de warmtelevering in rekening zal kunnen brengen voor de levering van warmte;
- d. de eisen waaraan de binneninstallatie moet voldoen om veilig gebruik te kunnen maken van de geleverde warmte;
- e. de isolatiewaarden en kenmerken van de binneninstallatie waaraan moet zijn voldaan om het gebouw te kunnen verwarmen tot een binnentemperatuur van minimaal 20 graden Celsius en om het tapwater te verwarmen op een temperatuur die voldoet aan de legionellanorm, die op dit moment in artikel 6.13, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 is opgenomen.

Op grond van artikel 2.29, derde lid, is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om de hiervoor genoemde informatie op verzoek van burgemeester en wethouders beschikbaar te stellen.

In artikel 2.32 is bepaald dat de opt-out regeling ook geldt voor nieuw op te richten gebouwen (zowel grootverbruikers als kleinverbruikers) die zich bevinden binnen een warmtekavel waar een collectief warmtesysteem wordt aangelegd of al aanwezig is.

3.7.2. Opt-out voor kleinverbruikers

Het aangewezen warmtebedrijf dat een collectief warmtesysteem gaat aanleggen binnen het warmtekavel moet op een bepaald moment weten hoeveel aansluitingen er op 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, klopt het systeemontwerp en de businesscase mogelijk niet meer. Daardoor wordt het collectief warmtesysteem voor de overige verbruikers mogelijk veel duurder dan voorzien.

Om het risico hierop zo beperkt mogelijk te houden, is in dit wetsvoorstel in artikel 2.29, vierde lid, bepaald dat gebouweigenaren tot een bepaald moment kosteloos kunnen afzien van aansluiting op het collectief warmtesysteem (opt-out). Na dit moment kan er de eerste vijf jaar, rekenend vanaf de aanvang van de warmtelevering, geen sprake meer zijn van een opt-out, omdat er kosten worden gemaakt op basis van de verwachte deelname (artikel 2.33). Dit betekent dat gebouweigenaren de eerste vijf jaar verplicht zijn aangesloten op het collectief warmtesysteem. Het aangewezen warmtebedrijf heeft dan in ieder geval een periode van 5 jaar waarin een deel van de kosten kunnen worden terugverdiend. Na die periode van vijf jaar kunnen gebouweigenaren op verzoek afgesloten worden van het collectief warmtesysteem tegen het door de ACM op grond van artikel 2.33, tweede lid, vastgestelde afsluittarief. Dit afsluittarief zal worden gebaseerd op de werkelijke kosten van de afsluiting. De termijn van vijf jaar is niet gebonden aan de gebouweigenaar, maar aan het gebouw. Dat betekent dat als een gebouw bijvoorbeeld na twee jaar van eigenaar wisselt, de nieuwe eigenaar op zijn vroegst 3 jaar daarna om een afsluiting kan verzoeken.

Burgemeester en wethouders leggen ingevolge artikel 2.29, eerste lid, onderdeel b, aan alle gebouweigenaren die een verwachte individuele aansluiting hebben van minder dan 100 kW (kleinverbruikers) voor of zij op het collectief warmtesysteem aangesloten willen worden op basis van de door burgemeester en wethouders ingevolge artikel 2.29, eerste lid, onderdelen a en c, verstrekte informatie. Dit doen burgemeester en wethouders nadat zij in het omgevingsplan heeft bepaald dat voor warmtevoorziening van de wijk of het gebied waarin het betreffende gebouw is gelegen wordt gekozen voor een collectief warmtesysteem. Voor de ontwikkeling van het collectief warmtesysteem is het daarbij vanzelfsprekend van belang dat de aansluiting 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 het collectief warmtesysteem. Hier ligt een gezamenlijk belang van de gemeente die in het omgevingsplan heeft gekozen voor collectieve warmte en het warmtebedrijf dat hiervoor is aangewezen. Burgemeester en wethouders registreren welke gebouweigenaren geen aansluiting willen op het collectief warmtesysteem en deelt deze registratie met het aangewezen warmtebedrijf.

Kantelpunt voor het kunnen afzien van aansluiting op het collectief warmtesysteem is het moment waarop deze termijn van de gemeente, bedoeld in artikel 2.29, eerste lid, onderdeel b, afloopt. In de lagere regelgeving worden voorwaarden gesteld aan het proces en de termijn waarbinnen de gebouweigenaar gebruik kan maken van de opt-out mogelijkheid. De gebouweigenaar zal een ruime termijn krijgen waarbinnen deze kan aangeven dat deze niet aangesloten wil worden op het collectief warmtesysteem en gebruik wil maken van een opt-out. Uitgangspunt hierbij is dat voor de gebouweigenaar duidelijk is dat hij in plaats van het door de gemeente verkozen collectief warmtesysteem 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 2.29, eerste lid, onderdeel c, bepaald dat burgemeester en wethouders de gebouweigenaar voorzien van informatie over de gevolgen van zijn keuze.

Als de gebouweigenaar niet reageert op het verzoek van burgemeester en wethouders om aan te geven dat hij niet wil worden aangesloten op het collectief warmtesysteem wordt er ingevolge van artikel 2.29, vierde lid, vanuit gegaan dat de gebouweigenaar heeft aangegeven dat hij het collectief warmtesysteem wil worden aangesloten en daar warmte van wil afnemen. De gebouweigenaar moet vervolgens de eerste 5 jaar vanaf het eerste moment van levering van warmte door middel van de aansluiting op het collectief warmtesysteem aangesloten blijven (artikel 2.33).

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 het collectief warmtesysteem als hij dit expliciet kenbaar maakt ('nee, tenzij'). Een opt-in zou voor de hand liggen als een gebouweigenaar - of zijn omgeving - relatief weinig hinder ondervindt wanneer zijn individuele keuze verkeerd uitpakt, bijvoorbeeld omdat er voldoende alternatieven voorhanden zijn. Bij het proces rondom collectieve warmtesystemen ligt dat anders. De gemeente heeft – na een zorgvuldige besluitvormingsproces – bepaald dat in een wijk een collectief warmtesysteem (als beste alternatief om de wijk te verduurzamen) aangelegd wordt. Indien een gebouweigenaar van dat collectieve aanbod afziet, 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 het collectieve systeem. 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 er op enig moment voldoende zekerheid zijn over het aantal aansluitingen om het collectief warmtesysteem goed te kunnen ontwerpen en exploiteren. De opt-out laat onverlet dat het aanbod om aan te sluiten op het collectief warmtesysteem voldoende aantrekkelijk zal moeten zijn. Is dat niet het geval, dan zullen er immers teveel gebouweigenaren van de opt-out gebruik maken, waardoor de haalbaarheid van het collectieve aanbod afneemt.

3.7.3. Gelijkwaardig alternatief

In plaats van de aansluiting op het collectief warmtesysteem waarvoor de gemeente in het omgevingsplan heeft gekozen kan een gebouweigenaar kiezen voor een alternatieve, individuele warmtevoorziening. Een dergelijke individuele warmtevoorziening dient wat betreft energiezuinigheid en bescherming van het milieu gelijkwaardig te zijn aan het collectief warmtesysteem. Een warmtevoorziening is gelijkwaardig als daarmee wat betreft energiezuinigheid en bescherming van het milieu tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met het collectief warmtesysteem waarvoor de gemeente in het omgevingsplan heeft gekozen. Burgemeester en wethouders bepalen of in het individuele geval sprake is van een gelijkwaardig alternatief en kan op grond van artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet geen toestemming geven voor de alternatieve warmtevoorziening. Dit is reeds de gangbare praktijk bij aanleg van warmtenetten voor nieuwbouw. In dit wetsvoorstel wordt in dit kader in artikel 2.30 geregeld dat indien burgemeester en wethouders van de gemeente genoemde toestemming weigeren, de gebouweigenaar opnieuw een verzoek van burgemeester en wethouders ontvangen om aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem. Daarmee wordt de gebouweigenaar alsnog in de gelegenheid gesteld om te worden aangesloten op het collectief warmtesysteem.

Het collectief warmtesysteem moet op grond van dit wetsvoorstel de komende jaren verduurzamen en mag steeds minder CO₂ uitstoten. Denkbaar is dat een collectief warmtesysteem bij aanleg nog niet volledig duurzaam is door bijvoorbeeld het gebruik van fossiele bronnen als warmtebron, maar dat in de loop der tijd wel wordt als gevolg van de duurzaamheidsverplichtingen in dit wetsvoorstel. Om te voorkomen dat de gebouweigenaar in eerste instantie als gelijkwaardig alternatief alsnog voor een niet duurzame oplossing kan kiezen, bestaat het voornemen om op

grond van de Omgevingswet een verbod op te nemen voor het gebruik van bepaalde niet-duurzame energiebronnen voor de warmtevoorziening van gebouwen, zoals propaangas. Deze energiebronnen kunnen in dat geval niet worden ingezet als gelijkwaardig alternatief voor een collectief warmtesysteem in de fase waarin dat collectief warmtesysteem nog niet (volledig) is verduurzaamd.

3.7.4. Opt-out mogelijkheid grootverbruikers

Ook voor gebouweigenaren met een verwachte individuele leveringsaansluiting van meer dan 100 kW (grootverbruikers) is het mogelijk om aan te geven niet aangesloten te willen worden op het collectief warmtesysteem. Gebouweigenaren met een (verwachte) leveringsaansluiting van meer dan 100 kW binnen een warmtekavel zullen daarom ook een verzoek krijgen van burgemeester en wethouders om aan te geven als zij niet aangesloten willen worden op het collectief warmtesysteem (artikel 2.29, tweede lid). Grootverbruikers krijgen dit verzoek van burgemeester en wethouders echter in een eerder stadium dan kleinverbruikers. Ook moeten zij eerder aangeven als zij hier gebruik van willen maken. Voor grootverbruikers geldt dat zij het verzoek van burgemeester en wethouders krijgen op het moment dat de gemeente op basis van het uitgewerkt kavelplan te kennen heeft gegeven dat het voornemen bestaat om in de wijk of het gebied waarin het gebouw van de gebouweigenaar zich bevindt te kiezen voor een collectief warmtesysteem. Dit moment ligt voor grootverbruikers dus voor het moment van definitieve besluitvorming in het omgevingsplan.

De aansluiting van een grootverbruiker heeft een grote impact op de businesscase van het collectief warmtesysteem en kan daarmee doorslaggevend zijn voor de haalbaarheid van een collectief warmtesysteem. Voor de onderbouwing van de definitieve keuze van de gemeente over het collectief warmtesysteem in het omgevingsplan is het daarom essentieel om te weten of grootverbruikers al dan niet op dat systeem willen aansluiten. Gelet hierop is het keuzemoment bij grootverbruikers ten opzichte van kleinverbruikers in de tijd naar voren gehaald.

Gelet op hiervoor geschetste belang van grootverbruikers ligt het daarbij voor de hand dat grootverbruikers niet alleen het hiervoor genoemde verzoek van burgemeester en wethouders krijgen, maar ook actief betrokken zijn en worden bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan, welke als onderbouwing dient voor de besluiten in het omgevingsplan (zie paragraaf 3.2).

Zoals aangegeven in paragraaf 3.7.1 zullen ook grootverbruikers door de gemeente worden voorzien van informatie die zij nodig hebben voor een onderbouwde keuze. Het gaat daarbij om dezelfde elementen als de informatie die kleinverbruikers ontvangen, waaronder dus ook informatie over de minimale en maximale tarieven die het aangewezen warmtebedrijf in rekening zal brengen.

De uiteindelijke tarieven moeten op het moment dat het gebouw wordt aangesloten dan ook binnen die bandbreedte vallen. Alleen met deze zekerheid zullen grootverbruikers in staat zijn om een beslissing te nemen over het al dan niet aansluiten van een collectief warmtesysteem. Bij verhuurders is dit extra van belang omdat huurders rondom een besluit om aan te sluiten op een collectief warmtesysteem instemmingsrecht hebben. Voor de aansluiting van een individuele huurwoning via een individuele aansluiting gaat het daarbij om de instemming van de betreffende individuele huurder. Voor de aansluiting van een woningcomplex via een centrale aansluiting gaat het om instemming van minimaal 70% van de betrokken huurders.

Ook bij VvE's speelt instemming een rol. In dat geval gaat het om de instemming van de leden van de VvE die conform de voor de betreffende geldende besluitvormingsregels van toepassing is. De besluitvormingsregels komen tot stand via de bepalingen in de splitsingsakte met daarin de reglementen van de VvE.

Het ligt in de rede dat huurders en leden van een VvE alleen zullen instemmen indien zij met de informatie over de tarieven een beeld kunnen krijgen over de effecten op hun woonlasten, waarmee het belang van informatie over de tarieven extra wordt onderstreept,

Als grootverbruikers voor het vaststellen van het omgevingsplan niet hebben aangegeven dat zij niet aangesloten willen worden op het collectief warmtesysteem, en de gemeente kiest vervolgens in

het omgevingsplan voor een collectief warmtesysteem als collectieve warmtevoorziening, worden zij daarop aangesloten (artikel 2.29, vierde lid). Zij moeten dan in ieder geval de eerste vijf jaar na het eerste moment van levering van warmte door middel van de aansluiting van het gebouw op het collectief warmtesysteem aangesloten blijven op het collectief warmtesysteem (artikel 2.33, eerste lid).

Vijf jaar na het eerste moment van levering van warmte door middel van de aansluiting van het gebouw op de collectieve warmtevoorziening kan de grootverbruiker op verzoek afgesloten worden van het collectief warmtesysteem (artikel 2.33, tweede lid). Het aangewezen warmtebedrijf mag hiervoor een door de ACM vastgesteld afsluittarief in rekening brengen. Dit afsluittarief is gebaseerd op de werkelijke kosten van de afsluiting. Daarnaast kan het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.33, derde lid, in deze situatie een op haar verzoek door ACM vast te stellen extra tarief in rekening brengen dat door ACM hoger kan worden vastgesteld indien de afsluiting naar het oordeel van ACM een significant negatief effect heeft op de haalbaarheid van de exploitatie van het collectief warmtesysteem. 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 het collectief warmtesysteem.

3.8. Verplichting gebouweigenaar m.b.t. in pandig leidingstelsel

In situaties waarin een gebruiker woont of gevestigd is in een complex dat wordt verwarmd door warmte geleverd door een extern warmtebedrijf levert het externe warmtebedrijf die warmte veelal aan de gebruiker via het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. De verplichtingen voor een gebouweigenaar in deze situatie zijn opgenomen in artikel 2.34.

De gebouweigenaar die eigenaar is van een in pandig leidingstelsel dat wordt gebruikt voor de levering van warmte aan gebruikers en de individuele leveringsaansluiting van de gebruiker daarop, wordt op grond van artikel 2.34, 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 warmtebedrijf vrij om hier andere afspraken over te maken.

In artikel 2.34, eerste lid, onderdeel b, wordt geregeld dat een gebouweigenaar medewerking dient te verlenen aan het verzoek van een aangewezen warmtebedrijf om een gebruiker die is aangesloten op zijn in pandig leidingstelsel af te sluiten. De gebruiker in het complex is immers niet zelf aangesloten op het warmtenet van het warmtebedrijf, maar op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. Wanneer deze gebruiker wil worden afgesloten moet er afsluiting plaatsvinden van het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar en niet van het warmtenet van het warmtebedrijf. Het verzoek om afsluiting van het warmtenet wordt echter gericht aan het warmtebedrijf waarmee de gebruiker een leveringsovereenkomst heeft. De gebouweigenaar is geen partij bij de warmteleveringsovereenkomst tussen de gebruiker en het warmtebedrijf. Het warmtebedrijf is, tenzij hij hierover met de gebouweigenaar afspraken heeft gemaakt, niet bevoegd om het gebouw binnen te gaan en de binneninstallatie van de gebruiker af te sluiten van het in pandig leidingstelsel. Om te verzekeren dat een gebruiker ook in deze gevallen kan worden afgesloten is hiermee geregeld dat de gebouweigenaar verplicht is medewerking te verlenen aan het verzoek van een warmtebedrijf om een gebruiker af te sluiten, die is aangesloten op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar.

Het externe 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 gebruiker echter niet duidelijk waar een storing zich voordoet en er moet worden voorkomen dat de gebruiker van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel het uitgangspunt gehanteerd dat de gebruiker storingscompensatie ontvangt van het aangewezen warmtebedrijf, maar wordt in artikel 2.34, tweede lid, tevens bepaald dat, indien zich een storing voordoet in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar of de individuele leveringsaansluiting van de gebruiker daarop, de gebouweigenaar verplicht is de

kosten te vergoeden van de compensatie, die het warmtebedrijf als gevolg van de storing in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar moet uitkeren aan de verbruikers. 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 leveringsaansluiting van de verbruiker daarop. In het geval de gebouweigenaar het onderhoud van het in pandig leidingstelsel en de individuele leveringsaansluiting van de verbruiker daarop bijvoorbeeld heeft uitbesteed aan het aangewezen warmtebedrijf, ligt het voor de hand dat het warmtebedrijf de kosten voor de compensatie van een storing niet op de gebouweigenaar kan verhalen.

4. Kleine collectieve warmtesystemen

De vaststelling van een warmtekavel is maatwerk. Idealiter doet het recht aan de lokale variatie ten aanzien van type bronnen en verbruikers. Het creëert het juiste schaalniveau, waarop een efficiënte bedrijfsvoering van het collectief warmtesysteem 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 bronnen aangesloten kunnen worden op het collectief warmtesysteem kan dat ook de leveringszekerheid vergroten. Bovendien bieden grotere warmtekavels de mogelijkheid om naast de aantrekkelijke gebouwen ook minder aantrekkelijke gebouwen aan te sluiten op het warmtesysteem en kosten hierbij te verevenen. 'Cherry-picking' waarbij alleen de aantrekkelijke gebouwen worden aangesloten op een collectief warmtesysteem wordt daarmee voorkomen. Desalniettemin kunnen ook kleine collectieve warmtesystemen heel wenselijk zijn en tot 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. In dergelijke situatie zijn kleine collectieve warmtesystemen een goede aanvulling op de grotere collectieve warmtesystemen: niet de krenten uit de pap, maar de kers op taart.

Om ook deze kleine warmtesystemen mogelijk te maken is in dit wetsvoorstel een lichter regime opgenomen voor kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. Enerzijds omdat de uitvoeringslasten anders niet proportioneel zijn. Bij VvE's en verhuurders is bijvoorbeeld de (tarief)bescherming van verbruikers al elders geregeld. Anderzijds wordt zo zeker gesteld dat ook in deze situatie de gemeente de regierol bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving kan invullen.

4.1. Definitie en scope klein collectief warmtesysteem

Kleine collectieve warmtesysteem leveren warmte aan een beperkt aantal verbruikers en personen (maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kilowatt (artikel 1) in één bepaalde wijk of buurt of zelfs in één enkel appartementencomplex. Daarbij kan worden gedacht aan een WKO al dan niet in combinatie met een lage temperatuurnet. Het kan gaan om een energiecoöperatie van buurtbewoners, maar ook om een warmtebedrijf dat zich toelegt op het aanleggen en exploiteren van dergelijke kleine collectieve warmtesystemen. Er is voor gekozen voor genoemde begrenzing van het aantal aangesloten kleinverbruikers en huurders en leden van een VvE om te voorkomen dat ook grotere collectieve warmtesystemen een aanvraag voor een ontheffing kunnen doen om op die manier te profiteren van de lagere lasten die gepaard gaan met de ontheffing.

4.2. Ontheffing op het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en leveren

Kleine collectieve warmtesystemen zullen meestal te klein zijn om te voldoen aan de criteria voor een zelfstandig warmtekavel. Aangezien alleen voor de vastgestelde warmtekavels een warmtebedrijf wordt aangewezen en het verboden is om zonder aanwijzing warmte te transporteren en leveren, belemmert het in dit wetsvoorstel gekozen basis marktordeningsmodel de aanleg en exploitatie van kleine collectieve warmtesystemen. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in hoofdstuk 3 in een apart regime voor kleine collectieve warmtesystemen.

Burgemeester en wethouders kunnen op aanvraag van een warmtebedrijf voor een klein collectief warmtesysteem een ontheffing verlenen van het verbod van artikel 2.2, eerste lid, om zonder aanwijzing warmte te transporteren en leveren. In de ontheffing wordt dan door burgemeester en wethouders bepaald voor welk gebied deze ontheffing geldt. Dit gebied zal dan moeten aansluiten bij gebied waar het kleine collectief warmtesysteem ligt of door de aanvrager van de ontheffing wordt voorzien. In artikel 3.1, tweede lid, zijn criteria opgenomen voor deze ontheffing. Burgemeester en wethouders zullen een ontheffing afwijzen indien het niet aannemelijk is dat het warmtebedrijf het klein collectief warmtesysteem technisch, financieel en organisatorisch kan aanleggen en exploiteren of indien het niet aannemelijk is dat het warmtebedrijf de taken, bedoeld in artikel 3.5, kan uitvoeren. Een ontheffing wordt evenmin verleend indien aannemelijk is dat op korte termijn het collectief systeem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief systeem meer zal zijn.

De ontheffing kan verleend worden voor gebieden zowel binnen als buiten een warmtekavel. Uit artikel 3.1, tweede lid, volgt dat een ontheffing voor een gebied binnen een warmtekavel alleen kan worden verleend als dit geen significante negatieve effecten heeft op de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem door het aangewezen warmtebedrijf op dat warmtekavel. Indien het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft in een gebied ligt waar mogelijk een collectief warmtesysteem zal worden aangelegd en de ontheffing significante negatieve effecten zal kunnen hebben op de haalbaarheid van de mogelijke aanleg en exploitatie van dit collectief systeem, kunnen burgemeester en wethouders de ontheffingsaanvraag ook afwijzen.

Bij het verlenen van een ontheffing is het uitgangspunt dat het aangewezen warmtebedrijf binnen het warmtekavel een optimaal collectief warmtesysteem ontwerpt. Als dat op bepaalde plekken niet (snel) lukt kan het wenselijk zijn om een klein collectief warmtesysteem toe te staan binnen het warmtekavel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het aangewezen warmtebedrijf niet op de gewenste temperatuur kan leveren om te voldoen aan de warmtevraag binnen een deel van het warmtekavel. Een andere reden om een ontheffing te verlenen kan zijn dat het kleine collectief warmtesysteem bijdraagt aan een versnelling van de warmtetransitie binnen de gemeente of dat dit leidt tot meer draagvlak onder de bewoners (bij buurtinitiatieven). Een klein collectief warmtesysteem in een gebied buiten een door de gemeente vastgesteld warmtekavel zal als de aanvrager van de ontheffing aan alle criteria voldoet meestal niet op bezwaren stuiten, tenzij de gemeente het voornemen heeft om het betreffende gebied deel te laten uitmaken van een nog vast te stellen warmtekavel.

4.3. Intrekking ontheffing

Op grond van dit wetsvoorstel zijn burgemeester en wethouders verplicht de ontheffing in te trekken indien:

- a. de ACM aan burgemeester en wethouders heeft gemeld dat zij heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf niet langer in staat is een wettelijke taak uit te voeren of wettelijke verplichting na te komen;
- b. de ACM aan burgemeester en wethouders heeft gemeld dat zij heeft vastgesteld dat het kleine collectief warmtesysteem vijf jaar na een eerste overschrijding van de in dit wetsvoorstel opgenomen CO₂-norm nog steeds meer CO₂ uitstoot dan toegestaan gelet op de norm;
- c. de ontheffing geen betrekking meer heeft op een klein collectief systeem, bijvoorbeeld omdat het aantal op het systeem aangesloten kleinverbruikers is gestegen boven het maximum van 500.

In dit wetsvoorstel is voorgesteld de vaststelling van de ACM dat een warmtebedrijf niet langer in staat is een taak uit te voeren of vijf jaar na de eerste overschrijding van de norm voor CO₂ nog steeds niet aan deze norm voldoet op de negatieve lijst van bijlage 2 bij de Awb te plaatsen (artikel 14.12, onderdeel A). Dit betekent dat het niet mogelijk is bezwaar te maken of in beroep te gaan tegen deze vaststelling van de ACM. Het is wel mogelijk tegen het besluit van burgemeester en wethouders de ontheffing in te trekken bezwaar te maken en in beroep te gaan. De inhoud van de vaststelling van de ACM kan in dat verband inhoudelijk worden aangevochten.

Indien de ontheffing wordt ingetrokken op basis van het hierboven onder c genoemde element wordt het warmtebedrijf automatisch een aangewezen warmtebedrijf in de zin van deze wet en gelden vanaf dat moment alle taken en verplichtingen van een aangewezen warmtebedrijf ook voor hem (artikel 3.2, vierde lid).

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van artikel 3.2, tweede lid, de ontheffing intrekken indien:

- a. het warmtebedrijf hierom verzoekt;
- b. het warmtebedrijf de aan de ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet nakomt;
- c. het warmtebedrijf in de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt.

Bij de invulling van deze bevoegdheid is het aan burgemeester en wethouders 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.

Verder is in artikel 3.2, derde lid, van dit wetsvoorstel bepaald in welke situaties een ontheffing pas kan worden ingetrokken als aan een ander warmtebedrijf voor het zelfde gebied een ontheffing is verleend of als een ander warmtebedrijf door burgemeester en wethouders is aangewezen voor het betreffende gebied. Daarmee wordt geregeld dat de continuïteit van de warmtelevering geborgd is.

4.4. Wettelijke taken en verplichtingen

Voor het warmtebedrijf met een klein collectief warmtesysteem gelden dezelfde wettelijke taken (artikel 3.5) en verplichtingen (artikel 3.6) uit de wet als voor het aangewezen warmtebedrijf met uitzondering van verplichting om een uitgewerkt kavelplan op te stellen en de bepalingen met betrekking tot tariefregulering en de daarbij behorende boekhoudverplichtingen. Daarnaast gelden er voor warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem soepeler rapportageverplichtingen ten aanzien van leveringszekerheid en duurzaamheid (artikel 3.8).

Daarmee wordt bereikt dat voor kleine collectieve warmtesystemen met een ontheffing de administratieve lasten in het kader van de tariefregulering minder zwaar zijn dan voor aangewezen warmtebedrijven terwijl tegelijkertijd de belangen van de op het kleine collectief systeem aangesloten verbruikers en het belang van de vermindering van de CO₂-uitstoot nog steeds voldoende worden geborgd.

In dit licht is er voor gekozen het aantal op een klein collectief systeem aan te sluiten kleinverbruikers en huurders en leden van een VvE te maximeren. Daarmee wordt namelijk voorkomen dat ook grotere collectieve warmtesystemen een aanvraag voor een ontheffing kunnen doen om op die manier te profiteren van de lagere lasten die gepaard gaan met de ontheffing. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat naarmate een systeem groter is het voordeel van de zwaardere eisen ten aanzien van de borging van de belangen van kleinverbruikers en vermindering van de CO₂-uitstoot steeds meer opweegt tegen de nadelen van zwaardere administratieve lasten.

Zoals eerder gezegd is een warmtebedrijf met een ontheffing voor een klein collectief systeem niet verplicht om een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Dat brengt met zich mee dat het warmtebedrijf ook niet verplicht is om in uitgewerkt kavelplan aandacht te besteden aan de borging van de leveringszekerheid en het behalen van de normen op het gebied van CO₂-uitstoot. Wel zal van de aanvrager van een ontheffing worden verlangd dat hij een plan voor het klein collectief warmtesysteem aan burgemeester en wethouders verstrekt, waarin ook aandacht wordt besteed aan de leveringszekerheid. Burgemeester en wethouders kunnen dit dan beoordelen bij het verlenen van de ontheffing.

Om te borgen dat na het verlenen van de ontheffing aan deze aspecten voldoende aandacht wordt besteed is niet alleen bepaald dat het borgen van de leveringszekerheid en de duurzaamheid onderdeel is van de taken van het warmtebedrijf, maar is tevens voorzien in een verplicht plan voor deze aspecten (artikel 3.8). Om de lasten van deze verplichting ten opzichte van een

aangewezen warmtebedrijf te verminderen is bepaald dat het plan over leveringszekerheid en duurzaamheid niet ieder jaar, maar eens in de drie jaar moet worden opgesteld.

Verder is de in paragraaf 3.6.5 beschreven noodprocedure in het kader van leveringszekerheid integraal van toepassing op kleine collectieve warmtesystemen.

5. Verhuurders en VvE's

5.1. Ontheffing

Door de definitie van warmtebedrijf in artikel 1 worden VvE's en verhuurders die warmte leveren aan hun leden respectievelijk huurders niet aangemerkt als warmtebedrijf in de zin van dit wetsvoorstel. Een VvE of een verhuurder levert immers geen warmte aan verbruikers zoals gedefinieerd in artikel 1. Met het oog hierop is in artikel 2.2, derde lid, een verbodsbepaling opgenomen waardoor het verboden is voor verhuurders en VvE's door middel van een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem warmte te transporteren en te leveren aan hun huurders respectievelijk hun leden. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4.1 is deze verbodsbepaling opgenomen om te waarborgen dat de gemeente in dergelijke situaties de regie houdt. Het gaat in deze situaties vaak om woningcomplexen (flatgebouwen) met huur of koopwoningen. Dergelijke woningcomplexen kunnen voor een aangewezen warmtebedrijf vaak zeer aantrekkelijk zijn en het wegvallen daarvan kan de gewenste realisatie van een collectief warmtesysteem binnen het door de gemeente vastgestelde warmtekavel lastiger of zelfs onmogelijk maken. Er kunnen natuurlijk ook situaties zijn waarin het verbod van artikel 2.2, derde lid, niet gewenst is. Daarom zijn in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel bepalingen opgenomen die het voor burgemeester en wethouders mogelijk maken om een ontheffing te verlenen ten aanzien van het verbod.

Allereerst is in artikel 4.1, eerste lid, bepaald dat een VvE of een verhuurder die door middel van een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem warmte wil leveren aan zijn leden respectievelijk aan zijn huurders dit moet melden aan burgemeester en wethouders.

Burgemeester en wethouders beslissen vervolgens of de verhuurder of VvE voor deze voorgenomen warmtelevering een ontheffing moet aanvragen. Het verbod voor een verhuurder of VvE van artikel 2.2, derde lid, om warmte te leveren en te transporteren is niet van toepassing, indien de gemeente niet reageert op de melding van de verhuurder of VvE en daarmee dus niet laat weten dat een ontheffing nodig is om de warmte te kunnen leveren (artikel 4.1, derde lid).

Het gaat hier nadrukkelijk om VvE's en verhuurders die zelf een klein collectief warmtesysteem (laten) aanleggen en zelf warmte leveren aan hun leden of huurders. Als de VvE of verhuurder een warmtebedrijf inschakelt om het klein collectief systeem aan te leggen en te exploiteren en slechts warmte doorlevert naar zijn huurders of leden van de VvE, dan kan dit warmtebedrijf een ontheffing als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, aanvragen.

Als burgemeester en wethouders hebben besloten dat een ontheffing nodig is kan op grond van artikel 4.2 een ontheffing op aanvraag van de verhuurder of VvE worden verleend.

Burgemeester en wethouders zijn verplicht deze aanvraag af te wijzen als:

- a. de ontheffing significant negatieve effecten heeft op haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem van het aangewezen warmtebedrijf voor het warmtekavel waarbinnen het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft zich bevindt;
- b. de warmtelevering onlosmakelijk verbonden is met de warmtelevering elders waardoor deze systemen gezamenlijk een zelfstandig functionerend systeem zijn.

Burgemeester en wethouders kunnen afwijzend beslissen op een ontheffingsaanvraag indien het gebied waar de aanvraag betrekking op heeft ligt in een gebied waar mogelijk een collectief warmtesysteem zal worden aangelegd en de ontheffing significant negatieve effecten zal kunnen

hebben op de haalbaarheid van de mogelijke aanleg en exploitatie van dit collectief systeem. Het is aan de gemeente om hierbij een eigen afweging van belangen te maken.

Als het zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem van een verhuurder of VvE significant wordt gewijzigd dient dit op grond van artikel 4.3 te worden gemeld bij burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders kunnen dan besluiten dat de verhuurder of VvE alsnog een ontheffing dient aan te vragen of dat een wijziging van een reeds bestaande ontheffing moet worden aangevraagd.

Tot besluit bevat hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel ook bepalingen ten aanzien van het door burgemeester en wethouders intrekken van een ontheffing en de daarbij te hanteren criteria (artikelen 4.4 en 4.5).

5.2. Taken en verplichtingen VvE's en verhuurders

Aangezien VvE's en verhuurders zoals gezegd geen warmtebedrijf zijn in de zin van dit wetsvoorstel gelden de in dit wetsvoorstel opgenomen taken voor warmtebedrijven niet voor hen. Ook wanneer een VvE's of verhuurder een ontheffing heeft gekregen blijft het onwenselijk om de taken en verplichtingen die op grond van deze wet voor warmtebedrijven gelden ook voor hen te laten gelden. Huurders worden immers al beschermd door het huurrecht en de leden van de VvE worden beschermd door de organisatiestructuur van de VvE.

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).

6. Warmtetransportnetten

6.1. De grote uitzondering

Warmtesystemen zijn doorgaans te typeren als lokale systemen. Dit is een gevolg van het kostbare karakter van warmtetransport - onder meer vanwege bijkomende warmteverliezen - en van de kenmerken van de meeste voorziene duurzame warmtebronnen (zoals restwarmte, geothermie, aquathermie) die in omvang goed aansluiten bij lokale warmtesystemen. De regulering van collectieve warmtesystemen is ook gericht op het lokale karakter van deze systemen. Maar er zijn uitzonderingen mogelijk. Dit betreft de situatie waarbij in een gebied dermate grootschalige en relatief goedkope duurzame warmtebronnen (in potentie) voorhanden zijn, dat deze de lokale warmtebehoefte overstijgen. In dat geval kan het wenselijk zijn deze bronnen met behulp van een warmtetransportsysteem beschikbaar te maken voor meerdere warmtedistributiesystemen en andere grootschalige afnemers (zoals de glastuinbouw of bedrijven) in de regio. De inzet van beschikbare bronnen kan zo worden geoptimaliseerd en de afhankelijkheid van één of een beperkt aantal bronnen worden verminderd. Dit draagt bij aan de betaalbaarheid, leveringszekerheid en verduurzaming van de warmtevoorziening.

In dit wetsvoorstel zijn met het oog op het voorgaande bijzondere regels opgenomen voor regionale warmtetransportnetten. De regulering van regionale warmtetransportnetten is erop gericht om in deze uitzonderlijke situaties te borgen dat de beschikbare warmte in de regio maximaal bij draagt aan de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening. De kern van de regulering ziet op het creëren en reguleren van een wettelijke taak voor een regionale warmtetransportbeheerder. Bij het opstellen van deze regulering is

nadrukkelijk ook gekeken welke initiatieven er in verschillende regio's lopen voor regionaal warmtetransport, waarbij met name goed gekeken is naar de casus in Zuid-Holland.

De structuur in dit hoofdstuk is bedoeld om de logische redenering van de regulering te volgen. Eerst wordt een toelichting gegeven op de aanwijzing van de warmtetransportbeheerder (6.2) en de scope van het warmtetransportnet (6.3). Dan wordt de taak van de warmtetransportbeheerder toegelicht (6.4 en 6.5) en daarna de eisen die worden gesteld aan deze partij (6.6 en 6.7). Als laatste wordt toegelicht welke regels er worden gesteld aan de samenwerking tussen de warmtetransportbeheerder en de gebruikers van het warmtetransportnet (6.8). De volgorde van het hoofdstuk is dus geen weerslag van het belang van de afwegingen die gemaakt zijn. Dit betekent dat bepaalde onderwerpen zoals de regulering van het eigendom van de warmtetransportbeheerder en warmtetransportnetten (6.7) en het marktmodel (6.8) relatief achteraan staan, ondanks dat daar in aanloop naar dit wetsvoorstel veel met stakeholders over is gesproken.

6.2. Aanwijzing van warmtetransportbeheerder

Regionaal warmtetransport is in beginsel vrijwel altijd een natuurlijk monopolie. Warmtetransport is kostbaar en het is economisch niet rendabel om parallelle warmtetransportinfrastructuur in een regio te hebben. Dit maakt de ontwikkeling van een regionaal warmtetransportnet ingewikkeld, omdat vanuit technisch en economisch perspectief een enkel integraal systeem de juiste oplossing zou zijn, terwijl de partijen die er gebruik van maken uiteindelijk allen slechts belang hebben bij het deel van het systeem dat ze zelf gebruiken. Tegelijkertijd is – onder bepaalde omstandigheden – het wel van belang dat het regionaal warmtetransportnet tot stand komt.

Dit roept de vraag op wat er voor nodig is om regionaal warmtetransport te realiseren. Meer nog dan bij lokale distributiesystemen speelt bij de aanleg en exploitatie van dergelijke warmtetransportsystemen een coördinatie- en afstemmingsvraagstuk. Om te komen tot maatschappelijk optimale uitrol en gebruik van een warmtetransportnet is regionale coördinatie en regie nodig tussen (potentiële) afnemers en (potentiële) bronnen. De pogingen die de afgelopen jaren zijn gezien in meerdere regio's in Nederland waarbij partijen zochten naar een samenwerking om een regionaal warmtetransport tot stand te doen laten komen, onderstrepen zowel het belang van deze coördinatie als de complexiteit om dit zonder duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tot stand te doen komen.

In gevallen waar deze regionale regiefunctie noodzakelijk blijkt voor de regionale warmtetransitie, kan de minister besluiten een warmtetransportbeheerder voor de regio aan te wijzen. Deze partij krijgt dan de wettelijke taak om een warmtetransportnet in de regio te ontwikkelen en beheren. Dit kan de minister doen in situaties waarbij er in een regio meerdere grootschalige duurzame bronnen aanwezig zijn waarvan het wenselijk is dat ze beschikbaar komen voor meerdere afnemers (warmtebedrijven en andere grootschalige afnemers) in de regio. De aangewezen warmtetransportbeheerder krijgt het exclusieve recht om in de desbetreffende regio een regionaal warmtetransportnet aan te leggen en exploiteren. Voor andere partijen dan de warmtetransportbeheerder is het in die regio verboden om transportleidingen aan te leggen en te exploiteren die het karakter hebben van een warmtetransportnet (in paragraaf 6.3 wordt nader toegelicht wat er precies onder warmtetransportnet wordt verstaan). Dit laat onverlet dat de warmtetransportbeheerder wel werkzaamheden kan uitbesteden (bijvoorbeeld bij de aanleg van warmtetransportleidingen), mits dit geen bezwaar vormt voor de uitvoering van zijn taken en het voldoen aan de opgelegde verplichtingen.

De aanwijzing geschiedt door de minister op aanvraag van een onderneming – de beoogd warmtetransportbeheerder – voor een bepaalde regio (artikel 5.1). Die onderneming moet om aangewezen te kunnen worden voldoen aan een aantal voorwaarden die zien op organisatorische en technische geschiktheid, onafhankelijkheid en het eigendom (nader toegelicht in paragraaf 6.6 en 6.7). Bij de aanvraag om aangewezen te worden zal de onderneming een besluit van de ACM moeten bijvoegen waarin de ACM positief heeft geoordeeld over de organisatorische en technische

bekwaamheid en financiële situatie van de onderneming (artikel 5.1, derde en vijfde lid). Daarnaast is voor een aanwijzing vereist dat in de regio waarvoor de aanwijzing is aangevraagd, er daadwerkelijk sprake is van meerdere grootschalige bronnen die ontsloten dienen te worden aan de regio om een efficiënte warmtetransitie mogelijk te maken voor meerdere afnemers (warmtebedrijven en grootzakelijke partijen), én partijen er in de regio niet in slagen om onderling afspraken te maken over de aanleg van de benodigde infrastructuur om de aanwezige grootschalige bronnen regionaal beschikbaar te maken. Voordat wordt overgegaan op een aanwijzing, zal de minister ook advies inwinnen bij de gemeenten en provincie in de betreffende regio en dit meewegen in het besluit, om te toetsen of er draagvlak is voor een aanwijzing van een warmtetransportbeheerder en dit in de ogen van de partijen in de regio ook een oplossing biedt voor de betreffende uitdagingen omtrent de warmtetransitie in die regio. De aanwijzing is voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar gezien het langjarige karakter van de investeringen.

De minister heeft op grond van artikel 5.2 de bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden de aanwijzing tussentijds in te trekken. De meest voor de hand liggende redenen hiervoor zijn als het aangewezen warmtetransportbedrijf niet voldoet aan zijn wettelijke taken, niet meer in staat is aan zijn taken te voldoen (bijvoorbeeld omdat er financiële problemen ontstaan) of anderszins niet meer voldoet aan de gestelde eisen aan de warmtetransportbeheerder (bijvoorbeeld met betrekking tot de onafhankelijkheid). Bij het intrekken van de aanwijzing moet omwille van de leveringszekerheid in de regio wel geborgd zijn dat er al een nieuw warmtetransportbedrijf als opvolger kan worden aangewezen (artikel 5.2, tweede lid). Daarnaast is ook de bijzondere omstandigheid mogelijk dat op enig moment na een initiële aanwijzing, het beeld ontstaat dat een aanwijzing van een warmtetransportbeheerder in de regio überhaupt geen zinvolle oplossing meer is voor de regionale warmtevoorziening. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er, na verloop van tijd, andere technieken in de gebouwde omgeving toch aantrekkelijker blijken dan initieel gedacht en de omvang van de warmtevraag in de regio dermate afneemt dat lokale bronnen volstaan voor de vraag die er is en het regionale transportnetwerk uit gebruik wordt genomen. Een ander voorbeeld van deze bijzondere omstandigheden is als het systeem, tegen de verwachting in, niet daadwerkelijk groeit tot een systeem met meerdere bronnen en meerdere afnemers, maar dat er slechts een enkele afnemer actief is op het systeem. In deze gevallen kan de aanwijzing, na overleg met de gemeenten, provincie en warmtetransportbeheerder, worden ingetrokken zonder een nieuwe warmtetransportbeheerder aan te wijzen.

6.3. Definitie en scope warmtetransportnet

Gemeenten zullen de regie hebben in de wijkgerichte aanpak en moeten bepalen waar collectieve warmtesystemen komen, hoe het warmtekavel er uit komt te zien en welk warmtebedrijf daarvoor wordt aangewezen. Dit betekent dat in een regio vrijwel zeker meerdere warmtebedrijven actief zullen zijn. Daarnaast zijn er ook nog zakelijke gebruikers in de landbouw (bijvoorbeeld glastuinbouw) of industrie die gebruik willen maken van de beschikbare warmte. De regulering van het wetsvoorstel is gericht op het reguleren van grootschalige warmtetransportnetten, die meerdere bronnen met meerdere afnemers verbinden en een regionaal karakter hebben.

Het warmtetransportnet bestaat uit het geheel van tot elkaar behorende en met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen ten behoeve van het transport van warmte (artikel 1). Dit betekent dat de afnemers, bronnen en collectieve warmtesystemen die aan het warmtetransportnet aangesloten zijn, geen onderdeel van het warmtetransportnet uitmaken. Het definiëren van de minimale schaal van een warmtetransportnet in termen van aantal aansluitingen, MW aan vermogen of GJ of woningequivalenten aan transportcapaciteit is erg ingewikkeld, omdat het geen recht doet aan de heterogeniteit van uitdagingen in verschillende regio's. Daarnaast zal een aanwijzing doorgaans gericht zijn op de grootschaligheid van de in de toekomst voorziene vraag en niet de daadwerkelijke vraag op het moment van aanwijzing. Ook vanuit dat perspectief is het opleggen van een harde grens ingewikkeld. In het kader van de warmtetafel is in 2017 door stakeholders uit de warmtemarkt destijds de grens van 100.000 woningequivalenten genoemd als minimale schaal voor warmtetransportnetten. Hoewel dit een harde grens betreft, ligt het in de lijn der verwachting dat er dus in een regio niet snel draagvlak

zal zijn voor een aanwijzing als de voorziene vraag in de toekomst naar een regionaal warmtetransportnet in een regio veel lager ligt.

Een warmtetransportnet is in principe een aaneengesloten systeem. Dit warmtetransportnet kan bestaan uit een combinatie van leidingdelen en bijbehorende installaties die de warmtetransportbeheerder zelf heeft aangelegd alsmede leidingdelen en bijbehorende installaties die reeds bestonden en onderdeel zijn geworden van het warmtetransportnet. In de regel zal een warmtetransportbeheerder voor een regio alleen worden aangewezen als het gewenste transport van grootschalige bronnen in de regio niet door partijen zelf op een goede manier tot stand komt. Dat betekent dat het warmtetransportnet in de regel vooral zal bestaan uit leidingdelen en bijbehorende installaties die de warmtetransportbeheerder zelf heeft aangelegd. Echter, het kan zijn dat er reeds leidingdelen aanwezig zijn in een regio die in feite de functie vervullen van het warmtetransportnet (verbinden van meerdere afnemers met meerdere bronnen en een regionaal karakter). Deze leidingdelen zullen dan onderdeel van het door de warmtetransportbeheerder beheerde warmtetransportnet moeten worden om deze warmtetransportbeheerder in staat te stellen om zijn taak uit te voeren en het warmtetransportnet in de regio integraal te ontwikkelen en beheren. De overdracht van leidingdelen gebeurt bij voorkeur op minnelijke wijze. In geval een minnelijk traject niet succesvol is en de warmtetransportbeheerder overtuigend kan aantonen dat het leidingdeel essentieel is voor de efficiënte ontwikkeling van het warmtetransportnet en er geen redelijk alternatief is, voorziet artikel 5.5 in de bevoegdheid van de minister te besluiten dat een bestaand warmtenet of een deel daarvan onderdeel uitmaakt van het warmtetransportnet. De overdracht van leidingdelen vindt plaats tegen vergoeding van de marktwaarde (artikel 5.16).

Het potentieel van regionale warmtetransportnetten wordt in hoge mate bepaald door de technisch en economische kenmerken van het product warmte en de regionale alternatieven. Gegeven de hoge kosten voor het transport van warmte en de relatief hoge verliezen (in vergelijking met andere energietransportinfrastructuur), ligt het niet in de lijn van de verwachting dat er ooit een (inter)nationaal warmtetransportnetwerk zal ontstaan. Warmtetransportsystemen zullen dus altijd een regionaal karakter hebben. Daarnaast is de noodzaak en economische en maatschappelijke meerwaarde van een warmtetransportnet afhankelijk van welke alternatieven er zijn in een regio. Indien er voldoende en aantrekkelijke lokale alternatieven zijn, kan de meerwaarde van een regionaal warmtetransportnet niet opwegen tegen de kosten. Daarnaast is het van belang om te realiseren dat met het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder voor een apart transportsysteem de integraliteit van de warmteketen doorbroken wordt. Dit alles betekent ook dat het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder niet een laagdrempelige oplossing is voor regionale afstemmingsvraagstukken. Naar verwachting is een transportsysteem alleen efficiënt in situaties met grootschalig aanbod van warmtebronnen en een breed potentieel aan (grote) afnemers. Vooralsnog doet deze situatie zich uitsluitend voor in Zuid-Holland. Wel is het in de toekomst denkbaar dat ook in andere regio's zich voordoet.

Uiteraard is het ook mogelijk dat het transporteren van warmte gewenst is maar dat dit alleen ten behoeve is van maar een enkel warmtebedrijf dat actief is in de regio, of dat er een beperkt aantal mogelijke afnemers zijn die onderling goede afspraken kunnen maken over de aanleg en gebruik van transportleiding naar een gemeenschappelijke bron. In die gevallen is aparte regulering voor een warmtetransportnet niet noodzakelijk en mogelijk zelfs contraproductief, omdat het de ruimte voor onderling gewenste afspraken in de weg kan staan. Het is dus alleen in geval de minister een warmtetransportbeheerder voor een regio heeft aangewezen dat er aparte regulering geldt voor regionaal warmtetransport van meerdere bronnen naar meerdere afnemers.

6.4. Taak warmtetransportbeheerder

De warmtetransportbeheerder is de centrale regiepartij bij de uitrol en het gebruik van het warmtetransportnet, dat er op gericht is grootschalige duurzame bronnen beschikbaar te maken voor de regio. Om te komen tot een efficiënte en gecoördineerde uitrol van het warmtetransportnet zal de warmtetransportbeheerder zich actief moeten inzetten om te coördineren tussen (potentiële) bronnen en (potentiële) afnemers. Er is grote samenhang nodig tussen het ontstaan van nieuwe

vraag (met name de uitrol van collectieve warmtesystemen), aansluiten van nieuwe bronnen (bijvoorbeeld uitkoppelen van industriële restwarmte) en de uitrol en het gebruik van het warmtetransportnet. De wettelijke taak van de warmtetransportbeheerder is er op gericht dat deze tussen alle partijen in de regio kan coördineren en de uitrol van het warmtetransportnet op de specifieke vraag en aanbod in de regio kan afstemmen.

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. Onder netbeheer vallen de taken van het aanleggen en onderhouden van het transportnet en het voorzien van partijen (die daarom verzoeken) van een transportaansluiting. 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. De warmtetransportbeheerder maakt voor de aanleg van het transportnet – binnen de kaders van de wettelijke taak - eigenstandig keuzes en afwegingen. In de uitrol van het transportnet moeten er keuzes gemaakt worden over de dimensionering, tracering en fasering van de uitrol, alsmede over 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 grootschalige bronnen. Per regio en situatie kan het verschillen welke type en grootte bronnen en afnemers er zijn en daarmee ook hoe het publiek belang van de regionale warmtetransitie het beste geborgd kan worden. In dit wetsvoorstel wordt deze verantwoordelijkheid daarom bij de warmtetransportbeheerder neergelegd. De warmtetransportbeheerder zal bij ingaan op 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 verhoudt tot de betaalbaarheid, betrouwbaarheid en efficiëntie van het systeem als geheel, ook in het licht van de verdere doorgroei van het systeem.

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: 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. 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 procedureverplichtingen die maken dat de keuzes transparant en controleerbaar zijn. Allereerst, zoals reeds benoemd, is in de wettelijke taak het uitgangspunt opgenomen dat de uitrol van het warmtetransportnet gericht dient te zijn op het doelmatig beschikbaar maken van de aanwezige bronnen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in verplichte procedures om te toetsen of investeringen en exploitatie hier ook echt op gericht zijn. De warmtetransportbeheerder dient op grond van artikel 5.9 een investeringsplan en op grond van artikel 5.10 een exploitatieplan op te stellen waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke keuzes de warmtetransportnetbeheerder maakt en hoe deze tot een afweging is gekomen. De warmtetransportbeheerder moet daarbij ook transparant zijn over welke alternatieven zijn overwogen en waarom deze minder goed zijn. Over deze investerings- en exploitatieplannen wordt nadere toelichting gegeven in paragraaf 5.8. Daarnaast moet een onderneming om voor een aanwijzing in aanmerking te komen voldoende technische en organisatorische bekwaamheid hebben. De partij moet dus voldoende expertise in huis hebben om eigenstandig keuzes te maken (en niet bijvoorbeeld volledig afhankelijk zijn van extern advies) en voldoende middelen hebben om de investeringen te doen die nodig zijn.

Naast de taken van de warmtetransportbeheerder die gericht zijn op het warmtetransportnet, heeft een warmtetransportbeheerder ook een taak als marktmeester. De uitwerking van deze marktmeesterrol hangt nauw samen met het marktmodel en wordt daarom verder toegelicht onder paragraaf 6.8.

6.5. Investeringsplan en exploitatieplan

De warmtetransportbeheerder krijgt, zoals toegelicht in paragraaf 6.4 de taak en verantwoordelijkheid om keuzes te maken omtrent de aanleg en exploitatie van het warmtetransportnet. (Potentiële) gebruikers van het warmtetransportnet zijn afhankelijk van deze keuzes. De verantwoordelijkheid van 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.

Wel is het van belang dat de manier waarop deze keuzes zijn gemaakt en de onderbouwing van de keuzes op een transparante en toetsbare wijze geschied. Hierin is onderscheid te maken in de investeringsplannen en exploitatieplannen.

De warmtetransportbeheerder dient op grond van artikel 5.9 periodiek een investeringsplan op te stellen. De investeringsplannen zien op de investeringen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taak, betreffende de aanleg en het onderhoud van het warmtetransportnet. In deze plannen 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 langetermijnplannen van het warmtetransportnet. Deze investeringsplannen dienen rekening te houden met de in de regio aanwezige warmteplannen. Dit wetsvoorstel voorziet in een consultatieprocedure voor deze plannen en geeft de mogelijkheid om regels te stellen aan deze plannen. Aan deze procedure kunnen nog regels worden gesteld in lagere regelgeving, zoals de mate van abstractie en detail en de frequentie van het opstellen van de plannen. De ACM toetst of de warmtetransportbeheerder investeringen doet die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van zijn taak. De verantwoordelijkheid van keuzes en investeringen ligt bij de warmtetransportbeheerder die adviezen uit de consultatie en de toets van de ACM kan gebruiken om zijn plannen zo goed als mogelijk af te stemmen op de wettelijke taak.

Het exploitatieplan, bedoeld in artikel 5.10, is gericht op het gebruik van het warmtetransportnet. In een dergelijk plan moet de warmtetransportbeheerder toelichten 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 regels zijn zoals ze zijn. Daarnaast stellen de plannen de ACM beter in staat om te controleren of het gebruik van het warmtetransportsysteem overeenkomt met de wettelijke taak. Deze plannen kennen geen periodiek, maar een doorlopend karakter en dienen continu afgestemd te blijven op de specifieke omstandigheden in en rondom het warmtetransportnet (zoals het aantal en type afnemers, bronnen, de omvang van het systeem, etc.). De toezichthouder ACM heeft de bevoegdheid de warmtetransportbeheerder op te dragen het exploitatieplan te wijzigen indien dit plan niet overeenstemt met de wettelijke taken van de warmtetransportbeheerder.

6.6. Eigenschappen en onafhankelijkheid warmtetransportbeheerder

De vereiste eigenschappen van de warmtetransportbeheerder zien op vier aspecten: technische en organisatorische geschiktheid, financieel in staat de wettelijke taken uit te voeren, onafhankelijkheid en het eigendom. Op eigendom wordt apart ingegaan in paragraaf 6.7. De andere drie aspecten worden in deze paragraaf toegelicht.

Om voor een aanwijzing in aanmerking te komen dient een partij voldoende technisch en organisatorisch bekwaam te zijn en financieel in staat om zijn taken uit te voeren. De aanleg, onderhoud en exploitatie van warmtetransportnetten is complex en vereist expertise. Er is voldoende technische expertise nodig om de taken te kunnen uitvoeren 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 terug verdiend 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 op grond van artikel 5.1, derde lid, of de onderneming die een aanvraag heeft ingediend om aangewezen te worden de noodzakelijke technische en organisatorische bekwaamheid bezit en financieel in staat is de wettelijke taken uit te kunnen voeren. De ACM toetst ook na de aanwijzing of de warmtetransportbeheerder nog steeds in staat is de wettelijke taken uit te voeren (artikel 5.7) en toetst elk jaar de financiële situatie van warmtetransportbeheerder en de groep waartoe deze behoort. Ten behoeve van deze toets is de warmtetransportbeheerder verplicht elk jaar informatie naar de ACM te zenden (artikel 5.8).

Dan de onafhankelijkheid. 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 transportnet wordt aangelegd en geëxploiteerd. Zo zal de warmtetransportbeheerder bijvoorbeeld keuzes moeten maken over bijvoorbeeld het temperatuurregime, de fasering en dimensionering van aanleg, het aansluiten van partijen, de manier waarom congestie wordt afgehandeld. Deze keuzes dienen, overeenkomstig de wettelijke taak voor een warmtetransportbeheerder zoals die in dit wetsvoorstel is opgenomen, gericht te zijn op het efficiënt en doelmatig ontsluiten van de beschikbare bronnen aan de regio. Een partij is beter in staat zijn keuzes hier op te in te richten als de partij onafhankelijk is van specifieke belangen bij bronnen of afnemers in de regio. Zijn deze belangen er wel – bijvoorbeeld als de warmtetransportbeheerder ook eigenaar zou zijn van een aantal bronnen – dan heeft deze partij (mogelijk) een inherente prikkel om zijn eigen assets te bevoordelen.

Daarnaast is het ook vanuit het perspectief van de gebruikers (bronnen 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 in de regio. 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 gezamenlijk 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 wettelijke monopolist, is het al met al noodzakelijk dat de warmtetransportbeheerder onafhankelijk is van specifieke belangen in (potentiële) bronnen of (potentiële) afnemers in de regio. De wettelijke invulling hiervan in artikel 5.11 is overeenkomstig het groepsverbod opgenomen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De warmtetransportbeheerder mag dus niet zelf belang hebben bij productie, handel en levering aan afnemers en ook niet tot dezelfde groep behoren als een partij die een dergelijk belang heeft.

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 wettelijke taken, ook activiteiten ontplooit die (op termijn) een risico vormen voor deze taken, is in artikel 5.12 een beperking opgenomen op de nevenactiviteiten van de warmtetransportbeheerder. Om deze reden zijn de nevenactiviteiten beperkt tot die activiteiten die in lijn liggen met de gevraagde expertise en een vergelijkbaar risicoprofiel kennen. Concreet betekent dit dat nevenactiviteiten van de warmtetransportbeheerder zich dienen te beperken tot energie-infrastructuur en -transport gerelateerde activiteiten. Het staat een warmtetransportbeheerder dus 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 transportnet. Daarnaast is het een warmtetransportbeheerder ook toegestaan om infrastructuur- en transportactiviteiten te ontplooiën voor andere energiedragers, zoals elektriciteit, gas, waterstof, CCS, etc.

6.7. Eigendom warmtetransportnet en warmtetransportbeheerder

Er spelen meerdere overwegingen in het voorwaarden stellen aan het eigendom van de warmtetransportbeheerder en de warmtetransportnetten. Hierin is onderscheid te maken tussen het eigendom van de warmtetransportbeheerder (artikel 5.14), het economisch eigendom van de warmtetransportnetten en het bloot eigendom van de warmtetransportnetten (artikel 5.15).

De afweging omtrent het regels stellen aan eigendom ligt complex en is niet eenduidig. Er zijn meerdere publieke belangen gemoeid met warmtelevering. Regulering van eigendom is geen uniforme discussie. Binnen een bepaalde context kan het stellen van eisen aan het eigendom zowel voor- als nadelen hebben op specifieke aspecten van deze publieke belangen. Deze context van hoe publieke belangen het beste geborgd kunnen worden, verschilt voor collectieve warmtesystemen en voor warmtetransportnetten. Afwegingen rondom het al dan niet reguleren van eigendom zijn dus ook niet altijd één op één vergelijkbaar. In deze paragraaf wordt ingegaan op de regulering van eigendom van warmtetransportnetten en wordt ook specifiek benoemd op welke aspecten deze afweging afwijkt van collectieve warmtesystemen om helder te schetsen waarom de conclusie voor warmtetransportnetten verschillend is van die bij collectieve warmtesystemen.

Allereerst het eigendom van de warmtetransportbeheerder zoals voorgesteld in artikel 5.14. 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 het partijen in de regio niet lukt om de noodzakelijke coördinatie hiervoor tot stand te brengen. 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 warmtesystemen). De taak van de warmtetransportbeheerder bevat daarom ook de rol van marktmeester in een regio. 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. Dit is vanzelfsprekend een grote verantwoordelijkheid waarin de warmtetransportbeheerder bovendien relatief (ten opzichte van collectieve warmtesystemen) veel vrijheid heeft. De warmtetransportbeheerder zal zelf afwegingen moeten maken over waar wél en waar geen transportleidingen aangelegd worden, wanneer deze er komen, etc. Binnen deze context ligt publiek eigendom van de warmtetransportbeheerder voor de hand. Dit biedt meer mogelijkheden om, in geval van onverhoopte tekortkomingen in het uitvoeren van de taak te borgen dat de warmtetransportbeheerder alles weer op orde krijgt voor een goede uitvoering van zijn taken. Om deze redenen schrijft dit wetsvoorstel voor dat de warmtetransportbeheerder (direct of indirect) in handen moet zijn van een openbaar lichaam.

Deze afweging sluit ook aan bij de ontwikkelingen die de afgelopen jaren in verschillende regio's hebben plaats gevonden. In aanloop naar dit wetsvoorstel is met verschillende regio's het gesprek gevoerd over de regionale uitdagingen omtrent warmtesystemen en daar bleek ook dat in de regio's waar men overwoog om regionaal warmtetransport als aparte taak in de warmteketen te organiseren, het vrijwel uitsluitend publieke netwerkbedrijven waren die hiervoor naar voren werden geschoven als meest voor de hand liggende partij. Er is met de eis van publiek eigendom van de warmtetransportbeheerder dan ook geen aanleiding om te denken dat er noodzakelijke kennis of expertise wordt uitgesloten.

De warmtetransportbeheerder bekleedt dus een bijzondere rol, voor nieuwe grootschalige transportnetten. Het is goed te realiseren dat de context van deze eigendomsafweging wezenlijk

anders is dan de context voor collectieve warmtesystemen. Er is hier immers al sprake van een hybride markt met publieke en private spelers. Al deze partijen zullen nodig zijn om de groei van collectieve warmtesystemen te realiseren. Bovendien omvat de wettelijke taak bij collectieve warmtesystemen meer dan alleen het beheer en exploitatie van het fysieke warmtenet (het transport van warmte) maar omvat deze een integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering (warmteaanbod, -transport en -levering). Het in deze situaties voorschrijven van publiek eigendom zou een ingrijpende maatregel zijn en gegeven de uitgangssituatie en de breedte van de wettelijke verantwoordelijkheid niet-proportioneel zijn. De publieke belangen bij de collectieve warmtesystemen worden daarom op andere wijze geborgd.

Door middel van het omgevingsplan, de aansluitplicht, de verplichtingen rondom duurzaamheid en leveringszekerheid wordt de 'output' van het warmtebedrijf ook via publieke weg bepaald. Gemeenten bepalen straks wanneer en waar er collectieve warmtesystemen komen en dit wetsvoorstel borgt dat de betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid van deze warmtesystemen geborgd is.

De vervolgvraag is dan welke voorwaarden er gelden voor het eigendom van het warmtetransportnet. Een warmtetransportnet is een samenhangend geheel en moet, om tot efficiënte inrichting en exploitatie te kunnen komen, integraal beheerd kunnen worden. Om diezelfde reden zijn de taken van zowel netbeheer, systeemoperatie en marktmeester bij de warmtetransportbeheerder belegd. Dit betekent ook dat de warmtetransportbeheerder volledige zeggenschap moet hebben over het gebruik van het warmtetransportnet. Het economisch eigendom van het warmtetransportnet zal dus in alle gevallen bij de warmtetransportbeheerder moeten liggen.

Wat betreft het bloot eigendom van het warmtetransportnet is van belang dat warmtetransportnetten per definitie (daar waar ze ontstaan) een vitale rol in de duurzame, betaalbare en betrouwbare warmtevoorziening in de regio spelen. Aangezien de warmtetransportbeheerder een publieke partij is en deze (zoals eerder toegelicht in paragraaf 5.3) het warmtetransportnet grotendeels zelf zal aanleggen, ligt het voor de hand om ook voor het warmtetransportnet in artikel 5.15 de eis op te nemen dat deze direct of indirect in publiek eigendom moeten zijn. Het in publieke handen leggen van de warmtetransportnetten biedt een goede uitgangspunt om de continuïteit van het warmtetransportnet te borgen, in het onverhoopte geval de warmtetransportbeheerder bijvoorbeeld failliet zou gaan.

De laatste vraag die dan over blijft is of het bloot eigendom van de warmtetransportnetten ook te allen tijde bij de warmtetransportbeheerder moet liggen. Hoewel het voor de hand ligt dat de warmtetransportbeheerder alle of het grootste deel van de leidingonderdelen en bijbehorende installaties inderdaad zelf in eigendom heeft, kunnen er toch ook redenen zijn omwille van specifieke uitdagingen of afwegingen in een regio, om andere partijen mee te willen laten investeren in het tot stand laten komen van het warmtetransportnet. Hierbij kan gedacht worden aan het verdelen van bepaalde risico's ten aanzien van voltooiing en dimensionering van het warmtetransportnet. Dit wetsvoorstel wil hiervoor ruimte laten en de mogelijkheid laten bestaan dat ook, naast de warmtetransportbeheerder, ook andere partijen – mits direct of indirect in publiek eigendom – (gedeeld) eigenaar te laten zijn van onderdelen van het warmtetransportnet.

Ingeval reeds bestaande leidingonderdelen en bijbehorende installaties onderdeel worden van het warmtetransportnet gelden hiervoor dezelfde eisen met betrekking tot eigendom als voor leidingonderdelen en bijbehorende installaties die door de warmtetransportbeheerder zelf zijn aangelegd. Warmtenetten zijn in handen van lokaal actieve warmtebedrijven. Daarmee is het ook onwenselijk dat deze onderdelen nadat ze onderdeel van het warmtetransportnet zijn geworden, in eigendom zouden blijven van de partij die ze op dat moment in eigendom heeft, omdat deze partij een belang heeft in warmteproductie of levering in de regio. Met het oog hierop is artikel 5.11, derde lid, in dit wetsvoorstel opgenomen.

6.8. Marktmodel

Een warmtetransportnet heeft per definitie meerdere gebruikers (bronnen 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 transportnet.

Zoals eerder benoemd zal een warmtetransportnet ten hoogste de omvang van een regio omvatten; een (inter)nationaal warmtenetwerk is technisch en economisch gezien niet realistisch. Dat betekent dat de omvang van de 'warmtemarkt' op een transportnet ook inherent beperkt is. Het aantal partijen (bronnen en afnemers) dat gebruik zal maken van een warmtetransportnet zal in aantal beperkt zijn en bovendien kunnen deze partijen in hoge mate verschillen in omvang en in de mate van ervaring en expertise op een dergelijke markt. De voorziene marktordening voor collectieve warmtesystemen voorziet in een verscheidenheid aan mogelijke warmtebedrijven, van grootschalige energiebedrijven tot kleinschalige gemeentelijke warmtebedrijven. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het wenselijk dat al deze warmtebedrijven onder redelijke voorwaarden en non-discriminatoire gebruik kunnen maken van het warmtetransportnet.

De warmtetransportbeheerder beperkt zich tot de taken gerelateerd aan transport van warmte. Partijen zullen dus bij de warmtetransportbeheerder een contract moeten afsluiten voor een aansluiting en voor transport van warmte. Aangesloten partijen (bronnen of afnemers) zijn daarnaast in beginsel zelf verantwoordelijk voor het afsluiten van contracten 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. 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 bronnen, als in het belang van het systeem als geheel. Als een afnemer warmte contracteert bij een bron, willen deze partijen natuurlijk ook zeker weten dat deze warmte getransporteerd kan worden. Hier is dus afstemming nodig. Als deze afstemming goed gebeurt, zal ook het systeem als geheel efficiënter gebruikt kunnen worden, zodat er zo min mogelijk ongebruikte transportcapaciteit is, zo min mogelijk ongebruikte capaciteit bij bronnen en afnemers in staat zijn hun afname uit het systeem zo precies mogelijk af te stemmen op hun lokale warmtesysteem. Het is de taak van de warmtetransportbeheerder om op te treden als marktmeester.

De rol van marktmeester van de warmtetransportbeheerder is erop gericht om bronnen 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 bronnen) 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. Dit kan het opzetten van een marktplaats zijn, het voorzien in diensten om contracten 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, voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor bronnen die willen aansluiten aan het systeem kenbaar te maken aan de warmtetransportbeheerder tegen welke voorwaarden en tarieven (met enige abstractie) zij kunnen leveren aan afnemers, zodat de warmtetransportbeheerder in staat is aan afnemers een integraal overzicht te schetsen (transport en warmte) onder welke voorwaarden ze kunnen aansluiten en warmte kunnen afnemen. De precieze invulling van deze taak wordt in dit wetsvoorstel niet voorgeschreven omdat het kan afhangen van de specifieke omstandigheden (door de tijd heen) in een regio op welke manier dit goed kan worden gedaan.

Daarnaast worden in dit wetsvoorstel een aantal regels gesteld aan de contractvorming om zoveel als mogelijk te voorkomen dat partijen een onredelijk voordeel kunnen halen uit hun marktpositie. Deze regels moeten er aan bijdragen dat alle partijen (ook kleinere partijen) onder goede voorwaarden gebruik kunnen maken van het warmtetransportnet. Ten eerste wordt het

uitgangspunt gehanteerd dat partijen alleen contracteren (transport en warmte) ten behoeve van eigen gebruik (artikel 5.18). Dit is om te voorkomen dat partijen strategisch bronnen- of 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. De tarieven voor de capaciteit worden niet dubbel in rekening gebracht maar alleen aan de partij die er daadwerkelijk over kon beschikken. Ook voor het contracteren van bronnen geldt dat partijen alleen kunnen contracteren voor eigen gebruik zodat ongebruikte gecontracteerde capaciteit bij bronnen ter beschikking moet komen voor de rest van de markt (artikel 5.19).

Een gevolg van deze rolverdeling in het marktmodel is dat het in beginsel aan afnemers zelf is welke bronnen 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 aan sluit 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 bronnen.

7. Warmteproductie

7.1. Restwarmte

In artikel 1 is restwarmte 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 van de definitie van restwarmte (letterlijke vertaling is afvalwarmte) die in richtlijn 2018/2001/EU is opgenomen. In bijlage V van de bijlage bij de aanbevelingen van de Europese Commissie (hierna: EC) over artikel 14 van de richtlijn 2012/27/EU stelt de EC dat restwarmte alleen restwarmte is als het nergens aan onttrokken wordt en externe koeling vergt, oftewel het vergt geen extra energie-inzet in het productieproces. 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).⁸ In bijlage V van de bijlage bij de aanbevelingen van de EC over artikel 14 van de richtlijn 2012/27/EU stelt de EC dat restwarmte alleen restwarmte is als het nergens aan onttrokken wordt en externe koeling vergt, oftewel het vergt geen extra energie-inzet in het productieproces.

Restwarmte is daarmee een afvalproduct dat anders geloosd zou worden en waarvoor geen extra brandstofinzet nodig is. Veelal zal het restwarmte betreffen die op het water geloosd wordt maar het kan ook een warmtelozing in de lucht betreffen via bijvoorbeeld een natte koeltoren of een schoorsteen. Voorbeelden van restwarmte zijn overtollige warmte uit datacenters of de industrie. Warmte uit warmte-krachtkoppelingsinstallaties (zogenaamde aftapwarmte) is geen restwarmte, omdat dit een extra brandstofinzet vergt. Het is op veel locaties beschikbaar en kan daarom een nuttige rol vervullen in de verduurzaming van de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving. Gelet op de definitie, onvermijdelijke warmte die anders geloosd zou worden, is het CO₂-vrije

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 30 196, nr. 614

warmte die geen economische waarde meer heeft. Benutting van restwarmte in de gebouwde omgeving is CO₂-vrij, omdat er geen tot beperkt (door pompenergie) extra CO₂-uitstoot gekoppeld is aan de levering en dus een besparing gerealiseerd wordt. De CO₂-uitstoot die gekoppeld is aan de opwekking wordt reeds toegekend aan het primaire productieproces, omdat deze uitstoot ook plaats zou vinden indien de restwarmte niet benut wordt. Dan zou de warmte immers worden geloosd. Om tot een kosteneffectieve transitie te komen is het wenselijk om deze warmte zoveel mogelijk te benutten. Niet alle restwarmtelozing zal kostenefficiënt ingezet kunnen worden voor de gebouwde omgeving.

De benutting van restwarmte komt momenteel vaak lastig van de grond. Voorwaarde voor gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving is dat er een infrastructuur ligt waarop kan worden aangesloten. Momenteel is dat vaak nog niet het geval. Om die reden wordt momenteel niet voorzien dat ter stimulering van het gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving gebruik gemaakt gaat worden van artikel 43 van de huidige Warmtewet dat een heffing op of verbod van lozing van restwarmte mogelijk maakt. Met dit wetsvoorstel wordt in de artikelen 6.1 en 10.1 een andere een prikkel gecreëerd die de benutting van restwarmte stimuleert en de onderhandelingspositie van warmtebedrijven versterkt. Bovendien worden met deze bepalingen aan een producent eisen gesteld met betrekking tot het nuttig gebruik van restwarmte. Zonder infrastructuur kan deze restwarmte immers niet in de gebouwde omgeving benut worden en het aanleggen van de infrastructuur is de taak van het warmtebedrijf en niet van de producent van restwarmte.

Niet alle restwarmtelozing zal kostenefficiënt ingezet kunnen worden voor de gebouwde omgeving. Dit wetsvoorstel stimuleert het gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving op een maatschappelijk kosteneffectieve manier door warmtebedrijven het recht te geven om restwarmte tegen uitkoppelkosten 'op te halen' aan de poort van een industrieel bedrijf, datacenter of andere producent van restwarmte. Warmtebedrijven kunnen hierdoor een inschatting maken welke restwarmte efficiënt is in te zetten. Het recht op het ophalen van restwarmte zoals dat is neergelegd in artikel 6.1 is uiteraard niet meer van toepassing als er geen restwarmte meer geloosd wordt doordat het bedrijf dit bijvoorbeeld levert aan een ander bedrijf of voor zijn eigen processen opwaardeert en opnieuw inzet.

Het warmtebedrijf moet de levering van restwarmte feitelijk mogelijk maken door aanleg van het warmtenet; pas daarna is de producent van restwarmte verplicht de warmte om niet ter beschikking te stellen. De zinssnede in artikel 6.1, eerste lid, 'voor zover die daarom verzoekt' maakt duidelijk dat de verplichting voor de producent van restwarmte om dat te leveren alleen op de producent rust voor het deel van de restwarmte waarop een warmtebedrijf verzoekt. De ACM kan op grond van artikel 10.1 geschillen beslechten indien de producent van restwarmte en het warmtebedrijf hier niet uit komen. Om te voorkomen dat er pas geschilbeslechting kan plaatsvinden nadat het warmtebedrijf een warmtenet voor de restwarmte heeft aangelegd is in artikel 6.1, derde lid, bepaald dat er daaraan voorafgaand een overeenkomst moet komen.

Het warmtebedrijf betaalt aan de producent van restwarmte de uitkoppelkosten. Uit artikel 6.1, tweede lid, volgt dat het hier gaat hier om de daadwerkelijke kosten van een producent van restwarmte die nodig zijn om de restwarmte ter beschikking te stellen aan het warmtebedrijf.

De kosten bestaan onder andere uit de wijziging van de restwarmte producerende installatie die noodzakelijk is om de restwarmte ter beschikking te stellen. Ook kan het hier gaan om de aanleg van leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen voor zover de aanleg noodzakelijk is voor het transport van de restwarmte door de producent van restwarmte tot aan het warmteoverdrachtsstation. De 'bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen' kunnen bijvoorbeeld pijpen, meters, en andere voorzieningen zijn. Het warmtebedrijf neemt zoveel mogelijk van de noodzakelijke investeringen en kosten voor eigen rekening en behoudt het eigendom van de investering. Alleen daar waar eigendomssplitsing tussen de producent van restwarmte en het warmtebedrijf niet goed mogelijk is, stelt het warmtebedrijf een vergoeding ter

beschikking aan de producent van restwarmte om de noodzakelijke investeringen aan zijn installatie uit te voeren en de kosten te maken die nodig zijn om de restwarmte te leveren. Deze kosten en investeringen worden voor de producent van restwarmte vergoed door het warmtebedrijf.

Onder uitkoppelkosten worden ook de kosten verstaan voor de zekerheid van het beschikbaar stellen van restwarmte met in de overeenkomst afgestemde voorwaarden voor bijvoorbeeld de technische kenmerken (temperatuur, druk en waterkwaliteit) van de geleverde warmte, maar ook aan bijvoorbeeld de looptijd. Op het moment dat de producent van restwarmte instemt de levering van restwarmte tegen bepaalde voorwaarden kan hij in de toekomst opbrengsten mislopen doordat er bijvoorbeeld minder ruimte is voor innovatie. Het warmtebedrijf betaalt een vergoeding voor deze zogenoemde opportuniteitskosten.

De mate waarin er sprake is van restwarmte is dynamisch van aard, waardoor de uitdaging die speelt omtrent de betaalbaarheid en de leveringszekerheid van collectieve warmtesystemen, die gebruik maken van restwarmte, met de tijd kunnen veranderen. Warmtenetten die (volledig) afhankelijk zijn van 'restwarmte' kunnen worden geconfronteerd met een gebrek aan restwarmte indien condities op de primaire markt van de restwarmteproducent verslechteren en de productie wordt verlaagd of gestopt. Om één of meer van bovenstaande redenen zal een warmtebedrijf niet altijd voor restwarmte kiezen. Of het gebruik van restwarmte de beste oplossing is voor het lokale warmtesysteem kan per situatie verschillen. Dat zal afhankelijk zijn van de investering die in de uitkoppeling en het warmtenet gedaan moet worden, de robuustheid van de restwarmtelevering, en de aanwezigheid van andere restwarmteproducenten of bronnen in de nabijheid voor het geval de restwarmtebeschikbaarheid afneemt.

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. Met garanties van oorsprong wordt de herkomst van energie aangegeven waardoor de producenten hun opgewekte energie als groene energie kunnen verkopen en warmtebedrijven en verbruikers de vergroening van hun levering en energieverbruik kunnen aantonen.

Er zijn garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) en warmte uit hernieuwbare energiebronnen. Daarnaast zijn er garanties van oorsprong die aantonen dat elektriciteit is opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (hierna: HR-WKK).

De verplichting voor lidstaten om verschillende types garanties van oorsprong in te voeren is aangescherpt met de richtlijn 2018/2001/EU. Richtlijn 2018/2001/EU verplicht lidstaten naast een systeem van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, om een systeem voor gas, warmte en koude uit hernieuwbare bronnen in stand te houden. In Nederland was al gekozen om garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) en warmte uit hernieuwbare bronnen in te voeren. Wat aanvullend nog geregeld wordt zijn garanties van oorsprong voor ander gas dan groen gas uit hernieuwbare energiebronnen, hierbij kan worden gedacht aan biosyngas en waterstof, en garanties van oorsprong voor koude uit hernieuwbare energiebronnen. Deze twee soorten nieuwe garanties van oorsprong worden in een apart wetsvoorstel geïmplementeerd.

Reeds in 2013 is er met de wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het Energierapport 2011) (Stb. 2013, 573) naast elektriciteit ook een wettelijke grondslag geïntroduceerd voor de garanties van oorsprong voor van gas en warmte uit hernieuwbare energiebronnen. Door deze wetwijziging is vastgelegd dat taken en bevoegdheden van de certificering van elektriciteit, warmte en gas uit hernieuwbare energiebronnen op eenzelfde wijze geregeld worden. De bepalingen over het uitgeven en innemen van garanties van oorsprong voor de drie soorten van energie zijn dan ook gelijklopend, met

uitzondering van de bepaling wie vaststelt of een productie-installatie geschikt is voor de productie van de betreffende energie. Voor duurzame elektriciteit en gas is deze taak wettelijk opgedragen aan respectievelijk de netbeheerder voor elektriciteit en de netbeheerder van het gastransportnet op wiens net de productie-installatie wordt aangesloten. Omdat de huidige Warmtewet geen netbeheerder kent, is deze taak opgedragen aan het meetbedrijf (artikel 6.4).

Met het oog op de implementatie van de richtlijn 2018/2001/EU wordt de grondslag voor de het stellen van regels bij ministeriële regeling verbreed door ruimte te scheppen om voor productie-installaties met een verschillende omvang verschillende regels te stellen.

Teneinde de regels met betrekking tot garanties van oorsprong tussen verschillende energievormen verder te stroomlijnen (vgl. artikel 73 Elektriciteitswet 1998) wordt in artikel 6.7 bepaald dat garanties van oorsprong uitgegeven door onafhankelijke instanties in een andere lidstaat van de Europese Unie die naar aard en strekking overeenkomen met garanties van oorsprong voor duurzame warmte zoals bedoeld in dit wetsvoorstel hiermee worden gelijkgesteld. Dit was reeds geregeld in artikel 28a van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong maar wordt nu overeenkomstig garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit op wetsniveau geregeld.

Tot slot wordt in artikel 6.8. bepaald dat uiterlijk binnen één maand na de levering van de warmte uit hernieuwbare energiebronnen aan een in Nederland gevestigde verbruiker de garanties van oorsprong afgeboekt moeten worden van de rekening van het desbetreffende warmtebedrijf. Een garantie van oorsprong is het uitsluitende bewijs van productie van duurzame energie en tevens het uitsluitende bewijs van levering. Het is daarmee niet mogelijk andere bewijzen dan garanties van oorsprong voor de duurzaamheid van de geleverde energie te hanteren. In het tweede lid van artikel 6.8 wordt expliciet gemaakt dat een warmtebedrijf over voldoende garanties van oorsprong moet beschikken op een Nederlandse rekening. Dit was reeds geregeld in artikel 25 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong maar wordt nu overeenkomstig garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit op wetsniveau geregeld.

7.3. Meldingsplicht wijziging in zeggenschap

In artikel 6.9 is voorgesteld dat een wijziging met betrekking tot zeggenschap in een installatie van een producent van warmte of een producent van restwarmte met een vermogen van meer dan 20 MW dient te worden gemeld aan de minister. Zowel in de Elektriciteitswet 1998 als in de Gaswet is reeds een meldingsplicht voor respectievelijk productie-installaties voor elektriciteit en voor een LNG-installatie of LNG-bedrijf opgenomen. Deze bepalingen zijn in deze wetten opgenomen om met het oog op ongewenste overnames de publieke belangen te waarborgen. Het borgen van deze publieke belangen is voor warmte niet minder belangrijk. Bovendien is de meldingsplicht in lijn met de gekozen nadruk op preventie van leveringszekerheidsproblemen in dit wetsvoorstel.

De term 'zeggenschap' als bedoeld in artikel 26 van de Mededingingswet impliceert dat er sprake is van het verkrijgen van 'beslissende invloed'. In artikel 1 van het wetsvoorstel is een definitie opgenomen. Omdat niet in alle gevallen evident is wie de verkrijgende partij is, bijvoorbeeld bij een fusie, geldt de meldplicht voor één van de betrokken partijen. Wanneer één van de betrokken partijen een melding heeft gedaan, ontslaat dit andere partijen van hun meldingsplicht.

Omdat het weinig zinvol is om deze verplichting op te leggen aan relatief kleine partijen geldt deze meldingsplicht alleen voor productie-installaties van warmte en van restwarmte met een vermogen van meer dan 20 MW. Met de gekozen grens worden enkel de grote productie-installaties van warmte in Nederland geïnccludeerd en bovendien sluit deze afbakening aan bij een begrenzing die in Europese wetgeving, zoals richtlijn 2012/27/EU, vaker wordt gekozen. De meldingsplicht geldt ook voor producenten van restwarmte. Het waarborgen van het publieke belang van de leveringszekerheid geldt immers evenzeer voor collectieve warmtesystemen gevoed met restwarmte als voor systemen met een andere warmtebron.

De minister kan 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, bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, verbieden of opdragen maatregelen te treffen. De bewijslast om aan te tonen dat de openbare veiligheid, leveringszekerheid of betrouwbaarheid van een warmtetransportnet in het geding zijn, ligt bij de minister. Ingeval een maatregel wordt opgelegd, heeft deze vanzelfsprekend een grondige motivering.

Als de minister niet reageert binnen de bij ministeriële regeling te bepalen termijn betekent dit dat een voorgenomen overname doorgang kan vinden. In artikel 6.9, vijfde lid, wordt bepaald dat een wijziging in de zeggenschap die niet wordt gemeld vernietigbaar is. Hierdoor is de melding niet vrijblijvend, en kan het niet melden ingrijpende gevolgen hebben.

8. Tariefregulering

8.1. Tariefregulering collectieve warmtelevering aan kleinverbruikers

Hoofdpijnen van de nieuwe tariefregulering

De huidige tariefsystematiek op basis van een gasreferentie is in de context van een energietransitie op de lange termijn niet houdbaar. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de tariefregulering op een andere wijze vorm te geven. Deze voorgestelde tariefsystematiek moet enerzijds waarborgen dat verbruikers de zekerheid hebben dat zij niet meer betalen dan nodig is 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 belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Het is dan ook van belang dat de nieuwe tariefsystematiek aansluit bij de marktordening en de wijkgerichte aanpak. Deze uitgangspunten zijn op hoofdpijnen vertaald naar een tariefsystematiek met op kostengebaseerde tarieven, waarbij warmtebedrijven een efficiëntieprikkel ervaren en tariefdifferentiatie op basis van lokale omstandigheden is toegestaan.

Stapsgewijze implementatie

Er zijn meerdere redenen die pleiten voor een geleidelijke en voorspelbare invoering van een op kosten gebaseerde tariefregulering. Allereerst moet de ACM het nieuwe reguleringskader voorbereiden en implementeren. Zo moet de ACM over de juiste data van warmtebedrijven beschikken om op kosten gebaseerde tarieven te kunnen vaststellen en zullen deze data in de tijd voldoende robuust moeten zijn om te voorkomen dat de tarieven worden vastgesteld op basis van eenmalige uitschieters. Tegelijkertijd vergt dit 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 een te directe overgang onwenselijk vanwege het risico op tariefschokken. Een geleidelijke overgang biedt meer zekerheid aan verbruikers en aan warmtebedrijven en zal daardoor bijdragen aan het draagvlak voor collectieve warmtelevering en investeringsbereidheid voor collectieve warmtesystemen. Ten derde is het verstandig om aan de start van een energietransitie te kiezen voor een methodiek op wetsniveau 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 op wetsniveau 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 op de daadwerkelijke kosten van de verschillende soorten collectieve warmtesystemen gebaseerd worden. Op deze wijze kunnen de onderdelen die nu al kunnen worden gestart, waaronder het opstellen van boekhoudkundige regels, zo snel mogelijk in gang worden gezet. Bovendien is het belangrijk om verbruikers en 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 (huidige Warmtewet)

In de periode voorafgaand aan inwerkingtreding van de tariefreguleringsbepalingen in het dit wetsvoorstel worden de tarieven conform de bepalingen van de huidige Warmtewet bepaald op basis van de gasreferentie. De ACM heeft op grond van de inwerkingtreding van artikel 7, tweede tot en met vierde lid, van de huidige Warmtewet aanvullende bevoegdheden om in te grijpen indien de ACM constateert dat warmtebedrijven hogere rendementen behalen dan de ACM redelijk acht. Dit biedt 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 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 kosten gebaseerde tarieven op de warmtemarkt reeds gezet voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet en in het bijzonder voorafgaand aan inwerkingtreding van de bepalingen ten aanzien van tariefregulering.

Fase 1: kostengebaseerde correctie op de gasreferentie

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 7.1.3. Voor de eerste fase worden de tarieven berekend op grond van een kostengebaseerde correctie van het gasreferentietarief (artikel 7.4, tweede lid, onderdeel a). De ACM verhoogt of verlaagt dit tarief met een door haar op basis van de (gemiddelde) kosten van collectieve warmte vastgestelde correctie. Op deze manier kan in toenemende mate gecorrigeerd worden voor daadwerkelijke onderliggende kostenverschillen tussen collectieve warmte en de kosten van verwarming met behulp van aardgas. Zo kan het maximum warmtetarief bijvoorbeeld ook gecorrigeerd worden voor de impact van een verhoging van de energiebelasting op aardgas. De kostengebaseerde correctie van de gasreferentie kan, afhankelijk van de kosteninformatie die beschikbaar is, steeds specifiekere worden gemaakt zodat de tarieven in steeds sterkere mate een afspiegeling vormen van de onderliggende (efficiënte) kosten van het warmtesysteem waarop de verbruikers zijn aangesloten. Onder meer kostenverschillen tussen warmtesystemen met verschillende temperatuurniveaus kunnen in de tarieven tot uitdrukking komen. Er wordt op deze manier geleidelijk ook zichtbaar dat afgestapt wordt van één nationaal maximumtarief naar meerdere nationaal vastgestelde tarieven. Op deze manier kan de methodiek in fase 1 langzaam toegroeien naar de methodiek die voorzien wordt voor fase 2.

Fase 2: kostengebaseerd referentietarief

In fase 2 worden maximale tarieven door de ACM eveneens vastgesteld in overeenstemming met het bepaalde in paragraaf 7.1.3. In fase worden de tarieven berekend op grond van een kostengebaseerde correctie van het gasreferentietarief (artikel 7.4, tweede lid, onderdeel b). Er wordt in deze fase dus niet meer uitgegaan van de gasreferentie, waarop een correctie van toepassing is. De tarieven worden bepaald op basis van de onderliggende (efficiënte) kosten van collectieve warmtesystemen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nader regels ten aanzien van deze systematiek worden gesteld (artikel 7.4, zevende lid). Daarbij kan worden gedacht aan een nadere invulling van de methode waarbij de maximumtarieven worden berekend op basis van een basisbedrag dat is gebaseerd op de kenmerken en de onderliggende kosten van een bepaald type collectief warmtesysteem, plus een op periodieke kostengebaseerde correctie van dit basisbedrag. Die correctie weerspiegelt dan bijvoorbeeld de gemiddelde kostenontwikkeling van het betreffende type systeem. Deze methode zal, naar mate de ACM beschikt over meer informatie over de kosten, steeds fijnmaziger worden. Er kan steeds meer rekening worden gehouden met het feit dat er verschillende type collectieve warmtesystemen zijn en verschillende lokale situaties kunnen spelen. De mogelijkheid ontstaat zo om tarieven vast te stellen die een nauwkeurigere afspiegeling vormen van het onderliggende kosten van het warmtesysteem waarop de verbruikers zijn aangesloten. Door de verhoogde transparantie in specifieke kosten ervaren warmtebedrijven

naar verwachting onder deze methode een sterkere efficiëntieprikkel dan bij de meer generieke kostengebaseerde correctie van het gasreferentietarief.

Ook nieuwe warmtesystemen zullen onder het 'transitieregime' vallen dat tijdens de overgangperiode geldt. Er moet immers eerst voldoende data verzameld zijn om een kostengebaseerd tarief vorm te geven. Naarmate er meer inzicht komt in kosten van systemen ontstaat wellicht de mogelijkheid om een (of meerdere) kostengebaseerde referentietarieven voor nieuwe systemen te hanteren, zodat er direct een meer specifieke index op het gasreferentietarief geldt voor deze systemen.

Fase 3: tarief gebaseerd op toegestane inkomsten

Gedurende de periode dat door de methode van een kostengebaseerd referentietarief wordt gehanteerd, kan de ACM zich voorbereiden op het hanteren van een striktere vorm van kostengebaseerde tariefregulering: vaststelling van tarieven op basis van toegestane inkomsten. Op het moment dat de ACM voldoende informatie beschikbaar heeft kan de minister bij algemene maatregel van bestuur besluiten dat de ACM bij de tariefregulering deze methode moet gebruiken (artikel 7.2, tweede lid).

Als de gegevens over de kosten systematisch en correct zijn verzameld op basis van de 'regulatory accountant rules' (RAR), kunnen deze worden gebruikt om de toegestane tariefinkomsten te berekenen. Bij deze manier van reguleren stelt de ACM de tarieven vast op een dusdanig niveau dat het warmtebedrijf haar kosten, inclusief een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen, terugverdiend. In beginsel krijgt ieder warmtesysteem dus een eigen tarief. De toegestane inkomsten kunnen op verschillende manieren worden berekend, variërend van inkomsten gebaseerd op de gemiddelde kosten van een collectief warmtesysteem tot inkomsten gebaseerd op maatstafconcurrentie. In dat laatste geval wordt een efficiencyprikkel ingebouwd door vergelijkbare systemen met elkaar vergeleken. Er wordt dan een benchmark uitgevoerd op basis van een analyse van de werkelijke kosten van specifieke warmtesystemen. Voor een benchmark zou per warmtenet een vergelijkingsgroep gemaakt kunnen worden voor die delen van de keten die vergelijkbaar zijn. Denk hierbij aan de distributiefunctie. Wijken met vergelijkbare bebouwing, dichtheid en leeftijd van het warmtenet zijn dan met elkaar te vergelijken. Deze kosten zouden gebenchmarkt kunnen worden, bijvoorbeeld met de tien projecten die het meest vergelijkbaar zijn. Hieruit volgen verschillende tarieven, afhankelijk van de karakteristieken van het lokale warmtesysteem. Een voordeel van maatstafconcurrentie is dat het een sterke efficiëntieprikkel bevat voor warmtebedrijven, doordat zij eventuele winst die ontstaat doordat ze beter presteren (lagere kosten maken) dan vergelijkbare warmtebedrijven binnen de maatstaf mogen behouden. Gegeven de complexiteit van de methodiek en de hoge informatiebehoefte, gekoppeld aan de heterogeniteit van warmtesystemen, is de inrichting van deze vorm van tariefregulering naar verwachting pas aan de orde na een verdere groei en stabilisatie van de warmtemarkt. Als potentieel eindbeeld is het wenselijk de methodiek in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen, zodat tussentijdse stappen met dat perspectief voor ogen vormgegeven kunnen worden.

Vaststelling maximale tarieven door de ACM in fases 1 en 2

In paragraaf 7.1.3 van het wetsvoorstel zijn de regels voor de fases 1 en 2 neergelegd. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de ACM voor deze fases maximale tarieven vaststelt. Uit artikel 7.1, eerste lid, onderdeel a, volgt dat het aangewezen warmtebedrijf ten hoogste deze tarieven in rekening kan brengen. Hierbij geldt wel dat het aangewezen warmtebedrijf een kleinverbruiker gedurende de eerste vijf jaar na aanvang van de warmtelevering niet een hoger tarief in rekening kan brengen, dan het maximale tarief dat het warmtebedrijf aan de gemeente heeft gemeld ten behoeve van de inventarisatie voor opt-out (indien een dergelijke inventarisatie heeft plaatsgevonden). De tarieven gaan gelden voor een reguleringsperiode van minimaal 3 en maximaal 5 jaar. De ACM kan in bepaalde omstandigheden een reguleringsstermijn van 2 jaar hanteren (artikel 7.3, eerste lid). Daarnaast kan de ACM gedurende een reguleringsperiode deze periode wijzigen bij een significante en onvoorziene wijziging van de kosten van de levering van warmte die niet aan de aangewezen warmtebedrijven toe te rekenen is (artikel 7.3, tweede lid).

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een oliecrisis of pandemie.

In artikel 7.4, tweede lid, worden de twee soort methodes genoemd op grond waarvan de ACM de maximale tarieven kan berekenen, zoals hierboven beschreven. Deze tarieven dienen non-discriminatoir te zijn. De minister bepaalt bij algemene maatregel van bestuur of de tarieven worden berekend op basis van een correctie van het gasreferentietarief of een kostengebaseerd referentietarief (artikel 7.4, derde lid). De tarieven kunnen verschillen per aflevertemperatuur en naargelang de tarieven meer kostengebaseerd zijn, kunnen zij ook verschillen per warmtebedrijf en per type collectief warmtesysteem (artikel 7.4, vierde lid). De wijze waarop het tarief wordt berekend kan ook verschillen voor de verschillende goederen en diensten, bedoeld in het vijfde lid. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de afleversets al te berekenen op grond van een op kostengebaseerd referentietarief, terwijl voor andere producten en diensten, bedoeld in het vijfde lid, de tarieven nog worden berekend op basis van een kostengebaseerde correctie op het gasreferentietarief. In het vijfde lid van artikel 7.4 is opgenomen voor welke goederen of diensten een tarief wordt vastgesteld.

Vaststelling tarieven door de ACM in fase 3

In paragraaf 7.1.4 van het wetsvoorstel zijn de regels voor fase 3 neergelegd. Uit artikel 7.2, tweede lid, volgt dat de minister bij algemene maatregel van bestuur bepaalt wanneer wordt overgegaan naar deze tariefreguleringsystematiek. Uit artikel 7.1, eerste lid, onderdeel b, volgt dat het aangewezen warmtebedrijf ten hoogste de op deze wijze door de ACM vastgestelde tarieven in rekening kan brengen. Ook hier geldt dat het aangewezen warmtebedrijf een kleinverbruiker gedurende de eerste vijf jaar na aanvang van de warmtelevering niet een hoger tarief in rekening kan brengen, dan het maximale tarief dat het warmtebedrijf aan de gemeente heeft gemeld ten behoeve van de inventarisatie voor opt-out (indien een dergelijke inventarisatie heeft plaatsgevonden). Net als bij de tariefregulering voor de fases 1 en 2 geldt dat de tarieven gaan gelden voor een reguleringsperiode van minimaal 3 en maximaal 5 jaar en dat de ACM in bepaalde omstandigheden een reguleringsstermijn van 2 jaar kan hanteren (artikel 7.3, eerste lid). Tevens kan de ACM op grond van artikel 7.3, tweede lid, gedurende een reguleringsperiode deze periode wijzigen zoals bij de vaststelling van de maximale tarieven in de fases 1 en 2 is toegelicht.

De procedure om in deze fase tot de vaststelling van de maximale tarieven te komen is als volgt. Allereerst zal de ACM een methodebesluit vaststellen op basis waarvan zij de toegestane inkomsten vaststelt (artikel 7.5, eerste lid). Deze methode is 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 (artikel 7.5, tweede lid). De ACM stelt vervolgens voorafgaand aan het eerste jaar van een reguleringsperiode met inachtneming van het methodebesluit de toegestane inkomsten vast (artikel 7.5, vierde lid). De toegestane inkomsten kunnen worden vastgesteld per warmtebedrijf of meerdere warmtebedrijven gezamenlijk, per type collectief warmtesysteem of per warmtekavel. Uiteindelijk zullen de toegestane inkomsten per warmtekavel of per type collectief warmtesysteem worden vastgesteld, maar de ontwikkeling daar naar toe zal geleidelijk gaan. De minister bepaalt bij algemene maatregel van bestuur op welk niveau de toegestane inkomsten zullen worden vastgesteld (artikel 7.5, vijfde lid).

Daarna zendt het aangewezen warmtebedrijf de ACM een tariefvoorstel dat is gebaseerd op de door de ACM vastgestelde toegestane inkomsten (artikel 7.6, eerste lid). Dit tariefvoorstel is non-discriminatoir en bevat het in ieder geval een voorstel voor een tarieven ten aanzien van de in het tweede lid genoemde goederen of diensten (artikel 7.6, tweede lid). De ACM beoordeelt het tariefvoorstel en stelt op basis van dit tariefvoorstel de maximale tarieven vast. Daarbij betreft de ACM de eerder door de ACM vastgestelde toegestane inkomsten (artikel 7.6, derde lid). Nadat de maximale tarieven zijn vastgesteld door de ACM zijn er ten slotte een aantal correctiemogelijkheden. Zo kan de ACM het aangewezen warmtebedrijf opdragen het tariefvoorstel te wijzigen of een nieuw tariefvoorstel in te dienen als de tarieven onvoldoende zijn gebaseerd op de toegestane inkomsten of gebaseerd op onjuiste gegevens (artikel 7.6, vierde lid). De ACM kan de tarieven ook op verzoek van het aangewezen warmtebedrijf wijzigen als het warmtebedrijf een

nieuw goed of nieuwe dienst aanbiedt of een bestaand goed of dienst wijzigt (artikel 7.6, vijfde lid). In artikel 7.6, vijfde tot en met achtste lid, zijn regels opgenomen over het verdisconteren van de tarieven in de tarieven voor de volgende reguleringsperiode bij wijziging van de tarieven, te late vaststelling van de tarieven of als het methodebesluit in een bezwaarprocedure of rechterlijke procedure is herroepen.

Boekhoudkundige regels (RAR)

Essentieel voor de hierboven beschreven wijze van tariefregulering, in iedere fase, is dat de ACM over voldoende robuuste en goede kwaliteit kosteninformatie beschikt om daadwerkelijk in staat te zijn om middels deze methodes kostengebaseerde tarieven vast te kunnen stellen. Onderdeel van de reguleringssystematiek en de stapsgewijze implementatie is het verplicht stellen van de 'regulatory accountant rules' (RAR) aan aangewezen warmtebedrijven. Hiermee kunnen de warmtebedrijven juiste en eenduidige informatie aanleveren bij de ACM voor het vaststellen van de kosten.

Hiertoe is in artikel 7.7 een grondslag gecreëerd voor de ACM om 'regulatory accounting rules' (RAR) vast te stellen. Het warmtebedrijf dient informatie te verstrekken op grond van deze boekhoudkundige regels waardoor inzicht verkregen kan worden in de daadwerkelijke kosten gemaakt door het aangewezen warmtebedrijf. Deze informatie dient gecontroleerd te worden door een registeraccountant (artikel 7.7, derde lid). Dit vereist tevens dat 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 7.8 voorgeschreven dat warmtebedrijven een afzonderlijke boekhouding moeten voeren voor de uitvoering van de wettelijke taken.

Behoud van adaptievermogen op wetsniveau

In dit wetsvoorstel is geen expliciete datum vastgelegd waarbij er over gegaan van fase 1 van de tariefregulering naar fase 2 en vervolgens fase 3. Voor de bepaling van de overgang tussen de implementatiefases is van belang dat de warmtemarkt zich in een voldoende stabiele situatie bevindt. Op het moment dat de warmtemarkt nog onvoldoende stabiel is, kan een striktere vorm van tariefregulering er toe leiden dat nieuwe investeringen onvoldoende van de grond komen. 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 bedrijven en verbruikers. Tegelijkertijd kan een te late overgang naar een strenge interpretatie van kostengebaseerde tarieven ertoe leiden dat verbruikers benadeeld worden bijvoorbeeld wegens gebrek aan kosteninnovaties waartoe warmtebedrijven geprikkeld kunnen worden. Op dit moment wordt verwacht dat de overgang van de huidige tariefstelling op basis van een kostengebaseerde correctie van de gasreferentie (fase 1) en een kostengebaseerde referentietarief (fase 2) naar een op kosten gebaseerde tariefmethodiek (fase 3) rond 2030 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 op wetsniveau, bemoeilijkt tussentijdse sturing. Om die reden wordt er in deze wet een methodiek voor de tariefregulering opgenomen die voldoende flexibiliteit en adaptievermogen 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.

8.2. Tariefregulering kleine collectieve warmtesystemen

De hiervoor beschreven reguliere tariefreguleringsystematiek voor collectieve warmtesystemen is om twee redenen niet geschikt voor kleine collectieve warmtesystemen:

1. Het is niet proportioneel om van kleine warmtesystemen te verlangen dat zij dezelfde RAR-regels toepassen. Deze administratieve verplichtingen zouden zich niet verhouden tot de beperkte omvang van deze systemen.
2. Gegeven het te verwachten aantal kleine collectieve systemen zal het voor de ACM niet uitvoerbaar zijn om daarmee rekening mee te houden in het nieuwe tariefreguleringsmodel. De extra toezicht inspanning zou zich eveneens niet goed verhouden tot de effectiviteit ervan.

Dat betekent uiteraard niet dat verbruikers aangesloten op kleine collectieve warmtesystemen zonder tariefbescherming kunnen. Immers, ook bij deze kleine systemen is sprake van gebonden verbruikers met een directe afhankelijkheid van een monopolist, waardoor zij beschermd dienen te zijn tegen te hoge tarieven. In het wetsvoorstel wordt hierin voorzien met een aparte tariefreguleringsystematiek voor kleine collectieve warmtesystemen. Hierin is een evenwicht gezocht tussen de gewenste bescherming van de gebonden gebruiker en de maximaal benodigde uitvoeringslast die hiervoor benodigd is voor de betrokken bedrijven en de ACM, gelet op de omvang van en het aantal kleine warmtesystemen.

In het kort komt de systematiek op het volgende neer.

Het warmtebedrijf van een klein collectief warmtesysteem mag zelf de tarieven vaststellen. Deze zijn gebaseerd op de werkelijke kosten en een redelijk rendement welke wordt vastgesteld door de ACM. Het warmtebedrijf moet transparantie bieden over zijn kosten aan de verbruikers door middel van een gespecificeerd tarievenblad. Daarnaast moet hij de tariefvaststelling laten controleren door een registeraccountant. Als de verbruikers 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. Er geldt voor 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 helpt het risico op mogelijke overwinsten en onredelijke rendementen te verkleinen.

8.3. Tariefregulering levering van warmte aan grootverbruikers

Ook bij grootverbruikers mag het warmtebedrijf op grond van artikel 7.9, eerste lid, zelf de tarieven vaststellen. Deze tarieven reflecteren de werkelijke kosten. De berekeningsmethode en tarieven zijn transparant, non-discriminatoire en gaan uit van een redelijk rendement. Nu de warmtebedrijven door het hanteren van boekhoudkundige regels inzicht moeten geven in alle kosten van het collectieve warmtesysteem en ook de tarieven voor kleinverbruikers steeds meer kostengebaseerd zullen zijn, zullen ook de kosten voor warmtelevering aan grootverbruikers transparant gemaakt moeten worden, opdat de ACM hier toezicht op kan houden. Dat laat onverlet de mogelijkheid van het warmtebedrijf om voor grootverbruikers een eigen prijsstrategie te voeren. Indien er echter sprake is van excessieve beprijzing, gelegen in de monopoliepositie van het warmtebedrijf, kan de ACM ingrijpen,

Hierbij geldt dat het aangewezen warmtebedrijf de eerste vijf 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^o, aan de gemeente heeft gemeld ten behoeve van de inventarisatie van de opt-out. De grootverbruiker hoeft dus gedurende deze eerste vijf jaar niet meer te betalen dan het maximale tarief dat ter informatie is verstrekt aan de grootverbruiker op grond waarvan hij moest beslissen of hij aangesloten wilde worden.

Op grond van artikel 7.9, derde lid, moet het aangewezen warmtebedrijf de tariefstelling laten controleren door een registeraccountant.

Als de grootverbruiker van mening is dat het tarief te hoog is, kan hij de ACM verzoeken om de methodiek die het aangewezen warmtebedrijf hanteert voor het vaststellen van het tarief te

toetsen (artikel 7.9, vierde lid). Aangezien het aangewezen warmtebedrijf gehouden is om de RAR-regels te hanteren, is de ACM in staat om deze tarieventoets uit te voeren. De dreiging van ingrijpen door de ACM zou het risico op overwinsten moeten verkleinen.

8.4. Tariefregulering levering van warmte aan ten hoogste 10 verbruikers als bedoeld in artikel 2.2

Het verbod om warmte te leveren ingevolge artikel 2.2, eerste en derde lid, geldt niet voor een collectief warmtesysteem dat levert aan ten hoogste 10 kleinverbruikers of 10 natuurlijke personen of rechtspersonen met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kW die gezamenlijk warmte afnemen van hun verhuurder of de VvE of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm waarbij deze personen zijn aangesloten.

Ook deze verbruikers 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 de wet wordt hierin voorzien met een aparte tariefreguleringsystematiek voor deze allerkleinste collectieve warmtesystemen.

Het warmtebedrijf mag op grond van artikel 7.11, eerste lid, zelf de tarieven vaststellen. De berekeningsmethode en het tarief moeten transparant en non-discriminatoir zijn en gaan uit van een redelijk rendement.

Als de verbruikers van mening zijn dat het tarief te hoog is, kunnen zij de ACM op grond van artikel 7.11, derde lid, verzoeken om de methodiek die het warmtebedrijf hanteert voor het vaststellen van het tarief te toetsen. Er geldt voor warmtebedrijven die leveren aan verbruikers en personen als bedoeld in artikel 2.2, tweede en vierde lid, 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 huidige Warmtewet worden als gevolg van een beperking van de reikwijdte van de Warmtewet geen tarieven vastgesteld voor warmtelevering door verhuurders aan hun huurders en warmtelevering door VvE's aan de bij hen aangesloten leden. Wel worden er maximumtarieven vastgesteld voor warmtelevering door een warmtebedrijf aan verhuurders, indien de verhuurder deze warmte doorlevert aan haar huurders. Ook worden er maximumtarieven vastgesteld voor warmtelevering door een warmtebedrijf aan VvE's, indien de VvE deze warmte doorlevert aan haar leden. De grondslag hiervoor is opgenomen in de huidige Warmtewet, maar de uitwerking vindt plaats in het huidige Warmtebesluit. Bij die uitwerking in het Warmtebesluit is er voor 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 individuele kleinverbruikers. Deze lijn wordt overgenomen in artikel 7.12.

8.6. Tariefregulering warmtetransportnetten

Voor warmtetransportnetten is in dit wetsvoorstel een eigen systematiek van tariefregulering opgenomen. De uitgangspunten voor tariefregulering zijn gelijk bij warmtetransportnetten en bij collectieve warmtesystemen. Er is in beide situaties sprake van een wettelijk monopolie. Enerzijds moet de regulering daarom waarborgen dat (gebonden) afnemers de zekerheid hebben dat zij niet meer betalen dan nodig is. Anderzijds moet een – in dit specifieke geval – warmtetransportbeheerder de zekerheid hebben dat (efficiënte) kosten inclusief een redelijk rendement zich redelijkerwijs kunnen terugverdienen.

De systematiek zoals voorzien voor collectieve warmtesystemen, die stapsgewijs toe groeien naar een kostengebaseerde tariefssystematiek, 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. 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 praktisch bijvoorbeeld lastig vorm te geven. Ook internationaal zijn er niet echt vergelijkbare systemen.

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 vastgesteld inkomstenplafond, de toegestane inkomsten, en de warmtetransportbeheerder de ruimte te geven deze inkomsten te verdienen in 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 reguleringsperiode van 3 tot 5 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. Jaarlijks dient de warmtetransportbeheerder een transporttariefvoorstel in. De warmtetransportbeheerder kan voor verschillende producten differentiëren in de tarieven, voor zover de achterliggende kosten en risico's voor het systeem verschillen. Een voorbeeld hiervan zijn producten voor zogenoemde 'launching customers'. Dit zijn klanten die commitment afgeven voor het gebruik van nieuw aan te leggen leidingonderdelen. Door dit commitment krijgt de aanleg van die leidingdelen een wezenlijk ander risico voor de warmtetransportbeheerder en daarmee andere kosten voor het systeem als geheel. De warmtetransportbeheerder kan in deze situatie voor producten en diensten andere tarieven en voorwaarden vaststellen, dan voor producten zodra het systeem is aangelegd en in gebruik is. De warmtetransportbeheerder differentieert de tarieven ten minste naar aparte diensten voor een aansluiting, het transport van warmte en het meten. 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

De artikel 8.1 geregelde informatieplicht is van wezenlijk belang voor een goede uitvoering van deze wet. De minister, de ACM en burgemeester en wethouders hebben (handhavings)bevoegdheden op grond van deze wet. Om deze naar behoren uit te kunnen oefenen is het van belang dat gegevens of inlichtingen verlangd kunnen worden van partijen. De in dit artikel opgenomen informatieplicht moet ruim worden opgevat. Voldoende is dat de door de minister, ACM of burgemeester en wethouders gevraagde informatie kan bijdragen aan een goede uitvoering van de opgedragen bevoegdheden. Onder de informatieplicht valt ook het verschaffen van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Het vierde lid bevat een waarborg dat deze vertrouwelijke gegevens uitsluitend worden gebruikt voor de uitvoering van deze wet.

10. Toezicht en handhaving

10.1. Algemeen

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

Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de wettelijke taken en

verplichtingen van warmtebedrijven ten aanzien van de levering van warmte, de bepalingen met betrekking tot de leveringszekerheid, duurzaamheid en CO₂ normen en op de verplichtingen van warmtebedrijven met betrekking tot de tariefregulering.

Het toezicht van burgemeester en wethouders richt zich op de verboden van artikel 2.2, eerste en derde lid, om warmte te transporteren en te leveren. Daarnaast houden burgemeester en wethouders 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.

10.2. Handhavingsbevoegdheden ACM

Voor de handhaving beschikt de ACM over verschillende instrumenten. In de eerste plaats beschikt de ACM ingevolge artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt over de bevoegdheid om een bindende aanwijzing op te leggen. Daarnaast kan de ACM op basis van artikel 9.2, eerste lid, voor alle bepalingen waarop zij toezicht houdt een bindende gedragslijn 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, en dat bij een bindende aanwijzing hier wel sprake van moet zijn. 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 op grond van artikel 9.3, eerste lid, over de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen voor zover het hier een overtreding betreft waarop de ACM toezicht houdt. Ook de naleving van voorschriften kunnen worden afgedwongen door het opleggen van een last onder dwangsom. Tot slot kan de ACM, een bestuurlijk boete opleggen voor de in artikel 9.4, eerste lid, genoemde artikelen.

In de artikelen 9.3, vierde lid, en 9.4, tweede lid, is een specifieke bepaling opgenomen ten aanzien van de CO₂ norm opgenomen in artikel 2.16. De ACM kan bij overtreding van deze norm een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Een aangewezen warmtebedrijf handelt niet meer in strijd met artikel 2.16, eerste lid, op het moment dat aan alle op dat moment geldende normen wordt voldaan. Voorkomen moet worden dat een onbeperkte stapeling van handhavende maatregelen plaats kan vinden. Door de artikelen 9.3, vierde lid, 9.4, tweede lid, is het niet mogelijk een tweede last onder dwangsom of een tweede bestuurlijke boete op te leggen voor de eerste vijf jaren na de eerste overtreding van een CO₂ norm. Indien bijvoorbeeld in jaar t+1 de norm van jaar t=0 en jaar t+1 overschreden wordt, volgt er slechts één maatregel, bijvoorbeeld een last onder dwangsom. Dit geldt voor de eerste vijf jaar na de eerste overschrijding op t=0.

10.3. Handhavingsbevoegdheden burgemeester en wethouders

De meest ingrijpende bevoegdheid van burgemeester en wethouders is het intrekken van de aanwijzing, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, of ontheffing, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, en 4.2, eerste lid. Dit kan een te vergaande maatregel zijn bij overtreding van een bepaling van dit wetsvoorstel. Daarom krijgen burgemeester en wethouders daarnaast de beschikking over een handhavingsinstrumentarium om te kunnen ingrijpen bij overtredingen. Ook burgemeester en wethouders krijgen de bevoegdheid om een bindende gedragslijn op te leggen voor alle bepalingen waar zij toezicht op houden (artikel 9.2, tweede lid). Daarnaast krijgen burgemeester en wethouders de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen voor zover het hier een overtreding betreft waarop burgemeester en wethouders toezicht houden. Ook de naleving van voorschriften kunnen worden afgedwongen door het opleggen van een last onder dwangsom. Daarnaast hebben zij de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor de in artikel 9.4, derde lid, genoemde artikelen.

10.4. Gedogen metingen

De ACM is belast met het toezicht op de bij of krachtens in artikel 9.1, eerste lid, genoemde artikelen. Ter uitvoering van zijn toezichtstaak dient de ACM in staat te zijn, door het uitvoeren van metingen, te controleren of warmtebedrijven zich houden aan hun verplichtingen inzake het leveren van warmte met een bepaalde minimum- en maximumtemperatuur. Tevens kan het

gewenst zijn dat de ACM in het kader van zijn uitvoerende taken op grond van deze wet metingen kan verrichten bij een producent, producent van restwarmte, warmtetransportbeheerder en een verbruiker. Op grond van artikel 9.6 wordt de ACM de mogelijkheid gegeven metingen ter uitvoering van haar taken op grond van deze wet te verrichten.

11. Geschilbeslechting

11.1. Voorwaarden restwarmte

Een warmtebedrijf, warmtetransportbeheerder of een producent van restwarmte kan aan de ACM een geschil voorleggen over de voorwaarden waarop restwarmte geleverd wordt. Dit kan gaan over de hoogte van de kosten, bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, over de overeenkomst met de producent van restwarmte of de uitvoering van deze overeenkomst. In de overeenkomst worden vaak technische voorwaarden vastgelegd, zoals de temperatuur, druk en waterkwaliteit van de geleverde warmte, maar ook zaken als de looptijd. De beslissing van de ACM is bindend tenzij een partij het geschil binnen zes weken na vaststelling aan de civiele rechter voorlegt.

11.2. Leveringsovereenkomst

Artikel 10.2 van dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van geschilbeslechting door een onafhankelijke geschillencommissie, onverminderd de bevoegdheid van de burgerlijk rechter. Een verbruiker heeft het recht om zich met conflicten die voortvloeien uit de warmteleveringsovereenkomst te wenden tot een laagdrempelige onafhankelijke geschillencommissie. In artikel 10.2, tweede lid, is bepaald aan welke eisen de procedure bij de geschillencommissie moet voldoen. Het artikel bepaalt dat verbruikers geschillen via een snelle, transparante, eenvoudige en goedkope procedure door een onafhankelijke geschillencommissie moeten kunnen laten beslechten.

Door de wet 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 huidige Warmtewet. Huurders en andere leden van de VvE die warmte afnemen van hun verhuurder of VvE kunnen dus geen aanspraak maken op de rechtsbescherming van dit artikel. Zij worden echter op grond van de bepalingen van het huurrecht reeds beschermd tegen mogelijk machtsmisbruik van de verhuurder die warmte levert. Leden van een VvE worden ook beschermd op grond van de structuur van de VvE.

12. Rechtsbescherming

12.1. Rechtsbescherming tegen besluiten van de ACM en gemeenten

De rechtsbescherming tegen besluiten van de ACM op grond van de huidige Warmtewet is geregeld in de als 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 huidige 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 14.10, onderdelen B tot en met D, 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 gemeenten additionele bevoegdheden gegeven om in verschillende fases van de totstandkoming en tijdens de exploitatie van het collectief warmtesysteem (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 huidige Warmtewet wordt in dit wetsvoorstel 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 gehandhaafd. Tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam staat vervolgens hoger beroep open bij het CBb.

12.2. Representatieve organisaties

In artikel 11.1 wordt voorgesteld dat een representatieve organisatie belanghebbend is bij een besluit (niet zijnde een beschikking) dat op grond van dit wetsvoorstel wordt genomen. Verder wordt in artikel 11.2 geregeld dat het CBb op verzoek van een representatieve organisatie kan bevelen dat een inbreuk door een warmtebedrijf die de inbreuk maakt wordt gestaakt. In artikel 1 wordt een inbreuk gedefinieerd als het handelen of nalaten van een warmtebedrijf dat in strijd is met artikel 7.1, eerste lid, en dat nadeel toebrengt aan de collectieve belangen van verbruikers. Het CBb kan eveneens worden verzocht het warmtebedrijf dat de inbreuk maakt te veroordelen tot het openbaar maken of openbaar laten maken van de beschikking. Het CBb bepaalt wie de kosten hiervoor draagt en op welke wijze het openbaar dient te worden gemaakt. De geschillen die gerelateerd zijn aan artikel 11.2, eerste en tweede lid, worden bij uitsluiting door het CBb beslist.

13. Overige bepalingen

13.1. Verbod provincies/gemeenten om regels te stellen

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een uitputtende regeling voor de regulering van collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten in het belang van een betrouwbare, betaalbare en CO₂-arme warmtevoorziening te geven. In artikel 13.1 wordt daarom geregeld dat gedeputeerde staten, provinciale staten, burgemeester en wethouders 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. Om duidelijk te maken welke onderwerpen binnen de reikwijdte van deze wet vallen, is een opsomming gegeven waarbij is aangesloten bij de terminologie van de wet.

Door artikel 13.1 kunnen de genoemde bestuursorganen geen verordening vaststellen met daarin regels over bijvoorbeeld de levering van warmte in aanvulling op de 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 collectieve warmtevoorziening. Daaronder worden ook begrepen regels over een collectieve warmtevoorziening met een ander motief dan de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en CO₂-arme warmtevoorziening. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld op grond van de Omgevingswet straks 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 normstelling in artikel 2.16, eerste lid, ten aanzien van de CO₂-uitstoot geldt dat dit wetsvoorstel zich beperkt tot CO₂-equivalenten ten gevolge van de levering van warmte door een warmtebedrijf in een warmtekavel. Het is niet de bedoeling dat een bestuursorgaan strengere eisen gaat stellen of maatregelen gaat voorschrijven (aan productiefaciliteiten of het exploiteren

van een buisleiding) met als doel de CO₂-uitstoot die gemoeid is met de levering van warmte verder terug te brengen dan in dit wetsvoorstel voorgeschreven. Dit beperkt de bevoegdheden die geboden worden in het Besluit activiteiten leefomgeving, omdat het de investeringszekerheid voor zowel warmtebedrijven als verbruikers in gevaar kan brengen en het ondermijnt de betaalbaarheid van het systeem. De normen aan de CO₂-uitstoot in 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 collectief warmtesysteem blijven daarmee onverkort van toepassing. Ook kunnen er milieueisen gesteld worden ten behoeve van andere onderwerpen, als bijvoorbeeld de uitstoot van fijnstof of andere moleculen dan CO₂-equivalenten. Ook blijven de artikelen die voorzien in een informatiebehoefte van toepassing.

Daarnaast kunnen ook CO₂-eisen gesteld worden aan faciliteiten met als doel de CO₂-uitstoot 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.

13.2. Vergoeding besluiten

Artikel 13.2 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 het vergoeden van de kosten die zijn verbonden aan het uitvoeren van de gevraagde handelingen. Hoger dan de daarmee verbonden kosten zullen de vergoedingen niet zijn. Het verschuldigde bedrag kan worden ingevorderd bij dwangbevel. De kosten die ACM maakt ter uitvoering van dit wetsvoorstel kunnen in rekening worden gebracht op basis van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

14. Overgangsrecht

14.1 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 situaties van collectieve warmtelevering, waarop de huidige 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 warmtesystemen gelden. Op onderdelen kan een (generieke) overgangstermijn aan de orde zijn. De overgang van de bestaande tariefregulering gebaseerd op de gasreferentie naar een tariefmethodiek gebaseerd op efficiënte kosten zal zeker enige jaren vergen, zoals in het voorgaande is toegelicht.

14.2 Vaststelling warmtekavel en aanwijzing huidige warmtebedrijven

Ten aanzien van de bepaling voor het vaststellen van een warmtekavel en het aanwijzen van een warmtebedrijf bevatten de overgangsbepalingen de volgende uitgangspunten:

a. Het gebied waar een bestaand collectief warmtesysteem ligt, op basis van bijvoorbeeld een bestuursrechtelijk besluit of een overeenkomst (zoals een concessie), wordt omgezet naar een warmtekavel (artikel 14.2). Voor de bepaling van de omvang van het kavel wordt aangesloten bij de afbakening die hiervoor in het vigerende bestuursrechtelijk besluit of overeenkomst is gegeven. Indien een bestuursrechtelijk besluit of een overeenkomst ontbreekt, wordt op grond van artikel 14.2, tweede lid, als warmtekavel beschouwd het fysieke gebied waarin de warmtelevering door een natuurlijk persoon of rechtspersoon feitelijk plaatsvindt.

b. Een soortgelijke overgangsbepaling is van toepassing op bestaande warmtebedrijven (artikel 14.3). Het warmtebedrijf dat door een bestuursrechtelijk besluit of een overeenkomst het recht heeft verkregen warmte te leveren, is het warmtebedrijf dat is aangewezen voor het op grond van artikel 14.2 vastgestelde warmtekavel. De bestaande beperkingen of voorschriften die aan het

besluit of de voorwaarden 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 in dit wetsvoorstel. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om voorschriften over verduurzaming te hanteren die in strijd zijn met de prestatienorm CO2 reductie uit artikel 2.16. Burgemeester en wethouders stellen deze beperkingen en voorschriften vast (artikel 14.3, tweede en derde lid). Voor de situatie dat een besluit of overeenkomst ontbreekt is in artikel 14.4 een bepaling opgenomen.

Alleen ten aanzien van de duur van de aanwijzing is in het wetsvoorstel een specifieke regeling opgenomen. Voor de situatie dat in een besluit of overeenkomst het recht is verleend warmte te leveren voor een bepaalde tijd, dan wordt deze overgenomen in de nieuwe aanwijzing. Daarbij geldt dat als deze termijn meer dan 30 jaar bedraagt, de aanwijzing voor 30 jaar geacht wordt te zijn verleend (artikel 14.3, vierde lid, onderdeel a). Heeft een warmtebedrijf bijvoorbeeld een concessie voor warmtelevering verkregen voor 30 jaar, waarvan de eerste 12 inmiddels verstreken zijn, dan zal de aanwijzing op basis van het onderhavige wetsvoorstel een looptijd krijgen van de resterende 18 jaar. Heeft een warmtebedrijf een concessie verkregen voor 60 jaar maar er zijn nog maar 2 jaar verstreken dan wordt de duur 30 jaar. Ontbreekt een dergelijke einddatum of is in een bestaande situatie een recht verkregen voor onbepaalde tijd dan wordt de duur van de aanwijzing vastgesteld op 30 jaar (artikel 14.3, vierde lid, onderdeel b).

Als een overeenkomst of besluit is waarin het warmtebedrijf het recht heeft verkregen om warmte te leveren ontbreekt, krijgt het warmtebedrijf dat feitelijk warmte levert op het warmtekavel een aanwijzing voor de duur van 30 jaar (artikel 14.4, tweede lid).

Op basis van de overgangsbepalingen zijn er meerdere overgangsroutes voor bestaande collectieve warmtesystemen denkbaar:

1. Voortzetten van de bestaande situatie (status quo)

Het zittende warmtebedrijf blijft warmte leveren via een bestaand warmtesysteem binnen een reeds aan het warmtebedrijf toegekend en afgebakend gebied (het warmtekavel). Er worden geen of beperkt nieuwe aansluitingen voorzien op basis van het beschikbare warmtesysteem. Veel bestaande WKO-systemen zullen bijvoorbeeld aan deze situatie voldoen, omdat deze systemen al aangelegd op een maximale (efficiënte) capaciteit.

2. Groei binnen het bestaande warmtekavel (inbreiding)

Het zittende warmtebedrijf blijft warmte leveren op basis van een bestaand warmtesysteem binnen een reeds aan het warmtebedrijf toegekend en afgebakend gebied (het warmtekavel). Binnen dat warmtekavel wordt een substantiële groei van het aantal aansluitingen voorzien, dat kan worden gerealiseerd met het beschikbare warmtesysteem als basis. Deze situatie doet zich onder meer voor als een zittend warmtebedrijf in het verleden een concessie heeft verkregen om een (deel van een) gemeente van een collectief warmtesysteem te voorzien.

3. Expansie vanuit het bestaande warmtekavel (uitbreiding)

Het zittende warmtebedrijf blijft warmte leveren binnen een reeds aan het warmtebedrijf toegekend en afgebakend gebied (het warmtekavel) overeenkomstig de daarvoor geldende afspraken. Tevens wordt een substantiële groei van het aantal aansluitingen voorzien *buiten* het warmtekavel, met het bestaande warmtesysteem als basis voor de gewenste uitbreiding.

Als het hier gaat om een significante wijziging van het warmtekavel kan deze uitbreiding gerealiseerd worden door een afzonderlijk warmtekavel vast te stellen. Indien het zittende warmtebedrijf ook voor dit warmtekavel aangewezen zal worden is het op grond van 2.1, vierde lid, onderdeel b, mogelijk de warmtekavels samen te voegen en de aanwijzing voor de samengevoegde kavels te laten gelden (artikel 2.4, eerste lid, onderdeel c).

Als het gaat om een niet significante vergroting van het warmtekavel dan kan het bestaande warmtekavel van het zittende warmtebedrijf worden vergroot op grond van artikel 2.1, tweede lid, onderdeel a. Voorwaarde is dat het aangewezen warmtebedrijf heeft ingestemd met de vergroting.

Gevolg van de vergroting van het warmtekavel is dat burgemeester en wethouders de aanwijzing op grond van artikel 2.4, eerste lid, onderdeel a, wijzigen waardoor het warmtebedrijf ook voor de vergroting van het warmtekavel wordt aangewezen.

4. Ontwikkeling van meerdere warmtekavels (buren)

Het zittende warmtebedrijf blijft warmte leveren binnen het warmtekavel. Tevens wordt er door de gemeente een nieuw naastliggend warmtekavel vastgesteld, waarvoor een nieuw warmtebedrijf wordt aangewezen. Dat kan ook het warmtebedrijf van een bestaand warmtekavel zijn.

Uitgangspunt van deze route is dat de warmtekavels op basis van zelfstandige functionerende warmtesystemen worden ontwikkeld, die voldoen aan de wettelijke criteria die daarvoor gelden. Het vaststellen van meerdere kavels naast elkaar vindt in beginsel alleen plaats als dit effectief bijdraagt aan de realisatie van de publieke belangen bij collectieve warmtelevering. Onderlinge afspraken over koppeling van en toegang tot verschillende systemen kunnen bijdragen aan efficiëntie en betrouwbaarheid. In dat geval zijn de bepalingen voor derdentoegang van toepassing zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Ook is het mogelijk de warmtekavels samen te voegen (artikel 2.1, derde lid, en artikel 2.4, eerste lid, onderdeel c).

14.3 Economisch eigendom

In artikel 14.5 is voorgesteld is in lijn met artikel 2.28 te regelen dat het op grond van het overgangsrecht aangewezen warmtebedrijf vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet beschikt over het economisch eigendom van het warmtenet. Voor een toelichting op het belang dat het aangewezen warmtebedrijf beschikt over economisch eigendom wordt verwezen naar paragraaf 3.6.10.

14.4 Bestaande kleine collectieve systemen

Ook warmtebedrijven met een klein collectieve warmtesysteem worden op grond van artikel 14.3, eerste lid, of artikel 14.4, eerste lid, een aangewezen warmtebedrijf voor het warmtekavel waarop zij warmte leveren. Warmtebedrijven met een klein collectief systeem kunnen vervolgens op grond van artikel 14.6 een ontheffing aanvragen. Deze ontheffing wordt alleen afgewezen als het geen een 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.

14.5 Bestaande warmtelevering door verhuurders en VvE's

Verhuurders en VvE's, die door middel van zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem warmte leveren aan hun huurders of leden van de VvE, melden dit zo spoedig mogelijk aan burgemeester en wethouders. In artikel 14.7, derde lid, is bepaald dat zij worden geacht een ontheffing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid verkregen te hebben. Hierdoor zijn de artikelen 4.3 tot en met 4.6 van toepassing op deze verhuurders en VvE's.

15. Lessen buitenland

15.1. Algemeen

De motie Sienot verzoekt om lessen uit het buitenland over de marktordening van de warmtemarkt te verwerken in het wetsvoorstel.⁹ Landen met een hoge concentratie collectieve warmtesystemen zijn vooral 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 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 Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 30 196, nr. 665

In algemene zin 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 wet- en 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 te over te nemen. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de beschikbaarheid en vooral ook de prijs van aardgas in Denemarken aanmerkelijk verschilt van Nederland. Warmte is er sinds de jaren '70 als de meer aantrekkelijke optie voor de consument gepositioneerd. Alleen al om dit verschil ligt het niet voor de hand om het Deense model te gebruiken als blauwdruk voor Nederland. Dat betekent dat voor (onderdelen) van buitenlandse modellen eerst gekeken moet worden in hoeverre ze passen en werkbaar zijn voor de Nederlandse situatie. De bruikbare elementen uit buitenlandse wetgeving zijn – naast de algemene lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen in andere landen – hieronder toegelicht.

15.2. Marktordening

Splitsing/derdentoeegang

In geen van de onderzochte landen wordt splitsing of open toegang voor warmtebedrijven wettelijk afgedwongen. Enkele landen die dit serieus hebben overwogen en er onderzoek naar hebben gedaan, zijn van het idee teruggekomen. Bij 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 (2012) zijn de situaties waaronder dergelijke concurrentie met succes kan worden toegepast beperkt en zijn kostenstijgingen te verwachten wanneer distributie wordt losgekoppeld van andere warmteactiviteiten.¹⁰ Deze kosten zouden het gevolg zijn van de toegenomen eisen voor metingen en administratie en 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.¹¹ Ook de derdentoeegang van bronnen tot netten wordt slechts mondjesmaat gereguleerd en blijft meestal beperkt tot 'onderhandelde toegang', zoals dat in de laatste wijziging van de Warmtewet al is opgenomen. 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 bron toch niet past. In het wetsvoorstel wordt daarom, ook met het oog op ervaringen in het buitenland, voorgesteld om geen scheiding aan te brengen tussen levering en transport en regulering voor derdentoeegang te beperken tot 'onderhandelde toegang'.

15.3. Beleid/governance

Rol gemeenten

Een bestendige ontwikkeling van collectieve warmtesystemen 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 er voor 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/economische criteria, in belangrijke mate waar en wanneer een collectief warmtesysteem wordt aangelegd. De invulling van de warmteplanning in het conceptwetsvoorstel sluit goed aan op de gestructureerde en planmatige benadering in Denemarken en Estland.

Warmteplanning

¹⁰ Sweden Ministry of Industry. (2012). Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder. dnr N2012/1676/E

¹¹ Bundeskartellamt (2012), Competition deficits in district heating markets - Bundeskartellamt reports on findings of sector inquiry into district heating

In beide genoemde landen wordt gewerkt met warmtezones: gebieden waarvan is vastgesteld dat een collectief warmtesysteem 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 het wetsvoorstel wordt daarom ook 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 opt-out. 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 huishoudens een alternatieve keuze te geven is deze plicht sinds 2019 afgeschaft.

Kennis en capaciteit

Uit de analyse is ook gebleken dat kennis en expertise van groot belang zijn om de uitrol van warmtenetten 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 met het zogeheten HDNU-programma. 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 ECW wordt ingericht.

15.4. Eigendom warmtebedrijven

In de meeste onderzochte landen bestaat de warmtemarkt uit een mix van publieke en private spelers. Zweden heeft in de jaren '90 de warmtemarkt geliberaliseerd, waardoor er naast gemeentelijke ook steeds meer private bedrijven actief zijn. In Estland wordt de markt gedomineerd door ongeveer 10 bedrijven, maar in totaal staan er meer dan 200 geregistreerd. In Duitsland zijn er voorbeelden dat eerder geprivatiseerde warmtebedrijven weer in publieke handen worden genomen. Denemarken heeft bovengemiddeld veel coöperaties en daarnaast ook publieke warmtebedrijven. De samenstelling van de warmtesector is in veel gevallen het gevolg van bredere politieke keuzen – met betrekking tot de mate van liberalisering van de energiemarkt en de gemeentelijke rol van gemeenten in de energievoorziening – die de overheid in het verleden

heeft gemaakt. Net als in andere landen is ook bij het opstellen van dit wetsvoorstel rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de warmtesector in Nederland.

15.5. Tariefregulering

Om warmteconsumenten 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 warmtepunten 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 formuleren van boekhoudkundige vereisten maakt ook onderdeel uit van de verdere uitwerking van lagere regelgeving die volgt uit het wetsvoorstel.

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 warmtenetten 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.¹² 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.

15.6. Duurzaamheid

In landen met een volwassen markt worden collectieve warmtesystemen voornamelijk gevoed met fossiele bronnen. Deze landen staan voor de grote uitdaging om hun warmtenetten te verduurzamen. De beoogde verduurzaming wordt in deze landen voornamelijk gestimuleerd door belastingvoordelen of subsidies voor CO₂-arme warmtebronnen. In Denemarken wordt (duurzame) warmte ook als een aantrekkelijke optie gepositioneerd door de hoge gasprijs. In het Verenigd Koninkrijk waar de groei van duurzame warmtenetten bij moet gaan dragen aan nationale klimaatdoelen, is 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 CO₂-uitstoot van warmtenetten. Estland heeft wel specifieke duurzaamheidsambities voor warmtenetten (80% duurzame opwek in 2030), maar het ontbreekt nog aan concrete plannen hoe dit gerealiseerd moet worden. Door een jaarlijkse norm vast te stellen tot aan 2030 loopt Nederland dus voorop.

¹² Competition and Market Authority (CMA) (2018), Heat networks market study

15.7. Leveringszekerheid

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 het warmtekavel aandacht te besteden aan de beschikbaarheid van warmtebronnen.

Integrale verantwoordelijkheid

De keuze om het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk te maken voor leveringszekerheid is mede ingegeven door dat warmtebedrijven in veel gevallen geïntegreerd zijn. Deze nauwe verwevenheid tussen productie, transport en levering zie je terug in veel Europese landen. 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.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,