

# Van Warmtewet naar de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Mr. drs. Peter van Asperen, datum 26-10-2020

**Datum**

26-10-2020

**Auteur**

Mr. drs. Peter van Asperen<sup>[1]</sup>

**JCDI**

JCDI:ADS237879:1

**Vakgebied(en)**

Energierecht / Algemeen

Energierecht / Energieopwekking

Energierecht / Distributie

## 1 Inleiding

Op 22 juni 2020 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) een nieuwe Warmtewet ter consultatie gelegd.<sup>[2]</sup> De nieuwe wet moet de huidige vervangen en is gedoopt als de Wet Collectieve Warmtevoorziening. De nieuwe wet is nodig om de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren. Hierover zijn afspraken in het Klimaatakkoord gemaakt. De minister benadrukt daarbij dat alle partijen nodig zijn om de doelstellingen en ambities te bereiken. Het aandeel van warmte in de gehele energievoorziening moet groeien van 5,5% naar 20-25%.<sup>[3]</sup> Dat betekent volgens de minister dat publieke en private warmtebedrijven voldoende ruimte moeten krijgen om te kunnen investeren. Aan de andere kant is draagvlak bij huishoudelijke en zakelijke gebruikers van warmte nodig die ervan overtuigd moeten zijn dat zij niet te veel betalen voor het verbruik van warmte en dat hun belangen voldoende zijn beschermd tegen de marktmacht van het warmtebedrijf. Het doel van de nieuwe wet is dan ook i) het bieden van nieuwe spelregels om de groei te faciliteren, ii) zorgen voor transparantie van tarieven, iii) aanscherpen van de leveringszekerheid en het zeker stellen van verduurzaming.<sup>[4]</sup>

Voor een deel is de nieuwe wet vergelijkbaar met de huidige wet<sup>[5]</sup> en op onderdelen verschilt de nieuwe wet van de huidige. In dit artikel geef ik een korte beschrijving van de geconsulteerde wet waarbij ik de verschillen met de huidige wetgeving aanstip. In de eerste plaats ga ik in op de verschillende type warmtesystemen die in het voorstel van de wet zijn afgebakend (paragraaf 2.1.). Vervolgens beschrijf ik de centrale rol die de gemeenten gaan krijgen en de wettelijke taken en verplichtingen die aan warmtebedrijven opgelegd gaan worden (paragraaf 2.2.). Daarna ga ik in op het speciale regime dat voor kleine warmtesystemen geldt (paragraaf 2.3.). In paragraaf 3 vat ik voor een aantal onderwerpen op hoofdlijnen de reacties uit de consultatie samen. Ik sluit af met een aantal afrondende opmerkingen (paragraaf 4).

## 2 Taken en verplichtingen warmtebedrijven

### 2.1 Onderscheid in warmtesystemen

Een centraal begrip in de nieuwe wet is het collectieve warmtesysteem. Dit is een systeem waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte (artikel 1 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Bij warmte gaat het dan om thermische energie die wordt geleverd voor ruimteverwarming of voor tapwater (artikel 1 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Een voorbeeld van een warmtebron is geothermie waarbij water wordt opgewarmd met aardwarmte. Een ander voorbeeld is restwarmte dat wettelijk is gedefinieerd als onvermijdelijke energie die als bijproduct van een onderneming wordt opgewekt en die zonder verbinding met een warmtenet ongebruikt terecht zou komen in lucht of water (artikel 1 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Denk aan een datacentrum waarbij in het bedrijfsproces veel warmte vrijkomt. Deze warmte wordt dan gebruikt voor bijvoorbeeld stadsverwarming.

Het warmtebedrijf is de onderneming die zich bezighoudt met het transport en levering van warmte en de warmte produceert of inkoopt (artikel 1 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Dit warmtebedrijf levert aan een collectief van gebruikers die allemaal op het warmtesysteem zijn aangesloten. De gebruikers hebben, eenmaal aangesloten, voor hun energievoorziening geen andere keuze. De Wet Collectieve Warmtevoorziening is bedoeld om de positie van de gebruikers te beschermen.

In de Wet Collectieve Warmtevoorziening zijn verschillende warmtesystemen naar grootte onderscheiden. De regels kunnen per warmtesysteem verschillen. Zo vallen warmtesystemen met minder dan tien verbruikers voor het overgrote deel buiten de toepassing van de nieuwe wet (artikel 2.2 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Ook voor levering van warmte door een verhuurder aan zijn huurders of een Vereniging van Eigenaars aan hun leden is de nieuwe wet beperkt van toepassing (artikel 1 jo. artikel 2.2 jo. artikel 4.1 e.v. concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). De meeste bepalingen uit de nieuwe wet zien op warmtebedrijven die pas na besluitvorming door de gemeente een warmtesysteem kunnen exploiteren. Verder zijn er nog de zogenoemde warmtetransportsystemen die afhankelijk zijn van besluitvorming door de minister. In dit artikel beperk ik mij tot de warmtesystemen waar de gemeenten de regie voeren.

## **2.2 Rol van de gemeente en wettelijke taken van het warmtebedrijf**

### **2.2.1 Aanwijspprocedure**

Een warmtebedrijf mag pas warmte transporteren en leveren aan verbruikers nadat de gemeente hiertoe heeft besloten (artikel 2.2 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). De gemeente moet een zogenoemd aanwijsbesluit nemen. Dit is een bestuursrechtelijk besluit zoals bedoeld in artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De gemeente is bij het nemen van dat besluit gehouden aan alle bestuursrechtelijke waarborgen zoals die bijvoorbeeld volgen uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om een aanwijsbesluit te kunnen nemen moet de gemeente een transparante en non-discriminatoire aanwijspprocedure volgen (artikel 2.3 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Verder is in de wet geregeld op welke manier de gemeente het aanwijsbesluit kan wijzigen, intrekken of instemming kan verlenen bij overdracht van de aanwijzing.

Deze opzet verschilt fundamenteel van de huidige Warmtewet. In het huidige wettelijke stelsel heeft een leverancier eenmalig een vergunning nodig van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), zoals bepaald in artikel 9 Warmtewet. De ACM gaat dan na of de leverancier financieel en organisatorisch in staat is de wettelijke taken uit te voeren. Deze vergunningplicht vervalt. Dit wordt vervangen door een advies van de ACM aan de gemeente over de technische en organisatorische kwaliteit van het warmtebedrijf en over de vraag of het financieel in staat is de wettelijke taken voor het desbetreffende kavel uit te voeren (artikel 2.3 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Verder moet de gemeente de aanwijzing intrekken als de ACM constateert dat het warmtebedrijf niet langer de wettelijke taken kan uitvoeren (artikel 2.5 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening).

In het voorstel voor de wet is een overgangsrecht ingevoerd. Dit overgangsrecht geldt voor bedrijven die nu al een warmtesysteem exploiteren, oftewel de zittende warmtebedrijven. Dit kunnen bedrijven zijn die op grond van een besluit of een overeenkomst al het recht hebben om in een bepaald gebied warmte te leveren. Dit besluit of de overeenkomst wordt van rechtswege omgezet in een aanwijzing door de gemeente (artikel 14.3 Wet Collectieve Warmtevoorziening). Alle beperkingen of voorschriften uit dergelijke besluiten of overeenkomsten gaan over voor zover die niet in strijd zijn met de Wet Collectieve Warmtevoorziening. Voor een dergelijke aanwijzing geldt dat deze van rechtswege wordt geacht te zijn verleend voor een periode van niet meer dan dertig jaar. Als blijkt dat warmtelevering op dit moment plaatsvindt zonder een besluit van de gemeente dan wijst de gemeente dit warmtebedrijf alsnog aan (artikel 14.4 Wet Collectieve Warmtevoorziening).

### **2.2.2 Wettelijke taken en verplichtingen warmtebedrijf**

Het aangewezen warmtebedrijf heeft een aantal taken die in de wet zijn opgesomd (artikel 2.8 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Zo moet het warmtebedrijf op een doelmatige wijze het warmtenet aanleggen, beheren en onderhouden en de warmte op een doelmatige manier transporteren. Ook moet het warmtebedrijf op verzoek van een gebouweigenaar een aansluiting realiseren of een gebouweigenaar op zijn verzoek afsluiten. Tevens heeft het warmtebedrijf als taak ervoor te zorgen dat het warmtesysteem veilig is en moet het warmtesysteem beschermen tegen digitale criminaliteit. Tot de verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf hoort eveneens het borgen van de leveringszekerheid (zie ook artikel 2.13 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening) en het voldoen aan de duurzaamheidsdoelstellingen (zie ook artikel 2.16 e.v. concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). De taakomschrijving is ruimer dan in de huidige Warmtewet. Op dit moment heeft de leverancier als algemene taak zorg te dragen voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke prijzen en voorwaarden waarbij de leverancier een goede kwaliteit van dienstverlening in acht moet nemen (artikel 2 Warmtewet). Een ander verschil met de huidige wet is dat de leverancier niet is gehouden aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

### **2.2.3 Rechten en verplichtingen verbruikers**

#### **Eisen aan de leveringsovereenkomst**

In het voorstel van wet staat een aantal verplichtingen die bedoeld zijn om de positie van de verbruikers te beschermen. Zo moet een warmtebedrijf een verbruiker voorafgaand aan het sluiten van een leveringsovereenkomst informeren over een aantal essentiële elementen voor het leveren van warmte. De verstrekte informatie moet op een duidelijke en begrijpelijke

manier zijn verstrekt (artikel 2.19 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Het gaat dan om informatie over de te leveren warmte, de tarieven en voorwaarden, terugbetalingsregelingen, eisen aan de binneninstallatie of de wijze van geschilbeslechting. Het warmtebedrijf kan verder alleen de tarieven in rekening brengen die de ACM heeft vastgesteld (artikel 7.1 e.v. concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Verder moet het warmtebedrijf elk jaar een volledige en voldoende gespecificeerde factuur sturen (artikel 2.22 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening) en moet een compensatie betalen bij ernstige storingen (artikel 2.15 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Ook moet het warmtebedrijf de verbruiker op een toereikende wijze in kennis stellen van elke wijziging in de prijzen of elk voornemen tot wijziging van de overeenkomst (artikel 2.21 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Een verbruiker heeft het recht de overeenkomst na vijf jaar vanaf de start van de levering ontbinden. Het warmtebedrijf moet aan deze eenzijdige ontbinding gevolg geven tenzij het technisch niet mogelijk is de levering aan die verbruiker te beëindigen of als de beëindiging leidt tot een aanzienlijk nadeel voor een andere verbruiker (artikel 2.20 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Al deze bepalingen staan ook in de huidige wet.

### **Opt-out regeling**

Voor gebouweigenaren staat in het voorstel van wet de zogenoemde opt-out regeling. Dit betekent dat een gebouweigenaar voordat een collectief warmtesysteem wordt gebouwd moet aangeven of deze op een collectief warmtenet wil worden aangesloten. Deze regeling gaat gelden nadat een gemeente in een omgevingsplan heeft vastgelegd dat er in een bepaald gebied een collectief warmtesysteem aan wordt gelegd. De gemeente moet dan de gebouweigenaren in dat gebied informeren over de belangrijkste kenmerken van de levering van warmte, waaronder de minimale en maximale tarieven. De gebouweigenaar kan dan binnen een gestelde termijn aan de gemeente laten weten dat deze niet op het warmtesysteem aangesloten wil worden. Als een gebouweigenaar niet reageert dan wordt de gebouweigenaar geacht om wel een aansluiting te willen (artikel 2.29 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). De gebouweigenaar moet dan in ieder geval vijf jaar na de aanvang van de levering op het warmtesysteem aangesloten blijven (artikel 2.33 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). In de Memorie van Toelichting op de concept wet staat dat het voordeel voor het aangewezen warmtebedrijf is dat deze in een vroeg stadium zeker weet wie hij op het warmtesysteem kan aansluiten waarbij de inkomsten voor de eerste vijf jaar zijn gegarandeerd.

### **2.3 Kleine collectieve warmtesystemen**

Voor de zogenoemde kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 500 verbruikers per systeem (artikel 1 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening) geldt een afzonderlijke regeling. Voor de warmtebedrijven van deze systemen geldt dat zij een warmtesysteem mogen exploiteren nadat zij een ontheffing van de gemeente hebben gekregen. De gemeente moet de financiële en organisatorische kwaliteit van het warmtesysteem beoordelen en moet nagaan dat het kleine warmtesysteem geen significante negatieve effecten heeft op de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het grote warmtesysteem waarvoor de gemeente al een ander warmtebedrijf heeft aangewezen (artikel 3.1 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Het warmtebedrijf heeft grosso modo vergelijkbare wettelijke taken en verplichtingen als het warmtebedrijf dat is aangewezen (artikelen 3.5 en 3.6 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). De gemeente moet de ontheffing intrekken als de ACM heeft geconstateerd dat het warmtebedrijf de wettelijke taken niet uit kan voeren (artikel 3.2 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Voor het warmtebedrijf gelden geen gereguleerde tarieven. Het warmtebedrijf moet wel voorafgaand aan de levering een berekeningsmethode vaststellen. Daarbij geldt dat de tarieven de werkelijke kosten moeten reflecteren (inclusief een redelijk rendement). De methode en tarieven moeten transparant en non-discriminair zijn. Een register accountant controleert of de tarieven aan de wettelijke eisen voldoet. Op verzoek van een verbruiker kan de ACM de methode en de tarieven goedkeuren en eventueel aan laten passen (artikel 7.10 concept Wet Collectieve Warmtevoorziening).

## **3 Reacties uit de consultatie**

Op 3 augustus 2020 sloot de termijn van de consultatie. In totaal zijn 101 reacties ingediend. Hieronder een korte impressie van de reacties van een aantal betrokken partijen waarbij ik de verschillende reacties heb gegroepeerd rond een aantal onderwerpen.

### **Grootschaligheid van het collectieve warmtesysteem**

Een deel van de reacties richt zich op de nadruk op de grootschaligheid van de warmtesystemen. Uit het voorstel van de wet volgt dat de gemeente een warmtesysteem moet organiseren waarbij zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van schaalvoordelen (artikel 2.1 lid 1 onder a concept Wet Collectieve Warmtevoorziening). Daarbij moet de gemeente ervoor zorgen dat de exploitatie van kleine netten geen significante negatieve effecten heeft op het grootschalige warmtesysteem in de gemeente (artikel 3.1 lid 2 onder c concept Wet Collectieve Warmtevoorziening).

De gemeenten en provincie erkennen in hun zienswijze dat met de keuze voor grootschaligheid zekerheden voor het

warmtebedrijf worden ingebouwd. Een deel van de risico's voor het warmtebedrijf vervalt en dit leidt tot hogere rendementen. Volgens de gemeenten moet er een rendement voor een warmtebedrijf worden vastgesteld mede op basis van rendementsmonitoren die al zijn uitgevoerd en onderzoek van de gemeenten of provincies zelf. De partijen uit de zogenoemde Warmtecoalitie gaan in tegen de keuze voor grootschaligheid. De Warmtecoalitie heeft op 12 juni 2020 al een manifest gepubliceerd en herhaalt haar punten in deze consultatie.<sup>[9]</sup> De Warmtecoalitie wordt ondersteund door verschillende partijen zoals de Consumentenbond, een aantal woningbouwcorporaties, beheerders van elektriciteits- en gastransportnetten (zoals Liander, Enexis en Stedin), Essent en ENGIE. De warmtebedrijven die al grootschalige warmtesystemen exploiteren zoals Vattenfall en Eneco zitten niet bij deze Warmtecoalitie. De Warmtecoalitie pleit voor betaalbaarheid van warmte mede door het verlenen van maatwerk en het mogelijk maken van verschillende samenwerkingsvormen. Ook de beheerders van de elektriciteits- en gastransportnetten geven aan dat er in het voorstel een te grote nadruk ligt op één model dat via één route, te weten de aanwijzing van een grootschalig warmtesysteem, wordt ontwikkeld. Het nadeel is volgens de netbeheerders dat deze route uitmondt in een overheersend model dat innovaties naar de toekomst uitsluit, gemeenten te weinig mogelijkheden biedt voor echte regie en geen recht doet aan de rol van buurtcoöperaties. Kleinere warmtesystemen bieden juist de mogelijkheid beter aan te sluiten op de lokale situatie, kunnen goedkoper zijn of kennen lokaal draagvlak. Daarom roepen de netbeheerders op om alle kennis, ervaring en uitvoeringskracht van alle partijen te benutten. De Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie (hierna: NVDE) sluit zich hierbij aan en roept op om een zo groot mogelijk gelijk speelveld te creëren waarbij een veelvoud aan spelers (zowel publiek als privaat) en systemen een rol kan spelen bij de warmtetransitie. De NVDE acht dit mede wenselijk gezien de kennis- en capaciteitsopbouw die afgelopen jaren heeft plaatsgevonden over deze verschillende systemen bij verschillende spelers. Volgens de NVDE moet de nieuwe wet de noodzakelijke dynamiek op de warmtemarkt faciliteren. De gemeenten en provincies wijzen op het belang van een juiste 'governance' die in de wet moet komen. De gemeenten en de provincies roepen op zogenoemde netwerkbedrijven een rol te geven bij het beheer van een warmtesysteem. Een netwerkbedrijf is een groep van ondernemingen waar ook beheerders van de elektriciteits- en gastransportnetten toe behoren. De Woonbond (belangenorganisatie van huurders) geeft aan dat door deze partijen een rol te geven bij het beheer van warmtesystemen de kennis en ervaring van dit soort bedrijven kunnen worden benut. Het takenpakket van deze netbeheerders en het netwerkbedrijf is gereguleerd in de Elektriciteits- en Gaswet. De Warmtecoalitie bepleit dat warmtesystemen toegankelijk moeten worden voor derde partijen. Dit staat bekend als derdentoegang. Ook de Woonbond benadrukt dat derdentoegang bijdraagt aan meer concurrentie op de warmtemarkt tussen verschillende warmtebedrijven. De gemeenten en provincies geven aan dat derdentoegang tegen kostprijs mogelijk moet worden. Zo ontstaat een gelijk speelveld voor alle warmtebedrijven op de markt. Om de voorwaarden van gereguleerde derdentoegang te beoordelen is volgens de gemeenten en provincies een onafhankelijke partij nodig die inzicht heeft in de lokale kenmerken van het warmtenet en het gebied waar de warmte geleverd wordt. In aanvulling hierop geven de gemeenten aan dat zij vanuit hun regierol in staat moeten zijn het beheer van een warmtenet en de exploitatie ervan onafhankelijk van elkaar in de markt uit te zetten. De integrale verantwoordelijkheid voor het gehele warmtesysteem kan dan volgens de gemeenten komen te liggen bij de partij die de warmte levert, oftewel de partij die de leveringscontracten met de verbruikers sluit.

### **Meer kleine projecten en meer innovatie**

Een tegenhanger van grootschaligheid zijn kleine innovatieve warmteprojecten. Zo geeft de Nederlandse verwarmingsindustrie aan dat grootschaligheid alleen zorgt voor langjarige monopolies voor grote bedrijven. Ook Essent geeft de wetgever mee meer nadruk te leggen op het mogelijk maken van innovatieve, modulaire en kleine warmtesystemen. Essent is daarbij voorstander van innovatieve samenwerkingsvormen waarbij verschillende onderdelen van de warmteketen kunnen worden opgesplitst onder centrale verantwoordelijkheid van een aangewezen warmtebedrijf. ENGIE wijst erop dat het voorstel ten onrechte een 'one size fits all' oplossing voor de marktordening als uitkomst heeft. Naar de mening van ENGIE moet het te kiezen marktmodel mede afhankelijk zijn van de lokale situatie en draagvlak in een gemeente. Een nieuwe wet moet ruimte bieden aan een variëteit aan modellen en systemen die naast elkaar moeten kunnen bestaan. Ook Energie Nederland (branche organisatie voor energieleveranciers) signaleert dat meer ruimte nodig is voor de ontwikkeling van relatief kleinschalige en modulair uitbreidbare oplossingen. Energie Nederland (ondersteund door de reactie van Eneco) pleit voor een verruiming van het ontheffingenregime tot 1.500 aansluitingen in plaats van de huidige grens van 500 aansluitingen. Dat geeft volgens Energie Nederland ruimte aan initiatieven van bewoners en kleine warmteoplossingen. De NVDE geeft als suggestie mee in de wet op te nemen dat partijen die in één gebied opereren of in aangrenzende gebieden actief zijn met elkaar in gesprek moeten gaan. NVDE roept in ieder geval op de mogelijkheid tot modulaire groei van een warmtesysteem binnen of buiten een warmtekavel te borgen.

### **Aanwijzing door de gemeente**

Een ander punt van aandacht zoals volgt uit de consultatie is de aanwijsprocedure door de gemeente. De NVDE ondersteunt de keuze voor de regierol van de gemeente. De NVDE voegt hieraan toe dat voor gemeenten nu al duidelijk moet zijn wat wel en niet kan op basis van de huidige wetgeving. De NVDE wil een afwachtende houding van gemeenten

voor de komende jaren voorkomen. De rijksoverheid moet helder communiceren over de mogelijke modellen voor warmtenetten en de organisatiemodellen die nu al bestaan. Gemeenten en de ACM als toezichhouder moeten voldoende capaciteit (kunde en kennis) krijgen om nu al stappen te maken. De rijksoverheid moet daarom zorgen voor voldoende structurele capaciteitsondersteuning en instrumenten om voortvarend aan de slag te kunnen gaan. De gemeenten en provincies ondersteunen de oproep voor tijdige en voldoende ondersteuning.

Ook VEMW (belangenvertegenwoordiger voor energieverbruikers) begrijpt de keuze om gemeenten meer sturingsmogelijkheden te geven en gemeenten te voorzien in instrumenten om publieke belangen beter te waarborgen. VEMW wijst wel op het gevaar dat keuzes van gemeenten sterk politiek bepaald kunnen zijn. Dit gaat dan ten koste aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van warmte. VEMW acht het van belang dat de ACM toezicht houdt op de tarieven en de leveringszekerheid.

De energieleveranciers, zoals Eneco of Energie Nederland, benadrukken dat gemeenten in het proces om tot aanwijzing te komen een gelijk speelveld moeten garanderen. Zo niet dan bestaat het risico dat private investeerders zich terugtrekken uit de warmtemarkt. Volgens Eneco is er ruimte voor nieuwe toetreders. De gemeenten en provincies geven mee om in de motivering van de wet duidelijk aan te geven onder welk Europees regime het aanwijsbesluit valt. Volgens de gemeenten en provincies moet de wetgever duidelijk maken dat het publiekrechtelijke aanwijsbesluit geen concessie is in de zin van het Aanbestedingswet.

Het gelijke speelveld moet volgens Energie Nederland ook gelden in die gevallen dat een gemeente een bestaand of nog op te richten gemeentelijk warmtebedrijf wil aanwijzen. De gemeenten en provincies pleiten er daarentegen juist voor dat de nieuwe wet het mogelijk moet maken dat een gemeente één-op-één een publiek warmtebedrijf aan moet kunnen wijzen. De gemeenten en provincies wijzen naar het leerstuk van de 'inbesteding' uit het aanbestedingsrecht. Op grond van dit leerstuk kan een gemeente een overheidsopdracht één-op-één gunnen aan een gemeentelijk warmtebedrijf. De voorwaarde is dan wel dat de gemeente de volledige sturing op het warmtebedrijf uitoefent, bijvoorbeeld als groot aandeelhouder. De concept Wet Collectieve Warmtesystemen is op dit punt strenger dan het aanbestedingsrecht en laat een vorm van 'inbesteding' niet toe.

Verder gaat een aantal zienswijzen in op de criteria die een gemeente bij de selectie kan hanteren. Zo benadrukt Eneco dat de gemeente moet kunnen selecteren op basis van het criterium 'prijs'. Op deze manier weten verbruikers dat de gemeente het warmtebedrijf met de beste prijs-kwaliteit verhouding heeft gekozen. In het huidige wetsvoorstel kan een gemeente slechts kiezen op grond van een aantal genoemde kwalitatieve criteria. Ook de gemeenten en provincie vinden dat een gemeente een warmtebedrijf moet kunnen selecteren op basis van tarieven. Zij stellen voor de verwachte tarieven als wettelijk rangschikkingscriterium op te nemen. Verder roepen de gemeenten en provincies op dat gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen aanvullende criteria te definiëren. Op deze manier kunnen gemeenten beter invulling geven aan de beoogde regierol. De NVDE roept juist op dat gemeenten meer gewicht moeten kunnen leggen op het criterium 'duurzaamheid'.

Energie Nederland mist een regeling voor de afloophase van een aanwijzing. In het voorstel voor de wet staat wel dat een gemeente een aanwijzing kan intrekken, maar er is niet geregeld op welke wijze het eigendom van het warmtesysteem overgaat. Volgens Energie Nederland moet worden voorkomen dat een warmtebedrijf de investeringen in een warmtenet jaren voorafgaand aan het einde van een aanwijsperiode stopzet. Ook volgens de gemeenten en provincies moet duidelijk zijn dat een gemeente kan bepalen wie het warmtesysteem over kan nemen en wat de vergoeding dan is.

## Onteigening van bestaande netten

Verschillende partijen reageren op het overgangsrecht waarbij de contractuele en bestuursrechtelijke rechten van een warmtebedrijf op een warmtesysteem bij wijze van wetsfictie worden omgezet in een bestuursrechtelijke aanwijzing voor een periode van dertig jaar. De NVDE geeft aan dat nog uitgewerkt moet worden hoe dit overgangsregime er in de praktijk uit komt te zien. Energie Nederland en Vattenfall wijzen op de eigendomsbescherming zoals geboden in het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Volgens Energie Nederland gaat het hier om onteigening. Dat betekent dat voldaan moet zijn aan de waarborgen zoals gesteld in het EVRM. Een onteigening is volgens Energie Nederland alleen mogelijk als dit bij wet is voorzien, als de onteigening plaats vindt in het algemene belang en als er een goede balans is tussen de onteigening en de te dienen belangen. Dit laatste kan betekenen dat er een schadevergoeding betaald moet worden. Volgens Energie Nederland is het voor het behoud van de investeringsbereidheid noodzakelijk dat het wetsvoorstel de garantie geeft dat bestaande eigendoms- en contractrechten hun volledige waarde behouden en in stand blijven ook na inwerkingtreding van de nieuwe wet. Ook Vattenfall roept op de bestaande contractuele afspraken te respecteren.

## Keuzemogelijkheden voor verbruikers

Enkele organisaties die verbruikers vertegenwoordigen hebben eveneens gereageerd, zoals de Vereniging van Eigen Huis (hierna: VEH) en de Consumentenbond. Een belangrijk punt van deze organisaties is dat huiseigenaren in staat moeten worden gesteld een gedegen keuze te maken tussen een aansluiting op een warmtewet en een gelijkwaardig alternatief. De gebouwdeigenaren moeten op basis van een totale kostenberekening en met begrijpelijke informatie een keuze kunnen

maken tussen de verschillende alternatieven. VEH roept op tot een betere bescherming van die keuzevrijheid. Dit is nu nog onvoldoende gewaarborgd in het voorstel van de wet. Zo is nog niet duidelijk wat onder een gelijkwaardig alternatief moet worden verstaan. De Consumentenbond gaat nog in op de opt-out regeling waarbij gebouweigenaren in een vroeg stadium een keuze moeten vast laten leggen over het wel of niet aansluiten op een warmtenet. De Consumentenbond geeft aan dat de alternatieven voor de consumenten duidelijk moeten zijn waarbij alle neveneffecten mede in ogenschouw moeten worden genomen. Volgens de Consumentenbond is dit ook van belang voor het draagvlak voor warmte. De nadruk moet niet komen te liggen op een grootschalige uitrol van warmtenetten, maar op het faciliteren van duurzame warmtenetten die ook qua kosten aantrekkelijk zijn voor consumenten. De Woonbond merkt nog op dat de opt-out regeling een stevig dwingend karakter heeft en dat een dergelijke regeling alleen mogelijk is onder stringente voorwaarden.

De gemeenten en provincies geven aan dat de uitvoering van de opt-out regeling beter bij het warmtebedrijf zelf kan komen te liggen. Op grond van het voorstel moeten de gemeenten de regeling uit gaan voeren. Het is volgens de gemeente echter vooral het warmtebedrijf dat een direct belang heeft bij een goede uitvoering van de regeling. Het warmtebedrijf zal beter dan een gemeente hier een proces voor in kunnen richten. Als de taak wel bij de gemeenten blijft willen de gemeenten 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.

## 4 Afrondende opmerkingen

De volgende stap voor de minister is om de verschillende reacties tot zich te nemen en te bepalen in hoeverre de zienswijzen aanleiding geven om het voorstel van de wet aan te passen. De minister geeft in zijn brief aan dat, conform de afspraken uit het Klimaatakkoord de wet per 1 januari 2022 in werking moet gaan treden om zo aan te sluiten bij een aantal lopende projecten zoals de wijkaanpak in de gebouwde omgeving. De minister zal het voorstel na aanpassing voorleggen aan de Raad van State zodat de parlementaire behandeling begin 2021 kan starten.

Voetnoten

[1]

De auteur is senior jurist bij de Autoriteit Consument & Markt. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

[2]

Zie <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

[3]

Zie de brief van de minister bij de consultatie (<https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>).

[4]

Zie de brief van de minister bij de consultatie (<https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>).

[5]

Voor een nadere uitleg over warmte zie ook P. van Asperen, "Warmtewet voor zakelijke kleinverbruikers", in: *Bb* 2019/23, par. 78.

[6]

Zie <https://warmtecoalitie.nl/#work>.