

De Wet collectieve warmtevoorziening: de stand van zaken na de internetconsultatie

BR 2021/37

1. Inleiding

De Wet collectieve warmtevoorziening, veelal aangeduid als de Warmtewet 2, is in aantocht. Van 22 juni tot en met 3 augustus 2020 lag het conceptwetsvoorstel voor de Warmtewet 2 ter consultatie voor. In die periode werden ruim honderd reacties ingediend op het voorstel voor de wet die invulling moet gaan geven aan de warmtetransitie. De achterliggende drijfveren vormen de afspraken die voor de gebouwde omgeving in het Klimaatakkoord zijn gemaakt. Bij de daarin vastgelegde opgave om in 2050 95% minder CO₂ uit te stoten ten opzichte van 1990 is een stelsel van warmtevoorziening en -levering waarin duurzame warmtesystemen de standaard vormen namelijk cruciaal. Voor de gebouwde omgeving is daarom onder andere de afspraak gemaakt dat er voor 2030 ongeveer 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd worden en dat de CO₂-uitstoot in de bestaande utiliteitsbouw in 2030 met 1 Mton extra wordt teruggebracht. In 2050 moet de warmtevoorziening nagenoeg CO₂-neutraal zijn.² Daarvoor zijn bijvoorbeeld de realisatie van nieuwe infrastructuur en de ontsluiting van nieuwe duurzame warmtebronnen nodig. De Warmtewet 2 moet gaan voorzien in het juridisch kader om die transitie mogelijk te maken. Het conceptwetsvoorstel richt zich daarbij op vier specifieke doelen:

- (i) de groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels (marktordering);
- (ii) transparantie in de tariefstelling;
- (iii) het aanscherpen van vereisten voor de leveringszekerheid van warmte; en
- (iv) het zeker stellen van verduurzaming.

De doelstelling van het conceptwetsvoorstel is daarmee een stuk breder dan die van de huidige Warmtewet, die zich met name richt op consumentenbescherming en die op het moment van inwerkingtreding van de Warmtewet 2 zal worden ingetrokken. De beoogde datum van inwerkingtreding van de Warmtewet 2 is 1 januari 2022.

Het systeem dat de Warmtewet 2 introduceert zorgt dan ook voor belangrijke veranderingen in de sector van warmtevoorziening en -levering en creëert hiervoor een geheel nieuw kader. Dat op het conceptwetsvoorstel een groot aantal – soms kritische – reacties zou worden ingediend, kwam dan ook niet geheel uit de lucht vallen. Een aantal van die reacties hebben geleid tot wijzigingen van het conceptwetsvoorstel. De wijzigingen zijn door de Minister van Economische Zaken en Klimaat ("Minister") toegelicht in een

Kamerbrief.³ Uit die brief blijkt ook dat een aantal geconstateerde kritiekpunten vooralsnog onbeantwoord blijft.

In dit artikel lichten wij eerst de hoofdlijnen van het conceptwetsvoorstel voor de Warmtewet 2 toe (par. 2). Daarna gaan we in op enkele onderwerpen die veel aan de orde komen in de consultatiereacties en op enkele in het oog springende consultatiereacties. Daarbij bespreken we aan de hand van vier thema's zowel de consultatiereacties als (waar van toepassing) welke wijzigingen er naar aanleiding van de internetconsultatie doorgevoerd zullen worden, maar ook welke knelpunten er nog bestaan (par. 3). Wij sluiten af met een conclusie met enkele verwachtingen en aanbevelingen (par. 4).

2. Een nieuw systeem voor de voorziening en levering van warmte

2.1 Het collectief warmtesysteem

In de Warmtewet 2 staat het collectief warmtesysteem centraal. Het collectief warmtesysteem wordt gedefinieerd als een systeem waarbij een of meer (duurzame) warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte aan verbruikers.⁴ Deze warmte wordt geleverd voor ruimteverwarming of verwarming van tapwater.⁵ Voorbeelden van duurzame warmtebronnen zijn aardwarmte (geothermie), (industriële) restwarmte en warmte-koude opslag (WKO). In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel ("MvT") wordt toegelicht dat met name in de stedelijke bestaande bouw, in wijken met een relatief hoge bebouwingsdichtheid, deze systemen vaak de meest efficiënte optie bieden voor verduurzaming van de warmtevraag en dat daarom in het Klimaatakkoord stevig wordt ingezet op de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen.⁶ De Warmtewet 2 bevat regels over de besluitvorming over, de totstandkoming van, en de exploitatie van collectieve warmtesystemen.

Het gaat daarbij om de warmtevraag op lokaal niveau. Een wijkgerichte aanpak vloeit voort uit het Klimaatakkoord, waarin is afgesproken dat gemeenten de regie hebben door sturing te geven op basis van een transitievisie warmte, uitvoeringsplannen en het omgevingsplan. Een belangrijk uitgangspunt van het collectief warmtesysteem is dan ook dat de gemeente een regierol vervult. De gemeente bepaalt waar en wanneer er in haar gemeente (mogelijk) gekozen wordt voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor warmtevoorziening met behulp van aardgas. Daarnaast

1 Jane van der Loo en Jaap Waverijn zijn advocaat bij Stibbe in Amsterdam. De auteurs willen Adem Duldard bedanken voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van deze publicatie. Dit artikel is afgesloten per 16 maart 2021.

2 Hoofdstuk 'Gebouwde Omgeving' in het Klimaatakkoord, d.d. 28 juni 2019.

3 Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21*, 30196, 743).

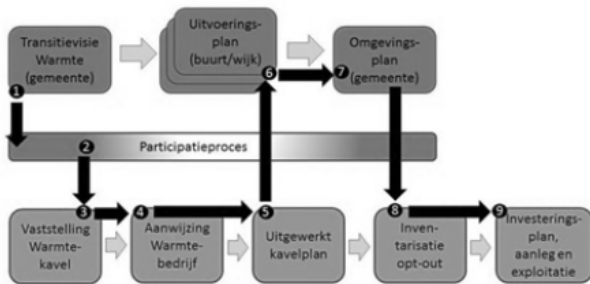
4 Artikel 1.

5 De Warmtewet 2 ziet niet op de levering van warmte voor bijvoorbeeld industriële of productieprocessen.

6 MvT, p. 1.

stelt de gemeente het desbetreffende gebied – het warmtekavel – vast en wijst zij aan welke exploitant binnen dit gebied verantwoordelijk is voor de levering van warmte – het warmtebedrijf.

Stapsgewijs ziet het proces van totstandkoming van het collectief warmtesysteem er op grond van de Warmtewet 2 als volgt uit. De onderste rij elementen wordt gereguleerd in de Warmtewet 2.



2.2 Het warmtekavel

Op basis van de transitievise warmte, waarin gemeenten het tijdpad voor een stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving vastleggen, en de uitkomsten van het participatieproces, stelt het college van burgemeester en wethouders ("B&W") eerst voor geselecteerde wijken het warmtekavel vast.⁷ Een warmtekavel is een gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval wijken liggen waarvoor de gemeente voornemens is te kiezen voor een collectief warmtesysteem, maar waarin ook wijken kunnen liggen waarover de gemeente nog geen keuze heeft gemaakt. Uitgangspunt bij de vaststelling is dat er zicht is op het binnen het kavel kunnen realiseren van een zelfstandig opererend duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar warmtesysteem. Dat betekent dat het daarna aan te wijzen warmtebedrijf een collectief warmtesysteem binnen het kavel doelmatig kan aanleggen en exploiteren en de leveringszekerheid kan garanderen.

2.3 Het warmtebedrijf

Na de vaststelling van het warmtekavel wijst B&W een warmtebedrijf aan. Zonder aanwijzing is het verboden om warmte te transporteren en te leveren.⁸ Het door de gemeente aangewezen warmtebedrijf is vervolgens integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem. Het warmtebedrijf is verplicht om verbruikers binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij een potentiële verbruiker aangeeft dat hij dat niet wil. Voor zowel gebouwdegenaren, kleinverbruikers (met een aansluiting van maximaal 100kW) als grootverbruikers bestaan er namelijk opt-out mogelijkheden om niet aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem, maar om zelf in een alternatieve warmtevoorziening te voorzien.⁹ Omdat een aangewezen warmtebedrijf een exclusief recht verkrijgt op het transport en de levering van warmte binnen

een vastgesteld warmtekavel dient B&W bij de invulling van de bevoegdheid om een warmtebedrijf aan te wijzen gebruik te maken van een transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waar zowel publieke als private warmtebedrijven aan kunnen deelnemen.¹⁰ Voordat een potentieel warmtebedrijf een aanvraag kan indienen, dient eerst aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Het warmtebedrijf moet bijvoorbeeld een globaal kavelplan kunnen overleggen en een besluit van de Autoriteit Consument en Markt ("ACM") waarin door de ACM is vastgesteld dat het bedrijf over de benodigde organisatorische en technische bekwaamheid beschikt en voldoende financieel in staat is de taken uit te voeren.¹¹ De Warmtewet 2 bepaalt vervolgens op welke wijze de rangschikking van de ingediende aanvragen moet plaatsvinden indien er meerdere partijen zijn die voor de aanwijzing als warmtebedrijf in aanmerking willen komen.¹²

De aanwijzing van een warmtebedrijf gebeurt voor een periode van minimaal 20, en maximaal 30 jaar.¹³ Het aangewezen warmtebedrijf heeft gedurende die periode tot hoofdtaak om het collectief warmtesysteem aan te leggen, te beheren en te onderhouden, en warmte te leveren aan de op het systeem aangesloten verbruikers. Daarbij dient aan een aantal verplichtingen voldaan te worden. Zo is een warmtebedrijf verplicht om risico's voor de uitvoering van zijn wettelijke taken onmiddellijk te melden aan de ACM en B&W, dient het warmtebedrijf een uitgewerkt kavelplan en een investeringsplan op te stellen en heeft het warmtebedrijf een duurzaamheidsverplichting, die inhoudt dat aan een in de Warmtewet 2 neergelegde CO₂-norm moet worden voldaan.¹⁴

2.4 Uitzondering op het collectief warmtesysteem: het klein collectief warmtesysteem

Een uitzondering op de verplichting om te worden aangewezen als warmtebedrijf is het klein collectief warmtesysteem. Kleine collectieve warmtesystemen zijn systemen die vanwege het lage aantal aangesloten verbruikers te klein zijn om te voldoen aan de eisen waaraan aangewezen warmtebedrijven moeten voldoen. De ontwikkeling van dergelijke systemen kan echter wel wenselijk zijn en tot versnelling van de warmtetransitie leiden, bijvoorbeeld als het gaat om snel te realiseren projecten, om innovatieve projecten of om buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners. Gemeenten kunnen daarom voor projecten die aan de daarvoor gestelde eisen voldoen een ontheffing verlenen van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren.¹⁵ Dit geldt op grond van het in de consultatieversie voorgestelde overgangsrecht ook voor bestaande kleine collectieve warmtesystemen.¹⁶ Met een ontheffing geldt voor die projecten een lichter regime voor de

7 Artikel 2.1, lid 1.

8 Artikel 2.2, lid 1.

9 Zie ook paragraaf 3.4.

10 Artikel 2.3, lid 1.

11 Artikel 2.3, lid 4.

12 Artikel 2.3, lid 6.

13 Artikel 2.3, lid 1.

14 Zie ook paragraaf 3.2.

15 Artikel 3.1.

16 Artikel 14.6.

(administratieve) verplichtingen ten aanzien van de tariefstelling, verduurzaming en leveringszekerheid.¹⁷

In de consultatieversie werd de grens van kleine collectieve systemen gesteld op 500 kleinverbruikers. Omdat uit de consultatiereacties bleek dat die grens als te laag werd ervaren, zal deze worden gewijzigd naar 1500 verbruikers. Daarnaast hoeft het niet meer enkel om kleinverbruikers te gaan, maar kunnen ook grootverbruikers op kleine collectieve warmtesystemen aangesloten worden. Met deze verhoging meent de Minister de balans te hebben gevonden tussen enerzijds de mogelijkheid om lokale initiatieven meer ruimte te bieden, en anderzijds de groep verbruikers die een verminderde (tarief)bescherming geniet, beperkt te houden.¹⁸

Daarnaast worden onder de Warmtewet 2 afzonderlijke regels gesteld voor VvE's en verhuurders die als warmtebedrijf optreden voor hun leden of huurders.¹⁹ Een VvE of verhuurder kan tevens in aanmerking komen voor een ontheffing van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren. Van de verplichting om aangewezen te worden als warmtebedrijf is warmtelevering door middel van een collectief warmtesysteem aan ten hoogste 10 verbruikers uitgezonderd.²⁰ Hiervoor gelden beperkte verplichtingen, waaronder informatieverplichtingen omtrent facturering, meetverplichtingen, en een vorm van tariefregulering waarbij de tarieven de werkelijke kosten reflecteren.

2.5 De warmtetransportnetbeheerder

Onder de Warmtewet 2 kan een warmtetransportnetbeheerder worden aangewezen.²¹ Waar het collectief warmtesysteem gericht is op warmtevoorziening op lokaal niveau, kunnen regionale warmtetransportnetten wenselijk zijn in regio's waarin meerdere grootschalige duurzame (rest) warmtebronnen beschikbaar zijn. Daarbij kan gedacht worden aan regio's waar veel restwarmte beschikbaar is omdat er veel glastuinbouwbedrijven of industriële bedrijven gevestigd zijn. Voor deze warmtetransportnetten zijn in de Warmtewet 2 aparte regels opgenomen. Zo kan de Minister voor de regionale regiefunctie een warmtetransportbeheerder aanwijzen die de wettelijke taak krijgt om een warmtetransportnet in de regio te ontwikkelen en te beheren. De taken van de warmtetransportbeheerder zien in hoofdlijnen op het netbeheer, de systeemoperatie en de rol van marktmeester.²² De aangewezen warmtetransportbeheerder krijgt het exclusieve recht om in de desbetreffende regio een regionaal warmtetransportnet aan te leggen en te exploiteren. Net als bij de aanwijzing voor een warmtebedrijf geschiedt de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder voor minimaal 20, en maximaal 30 jaar.²³

17 Artikel 7.10.

18 Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21, 30196, 743*), p. 6-7.

19 Artikel 4.1. e.v.

20 Artikel 2.2, lid 2.

21 Artikel 5.1.

22 Artikel 5.6.

23 Artikel 5.1, lid 1.

Naar verwachting is een transportsysteem alleen efficiënt in situaties met grootschalig aanbod van warmtebronnen en een breed potentieel aan (grote) afnemers. Vooralsnog doet deze situatie zich volgens de MvT uitsluitend in Zuid-Holland voor, maar is het denkbaar dat een dergelijk systeem in de toekomst ook in andere regio's wenselijk wordt.

2.6 Toezicht en handhaving

De toezicht- en handhavingstaken zijn gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij B&W van de gemeente waar het collectief warmtesysteem zich bevindt.²⁴ 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. Om haar toezichttaken uit te voeren kan de ACM een bindende aanwijzing of een bindende gedragslijn opleggen,²⁵ of een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.²⁶

Het toezicht van B&W richt zich op de verboden om zonder aanwijzing warmte te transporteren en leveren. Daarnaast houdt B&W toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing, instemming met een uitgewerkt kavelplan en de ontheffingen van het collectief warmtesysteem. De meest ingrijpende bevoegdheid van B&W is het intrekken van de aanwijzing van een warmtebedrijf.²⁷ Daarnaast heeft ook B&W de bevoegdheid om een bindende gedragslijn, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen.²⁸

2.7 Tot slot

Hiervoor gaven wij een uitleg van het systeem van de Warmtewet 2 op hoofdlijnen. De Warmtewet 2 reguleert daarnaast nog een aantal andere onderwerpen. Zo is ook tariefregulering één van de pijlers van de Warmtewet 2. De belangrijkste wijziging op dat gebied ten opzichte van het huidige wettelijk kader is dat de gasreferentie, die momenteel wordt gebruikt voor tariefregulering door de ACM, in de Warmtewet 2 wordt losgelaten. Dat leidt ertoe dat de tarieven (op termijn) de werkelijke kosten zullen reflecteren. Voor warmtelevering aan kleinverbruikers door aangewezen warmtebedrijven wordt in meerdere fasen toegewerkt naar een tarief dat gebaseerd is op toegestane inkomsten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de lokale situatie en gebruik zal worden gemaakt van een benchmark die moet zorgen voor efficiëntieprikkels. Voor warmtelevering aan grootverbruikers, warmtelevering met een klein collectief warmtesysteem en warmtelevering met een collectief warmtesysteem aan maximaal 10 kleinverbruikers reflecteren de tarieven vanaf inwerkingtreding van de Warmtewet 2 de werkelijke kosten. Ook benoemen wij dat

24 Artikel 9.1.

25 Artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt resp. artikel 9.2, lid 1.

26 Artikel 9.3, lid 1 resp. artikel 9.4, lid 1.

27 Artikel 2.3, lid 1.

28 Artikelen 9.2, lid 2, 9.3, lid 5 en 9.4, lid 3.

de Warmtewet 2 voorziet in uitgebreid overgangsrecht. Uitgangspunt is dat waar mogelijk de regelgeving één op één van toepassing wordt op bestaande situaties van collectieve warmtelevering. Daarop zullen de nieuwe tariefregels van toepassing zijn en zullen ook de aangescherpte regels voor leveringszekerheid en verduurzaming gelden.

Een aantal onderwerpen dat onder de Warmtewet 2 wordt gereguleerd lichten wij hierna verder toe aan de hand van de reacties die op de consultatieversie zijn ingediend.

3. De internetconsultatie: veel reacties, enkele voorgenomen wijzigingen

Van de mogelijkheid om tijdens de internetconsultatie reacties op het conceptwetsvoorstel in te dienen is ruimschoots gebruikgemaakt: maar liefst 112 reacties – waarvan er 101 openbaar zijn – werden ingediend.²⁹ In die reacties werd ingegaan op de drie specifieke vragen die de Minister als onderdeel van de internetconsultatie had gesteld, maar ook een aantal andere onderwerpen kwam aan bod. Naar aanleiding van de reacties op de consultatieversie heeft de Minister in een Kamerbrief van 15 december 2020 ("Kamerbrief") uiteengezet op welke vijf punten het conceptwetsvoorstel gewijzigd zal worden en op welke wijze wordt omgegaan met de bij de internetconsultatie voorgelegde vragen.³⁰ Eén van de vijf wijzigingen benoemden wij hier voor al: de verhoging van de grens van kleine collectieve systemen van 500 klein- naar 1500 klein- en grootverbruikers. Daarnaast vermeldt de Kamerbrief dat een omissie in de consultatieversie zal worden hersteld die ziet op de bepaling dat het zonder aanwijzing als warmtebedrijf (of zonder ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem) verboden is om warmte te transporteren en te leveren *aan verbruikers*. Daarmee viel het transporteren van warmte in generieke zin, bijvoorbeeld naar een warmtekavel, formeel gezien niet onder het verbod. Deze omissie wordt hersteld door ook het transport van warmte in generieke zin onder het verbod te brengen. De andere drie wijzigingen komen in deze paragraaf aan de orde.

Uit de Kamerbrief valt ook af te leiden welke kritische kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel voornamelijk niet tot wijzigingen zullen leiden. Wij hebben uit de reacties op de consultatieversie vier thema's geselecteerd waarop wijzigingen zullen plaatsvinden of waarop veel (kritische) reacties zijn ingediend die wij in deze paragraaf nader toelichten. Dit betreffen (i) de marktordening, (ii) de duurzaamheidsverplichting, (iii) de uitkoppelplicht van restwarmte en (iv) de opt-out mogelijkheden. Deze onderwerpen lichten wij hierna verder toe.

²⁹ Reacties op het conceptwetsvoorstel zijn te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2/reacties>. Dat er in totaal 112 reacties werden ingediend blijkt uit de Kamerbrief van de Minister met betrekking tot de resultaten van de internetconsultatie. Alleen de reacties waarvan door de inzender is aangegeven dat deze openbaar mogen zijn, worden gepubliceerd. Het is daarom niet bekend door wie de overige reacties zijn ingediend en wat de inhoud daarvan is.

³⁰ Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21*, 30196, nr. 743).

3.1 Marktordening

In het conceptwetsvoorstel van de Warmtewet 2 zoals voor consultatie gepubliceerd wordt ervan uitgegaan dat een duidelijke overheidsregie op de marktordening nodig is om collectieve warmtesystemen tot stand te laten komen. Het uitgangspunt daarbij is dat de integrale verantwoordelijkheid voor het transport en de levering van warmte binnen een warmtekavel bij één partij komt te liggen – het warmtebedrijf. Het toelaten van externe warmtebedrijven om warmte te leveren aan eindgebruikers wordt onwenselijk geacht. Door het beperkte aanbod van concurrerende warmtebronnen in een lokaal warmtesysteem is het namelijk niet waarschijnlijk dat er een effectieve marktwerking zal ontstaan. Om die reden wordt er in de Warmtewet 2 voor gekozen om het aangewezen warmtebedrijf het exclusieve recht op levering aan verbruikers in een warmtekavel te verschaffen, met bijbehorende rechten en plichten.³¹

Om die systeemverantwoordelijkheid in te kunnen vullen, was in de consultatieversie van de Warmtewet 2 opgenomen dat het warmtebedrijf het economisch eigendom moet bezitten van het warmtenet van het collectieve warmtesysteem. Met het warmtenet wordt het geheel van leidingen, installaties en hulpmiddelen bedoeld dat nodig is voor het transport van warmte. De consultatieversie liet aldus weinig ruimte voor samenwerkingsvormen: de mogelijkheden om de taken te verdelen over verschillende partijen waren beperkt.

Bij de internetconsultatie stelde de Minister de vraag of dit systeem wenselijk is en of er niet meer ruimte gecreëerd zou moeten worden voor samenwerkingen. De Minister gaf daarbij aan dat het warmtenet van een collectief warmtesysteem in principe (ook) verzorgd zou kunnen worden door een netwerkbedrijf dat gelieerd is aan de publieke netbeheerder voor elektriciteit en gas. De Minister legde bij de internetconsultatie dan ook de vraag voor onder welke voorwaarden de integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering ingevuld zou kunnen worden wanneer het warmtenet niet in eigendom is van het aangewezen warmtebedrijf, en aan welke (aanvullende) voorwaarden een netwerkbedrijf zou moeten voldoen indien zij het warmtenet van een collectief warmtesysteem zou verzorgen. De Minister vroeg tevens de ACM om advies over deze vraag.

Daarnaast vroeg de Minister om input op de vraag welke nadere regels voor de toegang tot warmtesystemen wenselijk zijn om de koppeling van warmtesystemen van verschillende warmtebedrijven mogelijk te maken. Die vraag komt voort uit de verwachting dat het in de praktijk voor zal komen dat warmtesystemen naar elkaar toegroeien en dat een nieuw warmtekavel wordt ontwikkeld naast een bestaand warmtekavel.

De reacties die op de internetconsultatie zijn ingediend ten aanzien van de marktordening in de Warmtewet 2 varieerden van de wens om meer flexibiliteit te creëren door ruimte te bieden aan andere markt- en samenwerkingsmodellen, die ook aan de (wettelijke) randvoorwaarden van betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid kunnen voldoen, tot meer mogelijkheden voor gemeenten

³¹ MvT, p. 40.

om te kunnen sturen op publieke belangen als duurzaamheid, leveringszekerheid, betaalbaarheid en rechtvaardigheid.³² Op de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf en de verplichting voor het warmtebedrijf om het economisch eigendom te bezitten van het warmtenet werd door diverse partijen (felle) kritiek geuit. Volgens deze kritiek zouden deze verplichtingen onder meer onvoldoende ruimte bieden voor verschillende samenwerkingsvormen tussen partijen en de nodige innovatie en diversiteit in de markt ernstig belemmeren.³³

Verder zou de mogelijkheid voor derde partijen om toe te treden tot een warmtesysteem onder meer wenselijk zijn om verduurzaming van bestaande bouw te vergemakkelijken. Bestaande concessies, die op basis van het overgangsrecht zullen worden omgezet in warmtekavels met een aangewezen warmtebedrijf, zien namelijk vaak alleen op nieuwbouw waarbij het onduidelijk is op welke wijze de bestaande bouw binnen dat warmtekavel verduurzaamd kan worden middels een collectieve warmtevoorziening.³⁴

Tegenover de wens om een meer flexibele marktwerking staan echter kritische kanttekeningen van de ACM, die al meermaals haar bedenkingen uitsprak over netwerkbedrijven in de rol van warmtebedrijf.³⁵ In het door de Minister gevraagde advies over de (aanvullende) voorwaarden waaraan een netwerkbedrijf zou moeten voldoen wanneer zij het economisch eigendom zou krijgen van het warmtenet van een collectief warmtesysteem, terwijl het aangewezen warmtebedrijf de integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering zou blijven dragen, gaf de ACM aan aanvullende waarborgen nodig te achten om de onafhankelijkheid van het netbeheer te verzekeren. Daarvoor deed de ACM tevens een aantal suggesties. Zo stelde de ACM voor om grenzen te stellen ten aanzien van de zekerheden en garantstellingen die netbeheerders kunnen afgeven aan netwerkbedrijven. In aanvulling daarop zou bepaald kunnen worden dat bestuurders van de holding en van de warmtenetbeheerder niet ook deel uit zouden mogen maken van het bestuur van de netbeheerder gas en elektriciteit. Onder aanvullende waarborgen achtte de ACM de introductie van diverse samenwerkingsvormen mogelijk.³⁶

Om aan de verschillende kritiekpunten tegemoet te komen, heeft de Minister in de Kamerbrief aangegeven ruimte te zien om drie samenwerkingsvormen voor een aangewezen warmtebedrijf mogelijk te maken. Kort gezegd moeten die samenwerkingsvormen er als volgt uit gaan zien.

- 1 Wanneer het integraal verantwoordelijke warmtebedrijf het economisch eigendom over het warmtenet heeft, kan zij bepaalde werkzaamheden uitbesteden aan derden, zoals de productie van warmte (deze mogelijkheid was al opgenomen in de consultatieversie).
- 2 Wanneer het economisch eigendom niet in handen is van het verantwoordelijke warmtebedrijf, maar bij een warmtenetbedrijf berust waarmee een samenwerkingsverband bestaat, kunnen werkzaamheden die zien op aanleg, onderhoud en beheer van het warmtenet of het transport van warmte aan dat warmtenetbedrijf worden uitbesteed en kunnen eventueel ook andere werkzaamheden aan derden worden uitbesteed.
- 3 Wanneer het warmtebedrijf wordt vormgegeven als een warmte joint-venture, waarbinnen een warmteleveringsbedrijf en een warmtenetbedrijf samenwerken, is het economisch eigendom van het warmtenet in handen van het warmtenetbedrijf. Ook andere partijen kunnen onderdeel uitmaken van de warmte joint-venture en ook de warmte joint-venture kan eventueel werkzaamheden uitbesteden aan derden.

Bij de samenwerkingsvormen onder 2 en 3 heeft het aangewezen warmtebedrijf dus niet langer het economisch eigendom over het warmtenet. Die samenwerkingsvormen zijn dan ook nieuw ten opzichte van het systeem dat in de consultatieversie geïntroduceerd werd. Het aangewezen warmtebedrijf blijft echter wel verantwoordelijk voor het functioneren van het collectief warmtesysteem. Daarom zullen aan samenwerkingsverbanden zoals beschreven onder 2 en 3 extra eisen worden gesteld. De ACM zal toezicht houden op de verschillende samenwerkingsvormen. De Minister benadrukt verder dat het noodzakelijk is dat een aangewezen warmtebedrijf te allen tijde kan beschikken over een warmtenet dat onderdeel uitmaakt van het gerealiseerde warmtesysteem binnen het warmtekavel. Daarnaast zal voor overgangssituaties de mogelijkheid worden gecreëerd voor derdentoeegang indien het niet mogelijk is om een separaat warmtekavel vast te stellen, of om een bestaand warmtekavel te vergroten of te verkleinen. De gemeente kan dan tijdelijk een warmtekavel vaststellen dat afhankelijk is van de toegang tot een ander warmtesysteem. Na afloop van de aanwijzing kan dan een zelfstandig functionerend warmtekavel vastgesteld worden.

3.2 Duurzaamheidsverplichting: de CO₂-norm

Het doel van de uitrol van collectieve warmtesystemen is uiteindelijk om CO₂-reductie in de gebouwde omgeving te bewerkstelligen. Om invloed uit te oefenen om investeringsmomenten en daarmee te zorgen dat deze momenten benut worden om duurzame bronnen te ontsluiten, zal in de Warmtewet 2 een jaarlijkse CO₂-norm worden vastgelegd die de gemiddelde uitstoot van CO₂ als gevolg van warmtelevering door een warmtebedrijf maximeert. Dat betekent dat de maximale uitstoot van CO₂ afneemt van 40 kilogram (in 2022) tot maximaal 25 kilogram CO₂

32 Onder andere de consultatiereacties van Techniek Nederland, de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam.

33 Dit wordt toegelicht in de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 743*).

34 Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 743*).

35 Advies van de ACM d.d. 20 maart 2020 (ACM/UIT/530050): netwerkbedrijven kunnen alleen onder strikte voorwaarden integraal verantwoordelijk voor warmtevoorzieningen zijn, omdat zij zich dan waarschijnlijk ook gaat bezig houden met de productie en handel van elektriciteit en gas. Advies van de ACM d.d. 12 juni 2020 (ACM/UIT/530050): de ACM geeft een eerste duiding van de maatregelen die uit het Europese recht voortvloeien en noodzakelijk zijn als netwerkbedrijven een integrale verantwoordelijkheid voor de warmtevoorziening zouden krijgen.

36 Advies van de ACM d.d. 21 augustus 2020 (ACM/UIT/539827).

per eenheid geleverde warmte in gigajoule in 2030.³⁷ Uit de MvT blijkt dat deze norm zo is vastgesteld dat deze voor alle partijen haalbaar, en daarnaast ook dwingend is. Op die manier moet de betaalbaarheid van het systeem gegarandeerd blijven, maar worden achterblijvers ook gestimuleerd om duurzaamheidsmaatregelen te treffen.³⁸ Wanneer een warmtebedrijf de CO₂-norm niet haalt, moet hiervan melding worden gemaakt bij de ACM. Stoot een warmtebedrijf vijf jaar na een eerste overschrijding nog steeds meer CO₂ uit dan toegestaan op basis van de dan geldende norm, dan is B&W verplicht om de aanwijzing van het warmtebedrijf in te trekken.³⁹

In reactie op het conceptwetsvoorstel is opgemerkt dat de uitwerking van de CO₂-norm onvoldoende perspectief biedt voor zowel nieuwe duurzame warmtebronnen waarbij het enige tijd duurt voordat deze in gebruik genomen kunnen worden als voor bestaande collectieve warmtesystemen die moeilijk te verduurzamen zijn. Door de strenge handhaving van de CO₂-norm zouden deze systemen niet te realiseren zijn, terwijl deze wel een bijdrage kunnen leveren aan de warmtetransitie.⁴⁰

Om deze mogelijkheden toch te kunnen benutten zal het conceptwetsvoorstel worden aangepast in die zin dat er een tijdelijke ontheffingsmogelijkheid van de CO₂-norm toegevoegd zal worden. In die gevallen kan de ACM bepalen dat een warmtebedrijf tijdelijk niet aan de CO₂-norm hoeft te voldoen. De Minister benadrukt in zijn Kamerbrief wel dat die ontheffingsmogelijkheid uitdrukkelijk voor uitzonderlijke situaties bedoeld is. Uit het investeringsplan van een warmtebedrijf dat gebruik wil maken van de ontheffingsmogelijkheid moet bovendien duidelijk blijken dat uitstel geen afstel is.⁴¹ De Kamerbrief maakt echter nog niet duidelijk welke voorwaarden er aan de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing gesteld zullen worden. Hoe de ontheffingsmogelijkheid er precies uit zal komen te zien moet daarom worden afgewacht.

3.3 *Uitkoppelplicht restwarmte*

Eén van de duurzame warmtebronnen die collectieve warmtesystemen of warmtetransportnetten van warmte moet gaan voorzien is (industriële) restwarmte. Restwarmte wordt in het conceptwetsvoorstel 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”. Daarbij kan gedacht worden aan overtollige warmte die vrijkomt in de industrie of bij datacenters. Volgens de concept MvT heeft restwarmte geen economische waarde omdat deze warmte volgens de definitie van restwarmte anders in het water of in de lucht geloosd worden.⁴²

De Warmtewet 2 moet het gebruik van restwarmte als warmtebron gaan stimuleren omdat dit een belangrijke bijdrage kan leveren aan de vermindering van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving. De benutting van restwarmte komt volgens de MvT bij het conceptwetsvoorstel onder de huidige Warmtewet nog lastig van de grond, met name omdat de juiste infrastructuur vaak ontbreekt. Om het gebruik van restwarmte als duurzame warmtebron onder de Warmtewet 2 te bevorderen zal voor de producent van restwarmte een verplichting ingevoerd worden om restwarmte die anders geloosd zou worden om niet ter beschikking te stellen aan een warmtebedrijf wanneer het warmtebedrijf daarom verzoekt en wanneer dit feitelijk mogelijk is gemaakt door het warmtebedrijf.⁴³ Dit kan een vrij vergaande verplichting opleveren voor bedrijven, maar ook enige nuancering is op zijn plaats. In de eerste plaats gaat het namelijk uitdrukkelijk om warmte die anders geloosd zou worden: wanneer een bedrijf de restwarmte al voor zijn eigen processen opwaardeert of opnieuw inzet, of levert aan een ander bedrijf, geldt de verplichting om restwarmte om niet ter beschikking te stellen aan een warmtebedrijf volgens de MvT niet.⁴⁴ Daarnaast is het warmtebedrijf niet alleen verantwoordelijk voor de aanleg van een warmtenet waarmee restwarmte ‘opgehaald’ kan worden, maar betaalt zij de producent van restwarmte ook voor de uitkoppelkosten – de daadwerkelijke kosten die nodig zijn om de restwarmte ter beschikking te stellen aan het warmtebedrijf. Dit kan grote investeringen van het warmtebedrijf vergen, bijvoorbeeld omdat de aanleg van leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen noodzakelijk zijn voor het transport van de restwarmte.⁴⁵

Het standpunt dat het gebruik van restwarmte een nuttige bijdrage kan leveren aan een CO₂-vrije warmtevoorziening, en dat de Warmtewet 2 moet voorzien in een instrument om het nuttig gebruik van restwarmte te stimuleren, wordt in de consultatiereacties breed gedeeld. Toch heeft het opnemen van de verplichting om restwarmte ter beschikking te stellen veel stof doen opwaaien en tot veel kritiek geleid – met standpunten die haaks op elkaar staan. Enerzijds riep het idee om restwarmte “om niet” ter beschikking te stellen bij veel partijen weerstand op. De veronderstelling van de Minister dat restwarmte geen economische waarde zou hebben wordt namelijk niet door alle partijen gedeeld. Zo zou de restwarmte, door deze uit te koppelen en te leveren aan een warmtebedrijf, een nuttige en rendabele bestemming hebben. De voorziene regeling – zonder enige vergoeding afstand doen van de restwarmte – leidt op deze manier volgens sommigen tot een onrechtmatige inbreuk op het eigendom van producenten. Producenten zouden niet verplicht moeten worden om restwarmte te leveren aan een warmtebedrijf, tenzij hier een vergoeding tegenover staat.⁴⁶ Verschillende partijen vragen zich dan ook af waarom er voor de restwarmte geen marktprijs mag worden gevraagd

37 Artikel 2.16.

38 MvT, p. 34.

39 Artikel 2.5, lid 1, onder a, onder 3.

40 Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21*, 30196, nr. 743).

41 Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020 (*Kamerstukken II 2020/21*, 30196, nr. 743).

42 MvT, p. 61-62.

43 Artikel 6.1.

44 MvT, p. 62.

45 Artikel 6.1, lid 2.

46 Consultatiereacties Uniper Benelux, USG Industrial Utilities (Chemelot), Energie-Nederland.

en waarom genoeg moet worden genomen met de uitkoppelkosten.⁴⁷

Tegenover deze kritiek staat het standpunt dat de producent van restwarmte niet alleen verplicht zou moeten zijn om restwarmte om niet ter beschikking te stellen, maar ook de uitkoppelkosten zou moeten dragen.⁴⁸ De in het conceptwetsvoorstel opgenomen bepaling laat volgens sommige partijen nog te veel ruimte voor het in rekening brengen van variabele kosten bij warmtebedrijven die restwarmte willen ophalen wat stimulering van het gebruik van restwarmte in de weg zou kunnen staan.⁴⁹ Volgens het principe dat 'de vervuiler betaalt' zou het volgens deze partijen in de rede liggen om de veroorzaker van restwarmte (het merendeel van) de uitkoppelkosten te laten betalen. Op die manier zou ook een gezond belang bij het betaalbaar vormgeven van de uitkoppelfaciliteit worden gecreëerd.⁵⁰ Een andere manier om het gebruik van restwarmte te stimuleren zou zijn om aan het lozen van restwarmte kosten te verbinden, waardoor bedrijven eerder bereid zouden zijn om warmte te leveren aan het warmtebedrijf.⁵¹ Verder wordt de suggestie gedaan om producenten van restwarmte te verplichten om hun warmtelozingen bekend te maken, zodat die gegevens gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling van regionale warmtestrategieën, transitievisies en de totstandkoming van collectieve warmtevoorzieningen.⁵²

Daarnaast wordt erop gewezen dat het onder de huidige regeling die is opgenomen in het conceptwetsvoorstel voorstelbaar is dat partijen het over de hoogte en de wijze van berekening van de uitkoppelkosten niet eens worden. Dit kan ertoe leiden dat het ophaalrecht niet goed wordt uitgeoefend en dat hergebruik van restwarmte onvoldoende van de grond komt. In dat kader wordt door verschillende partijen de suggestie gedaan om een onafhankelijke partij – bijvoorbeeld de ACM – te betrekken om te adviseren over marktprijs van restwarmte of de uitkoppelkosten die bij de producent in rekening gebracht zouden mogen worden.⁵³

Ondanks dat er nog veel onduidelijkheden bestaan over de vraag hoe de verplichting om restwarmte voor de warmtevoorziening ter beschikking te stellen in de praktijk moet worden toegepast, heeft de kritiek (vooralsnog) niet tot een wijziging van het conceptwetsvoorstel geleid, zo blijkt uit de Kamerbrief van de Minister waarin hij de voorgenomen wijzigingen toelicht. Hoewel de Minister mogelijk niet tot aanpassing van de regeling wil overgaan en meent dat de verdeling van kosten in het huidige voorstel evenredig is, lijkt een nadere toelichting op de vragen die uit de internetconsultatie naar voren zijn gekomen over de uitkoppeling van restwarmte wel op zijn plaats. Of dit uiteindelijk

zijn weerslag zal krijgen in het conceptwetsvoorstel, moet worden afgewacht.

3.4 Opt-out mogelijkheden

Indien er in een bepaalde wijk de aanleg of uitbreiding van een collectief warmtesysteem wordt overwogen heeft een gebouweigenaar de mogelijkheid om in plaats van aansluiting op het collectief warmtesysteem te kiezen voor een individuele warmtevoorziening. Een gebouweigenaar kan kosteloos afzien van aansluiting en heeft dus geen ongeclausuleerde aansluitverplichting.⁵⁴ Wat betreft de opt-out gelden deels afzonderlijke regels voor verbruikers wiens verwachte individuele leveringsaansluiting maximaal 100 kW is en voor verbruikers wiens verwachte aansluiting groter zal zijn dan 100 kW.⁵⁵

Voor beide categorieën aansluitingen geldt een vergelijkbare verplichting voor B&W om de informatie te verschaffen aan gebouweigenaren die hem in staat moeten stellen om deze keuze te maken, waaronder over de minimale en maximale tarieven die in de eerste vijf jaar na aanvang van de warmtelevering in rekening zullen worden gebracht.⁵⁶ Een gebouweigenaar kan alleen gebruikmaken van de opt-out mogelijkheid als hij voorziet in een alternatieve individuele warmtevoorziening die wat betreft energiezuinigheid en duurzaamheid gelijkwaardig is aan het collectief warmtesysteem. B&W bepaalt per individueel geval of er sprake is van een gelijkwaardig alternatief als bedoeld in artikel 4.7 Omgevingswet.⁵⁷ Volgens de MvT is sprake van een gelijkwaardig alternatief als wat energiezuinigheid en bescherming van het milieu betreft ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met het collectief warmtesysteem.⁵⁸

De termijn waarbinnen een gebouweigenaar door B&W wordt verzocht om aan te geven of deze gebruik wenst te maken van de opt-out regeling wordt bij ministeriële regeling bepaald. Het uitgangspunt is dat voor iedere gebouweigenaar duidelijk is dat hij in plaats van het verkozen collectief warmtesysteem ook voor een individuele oplossing kan kiezen en dat hij een redelijke termijn krijgt om hierover een besluit te nemen.⁵⁹ Gebouweigenaren met een verwachte aansluiting van minimaal 100 kW ontvangen dit verzoek op het moment dat de gemeente op basis van het uitgewerkte kavelplan heeft aangegeven het voornemen te hebben om te kiezen voor een collectief warmtesysteem in die wijk.⁶⁰ Zij ontvangen dit verzoek in een eerder stadium dan gebouweigenaren met een verwachte aansluiting van maximaal 100 kW, en moeten ook eerder aangeven of

47 Consultatiereacties Shell Nederland, Uniper Benelux.

48 Consultatiereacties Provincie Zuid-Holland en DCMR Milieudienst Rijnmond.

49 Consultatiereactie Programma Verduurzamen Amerwarmtenet.

50 Consultatiereactie DCMR Milieudienst Rijnmond.

51 Consultatiereactie Programma Verduurzamen Amerwarmtenet. Deze mogelijkheid is ook voorzien in artikel 43 van de huidige Warmtewet, waarover op p. 62 van de MvT wordt opgemerkt dat toepassing momenteel niet wordt voorzien omdat voor gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving infrastructuur nodig is waarop kan worden aangesloten.

52 Consultatiereactie DCMR Milieudienst Rijnmond.

53 Consultatiereactie Shell Nederland en gemeente Rotterdam.

54 Artikel 2.29 tot 2.30.

55 Hiermee wordt deels aangesloten bij de definities van kleinverbruiker en grootverbruiker zoals opgenomen in artikel 1, waaruit volgt dat een kleinverbruiker in beginsel een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kW heeft en dat bij een grotere capaciteit over grootverbruiker wordt gesproken. Van de definitie van grootverbruiker wordt uitgesloten de levering van warmte voor industriële of productieprocessen of de levering van warmte die niet hoofdzakelijk geleverd wordt ten behoeve van ruimteverwarming en warm tapwater.

56 Artikel 2.29, lid 1, onder a en artikel 2.29, lid 2, onder a.

57 Artikel 2.30.

58 MvT, p. 44.

59 Artikel 2.29, lid 1, onder b en artikel 2.29, lid 2, onder b.

60 MvT, p. 43.

zij gebruik wensen te maken van de opt-out regeling. De reden voor dit onderscheid is dat de keuze van de mogelijke grootverbruikers een grote impact kan hebben op de haalbaarheid van een collectief warmtesysteem, waardoor het noodzakelijk is om in een vroeg stadium te weten of zij een aansluiting wensen.⁶¹ Geeft een gebouweigenaar binnen de termijn niet aan gebruik te willen maken van de opt-out regeling, dan wordt deze geacht aan te hebben aangegeven om aangesloten te worden en warmte af te willen nemen.⁶² Gebouweigenaren kunnen, als zij niet (met succes) van de opt-out regeling gebruik hebben gemaakt, in de eerste vijf jaar na aanvang van de levering van warmte niet worden afgesloten van het warmtenet.⁶³ Hierdoor heeft het warmtebedrijf in ieder geval vijf jaar om de kosten terug te verdienen die zijn gemaakt voor de aanleg van het collectieve warmtesysteem.⁶⁴ Na vijf jaar kan een gebouweigenaar op verzoek worden afgesloten van het collectief warmtesysteem, waarbij een gelijkwaardig alternatief vereist is. De termijn van vijf jaar is niet gebonden aan de gebouweigenaar, maar aan het gebouw.⁶⁵ Afsluiting gebeurt op basis van een door de ACM vastgesteld afsluittarief, dat voor verbruikers met een aansluiting van maximaal 100 kW is gebaseerd op de werkelijke kosten van afsluiting. Voor verbruikers met een aansluiting groter dan 100 kW kan voor afsluiting een door de ACM vastgesteld tarief in rekening worden gebracht dat hoger kan zijn als de afsluiting naar het oordeel van ACM een significant negatief effect heeft op de haalbaarheid van de exploitatie van het collectief warmtesysteem.⁶⁶ In reactie op de internetconsultatie van de Warmtewet 2 hebben veel partijen algemene observaties, suggesties en leveren zij kritiek op de opt-out regels. Zo wordt onder meer gesteld dat het wenselijk is dat in de uiteindelijke wet meer duidelijkheid wordt verschaft over wat een gelijkwaardig alternatief voor aansluiting op een collectief warmtesysteem vormt.⁶⁷ Ook wordt betoogd dat er in praktijk geen betaalbare opt-out mogelijkheid zou zijn, wat gebouweigenaren zou dwingen om aan te sluiten.⁶⁸ De eisen die worden gesteld aan opt-out zouden bovendien niet proportioneel zijn omdat gebouweigenaren tijdig een gelijkwaardig alternatief moeten hebben, en anders minimaal vijf jaar aangesloten moeten zijn.⁶⁹ Dit zal in praktijk afhangen van de mogelijkheden voor de gebouweigenaar om in een alternatieve warmtevoorziening te voorzien, de kosten daarvan en de kosten van aansluiting op en afname van warmte van het collectieve warmtesysteem. Daarnaast wordt gepochteerd om de beoordeling van het "gelijkwaardig alternatief" niet bij B&W te leggen, maar bij een onafhankelijke beoordelaar, waarbij wordt opgemerkt dat ook koude hierbij in aanmerking zou moeten worden genomen vanwege de

vraag daarnaar in met name steden.⁷⁰ Ook kostentechnisch worden er kanttekeningen geplaatst bij de opt-out voor gebouweigenaren met een verwachte aansluiting van 100 kW. Gesteld wordt dat als veel eigenaren voor een alternatief kiezen, dit per aangesloten gebouweigenaar (hogere) kosten voor het warmtebedrijf oplevert, welke kosten zouden worden afgewenteld op mensen die zich geen gelijkwaardig alternatief zouden kunnen veroorloven (zoals aanschaf van een individuele warmtepomp).⁷¹

In consultatiereacties wordt tevens gewezen op het feit dat een aanvraag voor een ontheffing voor een klein collectief warmtebedrijf kan worden afgewezen indien de ontheffing significant negatieve effecten heeft op haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem.⁷² Dit soort grotere complexen zijn in het bijzonder belangrijk voor warmtebedrijven om hun businesscase rond te krijgen. Daarom wordt in de consultatie opgemerkt dat voor gebouweigenaren zoals een verhuurder of VvE van een complex tot 500 aansluitingen (na wijziging 1500) deze weigeringsgrond de mogelijkheden tot gebruikmaking van de opt-out kan beperken.⁷³

Een ander voorstel betreft om grootverbruikers de opt-out mogelijkheid te laten behouden in de periode voordat er een concessie is verleend, maar nadat het omgevingsplan is vastgesteld.⁷⁴ De achtergrond van dit voorstel is om meer flexibiliteit en ruimte te geven aan grootverbruikers om in te spelen op veranderingen in de markt en te voorzien in deze optie indien het verlenen van een concessie jaren op zich laat wachten. Gezien het proces opgenomen in de Warmtewet 2, waarin het warmtebedrijf al in een vroeg stadium wordt geselecteerd, lijkt het aannemelijk dat een situatie waarin de concessie jaren op zich laat wachten na vaststelling van het omgevingsplan, eerder uitzondering dan regel zal zijn.

In enkele consultatiereacties wordt ingegaan op het feit dat is gekozen voor een opt-out, en niet voor een opt-in systeem. In de MvT wordt deze keuze toegelicht.⁷⁵ Daarbij wordt onder meer overwogen dat de opt-out een bewuste individuele keuze dient te zijn waarvan de gebouweigenaar de consequenties in voldoende mate kan overzien. Een opt-in bepaling zou mogelijk leiden tot het uitstellen van keuzes en mogelijk resulteren in de situatie dat een gebouweigenaar geen alternatief heeft voor verwarming op gas op het moment dat deze optie wegvalt.

In de Kamerbrief wordt niet ingegaan op aanpassing van de opt-out regels. In het vervolg van het proces zal moeten worden gezien of deze huidige regels enerzijds voldoende mogelijkheden bieden aan gebouweigenaren om gebruik te maken van de mogelijkheid in een gelijkwaardig alternatief te voorzien en anderszins of de huidige regels voldoende zekerheid bieden aan warmtebedrijven om de benodigde investeringen te maken en terug te verdienen.

61 MvT, p. 45.

62 Artikel 2.29, lid 4.

63 Artikel 2.33.

64 MvT, p. 43.

65 MvT, p. 43.

66 Artikel 2.33, lid 3.

67 Consultatiereactie Essent, p. 7.

68 Consultatiereactie Rabobank, p. 3.

69 Consultatiereactie Energie Samen, p. 7.

70 Consultatiereactie Woonbond, p. 5.

71 Consultatiereactie De Alliantie.

72 Artikel 3.1.

73 Consultatiereactie Vastgoed Belang.

74 Consultatiereactie Sociale Verhuurders Haaglanden.

75 MvT, p. 44.

4. Conclusie

Naar aanleiding van de internetconsultatie heeft de Minister het conceptwetsvoorstel voor de Warmtewet 2 op vijf punten aangevuld en verduidelijkt. Het conceptwetsvoorstel ligt momenteel ter toetsing voor aan de ACM voor een uitvoerings- en handhavingstoets. Bij de uitkomst van dat advies zal met name spannend zijn hoe de ACM aankijkt tegen de samenwerkingsvormen die de Minister onder de Warmtewet 2 wenst te creëren. Daarnaast beoordelen de VNG, het IPO en het UvW momenteel de interbestuurlijke verhoudingen en verricht het Ministerie van Justitie en Veiligheid een wetgevingstoets voordat het conceptwetsvoorstel aan de Afdeling Advisering van de Raad van State wordt voorgelegd en uiteindelijk aan de Tweede Kamer aangeboden kan worden. De beoogde datum van inwerkingtreding van de Warmtewet 2 blijft voorlopig 1 januari 2022, maar of dat gehaald zal worden, is de vraag: het eerder demissionair worden van het kabinet-Rutte III en de demissionaire periode die volgt na de verkiezingen van maart 2021 dragen niet bij aan een spoedige behandeling van het conceptwetsvoorstel. Een stimulans voor de warmtetransitie lijkt echter wel van groot belang in het kader van de doelen uit het Klimaatakkoord: onlangs kopte Nieuwsuur nog dat het aardgasvrij maken van huizen complexer is en meer kost dan verwacht, met als gevolg dat Nederland enorm achterloopt met het verduurzamen van woonwijken.⁷⁶

Daarbij is natuurlijk ook de vraag in hoeverre het conceptwetsvoorstel voor de Warmtewet 2 beantwoordt aan de vraag om het juridisch instrumentarium te bieden voor de warmtetransitie. Het valt te betwijfelen of het conceptwetsvoorstel in haar huidige vorm voldoende instrumenten biedt om de aanleg van warmtenetten die geschikt zijn voor duurzame warmtebronnen te stimuleren en te bespoedigen. Het probleem bij de benutting van restwarmte is op dit moment bijvoorbeeld dat er veelal geen infrastructuur is waarop kan worden aangesloten. Of de verplichting om restwarmte beschikbaar te stellen een voldoende oplossing biedt voor dat probleem, is echter niet duidelijk. Ook is het de vraag of er nadere regelgeving komt over de manier waarop een producent van restwarmte kenbaar moet maken restwarmte voor een warmtebedrijf beschikbaar te hebben.

De praktijk zal moeten uitwijzen hoe snel de transitie naar een duurzame warmtevoorziening onder de Warmtewet 2 vorm zal krijgen. Enkele nadere praktische handvatten bij de invulling van het voorstel zouden wat ons betreft echter geen overbodige luxe zijn. Wij zijn benieuwd hoe de Tweede Kamer tegen het wetsvoorstel aankijkt.

⁷⁶ NOS 7 maart 2021, 'Afspraak Klimaatakkoord huurhuizen aardgasvrij wordt niet gehaald', <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2371694-afspraken-klimaatakkoord-huurhuizen-aardgasvrij-wordt-niet-gehaald.html>, geraadpleegd op 16 maart 2021.