



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



Geachte minister Wiebes,

Op 22 juni 2020 heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtevoorziening (WCW) opengesteld voor consultatie. Wij hebben met belangstelling het wetsvoorstel gelezen en maken graag gebruik van deze mogelijkheid om hierop te reageren.

De gezamenlijke gemeenten, verenigd in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gezamenlijke provincies, verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben de afgelopen maanden intensief en vruchtbaar overleg gevoerd met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over het voorliggende wetsvoorstel. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende voorstellen die gemeenten en provincies hebben geformuleerd voor effectievere doorwerking in dit voorstel zijn opgenomen. Gemeenten en provincies zijn tevreden over dit intensieve proces en kijken er naar uit dit ook de komende periode voor te zetten. Over de daadwerkelijke invulling en uitwerking van de besproken punten rondom de wet Collectieve Warmtevoorziening blijven we namelijk ook de komende tijd in gesprek met EZK. Deze consultatie-inbreng is dan ook een handreiking voor het verdere vervolg van dit traject.

Tijdens het Bestuurlijk Overleg van 16 juni hebben wij met u een aantal afspraken gemaakt. Deze hebben geresulteerd in onderstaande drie vragen die in de consultatie worden gesteld:

1. Onder welke voorwaarden kan de integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering worden ingevuld, indien het warmtenet niet in eigendom is van het aangewezen warmtebedrijf?
2. Aan welke (aanvullende) voorwaarden zou een netwerkbedrijf moeten voldoen indien zij het warmtenet van een collectief warmtesysteem verzorgt?
3. Welke nadere regels voor toegang tot warmtesystemen zijn wenselijk om koppeling van warmtesystemen van verschillende warmtebedrijven mogelijk te maken?

In het Klimaatakkoord hebben onder andere het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, woningcorporaties en energiebedrijven met elkaar afgesproken om de gebouwde omgeving vrijwel CO2 vrij te maken. Het verduurzamen van de warmtevoorziening in gebouwen speelt daarbij een grote rol. Ruim acht miljoen gebouwen moeten op een andere manier worden verwarmd,

waarvan 1,5 miljoen uiterlijk in 2030. Naar verwachting zal ongeveer de helft hiervan op een warmtenet aangesloten worden. Dit vraagt om een marktordening die dit mogelijk maakt. Een marktordening die invulling geeft aan de publieke belangen: duurzaamheid, betrouwbaarheid, betaalbaarheid en energierechtvaardigheid. Een marktordening waar de gebruiker centraal staat en zich goed verhoudt tot het bredere omgevingsbeleid. Een ondersteunende marktordening zorgt voor een snelle uitrol van warmtenetten om de beoogde doelstellingen te halen. Warmte staat niet op zichzelf. Wij zien warmte als onderdeel van een totaal energiesysteem. Een systeem dat aan grote veranderingen onderhevig is en vraagt om een integrale benadering over de verschillende modaliteiten, warmte, elektriciteit en gassen, heen. De WCW zet een stap in de richting naar deze marktordening, maar zou in onze ogen op verschillende punten beter kunnen. Om de beoogde doelen te bereiken zijn bovendien naast de WCW ook flankerend beleid, mensen en bekostiging nodig.

Deze formele consultatie willen wij gebruiken om te reageren op verschillende punten in het wetsvoorstel waarbij ook de invulling van de drie in het Bestuurlijk Overleg gemaakte afspraken voor ons van belang zijn om met vertrouwen in een goede afloop met deze warmtewet aan de slag te kunnen gaan. Over een deel van de punten in deze consultatie-inbreng hebben wij in bestuurlijk overleg afspraken gemaakt, maar deze hebben nog niet altijd hun weg gevonden in de wetteksten. Onderstaande voorstellen kunnen in de gevallen dat er al afspraken gemaakt zijn gezien worden als een voorstel voor de nadere uitwerking van de afspraak in de wet.

In onze zienswijze gaan we achtereenvolgens in op:

1. Het langetermijnperspectief en de daarbij horende systeemkeuzes
2. De borging van de publieke belangen
3. De uitvoeringspunten
4. De relatie met aanpalende trajecten

Ad. 1. Langetermijnperspectief:

Inleiding

De WCW is onlosmakelijk verbonden aan veranderingen in het bredere energiesysteem. Dit energiesysteem gaat de komende jaren sterk veranderen: van fossiel naar duurzaam, van centraal naar decentraal en van consument naar prosumers.

Er komen meer energiedragers, systemen worden lokaler en wisselen energie met elkaar uit. Duurzame bronnen produceren niet altijd gelijktijdig energie in relatie tot de warmtevraag. Dit betekent dat de onderlinge afhankelijkheid binnen het energiesysteem toeneemt. Daarom zien wij de WCW als een transitiewet die de mogelijkheid en de ruimte biedt om toe te werken naar een integraal energiesysteem. Daarbij is het van belang dat toekomstige ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt door nu een marktordening voor warmtenetten te kiezen en vast te leggen die de benodigde vrijheidsgraden kent. We staan namelijk aan het begin van de transitie naar een CO₂-arme gebouwde omgeving. We leren wat daarvoor nodig is, onder andere in de proeftuinen aardgasvrije wijken. De ervaringen die daar worden opgedaan, moeten worden benut om de passende randvoorwaarden voor de energietransitie vorm te geven.

Ruimte binnen het energiesysteem-/landschap

Zoals is aangegeven in uw brief aan de Tweede Kamer op 22 juni 2020 moet de WCW gemeenten meer regie geven op de warmtetransitie. Om dit te bereiken is het van belang dat deze wet

ook ruimte biedt voor veranderingen in het energiesysteem en rekening houden met onzekerheden door de mogelijkheid te bieden hierop in te spelen. Gezien de setting van: (lokale) warmtebronnen, warmtenet versus afnemers (grootverbruikers voor industriële, agrarische toepassingen en kleinverbruikers) en verschillen tussen de warmtekavels, is ruimte nodig voor lokaal maatwerk. U geeft in uw kamerbrief aan om diverse organisatievarianten mogelijk te willen maken, zodat een diverse markt met private en publieke warmte(netwerk)bedrijven (en samenwerkingsvormen) kan ontstaan. Voor de invulling van de regierol is het van groot belang (industriële en zakelijke) grootverbruikers met structurele afhankelijkheid mee te nemen in de WCW.

Het draagvlak onder eindgebruikers is cruciaal. Gebruikers willen in toenemende mate een vorm van (mede)zeggenschap in de energievoorziening in hun buurt. Dat uit zich ook in lokale kleinschalige collectieve oplossingen die veel groter zijn dan de genoemde bovengrens van 500. Deze mogelijkheden zien wij graag toegevoegd in de WCW, waarbij de kleinschalige initiatieven ook moeten voldoen aan de doelen van deze wet.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij verzoeken u om het 'integraal verantwoordelijke warmtebedrijf' te introduceren in de WCW als een warmtebedrijf dat ten minste de levering van warmte voorziet. Een warmtebedrijf dat echter niet per definitie ook het distributienet of de bron in eigendom hoeft te hebben. In de bijlage gaan wij in op de voorwaarden onder welke wij dit onderscheid tussen levering en distributie én tussen privaat en publiek transport- en distributienet borgen bij warmtenetten die al gerealiseerd of in oprichting zijn.

In de WCW is paragraaf 12 'experiment' nog niet ingevuld. Wij verzoeken u om deze paragraaf samen met gemeenten en provincies in te vullen, zodat wij de optimale ruimte krijgen om de regierol effectief in te kunnen vullen, voor lokaal maatwerk en (bewoners)initiatieven.

Wij verzoeken u om warmtenetten in de gebouwde omgeving in samenhang te zien met de netten in de glastuinbouw en van industriële grootverbruikers vanwege de gezamenlijke netten en bronnen.

Rol netwerkbedrijf en netbeheerder

Diverse onderzoeks- en adviesinstituten adviseren de regering om warmtenetten een meer publiek karakter te geven, of hiervan zelfs een nutsvoorziening te maken, zoals bij elektriciteit en gas het geval is¹.

De energietransitie vraagt om een verdergaande integratie van de verschillende modaliteiten in het energiesysteem. Derhalve is er behoefte aan een partij die zicht heeft op de technische en financiële aspecten op korte en lange termijn. Dit is nodig om invulling te geven aan deze integratie en maakt het mogelijk verstandige investerings- en vervangingsbeslissingen te nemen.

Er is ook behoefte aan een coördinerende rol van een publieke partij die gemeenten en provincies ondersteunt in het maken van onafhankelijke keuzes over de verschillende modaliteiten en

¹ Warm aanbevolen – Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018), Sturen op sociale waarde van infrastructuur – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018), Via Parijs: Een ontwerpverkenning naar een Klimaatneutraal Nederland – College van Rijksadviseurs (2019), Regulering van de Nederlandse warmtevoorziening – SEO en Ecorys (2020)

door de keten heen. De mogelijkheid om het netwerkbedrijf een rol te geven, betekent dat zij voor warmtekavels een logische partij kan zijn om ook de warmte-infrastructuur bij onder te brengen zodat deze infrastructuur onafhankelijk kan worden beheerd. Op de langere termijn kan dit een netbeheerder zijn die dan naast het elektriciteitsnet- en/of gasnet een additioneel energienet te beheren krijgt.

Door een rol voor het netwerkbedrijf mogelijk te maken in de WCW wordt het in de toekomst eenvoudiger het goed functioneren van het integrale systeem te borgen en daarnaast de kosten te beheersen en zo nodig bij te sturen in de te maken keuzes.

We weten dat de verschillende visies over een warmtenet in publieke handen binnen het korte tijdsbestek tot de invoering van de WCW niet definitief te slechten valt. We willen voorkomen dat er door nu bepalingen in wetsvoorstel op te nemen deuren worden gesloten. Wij verzoeken u dan ook de mogelijkheden voor een publieke rol van een netbeheerder open te houden om de integratie van de verschillende modaliteiten in het energiesysteem mogelijk te maken.

Wij delen de opvatting van de minister dat het goed regelen van de integrale verantwoordelijkheid over de gehele warmteketen belangrijk is en ook met een onafhankelijke warmtenetbeheerder moet zijn geborgd. Wij zijn ervan overtuigd dat het mogelijk is om dit ook dan goed te regelen en dat dit in de praktijk al plaats vindt. Wij delen onze ideeën en ervaringen hieromtrent graag met u, zie hiervoor de bijlage.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij verzoeken u om in de WCW maatwerk mogelijkheden op te nemen voor de 'governance'. Wij stellen voor om in de WCW het mogelijk te maken dat het netwerkbedrijf – dat gelieerd is aan de publieke netbeheerder voor elektriciteit en gas – verantwoordelijk kan zijn voor een collectief warmtesysteem en een rol kan vervullen in de verdere integratie van de modaliteiten van het energiesysteem. Ook samenwerkingsverbanden waarin netwerkbedrijven deelnemen passen wat ons betreft in dat maatwerk. Wij spreken hier graag in detail met u over verder.

De relatie met koude

In de WCW worden collectieve warmtevoorzieningen gereguleerd. Door klimaatverandering en toenemende eisen ten aanzien van isolatie speelt de koudevraag een groeiende rol in de gebouwde omgeving. In een aantal gevallen bieden warmtebedrijven zowel warmte als koude aan. Doordat dit onderdeel van collectieve systemen niet is gereguleerd, worden consumenten nu niet beschermd. Ook kan het functioneren van het totale energiesysteem beter worden geborgd als het geheel aan koude- en warmtevoorzieningen wordt gereguleerd.

Op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor om de WCW uit te breiden met collectieve koudevoorzieningen.

Ad. 2 Publieke belangen

Inleiding

Met de huidige marktordening van warmtenetten en de huidige regelgeving kunnen gemeenten onvoldoende sturen op de publieke belangen, zoals duurzaamheid, leveringszekerheid,

betaalbaarheid en energierechtvaardigheid. In uw kamerbrief van december 2019 gaf u aan dat er sprake van marktfalen is waardoor ingrijpen vanuit de overheid gelegitimeerd is.

De WCW biedt de kans de publieke belangen beter te borgen. Een wet die deze publieke belangen borgt, is een belangrijke randvoorwaarde om de ambitie naar aardgasvrij waar te kunnen maken en het benodigde draagvlak hiervoor te organiseren. Wij begrijpen dat niet alles met de WCW kan worden geregeld. Vooral voor de betaalbaarheid voor de gebouweigenaar en de bewoner zijn aanvullende instrumenten, zoals financiering en bekostiging nodig om de overstap naar aardgasvrij haalbaar en betaalbaar te maken.

Publieke belang betaalbaarheid en rechtvaardigheid

De tariefregulering zoals beschreven in de WCW heeft voordelen ten opzichte van de huidige systematiek: er komt meer transparantie door boekhoudkundige regels, er komt een toetsende rol door de ACM en warmtetarieven worden losgekoppeld van de (stijgende) gasprijzen. Dit betekent een nieuwe rol voor de ACM met ook nog onbekende variabelen.

Tegelijkertijd zien wij dat in de WCW de betaalbaarheid (woonlastenneutraliteit) onvoldoende is geborgd, dat de mogelijkheden om kosten te verlagen onvoldoende worden benut en dat de gemeenten onvoldoende mogelijkheden krijgen om hierop te sturen:

- a. De tarieven voor kleinverbruikers worden vastgesteld door de ACM. De warmteleverancier mag de tarieven voor grootverbruikers zelf bepalen, mits deze passen binnen de kaders voor het redelijk rendement. In de warmte-business-case voor een kavel kunnen deze tarieven echter niet los van elkaar worden gezien. Wij willen dat de kosten voor het collectief energiesysteem eerlijk worden verdeeld over de verschillende type aansluitingen. De WCW borgt dit nu niet.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

De ACM (of een andere onafhankelijke partij) ontwikkelt uitgaande van het gelijkheidsbeginsel een methode voor het socialiseren van de kosten van de collectieve warmtevoorziening onder alle type aansluitingen voor klein- en grootverbruikers. Op basis van dit gelijkheidsbeginsel worden de tarieven voor de verschillende type eindgebruikers vastgesteld. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat grootverbruikers vaak de basis en een voorwaarde voor de realisatie van een warmtenet vormen.

- b. De verwachte prijs van de warmtelevering is niet als rangschikkingscriterium opgenomen voor de selectie van een warmtebedrijf voor een warmtekavel. De reden hiervoor is dat de ACM deze prijs vaststelt op basis van de kosten voor de aanleg en exploitatie van het warmtenet en een redelijk rendement.

De kosten voor de aanleg van warmtenetten verschillen echter per leverancier, doordat het ene warmtebedrijf efficiënter werkt dan het andere warmtebedrijf, bijvoorbeeld door toepassing van innovatieve technieken. Daarnaast hanteren warmtebedrijven verschillende rendementen. Ook de verdeling van de kosten over de aansluitbijdrage (BAK) en de tarieven voor verbruik en het vastrecht zijn van belang. Om de overstap op warmte voor gebouweigenaren, eindgebruikers en de overheid betaalbaar te maken, zijn dit essentiële aspecten om op te sturen. Door dit aspect van de verwachte prijs van de warmtelevering op te nemen

in de rangschikkingscriteria wordt de markt geprikkeld om efficiënter te werken. Dit komt ten goede aan de betaalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

De gemeente dient bij de selectie van een warmtebedrijf te kunnen selecteren op de tarieven. Wij willen daarom dat de verwachte tarieven (warmte- en koudetarieven, BAK en vastrecht voor warmte en koude) als rangschikkingscriterium in de WCW worden opgenomen.

- c. In de WCW is nu niet bepaald wat onder een redelijk rendement wordt verstaan. De hoogte van het redelijk rendement is zeer bepalend voor de betaalbaarheid van de energietransitie voor de overheid, de gebouweigenaren en de eindgebruikers. Ter illustratie: in de lopende gebiedsaanpakken zien we dat een paar procent rendement zo'n 30% kan schelen op de aansluitbijdrage.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Met de WCW worden zekerheden voor het warmtebedrijf ingebouwd. Daarmee vervallen een deel van de risico's voor het warmtebedrijf. Dat is mooi, want hierdoor kan het te behalen rendement van warmtebedrijven omlaag. Wij stellen voor om het rendement voor een integraal warmtebedrijf significant onder de huidige ondergrens (nominaal na belasting) vast te stellen, op basis van de rendementsmonitoren van de afgelopen jaren en ons eigen onderzoek.

- d. In de WCW wordt de warmteleverancier verantwoordelijk dat een gebouw minimaal 20 graden warm kan worden. Daarom krijgt de warmteleverancier de mogelijkheid om eisen te stellen aan de isolatiewaarde, binneninstallatie en ventilatie.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor dat in aanvullend instrumentarium een standaard wordt ontwikkeld voor de verschillende temperatuurregimes die volgen uit de verschillende strategieën zoals opgenomen in de Leidraad. Dit biedt duidelijkheid aan warmtebedrijf, bewoner en de bouw- en installatiesector. Deze standaarden dienen rekening te houden met de maatschappelijke kosten en eindgebruikerskosten.

Publiek belang duurzaamheid

Voor nieuw uit te geven kavels willen wij de mogelijkheid hebben om de verduurzaming van een warmtenet goed te kunnen regelen door aanvullende eisen te kunnen stellen. Doordat het duurzaamheidspad opgenomen is als minimale eis, kan een gemeente daar binnen de WCW niet op sturen bij de selectie van een warmtebedrijf voor een kavel. Koppeling tussen een bron en een kavel met een bepaald temperatuurregime zou daarvan onderdeel kunnen zijn.

Voorstel op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor dat gemeenten bij de selectie van een warmtebedrijf aanvullende rangschikkingscriteria voor duurzaamheid kunnen opnemen die mogelijk strikter zijn dan de minimale norm zoals geformuleerd in de WCW.

Vraag ten aanzien van Wet Collectieve Warmtevoorziening

Vooralsnog is geen toets uitgevoerd met andere beleidsvelden uit het bredere omgevingsbeleid (e.g. ondergrond, (grond)water, ruimtelijke ordening etc.) zoals in het Integraal Afwegings Kader genoemd (vraag 7). Wanneer wordt dit uitgevoerd en hoe wordt geborgd dat de resultaten in deze wet landen?

Ad. 3 Uitvoeringspunten

Hieronder volgt onze zienswijze op een aantal uitvoeringspunten die in de WCW nog niet goed zijn geregeld.

Publiekrechtelijke aanwijzing en rangschikkingscriteria

Op grond van de WCW gebeurt de selectie van een warmtebedrijf voor een kavel via een publiekrechtelijke aanwijzing. Voor deze publiekrechtelijke aanwijzing is een limitatieve lijst met selectiecriteria opgenomen. Burgemeester en Wethouders mogen binnen een bandbreedte een weging toekennen aan deze rangschikkingscriteria. De lokale kenmerken van een warmtekavel zijn bepalend voor de te hanteren criteria.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

De gemeente moet de mogelijkheid krijgen om zelf een aantal aanvullende criteria te definiëren. Gezien het lokale karakter van warmtenetten en de benodigde regie van gemeenten dient de limitatieve lijst van rangschikkingscriteria te worden aangevuld met een aantal aanvullende criteria zodat gemeenten bij de selectie van een warmtebedrijf ook invulling kunnen geven aan de regierol. Daarbij is meer duidelijkheid over de bandbreedte van de onderscheiden toetsingscriteria gewenst.

Gereguleerde derdentoegang

Nu en in de toekomst zullen warmtenetten van verschillende warmtebedrijven aanwezig zijn. Om nieuwe gebieden aan te sluiten op een warmtenet moet soms gebruik worden gemaakt van het warmtenet van een bestaand warmtebedrijf. In de WCW is opgenomen dat over deze toegang moet worden onderhandeld. Om de doelstellingen te halen is duidelijkheid en snelheid in handelen nodig. Uit de praktijk blijkt dat onderhandelingen over de inkoop tarieven en voorwaarden van warmte op bestaande warmtenetten moeizaam verlopen. Het resultaat is dat het voor nieuwe partijen onmogelijk is om een rendabel warmtenet te exploiteren en dat alleen het bestaande warmtebedrijf als keuze overblijft. Dit pleit voor een systeem van 'regulated third party acces', waarbij het transparant is tegen welke voorwaarden een bestaand net gebruikt kan worden voor aanleg van een nieuw, ander warmtenet met een andere warmteleverancier.

Daarnaast is het niet helder of een koppeling tussen een bestaand warmtenet en een nieuw naastgelegen warmtenet wel of niet is toegestaan in het wetsvoorstel. In de Memorie van Toelichting (MvT) staat het volgende: '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'. Verderop in de MvT staat 'Onderlinge afspraken over koppeling van en toegang tot verschillende systemen kunnen bijdragen aan efficiëntie en betrouwbaarheid.'

Het is niet duidelijk hoe een koppeling kan bijdragen aan efficiëntie en betrouwbaarheid als gemeenten deze aanvragen moet afwijzen. Bovendien staat hier ook '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 is onduidelijk waarom koppeling nuttig is als al aan de wettelijke eisen moet worden voldaan zonder koppeling.

De 'afhankelijkheid' van kavels kan mogelijk zelfs breder getrokken worden: zijn kavels van elkaar 'afhankelijk' als er twee (naast elkaar liggende) kavels (over twee gemeentes verdeeld) aangewezen worden die potentieel dezelfde bron gebruiken? Of zijn deze kavels dan onafhankelijk van elkaar?

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

In de WCW moet derdentoegang tegen kostprijs mogelijk worden gemaakt. Zo ontstaat er een gelijk speelveld voor alle warmtebedrijven. Om de voorwaarden van gereguleerde derdentoegang te beoordelen, is een onafhankelijke partij nodig die inzicht heeft in de lokale kenmerken van het net en gebied.

Opt out

Het inventariseren van de opt out is in de WCW toegeschreven als een taak van de gemeente.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij zien echter een rol bij de inventarisatie van de opt-out voor het warmtebedrijf. De belanghebbende is immers vooral het warmtebedrijf. Zij zal dit in meerdere gemeenten gaan inventariseren en zal hier een proces voor inrichten. De gemeenten hebben hier een zeer beperkte rol in. Indien deze rol desondanks bij gemeenten blijft liggen willen wij graag weten wat er gebeurt als kleinverbruikers in eerste instantie aan de gemeente aangeven geen gebruik te willen maken van de opt out, maar dit op een later moment toch doen. Wie is dan verantwoordelijk voor het 'verlies' aan verbruikers en het verduurzamen van hun warmtevoorziening?

Publiekrechtelijke aanwijzing

Uit de MvT komt niet duidelijk naar voren waarom er gekozen is voor een publiekrechtelijke aanwijzing i.p.v. een concessieopdracht voor diensten. Vooral aangezien in de uitgewerkte procedure van het wetsvoorstel zoveel overeenkomsten vertoont met een concessieopdracht.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor om een duidelijk motivering op te nemen in de MvT waarin duidelijkheid wordt verschaft over de Europeesrechtelijke basis van dit instrument.

Einde aanwijzingsperiode

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat het warmtebedrijf het economisch eigendom heeft van een warmtenet en dat dit economisch eigendom vervalt bij het aanwijzen van een nieuw warmtebedrijf. Er is echter nergens opgenomen wie het juridisch eigendom van het warmtenet heeft en onder welke voorwaarden de warmtenetten en aansluitingscontracten na einde van de aanwijzingsperiode worden overgenomen door het volgende warmtebedrijf. Het is van belang om deze voorwaarden in de wet goed vast te leggen om onduidelijkheden en discussie tussen de gemeente, het warmtebedrijf en eindgebruikers te voorkomen. Daarnaast dienen er verplichtingen te worden opgenomen voor het warmtebedrijf om het beheer en onderhoud tot aan het einde van de aanwijzingsperiode goed te regelen. Door dit niet vast te leggen heeft het warmtebedrijf

richting het einde van de aanwijzingsperiode geen prikkel om het warmtenet op een degelijke manier te onderhouden. Dit kan ten koste gaan van de leveringszekerheid van het warmtenet.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor om in de wet op te nemen dat gemeenten die de aanwijzing hebben gedaan voor een kavel binnen hun grondgebied het recht krijgen om via de publiekrechtelijke aanwijzing te bepalen wie het warmtenet en bijbehorende aansluitingscontracten in dat kavel mag overnemen en daar bij de aanwijzing een methodiek vast te stellen waarmee de vergoeding wordt betaald, bijvoorbeeld tegen de boekwaarde die op basis van de RAR is te bepalen. Daarnaast dient de verplichting te worden opgenomen voor het warmtebedrijf om het beheer en investeringsplan zoals ingediend bij de ACM uit te voeren tot aan het einde van de aanwijzingsperiode en hier op te controleren.

Er is geen geïnteresseerd warmtebedrijf

Als de gemeente een kavel definieert en de aanwijzingsprocedure start, kunnen warmtebedrijven aangeven interesse te hebben om voor dat kavel als warmtebedrijf op te treden. In het wetsvoorstel ontbreekt echter wat er gebeurt als gemeenten een warmtekavel aanwijzen en er geen geïnteresseerd warmtebedrijf is.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij pleiten ervoor dat zodra deze situatie zich voordoet, er op korte termijn vanuit het Rijk ondersteuning beschikbaar is om dit op te lossen. Wij vragen het Rijk om hier nu alvast op te anticiperen. Wij denken graag mee over de mogelijke optredende situaties en oplossingen. Tevens vragen wij ons af wie financieel verantwoordelijk is in geval van intrekking van een aanwijzing indien er geen ander geïnteresseerd warmtebedrijf is.

Inbesteding publieke warmtebedrijven

In het wetsvoorstel wordt bij de aanwijzing van een warmtebedrijf voor een kavel geen onderscheid gemaakt tussen commerciële en publieke warmtebedrijven. In de huidige aanbestedingswet heeft de gemeente de mogelijkheid om een publiek warmtebedrijf een rol te geven bij warmtenetten via inbesteding. Dit recht van de gemeente is in het wetsvoorstel komen te vervallen. Daardoor heeft de gemeente onvoldoende sturingsmogelijkheden wanneer blijkt dat de WCW onvoldoende het huidige marktfalen bij warmtenetten oplost.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor om in de WCW het recht voor de gemeente te borgen om één-op-één een publiek warmtebedrijf aan te wijzen voor een warmtekavel of een deel daarvan.

Het overgangsrecht

In het overgangsrecht gaat de wetgever ervan uit dat met de huidige afspraken de transitie naar aardgasvrij goed is geregeld. Dit is veelal niet het geval. Vaak zijn bestaande concessies en overeenkomsten gericht op het aansluiten van nieuwbouw en zijn de afspraken om te sturen niet geschikt voor het aardgasvrij maken van bestaande bouw. De zittende partij is daar niet op geselecteerd en mogelijk ook niet in de beste positie. Wanneer de afspraken een op een overgaan, zijn de publieke belangen onvoldoende geborgd en heeft de gemeente te weinig regiemogelijkheden. Tevens zijn er veel lokale afbakeningen nodig tussen wat een bestaand net is en waar een nieuwe kavel aan de orde is. Nadere afspraken zijn nodig over de regierol van de

gemeente hierin en hoe op praktische en toekomstgerichte wijze afspraken kunnen worden gemaakt.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor het overgangsrecht aan de hand van verschillende praktijkvoorbeelden nader in te vullen en nodigen het ministerie van EZK uit om samen met ons te kijken wat er nodig is om een concessie of overeenkomst om te zetten in een of meer warmtekavels.

Rol provincies

Gemeenten moeten het besluit tot vaststelling van een warmtekavel aan Gedeputeerde Staten van de provincie, op wiens grondgebied het warmtekavel ligt, toe zenden. Vervolgens heeft de provincie de bevoegdheid om de gemeente een opdracht te geven de omvang van het warmtekavel te wijzigen indien het besluit van de gemeente niet in overeenstemming is met de criteria die de gemeente bij haar besluit in acht moet nemen.

Gemeenten en provincies onderschrijven de noodzaak voor een rol voor provincies om over gemeentegrenzen heen te kijken en rekening te houden met de gemeente-overstijgende belangen. Wij willen deze rol echter anders invullen. We zien daarbij een rol voor provincies aan de voorkant en een inhoudelijke (niet alleen een procedurele) toets aan de achterkant. Daarnaast zien wij veel bureaucratie ontstaan doordat álle besluiten moeten worden toegestuurd, in plaats van alleen de besluiten over warmtekavels waar sprake is van een bovengemeentelijk verdeelvraagstuk.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

- Vooraf: wanneer zich een bovengemeentelijk verdeelvraagstuk voordoet, bijvoorbeeld een schaarste van warmtebronnen of van duurzame energiebronnen die in andere functies dan warmte nodig zijn, of een warmtebron met gemeente-overstijgende potentie, worden provincies aan de voorkant betrokken bij het vaststellen van het warmtekavel. Of er sprake is van bovengemeentelijke verdeelvraagstukken blijkt uit de omgevingsvisie, waarin de Regionale Structuur Warmte (als onderdeel van de RES) is opgenomen, waarin afspraken worden gemaakt over de verdeling van bronnen, of uit de provinciale omgevingsvisie.
- Achteraf: provincies toetsen, in het geval van deze bovengemeentelijke verdeelvraagstukken, het besluit van de gemeente(n) over de vaststelling van het warmtekavel en/of de keuze voor een warmtebron inhoudelijk. Provincies toetsen daarmee in feite of gemeenten de (schaarse) bronnen niet overvragen, of de aanwezige warmtebronnen goed worden benut en of gemeenten zich houden aan de verdelingsafspraken die in de Regionale Structuur Warmte zijn gemaakt en in de omgevingsvisie zijn vastgelegd.

In de uitwerking van de toetsende rol zien wij graag dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het instrumentarium uit de omgevingswet en (eventueel) het reguliere interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium. Dat biedt immers al uitgebreide mogelijkheden. Alleen wanneer dit instrumentarium niet voldoende blijkt is wat ons betreft de ontwikkeling van nieuw toetsingsinstrumentarium in het kader van de WCW aan de orde.

Rol waterschappen

In de fysieke leefomgeving voeren de waterschappen hun taken uit in de regionale watersystemen als bevoegd gezag (vergunningverlening, toezicht handhaving o.m.

grondwateronttrekkingen en lozingen), initiatiefnemer (dijkversterking, waterberging, zuiveringsbeheer, energietransitie etc.) en adviseur (watertoets, adviseur grondwateronttrekkingen provincies etc.). Waterschapswet, Waterwet en de komende Omgevingswetgeving zijn daarbij leidend. Vanuit die positie, rollen en kaders is voor waterschappen ook het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening tot aanpassing van het regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen van belang.

De transitievisie warmte, de aanwijzing van warmtekavels, de uitwerking van kavelplannen en uitvoeringsplannen en inbedding in omgevingsplannen brengen activiteiten in de fysieke leefomgeving met zich mee die ook raken aan het functioneren van regionale watersystemen en waterstaatswerken. De waterschappen hechten eraan om in het proces van totstandkoming van de omgevingsplannen in een vroegtijdig stadium (pro-actief) te worden betrokken als stakeholder en daarin een adviserende rol te vervullen. Dit heeft als voordeel dat gezamenlijk wordt opgetrokken, meekoppelkansen worden benut en voorkomt, dat waterschappen als bevoegd gezag te maken krijgen met activiteiten die bezwaarlijk zijn uit het oogpunt van regionaal watersysteembeheer en onhaalbaar blijken te zijn of ingrijpend moeten worden aangepast.

Waterschappen voelen zich derhalve verbonden met de doelen die het wetsvoorstel nastreeft en in het bijzonder de groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels en het zeker stellen van de verduurzaming. Waterschappen worden echter met geen woord genoemd in de wetstekst of Memorie van Toelichting. Er is daarom een aantal bestuurlijke aandachtspunten dat wij voor de waterschapssector specifiek onder de aandacht willen brengen. De Unie van Waterschappen heeft ten behoeve van de onderbouwing van deze aandachtspunten juridisch advies ingewonnen, die zij als bijlage heeft bijgevoegd.

1. Om in aanmerking te komen voor een warmtekavel dient een kandidaat warmtebedrijf een globaal kavelplan in en in het vervolgstadium dient het aangewezen warmtebedrijf een uitgewerkt kavelplan in. In beide kavelplannen worden de bronnen opgenomen die beschikbaar zijn. Aangezien aquathermie als bron op heel veel locaties in Nederland beschikbaar is – mogelijk zelfs in elk warmtekavel -, is het waterschap een belangrijke bronhouder en is het van belang dat het waterschap als bronhouder hierbij betrokken is. Doel van de betrokkenheid is dat het warmtebedrijf zoveel mogelijk rekening houdt met wat waterschappen belangrijk vinden, als aquathermie wordt ingezet. Ook wordt hiermee geborgd dat de potentiële bronnen die waterschappen beschikbaar hebben, zoals thermische energie uit afvalwater (TEA), worden betrokken in het kavelplan. Hier is nu niet in voorzien.

2. Bij de Transitievisie Warmte en het uitvoeringsplan betreft de gemeente stakeholders. Opnieuw, omdat aquathermie op zoveel plaatsen een potentiële bron is, is het van belang dat de waterbeheerder betrokken wordt als stakeholder. Weliswaar is het betrekken van stakeholders bij deze plannen in de Memorie van Toelichting wel genoemd, de waterbeheerder wordt daarbij echter niet expliciet genoemd. Om te voorkomen dat onterecht de waterbeheerder niet wordt betrokken als stakeholder, is het gewenst de waterbeheerder expliciet als potentiële stakeholder te noemen. Daarbij is het van belang te regelen hoe de verdeling en toewijzing van aquathermie plaats vindt over warmtekavels/bedrijven.

3. De definitie van restwarmte lijkt TEA uit te sluiten, maar het biedt ruimte voor discussie. Er zitten meerdere kanten aan deze kwestie, waar de waterschappen hun mening over moeten vormen. Vooralnog is het daarom niet de bedoeling om aquathermie onder de definitie van restwarmte te laten vallen. Dit zien we graag expliciet terug in de Memorie van Toelichting.

Voorstel om op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

1. Betrokkenheid van waterbeheerder als bronhouder (van veelal aquathermie) expliciet benoemen bij het opstellen van een globaal en uitgewerkt kavelplan.
2. Expliciet de waterbeheerder als stakeholder benoemen in de Memorie van Toelichting bij het opstellen van de Transitievisie warmte en het uitvoeringsplan.
3. In de Memorie van Toelichting beschrijven dat aquathermie - en dan met name TEA - niet onder de definitie van restwarmte valt.

Aanwijzing warmtetransportbeheerder

In de WCW wordt voor het warmtetransportbeheer op verzoek van een onderneming door de Minister een warmtetransportbeheerder aangewezen, als de partijen in de desbetreffende regio hierover niet tot overeenstemming komen. Om afnemers te beschermen en warmtebedrijven integraal verantwoordelijk te laten zijn, is meer regie nodig bij de totstandkoming van het regionale warmtenet. Voorkomen moet worden dat partijen een monopolie hebben in een deel van het regionale warmtenet zonder dat zij onder de regulering vallen van de WCW. Het is nu niet verboden om warmte te transporteren naar warmtekavels zonder aanwijzing van de Minister.

Daarnaast zullen in de praktijksituaties voorkomen dat het warmtetransportnet niet direct aansluit op de warmtekavels. Gemeenten zouden de bevoegdheid moeten kunnen krijgen om de beheerder van deze tussenliggende transportnetten aan te wijzen.

Op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor om in de WCW op te nemen dat het verboden is zonder aanwijzing van de Minister warmte ten behoeve van afnemers in een regionaal warmtetransportnet te transporteren. En dat gemeente(n) de transportbeheerder mogen aanwijzen voor de verbinding tussen warmtetransportnet en de warmtekavels.

Warmtetransportbeheerder

In de MvT wordt aangegeven dat de warmtetransportbeheerder vooralsnog alleen voor Zuid-Holland wordt voorzien, omdat alleen daar zich een situatie voordoet met een grootschalig aanbod van warmtebronnen en een breed potentieel aan (grote) afnemers.

Wij betwijfelen of Zuid-Holland inderdaad de enige locatie is waar deze situatie zich voordoet. De Amercentrale voorziet bijvoorbeeld zo'n 46.000 huishoudens, 375 bedrijven en twee tuindersgebieden van warmte, maar het bijbehorende transportnet krijgt in eerste instantie geen warmtetransportbeheerder. Ook het Regionaal Warmtenet Twente en het net van Chemelot zouden een kandidaat kunnen zijn.

Vragen ten aanzien van Wet Collectieve Warmtevoorziening

- Wij vragen ons af waar de exacte grens gelegd wordt om wel of geen warmtetransportbeheerder in te zetten. In hoeverre is dit een harde grens, zijn er situaties denkbaar waar zowel een warmtetransportbeheerder ingezet zou kunnen worden als een regionaal door samenwerking opgericht net?
- Indien er meerdere warmtetransportnetten in aangrenzende regio's worden aangelegd, is het dan toegestaan deze netten aan elkaar te koppelen (op termijn)?

- De aanwijzing voor een warmtetransportbeheerder kan worden ingetrokken indien 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. Wie is in dat geval verantwoordelijk voor de al gemaakte kosten?

Lokale 'transportnetten'

Door de gesegmenteerde definitie van warmtetransport van bron naar kavel en het warmtetransport, distributie en levering binnen het kavel, wordt voorbij gegaan aan utiliteiten zoals piek- en back-upinstallaties die, in verband met onder andere betaalbaarheid en energie-efficiëntie, bij voorkeur kaveloverstijgend worden toegepast.

Op te nemen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij stellen voor dat de WCW een methode beschrijft om deze verbindingen mogelijk te maken of voor te schrijven. Gemeenten waar dit soort verbindingen meerwaarde heeft, kunnen dat voorschrijven bij het toewijzen van een kavel. Mogelijke alternatief is een aanwijzing van lokale warmtetransportnetten, parallel aan de aanwijzing van regionale warmtetransportnetten. Indien kavels als eilanden worden bedreven, leidt dit tot onnodig hoge investeringen in piek- en back up vermogen.

Restwarmte

Het recht om restwarmte 'op te halen' aan de poort ondersteunen wij. Het warmtebedrijf moet hiervoor (maximaal) de uitkoppelkosten betalen. Het gaat hier om de daadwerkelijke kosten van een restwarmteloozer die nodig zijn om de restwarmte ter beschikking te stellen aan het warmtebedrijf. Het is van belang expliciet aan te geven dat aquathermie hier niet onder valt, met name duiden we dan op TEA.

Vraag ten aanzien van Wet Collectieve Warmtevoorziening

Wij vragen ons af hoe deze maximale uitkoppelkosten vastgesteld en gecontroleerd worden. Voorkomen moet worden dat onzekerheid aan de voorkant warmtebedrijven hindert in het gebruik van restwarmte.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat restwarmte CO₂-vrij is. De vermeden CO₂ wordt toegerekend aan de afnemer.

Voorstel

In de Memorie van Toelichting beschrijven dat aquathermie - en dan met name TEA - niet onder de definitie van restwarmte valt.

Ad. 4 Relatie met andere trajecten

De WCW raakt een aantal andere trajecten die momenteel worden onderzocht en ontwikkeld. Dit zijn onder andere de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, het artikel-2-onderzoek naar de uitvoeringskosten bij gemeenten en de woonlastenneutraliteit.

Samenhang met de Transitievisie Warmte en het Omgevingsplan

In de MvT is een stappenplan opgenomen om van een Transitievisie Warmte te komen tot de aanleg en exploitatie van een warmtenet. In het Bestuurlijk Overleg is afgesproken dat het een flexibel stappenplan dient te zijn. Deze afspraak zien wij graag ingevuld worden.

Voorstel

Het in de MvT opgenomen stappenplan onderscheidt verschillende stappen. Deze stappen zijn iteratief waarbij ruimte is voor verdiepingsslagen en een samenhang met onder andere de Omgevingswet.

Uitvoeringskosten

In de WCW krijgt de gemeente er een aantal extra taken bij in de warmtetransitie, zoals het vaststellen van warmtekavels, het aanwijzen van een warmtebedrijf en de ontheffingsprocedure voor kleinverbruikers.

Voorstel

De uitvoering van deze taken moeten goed in kaart worden gebracht en dienen te worden meegenomen in het artikel-2-onderzoek dat de uitvoeringskosten voor gemeenten met betrekking tot de energietransitie in beeld brengt. Het is nodig om de uitkomsten van dit onderzoek periodiek te herijken, om het juiste effect op de taken van de gemeenten in beeld te krijgen.

Naast bovengenoemde punten vindt u in de bijlage aanvullende punten die van belang zijn voor een goede werking van de WCW.

Samenvattend

Wij vinden het een goede zaak dat deze (transitie)wet er komt. Van belang is dat deze wet ons de ruimte biedt en de juiste sturingsmogelijkheden geeft om regie te voeren op de warmtetransitie voor onze inwoners. We staan aan het begin van deze transitie. Er is daarom een wet nodig die ruimte biedt om te leren en nieuwe ontwikkelingen niet uitsluit. Zonder die ruimte voorzien wij niet dat warmtenetten de vlucht gaan nemen die ermee wordt beoogd. Ook de borging van de publieke belangen zoals betaalbaarheid en energierechtvaardigheid verdienen de nodige verdere uitwerking. Een juiste invulling van de wet, aan de hand van bovenstaande voorstellen, en in het bijzonder onze antwoorden op de drie in de consultatie gestelde vragen is van belang voor een wet die leidt tot een versnelling in de warmtetransitie. Resumerend zijn onze antwoorden op de drie vragen als volgt:

1. Introduceer het 'integraal verantwoordelijke warmtebedrijf' in de WCW als een warmtebedrijf dat ten minste de levering van warmte voorziet, maar dat niet per definitie ook het distributienet of de bron in eigendom hoeft te hebben. De verdeling van verantwoordelijkheden is als volgt:
 - a. De leverancier is integraal verantwoordelijk voor leveringszekerheid voor zijn deel van de aangesloten klanten waar het gaat om de warmtebronnen.
 - b. De onafhankelijk netbeheerder is verantwoordelijk voor het transport/distributie van de warmte én bewaakt de samenhang van contracten.
2. Wij verzoeken u om maatwerkmogelijkheden voor de 'governance'. Daarbij hoort onder meer het mogelijk maken dat het netwerkbedrijf – dat gelieerd is aan de publieke netbeheerder voor elektriciteit en gas – in de WCW verantwoordelijk kan zijn voor een collectief warmtesysteem en een rol kan vervullen in de verdere integratie van de modaliteiten van het energiesysteem. Ook samenwerkingsverbanden waarin netwerkbedrijven deelnemen passen wat ons betreft in dat maatwerk. De ACM heeft advies gegeven over de voorwaarden waarbinnen dit kan. Hierover gaan wij graag verder met u in gesprek.
3. In de WCW moet derdentoegang tegen kostprijs mogelijk worden gemaakt. Zo ontstaat er een gelijk speelveld voor alle warmtebedrijven. Om de voorwaarden van gereguleerde derdentoegang te beoordelen, is een onafhankelijke partij nodig die inzicht heeft in de lokale kenmerken van het net en gebied.

Wij verzoeken u om onze reactie mee te nemen in de verdere ontwikkeling van de WCW.

Met vriendelijke groeten,

VNG

IPO

UvW

Bijlagen

Bijlage I: Maatwerk: onafhankelijk warmtenetbeheer

Bijlage II: Overzicht aandachtspunten Wet Collectieve Warmtevoorziening

Bijlage III: Juridisch advies ten behoeve van rol waterschappen (bijgevoegd bij consultatie-reactie Unie van Waterschappen)

Bijlage I: Maatwerk: onafhankelijk warmtenetbeheer

Consultatievraag 1: "...Onder welke voorwaarden kan de integrale verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid geborgd worden bij onafhankelijk netbeheer...".

Ter ondersteuning van de noodzaak tot het bieden van maatwerk wordt in deze bijlage nader ingezoomd op de voorwaarden die het gewenste maatwerk tot onafhankelijk netbeheer mogelijk maken. Een groot aantal gemeenten (zie overzicht onderaan) werkt vanuit een regierol aan de ontwikkeling van deze configuratie, gericht op langjarige ontwikkeling en sturing van warmtenetten. Dit is mede ingegeven door optredend marktfalen, zoals de minister in de brief van 20 december 2019 ook al aangeeft.

De lokale overheden kunnen het zich niet permitteren om de energietransitie in de gebouwde omgeving vast te laten lopen. De gemeenten hebben de overtuiging en praktijkervaring dat de door het Rijk gevraagde integrale verantwoordelijkheid m.b.t. leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid goed en waterdicht kan worden geregeld. Door goede afspraken te maken tussen alle betrokken partijen over leveringszekerheid, verduurzaming, betaalbare tarieven en inclusiviteit ontstaan breed gedragen en robuuste collectieve warmtesystemen. Voor zover kennis ontbreekt, kan die worden aangetrokken. Dat doen gemeenten op velerlei terreinen, en dus ook op dit gebied.

EZK heeft aangegeven graag te vernemen hoe die genoemde afspraken (spelregels) er in de praktijk gaan uitzien. De achtergrond van deze vraag van EZK is hoe de leveringszekerheid voor de langere termijn geregeld is. Deze vraag doet zich bijvoorbeeld voor als de warmteproducent en/of leverancier tussentijds failliet gaat, of zich terugtrekt na afloop van de contractuele looptijd om wat voor een reden dan ook. Echter ook op de korte termijn kan er een probleem zijn door de langdurige uitval van een warmteproductiemiddel of een technische storing.

Hierbij speelt natuurlijk de vraag of het splitsen leidt tot aantoonbare betere of slechtere condities/risico's, bv faillissementen of wanprestatie van "het warmtebedrijf" (lees: de leverancier) dan bij een geïntegreerd netwerk. De aangesloten gemeenten zijn overigens van mening dat onafhankelijk netwerk zeker niet leidt tot een vergroting van kans of impact van risico's. Ook onafhankelijke netten komen immers tot stand onder de werking van de Transitievisie Warmte en de WCW.

Kort samengevat zijn de voorwaarden waaronder de integrale verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid bij onafhankelijk netbeheer kan worden geborgd:

- de leverancier is integraal verantwoordelijk voor leveringszekerheid voor zijn deel van de aangesloten klanten waar het gaat om de warmtebronnen
- de onafhankelijk netbeheerder is verantwoordelijk voor het transport/distributie van de warmte én bewaakt de samenhang van contracten

De kern van onafhankelijk warmtenetbeheer:

Het is aan elk van de partijen zelf om met elkaar zaken te doen.

De leverancier is integraal verantwoordelijk voor leveringszekerheid voor zijn deel van de aangesloten klanten.

Het onafhankelijk warmtenet accommodeert de verbinding, als partijen besluiten gebruik te willen maken van de bestaande of nog te ontwikkelen warmte-infrastructuur. Het is aan partijen om middels contracten de onderlinge zekerheden vast te leggen. Daarbij zijn onderling zaken vastgelegd als (ontwikkeling van) duurzaamheid, prijs(en indexatie), betrouwbaarheid (via vergoedingen bij storingen) en looptijd. Op deze wijze zijn zowel de leverancier (die zelf warmteproducent is en/of contracten heeft met warmteproducenten) als de klant de gebruiker van de voorziening. Zij staan centraal in het systeem.

De onafhankelijk warmtenetbeheerder ziet toe op de samenhang van de contracten en stelt telkens (een deel van de) capaciteit van het netwerk beschikbaar voor deze contractpartners.

De leverancier is als 'warmtebedrijf' verantwoordelijk in de zin van de Warmtewet (maar dan zonder dat hij het warmtenet in eigendom heeft).

De rol van de onafhankelijke warmtenetbeheerder.

Praktisch/technisch

- onafhankelijk warmtenetbeheerder legt de infrastructuur aan, van bron naar afnemer en terug
- onafhankelijk warmtenetbeheerder monitort de momentane vraag en aanbod
- onafhankelijk warmtenetbeheerder kan en zal indien nodig fysiek ingrijpen om de gemaakte sets van afspraken (tussen klant en leverancier) ieder voor zich na te kunnen komen
- onafhankelijk warmtenetbeheerder biedt daarmee de verschillende sets aan contracten die praktisch uitgevoerd kunnen worden

Contractueel

Onafhankelijk warmtenetbeheerder:

- biedt toegang tot het warmtenet (onder voorwaarden)
- heeft aansluitcontracten (met bron of leverancier)
- heeft transport/distributiecontracten (brengt transporttarief in rekening bij leverancier)
- organiseert dat partijen hun contractafspraken kunnen nakomen
- vergewist zich van capaciteitsbeslag op de infrastructuur (systems operator rol: temperatuur, druk, hoeveelheid)
- vergewist zich van de onderlinge zekerheden tussen klanten en leveranciers (en daarachter: producenten)
- heeft contractueel bewaakt dat de leverancier voor de betreffende klanten verantwoordelijk is voor de levering (voldoende productievermogen beschikbaar)
- Verzorgt zelf het transport/distributie
- Is in de gelegenheid om partijen onderling af te laten spreken over de verhouding tussen de partijen.
- Voor de balanshandhaving kunnen de volgende nadere afspraken worden gemaakt:
 1. de leveranciers regelen elk zelf hun eigen back-up (afgestemd op hun klanten);
 2. de leveranciers regelen onderling de inzet van voldoende back-up capaciteit;
 3. de leveranciers verzoeken de onafhankelijk warmtenetbeheerder een derde partij aan te zoeken;
- Ultimo: zekerheid of rekening van falen van 1 van de partijen wordt toegewezen aan de betreffende partij;
- De leverancier is aanspreekbaar voor de gehele keten, maar alleen voor haar klanten.
- Het onafhankelijk warmtenet is de moderator/markmeester van de afspraken tussen de partijen.

Vragen over de toekomst/risico's:

1: Wat als bronnen afvallen?

Als bronnen tussentijds wegvallen (bv faillissement van producent), zal een leverancier op zoek moeten naar andere producenten met bronnen.

Hier is een onderscheid met warmtenetten waarbij grote afhankelijkheid is van 1 bron in dezelfde hand. Immers: partijen kunnen onderling op basis van de overige beschikbare bronnen komen tot nadere afspraken. Het staat alle partijen vrij om onderling zaken te doen. Afhankelijk van het type gebruiker is het warmtenet daarbij een basisvoorziening, dan wel de back-up. Het net zal zijn waarde behouden.

2: Wat als een leverancier niet meer mee wil doen?

Afhankelijk van de gemaakte afspraken over de balanshandhaving omvat de rol van 'de leverancier' de energieadministratie of ook fysieke activiteiten. Een leverancier kan stoppen aan het einde van de contractperiode. Na bv 15 of 30 jaar is niet alleen de klant, maar ook de leverancier in de gelegenheid tot het maken van een afweging tot een vervolg. Bij dat vervolg speelt prijsstelling een rol. Hier is een onderscheid met geïntegreerde warmtebedrijven: de beschikbaarheid van verschillende bronnen en leveranciers op het net biedt een goede uitgangspositie om afspraken met andere partijen te kunnen maken. Het net zal zijn waarde behouden.

3: Hoe gaat het onafhankelijk warmtenet om met gecombineerde temperatuur-niveaus

Nieuwe woningen vragen meer lage dan hoge temperaturen. Ze kunnen voor een groot deel voorzien in hun eigen warmte, bijvoorbeeld met collectieve warmtepompinstallaties nodig. Deze maken integraal deel uit van de warmteinfrastructuur. De betrouwbaarheid en zekerheid kan betaalbaar worden verzorgd door het warmtenet. In die veranderende vraag naar warmte wordt de fysieke warmtevoorziening zo steeds meer een backup- of piek-‘centrale’. Onafhankelijk netbeheer biedt de opmaat naar een hybride systeem. Het net toont hiermee zijn waarde.

4: Wat als grote bronnen worden aangeboord, zoals geothermie?

Van geothermiebronnen wordt verwacht dat grote hoeveelheden warmte beschikbaar kunnen komen. Die kan worden ingezet als basislast. In te kopen door leverancier. Afhankelijk van de prijsstelling en ‘merit orde’ worden andere bronnen enerzijds ‘weggeprijsd’ en anderzijds neemt de betrouwbaarheid van het systeem verder toe. Het net zal zijn waarde behouden.

5: Wat als klanten niet meer willen/hoeven?

Als klanten wegvallen (bv sloop of volledige energetische opwaardering van bestaande woningen), zal de beschikbare warmte over andere aansluitingen kunnen worden verdeeld. Afhankelijk van het type gebruiker is het warmtenet de basisvoorziening, dan wel de back-up. Het net zal zijn waarde behouden.

Tenslotte:

Nog afgezien van het verschil in risico van uitval, zal de impact bij het omvallen van ‘een leverancier’ op een onafhankelijk warmtenet kleiner zijn dan bij het omvallen van ‘de leverancier’ van een geïntegreerd bedrijf.

Bij die laatste wordt het gehele netwerk meegesleurd in een faillissement.

Het is niet waarschijnlijk dat geïntegreerde oplossingen een grotere leveringszekerheid bieden dan oplossingen met onafhankelijk netbeheer.

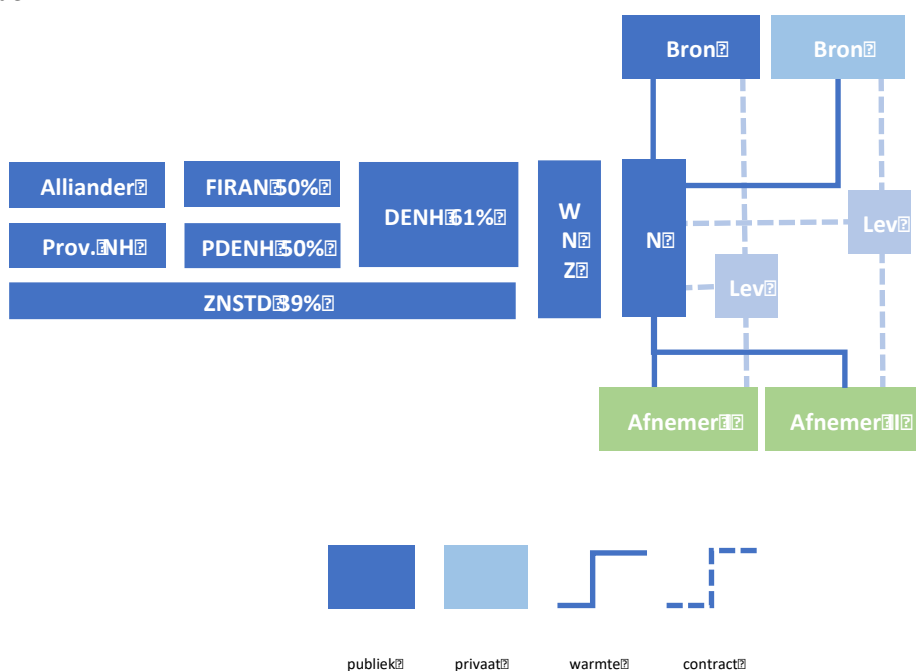
Overzicht (niet-limitatief) van initiatieven met onafhankelijk netbeheer in NL:

Gemeente	Aandeelhouders onafhankelijk netwerk	Betrokken Netwerkbedrijf	(Eerste) leverancier	(Eerste) afnemers	(Eerste) duurzame bronnen	PERSPECTIEF	Status	Wijk/buurt
Amsterdam	Firan	Firan	Waternet	1 corporatie	Riothermie/WKO		In ontwikkeling	LT-net Buikslotermeer
Apeldoorn	Firan, gemeente	Firan	Nog te selecteren	3 corporaties, particulieren, school			In ontwikkeling	Warmtenet Kerschoten
Arnhem	Firan	Firan					In ontwikkeling	
Delft	NetVerder	NetVerder	ENGIE	5.300 woningen (4 corporaties en 1 belegger)	Retour Geothermie, restwarmte R'damse Haven	15.000 weq	In ontwikkeling	Onafhankelijk Warmtenet Delft (Voorhof-Buitenhof)
Den Haag	NetVerder	NetVerder	Dunea				In ontwikkeling	Cooperatief in Vruchtenbuurt
Deventer	Enpuls	Enpuls		477 part. en corporaties	RWZI	2.500 weq	Q4 2020 start aanleg	Zandweerd
Emmen	Enpuls	Enpuls					In ontwikkeling	
Haarlem	Firan	Firan	Selectie loopt			5.200 weq	In ontwikkeling	Schalkwijk
Lingewaard	Firan	Firan					In ontwikkeling	
Middelburg	NetVerder/DNWG	NetVerder	Ennatuurlijk/Zeeuwind				In ontwikkeling	Dauwendaele
Montferland (Didam)	Firan	Firan					In ontwikkeling	
Nijmegen	Firan	Firan					In ontwikkeling	
Roermond	Enpuls	Enpuls	ENGIE		Restwarmte Smurfit Kappa		In ontwikkeling	Slim Energieneet Roermond (SER)
Rotterdam	NetVerder	NetVerder	Warmtebedrijf Rotterdam				In ontwikkeling	Rozenburg
Rotterdam	NetVerder	NetVerder	EnerTranS		Datacenter		In ontwikkeling	Schiebroek en Zestienhoven
Wageningen	Firan	Firan					In ontwikkeling	
Zaanstad	1: ZNSTD 2: DENH (FIRAN/PDENH)	Firan	ENGIE	2.200 woningen en 5 utiliteiten	Biomassacentrale	>40.000 WEQ	Operationeel	Zaanstad-oost

Concrete casuïstiek: Zaanstad/WNZ

In Zaanstad is op dit moment het eerste onafhankelijk warmtenet operationeel. Hieronder ter illustratie de configuratie. Het onafhankelijk warmtenet WNZ is een samenwerkingsverband tussen 3 partijen, zoals in onderstaande figuur is aangevuld. De gemeente is aandeelhouder voor 39%. De andere aandeelhouder is DENH, een samenwerking tussen FIRAN (dochter van Alliander) en PDENH (fonds van provincie NH). WNZ kent één directeur / bestuurder en een Raad van Toezicht met een van de aandeelhouders onafhankelijke voorzitter.

WNZ is een onafhankelijke onderneming en is niet met één van de aandeelhouders in een groep verbonden.



Vgl art. 10b Elektriciteitswet en art. 2c Gaswet. De groepsbepaling van art. 2:24b BW stelt, kort samengevat volgens jurisprudentie en literatuur, drie eisen een groep: 1. organisatorische verbondenheid; 2. centrale leiding; 3. economische eenheid. Naast het hebben van een eigen bankrekening en het zijn van een zelfstandige fiscale eenheid zowel voor de vennootschapsbelasting als de BTW kan worden vastgesteld aan alle feiten en omstandigheden bij WNZ dat het een onafhankelijke rechtspersoon en zelfstandige onderneming is.

Bijlage II: Overzicht aandachtspunten Wet Collectieve Warmtevoorziening

Overige punten

- Hoofdstuk 2, artikel 3, punt 5a: 'organisatorisch en technisch' moet mogelijk 'of' zijn in plaats van 'en'.
- 3.3.1.: Een warmtekavel is een gespecificeerd gebied. Het hoeft niet een aaneengesloten gebied te zijn.
- Waarom stelt een warmtetransportbeheerder warmte beschikbaar aan B&W of GS? Artikel 5.18, lid 2.
- Een klein net (10 of 500 aansluitingen) wordt gebaseerd op het aantal aansluitingen. Warmtenetten worden gefinancierd door het verkopen van bepaalde hoeveelheden warmte, niet door een bepaald aantal aansluitingen. Als een warmtenet met 500 aansluitingen nu rendabel is kan dat in de toekomst onrendabel worden als de aangesloten hun woningen isoleren en minder warmte afnemen. Wij zien graag dat het formaat van een klein net ook gebaseerd wordt op het aantal geleverde GJ's.
- Bij tariefregulering voor warmtenetten voor een kleine hoeveelheid verbruikers (max. 10 aansluitingen) is het aan de verbruikers om de ACM te verzoeken om de methodiek die het warmtebedrijf hanteert voor het vaststellen van het tarief te toetsen indien zij van mening zijn dat de tarieven te hoog zijn. Wij vragen ons af of het realistisch is dit van deze (kleine groep) verbruikers te verwachten? Is daarmee de dreiging waar verderop in de tekst over gesproken wordt voldoende gewaarborgd? Is bovendien het vertrouwen van consumenten in de ACM voldoende als het gaat om de bescherming van consumenten en de publieke belangen zoals verduurzamingsplannen van het warmtebedrijf?
- In artikel 2.15 wordt gesteld dat een aangewezen warmtebedrijf aan een verbruiker een compensatie uitkeert bij een ernstige storing in de levering van warmte waarvan de oorzaak gelegen is in (d) het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. Waarom is deze keuze gemaakt? Is de gebouweigenaar niet zelf verantwoordelijk voor het in pandig leidingstelsel?
- Op verschillende punten in de tekst wordt over 'personen' gesproken, bijv. in artikel 4.2. In een woning of ander gebouw kunnen meerdere personen wonen / werken die gebruik maken van dezelfde aansluiting. Moet hier daarom niet over aansluitingen gesproken worden?
- Zullen ESCO's (Energy Service Company) onder de kleine warmtenetten (minder dan 500 aansluitingen) vallen en de bijbehorende uitzonderingen?
- Weliswaar wordt lage temperatuur niet uitgesloten met het wetsvoorstel, het ademt nog wel sterk het systeem met hoge temperatuurbronnen uit. Is het mogelijk om explicieter de wet meer vanuit de beweging naar lage temperatuur bronnen te schrijven?
- Naast aquathermie produceert het waterschap ook biogas, dat kan opgewerkt worden en als groen gas worden ingezet in de gebouwde omgeving. Op dit moment is het nog gebruikelijker dat er met een warmtekrachtkoppeling elektriciteit van wordt geproduceerd, waarbij tevens warmte vrijkomt. Deze warmte moet ook niet onder de definitie van restwarmte vallen.

Notitie: Juridisch advies Warmtewet 2

ten behoeve van de inspraakreactie van de Unie van Waterschappen

Betreft	Project	juridisch advies Warmtewet 2
	Datum	30 juli 2020
	Auteurs	Suze Meijaard, Frédérique Minderhoud, Simon Handgraaf (FLO Legal) Peter de Putter (Sterk Consulting)

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Inhoud en opzet quickscan	4
2. Samenvatting van het wetsvoorstel	4
2.1 Aanleiding	4
2.2 Doel	4
Doelen Warmtewet 2 in relatie tot doelen van de Omgevingswet	4
2.3 Regierol gemeenten	5
2.4 Hoofdstukken wetsvoorstel	5
3. Belangen, rollen en taken waterschap en regels stellen	5
3.1 Belangen	6
3.2 Rollen bij warmte uit water (aquathermie)	6
3.3 Taken	7
3.4. Regels stellen	10
4. Instrumenten en besluiten Warmtewet 2	11
5. Omgevingswet	18
6. Conclusie	19
7. Bronnenlijst	20
Bijlagen	20

Samenvatting

De Warmtewet 2 vormt een belangrijke stap in de wettelijke verankering van de warmtetransitie. Het wetsvoorstel bevat een aantal stappen en instrumenten die de ontwikkeling en het gebruik van collectieve warmtesystemen mogelijk maken en stimuleren. In het kort zijn dit de stappen:

1. vaststellen Transitievisie Warmte;
2. aanwijzen warmtekavel;
3. aanwijzen warmtebedrijf op basis van een globaal kavelplan;
4. opstellen uitgewerkt kavelplan (op verzoek);
5. opstellen uitvoeringsplan;
6. juridische borging in omgevingsplan.

Waterschappen hebben in de warmtetransitie verschillende rollen en belangen. Zij kunnen bronhouder, producent of leverancier van thermische energie uit afvalwater (TEA) en thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) zijn. Verder produceren waterschappen biogas bij hun rioolwaterzuiveringsinstallaties, dat kan worden ingezet voor de energie- of warmtevoorziening. Daarnaast zijn de waterschappen bevoegd gezag voor vergunningplichten en algemene regels die relevant zijn voor de warmtetransitie (denk aan warmtelozingen in oppervlaktewater, lozingen van proceswater bij de ontwikkeling van geothermie of het aanleggen van warmtetransportleidingen in de buurt van waterkeringen) en adviseur bij omgevingsplannen, waarin de juridische borging van warmtekavels plaatsvindt.

Het opstellen van een Transitievisie Warmte is afgesproken in het Klimaatakkoord, maar wordt niet in het wetsvoorstel geregeld. Voor zover het waterschap stakeholder is, zou het betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de transitievisie. Het waterschap is in ieder geval stakeholder als in de transitievisie voor een bepaalde wijk gedacht wordt aan collectieve warmtevoorziening, omdat dat vrijwel altijd aquathermie in beeld komt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt het waterschap echter niet als stakeholder genoemd (en andere partijen wel). De MvT zou daarom moeten worden aangevuld.

Een warmtebedrijf wordt mede gekozen op basis van het globale kavelplan dat zij opstellen. Het globale kavelplan bevat een eerste indicatie van de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. Na de selectie van een warmtebedrijf kan de gemeente verzoeken om een uitgewerkt kavelplan. Voor zowel het globale kavelplan als het uitgewerkte kavelplan is in het wetsvoorstel geen betrokkenheid van het waterschap geregeld. Dat is een belangrijke lacune, omdat het waterschap potentiële warmtebronnen heeft die benut kunnen worden in het warmtekavel. Het is essentieel dat het waterschap kan zorgen dat deze bronnen bij de kavelplannen worden betrokken. Daarom zou het wetsvoorstel moeten voorzien in een adviesrecht voor de waterschappen of een verplichte inspraakprocedure voor potentiële bronhouders.

Bij het opstellen van het uitvoeringsplan is de betrokkenheid van het waterschap als stakeholder eveneens gewenst. Ook hier geldt dat in de MvT diverse stakeholders worden benoemd, maar de waterschappen niet. De MvT zou hierop moeten worden aangevuld.



Bij het verankeren van de juridische regels in het omgevingsplan is de betrokkenheid van het waterschap al geregeld, via de watertoets. Dat is echter niet voldoende om het voorgaande knelpunt op te lossen. De verankering in het omgevingsplan is de laatste stap in het proces; alle belangrijke beslissingen worden voorafgaand aan de opname in het omgevingsplan genomen, dus de watertoets komt te laat.

Het wetsvoorstel voorziet ook in een “ophaalrecht” van restwarmte. Producenten van restwarmte worden verplicht om deze aan een warmtebedrijf te leveren dat daar om vraagt. Het ophaalrecht is hoogstwaarschijnlijk niet van toepassing op het gemeentelijke rioolstelsel en het transportstelsel van het waterschap, omdat daarbij geen sprake is van bedrijfsvoering waarbij restwarmte ontstaat. Het is terecht dat de warmte uit dit deel van de afvalwaterketen niet verplicht moet worden afgestaan, omdat – als (rest)warmte wordt gewonnen uit afvalwater voordat het de RWZI heeft bereikt – de doelmatige werking van de RWZI kan worden aangetast. Het wetsvoorstel of de memorie van toelichting zou daarom duidelijk moeten maken dat er geen ophaalrecht bestaat voor thermische energie uit afvalwater. Mocht bovenstaande interpretatie niet kloppen, dan moet een expliciete uitzondering voor restwarmte uit rioolstelsels en het transportstelsel worden gemaakt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2) is op maandag 22 juni in consultatie gegaan.¹ Deze wet zet in op de gemeente als warmteregisseur, die warmtekavels aanwijst en concessies verleent aan een warmtebedrijf per kavel. Gemeenten, provincies en het Rijk krijgen instrumenten om te sturen en voorwaarden en beperkingen mee te geven aan de warmtetransitie.

De warmtetransitie is een belangrijk onderdeel van de energietransitie en ook onderdeel van de regionale energiestrategieën. Waterschappen spelen een belangrijk rol in de warmtetransitie, als bronhouder (onder andere aquathermie en groen gas) en als vergunningverlener (zoals bij warmtelozingen in oppervlaktewater). In wetgeving en beleid zijn delen van het instrumentarium voor waterschappen versnipperd ondergebracht, maar een overzicht ontbreekt. De Warmtewet 2 geeft urgentie om snel in beeld te krijgen welke instrumenten waterschappen (nodig) hebben om de warmtetransitie mee te helpen ontwikkelen. Waterschappen worden niet genoemd in de consultatieversie. Voor de Unie van Waterschappen is dit aanleiding om na te gaan of dat terecht is.

U hebt ons gevraagd de effecten van de Warmtewet 2 in beeld te brengen in relatie tot de rol en positie van de waterschappen. Dit kunt u gebruiken om namens de waterschappen tijdig een consultatiereactie te kunnen indienen over deze nieuwe wetgeving.

¹ Wet houdende regels omtrent de productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening). Het wetsvoorstel vervangt de huidige Warmtewet.



1.2 Inhoud en opzet quickscan

In deze quickscan benoemen we de belangrijkste kansen, knelpunten en verbetermogelijkheden van deze nieuwe wet. Waterschappen hebben de zorg voor het regionale watersysteem en willen voldoende betrokken zijn bij de instrumenten op grond van de Warmtewet 2 die hun belangen raken. We analyseren daarvoor het concept-wetsvoorstel en de memorie van toelichting (MvT), waarbij we met name letten op de raakvlakken met de taken van het waterschap (art. 1 Waterschapswet) en de doelen van Waterwet en de Omgevingswet. Specifiek gaan we in op de onderwerpen die geregeld moeten worden in de Warmtewet 2 of onderliggende regelgeving om recht te doen aan de positie van de waterschappen.

We geven antwoord op de vragen die u heeft over de Warmtewet 2; deze zijn cursief terug te vinden in de tekst. Een overzicht van de vragen is ook te vinden in bijlage 1.

2. Samenvatting van het wetsvoorstel

Hieronder volgt een samenvatting van het wetsvoorstel. Een uitgebreid overzicht en uitleg staan in de volgende bijlagen:

- Notitie essentie Warmtewet 2 (bijlage 2)
- Schematisch overzicht besluiten en procedures Warmtewet 2 (bijlage 3)

2.1 Aanleiding

Om de klimaatdoelen te realiseren zijn er in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig worden verduurzaamd. Dat is een grote maatschappelijke uitdaging. Collectieve warmtesystemen zullen hierin naar verwachting een substantieel aandeel hebben.

Collectief warmtesysteem (art. 1 wetsvoorstel): een systeem waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte.

2.2 Doel

Om de ambities waar te maken, wordt het regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen aangepast. De huidige Warmtewet is tot dusverre vooral een consumentenbeschermingswet, met regels over de leveringszekerheid en de tarieven. Deze regels zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Met het wetsvoorstel worden deze regels waar nodig herzien en aangevuld. Meer specifiek wordt met het wetsvoorstel het volgende nagestreefd:

- Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels;
- Transparantie in de tariefstelling;
- Aanscherpen vereisten voor leveringszekerheid;
- Zeker stellen van de verduurzaming.

Doelen Warmtewet 2 in relatie tot doelen van de Omgevingswet

Het valt op dat in het wetsvoorstel nauwelijks een relatie wordt gelegd met de regels van het omgevingsrecht, in het bijzonder de nieuwe Omgevingswet en de doelstellingen van deze nieuwe wet. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de



samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is gericht op zowel het beschermen als het benutten van de fysieke leefomgeving, zoals aangegeven in de doelstellingen van artikel 1.3 van de wet. De Omgevingswet gaat over de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 Omgevingswet). Het winnen van warmte en koude uit oppervlaktewater en de bodem en het transporteren van warmte via buizen is onderdeel van onze leefomgeving en valt dus onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Het wetsvoorstel Warmtewet 2 richt zich op het zeker stellen van de warmtelevering door warmtebedrijven. Daarbij wordt de fysieke leefomgeving benut (voor het winnen van warmte) en moet de fysieke leefomgeving ook beschermd worden (tegen de nadelige gevolgen die warmtewinnen en warmtenetten kunnen opleveren). Idealiter vullen de instrumenten van de Omgevingswet en de Warmtewet 2 elkaar aan en zijn ze op elkaar afgestemd, zodat de doelen van beide wetten in samenhang bereikt kunnen worden.

2.3 Regierol gemeenten

Vanwege het lokale karakter van warmtenetten spelen gemeenten een cruciale rol. In dit wetsvoorstel wordt daarom ingezet op een marktordening waarbij de gemeenten de regie kunnen voeren op basis van een wijkgerichte aanpak. Het college van burgemeester en wethouders of de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten gezamenlijk krijgen de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Vervolgens wordt in het wetsvoorstel een nauw gedefinieerde wettelijke verankering van de rol voor aangewezen warmtebedrijven geregeld, met als doel dat rechten en plichten helder zijn.

Warmtekavel en warmtebedrijf

- *warmtekavel*: aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor op grond van artikel 2.3, eerste lid, een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen;
- *warmtebedrijf*: 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.

2.4 Hoofdstukken wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat regels voor diverse typen warmtesystemen, betrokken partijen en specifieke onderwerpen. Het wetsvoorstel is opgebouwd uit meerdere hoofdstukken. De belangrijkste zijn:

- Collectieve warmtesystemen (hoofdstuk 2);
- Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's/verhuurders (hoofdstuk 3 en 4);
- Warmtetransportnetten (hoofdstuk 5);
- Warmteproductie / restwarmte (hoofdstuk 6);
- Tariefregulering (hoofdstuk 7).

3. Belangen, rollen en taken waterschap en regels stellen

A.1 Welke belangen hebben waterschappen in de warmtetransitie?

A.3 Wat is de rol van de waterschappen in de warmtetransitie?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden beschrijven wij eerst de belangen en ambities van de waterschappen op het gebied van de warmtetransitie. Vervolgens gaan we in op de rollen en taken van het waterschap.



3.1 Belangen

Waterschappen hebben wensen en ambities om hun taken duurzaam en doelmatig uit te voeren. Waterschappen voeren een duurzaam energiebeleid. Ze zijn altijd op zoek naar manieren om energie te besparen, terug te winnen, op te wekken en op een duurzame manier te produceren.

Net als andere landen gaat ook Nederland op zoek naar nieuwe manieren van energieopwekking, om zo mee te werken aan de wereldwijde energietransitie van fossiele naar duurzame energie. Waterschappen willen hier graag aan bijdragen en hebben met Rijkswaterstaat een grote energiebron beschikbaar: thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) en uit afvalwater (TEA). Samen met thermische energie uit drinkwater (TED) vormen deze bronnen aquathermie.

Uit het Nationale Klimaatakkoord (juni 2019) blijkt dat aquathermie in het rijtje alternatieve bronnen staat voor aardgasvrije wijken (met geothermie, restwarmte en groen gas).

Waterschappen willen bijdragen aan de doelstellingen voor energiebesparing en -winning. De Unie van Waterschappen en het Rijk hebben in 2010 afgesproken dat de waterschappen in 2020 voor minstens 40 procent zelfvoorzienend zijn door eigen duurzame energieproductie (Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010- 2020). Waterschappen onderzoeken of en in hoeverre het mogelijk is om gebruik te maken van de mogelijkheden die grond- en oppervlaktewatersystemen bieden voor het benutten van warmte-koude-opslag (WKO) om zo bij te dragen aan de energiebesparing en beperking van de CO₂-uitstoot. Ook onderzoeken zij op lokaal niveau, samen met gemeenten en bedrijfsleven, hoe restwarmte bij slibdrooginstallaties en biogas bij afvalwaterzuiveringen nuttig kan worden benut. Zij zoeken daarbij naar oplossingen op maat.

De waterschappen hebben op 11 oktober 2019 unaniem ingestemd met het Klimaatakkoord. In 2025 willen de waterschappen 100% energieneutraal zijn. Daarnaast leveren ze een bijdrage aan de energietransitie in de regio via de Regionale Energiestrategie (RES). Hiervoor zetten ze in op windmolens en zonnenvelden, maar ook op het opwekken van biogas en aquathermie. De waterschappen stellen hun terreinen steeds vaker ter beschikking om ook anderen te laten profiteren van deze energiekansen.

3.2 Rollen bij warmte uit water (aquathermie)

Bij de levering van warmte uit water aan gebruikers zijn diverse partijen betrokken. Binnen dit proces zijn verschillende rollen te onderscheiden. Het is mogelijk dat meerdere rollen belegd zijn bij één partij. Het gaat om de volgende rollen:²

- **Bronhouder:** stelt de bron van water onder voorwaarden beschikbaar aan de producent om warmte uit te onttrekken.
- **Producent:** onttrekt de warmte (en/of koude) met een warmtewisselaar uit het oppervlaktewater, afvalwater of effluent. De producent kan deze warmte met een warmtepomp direct opwaarderen naar een hogere temperatuur en leveren aan een object of het warmtenet. De producent is die partij die investeert in de

² STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie* 2019, p. 4.

warmtewisselaar of warmtepomp. De rol kan worden ingevuld door marktpartijen (energieproducenten, installatiebeheerbedrijven) of door waterschappen, gemeenten of Rijkswaterstaat vanuit hun rol als beheerder van het watersysteem of riool (in dat geval is de rol gecombineerd met bronhouder). Ook kunnen gebouweigenaren, die beschikken over een WKO, investeren in TEO of TEA om de capaciteit van de WKO te vergroten.

- Netwerkbedrijven³: transporteren de warmte en/of koude naar de afnemer. Deze rol kan worden ingevuld door zowel partijen uit de warmtesector, maar ook door producenten of afnemers zelf.
- Leverancier: beheert de warmtewisselaar, WKO en/of warmtepomp om het aanbod en de vraag op elkaar te laten aansluiten.
- Afnemers: kunnen kantoorgebouwen, zwembaden, winkelcentra, voedingsindustrie, datacentra, vastgoedontwikkelaars, woningcorporaties of individuele huiseigenaren betreffen. Het kan zowel gaan om een enkele afnemer, als een cluster van afnemers. Het aantal afnemers bepaalt sterk de complexiteit van het project. Met de Warmtewet 2 zullen warmtebedrijven een belangrijke nieuwe afnemer worden.

Waterschappen kunnen als bronbeheerder betrokken zijn bij aquathermie. Wie de bronbeheerder is varieert per bron. Voor TEO gaat het om waterschappen en Rijkswaterstaat. Bij uitzondering kunnen ook andere overheden bevoegd gezag zijn. Voor TED gaat het om het drinkwaterbedrijf. Voor TEA kan het gaan om gemeenten, die in beginsel verantwoordelijk zijn voor het riool, of om het waterschap, dat verantwoordelijk is voor het (eind)rioolgemaal, de persleiding en de rioolwaterzuiveringsinstallatie.

In bovenstaande lijst van rollen ontbreekt nog een relevante rol. In relatie tot TEO en TEA zijn waterschappen⁴ als regionaal waterbeheerder ook bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het stellen van algemene regels (met veelal een meldingsplicht) en toezicht en handhaving op grond van de keur en de Waterwet (zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.4). Met deze instrumenten behartigen de waterschappen de doelen van de Waterwet, waaronder het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit en de functievervulling door watersystemen.

3.3 Taken

Waterschappen zoeken, beleidsmatig en juridisch, naar hun rol en mogelijkheden bij het vormgeven en stimuleren van aquathermie. Zij kunnen als bronbeheerder betrokken zijn bij aquathermie, maar kunnen ze ook zelf energie produceren, leveren of distribueren, of actief stimuleren dat andere partijen dat doen? Het recht biedt speelruimte en stelt een aantal grenzen.⁵

³ De term netwerkbedrijven is afkomstig uit het STOWA-rapport. Dit komt overeen met het begrip warmtebedrijf volgens de Warmtewet 2 (zie hierboven in paragraaf 2.3).

⁴ STOWA-rapport, *Handreiking Aquathermie. Hoe gaan we verder met TEO en TEA?* (2018), p. 71.

⁵ STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 10.

De eerste vraag die beantwoord moet worden, gaat over de taken van het waterschap. In hoeverre is het winnen van aquathermie een taak die waterschappen zich aan zouden moeten, of liever, mogen trekken? Voor waterschappen geldt dat hun activiteiten moeten aansluiten bij hun taakstelling. Het antwoord op deze vraag is gecompliceerd doordat het gaat om een functioneel bestuur. Het waterschap kan geen taken naar zich toetrekken, die niet bijdragen aan het vervullen van zijn wettelijke taakstelling.

Volgens de Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen (2017) kan levering van warmte binnen de taak van het waterschap vallen, mits, kort gezegd, dit bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van de waterschapstaken, die taken niet negatief beïnvloedt, en het waterschap niet per saldo een grote energieleverancier wordt.⁶ In het Klimaatakkoord is aangekondigd dat er een wetswijziging komt die het mogelijk maakt dat de waterschappen de bevoegdheid hebben om meer duurzame energie te produceren dan zij zelf verbruiken en dat zij de lasten en baten van deze investeringen kunnen toerekenen aan hun heffingen.⁷ Die wetswijziging zal de twijfel die er soms nog bestaat over de bevoegdheid van de waterschappen wegnemen.

Taken waterschap: relatie Waterschapswet en Waterwet

Een waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het behartigt een specifieke (functionele) overheidstaak, vastgelegd in art. 1 van de Waterschapswet (Wsw) en te lezen in samenhang met het doelstellingsartikel van de Waterwet (art. 2.1 Wtw). In art. 1, eerste lid, Wsw valt op dat waterschappen de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben, te weten hun beheergebied. Het tweede lid geeft de kerntaken weer van het waterschap, waarbij de focus ligt op de zorg voor het watersysteem.

De ruime doelstelling van art. 2.1 Wtw geeft het kader weer voor de uitvoering van die wet. Dat kader wordt vervolgens aangevuld met meer concrete normen voor verschillende aspecten van het beheer. Concreet valt, in relatie tot het voorliggende onderwerp, te denken aan de functievervulling van watersystemen.⁸

Voor aquathermie-initiatieven die ontplooid of bevorderd worden met het oog op het creëren van een duurzame energievoorziening, zonder dat die bijdraagt aan de doelmatige taakvervulling door het waterschap, is niet evident dat de waterschappen daartoe bevoegd zijn.⁹ Waterschappen stellen zich echter op het standpunt, dat zij bij het uitvoeren van hun wettelijke taken bij uitstek worden geconfronteerd met de gevolgen van klimaatverandering. Het beperken van klimaatverandering, waaraan aquathermie een bijdrage kan leveren, zien zij dan ook als deel van hun taakstelling. Hier is de koppeling te leggen tussen art. 1 Wsw en het doelstellingsartikel 2.1 van de Waterwet. Deze lezing wordt ondersteund door onder meer het Klimaatakkoord 2019, waarin wordt onderschreven dat waterschappen energie mogen produceren om klimaatneutraal te worden. Waterschappen hebben daarnaast de nodige beleidsvrijheid om te bepalen hoe zij hun taken het best kunnen vervullen. Als het waterschap inkomsten verwerft uit aquathermie, dan moeten die

⁶ Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen, STOWA (2017), p. 19 en verder en STOWA-rapport Juridisch kader aquathermie 2019, p. 12.

⁷ Klimaatakkoord, p. 226.

⁸ Uit de KRW (kwaliteitsbeheer) kan een resultaatsverplichting worden afgeleid. Dit is echter voor de onderhavige problematiek niet van belang.

⁹ STOWA-rapport Juridisch kader aquathermie 2019, p. 13.



ten goede komen aan de verlaging van de relevante heffing. Het, afhankelijk van de bron waaruit warmte wordt gewonnen, inzetten van de zuiveringsheffing (TEO) en de watersysteemheffing (TEO), voor het realiseren van aquathermie, is verdedigbaar zolang dat bijdraagt aan een doelmatigere waterzuivering of watersysteembeheer. De opbrengsten van aquathermie moeten ten goede komen aan het verlagen van de zuiveringsheffing of de watersysteemheffing. Worden kosten gemaakt om aquathermie te realiseren, dan kunnen die worden betaald uit de zuiverings- of watersysteemheffing, voor zover aquathermie bijdraagt aan het uitvoeren van die taken.

Waterschappen mogen zich (onder de hierboven beschreven voorwaarden) bezig houden met aquathermie. Voor het verrichten van die activiteiten gelden diverse spelregels. Het wettelijk kader is breed: denk aan de regels op het gebied van staatssteun, mededingingsrecht, markt en overheid, aanbestedingsrecht, fiscaal recht, afvalstoffenrecht, energierecht, samenwerking en rechtsvormen.¹⁰ Zo mogen overheden die zich op de markt begeven op basis van de Wet markt en overheid geen voordelen genieten ten opzichte van reguliere marktdeelnemers. Daarnaast kunnen overheden de onrendabele top van een warmtenetwerk financieren, zolang zij niet in strijd komen met het EU-rechtelijke verbod op staatssteun.

Voor het oprichten en in werking hebben van aquathermie-installaties gelden er ook regels op het gebied van omgevingsrecht.¹¹ Te denken valt aan vergunningen om water te lozen of te onttrekken, een omgevingsvergunning voor bouwen, en in voorkomende gevallen, een ontheffing of vergunning voor het verstoren van beschermde soorten. Welke vergunningen precies vereist zijn, is sterk afhankelijk van de technologische en gebiedskenmerken van het concrete project.

Verder hebben de waterschappen nog een rol als adviseur bij bestemmingsplannen / omgevingsplannen (art. 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening en art. 5.37 Besluit kwaliteit leefomgeving) en bij vergunningen van de provincie voor open bodemenergiesystemen (art. Waterwet en art. 4.24 Omgevingsbesluit). De adviesrol van het waterschap zorgt er voor dat de belangen van regionale watersystemen worden meegenomen bij deze besluiten van de gemeente en de provincie.

Samengevat is het antwoord op de vragen als volgt:

A.3 Wat is de rol van de waterschappen in de warmtetransitie?

De waterschappen hebben verschillende rollen bij thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) en uit afvalwater (TEA). Zij kunnen daarbij bronhouder, producent of leverancier zijn. Deze rollen passen (onder voorwaarden) binnen de taakomschrijving van de waterschappen in de Waterschapswet.

Daarnaast heeft het waterschap de rol als bevoegd gezag op grond van de Waterwet en straks de Omgevingswet. In die rol zorgt het waterschap voor de bescherming en verbetering van watersystemen, bijvoorbeeld het beschermen van de waterkwaliteit bij

¹⁰ Juridische handreiking *Duurzame Energie en Grondstoffen*, STOWA (2017).

¹¹ STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 48.



warmtelozingen of TEO en het bevorderen van de waterveiligheid als waterkeringen worden gekruist met leidingen. Tot slot is het waterschap adviseur voor bestemmingsplannen en omgevingsplannen (de watertoets) en voor vergunningen van de provincie voor open bodemenergiesystemen.

A.1 Welke belangen hebben waterschappen in de warmtetransitie?

- Op grond van de taakomschrijving in de Waterschapswet heeft het waterschap belang in het leveren van een bijdrage aan het behalen van beleidsdoelen, waaronder de warmtetransitie, in relatie tot de watersystemen en zuiveringen die zij beheren. Waterschappen kunnen via het waterbeheer zo bijdragen aan het realiseren van een belangrijke maatschappelijk functie (vgl. de doelen van de Waterwet).
- Als bevoegd gezag op grond van de Waterwet en Omgevingswet heeft het waterschap belang bij de effecten van TEO en TEA op het regionale watersysteem. De bevoegdheden die het waterschap daarbij kan inzetten zijn gericht op de doelstellingen van die wetten (met name het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de functievervulling door watersystemen).

3.4. Regels stellen

A.5 Op welke wijze kan het waterschap voorwaarden en beperkingen stellen aan de inzet van bronnen als aquathermie en groen gas? Kan dat op basis van de keur en beleidsregels? Of kan en moet dat via privaatrechtelijke instrumenten?

Het waterschap kan in de keur regels stellen voor zover dat nodig is voor de specifieke opgedragen taak (bescherming watersysteem) en in overeenstemming met het wettelijk kader van de Waterwet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de regels opgenomen in de waterschapsverordening.

Op grond van artikelen 56 en 78 van de Waterschapswet stelt het waterschap verordeningen vast die het nodig oordeelt voor de behartiging van de opgedragen taken. De verordende bevoegdheid van het waterschap om regels te stellen is beperkt tot de specifiek opgedragen taak, daarbij rekening houdend met de doelen van de Waterwet (die ook in de Omgevingswet zijn verankerd).

Over een aantal handelingen in regionaal water kan het waterschap regels stellen in de keur / waterschapsverordening. Het gaat om:

- het onttrekken van grondwater en de daarmee samenhangende infiltraties, die niet onder de provinciale bevoegdheid vallen (artikel 6.4 Waterwet / artikel 16.3 Omgevingswet)
- het brengen van water in en onttrekken van water uit regionale wateren
- het gebruikmaken van regionale waterstaatswerken (onder de Omgevingswet: beperkingengebiedactiviteiten)
- vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet: lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam (al dan niet in aanvulling op de rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving)

Al deze activiteiten kunnen bij aquathermie aan de orde zijn.

Het waterschap is vrij om te bepalen hoe het zijn taken vervult en welke inhoud de regels krijgen. De Waterwet, Omgevingswet of Waterschapswet schrijven niet voor hoe de

waterschappen deze handelingen moeten reguleren. Zo kan het waterschapsbestuur bepalen voor welke van de hiervoor genoemde handelingen of activiteiten een vergunning of melding nodig is en of er algemene regels van toepassing zijn.

Voor het oprichten en in werking hebben van aquathermie-installatie kan een initiatiefnemer te maken hebben met regels in het omgevingsrecht. Afhankelijk van de omvang van een project, en als er sprake is van één of meer handelingen waarvoor het waterschap bevoegd is en regels heeft gesteld, kan initiatiefnemer ook te maken krijgen met de regels en het beleid van het waterschap.

Voorbeeld: brengen van water in en onttrekken van water uit een oppervlaktewaterlichaam¹²

Voor TEO geldt, dat warmte onttrokken wordt aan oppervlaktewater. Eén van de methoden daarvoor, is het onttrekken van water uit het oppervlaktewater. Vervolgens wordt in het aquathermiesysteem door middel van een warmtewisselaar warmte aan dat water onttrokken, waarna het uiteindelijk weer wordt teruggebracht in het oppervlaktewater (een lozing).

Voorbeeld: onttrekken en retourneren van grondwater¹³

Wanneer een aquathermiesysteem wordt gecombineerd met een open WKO, dan wordt grondwater onttrokken en daarna weer teruggebracht in de bodem, waarbij het water wordt gebruikt voor warmte of koeling.

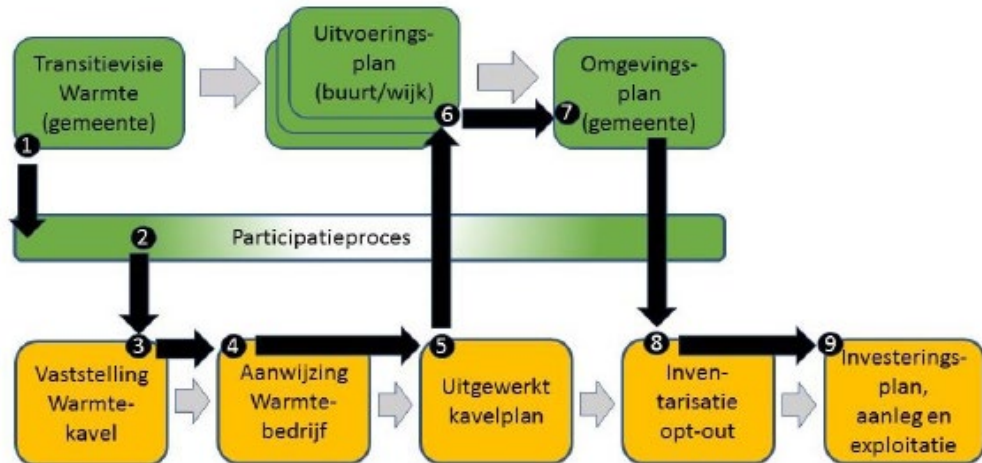
Biogas komt vrij bij het zuiveren van stedelijk afvalwater in een RWZI. Het waterschap kan het biogas vervolgens zelf gebruiken voor de eigen energievoorziening, of in de vorm van groen gas leveren aan een derde. De levering van groen gas is niet te regelen met de keur of waterschapsverordening. Er kunnen wel privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt tussen het waterschap en de afnemer.

4. Instrumenten en besluiten Warmtewet 2

Om de uitvoerbaarheid van de wijkgerichte aanpak voor gemeenten en andere stakeholders, zoals warmtebedrijven, te borgen, sluit de gekozen ordening in het wetsvoorstel Warmtewet 2 zo goed mogelijk aan op (het eindbeeld van) de wijkgerichte aanpak. Om voor eenieder inzichtelijk te maken hoe het wetsvoorstel functioneert binnen het totaal van de wijkgerichte aanpak, is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aan de hand van de afspraken uit het Klimaatakkoord (2019) 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. Het stappenplan is in een schematisch overzicht weergegeven (zie figuur 1) en in bijlage 3 (besluiten en procedures op grond van de Warmtewet 2).

¹² STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p.51.

¹³ STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p.55.



Figuur 1. Samenhang met de wijkgerichte aanpak (uit MvT, p. 11).

A.2 Welke instrumenten hebben waterschappen tot hun beschikking om in de warmtetransitie de waterbelangen in algemene zin te behartigen?

Uit het overzicht in bijlage 3 blijkt het volgende:

Geregeld in het wetsvoorstel Warmtewet 2:

De uitwerking van het uitvoeringsplan voor een warmtekavel in juridische regels moet worden opgenomen in het omgevingsplan. Waterschappen kunnen daarbij hun belangen naar voren brengen via de watertoets op het omgevingsplan.

Niet geregeld in het wetsvoorstel, wel wenselijk gelet op de belangen van het waterschap:

Om hun belangen goed te kunnen behartigen zouden waterschappen vanaf het begin van het proces betrokken moeten zijn (en niet helemaal op het einde, pas via de watertoets bij het omgevingsplan)

- Aanwijzing warmtebedrijf. Het is van belang dat de bronnen van het waterschap in het globaal kavelplan worden genoemd.
- Uitgewerkt kavelplan. Het is van belang dat de bronnen van het waterschap in het uitgewerkt kavelplan worden genoemd.

Waterschappen moeten hun belangen kunnen behartigen, bijvoorbeeld via een adviesrecht of een inspraakprocedure waarbij potentiële bronhouders (waterschappen) verplicht worden geraadpleegd voordat het besluit definitief wordt genomen.

Geen onderdeel van het wetsvoorstel, elders geregeld of afgesproken:

- Transitievisie Warmte: het waterschap is als stakeholder betrokken.
- Uitvoeringsplan: het waterschap wordt betrokken, voor zover het een stakeholder is.

In de MvT staan slechts enkele stakeholders genoemd, namelijk “woningcorporaties, netbeheerders en warmtebedrijven” (p. 11) of “netbeheerder, het warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector en vertegenwoordigers van de utiliteitsbouw” (p. 13). Vanwege het feit dat aquathermie overal in Nederland voorkomt, zijn waterschappen vrijwel altijd



stakeholder bij de transitievisie en het uitvoeringsplan. Waterschappen wordt echter niet genoemd in de MvT. Zij moeten, gelet op hun belang als bronhouder, expliciet als stakeholder worden genoemd.

Verder hebben de waterschappen als regionaal waterbeheerder de instrumenten als bevoegd gezag tot hun beschikking, namelijk vergunningverlening, het stellen van algemene regels en toezicht en handhaving op grond van de keur / waterschapsverordening en de Waterwet / Omgevingswet.

A.4 Ontbreken er instrumenten en zo ja, wat zou er geregeld moeten worden?

Waterschappen zijn op basis van het wetsvoorstel niet betrokken bij de aanwijzing van een warmtebedrijf. Gezien het feit dat een waterschap bronhouder, producent en bevoegd gezag voor aquathermie kan zijn, is dit (in dit soort voorkomende gevallen) wel wenselijk. Een aanvraag van een potentieel warmtebedrijf bevat een globaal kavelplan. Het globale kavelplan bevat een indicatie van de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. Het kan voorkomen dat een warmtebedrijf in het globale kavelplan onvoldoende rekening houdt met de warmtebronnen die het waterschap in of in de nabijheid van het warmtekavel beschikbaar heeft, of onvoldoende inzicht heeft in de potentiële nadelige gevolgen van aquathermie op het watersysteem. Het is daarom van belang dat het waterschap in deze fase al betrokken wordt. Na de keuze van het warmtebedrijf kunnen burgemeester en wethouders een verzoek doen om een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Het wetsvoorstel voorziet hier ook niet in betrokkenheid van het waterschap. Dat is, om dezelfde redenen, wel gewenst. Zonder een juridische afstemmingsverplichting, is tijdige betrokkenheid afhankelijk van de welwillendheid van gemeenten.

B.1 Zijn er redenen voor waterschappen om betrokken te zijn bij de ligging en omvang van een warmtekavel? / B.4 Een warmtekavel kan worden aangepast; is het nuttig om daar als waterschap iets van te vinden?

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het aanwijzen van een warmtekavel. In het wetsvoorstel zijn criteria opgenomen die het college moet hanteren bij de vaststelling van een warmtekavel. De aanwijzing wordt gebaseerd op de Transitievisie Warmte en de uitkomsten van het participatieproces. Waterschappen zijn niet direct bij het besluit tot aanwijzing van een warmtekavel betrokken. Het is echter maar de vraag of dit nadelig is. De locatie van beschikbare warmtebronnen is niet bepalend voor de aanwijzing van een warmtekavel. Het wetsvoorstel verhindert niet dat de warmtebronnen buiten de grenzen van een kavel liggen. In zoverre lijkt het onwaarschijnlijk dat het waterschap (als bronhouder) in zijn belangen kan worden geschaad door de begrenzing van een warmtekavel.

B.2 Zijn er redenen voor waterschappen om mee te kunnen beslissen over de keuze van het warmtebedrijf?

Waterschappen zijn op basis van het wetsvoorstel niet betrokken bij de aanwijzing van een warmtebedrijf. Gezien het feit dat een waterschap bronhouder kan zijn, is dit wel wenselijk. Na ontvangst van de aanvragen, zal het college van burgemeester en wethouders een warmtebedrijf aanwijzen. Een aanvraag van een potentieel warmtebedrijf bevat een globaal kavelplan. Een globaal kavelplan geeft een indicatieve beschrijving van hoe het warmtebedrijf verwacht het collectief warmtesysteem aan te leggen, te exploiteren en te



verduurzamen. Wanneer een waterschap warmtebronnen heeft, is het van belang dat deze bronnen in het globaal kavelplan benoemd worden. Dit geldt tevens voor het uitgewerkt kavelplan. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders dient het warmtebedrijf een uitgewerkt kavelplan op te stellen, met als basis het globaal kavelplan. Het uitgewerkt kavelplan bevat de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. Als bronnen van het waterschap daarbij over het hoofd worden gezien, zou het waterschap daar op moeten kunnen bijsturen.

B.3 Wat is het moment dat het waterschap in beeld komt en wat is dan de input als het gaat om het aanwijzen van een warmtekavel en het verlenen van een concessie aan een warmtebedrijf? / C.3 Op welk moment kan het waterschap de instrumenten van de watertoets, eventuele andere afstemmingsinstrumenten en het adviesrecht in algemene zin inzetten? Dit geldt voor het meekoppelen van watertaken en bronnen uit niet-waterschaps assets (denk aan geothermie, warmte- en koudeopslag, restwarmte, etc.)

De eerste stap in het stappenplan is het vaststellen van een Transitievisie Warmte door de gemeente. Dit vloeit niet voort uit het wetsvoorstel, maar uit het Klimaatakkoord (2019). Een Transitievisie Warmte geeft een tijdpad voor een stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving. Een waterschap heeft hier mogelijkheden voor inspraak, voor zover zij betrokken is als stakeholder. Zie voor de procedurele vereisten aan de transitievisie het antwoord op vraag C1.

In deze stap wordt er nog geen warmtekavel of warmtebedrijf aangewezen. Dit gebeurt pas nadat de Transitievisie Warmte is vastgesteld. Op de betrokkenheid van het waterschap bij de aanwijzing van een warmtekavel en de keuze van een warmtebedrijf is al ingegaan bij het antwoord op vraag B1 en B2.

Na de aanwijzing van een warmtekavel en warmtebedrijf stelt de gemeente gezamenlijk met stakeholders een uitvoeringsplan op. In dit plan wordt beschreven hoe de gemeente de wijkgerichte aanpak in een specifieke wijk of specifieke wijken wil uitvoeren. Het waterschap zal hierbij betrokken worden als zij stakeholder is. De uitwerking van het uitvoeringsplan in juridische regels wordt opgenomen in het omgevingsplan. Volgens art. 5.37 Bkl moet de gemeente daarbij de gevolgen van het plan voor het beheer van watersystemen meewegen (de nieuwe watertoets). Hier komt het waterschap dus in beeld, om ervoor te zorgen dat bij het vaststellen van het omgevingsplan de gemeente voldoende rekening heeft gehouden met waterbelangen. Het is echter te laat als het waterschap pas bij de vertaling van het uitvoeringsplan in juridische regels voor het eerst wordt betrokken bij de invulling van de warmtevrage. Het omgevingsplan is het sluitstuk van het proces, alle belangrijke beslissingen die van invloed zijn op de positie van het waterschap zijn al in de eerdere processtappen genomen. Vandaar dat het nodig is dat waterschappen al eerder in het proces een sterkere rol krijgen.

B.5 Een warmtebedrijf krijgt een concessie voor bepaalde tijd. Wat heeft het waterschap aan instrumentarium om, nadat die termijn voorbij is, de bronnen opnieuw te laten benutten door het warmtebedrijf dat de gemeente dan kiest?

De Warmtewet 2 regelt niets over de verhouding tussen het warmtebedrijf en de leveranciers van warmte. Dit levering van warmte gebeurt door het maken van privaatrechtelijke afspraken tussen het beoogde warmtebedrijf en de potentiële bronhouders. Het enige instrument dat het waterschap heeft is zijn eigendomsrecht van de assets (persleidingen, gemalen en rwzi's), dit is dus een privaatrechtelijk instrument. Het staat het waterschap vrij om die assets in te zetten en met een warmtebedrijf afspraken te

maken. Het waterschap moet daarbij wel rekening houden met de regels van markt en overheid en staatssteun.

Na afloop van de concessie aan een warmtebedrijf (de looptijd is minimaal 20 en maximaal 30 jaar) wordt het proces van aanwijzing van een warmtekavel, selectie van een warmtebedrijf en het vastleggen van het voorlopige of uitgewerkte kavelplan in juridische regels in het omgevingsplan opnieuw doorlopen. Dan gelden opnieuw de verschillende momenten van betrokkenheid van het waterschap, zoals hiervoor beschreven. Als het waterschap al leverancier van warmte is, is het in ieder geval duidelijk dat het waterschap ook stakeholder is en dus bij besluiten wordt betrokken. Desondanks is het nog steeds aan te raden dat het waterschap een formele rol krijgt bij deze besluiten. Zo kan het zijn invloed op de keuze van bronnen laten gelden. Aan het eind van het proces zullen het waterschap en het warmtebedrijf opnieuw privaatrechtelijke afspraken moeten maken over de levering van warmte uit de waterschapsbronnen. Het warmtebedrijf of de rechtsopvolger heeft niet zonder meer het recht om de bron opnieuw te gebruiken.

B.6 Is het een goed idee om het verbod op restwarmtelozingen te regelen via deze wet? Aandachtspunt hierbij is dat het niet tot problemen leidt voor de lozings vanuit zuiveringen.

Om deze vraag te beantwoorden, wordt eerst ingegaan op de huidige en toekomstige regels over het lozen van warmte en de beoordeling van warmtelozingen op oppervlaktewater. Daarna wordt het “ophaalrecht” van de Warmtewet 2 beschreven en de consequenties daarvan voor het waterschap.

Warmtelozingen in huidig recht

De regels over de directe lozings in oppervlaktewater zijn op dit moment te vinden in de Waterwet en diverse algemene maatregelen van bestuur. De Waterwet bepaalt dat direct lozen in het oppervlaktewater vergunningplichtig is, behalve als die vergunningplicht door algemene regels is opgeheven (artikel 6.2 Waterwet). Voor het lozen van koelwater is in veel gevallen geen vergunning vereist (art. 3.6 Activiteitenbesluit). Ook andere afvalwaterstromen dan koelwater kunnen echter thermisch verontreinigd zijn. Het hangt van de herkomst van de betreffende afvalwaterstroom af of er in dat geval wel of geen vergunning is vereist.

Warmtelozingen onder de Omgevingswet

Op grond van de Omgevingswet worden regels gesteld aan lozingsactiviteiten. Voor directe lozings zijn er rijksregels en decentrale regels:

- Op grond van hoofdstuk 2 t/m 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gelden algemene regels, meldingsplichten of vergunningplichten vanuit het Rijk voor lozingsactiviteiten voor verschillende bedrijfstakken. Voor diverse bedrijfstakken zijn daarbij algemene regels voor het lozen van koelwater gesteld, of is een vergunningplicht voor het lozen van koelwater opgenomen.
- Het waterschap kan in de waterschapsverordening (opvolger van de keur) regels opnemen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk, waarover het Rijk geen regels heeft gesteld in het Bal. Het Bal biedt daarnaast de mogelijkheid om de rijksregels via regels in de waterschapsverordening toe te spitsen op de lokale situatie. Dit kunnen waterschappen doen door maatwerkregels op te nemen in de waterschapsverordening.



Onder de Omgevingswet bevatten de regels voor lozingsactiviteiten meer decentrale afwegingsruimte dan onder de Waterwet. Meer lozingen zijn volledig decentraal geregeld en het waterschap kan, voor lozingen waarvoor wel rijksregels gelden (Bal), bij waterschapsverordening de regels beter toespitsen op de kenmerken van het gebied. Dat laatste kan via maatwerkregels, of waar nodig door middel van het voorschrijven van aanvullende vergunning- of meldplichten.

Belangenafweging bij de beoordeling van warmtelozingen

Warmtelozingen op oppervlaktewater zijn dus al gereguleerd, in de vorm van een vergunningplicht of algemene regels met meldplicht en maatwerkmogelijkheden. Dit biedt de waterbeheerder voldoende middelen om te sturen op de bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit. De waterbeheerder kan een aanvraag om een vergunning voor een warmte-lozing echter niet weigeren enkel vanwege het feit dat de warmte beter benut kan worden voor een warmtekavel. Dat past niet binnen het belangenkader van de Waterwet (art. 2.1). En in de Omgevingswet is duidelijk gemaakt – in de definitie van lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam – dat de regels over die activiteit alleen gaan over het effect van warmte, water en stoffen op de oppervlaktewaterkwaliteit (hetzelfde dus als onder de Waterwet). Doelmatig gebruik van warmte / energie valt daar niet onder.

Zowel in het huidige recht als in het toekomstige recht kan het bevoegd gezag voor de inrichting of milieubelastende activiteit (meestal de gemeente) wel sturen op het doelmatig gebruik van energie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit art. 2.2 lid 1 onder c onder 3° van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat bevoegde gezag kan daarom wel met maatwerkvoorschriften, maatwerkregels of vergunningvoorschriften regelen dat warmtelozingen niet plaatsvinden als de warmte beter benut kan worden voor een warmtekavel. Aanvullende regels in de Warmtewet 2 zijn daarom niet nodig.

Een absoluut verbod op warmtelozingen op rijksniveau zou niet erg praktisch zijn. Warmtelozingen kunnen immers ook plaatsvinden buiten bebouwd gebied, zodat er geen gebouwen in de buurt zijn die de warmte kunnen inzetten. Zo'n verbod zou daarom niet in de Warmtewet 2 moeten worden opgenomen.

“Ophaalrecht” in de Warmtewet 2

De Warmtewet 2 bevat in art. 6.1 wel een verplichting voor producenten van restwarmte om deze warmte om niet ter beschikking te stellen aan een warmtebedrijf, voor zover die daarom heeft verzocht en indien dit feitelijk mogelijk is gemaakt door het warmtebedrijf. Het is de vraag of deze verplichting ook voor waterschappen gevolgen heeft. Restwarmte is in het wetsvoorstel 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”. Een producent van restwarmte is gedefinieerd als “natuurlijk persoon of rechtspersoon die in zijn bedrijfsvoering restwarmte genereert”. Er is discussie mogelijk over de vraag of een waterschap (als beheerder van de RWZI) een onderneming is, maar het is in ieder geval een rechtspersoon. De warmte in het effluent van de RWZI moet daarom hoogstwaarschijnlijk als restwarmte worden beschouwd, en het waterschap als producent van restwarmte. De technische, bestuurlijke en juridische consequenties van het “ophaalrecht” voor het

waterschap zijn nog niet duidelijk. Dat vergt een nadere beoordeling, die in het tijdsbestek van dit advies niet mogelijk is.

Het “ophaalrecht” lijkt niet van toepassing te zijn op warmte in het afvalwater vóórdat het afvalwater in de RWZI wordt gezuiverd (dus: in de gemeentelijke riolering of in het transportstelsel van het waterschap na het overnamepunt). Binnen de riolering en het transportstelsel vindt immers geen bedrijfsvoering plaats waarbij restwarmte wordt gegenereerd. Verlaging van de temperatuur van het afvalwater kan de doelmatige werking van de RWZI schaden. Het winnen van TEA uit het rioolstelsel of het transportstelsel van het waterschap zou daarom niet onder de verplichting van art. 6.1 Warmtewet 2 moeten vallen. Het is aan te raden dat in de MvT wordt verduidelijkt dat gemeenten en waterschappen, bij de invulling van hun taak voor het transport van afvalwater naar de RWZI, niet als producent van restwarmte worden beschouwd. Mocht deze interpretatie niet juist zijn, dan zal in het wetsvoorstel een expliciete uitzondering voor TEA uit rioolstelsels en transportstelsel moeten worden gemaakt.

C.1 Gemeenten leveren in 2021 de Transitievisie Warmte op en hierop volgt een uitvoeringsplan per wijk. Is de Transitievisie Warmte een formeel instrument op grond van de Omgevingswet? Wat houdt deze in en hoe verhouden de waterschappen zich tot dit instrument? Is de watertoets hierop van toepassing, dan wel is anderszins geborgd dat de belangen van het waterschap worden meegenomen?

Uit het Klimaatakkoord (juni 2019) vloeit een gemeentelijke plicht voort tot het vaststellen van een Transitievisie Warmte. Dit dient uiterlijk eind 2021 te zijn vastgesteld. De Transitievisie Warmte is een programma in de zin van de Omgevingswet.¹⁴ Daarbij is de voorwaarde voor transitievisies die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld, dat de inhoudelijke en procedurele eisen voor programma's zijn gevolgd (art. 4.11 Invoeringswet Omgevingswet). Inhoudelijk voldoet een Transitievisie Warmte aan de vereisten die op grond van art. 3.5 Ow voor een programma gelden. De procedurele eisen aan een programma zijn vroegtijdige publieksparticipatie (art. 10.8 Omgevingsbesluit) en toepassing van afdeling 3.4 Awb (art. 16.27 Ow). Transitievisies Warmte zullen in het algemeen ook aan die procedurele eisen voldoen, zodat de Transitievisie Warmte op grond van het overgangsrecht van art. 4.11 Invoeringswet Omgevingswet inderdaad gelijkgesteld wordt met een programma op grond van de Omgevingswet.

De Transitievisie Warmte bevat een tijdpad voor een stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving. 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 kosten heeft.

¹⁴ Zie ook <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/maatschappelijke-opgaven/energietransitie/>.

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 inhoudelijke kenmerken, die hierboven staan, beschreven.

Bij het opstellen van een Transitievisie Warmte dient de gemeente stakeholders te betrekken. Waterschappen zijn vrijwel altijd stakeholder, omdat overal in Nederland aquathermie kan worden gewonnen. Op grond daarvan moeten waterschappen worden betrokken. Daarnaast is art. 2.2 Omgevingswet van toepassing, omdat de Transitievisie Warmte een programma in de zin van die wet is. Dat betekent dat de gemeente rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van het waterschap en zonodig met het waterschap moet afstemmen. De watertoets is niet van toepassing op programma's in de zin van de Omgevingswet. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur echter wel. Via die beginselen ligt het betrekken van de direct belanghebbenden ook voor de hand. Deze uitleg ontbreekt in de Memorie van Toelichting en zou moeten worden toegevoegd om duidelijkheid te verschaffen over de inhoud en reikwijdte van dit instrument.

5. Omgevingswet

C.1 Welke kansen biedt het instrumentarium van de Omgevingswet?

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2, heeft de Omgevingswet een tweeledig doel: beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De Warmtewet 2 heeft tot doel om de warmtelevering door warmtebedrijven zeker te stellen. Beide doelstellingen raken elkaar op het punt van het gebruik van de fysieke leefomgeving, aangezien de warmte die door warmtebedrijven wordt geleverd afkomstig is uit de fysieke leefomgeving. Waterschappen kunnen het instrumentarium van de Omgevingswet gebruiken om te zorgen dat de watersystemen die zij beheren – waaronder oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen – niet worden geschaad door de warmtevoorziening in warmtekavels. Voor de bescherming van waterkeringen (denk aan het aanleggen van warmtetransportleidingen in de zones rond een waterkering) brengt de Omgevingswet op dit punt weinig nieuws. Zowel in het huidige recht als onder de Omgevingswet zijn waterschappen volledig vrij in de regulering van activiteiten rond waterkeringen, en kunnen zij dus zelf bepalen in hoeverre zij de aanleg en instandhouding van warmtetransportleidingen willen reguleren.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er wel het nodige aan de regelgeving over lozingen in oppervlaktewater, met inbegrip van lozingen van warmte en koude. In het huidige wettelijke stelsel worden deze lozingen volledig door het Rijk geregeld, in de Waterwet en het Activiteitenbesluit milieubeheer. De waterschappen zijn wel bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op deze rijksregels, maar ze kunnen niet zelf de regels stellen. Onder de Omgevingswet ontstaat die ruimte wel. Deels omdat het Rijk niet langer alle lozingen regelt, maar alleen nog de lozingen van de belangrijkste bedrijfstakken (waaronder een aantal grote warmtelozers, zoals elektriciteitscentrales). De lozingen op regionale wateren die het Rijk niet langer regelt, worden voortaan gereguleerd in de waterschapsverordening. Maar ook waar het Rijk wel regels over lozingen heeft gesteld, biedt het nieuwe stelsel mogelijkheden voor regulering

door de waterschappen, in de vorm van maatwerkregels en aanvullende vergunning- en meldingsplichten. De Omgevingswet biedt daarmee de kans voor waterschappen om alle lozingen van koude en warmte in regionale wateren van regels op maat te voorzien.

Deze kans legt natuurlijk ook een bepaalde verantwoordelijkheid bij de waterschappen. Zij kunnen met de juiste regels in de waterschapsverordening zorgen dat de warmtetransitie wordt ondersteund in plaats van belemmerd, binnen de grenzen en mogelijkheden van het betreffende watersysteem. De Unie van Waterschappen zou hierin ondersteuning kunnen bieden, bijvoorbeeld door de Handreiking waterschapsverordening aan te vullen met voorbeeldregels voor de betreffende lozingen of een voorbeeld voor beleidsregels voor vergunningverlening.

6. Conclusie

De Warmtewet 2 vormt een belangrijke stap in de wettelijke verankering van de warmtetransitie. Het wetsvoorstel bevat een aantal stappen en instrumenten die de ontwikkeling en het gebruik van collectieve warmtesystemen mogelijk maken en stimuleren. In het kort zijn dit de stappen:

1. vaststellen Transitievisie Warmte;
2. aanwijzen warmtekavel;
3. aanwijzen warmtebedrijf op basis van een globaal kavelplan;
4. opstellen uitgewerkt kavelplan (op verzoek);
5. opstellen uitvoeringsplan;
6. juridische borging in omgevingsplan.

Waterschappen hebben in de warmtetransitie verschillende rollen en belangen. Zij kunnen bronhouder, producent of leverancier van thermische energie uit afvalwater (TEA) en thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) zijn. Daarnaast zijn de waterschappen bevoegd gezag voor vergunningplichten en algemene regels die relevant zijn voor de warmtetransitie (denk aan warmtelozingen in oppervlaktewater) en adviseur bij omgevingsplannen, waarin de juridische borging van warmtekavels plaatsvindt.

Het opstellen van een Transitievisie Warmte is afgesproken in het Klimaatakkoord, maar wordt niet in het wetsvoorstel geregeld. Voor zover het waterschap stakeholder is, zou het betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de transitievisie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt het waterschap echter niet als stakeholder genoemd (en andere partijen wel). De MvT zou daarom moeten worden aangevuld.

Een warmtebedrijf wordt mede gekozen op basis van het globale kavelplan dat zij opstellen. Het globale kavelplan bevat een eerste indicatie van de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. Na de selectie van een warmtebedrijf kan de gemeente verzoeken om een uitgewerkt kavelplan. Voor zowel het globale kavelplan als het uitgewerkte kavelplan is in het wetsvoorstel geen betrokkenheid van het waterschap geregeld. Dat is een belangrijke lacune, omdat het waterschap potentiële warmtebronnen heeft die benut kunnen worden in het warmtekavel. Het is essentieel dat het waterschap kan zorgen dat deze bronnen bij de kavelplannen

worden betrokken. Daarom zou het wetsvoorstel moeten voorzien in een adviesrecht voor de waterschappen of een verplichte inspraakprocedure voor potentiële bronhouders.

Bij het opstellen van het uitvoeringsplan is de betrokkenheid van het waterschap als stakeholder eveneens gewenst. Ook hier geldt dat in de MvT diverse stakeholders worden benoemd, maar de waterschappen niet. De MvT zou hierop moeten worden aangevuld.

Bij het verankeren van de juridische regels in het omgevingsplan is de betrokkenheid van het waterschap al geregeld, via de watertoets. Dat is echter niet voldoende om het voorgaande knelpunt op te lossen. De verankering in het omgevingsplan is de laatste stap in het proces; alle belangrijke beslissingen worden voorafgaand aan de opname in het omgevingsplan genomen, dus de watertoets komt te laat.

Het wetsvoorstel voorziet ook in een “ophaalrecht” van restwarmte. Producenten van restwarmte worden verplicht om deze aan een warmtebedrijf te leveren dat daar om vraagt. Voor restwarmte in het effluent van RWZI's is dat prima, maar als (rest)warmte wordt gewonnen uit afvalwater voordat het de RWZI heeft bereikt, kan de doelmatige werking van de RWZI worden aangetast. Het wetsvoorstel of de memorie van toelichting zou daarom duidelijk moeten maken dat er geen ophaalrecht bestaat voor thermische energie uit afvalwater.

7. Bronnenlijst

- Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening), voorstel van wet (22 juni 2020/internetconsultatie).
- Memorie van toelichting (Wet collectieve warmtevoorziening).
- Kamerbrief inzake Start internetconsultatie Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2) kenmerk DGKE-WO / 20169691.
- Mr. I. Sloover, *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen*, STOWA (2017).
- E. Kleiweg en W. de Coö, *Handreiking Aquathermie. Hoe gaan we verder met TEO en TEA?*, STOWA (2018).
- A. Buijze e.a, *Juridisch kader aquathermie*, STOWA (2019).
- Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010 – 2020, d.d. 12 april 2010.
- Green Deal Aquathermie, d.d. 14 mei 2019.
- Klimaatakkoord, Den Haag, d.d. 28 juni 2019.

Bijlagen

1. Vragen
2. Notitie essentie Warmtewet 2
3. Schematisch overzicht besluiten en procedures Warmtewet 2

Bijlage 1: Vragen

Project Juridisch advies Warmtewet 2

A. Algemeen

1. Welke belangen hebben waterschappen in de warmtetransitie? [H3]
2. Welke instrumenten hebben waterschappen tot hun beschikking om in de warmtetransitie de waterbelangen in algemene zin te behartigen? [H4]
3. Wat is de rol van de waterschappen in de warmtetransitie? [H3]
4. Ontbreken er instrumenten en zo ja, wat zou er geregeld moeten worden? [H4]
5. Op welke wijze kan het waterschap voorwaarden en beperkingen stellen aan de inzet van bronnen als aquathermie en groengas? Kan dat op basis van de keur en beleidsregels? Of kan en moet dat via privaatrechtelijke instrumenten? [H3]

B. Warmtewet 2

1. Zijn er redenen voor waterschappen om betrokken te zijn bij de ligging en omvang van een warmtekavel? [H4]
2. Zijn er redenen voor waterschappen om mee te kunnen beslissen over de keuze van het warmtebedrijf? [H4]
3. Wat is het moment dat het waterschap in beeld komt en wat is dan de input als het gaat om het aanwijzen van een warmtekavel en het verlenen van een concessie aan een warmtebedrijf? [H4]
4. Een warmtekavel kan worden aangepast; is het nuttig om daar als waterschap iets van te vinden? [H4]
5. Een warmtebedrijf krijgt een concessie voor bepaalde tijd. Wat heeft het waterschap aan instrumentarium om, nadat die termijn voorbij is, de bronnen opnieuw te laten benutten door het warmtebedrijf dat de gemeente dan kiest? [H4]
6. Is het een goed idee om het verbod op restwarmtelozingen te regelen via deze wet? Aandachtspunt hierbij is dat het niet tot problemen leidt voor de lozingen vanuit zuiveringen. [H4]

C. Overige vragen

1. Gemeenten leveren in 2021 de Transitievisie Warmte op en hierop volgt een uitvoeringsplan per wijk. Is de Transitievisie Warmte een formeel instrument op grond van de Omgevingswet? Wat houdt deze in en hoe verhouden de waterschappen zich tot dit instrument? Is de watertoets hierop van toepassing, dan wel is anderszins geborgd dat de belangen van het waterschap worden meegenomen? [H4]
2. Welke kansen biedt het instrumentarium van de Omgevingswet? [H5]
3. Op welk moment kan het waterschap de instrumenten van de watertoets, eventuele andere afstemmingsinstrumenten en het adviesrecht in algemene zin inzetten? Dit

geldt voor het meekoppelen van watertaken en bronnen uit niet-waterschaps assets
(denk aan geothermie, warmte- en koudeopslag, restwarmte, etc.) [H4]



Bijlage 2: Notitie essentie Warmtewet 2

Project Quickscan en juridisch advies Warmtewet 2

Inhoud

1. Aanleiding.....	2
2. Doel.....	2
2.1 Algemeen.....	2
2.2 Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels.....	3
2.3 Transparant tarief.....	3
2.4 Vereisten leveringszekerheid.....	3
2.5 Zekere verduurzaming.....	3
3. Regierol gemeenten.....	3
4. Hoofdstukken wetsvoorstel.....	4
4.1 Collectieve warmtesystemen (hoofdstuk 2).....	4
4.2 Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders (hoofdstuk 3 en 4).....	5
4.3 Warmtetransportnetten (hoofdstuk 5).....	5
4.3 Warmteproductie (hoofdstuk 6).....	6
4.4 Tariefregulering (hoofdstuk 7).....	6
4.5 Toezicht en handhaving (hoofdstuk 9).....	6
4.6 Overgangsrecht (hoofdstuk 14).....	7
Toelichting schema besluiten en procedures.....	8
Stappenplan.....	8
(1) Transitievisie Warmte (geen onderdeel van het wetsvoorstel).....	8
(2) Participatieproces (geen onderdeel van het wetsvoorstel).....	8
(3) Vaststelling warmtekavel (onderdeel van het wetsvoorstel).....	8
(4) Aanwijzing warmtebedrijf (onderdeel van het wetsvoorstel).....	8
(5) Uitgewerkt kavelplan (onderdeel van het wetsvoorstel).....	9
(6) Uitvoeringsplan (geen onderdeel van het wetsvoorstel).....	9
(8) Inventarisatie opt-out (onderdeel van het wetsvoorstel).....	10
(9) Investeringsplan (onderdeel van het wetsvoorstel).....	10



Deze bijlage bevat een beschrijving van het wetsvoorstel Warmtewet 2, op basis van de memorie van toelichting bij de consultatieversie. De inhoud van deze bijlage houdt geen instemming van de Unie van Waterschappen met de uitspraken uit die memorie van toelichting in.

1. Aanleiding

Om uitwerking te geven aan de klimaatdoelen en de afspraken uit het Klimaatakkoord, wordt met het wetsvoorstel Warmtewet 2 beoogd de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig CO₂-neutraal worden. Een collectief warmtenet is, naast (groen) gas en elektriciteit, één van de mogelijke duurzame, toekomstige energie-opties in de gebouwde omgeving. Een structurele groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen vergt echter een duidelijke en planmatige sturing vanuit de (decentrale) overheid. Het huidige regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen schiet tekort. Gemeenten die ervaring hebben met collectieve warmtesystemen geven echter aan dat zij onvoldoende instrumenten hebben om te kunnen sturen op de ontwikkeling en exploitatie van deze warmtesystemen. Tegelijkertijd worden bedrijven in de warmtesector 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. Op dit moment is er 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.

2. Doel

2.1 Algemeen

De oplossing voor verduurzaming kan per wijk verschillen. Naar verwachting zullen collectieve warmtesystemen hierin echter een substantieel aandeel hebben. 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. 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 de toekomst moeten deze warmtesystemen gevoed worden met CO₂-vrije warmtebronnen zoals aardwarmte, biomassa, restwarmte, aquathermie en warmte-koude opslag (WKO). Alle partijen in de warmtemarkt zijn nodig om de warmtevoorziening volledig CO₂-neutraal te maken. 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, duurzaamheid en leveringszekerheid – beter geborgd. De maatregelen in het wetsvoorstel leiden tot meer zekerheid voor de verbruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. Daarnaast biedt het meer zekerheden voor warmtebedrijven over hun (toekomstige) activiteiten en inkomsten,



waardoor risico's afnemen en ruimte ontstaat voor nieuwe investeringen. Ook geeft het meer zekerheden voor de overheden, die duidelijk richting kunnen geven aan de ontwikkeling en verduurzaming van collectieve warmtesystemen.

Om de ambities ten aanzien van duurzame collectieve warmtesystemen waar te maken, wordt het regelgevend kader 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 het wetsvoorstel worden deze regels waar nodig herzien en aangevuld. Het gaat specifiek om de volgende doelen: het mogelijk maken van groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels, meer transparantie in de tariefstelling, het aanscherpen van vereisten voor leveringszekerheid en het zeker stellen van de verduurzaming. Deze elementen moeten altijd worden geborgd.

2.2 Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels

Het wetsvoorstel biedt de gemeenten handvatten om sturend op te kunnen treden in het kader van de wijkaanpak. Zo kan er geen collectieve warmtelevering plaatsvinden zonder voorafgaand gemeentelijk besluit. Rechten en plichten van warmtebedrijven en van (gebonden) verbruikers zijn duidelijk vastgelegd. Belangrijk uitgangspunt is de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf voor de warmtelevering.

2.3 Transparant tarief

De nieuwe tariefmethodiek zal meer kosten-gebaseerd worden. Er wordt een overgangperiode voorzien tot 2030 (indicatief) voor de implementatie, ook om een tariefschokken te voorkomen. Het inzichtelijk maken van de werkelijke kosten van warmtesystemen is een noodzakelijke eerste stap die wordt gezet.

2.4 Vereisten leveringszekerheid

Naast een verduidelijking van de huidige noodvoorziening in geval van uitval van levering worden er regels gesteld met het oog op preventie. Investeren in verduurzaming en in leveringszekerheid moeten hand in hand gaan. Het warmtebedrijf is ook hier het centrale aanspreekpunt en kan ook de kosten hiervoor (vooraf) inzichtelijk maken.

2.5 Zekere verduurzaming

Er wordt een duidelijke en haalbare norm geïntroduceerd voor CO₂-prestaties van collectieve warmtesystemen door het verantwoordelijke warmtebedrijf.

3. Regierol gemeenten

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. 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 het 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 krijgen gezamenlijk de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Vervolgens wordt in het 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, maar nieuwe partijen brengen meer dynamiek in de warmtemarkt. 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.

4. Hoofdstukken wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat regels voor diverse typen warmtesystemen, betrokken partijen en specifieke onderwerpen en is opgebouwd uit meerdere hoofdstukken. De belangrijkste zijn: collectieve warmtesystemen, kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders, warmtetransportnetten, warmteproductie en restwarmte, tariefregulering, uitvoering toezicht en handhaving en overgangsrecht bestaande situaties. De belangrijkste hoofdstukken worden hier kort toegelicht.

4.1 Collectieve warmtesystemen (hoofdstuk 2)

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat de regels omtrent de besluitvorming over, de totstandkoming van en de exploitatie van collectieve warmtesystemen. Hier staat de regierol van de gemeente en haar wijkgerichte aanpak centraal. Het college van burgemeester en wethouders wijzen voor een warmtekavel een warmtebedrijf aan. Hiervoor geldt een transparante en non-discriminatoire procedure. Het is in principe verboden om zonder aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers.

Wanneer een warmtekavel is vastgesteld, kunnen potentiële warmtebedrijven een aanvraag indienen bij de gemeente. In een aanvraag is een globaal kavelplan opgenomen, waarin een indicatieve beschrijving wordt gegeven van hoe het bedrijf het collectief warmtesysteem verwacht aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen. Wanneer een warmtebedrijf is aangewezen, bestaat de plicht om op verzoek van het college 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.



4.2 Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders (hoofdstuk 3 en 4)

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de uitzonderingen op de regels van de collectieve warmtesystemen opgenomen. Het betreft de kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. 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. 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, innovatieve projecten of buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners. Om kleine warmtesystemen mogelijk te maken zijn er aparte bepalingen opgenomen. 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.

Een ontheffing kan worden verleend van het verbod om zonder aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren voor gebieden zowel binnen als buiten een warmte-kavel. Ter voorkoming van het risico dat hierdoor vooral de lucratieve projecten tot ontwikkeling komen ('cherry-picking') moeten warmtebedrijven een ontheffing van het college van burgemeester en wethouders van het verbod verkrijgen. Het college van 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.

VvE's en verhuurders zijn geen warmtebedrijf in de zin van het wetsvoorstel. Het zou onwenselijk zijn 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. Om deze reden hoeven VvE's en verhuurders, in tegenstelling tot warmtebedrijven, geen ontheffing aan te vragen voor een klein collectief warmtesysteem. Ook de tariefreguleringssystematiek voor kleine collectieve warmtesystemen is niet van toepassing op de levering van warmte door VvE's en verhuurders aan hun leden respectievelijk hun huurders.

4.3 Warmtetransportnetten (hoofdstuk 5)

Als uitzondering op het lokale karakter, gaat hoofdstuk 5 over regionale warmtetransportnetten. 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, verduurzaming en leveringszekerheid van de warmtevoorziening. In het wetsvoorstel zijn met het oog op het voorgaande bijzondere regels opgenomen voor regionale warmtetransportnetten. Hier ligt de regierol niet meer bij de gemeente. De minister van Economische Zaken en Klimaat is bevoegd tot het aanwijzen van een regionale warmtetransportnetbeheerder na ontvangst van een aanvraag. De regulering van regionale warmtetransportnetten is erop gericht om in deze uitzonderlijke situaties te borgen dat de beschikbare warmte in de regio maximaal bijdraagt aan de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening.

4.3 Warmteproductie (hoofdstuk 6)

In hoofdstuk 6 zijn regels gesteld over warmteproductie en restwarmte. Het doel is om nuttig gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving te stimuleren, wat tot nu toe een probleem geweest is. Een 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 de wettelijke mogelijkheid tot een heffing op of verbod van lozing van restwarmte. Met het wetsvoorstel wordt 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. Het 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 producenten van restwarmte. Warmtebedrijven kunnen hierdoor een inschatting maken welke restwarmte efficiënt is in te zetten.

4.4 Tariefregulering (hoofdstuk 7)

De overgang van de huidige tarieven op basis van gasreferentie naar de nieuwe, alternatieve, tariefsystematiek is geregeld in hoofdstuk 7. De huidige tariefsystematiek op basis van een gasreferentie is in de context van een energietransitie op de lange termijn niet houdbaar. In het 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 kunnen terugverdienen. Het vinden van de juiste balans tussen deze belangen is cruciaal om de doelen uit het Klimaatakkoord en de publieke belangen te realiseren.

4.5 Toezicht en handhaving (hoofdstuk 9)

In hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel is opgenomen wie bevoegd is voor het houden van toezicht op welke bepalingen. Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk



belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het collectief warmtesysteem zich bevindt. De toezichtsbevoegdheden van de ACM en van het college 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 het college 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 houdt het college van burgemeester en wethouders toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing en instemming met een uitgewerkt kavelplan en ontheffingen op grond van de hoofdstukken 3 en 4.

4.6 Overgangsrecht (hoofdstuk 14)

Hoofdstuk 14 bevat de regels voor bestaande situaties. Uitgangspunt is om deze zoveel mogelijk één op één onder de werking van het 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 het wetsvoorstel is vastgelegd.



Toelichting schema besluiten en procedures

Stappenplan

(1) Transitievisie Warmte (geen onderdeel van het 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 mee aan de slag gaat. Voor die wijken worden de inhoudelijk kenmerken, die hierboven staan, beschreven.

(2) Participatieproces (geen onderdeel van het wetsvoorstel)

Op basis van de Transitievisie Warmte vindt in een participatieproces 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 het 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 moet het college van burgemeester en wethouders rekening te houden met de criteria die in het wetsvoorstel worden opgenomen.

(4) Aanwijzing warmtebedrijf (onderdeel van het wetsvoorstel)

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



Bedrijven die graag hiervoor in aanmerking willen komen dienen een aanvraag bij de gemeente in. Een aanvraag omvat onder andere een globaal kavelplan. In een globaal kavelplan staat een indicatieve beschrijving van hoe het warmtebedrijf verwacht het collectief warmtesysteem aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen.

Een centraal uitgangspunt is dat het 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 worden aangewezen, indien die partij de integrale verantwoordelijkheid kan dragen voor de gehele warmteketen (productie, transport en levering).

Bij de invulling van de bevoegdheid om een warmtebedrijf aan te wijzen, dient er gebruik te worden gemaakt van een transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waaraan zowel publieke als private warmtebedrijven deel kunnen nemen. Een dergelijke aanwijzingsprocedure waarborgt een objectieve onderbouwing van de keuze van een warmtebedrijf door het college van burgemeester en wethouders. Het aangewezen warmtebedrijf krijgt enerzijds de exclusieve bevoegdheid binnen het warmtekavel warmte te transporteren en te 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.

(5) Uitgewerkt kavelplan (onderdeel van het wetsvoorstel)

In het 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 het wetsvoorstel de taken en verplichtingen die voor het warmtebedrijf gelden geregeld. Als onderdeel daarvan is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om op verzoek van het college 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 het college 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.

(6) Uitvoeringsplan (geen onderdeel van het 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 het 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 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. Op dit moment kan deze stap alleen betrekking hebben op nieuwbouw en op gevallen waarin vrijwillig of met toepassing van de experimenteerregeling van de Omgevingswet 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.

(8) Inventarisatie opt-out (onderdeel van het 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, 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. 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 (onderdeel van het wetsvoorstel)

Het aangewezen warmtebedrijf is op grond van het 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. 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 voor is. In het wetsvoorstel is bepaald welke elementen het investeringsplan in ieder geval dient te bevatten. 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 het wetsvoorstel opgenomen taken en verplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf die in het vervolg van deze toelichting worden toegelicht.

	Stappenplan	Wie is bevoegd?	Wie is betrokken?	Inhoud?	Onderdeel van het wetsvoorstel?	Rechtsgevolg?	Bezwaar of beroep mogelijk?	Waterschap betrokken?
1	Transitievisie Warmte	Gemeente, in overleg met stakeholders	Betrokken stakeholders	Een tijdpad voor stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving	Nee (afgesproken in Klimaatakkoord)	Nee	Nee	Ja, voor zover stakeholder. Verduidelijking van de rol van het waterschap in de MvT is gewenst.
2	Aanwijzing warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten)	GS	Aanwijzing 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. Dit gebeurt op basis van de Transitievisie Warmte en de uitkomsten van het participatieproces	Ja, zie art. 2.1	Nee	Nee, omdat het hier een voorbereidingsbesluit betreft en een opmaat is voor de aanwijzing van een warmtebedrijf, zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
2a	Vergroting warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten), met instemming van warmtebedrijf	GS	Vergroting bestaand warmtekavel indien blijkt dat dit redelijkerwijs noodzakelijk is. Voorwaarde hierbij is dat de vergroting niet significant is en het aangewezen warmtebedrijf met de vergroting heeft ingestemd	Ja, zie art. 2.1, lid 2, onder a	Nee	Zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
2b	Verkleining warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten), met instemming van warmtebedrijf	GS		Ja, zie art. 2.1, lid 2, onder b	Nee	Zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
2c	Samenvoeging warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten)	GS	Samenvoeging 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	Ja, zie art. 2.1, lid 3	Nee	Zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
3	Aanwijzing warmtebedrijf	B&W (alleen of met andere gemeenten)	Evt. adviescommissie	Aanwijzing van een warmtebedrijf na ontvangst aanvragen. Een aanvraag bevat 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. Transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waar zowel publieke als private warmtebedrijven aan deel kunnen nemen.	Ja, zie art. 2.3	Ja	Ja	Niet volgens de wet, maar wel gewenst omdat waterschap bronhouder kan zijn. Het is van belang dat deze bronnen in het globaal kavelplan worden genoemd. Daarom zou het waterschap een adviesrecht moeten hebben of zou een inspraakprocedure waarbij potentiële bronhouders worden geraadpleegd verplicht moeten worden gesteld.
3a	Uitgewerkt kavelplan	Warmtebedrijf, met instemming van B&W		Aangewezen warmtebedrijf is verplicht op verzoek van B&W een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Uitgewerkt kavelplan bevat de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. B&W beoordeelt of het plan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening wordt gehouden met de inbreng van stakeholders in dit proces	Ja, art. 2.11	Ja	Ja, tegen (onthouding van) instemming	Niet volgens de wet, maar wel gewenst omdat waterschap bronhouder kan zijn. Het is van belang dat deze bronnen in het uitgewerkte kavelplan worden genoemd. Daarom zou het waterschap een adviesrecht moeten hebben of zou een inspraakprocedure waarbij potentiële bronhouders worden geraadpleegd verplicht moeten worden gesteld.

	Stappenplan	Wie is bevoegd?	Wie is betrokken?	Inhoud?	Onderdeel van het wetsvoorstel?	Rechtsgevolg?	Bezwaar of beroep mogelijk?	Waterschap betrokken?
4	Uitvoeringsplan	Gemeente, in samenwerking met stakeholders	Stakeholders en partijen zijn betrokken bij de uitvoering (zoals de netbeheerder, het warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector en vertegenwoordigers van de utiliteitsbouw)	Het uitvoeringsplan beschrijft hoe de gemeente de wijkgerichte aanpak in een specifieke wijk of specifieke wijken wil uitvoeren. Het uitgewerkt kavelplan is belangrijke input.	Nee	Nee	Nee	Ja, voor zover stakeholder. Verduidelijking van de rol van het waterschap in de MvT is gewenst.
5	Omgevingsplan	Gemeente	Vorbereiding via afdeling 3.4 Awb, een ieder	Het omgevingsplan bevat de uitwerking van het uitvoeringsplan in juridische regels, die ook bindend zijn voor bewoners en bedrijven in de gemeente.	Nee	Ja	Ja	Ja, watertoets / weging van het waterbelang.
6	Inventarisatie opt-out	Gemeente		Inventarisatie welke gebouweigenaren in de betreffende wijken, met een verwachte aansluiting die kleiner is dan 100 kW, gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem (opt-out voor kleingebruikers). Gebruikers kunnen tot op dit moment kosteloos afzien van een aansluiting.	Art. 2.29	Nee	Nee	Nee
7	Investeringsplan	Warmtebedrijf	Ter toetsing voorleggen aan ACM	Bevat een gedetailleerde beschrijving van de voorgenomen investeringen ten behoeve van de aanleg, de vervanging of de uitbreiding van het collectief warmtesysteem. Na de verwerking van de resultaten van de toetsing van de ACM stelt het 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	Art. 2.12	Ja	Vermoedelijk wel, als het warmtebedrijf het niet eens is met het resultaat van de toetsing.	Nee
	Aanwijzing warmtetransportbeheerder	Minister van Economische Zaken en Klimaat		Aanwijzing gebeurt op aanvraag van een onderneming die beoogd warmtetransportbeheerder voor een regio te worden. Wanneer er in een regio meerdere grootschalige duurzame bronnen aanwezig zijn (en de lokale warmtebehoefte overstijgen) 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 warmtetransport aan te leggen	Art. 5.1	Ja	Ja, tegen (onthouding van) instemming	Nee