

Warmtewet 2: de consultatieversie in kort bestek



Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	3	<i>4. Tariefregulering</i>	19
<i>Inleiding</i>	4	Tariefregulering onder de huidige Warmtewet: nmda-principe	19
Waarom een Warmtewet 2?	4	Loslaten gasprijsreferentie	19
De basis (begrippen en uitgangspunten)	5	Aangewezen warmtebedrijven: in drie fasen naar een nieuwe systematiek	20
<i>1. Het besluitvormingstraject: van transitievisie tot realisatie</i>	6	Overgangsrecht voor tarieven?	21
Transitievisie warmte (stap 1)	6	Afsluitend	22
Start participatie (stap 2)	7	<i>5. Duurzaamheid en restwarmte</i>	23
Vaststellen warmtekavel (stap 3)	7	Het verduurzamen van de gebouwde omgeving	23
Aanwijzing warmtebedrijf en uitwerking kavelplan (stap 4 & 5)	8	Prestatienormen voor CO ₂ -uitstoot	23
Uitvoeringsplan (stap 6)	8	Toezicht	24
Omgevingsplan (stap 7) en tussenstap opt-out grootverbruikersaansluitingen	8	Transparantie	24
Inventarisatie opt-out kleinverbruikersaansluitingen & investeringsplan (stap 8 & 9)	9	De dreigende werking van een gelijkwaardig alternatief	25
Afsluiting (realisatie)	10	Extra duurzaamheidseisen	25
<i>2. De selectie van een warmtebedrijf: 'de aanwijzingsprocedure'</i>	11	Restwarmte in de Warmtewet 2	25
De huidige situatie: versnipperde regelgeving en verschillende gemeentelijke rollen	11	Restwarmte en BENG	26
De komende situatie: de gemeente als aanwijzer (en meer?)	12	Afsluitend	26
Van privaatrecht naar bestuursrecht	12	<i>6. Het overgangsrecht</i>	27
De stappen in de aanwijzingsprocedure	13	Toepasselijkheid overgangsrecht	27
Wat valt op?	13	Warmtekavel en warmtebedrijf	27
Afsluitend	14	Economisch eigendom warmtenet (open netten / onafhankelijke netbeheerders)	28
<i>3. De positie van de verschillende warmtebedrijven</i>	15	De duur van de aanwijzing	28
Aangewezen warmtebedrijven	15	Afsluitend	28
Registratie, publicatie en meldingen	16	<i>Afsluiting</i>	30
Kleine warmtebedrijven	17		
Mini-warmtebedrijven	17		
Afsluiting	18		

Voorwoord

De Warmtewet 2 (eigenlijk 'Wet collectieve warmtevoorziening') komt eraan. Op 22 juni 2020 heeft de Minister de consultatieversie en bijbehorende toelichting gepubliceerd. Duidelijk is dat voor alle betrokken partijen veel gaat veranderen: verbruikers, warmtebedrijven, de Autoriteit Consument & Markt en lokale overheden gaan met ingrijpende wijzigingen geconfronteerd worden. Zo gaat de ordening van de warmtemarkt grotendeels op de schop, krijgen lokale overheden (vooral gemeenten, maar ook provincies!) er een flink takenpakket bij, wordt de tariefregulering ingrijpend veranderd en wordt duurzaamheid (eindelijk?) echt een pijler van 'het warmterecht'.

Dit boekje neemt u in vogelvlucht mee door de consultatieversie van de Warmtewet 2. Er kan nog veel aan deze wet veranderen (zeker gezien het grote aantal reacties in de internetconsultatie), en dit boekje is dan ook nadrukkelijk bedoeld voor diepgravende analyses. Het is bedoeld om mensen die op de warmtemarkt aan de slag moeten of al zijn een beeld te geven van wat hen met de Warmtewet 2 te wachten gaat staan en hoe ze daar nu al op kunnen voorsorteren. Dat doen we door de lezer – hopelijk, we blijven juristen... – in begrijpelijke taal en 'hapklare brokken' mee te nemen in de belangrijkste onderwerpen van de Warmtewet 2 en de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving.



Inleiding

Op 22 juni heeft de Minister de consultatieversie van de 'Wet collectieve warmtevoorziening' en bijbehorende toelichting ('MvT') [gepubliceerd](#). Deze wet wordt vaak '**Warmtewet 2**' genoemd, en deze term zullen wij hier dus ook hanteren.

In elk hoofdstuk gaan we in op een specifiek onderwerp. Voordat we dat doen, bespreken we het 'waarom' en de belangrijkste begrippen en uitgangspunten van de Warmtewet 2.

Waarom een Warmtewet 2?

De huidige Warmtewet stamt uit 2014 en is vooral een consumentenbeschermingswet. Afnemers van warmte, ofwel verbruikers zijn namelijk 'gebonden' afnemers. Anders dan bij gas en elektriciteit, kunnen zij niet tussen verschillende leveranciers kiezen; zij zijn 'veroordeeld' tot de leverancier op wiens warmtenet zij fysiek zijn aangesloten. Hoofddoel van de huidige Warmtewet is bescherming van die gebonden verbruikers tegen te hoge tarieven en gebrekkige leveringszekerheid.

Onder meer vanwege dit beperkte doel leidt de wet in de praktijk tot knelpunten. Zo geven gemeenten aan dat zij onvoldoende instrumenten hebben om te kunnen sturen op de aanleg en exploitatie van warmtenetten en de gemeentelijke bevoegdheden ook nog eens erg versnipperd zijn (zie daarover [dit artikel](#)). Ook de huidige tariefregeling stuit op bezwaren. Voor de maximumtarieven van warmte wordt nu namelijk aangesloten bij de kosten die een afnemer zou maken bij verwarming met gas ('**gasprijsreferentie**') en niet bij de daadwerkelijke kosten van warmtelevering. En dat terwijl die kosten per warmtenet flink kunnen verschillen. Daarnaast worden warmtenetten vaak geassocieerd met verduurzaming, maar bevat de huidige Warmtewet weinig middelen om op duurzaamheid te 'sturen'. Ten slotte zijn er knelpunten op het gebied van marktordening. Warmtenetten zijn duur om aan te leggen en vaak is het financieel onhaalbaar om op een locatie meerdere warmtenetten aanwezig te hebben. Dat betekent dat de exploitant van een warmtenet doorgaans een natuurlijke monopoliepositie heeft.

Het doel van de Warmtewet 2 is om deze (en meer) knelpunten weg te nemen. Met de Warmtewet 2 zijn dan ook aanzienlijke wijzigingen beoogd ten opzichte van de huidige Warmtewet.



De basis (begrippen en uitgangspunten)

Centraal in de Warmtewet 2 staat het **‘collectief warmtesysteem’**; een systeem dat een of meer warmtebronnen ontsluit middels een warmtenet. Een **‘warmtenet’** is het *“geheel van tot elkaar behorende met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen ten behoeve van het transport van warmte naar een gebruiker of het transport van warmte van en naar een gebouw of werk van een producent, met uitzondering van [kort gezegd: hetgeen achter de aansluiting van een afnemer of producent ligt]”*. Het warmtenet, dat in de huidige Warmtewet centraal staat, wordt dus een onderdeel van het collectief warmtesysteem dat in de Warmtewet 2 centraal staat.

Ten tweede is de term **verbruikers** (afnemers van warmte) belangrijk. In de huidige Warmtewet ziet deze term alleen op verbruikers met een aansluiting van maximaal 100 kW en de huidige Warmtewet geldt dus ook alleen voor deze verbruikers. Dit wijzigt in de Warmtewet 2. Die wet gaat namelijk gelden voor ‘verbruikers’, waaronder zowel **kleinverbruikers** als **grootverbruikers** vallen. Grof gezegd (er gelden natuurlijk nuanceringen) is een verbruiker met een aansluiting van maximaal 100 kW kleinverbruiker; met een grotere aansluiting is hij grootverbruiker. Om het ‘makkelijk’ te maken vallen personen die warmte afnemen van hun verhuurder of hun VvE overigens niet onder de definitie van kleinverbruiker. Zij zullen doorgaans ook geen grootverbruiker zijn en vallen daarom onder de regeling voor warmteleverende VvE's/verhuurders.¹ Dat bespreken we in de volgende alinea's.

Een derde kernbegrip is **warmtebedrijf**; een ‘natuurlijke persoon of rechtspersoon die zich bezighoudt met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan’. Uitgangspunt is dat transport en levering van warmte verboden is², behalve als je:

- (i) Aan maximaal 10 kleinverbruikers levert³; of

- (ii) Een ‘klein collectief warmtesysteem’⁴ (simpel gezegd: een systeem met max. 500 kleinverbruikersaansluitingen) exploiteert en een ontheffing van het college van burgemeester en wethouders (**‘B&W’**) hebt⁵; of
- (iii) Een ‘regulier’ collectief warmtesysteem exploiteert en een aanwijzing van B&W hebt⁶.

Voor een Vereniging van Eigenaren (**‘VvE’**) of verhuurder die via een ‘zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem’ aan minimaal 10 eigen leden, respectievelijk huurders met kleinverbruikersaansluitingen levert, geldt ten slotte een aparte regeling. Zij moeten hun voornemen tot warmtelevering melden aan B&W, waarop B&W bepaalt of wel of geen ontheffing nodig is⁷.

Samenvattend zijn er dus vier ‘soorten’ warmtebedrijven: **mini-warmtebedrijven** (max. 10 kleinverbruikersaansluitingen), **kleine warmtebedrijven** (max. 500 kleinverbruikersaansluitingen), **aangewezen warmtebedrijven** en **warmteleverende VvE's/verhuurders**. Het overgrote deel van de verplichtingen uit de Warmtewet 2 geldt alleen of in de strengste vorm voor aangewezen warmtebedrijven, reden waarom de verschillende onderwerpen die wij hierna behandelen vooral daarop toezien.

Met de basisbegrippen verduidelijkt kunnen we naar de ‘echte’ inhoud. We beginnen bij het begin: het besluitvormingstraject voor de aanleg van een collectief warmtesysteem.

1. Art. 4.1 e.v. Warmtewet 2.

2. Art. 2.2 lid 1 Warmtewet 2.

3. Art. 2.2 lid 2 Warmtewet 2.

4. Art. 3.1 lid 1 Warmtewet 2.

5. Art. 3.1 Warmtewet 2.

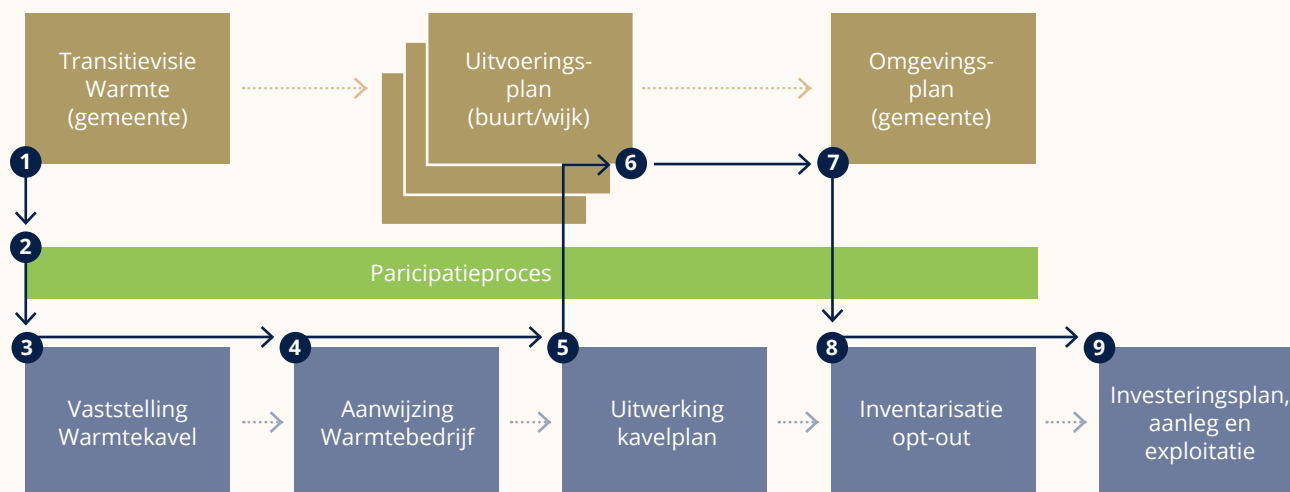
6. Art. 2.2 Warmtewet 2.

7. Art. 4.1 en 4.2 Warmtewet 2.

1. Het besluitvormingstraject: van transitievisie tot realisatie

Met de Warmtewet 2 gaat er veel veranderen. Dat is vooral zichtbaar bij de marktordening. Op dat punt wordt van gemeenten straks veel meer verwacht dan enkel de selectie van een warmtebedrijf: deze selectie is slechts een schakel in de keten van het (langdurige) besluitvormingsproces dat het wetsvoorstel voorschrijft.

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van het stappenplan uit de MvT (dat hieronder staat) in op dit besluitvormingsproces. Welke stappen dienen wanneer, en door welke partij genomen te worden en welke rol is er weggelegd voor participatie?



Transitievisie warmte (stap 1)

Uit het Klimaatakkoord volgt dat gemeenten uiterlijk in 2021 een transitievisie warmte ("TVW") vastgesteld moeten hebben (stap 1). Een TVW is een beleidsdocument waarin een gemeente bepaalt met welke wijken zij voor 2030 aan de slag gaat in het kader van de warmtetransitie. Voor deze wijken moet de gemeente bepalen hoeveel woningen worden geïsoleerd en/of aardgasvrij worden gemaakt, welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn en welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft.⁸



Let op: de ‘taak’ om een TVW op te stellen geldt nu al. Uit het Klimaatakkoord volgt dat gemeenten uiterlijk in 2021 – dus vóór de beoogde inwerkingtreding van de Warmtewet 2 en Omgevingswet – een TVW opgesteld moeten hebben. Hoewel er nog enige discussie over bestaat, ziet het ernaar uit dat de TVW zal worden vormgegeven als ‘programma’ als bedoeld in art. 3.4 Omgevingswet (**‘Ow’**). Heel kort samengevat zou dat betekenen dat de gemeente doelstellingen formuleert, waarmee ze dan zichzelf bindt. Dat wil zeggen dat de inhoud van de TVW steeds moet worden betrokken bij concrete besluiten. In dat kader hoeft de TVW niet slechts ‘warmteinhoudelijk’ te zijn, maar kan zij ook afspraken bevatten over bijvoorbeeld participatie of financiële instrumenten (bijv. subsidies).

Start participatie (stap 2)

De TVW vormt de basis voor de uitvoering en planning van de warmtetransitie en wordt in een participatieproces (stap 2) verder uitgewerkt. Dit participatieproces vormt de ‘groene’ draad in het besluitvormingstraject. Bij het op- en vaststellen van de TVW moeten burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overige bestuursorganen worden betrokken, en participatie blijft in de rest van het traject steeds van belang. Als de gemeente beleidsregels heeft over het toepassen van participatie, moet ook worden aangegeven op welke wijze deze zijn uitgevoerd⁸ (zie ook [deze annotatie](#)).

Niet alleen in de Warmtewet 2, maar ook onder de Omgevingswet is participatie belangrijk. Afgezien van het feit dat participatie in beide wetten al vroeg in het traject wordt voorgeschreven, is dit ook essentieel in aanloop naar de volgende stappen. Het voldoende betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen aan het begin van het traject, kan namelijk enthousiaste burgers (die willen aansluiten)

8. Dit zijn de totale kosten in Nederland van alle maatregelen die nodig zijn om een strategie uit te voeren, ongeacht wie die kosten betaalt, inclusief de baten van energiebesparing, maar exclusief belastingen, heffingen en subsidies (zie de [Handreiking voor lokale analyse](#)). De nationale kosten kan een gemeente raadplegen in de [Startanalyse](#).

9. Art. 10.8 Omgevingsbesluit.

opleveren en problemen voorkomen. In dat verband zal de gemeente bij het vaststellen van een warmtekavel (stap 3) bijvoorbeeld ook rekening moeten houden met belangen van andere omliggende gemeenten (en de provincie), bijvoorbeeld als er een gezamenlijke warmtebron is en het vaststellen van een groter warmtekavel wellicht efficiënter is. Ook bij de aanwijzing van het warmtebedrijf (stap 4) speelt de wijze waarop toekomstige verbruikers worden betrokken een belangrijke rol bij de te maken keuze voor een warmtebedrijf¹⁰ en bij het omgevingsplan (stap 7) is een participatietraject zelfs wettelijk voorgeschreven. Ten slotte zal de mate waarin participatie heeft plaatsgevonden meespelen bij de vraag of verbruikers kiezen voor een opt-out (stap 8), ofwel om niet aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem. De redenen daarvoor kunnen velerlei zijn, maar een gebrek aan betrokkenheid bij de besluitvorming of het gevoel niet te zijn gehoord door de gemeente of het warmtebedrijf zullen daar zeker meespelen.

Kortom: een goed participatieproces is de ‘groene’ draad in het hele traject op grond van de Warmtewet 2 en de Omgevingswet.

Vaststellen warmtekavel (stap 3)

Als een gemeente de stappen 1 en 2 heeft gezet, kan zij overgaan tot het vaststellen van een ‘warmtekavel’ (stap 3). Dit is volgens de definitie uit art. 1 Warmtewet 2:

‘een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor [...] een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen’.

Gemeenten worden bij de vaststelling van warmtekavels allesbehalve vrijgelaten: deze moet zodanig zijn dat warmtebedrijven (i) op doelmatige wijze een warmtesysteem kunnen exploiteren en (ii) de leveringszekerheid kunnen borgen.¹¹ Gemeenten moeten dus

10. Art. 2.3 lid 6 sub d Warmtewet 2.

11. Art. 2.1 Warmtewet 2.

rekening houden met de beschikbaarheid van warmtebronnen, maar ook met het feit dat het warmtekavel voldoende volume (afzetmogelijkheden) moet hebben voor het warmtebedrijf om zijn investering terug te kunnen verdienen.

Gemeenten moeten bij de vaststelling van warmtekavels ook afstemming zoeken met omliggende gemeenten¹²: zij moeten ‘de voornemens van omliggende gemeenten ten aanzien van collectieve warmtesystemen betrekken’. Zo worden gemeenten gedwongen elkaars belangen mee te nemen en kan schaalvoordeel worden behaald: coördinatie kan ertoe leiden, dat warmtebron en -kavel mogelijk op efficiëntere (en grootschaligere) wijze worden geëxploiteerd, respectievelijk vormgegeven.

Hier ligt tot slot nog een grote rol voor de provincie: om zeker te zijn dat B&W bij vaststelling van een warmtekavel voldoende buiten de eigen grenzen kijkt, moet B&W het kavelvaststellingsbesluit voorleggen aan het college van Gedeputeerde Staten (“GS”).¹³ GS kan B&W vervolgens opdracht geven de omvang van de kavel te wijzigen, welke opdracht B&W moet opvolgen.¹⁴ **Let op** dat deze bevoegdheid niet is beperkt tot de situatie waarin B&W onvoldoende buiten de eigen grenzen heeft gekeken. GS ziet toe op alle eisen voor een warmtekavel¹⁵ en mag op al die punten een opdracht aan B&W geven en aan die opdracht voorschriften en beperkingen verbinden.¹⁶

Aanwijzing warmtebedrijven uitwerking kavelplan (stap 4 & 5)

Na vaststelling van de kavel zal B&W een warmtebedrijf moeten ‘aanwijzen’ (stap 4). Op de aanwijzingsprocedure gaan we in Hoofdstuk 2 uitgebreid in.

¹². Art. 2.1 lid 1 onder c Warmtewet 2.

¹³. Art. 2.1 lid 4 Warmtewet 2.

¹⁴. Art. 2.1 lid 7 Warmtewet 2.

¹⁵. Art. 2.1 lid 5 Warmtewet 2, onder verwijzing naar de eisen uit art. 2.1 lid 1, onder a-e en lid 2 en 3 Warmtewet 2.

¹⁶. Art. 2.1 lid 6 Warmtewet 2.

Het aangewezen warmtebedrijf moet vervolgens een uitgewerkt kavelplan opstellen (stap 5). Daarin moet het warmtebedrijf inzicht geven in (a) het netontwerp, (b) de planning, (c) bewonersparticipatie, (d) raming van de totale kosten, (e) duurzaamheid en leveringszekerheid en (f) isolatiewaarden en overige voorschriften waaraan de gebouwen van verbruikers moeten voldoen.

Uitvoeringsplan (stap 6)

Na het kavelplan gaan we weer terug naar de gemeente; het kavelplan dient namelijk als opmaat naar het vaststellen van het uitvoeringsplan door de gemeente (stap 6). Hierin staat hoe het kavelplan van het warmtebedrijf wordt gerealiseerd; welke stappen moeten welke partijen op welk moment zetten. Het uitvoeringsplan wordt daarom opgesteld in samenwerking met partijen die zijn betrokken bij de uitvoering, zoals de (huidige) netbeheerder, het warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector en vertegenwoordigers van de utiliteitsbouw.

De status van het uitvoeringsplan is nog niet helemaal duidelijk. Vooralsnog lijkt dit vormvrij te zijn, maar het is denkbaar dat ook deze stap de vorm zal hebben van een programma. Wat dat inhoudt, is hiervoor onder stap 1 uitgewerkt. Van belang is om te herhalen dat ook het uitvoeringplan dus waarschijnlijk niet open zal staan voor bezwaar en beroep.

Omgevingsplan (stap 7) en tussenstap opt-out grootverbruikers-aansluitingen

Het realiseren van een collectief warmtesysteem wordt vervolgens opgenomen in het omgevingsplan (stap 7). Dit is eigenlijk de uitwerking van het uitvoeringsplan in juridisch afdwingbare regels en de inspraak-, zienswijze- en beroepsmogelijkheden van de Omgevingswet en Awb zijn dus – op het besluit tot vaststelling – van toepassing.

Kort samengevat komt dit proces op het volgende neer: het omgevingsplan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb en van het voornemen tot vaststelling wordt kennisgegeven. Daarbij wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken (lees: hoe participatie wordt vormgegeven).¹⁷ Na deze kennisgeving inventariseren gemeente en aangewezen warmtebedrijf samen welke gebouw eigenaren met een (geplande) grootverbruikersaansluiting (**let op:** dit zijn bijvoorbeeld ook grote wooncomplexen waar met een centrale aansluiting aan huurders wordt (door)geleverd, waarbij minimaal 70% van de betrokken huurders moet instemmen!) in het warmtekavel wel/niet op het collectief warmtesysteem willen worden aangesloten. Dit in het kader van de opt-outmogelijkheid (die wordt onder stap 8 uitgewerkt).¹⁸ Deze gebouw eigenaren moeten hier al aangeven of zij aangesloten willen worden, omdat 'hun' aansluiting een grote impact heeft op de businesscase van het collectief warmtesysteem. Voor de onderbouwing van de definitieve keuze van de gemeente over het collectief warmtesysteem in het omgevingsplan, is het dus essentieel om te weten of zij wel of niet willen aansluiten.

Vervolgens stelt de gemeente(raad) het omgevingsplan vast, waarmee op bepaalde locaties de aanleg van een collectief warmtesysteem – door het aangewezen warmtebedrijf – toegestaan (Omgevingswet) en verplicht (Warmtewet 2) wordt. Daarbij kunnen regels worden gesteld. Bij de vaststelling van het omgevingsplan wordt bovendien aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan (lees: het participatietraject) zijn.¹⁹ Als de gemeente beleidsregels heeft over het toepassen van participatie, moet ook worden aangegeven op welke wijze daaraan uitvoering is gegeven.²⁰

17. Art. 10.2 lid 1 Ob.

18. Art. 2.29 lid 2 Warmtewet 2.

19. Art. 10.2 lid 2 Ob.

20. Art. 10.2 lid 3 Ob.

Inventarisatie opt-out kleinverbruikersaansluitingen & investeringsplan (stap 8 & 9)

Na vaststelling van het omgevingsplan inventariseren warmtebedrijf en gemeente samen welke gebouw eigenaren met een kleinverbruikersaansluiting in het warmtekavel wel/niet op het collectief warmtesysteem willen worden aangesloten (stap 8). B&W stuurt in dat verband informatie over onder meer de temperatuur van de te leveren warmte, de soort te leveren warmte, de tarieven, de vereiste kenmerken van het gebouw en informatie over de gevolgen als de gebouw eigenaar niet aansluit. Ook vraagt hij de gebouw eigenaren of hij een aansluiting wenst. Verzending gebeurt op bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip voor de aanleg of uitbreiding van het collectief warmtesysteem; bij gebouw eigenaren met een kleinverbruikersaansluiting na en bij gebouw eigenaren met een grootverbruikersaansluiting voor vaststelling van het omgevingsplan (zie hiervoor, stap 6).²¹

Na ontvangst van voornoemde informatie en 'aansluitingsvraag', kunnen gebouw eigenaren aangeven of zij een aansluiting willen. Reageert de gebouw eigenaar niet, dan wordt hij geacht een aansluiting te willen.²² Reageert de gebouw eigenaar wel, dan staat het hem niet geheel vrij om 'nee' te zeggen: dat kan namelijk alleen als hij een alternatieve individuele warmtevoorziening aandraagt die wat betreft (i) energiezuinigheid en (ii) bescherming van het milieu gelijkwaardig is aan het voorziene collectief warmtesysteem.²³ Dit lijkt op het systeem dat nu geldt bij de aansluitplicht op een warmtenet in geval van een vastgesteld warmteplan (zie daarover [dit artikel](#)). Als een gebouw eigenaar toch 'nee' zegt en B&W oordeelt dat zijn alternatief niet gelijkwaardig is, krijgt de gebouw eigenaar de aansluitingsvraag opnieuw.²⁴ Daarmee is sprake van een gekwalificeerde opt-out: een gebouw eigenaar wordt aangesloten, tenzij hij aangeeft dat niet te willen én een gelijkwaardig alternatief aandraagt.

21. Art. 2.29 lid 1 en 2 Warmtewet 2.

22. Art. 2.29 lid 4 Warmtewet 2.

23. Art. 4.7 lid 1 Ow.

24. Art. 2.30 Warmtewet 2.

Tot slot moet het aangewezen warmtebedrijf vóórdat hij de aanleg start een investeringsplan opstellen (stap 9). Dan kan – na verkrijging van de benodigde (omgevings-) vergunningen – worden gestart met de aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem.

Afsluiting (realisatie)

Na afronding van al deze stappen, staan de seinen voor gemeente, bewoners en warmtebedrijf op groen. Dan kan worden gestart met de aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem.

Duidelijk is dat sprake is van een omvangrijk besluitvormingstraject, waarin het omgevingsrechtelijke traject (TVW, uitvoeringsplan en omgevingsplan) nauw samenvalt met het Warmtewet 2-traject (vaststelling kavel, selectie warmtebedrijf, opstellen kavelplan, inventarisatie opt-out en investeringsplan). Goed om in ogenschouw te nemen is in ieder geval dat van begin tot einde bij iedere stap in het proces aandacht moet worden besteed aan participatie.



2. De selectie van een warmtebedrijf: ‘de aanwijzingsprocedure’

In eerdere kamerbrieven maakte de Minister al duidelijk dat de Warmtewet 2 zou voorzien in een nieuwe ‘marktordening’.²⁵ Belangrijk onderdeel daarvan is de nieuwe selectieprocedure voor warmtebedrijven: de ‘aanwijzingsprocedure’. In dit hoofdstuk nemen we deze procedure onder de loep.

De huidige situatie: versnipperde regelgeving en verschillende gemeentelijke rollen

De geüniformeerde ‘aanwijzingsprocedure’ in de Warmtewet 2 moet in een behoefte van (onder meer) gemeenten gaan voorzien. Op dit moment ontbreekt namelijk een eenduidige procedure. Gemeenten moeten zich, als zij een partij willen selecteren die binnen haar grenzen warmte gaat leveren, in ieder geval aan de aanbestedingsregels houden. Maar binnen die regels bestaat ruimte om het selectieproces op verschillende manieren vorm te geven. Tot dusverre nemen gemeenten, met gebruikmaking van instrumenten die versnipperd in verschillende regelingen zijn opgenomen (zie [dit artikel](#)), vaak een van de volgende rollen in bij dit selectieproces²⁶:

- I. Faciliteren van marktpartijen (‘Facilitator’):** de gemeente verleent (publiek- en privaatrechtelijke) medewerking aan warmteinitiatieven van marktpartijen binnen haar grenzen, waarbij zij in meer of mindere mate actief op zoek gaat naar initiatieven om te faciliteren. De gemeente beperkt zich tot het op ad-hoc basis verlenen van medewerking.
- II. Opdrachtgever/aanbesteder (‘Opdrachtverstrekker’):** de gemeente zet opdrachten in de markt/besteedt deze aan voor het realiseren en exploiteren van collectieve warmtesystemen binnen door haar afgebakende gebieden. Dit vindt meestal plaats in de vorm van een (aanbestedingsplichtige) concessieopdracht.

²⁵. Zie de brieven van 14 februari 2019, 20 december 2019 en 10 februari 2020.

²⁶. Uiteraard zijn combinaties of varianten van bovengenoemde opties denkbaar, maar om het (een beetje) leesbaar te houden beperken we ons hier deze vier.

III. Zelf doen ('Gemeentelijk warmtebedrijf'): de gemeente kan een publiek warmtebedrijf oprichten en/of daarin deelnemen en zelf collectieve warmtesystemen realiseren en exploiteren. Op basis van het aanbestedingsrecht kan de gemeente op grond van de quasiinbestedingsexceptie zonder voorafgaande aanbestedingsprocedure rechtstreeks een opdracht tot aanleg en exploitatie van een collectief warmtesysteem aan haar 'eigen' warmtebedrijf verstrekken.

IV. Starten van een publiekprivate samenwerking ('PPS-Partner'): De gemeente kan ook samen met een marktpartij een warmtebedrijf (rechtspersoon) oprichten. Daarbij gaat het om een geïnstitutionaliseerde vorm van publiekprivate samenwerking ('PPS') tussen een gemeente en een marktpartij voor de aanleg en exploitatie van een collectief warmtesysteem, bijvoorbeeld door een aparte rechtspersoon op te richten waarin beide partijen deelnemen. Zo'n 'joint venture' betekent dat beide partijen in beginsel gezamenlijk het exploitatierisico dragen, en beiden hun kennis en kunde aan de rechtspersoon ter beschikking kunnen stellen.

De komende situatie: de gemeente als aanwijzer (en meer?)

De afwezigheid van een voorgeschreven rol of procedure laat dus ruimte voor gemeenten om een eigen aanpak te kiezen voor de selectie van een warmtebedrijf. Met de Warmtewet 2 gaan we echter toe naar één uniforme, publiekrechtelijk verankerde, selectieprocedure.

In essentie gaat het systeem om die procedure heen er als volgt uitzien: het transport en de levering van warmte zonder 'aanwijzing' van B&W is verboden.²⁷ Voordat zo'n aanwijzing verkregen kan worden, moeten gemeenten warmtekavels vaststellen (zie het vorige Hoofdstuk). Voor die warmtekavels moeten zij vervolgens warmtebedrijven selecteren met een 'transparante en non-discriminatoire aanwijzingsprocedure' ('aanwijzingsproce-

dure'). De rol van 'Facilitator' is onder de Warmtewet 2 dus eigenlijk niet meer mogelijk. Elke gemeente wordt '**aanwijzer**'.

Wel kan een gemeente er nog voor kiezen om een eigen warmtebedrijf op te richten of dit samen met een PPS-Partner te doen. Het lijkt er vooralsnog echter op dat de quasiinbestedingsexceptie niet terugkomt in de Warmtewet 2. Een gemeente zal dus met een eigen, of een samen met een PPS-partner opgericht, warmtebedrijf 'gewoon' mee moeten doen aan de aanwijzingsprocedure.

Van privaatrecht naar bestuursrecht

In de Warmtewet 2 is ervoor gekozen de selectie van het warmtebedrijf een publiekrechtelijke basis te geven: zonder aanwijzing/besluit van B&W mag je geen collectief warmtesysteem aanleggen en/of exploiteren (met natuurlijk de uitzonderingen voor kleine warmtebedrijven, mini-warmtebedrijven en warmteleverende VvE's/verhuurders, zie de Inleiding). Het warmtebedrijf wordt bovendien 'integraal verantwoordelijk' voor de warmteketen (zie Hoofdstuk 3).

Deze wettelijke verankering van de aanwijzingsbevoegdheid en ketenverantwoordelijkheid is ingegeven vanuit het belang van leveringszekerheid: het aangewezen warmtebedrijf krijgt een wettelijke taak om voor een betrouwbare, duurzame en betaalbare levering van warmte aan verbruikers te zorgen. De selectieprocedure wordt hiermee binnen het bestuursrecht getrokken: aanwijzing vindt plaats bij appellabel besluit door B&W, waardoor rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter. Handhaving en toezicht op naleving van de verplichtingen verbonden aan het aanwijzingsbesluit vindt (deels) plaats door de Autoriteit Consument & Markt ('**ACM**') en deels door B&W.²⁸

²⁷ Art. 2.2 lid 1 Warmtewet 2.

²⁸ Zie hoofdstuk 9 van de Warmtewet 2.

De stappen in de aanwijzingsprocedure

De aanwijzingsprocedure moet een 'transparante, non-discriminatoire, en goed onderbouwde procedure betreffen, waaraan zowel publieke als private bedrijven kunnen deelnemen'.²⁹ Platgeslagen bestaat de aanwijzingsprocedure³⁰ uit de volgende stappen:

1. B&W maakt bekend dat het een warmtebedrijf voor een warmtekavel wil aanwijzen;
2. Warmtebedrijven kunnen interesse kenbaar maken door het indienen van een aanvraag;
3. Aan de aanvraag worden eisen gesteld: bij de aanvraag moet een besluit van de ACM zijn gevoegd waaruit blijkt dat het warmtebedrijf organisatorisch en technisch bekwaam wordt geacht om een collectief warmtesysteem te kunnen aanleggen en over voldoende financiële draagkracht beschikt. Ook moet een 'globaal kavelplan' worden meegestuurd, waarin uiteen wordt gezet hoe het warmtebedrijf het collectief warmtesysteem verwacht aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen;
4. B&W toetst de aanvragen, en wijst deze af indien het warmtebedrijf het kavelplan, technisch, organisatorisch of financieel niet kan uitvoeren;
5. Indien meerdere aanvragen worden ontvangen, vindt selectie plaats middels een 'vergelijkende toets'. Daarbij wordt een aanvraag hoger gerangschikt als deze beter scoort op de volgende onderdelen:
 - a. De mate waarin aannemelijk is dat de duurzaamheidsstrategie van het warmtebedrijf leidt tot de voorgeschreven CO₂-normen ('duurzaamheid');
 - b. De mate waarin een doelmatige en kosteneffectieve aanleg en exploitatie van het collectief warmtesysteem wordt geborgd ('kostenefficiëntie');
 - c. De mate waarin de leveringszekerheid wordt geborgd ('leveringszekerheid');

- d. De mate waarin de toekomstige gebruikers worden betrokken bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van het warmtenet ('participatie'); en
 - e. De mate waarin aannemelijk is dat het warmtebedrijf in staat is om het bij de aanvraag gevoegde globale kavelplan technisch, financieel en organisatorisch uit te voeren ('uitvoerbaarheid kavelplan').
6. B&W kan – binnen een bepaalde bandbreedte – een weging toekennen aan de genoemde rangschikkingscriteria, waarmee invulling kan worden gegeven aan lokale omstandigheden en voorkeuren;
 7. Er wordt een keuze gemaakt voor de 'winnende' aanvraag, en het warmtebedrijf wordt met een B&W-besluit 'aangewezen' voor een periode van minimaal 20 en maximaal 30 jaar; en
 8. Aan het aanwijzingsbesluit kunnen voorschriften worden verbonden.

Wat valt op?

De beschreven procedure vertoont op het eerste gezicht kenmerken van de tenderprocedure voor windenergie op zee. Ook daar wordt gewerkt met een publiekrechtelijke toestemming en een vergelijkende toets waarmee de windparkbouwer wordt geselecteerd. Een duidelijk verschil is de timing: het warmtebedrijf wordt in de Warmtewet vroeg in het besluitvormingsproces aangewezen, namelijk op het moment dat het uitvoerings- en omgevingsplan nog niet zijn vastgesteld (zie Hoofdstuk 1). Dat is niet zonder reden: de inbreng van het aangewezen warmtebedrijf (o.a. met het kavelplan) kan op die manier door de gemeente worden gebruikt bij het verdere besluitvormingstraject.

Duidelijk is dat waar gemeenten in de huidige situatie, binnen de kaders van het aanbestedingsrecht, verschillende rollen en procedures konden hanteren, de Warmtewet 2 een strakker keurslijf zal gaan bieden. Voordeel is dat daarmee sprake zal zijn van een

²⁹. MvT, p. 18.

³⁰. Die te vinden is in art. 2.3 Warmtewet 2 en waaraan bij AMvB nog nadere regels kunnen worden gesteld (art. 2.3 lid 11 Warmtewet 2).

duidelijke en uniforme procedure, waarmee de rechtszekerheid bij zowel marktpartijen als gemeenten vermoedelijk gebaat zal zijn. Keerzijde is dat gemeenten bij het aanwijzingsproces minder flexibiliteit lijken te genieten: zo worden zowel rangschikkingscriteria als – de bandbreedte voor – wegingsfactoren voorgeschreven, en zullen gemeenten ook met hun ‘eigen’ warmtebedrijven mee moeten doen aan de aanwijzingsprocedure.

Tot slot valt op dat de component ‘prijs’ geen rol lijkt te spelen in de rangschikking van de ingediende aanvragen. Dit hangt samen met de omstandigheid dat de prijs die een warmtebedrijf maximaal in rekening mag brengen door de ACM (inclusief aansluitkosten) wordt vastgesteld op basis van de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe tariefreguleringsystematiek (zie Hoofdstuk 4).³¹ Overigens is het warmtebedrijf wel verplicht om bij de aanvraag als onderdeel van het globaal kavelplan een eerste indicatie van de tarieven van de te leveren goederen en diensten in verband met de levering van warmte aan te leveren.

Afsluitend

De Warmtewet 2 zal gemeenten en warmtebedrijven naar verwachting de langverwachte duidelijkheid bieden over de wijze waarop de ‘marktordening’ dient plaats te vinden. Het wetsvoorstel voorziet in een duidelijke procedure, die bovendien uniform zal worden toegepast. Dat biedt zekerheid en komt de investeringsbereidheid van warmtebedrijven naar verwachting ten goede. Desondanks zal de procedure op onderdelen moeten worden verduidelijkt: zo wordt het warmtebedrijf geselecteerd in een fase waarin nog geen (enkele) rechtszekerheid bestaat omtrent aanleg van het collectief warmtesysteem (alsmede de hoeveelheid aansluitingen), terwijl van het warmtebedrijf in dat stadium al wel de nodige investeringen worden verwacht (o.a. opstellen kavelplan en begeleiding gemeente bij uitvoerings- en omgevingsplan).

Ook zal de wetgever de verhouding met de Europese aanbestedingsregels moeten verduidelijken: voor gemeenten is van belang om zekerheid te krijgen over de vraag of zij met deze procedure ‘ontheven zijn’ van hun aanbestedingsverplichtingen. Over dit onderwerp verschijnt binnenkort een uitgebreid artikel wat u [hier](#) kunt opvragen.

31. MvT, p. 20.

3. De positie van de verschillende warmtebedrijven

Een aanzienlijk deel van de regels in de Warmtewet 2 is gekoppeld aan de status in de Warmtewet van het warmtebedrijf. Zoals aangegeven in de inleiding, zijn er vier soorten warmtebedrijven te onderscheiden:

- Gewone / aangewezen warmtebedrijven³²;
- Kleine warmtebedrijven (max. 500 kleinverbruikersaansluitingen³³;
- Warmteleverende VvE's / verhuurders³⁴; en
- 'Mini-warmtebedrijven' (max. 10 kleinverbruikersaansluitingen)³⁵.

Elk van deze warmtebedrijven kent een eigen regime. De belangrijkste verplichtingen die daarbij horen, bespreken wij hieronder.

Aangewezen warmtebedrijven

Zoals de naam al doet vermoeden, maakt een aanwijzing van B&W dat een warmtebedrijf een 'aangewezen warmtebedrijf' wordt (zie Hoofdstuk 2 voor de aanwijzingsprocedure). De kern van de positie van het aangewezen warmtebedrijf bestaat uit zijn integrale verantwoordelijkheid voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem binnen 'zijn' kavel; de **integrale ketenverantwoordelijkheid**.³⁶ Een belangrijk element hiervan is dat het aangewezen warmtebedrijf verplicht het economisch eigendom van het warmtenet, dat onderdeel uitmaakt van het collectief warmtesysteem, moet hebben.³⁷ Economische eigendom betekent volgens art. 1 Warmtewet 2 het volgende:

"krachtens een rechtsverhouding gerechtigd zijn tot alle rechten en bevoegdheden ten aanzien van een goed, met uitzondering van het recht op levering, en het gehouden zijn om alle verplichtingen ten aanzien van dat goed voor zijn rekening te nemen en daarmee het volledige risico van waardeverandering of tenietgaan van het goed te dragen, zonder dat het goed geleverd is"

32. Art. 2.2, lid 1 en art. 2.3 Warmtewet 2.

33. Art. 3.1 Warmtewet 2.

34. Art. 4.1 Warmtewet 2.

35. Art. 2.2 lid 2 Warmtewet 2.

36. MvT, p. 41.

37. Art. 2.28 lid 1 Warmtewet 2.



Het warmtebedrijf hoeft dus geen juridisch eigenaar te zijn, maar moet wel alle rechten en verplichtingen van een juridisch eigenaar ten aanzien van het warmtenet 'hebben'.

Deze integrale verantwoordelijkheid omvat ten eerste de verplichting om het collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze (dus zonder overbodige kosten te maken³⁸) aan te leggen. Daarbij moet het warmtebedrijf gebouweigenaren in zijn warmtekavel aansluiten op het collectief warmtesysteem.³⁹ Deze aansluitplicht geldt niet als (a) als de gebouweigenaar tijdig heeft aangegeven niet aangesloten te willen worden en een gelijkwaardig alternatief heeft aangedragen ('opt-out', zie ook stap 8 in Hoofdstuk 1), (b) aansluiting of warmtelevering bij het gebouw technisch niet mogelijk is en (c) 'de overige aan het warmtebedrijf opgedragen taken en verplichtingen daardoor niet uitgevoerd kunnen worden' (hier lijkt een 'economische escape' te zitten). Bij de afleverset voor warmte moet het warmtebedrijf daarnaast in principe een (slimme) warmtemeter installeren.

Nadat het collectief warmtesysteem is aangelegd, volgt de exploitatiefase. Het aangewezen warmtebedrijf is verplicht om warmte op doelmatige wijze te transporteren en te leveren aan degenen met een aansluiting/verbruikers. Daarbij heeft het warmtebedrijf de verplichting om de leveringszekerheid, de duurzaamheid en de fysieke en digitale veiligheid van het collectief warmtesysteem te borgen.⁴⁰

Ook het onderhoud van het collectief warmtesysteem is een belangrijke taak van het warmtebedrijf. Deze verantwoordelijkheid omvat ook het beheer en onderhoud van de meetinrichting en de afleverset van warmte die bij verbruikers zijn geïnstalleerd.⁴¹

Afsluiting van de levering van warmte moet een warmtebedrijf zo veel mogelijk voorkomen en geplande onderbrekingen in de levering van warmte moeten tenminste drie dagen van tevoren worden gemeld aan de getroffen verbruikers. Doet zich een ongeplande onderbreking voor, dan moet het warmtebedrijf die onderbreking zo snel mogelijk beëindigen.⁴² Als zich een ernstige storing voordoet die – kort gezegd – binnen de invloedssfeer van het warmtebedrijf ligt, dan moet het warmtebedrijf de getroffen verbruikers een (bij AMvB bepaalde) compensatie betalen.⁴³

Registratie, publicatie en meldingen

Er bestaan verschillende verplichtingen voor aangewezen warmtebedrijven om informatie te verstrekken aan verbruikers. Voordat een verbruiker gebonden is aan een overeenkomst tot levering van warmte, moet het warmtebedrijf hem informatie te verstrekken over onder meer de minimum- en maximumtemperatuur van de te leveren warmte, de soort geleverde warmte en de tarieven en voorwaarden waaronder geleverd wordt.⁴⁴ Wanneer een verbruiker eenmaal gebonden is, moet het warmtebedrijf aan hem de gegevens verstrekken die hij voor een efficient gebruik van de geleverde warmte nodig heeft⁴⁵; 'ik lever u warmte, maar u zult zelf [x] en [y] moeten doen om het ook echt warm te laten zijn in uw woning'. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan isolatie en het dichthouden van ramen. Verder moet de verbruiker tenminste eenmaal per jaar een volledige en voldoende gespecificeerde factuur ontvangen van het warmtebedrijf. Op de factuur moet ook informatie staan over de duurzaamheid van de geleverde warmte.⁴⁶ Als de prijzen voor levering van warmte of de voorwaarden waaronder de warmte wordt geleverd wijzigen, dan moet het warmtebedrijf de verbruiker daarvan in kennis te stellen.⁴⁷

38. MvT, p. 23.

39. MvT, p. 23.

40. Zie voor dit alles art. 3.5 Warmtewet 2.

41. Art. 3.5 Warmtewet 2.

42. Art. 2.14 Warmtewet 2.

43. Art. 2.15 Warmtewet 2.

44. Art. 2.19 Warmtewet 2.

45. Art. 3.5, aanhef en onder g Warmtewet 2.

46. Art. 2.17 Warmtewet 2.

47. Art. 2.21 Warmtewet 2.

Ook het contact tussen het warmtebedrijf en verbruikers is geregeld: het warmtebedrijf moet goed bereikbaar zijn voor verbruikers en moet correspondentie van een verbruiker binnen tien werkdagen afhandelen. Ook moet het warmtebedrijf de verbruiker een ruime keuze uit betalingswijzen bieden.⁴⁸

Bepaalde informatie moet verstrekt worden aan de ACM en/of B&W. Een warmtebedrijf moet het onmiddellijk melden aan de ACM en aan B&W als redelijkerwijs voorzienbaar is dat het een van zijn taken niet kan uitvoeren. Het warmtebedrijf dient vervolgens op korte termijn te melden welke maatregelen het heeft genomen en wanneer het de taak naar verwachting weer kan uitvoeren.⁴⁹ Ook moet een warmtebedrijf jaarlijks aan de ACM informatie verzenden over zijn organisatorische en technische bekwaamheid en over zijn financiële situatie en die van de groep waartoe het warmtebedrijf behoort. Als de financiële situatie niet op orde blijkt, kan de ACM daaromtrent aanwijzingen geven.⁵⁰ Tevens moet het warmtebedrijf jaarlijks aan de ACM en B&W een leveringszekerheidsrapportage toesturen.⁵¹

Periodiek (de exacte frequentie zal nog worden vastgesteld bij AMvB) moet het warmtebedrijf een investeringsplan opstellen, met daarin een beschrijving en onderbouwing van de voorgenomen investeringen in de aanleg, uitbreiding of vervanging van het collectief warmtesysteem. Daarbij moet worden aangegeven hoe deze passen binnen een lange termijnvisie op het collectief warmtesysteem en hoe deze bijdragen aan het bereiken van de duurzaamheids- en betrouwbaarheidsdoelen van het collectief warmtesysteem. Het investeringsplan moet worden voorgelegd ter toetsing aan de ACM.⁵²

48. Zie art. 2.23 Warmtewet 2.

49. Art. 2.9 Warmtewet 2.

50. Art. 2.10 Warmtewet 2.

51. Art. 2.13 Warmtewet 2.

52. Art. 2.12 Warmtewet 2.

Kleine warmtebedrijven

Voor het exploiteren van een klein collectief warmtesysteem is een ontheffing nodig van B&W.⁵³ Voor bedrijven met zo'n ontheffing – 'kleine warmtebedrijven' – geldt een afzonderlijk regime. De positie van kleine warmtebedrijven komt grotendeels overeen met die van aangewezen warmtebedrijven. Het voornaamste verschil ligt erin dat een klein warmtebedrijf geen uitgewerkt kavelplan hoeft op te stellen (zie over die verplichting Hoofdstuk 2). Daarnaast geldt voor het kleine warmtebedrijf niet de tariefregulering die voor aangewezen warmtebedrijven geldt en ook de bijhorende administratieverplichtingen niet (zie Hoofdstuk 4). Ook de rapportageverplichtingen ten aanzien van leveringszekerheid en duurzaamheid zijn voor kleine warmtebedrijven soepeler.

Warmteleverende VvE's /verhuurders

Warmteleverende VvE's/verhuurders zijn geen warmtebedrijf in de zin van de Warmtewet 2. Omdat huurders al worden beschermd door het huurrecht en leden van een VvE al worden beschermd door de organisatiestructuur van de VvE, vindt de wetgever het onnodig om de normen voor warmtebedrijven ook voor VvE's en verhuurders te laten gelden.⁵⁴

Slechts op twee onderwerpen zijn normen uit de regeling voor aangewezen warmtebedrijven van overeenkomstige toepassing verklaard, namelijk (1) (informatie in) facturering aan verbruikers en (2) regels over het meten van het warmteverbruik.⁵⁵

Mini-warmtebedrijven

Voor 'mini-warmtebedrijven' gelden de hiervoor omschreven normen niet. Wel kennen zij een eigen (zeer lichte) tariefregeling⁵⁶ en geldt ook voor hen de verplichting omtrent (informatie in) facturering aan verbruikers en regels over het meten van het warmteverbruik.⁵⁷

53. Zie art. 2.2, eerste lid en art. 3.1, eerste lid Warmtewet 2.

54. MvT, p. 51.

55. Art. 4.6 Warmtewet 2.

56. Art. 7.11 Warmtewet 2.

57. Art. 2.2 lid 5 Warmtewet 2.

Afsluiting

De Warmtewet 2 onderscheidt vier 'soorten' warmtebedrijven: gewone/aangewezen warmtebedrijven, kleine warmtebedrijven (max. 500 kleinverbruikersaansluitingen), warmteleverende VvE's/verhuurders en mini-warmtebedrijven (max. 10 kleinverbruikersaansluitingen). De rechten en plichten die op een warmtebedrijf rusten, verschillen per soort warmtebedrijf.

Voor aangewezen en kleine warmtebedrijven geldt een uitgebreide, gedetailleerde regeling. Zij zijn integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectieve warmtesysteem. Bovendien hebben zij veel plichten om informatie te registreren, te delen met bepaalde betrokkenen zoals verbruikers en de ACM, of zelfs openbaar te maken. De regeling voor kleine warmtebedrijven is echter iets lichter, in die zin dat de verplichting tot het opstellen van een kavelplan en de tariefregels voor hen niet (en voor aangewezen warmtebedrijven wel) gelden.

De regeling voor warmteleverende VvE's / verhuurders is een stuk beperkter en ziet alleen op facturering aan verbruikers en meting van het warmteverbruik.

Ten slotte zijn mini-warmtebedrijven gebonden aan een eigen tariefregeling en regels omtrent facturering aan verbruikers en meting van het warmteverbruik.

4. Tariefregulering

Zoals in de inleiding al opgemerkt, zijn afnemers van warmte die op een warmtenet (huidige Warmtewet)/collectief warmtesysteem (Warmtewet 2) zijn aangesloten 'gebonden verbruikers'; zij zijn veroordeeld tot één leverancier (huidige Warmtewet)/warmtebedrijf (Warmtewet 2).

Om deze verbruikers te beschermen, worden zowel in de huidige Warmtewet als in de Warmtewet 2 de tarieven gereguleerd die door leveranciers in rekening mogen worden gebracht.

Tariefregulering onder de huidige Warmtewet: nmda-principe

Bij het opstellen van de huidige Warmtewet is ervoor gekozen de maximumprijs voor warmte vast te stellen aan de hand van het "niet meer dan anders"-principe ('**nmda-principe**'). Dit houdt in dat voor de warmtetarieven wordt aangesloten bij de kosten die een verbruiker zou moeten maken, wanneer zij door middel van een gasvoorziening in haar warmte-behoefte zou voorzien ('gasprijsreferentie').⁵⁸

Op basis van het nmda-principe stelt de ACM jaarlijks de maximumtarieven vast. Deze vallen uiteen in een gebruiksonafhankelijk deel ('**vastrecht**') en een gebruiksafhankelijk deel, dus een prijs per geleverde gigajoule⁵⁹. Verder stelt de ACM ook jaarlijks een maximumprijs vast voor: afsluiting⁶⁰, de eenmalige aansluitbijdrage⁶¹, huur van de afleverzet⁶² en het meten van de verbruikte warmte.⁶³ Voor meer informatie over de huidige tariefsystematiek verwijzen wij naar [dit artikel](#).

Loslaten gasprijsreferentie

De Warmtewet 2 voorziet in het stapsgewijs loslaten van de gasprijsreferentie en het invoeren van een kostengebaseerde tariefsystematiek. Daar zijn verschillende redenen voor.

Ten eerste blijkt het nmda-principe in de context van de energietransitie niet langer houdbaar; het beweegt niet mee met de kosten van warmtebedrijven en anderzijds wordt het wel beïnvloed door de gasprijzen (waar warmtebedrijven

⁵⁸. Art. 5 lid 2 onder a Warmtewet.

⁵⁹. Art. 5 lid 2 onder b Warmtewet.

⁶⁰. Art. 4a Warmtewet.

⁶¹. Art. 6 Warmtewet.

⁶². Art. 8 lid 1 Warmtewet.

⁶³. Art. 8 lid 5 Warmtewet.

weinig mee van doen hebben), wat onzekerheid met zich brengt. Daarnaast zou de gasprijsreferentie tot een negatieve perceptie van de prijzen voor warmte leiden. Een overstap van gas naar warmte wordt niet gestimuleerd als de prijzen van warmte met die van gas meestijgen⁶⁴.

Met een nieuwe, kostengebaseerde systematiek wil de wetgever voor de verbruiker de zekerheid creëren dat hij niet meer betaalt dan nodig, en voor warmtebedrijven dat zij hun efficiënte kosten inclusief redelijk rendement kunnen terugverdienen. Dit is cruciaal om de doelen uit het Klimaatakkoord en de publieke waarden betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid te realiseren⁶⁵.

De tariefregulering staat in de Warmtewet 2 in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk is eerst de systematiek voor levering door aangewezen warmtebedrijven aan kleinverbruikers geregeld. De tariefregulering hiervoor bestaat uit drie fasen, die hieronder zullen worden besproken.

Van belang is dat de te bespreken systematiek niet van toepassing is op de levering van warmte:

- aan grootverbruikers⁶⁶; en
- door kleine warmtebedrijven⁶⁷; en
- door een mini-warmtebedrijf aan ten hoogste 10 kleinverbruikers.⁶⁸

Voor deze 'leveringscategorieën' staat in hoofdstuk 7 van de Warmtewet 2 dat de tarieven de werkelijke kosten moeten reflecteren en dat de berekeningsmethode en

tarieven transparant en non-discriminatoir moeten zijn en uit moeten gaan van een redelijk rendement. Op verzoek van een verbruiker toetst de ACM of in rekening gebrachte tarieven hieraan voldoen.

Voor VvE's of verhuurders die aan leden/huurders leveren via een zelfstandig functionerend collectief warmtesysteem, geldt ten slotte geen tariefregulering op grond van de Warmtewet 2. De (VvE-)leden en huurders worden immers al beschermd door de VvE-structuur van VvE's en het huurrecht. Zoals in Hoofdstuk 3 besproken, gelden voor hen echter wel verplichtingen waar het aankomt op facturering aan verbruikers en meting van het warmteverbruik.

Voor alle in hoofdstuk 7 Warmtewet 2 opgenomen tariefregulering geldt ten slotte dat in de wet slechts de hoofdlijnen staan. Deze zullen bij of krachtens AMvB verder worden uitgewerkt.

Aangewezen warmtebedrijven: in drie fasen naar een nieuwe systematiek

Ten aanzien van de tarieven die aangewezen warmtebedrijven in rekening mogen brengen bij kleinverbruikers, is het wetsvoorstel erop gericht om die in drie fasen steeds meer en preciezer te baseren op de daadwerkelijke kosten van verschillende collectieve warmtesystemen. Voor deze geleidelijke in plaats van een onmiddellijke invoering worden drie redenen gegeven⁶⁹:

- Voorbereiden en implementeren van het nieuwe kader door de ACM kost tijd. Warmtebedrijven zullen juiste en voldoende robuuste data moeten gaan aanleveren;
- Tariefschokken worden voorkomen; en
- Het biedt, staande aan de start van de energietransitie, flexibiliteit om tussentijds bij te sturen.

64. MvT, p. 6.

67. Art. 7.10 Warmtewet 2.

65. MvT, p. 9.

68. Art. 7.11 Warmtewet 2.

66. Art. 7.9 Warmtewet 2.

69. MvT, p. 65.

Bij AMvB wordt bepaald wanneer welke fase ingaat⁷⁰. Fasen 1 en 2, die beiden in paragraaf 7.1.3 staan, zien op tariefregulering zonder dat de toegestane inkomsten van het warmtebedrijf zijn vastgesteld. Fase 3 ziet op de situatie waarin dat wel is gebeurd.⁷¹

Voor alle fasen geldt dat het tarief in de eerste vijf jaar na aanvang van de warmtelevering niet hoger kan zijn dan het maximale tarief dat het warmtebedrijf heeft gemeld ten behoeve van de inventarisatie voor opt-out (zie voor de opt-out stap 8 in Hoofdstuk 1). Er wordt voorzien in tarieven voor dezelfde categorieën goederen en diensten als onder de huidige Warmtewet, dus naast warmtelevering ook voor aan- en afsluiting, de afleverset en een meettarief. De tarieven worden voor de eerste twee reguleringsperiodes voor 2 jaar vastgesteld en daarna voor periodes van 3 tot 5 jaar, tenzij een kortere reguleringsperiode gerechtvaardigd is⁷².

Fase 1: kostengebaseerde correctie op de gasprijsreferentie

In Fase 1 worden de tarieven berekend op basis van een kostengebaseerde correctie van het gasprijsreferentietarief, waarbij wordt uitgegaan van een redelijk rendement⁷³. De ACM verhoogt of verlaagt het gasprijsreferentietarief met een correctie op basis van de (gemiddelde) kosten van collectieve warmte. Dit kan eerst globaal gebeuren en daarna steeds verder worden gedifferentieerd naar verschillende warmtebedrijven, type collectieve warmtesysteem en aflevertemperatuur.

Fase 2: kostengebaseerd referentietarief

In Fase 2 geldt nog steeds paragraaf 7.1.3, maar worden de tarieven berekend op grond van een kostengebaseerd referentietarief.⁷⁴ In deze fase wordt een referentietarief

vastgesteld op basis van kosten van collectieve warmtesystemen. Daarop kan een periodieke kostengebaseerde correctie plaatsvinden. De wetgever voorziet dat ook dit systeem steeds fijnmaziger zal worden en dat bijvoorbeeld rekening kan worden gehouden met lokale situaties.

Fase 3: tarief gebaseerd op toegestane inkomsten

Uiteindelijk wordt er – in Fase 3 – toegewerkt naar een tariefsysteem gebaseerd op (efficiënte) kosten plus een redelijk rendement⁷⁵. De ACM stelt voor een reguleringsperiode per warmtebedrijf in een methodebesluit de methode vast waarop de toegestane inkomsten worden vastgesteld⁷⁶. Vervolgens doet het warmtebedrijf een tariefvoorstel, op basis waarvan ACM de tarieven vaststelt⁷⁷. In beginsel krijgt in dit tariefstelsel elk afzonderlijk collectief warmtesysteem een eigen tarief. Ten behoeve van het opnemen van een efficiëntieprikkel worden in een benchmark verschillende warmtesystemen met elkaar vergeleken. Een warmtebedrijf wordt op deze wijze gestimuleerd om te streven naar kostenbeperking.

Overgangsrecht voor tarieven?

Voor de tariefregulering is geen overgangsrecht opgenomen.

Voor een aangewezen warmtebedrijf geldt dus direct Fase 1, waarin de ACM een kostengebaseerde correctie op het gasreferentietarief kan toepassen. Bij aanvang zal deze correctie nog globaal zijn, dus voor alle of veel warmtebedrijven hetzelfde. Het valt daarom niet uit te sluiten dat warmtebedrijven die uitgaan van het huidige – aan de gasprijs gekoppelde – tarief met een lager maximumtarief worden geconfronteerd.

⁷⁰. Art. 7.2 lid 2 en 7.4 lid 3 Warmtewet 2.

⁷¹. Paragraaf 7.1.4 Warmtewet 2.

⁷². Art. 7.2 en 7.3 Warmtewet 2.

⁷³. Art. 7.4, lid 2, onder a Warmtewet 2.

⁷⁴. Art. 7.4, lid 2, onder b Warmtewet 2.

⁷⁵. Art. 7.5, lid 2 Warmtewet 2.

⁷⁶. Art. 7.5, lid 1 Warmtewet 2.

⁷⁷. Art. 7.6 Warmtewet 2.

Afsluitend

Door het opnemen van de verschillende fasen wordt niet ineens de relatie met de gasprijs losgelaten, zoals die thans door het 'nmda-principe' bestaat. Fase 1 betreft immers een kostengebaseerde correctie op de gasprijsreferentie. Via een kostengebaseerd referentietarief (Fase 2) wordt uiteindelijk gekomen tot een tarief per warmtesysteem, gebaseerd op de toegestane inkomsten. Door de fasering is er een overgangperiode. Bij AMvB wordt bepaald hoe lang deze duurt. Ook is met veel uitwerkingsmogelijkheden bij of krachtens AMvB flexibiliteit ingebouwd. De uiteindelijk in Fase 3 te realiseren tariefregulering is vergelijkbaar met de regulering door de ACM van netbeheerders van gas en elektriciteit. Gelet op het grote aantal en de diversiteit aan warmtesystemen, zal met regulering van de tarieven van aangewezen warmtebedrijven voor de ACM echter veel meer werk gemoeid zijn.

5. Duurzaamheid en restwarmte

Duurzaamheid wordt een van de pijlers van de Warmtewet 2. De wet brengt in dat kader een verplichting tot verduurzaming van collectieve warmtesystemen met zich voor aangewezen⁷⁸ en kleine warmtebedrijven.⁷⁹ De wetgever wil zo een belangrijke stap zetten richting het bereiken van een CO₂-arme warmtevoorziening in 2030 en een CO₂-vrije warmtelevering door collectieve warmtesystemen in 2050.⁸⁰

Het verduurzamen van de gebouwde omgeving

In het Klimaatakkoord is afgesproken om de CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving te verminderen met 3,4 Megaton (Mton) in 2030. Om dit doel te bereiken moeten 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen per 2030 van het aardgas af. Het gaat onder meer om een grote transitie van verwarming op basis van aardgas (en andere fossiele brandstoffen) naar CO₂-arme alternatieven.

Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor collectieve warmtesystemen die met hernieuwbare bronnen worden gevoed zoals aardwarmte, biomassa, aquathermie en WKO of met duurzame restwarmte. Veel collectieve warmtesystemen worden echter nu nog gevoed met CO₂-rijke restwarmte van fossiele bronnen als aardgasgestookte centrales en afvalverbranding en leveren daardoor een lage bijdrage aan de beoogde CO₂-reductie. Om dit te veranderen – en eveneens de duurzaamheid van nieuwe collectieve warmtesystemen zeker te stellen – verplicht de Warmtewet 2 tot een vermindering van CO₂-uitstoot van collectieve warmtesystemen.

Prestatienormen voor CO₂-uitstoot

In de Warmtewet 2 komen voor aangewezen en kleine warmtebedrijven prestatienormen voor de CO₂-uitstoot die maximaal gemoeid mag zijn bij de levering van warmte per warmtekavel. In art. 2.16 is daartoe een “minimaal haalbaar pad voor verduurzaming” tot en met 2030 opgenomen. Per jaar is vastgelegd hoeveel kilogram CCO₂ een warmtebedrijf per gigajoule (GJ) warmte mag uitstoten op zijn warmtekavel. Deze toegestane hoeveelheid is 40 kilogram CO₂ per GJ in 2022 en daalt vervolgens jaarlijks met 1,9 kilogram CO₂ naar 25 kg CO₂ per GJ in 2030.

⁷⁸. Art. 2.16 lid 1 Warmtewet 2

⁷⁹. Art. 3.6 Warmtewet 2.

⁸⁰. MvT, p. 7.



Het idee van de wetgever is dat een minimaal pad ruimte biedt voor aangewezen en kleine warmtebedrijven om verduurzaming samen te laten gaan met een natuurlijk investeringsmoment, zoals vervanging, onderhoud of uitbreiding van een collectief warmtesysteem.⁸¹ Dit maakt het voor aangewezen warmtebedrijven en kleine warmtebedrijven mogelijk om te komen tot een eigen planning voor de verduurzaming van een collectief warmtesysteem, waarbij de prestatienorm voor CO₂-uitstoot ieder jaar als stok achter de deur zal blijven gelden.

Toezicht

De aangewezen warmtebedrijven en kleine warmtebedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de bovengenoemde verduurzaming van zijn collectief warmtesysteem. Als een collectief warmtesysteem per warmtekavel niet duurzaam genoeg is, kan de ACM handhavend optreden. De ACM heeft de bevoegdheid om bij overtreding van een prestatienorm voor CO₂-uitstoot een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen aan een aangewezen warmtebedrijf of klein warmtebedrijf.⁸² Bij een voortdurende overtreding van een prestatienorm voor CO₂-uitstoot mag de ACM niet ieder jaar opnieuw handhavend optreden. De ACM kan geen tweede last onder dwangsom of een tweede bestuurlijke boete opleggen voor de eerste vijf jaren nadat een aangewezen warmtebedrijf of klein warmtebedrijf een prestatienorm voor CO₂-uitstoot voor het eerst heeft overtreden.⁸³

Als de geldende prestatienorm voor CO₂-uitstoot vijf jaar na de eerste overtreding nog steeds niet wordt gehaald, meldt de ACM dit bij B&W dat het warmtebedrijf heeft aangewezen. B&W moet vervolgens de aanwijzing van het warmtebedrijf intrekken.⁸⁴ Wel moet B&W, voordat hij tot intrekking mag overgaan, eerst een ander warmtebedrijf

voor het desbetreffende warmtekavel aanwijzen.⁸⁵ Indien de melding van de ACM betrekking heeft op een ontheffing aan een klein warmtebedrijf, dan moet B&W die ontheffing intrekken.⁸⁶ Hierbij geldt eveneens dat B&W pas tot intrekking mag overgaan als aan een ander warmtebedrijf een ontheffing is verleend voor het ontheffingsgebied⁸⁷ of een ander warmtebedrijf is aangewezen voor het ontheffingsgebied.⁸⁸

Transparantie

Indien de uitstoot van CO₂ van een collectief warmtesysteem per warmtekavel meer is dan de prestatienorm toestaat, moet het aangewezen warmtebedrijf dit onmiddellijk melden aan de ACM.⁸⁹ Ook moet het warmtebedrijf andere transparantievereisten in acht nemen. In dat kader moet het aangewezen warmtebedrijf:

- In het kavelplan (uitgewerkt) beschrijven op welke wijze de prestatienormen voor CO₂-uitstoot bereikt zullen worden (art. 2.11 lid 2 onder a).
- In het periodieke investeringsplan voor een warmtekavel beschrijven welke gevolgen de investeringen hebben op het bereiken van de prestatienormen voor CO₂-uitstoot (art. 2.12 lid 1 onder c);
- Jaarlijks de duurzaamheidsprestaties van een collectief warmtesysteem verstrekken aan de gebruikers die warmte geleverd krijgen (via de gespecificeerde factuur – art. 2.17); en
- Inzicht geven over de prestaties van een collectief warmtesysteem in de publicatie van het bestuursverslag bij de jaarrekening (art. 2.18). Deze verplichting is vergelijkbaar met de huidige verplichting van art. 12a lid 3 onder c van de huidige Warmtewet jo. art. 7 lid 2 onder b Warmtebesluit en art. 7a Warmteregeling.

⁸¹ MvT, p. 33.

⁸² Art. 9.3 lid 1 en art. 9.4 lid 1 Warmtewet 2.

⁸³ Art. 9.3 lid 4 en 9.4 lid 2 Warmtewet 2.

⁸⁴ Art. 2.5 lid 1 onder a sub 3° Warmtewet 2.

⁸⁵ Art. 2.5 lid 3 Warmtewet 2.

⁸⁶ Art. 3.2 lid 1 onder a sub 2° Warmtewet 2.

⁸⁷ Art. 3.2 lid 3 onder a Warmtewet 2.

⁸⁸ Art. 3.2 lid 3 onder b Warmtewet 2.

⁸⁹ Art. 16 lid 3 Warmtewet 2.

Voor een klein warmtebedrijf geldt op dit punt een 'light regime', zie art. 3.6 (koppelbepaling) en vooral art. art. 3.8 lid 1 onder d.

De dreigende werking van een gelijkwaardig alternatief

De prikkel voor een warmtebedrijf om een collectief warmtesysteem te verduurzamen zal niet alleen voortkomen uit de prestatienormen voor CO₂-uitstoot in de Warmtewet 2. In belangrijke mate zal een warmtebedrijf willen verduurzamen vanwege de werking van art. 2.29 lid 4 en art. 4.7 lid 1 Omgevingswet (nu nog art. 1.3 Bouwbesluit 2012). Op grond van deze artikelen is het voor een gebouweigenaar mogelijk om bij B&W aan te geven dat hij – anders dan in het Omgevingsplan is voorgeschreven – niet wil aansluiten op het collectief warmtesysteem, maar kiest voor een alternatieve, individuele warmtevoorziening ('opt-out'). Dat mag echter alleen als met de voorgenomen individuele warmtevoorziening ten minste dezelfde mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu kan worden bereikt als met het collectief warmtesysteem.⁹⁰ Bovendien is toestemming nodig van B&W om niet aangesloten te worden op een collectief warmtesysteem. Indien B&W geen toestemming verleent, omdat de gebouweigenaar niet in een gelijkwaardig alternatief voorziet, zal de gebouweigenaar opnieuw een verzoek van B&W ontvangen om aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem (art. 2.30).

Het warmtebedrijf zal willen voorkomen dat alternatieven gelijkwaardig zijn aan de energiezuinigheids- en milieuprestaties van het collectief warmtesysteem, omdat het warmtebedrijf belang heeft bij zoveel mogelijk aansluitingen (zonder aansluitingen immers geen (rendabele) exploitatie). In dat kader zal het voor het warmtebedrijf lonen om de CO₂-uitstoot die nodig is voor warmtelevering te verlagen. Van een gelijkwaardig alternatief voor het aspect 'energiezuinigheid' en daarmee een mogelijkheid om een beroep op de opt-out te kunnen doen, zal dan immers minder snel sprake zijn. Over dit onderwerp kunt u meer lezen in [dit artikel](#).

⁹⁰. MvT, p. 44-45.

⁹¹. Art. 2.30 Warmtewet 2

Extra duurzaamheidseisen

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat een gemeente nog strengere eisen aan duurzaamheid gaat stellen of extra maatregelen gaat voorschrijven. Daarover is de wetgever duidelijk.⁹²

Dit laat onverlet dat een warmtebedrijf op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving mogelijk geconfronteerd gaat worden met regels en voorschriften die de Minister vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu nodig acht. De toelichting noemt daarbij als voorbeeld de bevoegdheid van de Minister om regels voor te schrijven over het energieverbruik van een installatie die als warmtebron voor een collectief warmtesysteem fungeert.⁹³

Restwarmte in de Warmtewet 2

In de Warmtewet 2 staan bepalingen ten behoeve van het nuttig gebruik in de gebouwde omgeving van restwarmte, ofwel:

“thermische energie die als bijproduct in de bedrijfsvoering van een onderneming wordt opgewekt en anders geloosd zou worden.”

Warmtebedrijven krijgen het recht om restwarmte gratis 'op te halen' bij producenten van restwarmte.⁹⁴ Het warmtebedrijf betaalt enkel de kosten die noodzakelijk zijn vanwege de levering van de warmte.⁹⁵ Dit zijn de daadwerkelijke kosten die nodig zijn om de restwarmte ter beschikking te stellen aan het aangewezen warmtebedrijf: de zogeheten 'uitkoppelkosten'. De verplichting voor de producent van restwarmte om deze warmte te leveren rust alleen op de producent voor het deel van de restwarmte waarop

⁹². MvT, p. 75.

⁹³. MvT, p. 76.

⁹⁴. Art. 6.1 lid 1 Warmtewet 2.

⁹⁵. Art. 6.1 lid 2 Warmtewet 2.

een warmtebedrijf verzoekt.⁹⁶ Het warmtebedrijf moet de levering van restwarmte feitelijk mogelijk maken door aanleg van een collectief warmtesysteem. Tot die tijd is de producent van restwarmte niet verplicht de warmte gratis ter beschikking te stellen.

Restwarmte en BENG

Op 1 januari 2021 treden – als het goed is! – de nieuwe eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen ('BENG') in werking. Daarmee vervallen de EPC-eisen in het Bouwbesluit⁹⁷ en (dus) de berekening daarvan conform NEN 7120. In plaats daarvan worden de verschillende BENG-eisen conform NTA 8800 berekend. Deze gaat uit van de volgende drie prestatieindicatoren:

- 1) Energiebehoefte (BENG 1),
- 2) Primair fossiel energiegebruik (BENG 2); en
- 3) Aandeel hernieuwbare energie (BENG 3).

De energieprestatie van een bouwwerk moet voldoen aan de eisen voor alle drie de indicatoren. De energiezuinigheidsprestaties van een collectief warmtesysteem komen terug in BENG 2 en BENG 3.

Onder BENG wordt restwarmte niet gezien als een vorm van hernieuwbare energie. Toch wordt het mogelijk om restwarmte (en -koude) wel mee te tellen in de BENG-3-eis. De primaire energiefactor – de verhouding tussen de hoeveelheid fossiele energie die nodig is om de energie die aan het gebouw wordt geleverd, te produceren en de hoeveelheid aan het gebouw geleverde energie – is in dat geval een forfaitaire waarde van 0,1.⁹⁸

Hierbij wordt dus geabstraheerd van de omstandigheid of restwarmte duurzaam wordt geproduceerd. In het kader van de CO₂-prestaties die voor aangewezen warmtebedrijven gelden op grond van de Warmtewet 2, mag echter wel rekening worden gehouden met de duurzaamheid van de restwarmte die wordt geleverd.

Afsluitend

Verduurzaming van een collectief warmtesysteem door reductie van CO₂-uitstoot wordt onder de Warmtewet 2 dus verplicht voor aangewezen en kleine warmtebedrijven. Dat is nieuw ten opzichte van de huidige Warmtewet. Het is aan het (aangewezen) warmtebedrijf om deze verduurzaming vorm te geven. De vraag welke investeringsmaatregel daarvoor het beste geschikt is, kan in zijn algemeenheid niet worden beantwoord. Het verduurzamen van collectieve warmtesystemen is maatwerk. De keuze voor een verduurzamingsmaatregel is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de leveringstemperatuur en het potentieel van het collectief warmtesysteem.

⁹⁶. MvT, p. 62.

⁹⁷. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet volgen de BENG-eisen uit art. 4.148 e.v. Besluit bouwwerken leefomgeving.

⁹⁸. Zie tabel 5.5 van NTA 8800.

6. Het overgangsrecht

Hiervoor is duidelijk geworden dat de Warmtewet 2 op veel punten flink verschilt van de huidige Warmtewet. Er verandert dus veel. De overgang van de huidige naar de nieuwe situatie is geregeld in het overgangsrecht. Dit overgangsrecht wordt niet alleen belangrijk op het moment van inwerkingtreding van de Warmtewet 2, maar werpt zijn schaduw al vooruit: partijen kunnen er baat bij hebben om nu al voor te sorteren op hun positie onder de Warmtewet 2.

Toepasselijkheid overgangsrecht

Voordat we op de inhoud in gaan, is van belang na te gaan in welke situaties het overgangsrecht nu eigenlijk geldt; wanneer is het van toepassing? Het antwoord op die vraag is eigenlijk best overzichtelijk⁹⁹ Het overgangsrecht is:

- **Wel van toepassing op** transport en levering van warmte (die al plaatsvindt) op het tijdstip van inwerkingtreding van de Warmtewet 2.
- **Niet van toepassing op:**
 - Levering en transport van warmte door een mini-warmtebedrijf, en
 - Warmtelevering aan maximaal 10 huurders en VvE-leden die gezamenlijk warmte afnemer van hun verhuurder of VvE, en die elk een individuele leveringsaansluiting hebben van maximaal 100 kilowatt.

Warmtekavel en warmtebedrijf

Inhoudelijk wordt het belangrijkste deel van het overgangsrecht gevormd door de bepalingen over warmtekavels en warmtebedrijven. Het warmtekavel en het aangewezen warmtebedrijf zijn nieuwe figuren in de Warmtewet 2. Bij de collectieve warmtesystemen die er nu al liggen is van die figuren dus nog geen sprake.

In het overgangsrecht wordt de huidige, feitelijke situatie als uitgangspunt genomen. Natuurlijke personen of rechtspersonen die reeds vóór inwerkingtreding van de Warmtewet 2 – op grond van een besluit van of een overeenkomst met B&W, zoals een concessie – het recht hebben om warmte te leveren aan verbruikers, worden van rechtswege geacht een aangewezen warmtebedrijf te zijn.¹⁰⁰ Vindt warmtelevering feitelijk al plaats bij inwerkingtreding van de Warmtewet 2, zonder dat daar

^{99.} En te vinden in Art. 14.1 Warmtewet 2.

^{100.} Art. 14.3 Warmtewet 2.

een besluit of overeenkomst aan ten grondslag ligt, dan moet B&W de leverancier aanwijzen als warmtebedrijf.¹⁰¹ Het gebied waarin het recht bestaat om warmte te leveren – of het gebied waarin feitelijk warmte wordt geleverd – wordt beschouwd als een warmtekavel.¹⁰²

Wanneer vóór inwerkingtreding van de Warmtewet 2 warmte wordt geleverd op grond van een besluit van of overeenkomst met B&W, dan zijn daaraan doorgaans voorschriften, beperkingen of voorwaarden verbonden. Die gaan gelden als beperkingen of voorschriften op grond van de Warmtewet 2, voor zover zij niet in strijd met de Warmtewet 2. B&W moet deze beperkingen en voorschriften vaststellen.¹⁰³ Zijn zij wel in strijd met de Warmtewet 2, dan lijken zij te vervallen.

Economisch eigendom warmtenet (open netten / onafhankelijke netbeheerders)

Een heel belangrijk punt van het overgangsrecht staat in art. 14.5 lid 1 Warmtewet 2: een warmtebedrijf dat op grond van het overgangsrecht wordt ‘aangewezen’ verkrijgt het economisch eigendom van het warmtenet dat zich in ‘zijn’ warmtekavel bevindt. Was deze (rechts-)persoon voor inwerkingtreding van de Warmtewet 2 dus niet de economisch eigenaar van het warmtenet waar de warmte mee werd geleverd/getransporteerd (denk bijv. aan open netten met onafhankelijke beheerders), dan wordt hij dat na inwerkingtreding wel. Degene aan wie het economisch eigendom toebehoorde, heeft wel recht op een tegenprestatie voor het verlies van zijn economisch eigendom, ofwel alle zeggenschap over ‘zijn’ warmtenet. Hij heeft namelijk recht op de marktwaarde van de verschaftte rechten op het warmtenet.¹⁰⁴ Over de overdracht en de tegenprestatie kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur nog nadere regels worden gesteld.

¹⁰¹. Art. 14.4 Warmtewet 2.

¹⁰². Art. 14.2 lid 1 en 2 Warmtewet 2.

¹⁰³. Art. 14.3 lid 3 Warmtewet 2.

¹⁰⁴. Art. 14.5 lid 2 Warmtewet 2.

De duur van de aanwijzing

In Hoofdstuk 2 werd al toegelicht dat de aanwijzing van een warmtebedrijf op grond van de Warmtewet 2 geschiedt voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar. Bij veel bestaande warmtenetten zal de duur niet op die wijze geregeld zijn; concessies worden regelmatig voor onbepaalde of langere tijd dan 30 jaar verleend.

Ook op dit punt voorziet het overgangsrecht in bepalingen. Daarbij kunnen drie gevallen worden onderscheiden:

- Wordt al warmte geleverd op grond van een besluit of overeenkomst, en is het recht om warmte te leveren daarbij verleend voor een bepaalde periode, dan geldt die periode als de duur van de aanwijzing. Is die periode langer dan 30 jaar, dan geldt de aanwijzing voor 30 jaar.¹⁰⁵
- Is het recht om warmte te leveren niet verleend voor een bepaalde, aangewezen periode, of is het recht juist verleend voor onbepaalde tijd, dan geldt de aanwijzing voor 30 jaar.¹⁰⁶
- Wordt feitelijk warmte geleverd zonder een besluit van of overeenkomst met B&W, dan geldt de aanwijzing voor 30 jaar.¹⁰⁷

Afsluitend

Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat de Warmtewet 2 zo veel als mogelijk één op één wordt toegepast op bestaande situaties. Er wordt dan veelal aangesloten bij de feitelijke situatie ten tijde van inwerkingtreding van de Warmtewet 2. Dat biedt partijen duidelijkheid, maar het maakt dat ook bepaalde wijzigingen die plaatsvinden vóór de inwerkingtreding voor veel partijen van groot belang kunnen zijn.

¹⁰⁵. Art. 14.3 lid 4 onder b.

¹⁰⁶. Art. 14.3 lid 4 onder b Warmtewet.

¹⁰⁷. Art. 14.4 lid 2 Warmtewet 2.

Het kan bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn voor warmtebedrijven om hun warmtenetten/collectieve warmtesystemen vóór inwerkingtreding nog uit te breiden. Op die manier maakt die uitbreiding na inwerkingtreding immers onderdeel uit van hun warmtekavel. Aantrekkelijke, rendabele objecten kunnen zo aan een warmtekavel worden toegevoegd, terwijl gemeenten die misschien graag in een ander warmtekavel hadden gezien waar ook onrendabele(re) objecten onderdeel van uitmaken.

Dit kan ertoe leiden dat gemeenten uitbreidingen van warmtenetten/collectieve warmtesystemen vóór inwerkingtreding van de Warmtewet 2 graag willen beperken of voorkomen. De huidige Warmtewet biedt hen daarvoor geen kader, zodat gemeenten op alternatieven moeten terugvallen: het voornaamste middel daarbij is de eigendomspositie (warmtenetten/collectieve warmtesystemen liggen vaak in gemeentegrond), die publiekrechtelijk (AVOI) of privaatrechtelijke kan worden 'ingezet'. Als grondeigenaar kunnen gemeenten er dus voor kiezen om de status quo te 'bevriezen' totdat de warmtekavels zijn getekend.

Afsluiting

Als het goed is heeft u als lezer nu een idee wat u met de Warmtewet 2 te wachten staat. Duidelijk is dat er veel gaat veranderen en dat de rol van eigenlijk alle betrokkenen wijzigt. Ook vóór inwerkingtreding zullen sommige dingen al anders worden: de wet werpt zijn schaduw vooruit.

De definitieve Warmtewet 2 zal niet geheel hetzelfde zijn als de consultatieversie. Op kleine én wellicht op grote punten kan de wet nog worden aangepast. Wij volgen de ontwikkelingen op de voet. Wilt u op de hoogte blijven van de voortgang van de Warmtewet 2 en van andere warmte-updates? U kunt zich [hier](#) gratis aanmelden voor onze nieuwsbrief.

Verder horen wij het natuurlijk graag wanneer u eens van gedachte wilt wisselen over de Warmtewet (2), of over andere onderwerpen op het gebied van warmte. U kunt hierover vrijblijvend contact opnemen met Keesjan Meijering (kmeijering@akd.eu of 06 - 1583 0940).

Contact



Keesjan Meijering [redacteur]

Advocaat

M: +31 6 15 83 09 40

T: +31 88 253 5982

E: kmeijering@akd.eu



Elise Noordhoek

Advocaat

M: +31 6 52 61 57 55

T: +31 88 253 5106

E: enoordhoek@akd.eu



Emile Euverman

Advocaat

M: +31 6 50 50 01 20

T: +31 88 253 5929

E: eeuverman@akd.eu



Sanne Schipper

Advocaat

M: +31 6 52 61 52 67

T: +31 88 253 5912

E: sschipper@akd.eu



Ron de Martines

Advocaat

M: +31 6 46 39 02 92

T: +31 88 253 6025

E: rdemartines@akd.eu



Maarten de Wit

Advocaat

M: +31 6 11 90 48 05

T: +31 88 253 5073

E: mdewit@akd.eu

T: +31 88 253 5000

E: info@akd.eu

akd.eu