

Vergaderjaar 2016–2017

34 723

Wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Meer dan de helft van alle energie die we in Nederland verbruiken is voor de warmtevoorziening: om onze huizen en gebouwen te verwarmen, voor warm tapwater en om bedrijfsmatige en industriële processen mogelijk te maken. Op dit moment vervult aardgas bijna volledig (93%) de vraag naar warmte. Begin 2016 heeft het kabinet het Energierapport «Transitie naar duurzaam» uitgebracht (Kamerstukken II 2015/16, 31 510, nr. 50), gevolgd door de Energieagenda eind 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 31 510, nr. 64). Centraal daarin staat het bereiken van een betrouwbare, betaalbare en veilige CO₂-arme energievoorziening in 2050. De uitstoot van CO₂ zal drastisch teruggedrongen moeten worden om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de twee graden, zoals in het klimaatakkoord in Parijs is afgesproken. De transitie van een fossiel gedreven economie naar een duurzame, CO₂-arme economie is al gaande, maar zal de komende decennia aan intensiteit winnen. De vraag naar warmte zal in Nederland naar verwachting iets dalen, maar ook in de toekomst een groot aandeel hebben in de totale vraag naar energie. Het grote beslag dat de warmtevoorziening legt op ons energieverbruik, betekent dat het verminderen en verduurzamen van de warmtevraag cruciaal is om de transitie naar een duurzame energieuishouding te realiseren.

Waar nu gas overal dominant is, zal in de toekomst de warmtevoorziening in Nederland diverser worden (zie de Energieagenda, hoofdstuk 5). De vraag naar en het aanbod van warmte verschilt per regio. Afhankelijk van lokale kenmerken – stedelijk of landelijk gebied, bestaande bouw of nieuwbouw, beschikbaarheid van warmtebronnen – zal de warmtevraag ingevuld gaan worden door collectieve warmtelevering, elektrische warmtevoorzieningen (warmtepompen, warmte- en koudeopslag), inzet van hernieuwbaar gas of een combinatie hiervan. In gebieden met een grote warmtevraag en een groot aanbod van (rest)warmte zal collectieve warmtelevering naar verwachting een grotere rol gaan spelen, vooral in

de gebouwde omgeving en de glastuinbouw. De ambitie is bovendien dat het aanbod van hernieuwbare warmte sterk gaat groeien, bijvoorbeeld met geothermie.

Collectieve warmtelevering heeft veel potentie als vervanging van aardgas voor warmtegebruik, met name in situaties waar andere warmteoplossingen geen kosteneffectief alternatief bieden om tot CO₂ reductie te komen. Het kabinet voorziet daarom een groei van de huidige warmtenetten; nu zijn ongeveer 5% van huishoudens en gebouwen aangesloten (zie de Warmtevisie van het kabinet, Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 305). Voor deze groei is vertrouwen van (potentiele) afnemers in collectieve warmtelevering onontbeerlijk. Willen we de overstap van aardgas naar collectieve warmte realiseren, dan moeten afnemers collectieve warmtelevering net zo betrouwbaar, veilig en betaalbaar ervaren als aardgas. Momenteel is dat bij veel afnemers nog niet het geval, zoals onder meer is gebleken uit de evaluatie van de Warmtewet (Kamerstukken II 2015/16, 34 415, nr. 1). Voor een deel is de huidige regulering daar debet aan. Partijen die met de huidige Warmtewet te maken hebben, ervaren allerlei knelpunten. Dit belemmert zowel het draagvlak voor collectieve warmtelevering onder consumenten en bedrijven die aangesloten zijn op een warmtenet, als de bereidheid van professionele partijen om te komen tot nieuwe initiatieven voor en investeringen in collectieve warmtesystemen. Beide ontwikkelingen zijn ongunstig in het licht van de noodzakelijke transitie zoals hierboven beschreven.

2. Doel van dit wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke stap richting versterking van de markt voor collectieve warmtelevering gezet. Deze herziening moet leiden tot een beter functionerende bescherming van gebonden consumenten die te maken hebben met een monopolist als warmteleverancier. Door een betere werking van de warmtemarkt neemt het vertrouwen in collectieve warmte als product toe en daarmee de potentie van warmtelevering als alternatief voor aardgas. Om dit te realiseren worden allereerst de nu ervaren knelpunten, die naar voren zijn gekomen uit de evaluatie van de Warmtewet, opgelost. Hiertoe worden de fundamenteën van de wet verbeterd en verhelderd, onder meer door de reikwijdte van de wet aan te passen. Het wetsvoorstel biedt zo meer helderheid voor de warmteleveranciers en de afnemers van collectieve warmte. Dit is voor de huidige aangeslotenen op warmtenetten van groot belang, maar ook voor toekomstige warmteafnemers. Het tweede oogmerk van dit wetsvoorstel is dan ook om de regelgeving voor collectieve warmtelevering beter te laten aansluiten op toekomstige ontwikkelingen in het kader van de energietransitie. Dit gebeurt onder meer door meer ruimte te bieden waar dat mogelijk is, bijvoorbeeld in de tariefstelling, en betere toegangscondities te creëren om de ingroei van duurzame warmtebronnen mogelijk te maken.

3. Samenhang met andere (wets)trajecten

In de Warmtevisie is geconstateerd dat de knelpunten met de huidige Warmtewet zodanig van aard zijn, dat een structurele aanpassing van de Warmtewet op korte termijn wenselijk is. Om die reden is de wet versneld geëvalueerd. Met de nu voorliggende voorstellen worden de knellende punten uit de huidige regelgeving weggenomen en worden toekomstige ontwikkelingen ondersteund («no regret»). Om de transitie in de energie- en warmtevoorziening vorm te geven, is echter niet alleen aanpassing van de Warmtewet noodzakelijk. Deze nieuwe Warmtewet is een eerste stap in een reeks aan maatregelen om de energietransitie verder in gang te zetten

en vorm te geven. Zo worden er tevens wijzigingen voorzien in de Gaswet en de Elektriciteitswet. Ook in regelgeving op het terrein van andere Ministers, zoals bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening (Omgevingswet), krijgt de verdere besluitvorming over verduurzaming en uitfasering van aardgas als warmtebron zijn beslag. De positie van collectieve warmtelevering moet daarom steeds in samenhang worden bekeken met de andere beschikbare opties om te voorzien in de warmtebehoefte.

De transitie van de warmtevoorziening in Nederland vergt immers een enorme ombouwoperatie, met name in de bestaande gebouwde omgeving. Flinke investeringen zijn nodig in energiebesparing, de vervanging van (gasgestookte) installaties, in infrastructuur en de productie van duurzame energie. Een cruciaal vraagstuk betreft bijvoorbeeld de financiering van de infrastructuur die nodig is om in de resterende warmtevraag te voorzien en de verdeling van de kosten. De kosten voor warmtenetten zijn relatief hoog. Een kilometer warmteleidingen (aanvoer en retour) is aanmerkelijk duurder dan een kilometer gasleiding. Er zullen bovendien minder consumenten op een warmtenet aangesloten zijn dan op het huidige landelijk dekkende gasnet. Omslaan van de kosten van een net over alle aangeslotenen op dat net (socialisering) zou voor warmteafnemers waarschijnlijk leiden tot een behoorlijke tariefstijging. De afbouw van gasnetten, aanleg van collectieve warmtenetten en uitbreiding van elektriciteitsnetten moeten derhalve in samenhang worden gezien. Op basis van de uitkomsten van deze analyses ontstaat meer inzicht in de kosten die gepaard gaan met de benodigde infrastructuur voor de energietransitie en kunnen de komende jaren keuzes gemaakt worden over de financiering van de infrastructuur, inclusief de warmtenetten. In de Energieagenda is onder meer aangegeven dat er een breder warmterecht in wetgeving zal worden verankerd, dat de aanwezigheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de benodigde energieinfrastructuur garandeert. Eindgebruikers krijgen een recht op een aansluiting op – afhankelijk van de lokale situatie – een warmtenet, een (verzwaard) elektriciteitsnet of een gasnet. Dit integrale warmterecht is geen onderdeel van dit wetsvoorstel, dat uitsluitend regels stelt aan warmtelevering via warmtenetten.

4. Maatregelen in het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen. In onderstaande paragrafen worden deze toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de reikwijdte van de wet en de positie van koude en lauw water in het wetsvoorstel. Vervolgens komt het onderdeel tariefregulering aan de orde. Na een algemene inleiding over tariefregulering, wordt specifiek ingegaan op de onderdelen eenmalige aansluitbijdrage, afsluiting en ruimte voor variatie in leveringstarieven. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de regulering van de afleversets, de verantwoordelijkheid voor het in pandig leidingstelsel en de veiligheid van het in pandig leidingstelsel. Na behandeling van de onderdelen warmtekostenverdeling en correctiefactoren, komt nog een vijftal onderwerpen aan de orde: de meting van de warmteproductie van gebouwgebondeninstallaties, storingscompensatie, ruimte voor experimenten, toegang tot de warmtenetten en ten slotte de rapportageverplichting over duurzaamheid.

4.1 Reikwijdte van de wet: blokverwarming

4.1.1 Doel van de Warmtewet in relatie tot de reikwijdte van de wet

De Warmtewet verplicht een warmteleverancier te zorgen voor een betrouwbare en betaalbare warmtevoorziening voor kleinverbruikers tegen redelijke voorwaarden en een daarbij behorende goede kwaliteit

van dienstverlening. Het uitgangspunt van de Warmtewet¹ is dat kleinverbruikers van warmte ter voorziening van hun warmtebehoefte de facto zijn gebonden aan hun lokale warmteleverancier. De warmteleverancier beschikt ten opzichte van de op zijn warmtenet aangesloten kleinverbruikers over een monopolie op levering van warmte. Dit heeft tot gevolg dat de kleinverbruiker kan worden geconfronteerd met (te) hoge prijzen en onredelijke voorwaarden waaronder de warmte door de leverancier ter beschikking wordt gesteld. Bij gebrek aan een volwaardig alternatief bevinden kleinverbruikers zich in een kwetsbare positie. Ter bescherming van de gebonden kleinverbruikers tegen eventueel misbruik van dit monopolie kent de wet aan kleinverbruikers een aantal rechten toe.

De genoemde verplichtingen rusten op alle personen die warmte leveren aan kleinverbruikers. Na inwerkingtreding van de Warmtewet bleek evenwel dat de oorspronkelijke uitgangspunten van de wet voor een aantal leveranciers en groepen kleinverbruikers van warmte niet kloppen of ongewenste effecten hebben. In het kader van de herziening van de Warmtewet is daarom opnieuw goed bezien welke groepen de wet zou moeten beschermen en wat de beste manier is om deze bescherming te bieden.

4.1.2 Gesignaleerde knelpunten ten aanzien van blokverwarming

Uit de evaluatie van de Warmtewet is gebleken dat de Warmtewet met name voor situaties van blokverwarming meerdere knelpunten met zich brengt. Dit stemt overeen met eerdere meldingen van knelpunten door betrokken partijen.

In situaties van blokverwarming zijn de warmteleveranciers:

- externe warmteleveranciers (hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de grote stadsverwarmingsleveranciers zoals Eneco en Nuon),
- verenigingen van eigenaars (of daaraan vergelijkbare rechtsvormen, zoals de coöperatieve vereniging), of
- verhuurders.

Wanneer de warmteleverancier de vereniging van eigenaars is, zijn de verbruikers de leden van de vereniging van eigenaren of de huurders van deze leden. Wanneer de warmteleverancier de verhuurder is, zijn de verbruikers de huurders van deze verhuurder.

Verhuurders en verenigingen van eigenaars die warmte leveren aan hun huurders dan wel hun leden (of de huurders van hun leden) zijn op grond van de Warmtewet warmteleverancier in de zin van de Warmtewet geworden. Dit betekent dat zij gebonden zijn aan de taken en verplichtingen die uit de Warmtewet voortvloeien. Zowel warmteleverende verhuurders als verenigingen van eigenaars geven aan dat zij als gevolg van de Warmtewet geconfronteerd worden met hoge en disproportionele administratieve lasten en extra kosten. Ook geven beide partijen aan dat zij, wanneer zij zelf warmte afnemen van een externe warmteleverancier en deze vervolgens doorleveren aan hun huurders dan wel leden, de kosten die zij maken voor levering van warmte niet altijd in rekening kunnen brengen bij hun huurders of leden. Verhuurders en verenigingen van eigenaars hebben veelal een aansluiting die groter is dan 100 kiloWatt (hierna: kW) en genieten dientengevolge niet de bescherming die de Warmtewet biedt (omdat die beperkt is tot verbruikers met een aansluiting van maximaal 100 kW). Zij kunnen voor de levering van warmte dan ook een hogere prijs in rekening gebracht krijgen dan de maximumprijs en hebben bovendien zelf ook nog kosten. Hierbij kan worden gedacht aan de kosten voor het onderhoud van het in pandig leidingstelsel. Verhuurders en verenigingen van eigenaars zijn als warmteleverancier op

¹ Tweede Kamer, 2002–2003, 29 048, nr. 3.

hun beurt echter wel gehouden niet meer dan de maximumprijs in rekening te brengen bij hun huurders of leden. Huurders en leden van verenigingen van eigenaars geven op hun beurt aan sinds de inwerking-treding van de Warmtewet geconfronteerd te worden met hogere kosten voor de levering van warmte dan voorheen.

Verbruikers die warmte afnemen van een vereniging van eigenaars waarvan zij, als eigenaar van een woon- of bedrijfsruimte in een gebouw, lid zijn, geven voorts aan dat zij de Warmtewet ervaren als overbodige bescherming tegen zichzelf.

Zowel warmteleverende verhuurders als huurders die warmte afnemen van hun verhuurder geven tot slot aan dat er voor wat betreft de bescherming van de warmtelevering door de verhuurder aan de huurder sprake is van een samenloop tussen de Warmtewet en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, titel 4, afdeling 5, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet op het overleg huurders verhuurder (hierna gezamenlijk: het huurrecht) en de algemene bepalingen inzake consumentenrecht uit het BW. Deze samenloop leidt tot onduidelijkheid over de rechtspositie van zowel verhuurder als huurder. Deze verwarrende situatie wordt door beide partijen als onwenselijk ervaren.

4.1.3 Beperking van de reikwijdte van de Warmtewet

Met deze wijziging van de Warmtewet worden twee situaties van blokverwarming uitgezonderd van de het grootste deel van de reikwijdte van de Warmtewet. De bepalingen omtrent de meetverplichting (artikel 8 en artikel 8a) blijven wel van toepassing op deze situaties van blokverwarming. Dit omdat een uitzondering op deze verplichtingen strijdig zou zijn met de verplichting op grond van artikel 9 van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315) (hierna: EED richtlijn).

a. Verenigingen van eigenaars

Allereerst wordt met deze wetswijziging de levering van warmte uitgezonderd door een leverancier die tevens de vereniging van eigenaars is waarbij de verbruiker als lid is aangesloten. Leden van verenigingen van eigenaars zijn in deze situatie niet aan te merken als de gebonden verbruikers die de wet beoogt te beschermen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een appartementencomplex dat een gasgestookte ketel in de kelder van het gebouw heeft staan waarmee warmte wordt opgewekt die vervolgens geleverd wordt aan de bewoners van het gebouw. Deze installatie is eigendom van en wordt beheerd door de vereniging van eigenaars die actief is in het gebouw. Maar er kan tevens worden gedacht aan een appartementencomplex dat wordt verwarmd door middelen van stadsverwarming waarbij de vereniging van eigenaars warmte afneemt van de (externe) stadsverwarmingsleverancier en deze vervolgens levert aan haar leden.

In beide gevallen hebben de bewoners (kleinverbruikers), als lid van de vereniging van eigenaars, op grond van de regelgeving omtrent verenigingen van eigenaars in het Burgerlijk Wetboek (Boek 5, Titel 9, Afdeling 2, van het BW), inspraak in beslissingen over de wijze waarop het gebouw verwarmd wordt en de voorwaarden waaronder dat gebeurt, waaronder de kosten die daarvoor in rekening worden gebracht. Door de Warmtewet worden deze kleinverbruikers onnodig beschermd, omdat zij worden beschermd tegen zichzelf. Om deze reden worden verenigingen van eigenaars met deze wetswijziging als warmteleveranciers uitgezonderd van de reikwijdte van de Warmtewet.

De uitzondering omvat tevens gemengde verenigingen van eigenaars waarbij een of meer leden van de vereniging hun woon- of bedrijfsruimte verhuren en tevens warmte leveren aan de huurder. Ook omvat de uitzondering de vereniging van eigenaars waarbij meerdere verenigingen van eigenaars zijn aangesloten, die warmte leveren aan de leden van die verenigingen van eigenaars. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vereniging van eigenaars die één productieinstallatie exploiteert waarmee twee gebouwen worden verwarmd en de verenigingen van eigenaars van beide gebouwen lid zijn van de warmteleverende vereniging van eigenaars.

b. Verhuurders die warmte leveren aan hun huurders

Een andere groep die met deze wetswijziging wordt uitgezonderd van de reikwijdte van de Warmtewet zijn verhuurders die warmte leveren aan hun huurders en waarbij de levering van warmte onlosmakelijk is verbonden aan de huur van de woon- of bedrijfsruimte. Ook hier is gebleken dat de keuze om deze groep verbruikers te beschermen op grond van de Warmtewet op een onjuist uitgangspunt is gebaseerd. Hoewel huurders die warmte afnemen van hun verhuurder wel als gebonden verbruikers aan te merken zijn, zij hebben immers niet de ruimte om te kiezen voor een andere invulling van hun warmtebehoefte, worden zij op grond van de bepalingen van het huurrecht reeds beschermd tegen mogelijk machtsmisbruik van de warmteleverende verhuurder. De kosten van warmtelevering worden namelijk aangemerkt als kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter of servicekosten in de zin van artikel 7:237, derde lid, van het BW. De rechtsbescherming hiervoor bij de huurcommissie, bedoeld in artikel 3a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, is opgenomen in de artikelen 18, 19 en 19a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de artikelen 7:259 tot en met 7:261 van het BW.

Zo biedt het huurrecht dus al bescherming gericht op het verzekeren van een betrouwbare en betaalbare warmtevoorziening voor kleinverbruikers tegen redelijke voorwaarden en een daarbij behorende goede kwaliteit van dienstverlening. Ook kent het huurrecht een gebrekenregeling waardoor gebreken in de warmtevoorziening kunnen leiden tot (tijdelijk) lagere huur en hebben huurdersorganisaties invloed op grond van de Overlegwet huurders verhuurders op het servicekostenbeleid.

Om deze reden worden verhuurders met deze wetswijziging eveneens uitgezonderd van de reikwijdte van de Warmtewet waar het gaat om hun positie als warmteleverancier indien deze warmtelevering onlosmakelijk is verbonden aan de huur van de woon- of bedrijfsruimte. Huurder en verhuurder hebben daarbij, op grond van de contractsvrijheid in het huurrecht, overigens wel de mogelijkheid om de bepalingen van en op grond van de Warmtewet bij overeenkomst van toepassing te verklaren op de warmtelevering door de verhuurder aan de huurder.

Uit analyse blijkt dat de bescherming die het huurrecht aan huurders biedt, die warmte afnemen van hun verhuurder, op het overgrote deel van de punten waarop de Warmtewet de verbruiker bescherming biedt gelijksoortig is. De door het huurrecht geboden bescherming is weliswaar niet volledig identiek aan de bescherming die de Warmtewet kleinverbruikers biedt, maar de doelen die worden nagestreefd met de instrumenten van de Warmtewet, worden voor deze categorie huurders ook bereikt via het huurrecht. De verschillen tussen de door de Warmtewet en het huurrecht geboden bescherming zijn uiteindelijk minimaal en betreffen vooral de vormgeving van de bescherming.

Ten eerste verzekert ook het huurrecht dat huurders niet meer dan een redelijke prijs betalen voor kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten. In het huurrecht wordt dit echter geborgd door een prijsbescherming gebaseerd op redelijke kosten. Bij de beoordeling van de redelijkheid van kosten worden de kosten die de verhuurder zelf maakt als uitgangspunt genomen. Zoals uiteen is gezet de antwoorden op Kamervragen over stookkosten in het Hilwiscomplex in Amsterdam² biedt het huurrecht huurders ook een bescherming tegen een onredelijke en te hoge prijs van warmtelevering indien de kosten die de verhuurder maakt niet onredelijk hoog zijn. De Warmtewet waarborgt voor verbruikers een redelijke prijs door de kosten die voor levering van warmte in rekening mogen worden gebracht aan verbruikers te maximeren op een op grond van de Warmtewet door de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen prijs.

Het tweede punt betreft de rechtsbescherming. De Warmtewet voorziet in de mogelijkheid van geschilbeslechting door een onafhankelijke geschillencommissie. Op grond van de Warmtewet heeft een kleinverbruiker het recht om zich met conflicten die voortvloeien uit de warmteleveringsovereenkomst te wenden tot een laagdrempelige onafhankelijke geschillencommissie. Het huurrecht biedt een onafhankelijke geschillencommissie in de vorm van de huurcommissie. Het huurrecht biedt huurders van gereguleerde woonruimte de mogelijkheid om zich met conflicten omtrent de betalingsverplichting met betrekking tot de kosten van nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten te wenden tot de huurcommissie. Voorts kunnen huurders geschillen over het betreffende beleid op grond van de Wet op het overleg huurders verhuurder eveneens aan de huurcommissie voorleggen. De mogelijkheid van geschilbeslechting door de huurcommissie omvat niet alle conflicten die kunnen voortvloeien uit een overeenkomst tot levering van warmte. Voor andere conflicten dan conflicten over de kosten van levering van warmte zullen huurders zich moeten wenden tot de burgerlijke rechter. Dit verschil in mogelijkheden voor geschilbeslechting is echter niet anders dan wanneer het gaat om een conflict over de bemetering van het gebruik van andere nutsvoorzieningen, zoals water, elektriciteit en gas die door de verhuurder aan de huurder geleverd worden. Er is op voorhand geen aanleiding om voor warmte een andere manier van geschilbeslechting in te voeren dan voor deze nutsvoorzieningen.

4.1.4. Beperkte uitbreiding van de reikwijdte van de Warmtewet naar aansluitingen van meer dan 100kW

Wanneer een verhuurder of vereniging van eigenaars zelf warmte afneemt van een externe warmteleverancier en deze vervolgens doorlevert aan zijn huurders dan wel leden en een aansluiting van minder dan 100 kW heeft, geniet de verhuurder of vereniging van eigenaars zelf de bescherming van de Warmtewet en de door de Warmtewet geboden bescherming van de maximumprijs. Wanneer de aansluiting van de verhuurder of de vereniging van eigenaars groter is dan 100 kW geniet de een verhuurder of vereniging van eigenaars deze bescherming niet. Dit kan er toe leiden dat aan deze verhuurders of verenigingen van eigenaars hogere kosten voor levering van warmte in rekening gebracht worden, hetgeen leidt tot hogere warmtekosten voor achterliggende kleinverbruikers (de huurders van deze verhuurder en leden van deze verenigingen van eigenaars).

Met deze wetswijziging wordt de bescherming van verhuurders en verenigingen van eigenaars die warmte doorleveren aan kleinverbruikers gelijk getrokken door de reikwijdte van de Warmtewet voor deze verhuurders en verenigingen van eigenaars uit te breiden naar aanslui-

² Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, nr. 2957.

tingen van meer dan 100 kW. Zodoende genieten de leden en huurders (indirect) de bescherming van de maximumprijs die de Warmtewet biedt.

In haar evaluatierapport adviseert Ecorys, op basis van een interview met Vereniging voor Energie Milieu en Water, de 100 kilowatt grens generiek opnieuw te evalueren en, in overleg met de betrokken stakeholders, te onderzoeken of er in de toekomst een bepaalde mate van (tarief)bescherming voor afnemers boven de 100 kilowatt zou moeten worden geïmplementeerd³. Naar aanleiding van het advies van Ecorys is, in overleg met de betrokken stakeholders, bezien of er voldoende aanleiding is om het uitgangspunt van de wet, op grond waarvan alleen kleinverbruikers (aansluitingen tot 100 kilowatt) beschermd worden door de Warmtewet, te herzien. Uit dit overleg is gebleken dat er onvoldoende aanleiding is de in de Warmtewet opgenomen grens generiek aan te passen. Ook in het geval de aansluitplicht voor gas komt te vervallen beschikken zakelijke grote verbruikers over reële alternatieven voor de wijze waarop zij in hun warmtebehoefte voorzien. Zo kan een verbruiker er ook voor kiezen om te voorzien in de eigen warmtebehoefte met behulp van een eigen centrale verwarmingsinstallatie (zoals bijvoorbeeld een warmtepomp). Verbruikers met een aansluiting van meer dan 100 kilowatt zijn dan ook nog steeds niet de gebonden verbruikers die de wet beoogt te beschermen.

4.2 Koude en lauw water

De levering van koude valt nu niet onder de Warmtewet. Onder meer uit de evaluatie van de wet is gebleken dat het wenselijk zou zijn om dit wel te reguleren. Ook de levering van lage-temperatuurwarmte is een situatie waar de Warmtewet onvoldoende rekening mee houdt.

De Warmtewet is nu gericht op de temperaturen die bij de standaard stadsverwarming voorkomen. Dat is 90°C water. Dit is geschikt voor ruimteverwarming met standaard radiatoren en tapwater. Er zijn echter ontwikkelingen om die temperatuur te verlagen en er zijn systemen die een veel lagere temperatuur leveren. Deze ontwikkelingen zijn gunstig in het licht van verduurzaming van de warmtevoorziening, vanwege de lagere CO₂-uitstoot die ermee gepaard gaat. De klant moet bij deze systemen zelf nog aanvullende maatregelen nemen, zoals het inzetten van een warmtepomp of het installeren van grotere radiatoren. De Warmtewet is ook van toepassing op deze zogenaamde tussenproducten (levering van water ten behoeve van verwarming waarbij de afnemer zelf nog kosten moet maken om de geleverde warmte nuttig te kunnen gebruiken). Een recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB, 22 februari 2016, nr. 15/97) heeft dit nog eens bevestigd. De tariefregulering op grond van de Warmtewet is echter onvoldoende toegesneden op deze vorm van warmtelevering. Dit terwijl afnemers van tussenproducten, net als afnemers van warmte, wel als gebonden afnemers kunnen worden beschouwd.

Naast levering van lauw water ten behoeve van ruimteverwarming of verwarming van tapwater is er levering van koude. Koud water wordt ofwel afzonderlijk geleverd ten behoeve van koeling, ofwel als onderdeel van een Warmte Koude Opslag (WKO) systeem. In het laatste geval is levering van koude noodzakelijk om het systeem goed te laten functioneren en is de levering van koude onlosmakelijk verbonden met de levering van warmte. Ook in deze gevallen is er sprake van gebonden verbruikers. Gebonden verbruikers van koude worden via de huidige Warmtewet niet beschermd, er geldt dan ook geen maximum tarief voor

³ Tweede Kamer, 20152016, 34 415, nr. 1, bijlage 686163, p. 131.

koude. In de praktijk zijn er grote verschillen in de tarieven die voor levering van koude gevraagd worden.

De Warmtewet ziet op de levering van de thermische energie van water met als doel ruimteverwarming of de verwarming van tapwater. Dit wordt verduidelijkt door een definitie van het begrip warmte op te nemen. Dientengevolge wordt de levering van koude door de Warmtewet niet gereguleerd. Aan deze keuze ligt de overweging ten grondslag dat koeling in Nederland, anders dan verwarming een product is dat het comfort vergroot, maar geen eerste levensbehoefte is. Dit ligt slechts anders wanneer de levering van koude noodzakelijk is om een systeem voor warmtelevering goed te laten functioneren, zoals bij WKO systemen. In dat geval wordt de levering van koude wel gereguleerd door deze wet. De levering van koude is in dat geval namelijk onlosmakelijk verbonden met de levering van warmte.

Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om voor zowel de levering van koude, als onlosmakelijk onderdeel van de levering van warmte, als voor de levering van warmte van lagere temperaturen aparte maximumtarieven vast te stellen. Op basis van de uitkomsten van nader onderzoek naar de beste wijze om de hoogte van het tarief, de tariefdragers en de te onderscheiden temperaturen vast te stellen, worden bij lagere regelgeving nadere voorwaarden gesteld aan deze maximumtarieven.

4.3 Tariefregulering algemeen

In Nederland hebben afnemers van collectieve warmte geen keuze tussen verschillende leveranciers. Bij warmtelevering geldt bovendien vaak dat één partij de hele keten in handen heeft: productie-transport-distributie-levering. Afnemers zijn derhalve voor een primaire levensbehoefte afhankelijk van een monopolist. Om misbruik van deze positie door leveranciers te voorkomen, voorziet de Warmtewet in tariefregulering. Kleinverbruikers worden sinds de invoering van de Warmtewet in 2014 beschermd door een wettelijk maximumtarief dat gebaseerd is op een gasreferentie, op basis van het zogenaamde niet-meer-dan-anders-principe (NMDA). Dit principe houdt in dat de prijs die een kleinverbruiker betaalt wordt afgeleid van de gemiddelde kosten die eenzelfde kleinverbruiker zou maken, wanneer hij door middel van een gasvoorziening in zijn warmtebehoefte zou voorzien. Met vastlegging van dit principe in de wet werd de bestaande praktijk gevolgd: warmteleveranciers baseerden hun warmtetarieven ook voor invoering van de wet op de (lokale) gasprijs.

Om meerdere redenen is er aanleiding om de wijze van tariefregulering te heroverwegen, zoals ook in de evaluatie van de Warmtewet is geconstateerd. Het principe van tariefregulering als zodanig staat daarbij niet ter discussie. In vergelijking met de situatie waarin er geen regulering was, heeft de maximum tariefstelling de duidelijkheid en zekerheid voor de afnemers van collectieve warmtelevering vergroot. De bezwaren van partijen richten zich tegen de huidige uitwerking van het NMDA tarief en de effecten daarvan. Ten eerste brengt de huidige opbouw van het tarief afnemers niet wat zij verwachten. De uitwerking van de concrete parameters waarmee ACM de maximumprijs berekent en vaststelt, is ingewikkeld en niet altijd helder voor afnemers. Gevolg is onvrede over de hoogte van de tarieven die in rekening gebracht worden, wat leidt tot een (sterk) verminderd draagvlak voor warmtelevering.

Ook voor de warmteleverancier kent de tariefregulering op basis van NMDA nadelen. Een warmtetarief gebaseerd op een gasreferentie houdt immers weinig tot geen verband met de daadwerkelijke kosten die hij maakt voor de geleverde warmte. De kostenopbouw bij warmtelevering loopt sterk uiteen met de kosten die met gaslevering gemoeid zijn. Deze

scheve verhouding tussen kosten en opbrengsten brengt risico's met zich mee voor de rendementen die de bedrijven kunnen realiseren. De rendementen van warmteleveranciers zijn niet hoog, in tegenstelling tot de gedachte bij de totstandkoming van de oorspronkelijke Warmtewet. Dat vormt een risico voor de langere termijn leveringszekerheid bij bestaande warmtenetten. Ook de beoogde groei van warmtenetten, conform het kabinetsbeleid uit de Warmtevisie, komt niet van de grond als het risico op onvoldoende rendement te hoog is. Loslaten van de gasreferentie en overstappen op een kostengebaseerde regulering zou als voordeel hebben dat het warmtebedrijven beter in staat stelt te sturen op hun kosten en inkomsten. Nadeel van het doorberekenen van werkelijke kosten zou zijn dat de tarieven voor groepen afnemers naar alle waarschijnlijkheid zullen stijgen.

Bovenal is naar mening van het kabinet het gebruik van aardgas als referentiepunt op langere termijn onhoudbaar. Met oog op de verduurzaming van de energievoorziening zal het gebruik van aardgas als bron voor de warmtevoorziening immers vrijwel in zijn geheel moeten verdwijnen. Ook voor een gezonde ontwikkeling van de warmtemarkt en een eigenstandige positie van warmtelevering ten opzichte van andere (duurzame) bronnen is een regulering gebaseerd op kosten gewenst.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat op dit moment nog altijd meer dan 90% van de Nederlanders voor hun warmtebehoefte aangesloten zijn op het gasnet. Aardgas is – en blijft ook in de nabije toekomst – feitelijk de belangrijkste referentie die er is. Het uitgangspunt dat gebonden afnemers van collectieve warmte niet meer (willen) betalen dan gasgebruikers blijft daarmee relevant.

De huidige dominantie van aardgas in de warmtevoorziening in Nederland rechtvaardigt dat in deze wetwijziging het NMDA-principe een dragend onderdeel blijft voor de tariefregulering voor warmte. Echter om de tegenstelling tussen het lange termijn doel en de huidige praktijksituatie nu al waar mogelijk te overbruggen, kiest het kabinet voor een getrapte aanpak van de tariefregulering met nieuwe onderdelen waarbij niet uitgegaan wordt van de gasreferentie.

Eerste onderdeel in de tariefregulering betreft de leveringscomponent van warmte. Hiervoor wordt vooralsnog de gasreferentie gehandhaafd. Bovendien worden er verbeteringen aangebracht in de wijze van berekening van de maximum prijs. Mede op basis van de evaluatie constateert het kabinet dat er aanleiding is om een aantal van de concrete parameters waarmee de maximumprijs wordt vastgesteld te herzien. Deze parameters liggen vast in de lagere regelgeving en dienen te zorgen voor een eerlijke prijs. Het Warmtebesluit en de Warmteregeling worden in overeenstemming hiermee aangepast. Een voorbeeld van een voorziene aanpassing van de Warmteregeling betreft het schrappen van de parameter voor leidingverliezen bij de berekening van de maximumprijs voor warmtelevering. Er blijkt reden te zijn om dit element niet langer mee te wegen in de berekening. Schrappen heeft een prijsverlagend effect voor afnemers. Door handhaving van de maximumprijs en verbetering van de berekening van deze prijs beogen we het draagvlak bij afnemers voor warmtelevering te vergroten.

Daarnaast wordt een aantal nieuwe elementen in de tariefregulering opgenomen: de eenmalige aansluitbijdrage, de kosten voor afsluiting en de tarieven voor het beschikbaar stellen van afleversets. Op dit moment is niet duidelijk wat een aansluiting op een warmtenet werkelijk kost. Hetzelfde geldt voor afsluiting van een warmtenet en de afleversets. Uit de evaluatie is gebleken dat voor deze handelingen hoge tarieven in rekening gebracht worden bij afnemers, die geen recht doen aan de

werkelijke kosten daarvan. Het is voor afnemers niet duidelijk hoe de gerekende tarieven zijn opgebouwd. Bescherming van de gebonden afnemers is daarom op zijn plaats. Het kabinet is van mening dat de regulering op deze punten zuiver moet zijn en dat helder moet zijn waarvoor een afnemer precies betaalt. Voor deze nieuwe componenten wordt daarom overgegaan op een kostengebaseerde regulering, waarbij de maximumtarieven gebaseerd zijn op werkelijke kosten en dus niet een gasreferentie. Op deze wijze wordt een tariefregulering voor deze elementen ontwikkeld die stand kan houden in de toekomst. Een gunstig neveneffect van de keuze voor regulering op basis van werkelijke kosten is dat meer inzicht ontstaat in de werkelijke kosten die gemoeid zijn met bijvoorbeeld het aansluiten van een afnemer op warmte. Dit is mede van belang voor de bredere afwegingen rondom (de kosten van) infrastructuur die gemaakt moeten worden in de energietransitie.

Een ander nieuw onderdeel in de tariefregulering is dat de mogelijkheid wordt geopend voor leveranciers en afnemers om in onderling overleg voor de levering van warmte een andere tariefstelling te kiezen dan op basis van het wettelijke regime. Er is een breed geuite wens om meer vrijheid op dit punt te krijgen. Het geeft de leveranciers meer flexibiliteit om warmte als aantrekkelijk product te verkopen en business cases te verbeteren. Afnemers kunnen daardoor voor het eerst enige keuze krijgen in tariefstelling en kunnen een afweging maken welk aanbod het best aansluit op hun persoonlijke situatie en wensen. Hiermee beoogt het voorstel de creativiteit en innovatie in de sector te vergroten.

Met deze nieuwe onderdelen wordt met het warmtetarief de transitie waar mogelijk ondersteund, in lijn met de gewenste beweging om aardgas uit te faseren en initiatieven voor alternatieven te stimuleren. Hieruit volgt ook dat over enkele jaren, bij de eerstvolgende evaluatie van de wet, opnieuw een afweging aan de orde is tussen lange termijn doel en de praktijksituatie op dat moment. De bovenbeschreven nadelen van NMDA zouden dan zwaarder kunnen wegen. Het tempo waarmee de transitie naar minder aardgasgebruik voor verwarming kan worden ingezet, is mede bepalend voor de keuze die dan gemaakt wordt over het al dan niet handhaven van gas als referentiepunt.

De keuze om vooralsnog niet geheel af te stappen van het NMDA-principe voor de vaststelling van de maximale leveringstarieven voor consumenten betekent dat de inkomsten van de warmtebedrijven grotendeels gekoppeld blijven aan de gastarieven. Op onderdelen wordt de tariefberekening met deze wetswijziging verder aangescherpt. Dit kan een drukkend effect hebben op de rendementen van de warmtebedrijven. Anderzijds kan een stijging van de gastarieven, bijvoorbeeld als de gasprijzen stijgen of wanneer de energiebelasting op gas wordt verhoogd, een positief effect hebben. Meer in het algemeen kan worden geconstateerd dat de rendementen van warmtebedrijven relatief laag zijn (Kamerstukken 2015/16, 34 415, nr. 1, blg-686164). Nieuwe investeringen in warmteprojecten en -netten komen mede daardoor moeizaam tot stand. Naast een beter vertrouwen in het product warmte is het daarom wenselijk dat de investeringscondities voor bedrijven op de warmtemarkt verbeteren. In de Energieagenda is aangegeven dat er gekeken wordt naar het speelveld voor warmtesector in vergelijking met gas- en elektriciteitssector, waaronder het beheer en de financiering van de netten. Tegelijkertijd wordt de ontwikkeling van duurzame warmtebronnen verder gestimuleerd en wordt verwarming met aardgas minder vanzelfsprekend gemaakt (o.a. door afschaffen van de aansluitplicht, regionale afweging van alternatieve en fiscale maatregelen). Deze inzet wordt momenteel in het transitiepad lage temperatuur verwarming verder uitgewerkt.

In het verlengde hiervan is voor de afnemers in algemene zin de verwachting dat de financiële effecten van dit wetsvoorstel gunstig zijn. De exacte financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn echter op voorhand niet in te schatten, omdat ze afhankelijk zijn van meerdere variabelen. Zoals hierboven gesteld blijft voor berekening van de leveringstarieven de gasprijs een belangrijke variabele. Dit wetsvoorstel heeft geen invloed op de ontwikkeling van de gasprijs. Daarnaast krijgt ACM voor de nieuwe elementen in de tariefregulering de taak om maximumtarieven vast te stellen. Op voorhand kan niet gemeld worden hoe hoog deze tarieven zullen zijn. Het betreft elementen die op dit moment niet gereguleerd zijn. De verwachting is dat de voorgestelde regulering de consumenten beter beschermt, zeker gezien de in de evaluatie geconstateerde hoge tarieven die nu in sommige situaties in rekening worden gebracht bij afnemers, en dus een gunstig effect heeft op de totale kosten van een afnemer voor warmtelevering.

De verschillende onderdelen van de tariefregulering in dit wetsvoorstel worden hieronder nader toegelicht.

4.4 Eenmalige aansluitbijdrage

Voor een nieuwe aansluiting op een bestaand warmtenet is reeds wettelijke tariefregulering van kracht. Een aansluiting op een nieuw warmtenet is tot op heden niet gereguleerd. Dit wetsvoorstel beoogt dit verschil weg te nemen en te verduidelijken dat voor iedere nieuwe aansluiting een wettelijk maximumtarief geldt, ongeacht of het een aansluiting op een nieuw of bestaand net is.

In het verleden is gekozen om aansluitingen op nieuwe warmtenetten niet te reguleren omdat de kosten voor een dergelijke aansluiting bij de prijs van de woning inbegrepen zijn. Uit de evaluatie van de Warmtewet is gebleken dat deze eenmalige aansluitbijdrage in de praktijk vaak anders is dan de naam suggereert. De aansluitbijdrage komt tot stand in overleg tussen projectontwikkelaar, gemeente en warmteleverancier. Het tarief is vaak niet direct gerelateerd aan de werkelijke kosten voor de gerealiseerde aansluiting. Naast de kosten van de aansluiting worden ook andere kosten in de berekening meegenomen. Voor dergelijke aansluitingen zijn allerlei verschillende aansluittarieven bekend met uitschieters tot € 7.000. Het is vaak echter niet transparant welk bedrag wordt betaald voor de feitelijke aansluiting en welk bedrag daar nog bovenop komt met het oog op de rentabiliteit van het project. Er zijn verbruikers die jaarlijks nog een termijnbedrag moeten betalen ten behoeve van deze «eenmalige» aansluitbijdrage.

Deze onduidelijkheid over de aansluitkosten acht het kabinet onwenselijk, hoofdzakelijk omdat het leidt tot verminderd vertrouwen bij consumenten. Transparantie dient consumentenbescherming en vormt een belangrijk instrument om consumentenvertrouwen te creëren.

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat ook een aansluiting op een nieuw warmtenet wordt gereguleerd. Een eventueel financieel tekort in de business-case zou naar mening van het kabinet niet via de aansluitbijdrage opgelost moeten worden. Het staat partijen vrij om hier op een andere manier afspraken over te maken en deze kosten door te rekenen. Doel van de aanpassing in de wet is om de regulering van de aansluiting zuiver te krijgen en deze bijdrage ook echt eenmalig te laten zijn.

Gekozen is om het aansluittarief te baseren op de (gemiddelde) kosten van een warmteaansluiting. Zoals eerder in deze toelichting uiteengezet (paragraaf 4.3), kiest het kabinet ervoor om nieuwe elementen in de

tariefregulering te baseren op werkelijke kosten. Het betreffen bovendien eenmalige kosten die geen deel uitmaken van de maandelijks energielasten van de gebruiker.

Vervolgens is bekeken of het wenselijk is om in de regulering een onderscheid te houden tussen een aansluiting op een bestaand warmtenet en een nieuw warmtenet. Het tarief voor een aansluiting op een bestaand net is op dit moment nog gebaseerd op de gasreferentie. De aansluiting is afgebakend als uitsluitend de verbinding tussen een onroerende zaak en het warmtenet. Er is daarom geen aanleiding om een onderscheid te maken tussen een bestaand net en een nieuw net. Voor iedere vergelijkbare nieuwe aansluiting geldt zodoende dezelfde maximumprijs.

Voor wat betreft de hoogte van de eenmalige aansluitbijdrage wordt mogelijk gemaakt dat de eenmalige aansluitbijdrage voor verschillende categorieën aansluitingen verschillend kan worden vastgesteld afhankelijk van de bestanddelen waarvoor de bijdrage in rekening wordt gebracht. Deze categorieën en regels voor het berekenen van de hoogte van de bijdrage door ACM worden bij lagere regelgeving vastgesteld.

Voor de indeling in categorieën wordt daarbij voor aansluitingen tot 100 kilowatt gedacht aan een enkele categorie. Meer differentiatie naar aansluitvermogen binnen de categorie tot 100kW leidt ertoe dat de tariefregulering beter past bij het specifieke profiel van de desbetreffende afnemer en kan daarbij prikkels aan afnemers geven om het (piek)warmteverbruik te verlagen. Een dergelijke differentiatie binnen de 100 kW-categorie zal echter leiden tot extra uitvoeringskosten (voor zowel de toezichthouder als warmteleveranciers) en de resulterende tariefverschillen zullen naar verwachting beperkt zijn. Daarbij is bij gas het eenmalige aansluittarief voor alle kleinverbruikers aansluitingen <10m³/h (G6) ook hetzelfde. Voor aansluitingen boven de 100 kilowatt kan het wenselijk zijn om meerdere categorieën vast te stellen indien de resulterende tariefverschillen een dergelijk onderscheid rechtvaardigen.

4.5 Afsluiting en beëindiging leveringsovereenkomst

Uit de evaluatie is gebleken dat de positie van afnemers bij beëindiging van levering versterking behoeft. Voor beëindiging worden uiteenlopende vergoedingen gevraagd en in veel gevallen is niet duidelijk wat de basis voor deze kosten is.

Er zijn twee aspecten te onderscheiden bij het beëindigen van de warmtelevering: de fysieke ontkoppeling van de aansluiting en de beëindiging van de leveringsovereenkomst. Voor beide aspecten bevat dit wetsvoorstel aanpassingen waarmee wordt beoogd consumenten meer duidelijkheid te bieden en hen te beschermen tegen te hoge tarieven.

Op grond van artikel 4, derde lid, van de Warmtewet zijn in de Warmteregeling (artikel 5–7) de voorwaarden opgenomen waaronder de leverancier mag afsluiten. Daar is bepaald dat de leverancier op verzoek van de afnemer kan afsluiten. De afnemer kan altijd om afsluiting verzoeken. Afsluiting op initiatief van de leverancier is slechts mogelijk in de situaties die in de Warmteregeling zijn vastgelegd. Dit wetsvoorstel gaat uit van het uitgangspunt dat de kosten die in rekening worden gebracht voor het fysieke afsluiten van de aansluiting de feitelijke kosten niet ver mogen overstijgen. Hiertoe is in dit wetsvoorstel opgenomen dat een maximumtarief wordt vastgesteld voor fysieke afsluiting van de warmteaansluiting. Dit maximumtarief geldt zowel in het geval de afnemer om afsluiting

verzoekt als in het geval de leverancier overgaat tot afsluiting overeenkomstig de bepalingen in de Warmteregeling.

De basis voor vaststelling van dit maximumtarief vormen de (gemiddelde) werkelijke kosten die gemoeid zijn met de fysieke afsluiting. Dit is conform de algemene lijn in dit wetsvoorstel dat nieuwe elementen in de tariefregulering gebaseerd worden op werkelijke kosten (zie paragraaf 4.3). Net als bij de bepalingen in dit wetsvoorstel voor de aansluiting op een warmtenet, dient regulering van de afsluiting zuiver te zijn. Het moet voor een afnemer inzichtelijk zijn wat de kosten zijn voor de fysieke afsluiting, waarbij nog een verschil kan bestaan tussen de kosten van een tijdelijke afsluiting, die later weer hersteld kan worden en definitieve verwijdering van de volledige aansluiting. Het blijft binnen deze regulering uiteraard mogelijk om een afnemer kosteloos af te sluiten. Naar aanleiding van de consultatie is in artikel 4a van het wetsvoorstel verduidelijkt dat de toezichthouder verschillende maximumtarieven kan vaststellen voor de fysieke afsluiting. Hiermee is bedoeld recht te doen aan in ieder geval de verschillen (in werkzaamheden) tussen tijdelijke en permanente afsluiting. Er zijn bijvoorbeeld duidelijk andere kosten gemoeid met het tijdelijk buiten werking stellen van de warmteaansluiting of het volledig verwijderen van de aansluiting.

Het kabinet is verder van mening dat een afnemer de levering van warmte tegen redelijke voorwaarden moet kunnen beëindigen. Op grond van algemeen consumentenrecht kunnen afnemers in algemene zin al hun leveringsovereenkomst beëindigen, als het een overeenkomst voor onbepaalde tijd betreft. Een overeenkomst voor bepaalde tijd kan slechts in uitzonderlijke situaties worden opgezegd. Dit is in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Deze overeenkomsten kunnen worden opgezegd als dit in de overeenkomst is opgenomen of als sprake is van onvoorziene omstandigheden die van dien aard zijn dat de wederpartij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten (artikel 6:258 van het BW). Het opzeggen van een leveringsovereenkomst is dus niet voor alle afnemers mogelijk. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd voor alle afnemers opzegging mogelijk te maken.

Het voorgestelde wettelijke systeem omvat twee uitzonderingen op de regel dat een afnemer altijd zijn leveringsovereenkomst moet kunnen beëindigen. De eerste doet zich voor wanneer het technisch niet mogelijk is om de levering van warmte in zijn geheel te beëindigen. Indien een afnemer geen eigenstandige aansluiting heeft, zoals in situaties van blokverwarming door middel van inpandige stijgleidingen zonder individuele aansluitingen, is het technisch vrijwel niet mogelijk om de levering van warmte volledig te beëindigen. Het warme water blijft immers door de stijgleidingen stromen en warmte afgeven ten behoeve van de overige bewoners, waarvan ook de afgesloten afnemer zou blijven profiteren. De tweede is wanneer beëindiging van de leveringsovereenkomst, en daarmee ook de levering van warmte, leidt tot «aanzienlijk nadeel» voor een andere gebruiker. Gekozen is voor deze vrij ruime term omdat er bij warmtelevering veel verschillende situaties zijn, die niet in één wettelijke bepaling te vatten zijn. Bijvoorbeeld in gevallen waarin warmtesystemen serieel geschakeld zijn bestaat een risico op nadeel voor andere gebruikers, omdat beëindiging van de levering aan een afnemer zou kunnen betekenen dat afnemers verderop in het systeem ook geen warmte meer geleverd krijgen, tenzij de leverancier de infrastructuur dusdanig omlegt dat de levering aan deze afnemers gegarandeerd blijft. Een andere mogelijke situatie is een klein warmtenet met een beperkt aantal aansluitingen, waar een of meerdere opzeggingen leiden tot dusdanige verslechtering van de financiële situatie van de leverancier dat

de warmtelevering aan de overige aangeslotenen in gevaar komt. Beëindiging van de levering door een afnemer mag er niet toe leiden dat andere afnemers verstoken blijven van warmtelevering of hiervoor ineens hogere kosten in rekening gebracht krijgen.

Voor beide uitzonderingen ligt de bewijslast bij de leverancier die de afnemer een onderbouwing moet verschaffen indien hij het verzoek tot beëindiging van de leveringsovereenkomst weigert op grond van een van deze twee uitzonderingsmogelijkheden. De leverancier bepaalt dus of de uitzonderingsmogelijkheden van toepassing zijn en verstrekt de verzoevende afnemer een volledige onderbouwing indien hij zich beroept op een van de uitzonderingsgronden. Mede op grond van reacties op de consultatie van dit voorstel, is deze motiveringsplicht verankerd in artikel 3c.

Verder is voorzien in overgangsrecht voor overeenkomsten die zijn gesloten voordat deze wijziging in werking treedt. Dit overgangsrecht houdt in dat op reeds gesloten overeenkomsten het nu geldende regime van toepassing blijft. Leveringsovereenkomsten hebben thans veelal een lange looptijd en op basis van die looptijd zijn investeringsbeslissingen genomen en investeringsverplichtingen aangegaan door leveranciers. Indien de bovengenoemde wijzigingen ook op deze overeenkomsten van toepassing zouden zijn, worden de betreffende leveranciers hierdoor onevenredig benadeeld. Derhalve is gekozen voor eerbiedigende werking ten aanzien van die overeenkomsten.

Uit de evaluatie is verder gebleken dat afnemers in bepaalde gevallen een hoog bedrag moeten betalen als zij hun leveringsovereenkomst opzeggen. Voor afnemers kan onduidelijk zijn of dit bedrag dient ter dekking van de feitelijke kosten voor het afsluiten van de aansluiting of dat sprake is van een dekking van het investeringsrisico door leveranciers. Door de regulering met een maximumprijs op basis van de feitelijke afsluitkosten wordt inzichtelijk of de gevraagde bijdrage de feitelijke kosten overstijgt en wordt een eventuele risicodekking zichtbaar.

Een aantal partijen heeft bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel betoogd dat afsluiting niet meer mag kosten dan de kosten die de leverancier maakt voor de werkzaamheden voor fysieke afsluiting. Het kabinet vindt het echter in beginsel toelaatbaar om in het geval van een contract met een bepaalde looptijd een opzegvergoeding op te nemen voor de situatie waarin een afnemer tussentijds het contract wil opzeggen. Bij het rondkrijgen van de business case maakt de leverancier een raming op basis van een bepaald aantal afnemers. Het vertrek van een afnemer kan een grote impact hebben op de levensvatbaarheid van het project, vooral bij kleinschalige projecten. Het is niet onredelijk dat een leverancier een financiële prikkel inbouwt waardoor opzeggen voor de afnemer minder voordelig is. Dit is bij vele overeenkomsten voor bepaalde tijd gebruikelijk.

Als gevolg van artikel 6:230m van het BW bevat een overeenkomst de voorwaarden voor opschorting of beëindiging daarvan. Een overeenkomst zal derhalve moeten bepalen welke voorwaarden gelden indien een afnemer zijn overeenkomst wil opzeggen. Hieronder valt ook de in het voorgaande genoemde opzegvergoeding en indien een dergelijke vergoeding niet in de overeenkomst of de daarbij behorende voorwaarden is vermeld kan de leverancier daar geen beroep op doen.

Als over het innen van een dergelijke bijdrage een geschil ontstaat, kan dit aan de rechter worden voorgelegd. Uit jurisprudentie volgt dat deze bijdragen aan rechterlijke toetsing onderhevig zijn, waarbij de rechter

onder meer rekening houdt met de onderlinge positie van partijen en de gedane investeringen⁴.

Het kabinet is van mening dat met deze bescherming een goede balans bestaat tussen de belangen van afnemers en leveranciers en dat daarmee recht wordt gedaan aan de grote diversiteit aan gevallen die het betreft. Hiermee wordt geborgd dat afnemers hun contract kunnen opzeggen, dat afnemers hiervoor een afsluittarief betalen die gerelateerd is aan de werkelijke kosten voor afsluiten en dat leveranciers bij contracten met een bepaalde duur een opzegbedrag kunnen vragen waarmee de investeringsrisico's van leveranciers worden beschermd en waarbij tegelijkertijd afnemers voldoende (rechterlijke) bescherming genieten.

4.6 Ruimte voor variatie in leveringstarieven

Afnemers hebben op dit moment geen enkele keuzevrijheid in tarieven. Zij zitten zowel vast aan een monopolist als aan één aangeboden tarief. Het aanbieden van meer variatie in afnemercontracten zou met het oog op het bieden van keuzemogelijkheden aan afnemers, het stimuleren van energiebesparing en het stimuleren van innovatieve producten en diensten positieve impulsen kunnen geven. Het zou ook meer recht kunnen doen aan de variatie in warmtelevering (verschillende soorten warmtebronnen, grote en kleine warmtenetten, verschillende temperatuurniveaus etc.) en kan leveranciers meer zekerheid bieden over hun bedrijfsvoering.

De Warmtewet staat daar op dit moment aan in de weg. Daarin is geregeld dat de warmteleverancier voor de levering van warmte niet meer in rekening mag brengen dan de maximumprijs voor warmte. De leverancier mag wel een lager tarief in rekening brengen. De maximumprijs wordt bovendien jaarlijks bijgesteld. Verder is in de Warmtewet bepaald dat een leverancier zich onthoudt van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid jegens zijn verbruikers. Dit betekent dat de leverancier geen verschillende tarieven mag hanteren bij zijn verbruikers als daar geen gerechtvaardigde reden voor is.

Leveranciers ervaren de Warmtewet als belemmerend omdat er vanwege de non-discriminatie bepaling van artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet slechts in beperkte mate gevarieerd kan worden in de tarieven. Op grond van dit artikel moet een leverancier zich immers onthouden van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid jegens zijn verbruikers. Hierdoor wordt de huidige tariefsystematiek door leveranciers als een keurslijf ervaren. Vanuit de leveranciers bestaat juist de roep om meer te mogen variëren. Bovendien beperkt de jaarlijkse vaststelling van de maximumprijs, die gebaseerd is op de gasprijs, de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie. Een voorbeeld hiervan is dat het voor een leverancier op dit moment niet mogelijk is om een vast tarief, dat onder de maximumprijs ligt, voor meerdere jaren aan te bieden. Hierbij loopt hij immers het risico dat door daling van de gasprijs blijkt dat het tarief dat oorspronkelijk onder het maximum lag, in een van de volgende jaren plotseling boven het maximum uitkomt en daarmee in strijd is met de wet.

Dit wetsvoorstel beoogt leveranciers, binnen strikte voorwaarden, in de gelegenheid te stellen om tarieven aan te bieden naast en in afwijking van het wettelijke maximumtarief. De leverancier is dus verplicht om bij het aangaan van een overeenkomst of vernieuwing van een bestaande

⁴ Bijvoorbeeld: HR 10 juli 2012, LJN: BQ9854 (Ronde Venen/Stedin) en Hoge Raad 21 juni 1991, NJ 1991, 742.

overeenkomst de afnemer in ieder geval een tarief aan te bieden dat niet hoger is dan het wettelijke maximumtarief. Gezien het feit dat er in de warmtemarkt sprake is van gebonden afnemers wordt het aanbieden van leveringstarieven die afwijken van de standaard (met kans op hogere warmterekening) alleen toegestaan indien de desbetreffende afnemer hier vrijwillig en op basis van volledige transparantie voor kiest.

Het kabinet beoogt hiermee meer keuzevrijheid voor afnemers te realiseren en de creativiteit in de sector te stimuleren, waardoor de ontwikkeling van nieuwe initiatieven voor collectieve warmtelevering bevorderd wordt. Vanuit de praktijk is aangegeven dat onder meer behoefte bestaat aan het aanbieden van de volgende tariefsoorten (niet-limitatieve opsomming):

- de klant krijgt de mogelijkheid om de vaste kosten voor een aantal jaar af te kopen en betaalt vervolgens alleen een variabel tarief;
- het tarief (variabel en/of vast) wordt voor meerdere jaren vastgesteld, of
- lagere vaste kosten en een hoger variabel tarief (en vice versa).

Gezien de voorwaarde dat een afnemer altijd kan kiezen voor het wettelijke maximumtarief, verwacht het kabinet dat het toestaan van tariefdifferentiatie leidt tot tariefvoorstellen die aantrekkelijk zijn voor afnemers. Het kan echter wel voorkomen dat er tarieven ontstaan die hoger zijn dan de maximumprijs. Het risico bestaat dat de klant ergens voor kiest waar hij later spijt van krijgt omdat het toch niet voordelig blijkt te zijn. Zeker als er veel verschillende pakketten worden aangeboden, kan het voor de klant onoverzichtelijk zijn. De leverancier moet de klant dan ook vooraf heel goed informeren over de consequenties van zijn keuze en het moet voor hem duidelijk zijn dat hij ook voor de maximumprijs kan kiezen. Het moet voor de klant ook volledig duidelijk zijn of, en zo ja wanneer, hij op een later moment opnieuw kan kiezen voor de maximumprijs.

In het consumentenrecht is al een groot aantal bepalingen opgenomen ter bescherming van de consument. Deze zijn ook van toepassing op warmteleveranciers. Zo is bijvoorbeeld al geregeld dat een consument een bedenktijd van 14 dagen heeft. ACM is op grond van de «Wet handhaving consumentenbescherming» toezichthouder op het consumentenrecht. ACM heeft hier tot nu toe nog niet actief toezicht op gehouden bij warmteleveranciers omdat het om een monopolist gaat die slechts één tarief hanteert. Deze regels worden echter belangrijker als de warmteleverancier meerdere pakketten gaat aanbieden. In aanvulling op het consumentenrecht bevat dit wetsvoorstel in artikel 5a, tweede lid, een bepaling om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan het aanbod, zoals transparantie-eisen voor leveranciers die beogen te voorkomen dat verbruikers verkeerd of onvoldoende worden voorgelicht en daardoor voor een pakket kiezen dat voor hen niet voordeliger is. Uitgangspunt hierbij is dat voor de consument duidelijk moet zijn dat hij ook voor de maximumprijs kan kiezen en welke consequenties het kan hebben als de consument voor een andere tariefsoort kiest.

Het kabinet vindt het wenselijk dat de sector met dit wetsvoorstel meer ruimte krijgt om de aantrekkelijkheid van collectieve warmtelevering als product te vergroten en nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Tegelijkertijd blijven de leveranciers monopolisten en om die reden zijn nadere voorwaarden aan deze nieuwe bevoegdheid gewenst. Het is voor alle partijen van belang dat er geen wirwar van onoverzichtelijke product- en tariefaanbiedingen ontstaat, omdat dit potentieel een averechts effect kan hebben en de aantrekkelijkheid van en het vertrouwen in het product kan

verminderen. De nadere voorwaarden worden in de onderliggende regelgeving bij deze wet verder uitgewerkt.

Het non-discriminatiebeginsel van artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet voorkomt dat tussen verbruikers onderscheid wordt gemaakt op basis van ongerechtvaardigde gronden. Deze bepaling werkt ook door in tariefstelling door leveranciers. Het dwingt leveranciers om gelijke gevallen op dezelfde wijze te behandelen, tenzij een onderscheid tussen gelijke gevallen objectief gerechtvaardigd kan worden. Dit is van belang bij monopolie-situaties, omdat een gebonden verbruiker niet kan switchen naar een andere leverancier. Hij zit als het ware vast in deze situatie en daarom is het van belang dat expliciet wordt gewaarborgd dat hij op eerlijke wijze wordt behandeld door de monopolist.

Het is wenselijk om de non-discriminatiebepaling in artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet te behouden. In deze bepaling wordt het algemene rechtsbeginsel van het recht op gelijke behandeling geëxpliciteerd voor toepassing op de warmtemarkt en hiermee kunnen excessen bij tariefdifferentiatie worden voorkomen. Om tariefdifferentiatie zoals beoogd in dit wetsvoorstel mogelijk te maken, is evenwel van belang dat de non-discriminatiebepaling ruim wordt uitgelegd. In het kader van de evaluatie van de Warmtewet is voorgesteld om in de regelgeving gevallen op te nemen waar in ieder geval sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid. Ook heeft een aantal partijen in de consultatie de vraag gesteld of het wetsvoorstel wel tot beoogde effecten in de praktijk zal leiden, omdat de non-discriminatiebepaling van artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet niet gewijzigd wordt.

Het aanpassen van de non-discriminatiebepaling en het expliciteren van gevallen waar in ieder geval sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid is echter niet noodzakelijk. De huidige formulering van artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet biedt, indien het artikel voldoende ruim wordt uitgelegd, namelijk al voldoende ruimte om onderscheid te maken.

Artikel 2, vierde lid, van de Warmtewet bepaalt dat een leverancier zich onthoudt van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid jegens zijn verbruikers. In het licht van de vaste jurisprudentie omtrent de toepassing van het gelijkheidsbeginsel past een rechter of een uitvoeringsinstantie het beginsel in twee stappen toe. In de eerste plaats moet worden beoordeeld of er sprake is van een onderscheid. Daartoe moet eerst worden gezien of er sprake is van gelijke gevallen. Als er sprake is van gelijke gevallen moet worden gezien of deze gevallen ongelijk behandeld worden (of er een onderscheid gemaakt wordt). Pas als is vastgesteld dat er sprake is van gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden, is de vraag aan de orde of dit onderscheid gerechtvaardigd is. Bij de beoordeling van de aangedragen rechtvaardiging is daarbij van belang dat een onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

De bewijslast voor het onderbouwen van voorstellen voor tariefdifferentiatie ligt nadrukkelijk bij de leverancier. Het is aan de leverancier om aan te tonen dat er geen sprake is van een onderscheid in gelijke gevallen of dat er goede (objectieve) gronden zijn waarmee kan worden gerechtvaardigd dat sprake is van een onderscheid.

Wanneer kan worden aangetoond dat twee gevallen op grond van objectieve gronden niet gelijk zijn dan komt de beoordelende instantie niet toe aan de vraag of er sprake is van een onderscheid en of dit onderscheid gerechtvaardigd is. Het kabinet kan zich goed voorstellen dat er gronden zijn om te stellen dat bij warmtelevering in meerdere situaties, waarbij de groep verbruikers duidelijk te onderscheiden is van de overige

verbruikers van de leverancier, sprake is van gevallen die niet gelijk zijn. Zonder limitatief te zijn worden hier een paar voorbeelden genoemd:

- de warmte die wordt geleverd is afkomstig van verschillende soorten productie-installaties; aan de productie van warmte met behulp van een gasinstallatie hangt bijvoorbeeld een ander kostenplaatje dan aan de productie van warmte door middel van een WKO-installatie;
- woningen van verbruikers bevinden zich in dezelfde straat, maar de ene woning bevindt zich in een appartementencomplex en de andere is een eengezinswoning waardoor er andere kosten gepaard gaan met de levering van warmte, of
- woningen van verbruikers bevinden zich in twee verschillende wijken die op verschillende momenten aangelegd zijn en waarbij de netten duidelijk afgebakend zijn.

Wanneer er sprake is van gelijke gevallen en de leverancier in de tarieven een onderscheid maakt tussen deze gevallen, is dit toegestaan indien dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Het is aan de uitvoeringsinstantie en vervolgens aan de rechter om deze door de leverancier aangedragen gronden te toetsen. Beoordeeld moet worden of deze gronden de inbreuk op het gelijkheidsbeginsel objectief kunnen rechtvaardigen. Een voorbeeld van een situatie waarin naar mening van het kabinet sprake kan zijn van een objectief gerechtvaardigd onderscheid is een situatie waarin een leverancier een pilot wil doen om te onderzoeken of een bepaald tariefaanbod aansluit op de behoefte van afnemers. Dit zou een leverancier vorm kunnen geven door dit aanbod aan slechts een beperkt deel van de afnemers in een (nieuwe) wijk te doen. Dit omdat hij eerst een inschatting in de praktijk wil maken van de effecten voor zowel de afnemers als voor zijn eigen business-case. Dit kan naar het oordeel van het kabinet een rechtvaardiging vormen voor het niet aanbieden van hetzelfde tarief aan andere verbruikers in gelijke omstandigheden. De leverancier moet daarbij een aantal zaken goed onderbouwen zoals wat het doel van de pilot is, waarom hij deze beperkte groep afnemers heeft geselecteerd, hoe hij het succes van de pilot meet, wat hij met de resultaten van de pilot gaat doen etc.

Andere mogelijke voorbeelden betreffen woningen uit verschillende bouwjaren in dezelfde straat of wijk die op een ander moment aangesloten worden op het warmtenet of situaties waarbij de warmtevoorziening voor een groep (bestaande) verbruikers in zijn geheel wordt gewijzigd, zoals tijdens een renovatie.

4.7 Afleversets

Een afleverset vormt de verbinding tussen het centrale warmtenet van een warmteleverancier en de binneninstallatie van een afnemer (individuele afleverset) of tussen het centrale warmtenet en het in pandig leidingstelsel (collectieve afleverset). Het vormt een essentieel onderdeel van de infrastructuur die benodigd is om afnemers aan te sluiten op een warmtenet. In dit voorstel is vastgelegd dat het installeren en onderhouden van een afleverset voorbehouden blijft aan de warmteleverancier. Dit geldt zowel voor een individuele als een collectieve afleverset. Anderen dan de leverancier, of installateurs in opdracht van de leverancier, zijn niet bevoegd om deze activiteiten uit te voeren. Hier liggen twee hoofdoverwegingen aan ten grondslag, te weten de borging van de veiligheid van afnemers en het garanderen van een goed functionerend warmtenet.

In beginsel streeft het kabinet naar het voorkomen van marktregulering als gevolg waarvan de keuzevrijheid van consumenten wordt ingeperkt en positieve effecten die gepaard gaan met goed werkende markten, zoals

lagere prijzen en innovatief vermogen, niet materialiseren. Dit geldt ook voor de markt voor afleversets en het feit dat de markt vooralsnog niet wordt vrijgegeven is dan ook de uitkomst van een afweging waarbij ook de potentiële voordelen van een vrije markt zijn meegenomen.

Een aantal afnemers en installateurs heeft aangegeven voorstander te zijn van een vrije markt voor afleversets, omdat er dan keuzevrijheid voor installateur en afleverset ontstaat. Hierdoor ontstaat er ruimte voor afnemers om bewust te kiezen voor een afleverset die het beste past bij hun wensen en zal de toegenomen concurrentiedruk onder leveranciers van afleversets resulteren in lagere prijzen. Vrijgeven van de markt zou een manier zijn om tegemoet te komen aan het door afnemers geuite bezwaar dat leveranciers geregeld een te hoge prijs in rekening brengen voor de huur en onderhoud van afleversets. Een vrijgegeven markt zou bovendien het innovatief vermogen kunnen versterken. Daarentegen zouden in een vrije markt de schaalvoordelen, zoals deze nu worden bereikt door grootschalige inkoop door warmteleveranciers, mogelijk kleiner zijn. Als het effect van de huidige schaalvoordelen groter is dan het drukkende effect dat uitgaat van toegenomen concurrentiedruk, dan kan het ook zo zijn dat afnemers een hogere prijs moeten betalen voor een afleverset.

Het kabinet is zich er echter bewust van dat afleversets goederen zijn die, indien zij niet deugdelijk worden geïnstalleerd of onderhouden, potentieel gevaarlijk kunnen zijn. Het gaat immers om transport van water met een zeer hoge temperatuur in een hoofdzakelijk huiselijke omgeving. Er is een aantal gevallen bekend van lekkages waarbij een aanzienlijke hoeveelheid heet water vrij is gekomen. Gegeven het feit dat er op dit moment onvoldoende zicht bestaat op de risico's die zich kunnen voordoen als andere partijen dan de leverancier of de installateurs aan wie door hen een opdracht wordt verleend, de vrijheid krijgen afleversets te installeren of onderhouden, kiest het kabinet ervoor deze verantwoordelijkheid vooralsnog exclusief neer te leggen bij de leveranciers.

De tweede motivering om de verantwoordelijkheid voor de installatie en het onderhoud van afleversets bij de leverancier te leggen, volgt uit de rol die de afleverset speelt in de systeemoptimalisatie van de warmte-infrastructuur. Ondeugdelijk geïnstalleerde of onderhouden afleversets kunnen nadelige gevolgen hebben voor andere afnemers en het functioneren van het systeem in zijn geheel. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat er in een warmtenet sprake is van een retourstroom, waarmee een warmtenet zich onderscheidt van bijvoorbeeld het elektriciteits- of gasnet. Waar een leverancier een prikkel ervaart om de afleverset op een zo optimaal mogelijke manier in te regelen, is deze prikkel voor individuele afnemers minder sterk aanwezig, temeer omdat deze niet altijd direct nadeel ondervinden van een niet optimaal afgestelde afleverset.

Het garanderen van een optimaal functionerend warmtenet is de verantwoordelijkheid van de leverancier. Deze moet er daarom vanuit kunnen gaan dat alle componenten die van invloed zijn op het functioneren van het warmtenet naar behoren zijn geïnstalleerd en onderhouden. Door de verantwoordelijkheid van de afleverset bij de leverancier te leggen, kan deze hier invulling aan geven en draagt deze de consequenties indien de installatie of onderhoudsplicht niet naar behoren wordt ingevuld. Doordat de leverancier verantwoordelijk is voor alle op het warmtenet aangesloten afleversets kan deze ook op grotere schaal in een keer nieuwe, efficiëntere afleversets installeren wanneer deze op de markt komen en als gevolg van dit schaalvoordeel het functioneren van het warmtenet verder optimaliseren.

In reactie op de consultatie hebben meerdere partijen opmerkingen gemaakt over het monopolie van de leveranciers voor de afleversets. Deze opmerkingen bevatten zowel argumenten voor als tegen het monopolie in de wet. Een eenduidig beeld ontstaat hieruit niet, noch over de risico's noch over de voordelen voor prijsvorming en innovatie als de markt vrijgegeven zou worden. Op grond hiervan houdt het kabinet vast aan de huidige situatie.

Een andere manier om tegemoet te komen aan de klachten van afnemers over de prijzen die leveranciers in rekening brengen voor afleversets, is het invoeren van tariefregulering. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Volgens de huidige Warmtewet mogen de leveranciers de redelijke kosten voor het beschikbaar stellen van een afleverset in rekening brengen. Hier is veel kritiek op gekomen. Het blijkt voor zowel de geschillencommissie als de toezichthouder ACM heel lastig te toetsen of de kosten redelijk zijn. Het uitgangspunt bij de beoordeling van een redelijke prijs door de toezichthouder zijn de «gemaakte kosten» in het individuele geval. Dit stuit op problemen in de uitvoering en handhaving. De «gemaakte kosten» zijn in de meeste gevallen niet eenduidig te bepalen, waardoor handhaving niet kan plaatsvinden. Voor de bepaling van «gemaakte kosten» is ten eerste een eenduidige definitie nodig welke kosten precies meegenomen moeten worden. Die eenduidige definitie is niet te geven omdat dit per situatie kan verschillen. Ten tweede moeten die kosten ook eenduidig uit de administratie te halen zijn. Dit is vaak het grootste probleem, omdat die kosten vaak niet apart geregistreerd worden. Toezicht op basis van een redelijke prijs leidt daarom niet tot effectief toezicht. De gebruiker blijft in de meeste gevallen onbedoeld onbeschermd.

Omdat de redelijkheid van de prijs van de afleverset niet afdoende kan worden getoetst wordt de afnemer onvoldoende beschermd. Het kabinet is om deze reden, en gezien de hierboven onderbouwde keuze om vast te houden aan het monopolie van leveranciers op het beschikbaar stellen van een afleverset aan gebruikers, van mening dat het instellen van een wettelijke maximumtarief voor een afleverset een goede en wenselijke manier is om de afnemer te beschermen. Met een maximumtarief (gebaseerd op gemiddelde kosten of een andere referentie) zijn uitvoering en handhaving veel minder problematisch. Belangrijke verschillen met een redelijke prijs in een individueel geval zijn dat de «discussie» over het maximumtarief vooraf wordt gevoerd, dat ACM niet gebonden is aan de informatie van leveranciers om het maximumtarief te bepalen, en dat de maximumtarieven vooraf vastliggen hetgeen leidt tot effectiever toezicht en beschermde gebruikers. Een ander relevant verschil met de «redelijke kosten» benadering is dat bij een maximumtarief meer vrijheid is om andere gegevens dan van een specifieke leverancier te gebruiken voor een objectieve vaststelling van het tarief. Het resultaat hiervan zijn maximumprijzen die vooraf vaststaan en gelijk zijn bij alle leveranciers. Gebruikers weten van te voren wat hun rechten zijn en bij klachten kan de geschillencommissie en ACM snel handhaven, omdat er een vastgelegde norm is. Ook de leverancier heeft bij voorbaat zekerheid over inkomsten. ACM betreft belanghebbenden waaronder leveranciers en afnemersorganisaties bij de besluitvorming over de maximumtarieven. De leveranciers en de afnemersorganisaties kunnen in bezwaar gaan op het besluit van de maximumtarieven. Hun rechten zijn derhalve ook geborgd.

Er zijn grote prijsverschillen tussen verschillende categorieën afleversets. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan verschillen tussen verschillende categorieën individuele en collectieve afleversets, zoals afleversets die alleen geschikt zijn voor ruimteverwarming, afleversets die alleen geschikt zijn voor verwarming van tapwater en afleversets die geschikt zijn voor zowel ruimteverwarming als verwarming van tapwater. Daarnaast kunnen de verschillende categorieën afleversets beschikken over een of meerdere

aanvullende functionaliteiten. Ook dit kan een prijsverschil rechtvaardigen. Dit wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid om verschillende maximumtarieven vast te stellen.

Voor alle categorieën individuele en collectieve afleversets kan met behulp van een referentiesituatie een maximumtarief worden vastgesteld. De maximumtariefsystematiek biedt voorts de mogelijkheid om eventuele aanvullende functionaliteiten, zoals bijvoorbeeld een warmtewisselaar, elektronische regelelektronica bij warm tapwater, CW-waarde hoger dan 4 bij warm tapwater, vermogen en levering van koude bij WKO installaties, te verwerken in het bij de afnemer in rekening te brengen tarief. Op deze manier ontstaat een afgebakend aantal verschillende maximumtarieven. Dit biedt de gewenste duidelijkheid voor zowel de leverancier als de gebruiker, waarmee geschillen, handhavingsverzoeken en juridische procedures worden voorkomen. Als er toch een geschil ontstaat, kan de geschillencommissie in individuele gevallen toetsen of de door de leverancier in rekening gebrachte kosten voor de afleveret vallen binnen de kaders van de maximumtariefsystematiek. Omdat de markt zich zal ontwikkelen en prijzen zullen veranderen zullen de maximumtarieven periodiek opnieuw moeten worden vastgesteld.

Omdat invoering van een maximumtarief voor afleversets een nieuw element in de tariefregulering is, worden de (gemiddelde) werkelijke kosten gebruikt als maatstaf voor het vaststellen van het maximumtarief, zoals in de paragraaf over tariefregulering is toegelicht.

4.8 Verantwoordelijkheid voor in pandige warmtenetten

In situaties van blokverwarming waarbij warmte door een externe warmteleverancier via het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar geleverd wordt aan gebruikers zijn knelpunten gesignaleerd met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van deze in pandige warmtenetten. De externe warmteleverancier is in deze gevallen op grond van de Warmtewet verantwoordelijk voor de levering van warmte en het uitkeren van storingscompensatie indien deze levering onderbroken wordt. Daarmee werd de externe warmteleverancier indirect verantwoordelijk gesteld voor het onderhoud van het in pandig leidingstelsel. De externe warmteleverancier is echter niet de eigenaar van het in pandig leidingstelsel en de individuele aansluiting van de gebruiker daarop, en uit dien hoofde niet bevoegd om onderhoud te plegen aan het in pandig leidingstelsel en de individuele aansluiting van de gebruiker daarop. De warmteleverancier was afhankelijk van de bereidheid van de gebouweigenaar om te komen tot afspraken over het onderhoud van het in pandig leidingstelsel en de individuele aansluiting van de gebruiker daarop en de verantwoordelijkheid voor de kosten daarvan. Gebouweigenaren bleken daar in de praktijk veelal niet toe bereid en de in de Warmtewet ingebouwde prikkel in de vorm van de regeling voor storingscompensatie werd door gebouweigenaren niet gevoeld omdat zij de kosten van storingscompensatie in het geval van storingen in het in pandig leidingstelsel en de individuele aansluiting van de gebruiker daarop niet dragen.

Om aan deze onwenselijke situatie een einde te maken is de gebouweigenaar als partij opgenomen in de Warmtewet. De gebouweigenaar die eigenaar is van een in pandig leidingstelsel dat wordt gebruikt voor de levering van warmte aan gebruikers en de individuele aansluiting van de gebruiker daarop, wordt verantwoordelijk gesteld voor het onderhoud van dit net en deze aansluiting. Daarmee is de gebouweigenaar ook verantwoordelijk voor de kosten die gepaard gaan met dit onderhoud. Dit is het in dit wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt. Wel is tevens bepaald

dat het de gebouweigenaar en de leverancier vrij staat om hier andere afspraken over te maken.

In situaties waarin een verbruiker woont of gevestigd is in een complex dat wordt verwarmd door warmte geleverd door een externe warmteleverancier levert de externe warmteleverancier die warmte veelal aan de verbruiker via het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. De verbruiker is in dat geval niet zelf aangesloten op het warmtenet van de leverancier, maar op het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. Wanneer deze verbruiker wil worden afgesloten moet er een afsluiting plaatsvinden van het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar, niet van het warmtenet van de leverancier. Het verzoek om afsluiting van het warmtenet wordt echter gericht aan de leverancier waarmee de verbruiker een warmteleveringsovereenkomst heeft. De gebouweigenaar is geen partij bij de warmteleveringsovereenkomst tussen de verbruiker en de warmteleverancier. De leverancier is, tenzij hij hierover met de gebouweigenaar afspraken heeft gemaakt, niet bevoegd om het gebouw binnen te gaan en de binneninstallatie van de verbruiker af te sluiten van het inpandig leidingstelsel.

Om te verzekeren dat een verbruiker ook in deze gevallen kan worden afgesloten wordt in het voorstel (artikel 3d) geregeld dat de gebouweigenaar verplicht is medewerking te verlenen aan het verzoek van een leverancier om een verbruiker af te sluiten, die is aangesloten op het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. In artikel 4a wordt voorts geregeld dat, indien de gebouweigenaar zelf de afsluiting verzorgt waar de leverancier om heeft verzocht, de leverancier de vergoeding die hij daarvoor in rekening heeft gebracht bij de verbruiker, betaalt aan de gebouweigenaar. Het gaat hierbij om een door de ACM vastgesteld tarief.

Eén van de gesignaleerde knelpunten bij de verantwoordelijkheid voor inpandige warmtenetten en de individuele aansluiting van de verbruiker daarop is de betaling van storingscompensatie. Wanneer een leverancier opdraait voor het betalen van storingscompensatie voor storingen die zich voordoen in het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar en de individuele aansluiting van de verbruiker daarop mist de storingscompensatieregeling zijn doel. De regeling is immers met name bedoeld om beheerders van warmtenetten een financiële prikkel te geven om het door hen beheerde net en aansluitingen daarop op orde te houden en de leverancier is in dit geval niet de beheerder van het net en de individuele aansluitingen daarop waar de storing zich voordoet. Het ligt in dit geval voor de hand om de prikkel die met de storingscompensatieregeling beoogd wordt te verplaatsen naar de beheerder van het inpandig leidingstelsel en de daaraan verbonden individuele aansluitingen: de gebouweigenaar. Tegelijkertijd is het voor de verbruiker niet duidelijk waar een storing zich voordoet en moet worden voorkomen dat de verbruiker van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Om deze reden wordt in de wet het uitgangspunt gehandhaafd dat de verbruiker storingscompensatie ontvangt van de leverancier, maar wordt tevens bepaald dat, indien zich een storing voordoet in het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar of de individuele aansluiting van de verbruiker daarop, de gebouweigenaar verplicht is de kosten te vergoeden van de compensatie, die de leverancier als gevolg van de storing in het inpandig leidingstelsel van de gebouweigenaar moet uitkeren aan de verbruikers. Ook hier staat het de leverancier en de gebouweigenaar vrij om andere afspraken te maken over het dragen van de kosten voor storingscompensatie bij een storing in een inpandig leidingstelsel of de individuele aansluiting van de verbruiker daarop. In het geval de gebouweigenaar het onderhoud van het inpandig leidingstelsel en de individuele aansluiting van de verbruiker daarop bijvoorbeeld heeft

uitbesteed aan de leverancier, ligt het voor de hand dat de leverancier ook de kosten voor de compensatie van een storing niet op de gebouweigenaar kan verhalen.

4.9 Veiligheid

Verschillende afnemers hebben melding gemaakt van zorgen over de veiligheid van collectieve warmtelevering. Onder meer uit de evaluatie is gebleken dat er lekkages kunnen optreden in warmtenetten en de binneninstallatie. Hierop is een korte verkenning door een onderzoeksbureau uitgevoerd. De resultaten van deze verkenning worden gepubliceerd op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Deze verkenning heeft aangetoond dat er lekkages voorkomen van verschillende omvang, op verschillende plekken in het zowel het warmtenet van de leverancier als de binneninstallatie van de gebruiker en door verschillende oorzaken. Bij lekkages in de binneninstallatie vindt de lekkage vaak zijn oorzaak in de geschiktheid van het materiaal dat is gebruikt voor de binneninstallatie en onjuist onderhoud. Het aantal grote lekkages is evenwel gering.

In artikel 4 van de Warmtewet is reeds bepaald dat de leverancier al hetgeen redelijkerwijs in zijn vermogen ligt in het werk stelt om afsluiting dan wel onderbreking van de levering van warmte te voorkomen, of indien een onderbreking van de levering van warmte optreedt, deze zo snel mogelijk te verhelpen. Hiermee is de verantwoordelijkheid van de leverancier voor het onderhoud, en daarmee de veiligheid, van het Warmtenet geborgd. De resultaten van de verkenning die is uitgevoerd door het onderzoeksbureau geeft geen aanleiding om hier aanpassingen in te doen.

In de Warmtewet wordt, evenals bij elektriciteit en gas, het uitgangspunt gehanteerd dat de binneninstallatie onder de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar van de onroerende zaak valt. De uitgevoerde verkenning geeft geen aanleiding om af te stappen van dit uitgangspunt. Wel wordt, om de veiligheid van de binneninstallatie te vergroten, in het voorstel een verplichting opgenomen voor de leverancier om in de leveringsovereenkomst de eisen op te nemen waar de binneninstallatie van een gebruiker moet voldoen. De leverancier is, omdat hij beschikt over de relevante technische informatie over de geleverde warmte (zoals de temperatuur en de druk waaronder deze geleverd wordt), het best in staat om aan te geven aan welke eisen de binneninstallatie van de gebruiker moet voldoen om een veilig verbruik van warmte te borgen. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de onroerende zaak van de gebruiker zelf om ervoor te zorgen dat de binneninstallatie aan deze eisen voldoet.

Het uitgangspunt dat de eigenaar van een warmtenet verantwoordelijk is voor het onderhoud, en daarmee de veiligheid, van het warmtenet is ook van toepassing op gebouweigenaren die eigenaar zijn van een in pandig leidingstelsel waarmee warmte wordt doorgeleverd aan gebruikers. Dit uitgangspunt wordt, zoals beschreven in paragraaf 4.8, met dit wetsvoorstel vastgelegd in de Warmtewet.

Verder is de afleverset een plek waar veel lekkages optreden. In dit wetsvoorstel blijven de leveranciers verantwoordelijk voor installatie en onderhoud van de afleverset. De leverancier zal dus door voldoende onderhoud lekkages in de afleverset moeten voorkomen. Dit ligt slechts anders wanneer de gebruiker zelf eigenaar is van de afleverset, in dat geval is de gebruiker zelf verantwoordelijk voor het onderhoud en de veiligheid van de afleverset.

Verdere verbetering van de veiligheid van het warmtesysteem zou zijn beslag moeten krijgen buiten de Warmtewet. Te denken valt aan richtlijnen vanuit de sector voor het ontwerp, installatie en beheer van binneninstallaties die geschikt zijn voor aansluiting op een warmtenet. Dit past bij bestaande ISSO richtlijnen die hiervoor uitgebreid moeten worden. Verder is te denken aan opleiding en mogelijk een vrijwillig keurmerk voor installateurs die aan dergelijke installaties werken.

4.10 Meting warmteproductie centrale installatie bij gebouwgebonden blokverwarming

De Warmtewet voorziet in een tariefregulering waarbij wordt uitgegaan van een tarief dat bestaat uit twee onderdelen, een vast deel en een variabel deel. Het variabele deel wordt uitgedrukt in euro per gigajoule (GJ). In situaties van gebouw gebonden blokverwarming, waarin meerdere woon -of bedrijfsruimtes in één gebouw worden verwarmd door een centrale installatie die zich in het gebouw bevindt, produceert de centrale installatie warmte die vervolgens door de leverancier geleverd wordt aan de verbruikers. Dit gebeurt doorgaans met behulp van gas, maar een centrale installatie kan bijvoorbeeld ook hout gestookt zijn. Het kan ook voorkomen dat meerdere gebouwen verwarmd worden door een centrale installatie die zich bevindt in één van deze gebouwen of een gebouw of bouwwerk dat zich in de nabije omgeving van de te verwarmen gebouwen bevindt.

Het variabele deel van het tarief wordt door leveranciers berekend door een omrekening van de kosten van de hoeveelheid brandstof (doorgaans m³ gas) die door een centrale installatie wordt gebruikt om warmte (GJ of kW) te produceren. Wanneer er een meter is geplaatst die meet hoeveel warmte een centrale installatie produceert vindt deze omrekening plaats op basis van deze meetgegevens. Wanneer er geen meter is geplaatst moet een omrekening van brandstof naar warmte plaatsvinden die rekening houdt met de kwaliteit van de brandstof en het brandstofrendement van de betreffende centrale installatie. In de praktijk blijkt dat, wanneer niet wordt gemeten hoeveel warmte er wordt geproduceerd door de centrale installatie, er geregeld discussie ontstaat over de mate waarin rekening wordt gehouden met mogelijke inefficiëntie van de ketel. ACM adviseert leveranciers die niet kiezen voor een meter bij de centrale installatie om dit probleem te ondervangen door eenmalig advies in te winnen bij een technisch adviesbureau om de omrekening van gas (m³) naar warmte (GJ of kW) correct te bepalen. Dit laat echter onverlet dat de efficiëntie van de centrale installatie minder kan worden of kan verbeteren als gevolg van onderhoudswerkzaamheden.

Omwille van transparantie en om te voorkomen dat leveranciers en verbruikers discussie moeten voeren over de correcte omrekening naar de hoeveelheid geproduceerde warmte is in dit voorstel voor situaties van gebouw gebonden blokverwarming een verplichting opgenomen voor de leverancier om de hoeveelheid door de installatie geproduceerde warmte daadwerkelijk te meten. Hoewel deze meting in de praktijk doorgaans plaatsvindt in GJ, kan deze meting ook plaatsvinden in kW.

Als gevolg van de uitzondering in het tweede lid van artikel 1a op de beperking van de reikwijdte van artikel 1a is deze verplichting, zoals beschreven in paragraaf 4.1, ook van toepassing op leveranciers die voor het overige zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de Warmtewet.

4.11 Warmtekostenverdeling

In de praktijk is gebleken dat het niet eenvoudig is voor partijen om afspraken te maken over het in rekening brengen van kosten voor de meting van het warmteverbruik bij het gebruik van zogenaamde warmtekostenverdelers. In situaties van blokverwarming wordt regelmatig gebruik gemaakt van warmtekostenverdelers. Dit is het geval wanneer verbruikers geen individuele afleverset met individuele warmtemeter hebben maar zijn aangesloten op een systeem van leidingen waarop op verschillende plaatsen warmtekostenverdelers zijn geplaatst ten behoeve van de verdeling van de kosten van het warmteverbruik. De Warmtewet voorziet in deze situatie niet in een afzonderlijk tarief dat rechtstreeks in rekening kan worden gebracht bij de verbruiker. Wel kan in deze gevallen het door ACM vastgestelde meettarief in rekening worden gebracht (artikel 8, vierde lid). Dit tarief is gebaseerd op het meten van het individueel verbruik met behulp van individuele meters in de gassituatie (de gasreferentie).

De kosten voor het meten van het individuele verbruik met behulp van warmtekostenverdelers zijn over het algemeen hoger dan de kosten voor het meten met behulp van een individuele meter. Indien de leverancier deze kosten niet volledig terug kan verdienen, kiest de leverancier naar alle waarschijnlijkheid voor het verdelen van de warmtekosten met behulp van een kostenverdeelsystematiek, bijvoorbeeld op basis van vierkante meters. Deze keuze is toegestaan op grond van de artikel 9 van de EED richtlijn. De EED richtlijn gaat uit van individuele gebruiksmeters waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Indien dit niet het geval is worden individuele kostenverdelers gebruikt en indien ook dit niet kostenefficiënt is kunnen alternatieve methoden voor de meting van het warmtegebruik worden overwogen.

Het kabinet vindt het echter een onwenselijke ontwikkeling als leveranciers kiezen voor een kostenverdeelsystematiek omdat zij de kosten voor warmtekostenverdelers niet terug kunnen verdienen. De verbruiker wordt met een kostenverdeelsysteem immers geheel niet gestimuleerd om energie te besparen, aangezien ieder inzicht in individueel gebruik ontbreekt. Het wetsvoorstel beoogt zodoende te regelen dat de kosten voor warmtekostenverdelers doorberekend kunnen worden aan de verbruikers.

Tevens wordt geëxpliciteerd dat de leverancier, wanneer het individueel verbruik van de verbruiker inzichtelijk wordt gemaakt met behulp van een warmtekostenverdeelsystematiek, aan de verbruiker de redelijke kosten voor het berekenen van het warmteverbruik door middel van een kostenverdeelsystematiek in rekening mag brengen. Eerder werden deze kosten geschaard onder het tarief voor meting met behulp van een individuele meter.

4.12 Correctiefactoren

Individueel verbruik van een verbruiker dat is gemeten door middel van een individuele meter, warmtekostenverdelers of een warmtekostenverdeelsystematiek geeft in de praktijk niet altijd accuraat het warmteverbruik van de verbruiker weer wanneer de verbruiker woont in een appartementengebouw. Een appartement op de hoek van de bovenste etage van een gebouw verbruikt meer warmte dan een woning die gelegen is op de middelste etage van een gebouw. Ook wanneer er door een woning transportleidingen lopen leidt leidingverlies er in de praktijk toe dat, wanneer de buurman aan het stoken is, naastgelegen woningen via

muren, vloeren en plafonds verwarmd worden, zonder dat zij hiervoor hun radiatoren hoeven aan te zetten.

Om het individueel gebruik van een gebruiker dat is gemeten door middel van een individuele meter, warmtekostenverdelers of een warmtekostenverdeelsystematiek te corrigeren aan de hand van de ligging van de woonruimte in een gebouw en de gevolgen van leidingverliezen via transportleidingen konden voor inwerkingtreding van de Warmtewet correctiefactoren worden gebruikt.

Artikel 8a voorzorg echter niet in de mogelijkheid om correctiefactoren toe te passen. Dit artikel is in de wet opgenomen naar aanleiding van een amendement dat tot doel had de meetverplichting uit artikel 9 van de EED richtlijn te implementeren. Dit amendement is voorgesteld en door de Tweede Kamer aangenomen voordat de tekst van de EED richtlijn definitief was vastgesteld. Op het moment dat het amendement werd voorgesteld en aangenomen bevatte artikel 9 van de EED richtlijn nog niet de mogelijkheid om correctiefactoren toe te passen.

Op grond van de uiteindelijke tekst van artikel 9 van de EED richtlijn wordt het gebruik van correctiefactoren niet uitgesloten. Artikel 9, derde lid, van de EED richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om in het geval van appartementengebouwen die zijn aangesloten op stadsverwarming of waar een eigen gemeenschappelijk verwarmingssysteem voor dergelijke gebouwen gangbaar is met het oog op een transparante en accurate berekening van het individuele verbruik, regels in te voeren voor de verdeling van de kosten van het gebruik van warmte. Waar passend bevatten deze regels richtsnoeren voor de wijze waarop de kosten van het gebruik van warmte verdeeld moeten worden.

In het kader van de aanpassingen die in de Warmtewet zijn gedaan voorafgaand aan de inwerkingtreding is afgezien van het opnemen van de mogelijkheid van het toepassen van correctiefactoren. De overweging hierbij was in de eerste plaats dat een groot deel van de warmteverliezen als gevolg van ligging en bij transportleidingen kan worden voorkomen door betere isolatie. Het mogelijk maken van het gebruik van correctiefactoren zou het beter isoleren van gebouwen en transportleidingen kunnen ontmoedigen. Een tweede overweging was dat het energieverbruik van de woning een factor is die verdisconteerd kan worden in de waarde van de woning of de huurprijs van de woning. Tot slot kan een koper of huurder rekening houden met het energieverbruik van een woning op het moment dat hij besluit een woning te kopen of te huren.

Na inwerkingtreding van de Warmtewet is gebleken dat met name in bestaande bouw, en dan in het bijzonder in oudere bestaande bouw, het individueel verbruik van woningen niet voldoende accuraat wordt weergegeven door de gegevens over het individueel verbruik. Zoals hierboven is opgemerkt profiteren centraal gelegen woningen van het stookgedrag van hun burens en stoken laag en hooggelegen woningen extra, maar zijn zij niet de enige die van dit stookgedrag profiteren. In bestaande bouw blijkt het bovendien, mede als gevolg van het niet langer toestaan van het gebruik van correctiefactoren, voor gebouweigenaren moeilijk te zijn om de noodzakelijke isolatiemaatregelen te treffen. Besluitvorming over de isolatie van het gebouw en de daarin gelegen transportleidingen is in appartementengebouwen doorgaans een beslissing die moet worden genomen door de vereniging van eigenaars en is een beslissing die aanzienlijke kosten met zich brengt. Woningeigenaren die, als gevolg van het niet langer mogen toepassen van correctiefactoren, minder warmtekosten betalen zijn daarbij vaak niet bereid om mee te betalen aan deze kosten omdat deze maatregelen voor hen geen

of juist een negatief effect hebben. Een ander gesignaleerd knelpunt is dat huurders van gereguleerde woningen vaak weinig keuze hebben bij het huren van een woning en de factor van het warmteverbruik van de woning niet goed zelf kunnen beïnvloeden.

Om deze redenen wordt de mogelijkheid om correctiefactoren toe te passen alsnog in de wet opgenomen (artikel 8a, vijfde lid). Deze mogelijkheid wordt echter beperkt tot bestaande bouw. Nieuwe gebouwen worden standaard zodanig geïsoleerd dat het gebruik van correctiefactoren overbodig is. Bovendien wordt het toepassen van correctiefactoren niet verplicht. Het is een mogelijkheid waar leveranciers gebruik van kunnen maken, maar waar zij geen gebruik van hoeven te maken.

De correctiefactoren worden door leveranciers vastgesteld met inachtneming van de daarvoor gangbare technische normen, zoals de NEN norm 7440.

4.13 Storingscompensatie

Dit wetsvoorstel beoogt de regeling voor storingscompensatie te verbeteren en meer in lijn te brengen met de compensatieregeling zoals die voor gasnetbeheerders geldt. Een leverancier is op basis van de wet verplicht om een vergoeding uit te keren aan afnemers bij een ernstige storing in de warmtelevering. Het doel van deze bepaling is met name om een prikkel uit te doen gaan voor de beheerder van het warmtenet tot het handhaven van de kwaliteit van de transportdienst.

De huidige regeling voor warmte is gebaseerd op de storingscompensatieregeling voor gas en elektriciteit. De achterliggende gedachte is dat een onderbreking van de levering van gas of elektriciteit als gevolg van een storing in het door de netbeheerder beheerde net, niet leidt tot een directe financiële prikkel voor de netbeheerder om de storing zo snel mogelijk te verhelpen. Het is immers de leverancier die inkomsten mis loopt als gevolg van de leveringsonderbreking, niet de netbeheerder aangezien zijn inkomsten ook tijdens een storing gegarandeerd blijven via de gereguleerde transporttarieven.

Warmteleveranciers hebben erop gewezen dat de compensatieregeling voor hen slechter uitpakt dan voor de gasnetbeheerders. Een wezenlijk verschil tussen een storing bij warmte en bij gas of elektriciteit is dat de inkomsten van de gasnetbeheerder gereguleerd zijn via de transporttarieven. De netbeheerder is daarmee zeker van zijn inkomsten en ervaart vanuit die optiek geen directe financiële prikkel om een storing in zijn net zo snel mogelijk te verhelpen. Bij warmte is dit anders. Bij warmte is de leverancier veelal de eigenaar en beheerder van het net en bij een storing in de levering krijgt de leverancier, behalve het deel vastrecht in het tarief, geen inkomsten uit de warmtelevering. In het geval van een storing ervaart de warmteleverancier dan ook een directe financiële prikkel en is er dus bij gebaat een storing zo snel mogelijk te verhelpen om zo min mogelijk inkomsten mis te lopen.

Dit wetsvoorstel beoogt een wijziging aan te brengen in de compensatieregeling die beter recht doet aan dit fundamentele verschil. Met het invoegen van het vijfde lid, aanhef en onderdeel b, wordt mogelijk gemaakt dat een leverancier jaarlijks één ernstige storing in een warmtenet heeft zonder dat hij verplicht is om compensatie uit te keren. Voorwaarde hierbij is wel dat deze storing binnen 24 uur opgelost is. Bij iedere volgende ernstige storing in hetzelfde net binnen 12 maanden is de

leverancier verplicht om storingscompensatie uit te keren aan de afnemers van dat warmtenet.

Een ander verschil tussen warmtenetten en gasnetten is dat over het algemeen meer tijd nodig is om een storing in een warmtenet te verhelpen dan in een gasnet. Dit heeft onder andere te maken met een aantal verschillende karakteristieken in de netten. Bij warmte is altijd sprake van twee leidingen: een aanvoerleiding en een retourleiding. Bovendien liggen de warmteleidingen dieper in de grond dan gasleidingen en moet er zodoende meer graafwerk verricht worden voor reparatie. Op grond van dit verschil en de genoemde inherente prikkel bij een warmteleverancier om een storing snel te verhelpen, is het kabinet voornemens om in de Warmteregeling de grens waarbij sprake is van een ernstige storing te verhogen naar 8 uur in plaats van de huidige grens van 4 uur.

Op een ander punt wordt de compensatieregeling voor warmte juist weer meer in lijn gebracht met de compensatieregeling voor gas en elektriciteit. Uitgangspunt bij de compensatieregeling is dat de leverancier geen storingscompensatie hoeft te betalen als de oorzaak van de storing niet is gelegen in zijn eigen net of het gevolg is van een extreme situatie die niet aan de leverancier of netbeheerder kan worden toegerekend. Dit betreft een specifieke invulling van het bredere begrip overmacht zoals deze ook wordt gebruikt in artikel 6.3.2, onderdeel b, van de Netcode elektriciteit.

Bij warmtelevering is de leverancier in vrijwel alle gevallen ook de eigenaar en beheerder van het net. Slechts in enkele gevallen is een andere partij dan de leverancier de beheerder van het warmtenet. Voor de gebruiker is ook in deze gevallen de leverancier het enige herkenbare aanspreekpunt. Om deze reden is de leverancier in de wet dan ook de partij die verantwoordelijk is voor uitkering van de compensatie. In het geval de oorzaak van een storing gelegen is in een warmtenet dat wordt beheerd door een netbeheerder die niet tevens de warmteleverancier is, kan de warmteleverancier in het contract met de netbeheerder vastleggen dat de netbeheerder de kosten draagt van de door de leverancier aan gebruikers betaalde storingscompensatie.

De warmteleverancier is op dit moment ook verplicht compensatievergoeding uit te betalen als de oorzaak van de storing niet is gelegen in zijn warmtenet of het warmtenet van de netbeheerder. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderbreking van de levering van elektriciteit of gas als gevolg waarvan er met behulp van de productie installatie van de leverancier geen warmte kan worden opgewekt. Warmteleveranciers kunnen zich niet goed, of slechts tegen zeer hoge kosten, indekken tegen de risico's van storingen die niet door hen zijn veroorzaakt. Het doorberekenen van de kosten die gepaard gaan met het afdekken van het risico leidt tot een stijging van het tarief en is niet altijd mogelijk als gevolg van de door de Warmtewet voorgeschreven maximumprijs. Een aantal partijen heeft gemeld vanwege de compensatievergoeding niet meer in te tekenen op nieuwe projecten omdat de marges bij deze projecten relatief laag zijn en één ernstige storing kan zorgen dat het rendement op het project verdwijnt. De huidige regeling bemoeilijkt hierdoor ook de financiering van investeringen in warmteprojecten.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de leverancier geen compensatie hoeft uit te keren als de oorzaak van de storing niet gelegen is in het warmtenet van de warmteleverancier of de netbeheerder of het gevolg is van een extreme situatie die niet aan de leverancier of netbeheerder kan worden toegerekend. Ook wanneer de oorzaak van de storing is gelegen in de productie-installatie van een warmteproducent, of de leidingen,

installaties en hulpmiddelen strekkend tot toe- of afvoer van warmte aan het warmtenet van de warmteleverancier gelegen in een gebouw of werk van een warmteproducent, bestaat er, naar analogie met de regeling voor gas en elektriciteit, geen plicht tot het betalen van storingscompensatie. Op dit uitgangspunt wordt één uitzondering gemaakt, namelijk wanneer de oorzaak van de storing is gelegen in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. Zoals omschreven in paragraaf 4.8 van dit algemeen deel kan de leverancier, indien de storing zich voordoet in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar, de kosten van de aan verbruikers betaalde storingscompensatie verhalen op de gebouweigenaar.

Voor de verbruiker is in alle situaties de leverancier het duidelijk herkenbare aanspreekpunt in geval van een storing. Om deze reden is de leverancier in de wet dan ook de partij die verantwoordelijk is voor uitkering van de compensatie. In het geval een warmtenet wordt beheerd door een netbeheerder die niet tevens de warmteleverancier is, kan de warmteleverancier in het contract met de netbeheerder vastleggen dat de netbeheerder de kosten draagt van de door de leverancier aan verbruikers betaalde storingscompensatie.

Overwogen is om ook de producent van warmte te verplichten tot uitkering van compensatie aan de leverancier bij een ernstige storing. De leverancier is veelal afhankelijk van één warmteproducent en er zijn situaties denkbaar waarin de producent niet automatisch een prikkel ervaart om de warmteproductie zo spoedig mogelijk te herstellen. Hierbij is een afweging gemaakt tussen het beoogde effect van een dergelijke verplichting op de producent en het effect van deze maatregel op de afnemers. Indien de producent verplicht wordt om compensatie uit te keren bij een ernstige storing, zal hij naar alle waarschijnlijkheid hiervoor een opslag op zijn warmtetarieven doen om dit risico af te dekken. Dit betekent dat de leverancier een hogere prijs moet betalen voor de inkoop van warmte en dit vervolgens doorberekent in het warmtetarief voor de afnemers, voor zover dit tarief onder de maximumprijs ligt. Naar mening van het kabinet weegt deze verwachte tariefverhoging niet op tegen het effect dat de maatregel zou hebben op de producenten in de uitzonderlijke situatie van een ernstige storing in productie. Het uitgangspunt is dat dit contractueel goed te regelen is tussen leverancier en producent, die overigens bij warmtelevering vaak ook een en dezelfde partij is.

4.14 Ruimte voor experimenten

De huidige Warmtewet biedt geen ruimte om te experimenteren met relevante aspecten rondom vermindering van CO₂-uitstoot, hernieuwbare energie, energiebesparing, efficiënt gebruik van het net, nieuwe marktmodellen en tariefregulering. Gezien de snelle (technologische) ontwikkelingen op het gebied van warmtelevering is het wenselijk om deze ruimte wel te bieden. Het is immers nu nog niet duidelijk welke initiatieven de komende jaren allemaal ontwikkeld worden en hoe de regelgeving hierop aansluit. Daarom bevat dit wetsvoorstel een expliciete regeling waarbij er meer ruimte wordt geboden voor experimenten. De bepalingen zijn gebaseerd op de bepalingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel «voortgang energietransitie» tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet⁵. Het doel is te voorkomen dat regelgeving onbedoeld initiatieven belemmert, die kansrijk zijn in het licht van de gewenste energietransitie.

⁵ Tweede Kamer, 2016–2017, 34 627, nr. 2.

De experimenteerruimte wordt bij algemene maatregel van bestuur ingevuld. Bij algemene maatregel van bestuur wordt onder andere uitgewerkt voor welke artikelen van de wet er een ontheffing kan worden verleend, voor welke groep van verbruikers de ontheffing geldt, wat de ten hoogste toegestane tijdsduur van die ontheffingen is, wat de situaties zijn waarin een ontheffing is toegestaan en welke voorschriften en beperkingen er aan de ontheffing en de wijziging of intrekking daarvan kunnen worden verbonden. Deze algemene maatregel van bestuur wordt voor deze wordt vastgelegd voorgelegd aan beide Kamers van de Staten-Generaal.

De ontheffingen worden verleend door de Minister. Om gebruik te kunnen maken van de experimenteerruimte kunnen leveranciers bij de Minister een ontheffing aanvragen. Aan deze ontheffing kunnen door de Minister voorwaarden worden gesteld. Voorafgaand aan de verlening van de ontheffing toetst de Minister of de gevraagde ontheffing voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld in de wet en bij algemene maatregel van bestuur. De uitkomsten van deze experimenten kunnen vervolgens aanleiding zijn de wet- en regelgeving te herzien.

Na afloop van het experiment stuurt de Minister de Tweede Kamer een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment en geeft de Minister aan of hij voornemens is te voorzien in een wijziging van de wet naar aanleiding van het experiment.

Naast de geboden mogelijkheid om ten behoeve van experimenten af te wijken van bepalingen op grond van deze wet opent dit wetsvoorstel voor tariefregulering een afzonderlijke mogelijkheid voor leveranciers om verschillende leveringstarieven aan te bieden. Deze mogelijkheid is niet gebonden aan de voorwaarden die aan experimenten worden gesteld. Dit is vastgelegd in artikel 5a. Indien een leverancier een experiment met tarieven wil doen op grond van het experimenteerartikel en dus niet alleen op basis van artikel 5a, kan hij een verzoek tot ontheffing indienen bij de Minister. Hij zal zich hierbij echter wel moeten houden aan het non-discriminatiebeginsel. Het kabinet is van mening dat er binnen dit beginsel voldoende ruimte is om bijvoorbeeld een goed onderbouwde pilot uit te voeren, zoals uiteengezet in paragraaf 4.6 van deze toelichting.

4.15 Toegang tot de warmtenetten

In de huidige praktijk vormen warmteopwekking, -transport en -levering doorgaans een gesloten systeem. De eigenaar van het net heeft een monopolie op de infrastructuur en de levering. In veel gevallen is er daarnaast sprake van één (grote) warmteproducent. Deze producent mag dus in geen geval wegvallen. Momenteel wordt dit risico ten aanzien van de leveringszekerheid ondervangen door langjarige contractverplichtingen en 100% levering- en afnameplicht van warmte. Veel potentiële warmteproducenten kunnen of willen aan deze strikte eisen niet voldoen. Bedrijven met restwarmte zien warmtelevering bijvoorbeeld niet als hun kernproces en hikken aan tegen grote verplichtingen. Het belemmert ook een meer laagdrempelige toetreding van duurzame warmtebronnen. Het gesloten systeem zet zo een rem op verdere groei en verduurzaming van warmtenetten.

Aan de vraagzijde wordt bovendien een gebrek aan keuze ervaren. Een afnemer heeft nu uitsluitend de keuze of hij wel of niet aangesloten wil zijn op een warmtenet. Deze afweging is bijvoorbeeld aan de orde bij de aankoop van een huis of bij het aangaan van een huurovereenkomst. Veel mensen maken die afweging echter niet bewust of overzien de consequenties onvoldoende. Fysieke afkoppeling van het warmtenet kan met

aanzienlijke kosten en investeringen gepaard gaan (zie ook paragraaf 4.5). In vergelijking met de mogelijkheden die men heeft op de geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkten, wordt deze «alles of niets» situatie door afnemers gevoeld als het de facto ontbreken van keuze. Dit gebrek aan flexibiliteit voor afnemers ondermijnt de publieke acceptatie van collectieve warmtelevering.

Met de ontwikkeling van «open netten» kunnen deze knelpunten voor een deel worden weggenomen. Voor de organisatie van een open systeem is de regulering van derdentoegang of «third party access» (TPA) noodzakelijk. Dit regelt de voorwaarden waaronder de exploitant van een warmtenet andere partijen toegang tot het net verschaft. Van TPA bestaan meerdere varianten. Zo is er een onderscheid te maken tussen het stellen van regels voor het toelaten van meerdere warmteproducenten op een warmtenet en regels voor het toelaten van meerdere warmteleveranciers. Daarnaast kan de toegang in meer of mindere mate verplichtend worden voorgeschreven. In het algemeen kan worden gesteld dat derdentoegang pas waarde toevoegt als het daadwerkelijk gaat leiden tot een beter functionerende warmteketen met betere, meer duurzame proposities voor de klant bij minimaal gelijke leveringszekerheid.

Het kabinet acht derdentoegang voor producenten wenselijk. Indien meerdere producenten aan het warmtenet gaan leveren, kunnen calamiteiten beter worden opgevangen en kan de leveringszekerheid beter en tegen lagere kosten worden gegarandeerd. Individuele partijen hoeven bijvoorbeeld minder in back-up of piekfaciliteiten te investeren. Ook zogeheten «must-run» situaties met onvoldoende rendement kunnen beter worden voorkomen. Ook duurzame warmte bronnen kunnen beter tot ontwikkeling worden gebracht. De ingroei hiervan is noodzakelijk om fossiele warmtebronnen geleidelijk te kunnen vervangen, waarmee een lock-in van fossiele bronnen wordt vermeden.

De voorwaarden waaronder derdentoegang mogelijk is, worden evenwel in belangrijke mate bepaald door de inherente technische eigenschappen van het warmteproduct en van warmtenetten. Allereerst zijn warmtenetten meer lokaal van aard. Het aanzienlijke warmteverlies dat met warmtetransport gepaard gaat, resulteert in een geografische afbakening van klanten en producenten van warmte. De lokale warmtevraag en warmteaanbod bepalen bij uitstek de vormgeving en potentie voor collectieve warmtelevering in een bepaald gebied of regio. Er is daardoor niet zozeer sprake van één warmtemarkt, zoals dat geldt voor de gas- en elektriciteitsmarkt, maar van diverse lokale warmtemarkten. Daarnaast geldt dat het beheer en de balancerings van een warmtenet relatief complex van aard is vanwege het fysiek gesloten systeem, inclusief een retourstroom, en het aantal te reguleren variabelen, waaronder druk, debiet en temperatuur. Voor de optimalisatie van de keten is het noodzakelijk dat betrokken partijen duidelijke afspraken maken over onder andere de hoeveelheid te leveren warmte, de tijdstippen en de kwaliteit (temperatuur) van de te leveren warmte.

Bij de vormgeving van de derdentoegang moet ook zorgvuldig gekeken worden naar de samenhang met de investeringszekerheid van partijen. De veronderstelling is dat een open model alleen werkt als het aan producenten zekerheid geeft op een rendement op geïnvesteerd vermogen (voor een overeengekomen looptijd). Het toetreden van nieuwe producenten kan dan alleen als nieuwe afname wordt gerealiseerd of als een bestaande producent vertrekt of minder wil of kan leveren. De verwachting is dat een bepaalde schaalgrootte nodig is om de baten van meerdere producenten op een net groter te laten zijn dan de kosten (technisch, organisatorisch en financieel). Het vraagstuk van «open

netten» speelt dan ook in het bijzonder bij grotere warmtetransportleidingen, waarvoor voorbereidingen in gang gezet zijn in diverse regio's (Metropoolregio Amsterdam, Warmteronde Zuid-Holland, Arnhem-Nijmegen). Het perspectief bij deze grote projecten is dat meerdere (grote) warmteproducenten warmte leveren op een hoofdtransportnet, met daarop aangesloten zelfstandig opererende warmtenetten met eventueel decentrale warmteopwek of restwarmtegebruik. In dit model beheert een onafhankelijke systeembeheerder («system operator») de hoofdinfrastructuur. Deze systeembeheerder maakt afspraken met de verschillende warmteproducenten en -leveranciers. Het kabinet onderschrijft deze ontwikkelingen en bijbehorende marktrollen.

Gegeven de fysieke kenmerken van het warmteproduct, de grote verschillen tussen warmtenetten en de fase van marktontwikkeling kiest het kabinet er op dit moment echter niet voor de nettoegang van nieuwe producenten dwingend voor te schrijven aan alle neteigenaren (gereguleerde toegang). Regels resulterend in gedwongen toegang kunnen het functioneren en de uitbreiding van warmtenetten mogelijkkerwijs zelfs ondermijnen als gevolg van toenemende investeringsonzekerheid voor bestaande en toekomstige neteigenaren en warmteproducenten⁶.

In dit wetsvoorstel wordt om bovenstaande redenen voorzien in zogeheten onderhandelde toegang. Om de positie van (nieuwe) producenten te verbeteren, ziet dit wetsvoorstel erop toe dat de beheerder van het warmtenet op verzoek van een producent de belangrijkste netwerk-eigenschappen overlegt, waaronder beschikbare transportcapaciteit, transporttarieven en technische kenmerken. Hiermee wordt de informatiepositie van de potentiële producent versterkt. Deze kan nu beter geïnformeerd in onderhandeling treden met de beheerder en leverancier. Bedrijven met plannen voor de productie van (hernieuwbare) warmte kunnen beter geïnformeerd werken aan hun businesscase. Bij het ontwikkelen van een plan voor de bouw van een geothermie-installatie, is het bijvoorbeeld van groot belang te weten hoe groot de warmtevraag is op het net en wat de beschikbare transportcapaciteit is.

In de onderliggende regelgeving worden onder meer de termijnen vastgelegd waarbinnen gesprekken tussen de verzoekende producent en netbeheerder moeten plaatsvinden. Om te voorkomen dat een verzoekende warmteproducent op basis van een onvoldoende uitgewerkte business case een verzoek tot informatie kan indienen bij de neteigenaar en leverancier, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen gesteld aan het verzoek van een producent. Hierdoor zullen naar verwachting alleen onderhandelingen worden gestart die zijn gebaseerd op realistische prognoses en worden additionele administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt. Indien één van de onderhandelende partijen van mening is dat niet voldaan wordt aan de minimeisen die aan het onderhandelingsproces zijn gesteld, kunnen partijen een beroep op de ACM doen die de bevoegdheid heeft te beoordelen of beide partijen zich aan de minimumvoorwaarden van het vastgelegde onderhandelingsprotocol hebben gehouden. Door onderhandelde toegang aan duidelijke (informatie- en proces)regels te binden, wordt de eerste stap gezet naar verdere openstelling van warmtenetten, rekening houdend met de grote diversiteit in omvang en opbouw.

In dit wetsvoorstel wordt niet voorzien in derdentoegang voor leveranciers. Individuele warmteklanten zouden in dat geval kunnen kiezen uit meerdere warmteleveranciers, vergelijkbaar met de situatie op de gas- en elektriciteitsmarkt. Voor het realiseren van effectieve concurrentie tussen

⁶ zie o.a. onderzoeken PWC 2015, Ecofys 2015 en Ecorys 2016.

leveranciers geldt echter dat er voldoende marktpartijen aan de productiezijde actief moeten zijn. Door de relatief beperkte omvang van de netten in Nederland is daarvan voorlopig onvoldoende sprake. De voordelen die worden geassocieerd met het openbreken van de markt van warmteleveranciers, zoals een efficiëntere prijsvorming als gevolg van toenemende concurrentie, wegen naar verwachting niet op tegen de additionele kosten die het gevolg zijn van onder andere intensiever toezicht en netbeheer. In het buitenland, waar vaak al meerdere producenten actief zijn en de warmtenetten aanzienlijk omvangrijker zijn dan in Nederland, bestaat er in de praktijk ook geen vrije keuze voor leveranciers.

Door het warmtenet open te stellen voor meerdere warmteproducenten kan wel een meer gevarieerd aanbod van warmte ontstaan. Met de introductie van de mogelijkheid tot tarief- en productdifferentiatie (zoals beschreven in paragraaf 4.6) wordt op deze wijze ruimte gecreëerd voor een meer gevarieerd aanbod en daarmee tot enige keuze voor de klant. Anders dan bij gas en elektriciteit is dat echter een gebonden keuzemogelijkheid. De klant kan niet switchen tussen aanbieders. Daarom blijft in de Warmtewet de bescherming van afnemers door tariefregulering een belangrijk element. De aantrekkelijkheid van collectieve warmte voor de afnemers zal vooral ook op andere zaken moeten worden gebaseerd (betrouwbaarheid, veiligheid, gemak, duurzaamheid, prijs).

4.16 Rapportageverplichting duurzaamheid

Op dit moment is niet inzichtelijk wat het duurzaamheidsgehalte van de geleverde warmte is. Dit heeft op een aantal plaatsen tot discussie geleid. Gezien de ambities van het kabinet om te komen tot een klimaatneutrale energievoorziening is het van belang dit inzicht wel te krijgen. Om deze reden wordt in de wet toegevoegd dat een leverancier in zijn bestuursverslag informatie moet opnemen over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Zo wordt voor iedereen inzichtelijk welk deel van de door de leverancier geleverde warmte duurzaam is, waarmee hoofdzakelijk wordt bedoeld op de CO₂-emissie die gerelateerd is aan de warmtelevering. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de eisen die aan het bestuursverslag worden gesteld op het punt van de informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Het doel hiervan is om te komen tot een eenduidige en hierdoor eenvoudig te vergelijken manier van rapporteren door alle leveranciers.

4.17 Handhavingsplan

In artikel 19 is voorgeschreven dat de ACM een handhavingsplan opstelt waarin beschreven wordt wat de procedure is voor toepassing van de haar in de Warmtewet toegekende handhavingsbevoegdheden en welke wijze de ACM deze bevoegdheden toepast. Dit handhavingsplan behoeft, op grond van het tweede lid, de goedkeuring van de Minister.

Een handhavingsplan voor warmte is overbodig omdat de handhavingsbevoegdheden van ACM in de wet zijn geregeld en de handhavingsprioriteiten volgen uit het ACM prioriteringsbeleid, dat ACM breed geldt. Deze prioriteringscriteria worden door de ACM gepubliceerd in de Staatscourant. Op deze manier is het handhavingsbeleid van ACM voldoende kenbaar en transparant. Een verdergaande transparantie zoals is opgenomen in artikel 19 is niet wenselijk. Onzekerheid over het inzetten van handhavingsbevoegdheden is juist een belangrijk onderdeel van toezicht. Een verdergaande transparantie over het handhavingsbeleid zorgt ervoor dat marktpartijen mogelijk beter in staat zijn om eventuele handhavingsrisico's te calculeren. Dit kan het begaan van bepaalde

niet-riskante overtredingen in de hand werken. Om deze reden hanteert ACM voor alle andere onderwerpen waarop zij toezicht houdt slechts de genoemde algemene prioriteringscriteria. Ook in de Gaswet en Elektriciteitswet 1988 is geen verplichting opgenomen voor het opstellen en door de Minister laten goedkeuren van een handhavingsplan.

5. Administratieve lasten

5.1 Bedrijfseffecten

Zoals hiervoor aangegeven beoogt onderhavige herziening van de warmte een groot deel van de knelpunten en problemen die uit de evaluatie van de Warmtewet naar voren zijn gekomen op te lossen. Daarbij is steeds een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van de gebonden afnemer en anderzijds het belang van de bedrijven die investeren in warmtelevering en de productie van warmte. Investerings in productie en levering van warmte zijn nodig om de energievoorziening verder te verduurzamen.

Het gevolg van de herziening van de Warmtewet is een helderder wet voor alle betrokken partijen. Groepen afnemers die vanuit de Warmtewet geen bescherming behoeven omdat hun belang als afnemer reeds op andere wijze behartigd en beschermd wordt, worden verlost van onnodige administratieve lasten. Afnemers die wel onder de reikwijdte van de wet blijven vallen, worden beter beschermd door aanpassing van de prijsregulering. Leveranciers krijgen meer vrijheid bij het ontwikkelen van producten.

Dit alles zou moeten leiden tot versterking van het draagvlak voor warmtelevering bij afnemers en helderheid voor bedrijven tot het doen van nieuwe investeringen in warmte. Bij een groei van warmtelevering en een gelijktijdige afname van het gasverbruik, wordt CO₂uitstoot vermeden.

5.2 Regeldrukeffecten

De onderhavige herziening van de Warmtewet heeft gevolgen voor de leveranciers van warmte.

Een groot deel van de partijen die onder de huidige warmte worden aangemerkt als warmteleverancier zijn verhuurders en woningcoöperaties die warmte aan hun huurders leveren als onderdeel van het gehuurde. Met deze wetswijziging wordt deze laatste grote groep niet langer aangemerkt als leverancier in het kader van de Warmtewet. De uit de Warmtewet voortvloeiende verplichtingen komen daarmee voor deze groep te vervallen, met uitzondering van de meetverplichting die voortvloeit uit artikel 9 van de EED richtlijn. Dit levert een vermindering van de administratieve lasten op.

Het tijdsbeslag als gevolg van de huidige verplichtingen voor verhuurders op grond van de Warmtewet wordt ingeschat op gemiddeld 20 uur per jaar. We gaan daarbij uit van een uurtarief van € 60,-. Het aantal woningcorporaties dat zich bij ACM heeft gemeld bedraagt 280. Het gaat hierbij voornamelijk om woningcorporaties die warmte leveren aan hun huurders en dus met deze wetswijziging niet langer onder de verplichting van de Warmtewet vallen. In de praktijk gaat het echter om meer verhuurders aangezien veel verhuurders die warmte leveren zich niet bij ACM hebben gemeld. We gaan voorzichtigheidshalve uit van een totaal aantal van 400 verhuurders, maar waarschijnlijk gaat het om meer. Dit levert dan een voorzichtige inschatting op van de jaarlijkse vermindering van de administratieve lasten met € 480.000

Voor de leveranciers die ook na de onderhavige herziening van de wet aangemerkt blijven als leverancier in het kader van de Warmtewet voert artikel 12 van de wet als nieuwe verplichting in dat het bestuursverslag van de vergunninghouder gegevens moet bevatten over de duurzaamheid van de geleverde warmte. De informatie over de duurzaamheid van de warmte is bij de warmteleverancier bekend omdat hij de warmte ook inkoopt en derhalve de bron van de warmte kent. De leverancier is daarnaast al verplicht om een financiële rapportage te maken ten behoeve van de jaarrekening en ook voor deze rapportage is het nodig om inzicht te hebben in de fysieke warmtestromen. Verder maken veel leveranciers al een eigen duurzaamheidsrapportage en een kwaliteitsverklaring om voor de energieprestatieberekeningen van nieuwbouwwoningen gebruik te kunnen maken van de prestaties van het warmtenet. Voor deze kwaliteitsverklaringen is een rapportage nodig en die rapportage bevat al een groot deel van de informatie die voor de duurzaamheidsrapportage nodig is. Op grond van het voorgaande gaan wij uit van een beperkt additioneel tijdsbeslag door de genoemde verplichting van naar schatting 4 uur per jaar. Daarbij wordt wederom uitgegaan van een uurtarief van € 60,-. Er zijn momenteel 18 vergunninghouders voor warmtelevering en daarnaast heeft de ACM die deze vergunningen afgeeft nog 5 aanvragen in behandeling. Op grond daarvan gaan we uit van 23 bedrijven die met deze nieuwe verplichting zal worden geconfronteerd. Dit levert dan een voorzichtige inschatting op van de jaarlijkse verhoging van de administratieve lasten met € 5.520.

Verder wordt met de herziening van de Warmtewet een verplichting voor leveranciers geïntroduceerd om informatie aan te leveren aan de daarom verzoekende potentiële producent. Het gaat hier om informatie op basis van artikel 22 van de herzien Warmtewet. Bedrijven met plannen om in (duurzame) warmteproductie te investeren, moeten helderheid hebben of ze al dan niet toegang kunnen krijgen tot het warmtenet en tegen welke voorwaarden. Dit mede om te voorkomen dat er veel energie verloren gaat in het ontwikkelen van plannen voor productie-installaties die uiteindelijk niet op het net kunnen gaan leveren en dus niet kunnen gaan produceren. Daarom voorziet de wet erin dat die informatie op verzoek verplicht beschikbaar moet worden gesteld. Het gaat hier om informatie waarover de leveranciers van warmte reeds beschikken. Voor het beschikbaar maken van deze informatie schatten wij een tijdsbeslag in van circa 3 uur. Ook hier gaan we daarbij uit van een uurtarief van € 60,-. Het is moeilijk in te schatten hoe vaak bedrijven die geïnteresseerd zijn in toegang tot het warmtenet gebruik zullen maken van de mogelijkheid om informatie op te vragen bij de leveranciers. In de berekeningen wordt ervan uitgegaan dat gemiddeld alle vergunninghouders (23) hiermee één maal per jaar te maken krijgen. Dit levert dan een voorzichtige inschatting op van de jaarlijkse verhoging van de administratieve lasten met € 4.140. Per saldo leveren de boven beschreven effecten een verlaging van de administratieve lasten op van € 480.000 – € 5.520 – € 4.140 = € 470.340. Het gaat hier om een structurele lastenvermindering, die voornamelijk ten goede zal komen aan MKB-bedrijven. Dit laatste omdat het bij verhuurders en woningbouwcoöperaties voornamelijk om MKB-bedrijven gaat.

6. Uitkomsten consultatie

Een conceptwetsvoorstel met toelichting is van 6 juli tot en met 17 augustus 2016 via internetconsultatie.nl geconsulteerd. In totaal zijn 61 reacties op dit wetsvoorstel ontvangen, waarvan 48 openbaar mochten worden gemaakt. Deze reacties zijn te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. De ingezonden reacties hebben op meerdere onderdelen geleid tot aanpassing van wetsteksten en/of de toelichting. In het consultatieverslag wordt een reactie gegeven op alle ingebrachte

commentaren en suggesties. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop gereageerd is, hetzij vanwege de hoeveelheid reacties, hetzij vanwege de aard van de aanpassing die in het voorstel of de toelichting is gedaan. Ook is in hoofdstuk 4 van deze toelichting bij een aantal onderdelen specifiek ingegaan op de uitkomsten van de consultatie.

Meerdere partijen hebben opmerkingen gemaakt die raken aan de positie van de Warmtewet binnen de noodzakelijke energietransitie. Deze opmerkingen betroffen veelal zaken die buiten de Warmtewet liggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de noodzaak om de wettelijke aansluitplicht voor gas op te heffen, de verdeling van de kosten van infrastructuur die gebruikt wordt om te voorzien in de warmtebehoefte van afnemers, en de samenhang met andere regelgeving. Deze zaken zijn onderdeel van het bredere kabinetsbeleid zoals verwoord in het Energierapport en nader uitgewerkt in de Energieagenda die eind 2016 verschijnt. Een aantal partijen, met name huurders, VvE's en woningcorporaties hebben vragen gesteld over de bescherming die het huurrecht biedt in verhouding tot de bescherming die de Warmtewet biedt. Op grond hiervan is de toelichting op dit punt verduidelijkt.

Meerdere partijen, met name leveranciers, hebben vragen gesteld over de ruimte die het wetsvoorstel in de praktijk gaat bieden voor de beoogde tariefdifferentiatie en de mogelijkheid om bijvoorbeeld een pilot te doen met als doel een ander tariefaanbod te onderzoeken. In reactie hierop is in het wetsvoorstel toegevoegd dat een experiment op grond van artikel 1b ook gericht kan zijn op tariefregulering. Oorspronkelijk was de gedachte dat dit niet nodig was omdat het wetsvoorstel specifieke bepalingen bevat die tariefdifferentiatie onder voorwaarden mogelijk maken. Uit de consultatie bleek dat deze bepalingen niet voor alle mogelijke en wenselijke situaties een oplossing bieden. Daarnaast is in paragraaf 4.6 van de toelichting verduidelijkt dat naar mening van het kabinet de uitvoering van een gerichte pilot met tarieven mogelijk zou moeten zijn met inachtneming van het non-discriminatiebeginsel zoals opgenomen in artikel 2, vierde lid. De bewijslast dat bij een individuele pilot sprake is van een «gerechtvaardigd onderscheid» ligt nadrukkelijk bij de leverancier. Ook indien een leverancier een experiment met tarieven wil doen op grond van het experimenteerartikel, zal hij zich zodoende moeten houden aan het non-discriminatiebeginsel.

Het wetsvoorstel bevat een bepaling die leveranciers verplicht om in hun bestuursverslag ter rapporteren over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Bij lagere regelgeving kunnen nadere regels gesteld worden aan deze rapportage, met als doel te komen tot een uniform rapportage-systeem voor alle leveranciers. In de consultatie hebben meerdere partijen, met name afnemersorganisaties, gevraagd waarom deze plicht zich beperkt tot het bestuursverslag. Zij pleiten ervoor om deze rapportage ook voor de verbruikers inzichtelijk te maken door verplichte opname op de jaarafrekening van de individuele verbruikers, vergelijkbaar met het stroometiket. Dit voorstel is niet overgenomen omdat het naar mening van het kabinet van belang is eerst te zorgen voor een eenduidig systeem van rapporteren, inclusief duidelijkheid over welke variabelen leveranciers moeten rapporteren. Als dit systeem is ontwikkeld en in de praktijk goed functioneert wordt opnieuw bezien of het wenselijk is deze rapportageverplichting uit te breiden naar de jaarafrekeningen voor individuele verbruikers.

Meerdere partijen hebben beargumenteerd dat de afbakening tussen de verschillende delen van het systeem nog onvoldoende duidelijk was in het wetsvoorstel. Er zijn ook concrete voorstellen gedaan. De teksten in de

wet en de toelichting zijn mede op basis hiervan zo aangepast dat de afbakening tussen het warmtenet, de aansluiting, de afleverset en de binneninstallatie verhelderd is. Dit is van belang voor meerdere artikelen en verplichtingen in de wet.

Het voorstel is gedaan om, net als bij elektriciteit en gas, de leveranciers te verplichten om de eindafrekening aan afnemers binnen een vastgestelde termijn te verstrekken. Dit voorstel is overgenomen in het wetsvoorstel door opname van een nieuw onderdeel in artikel 8b en geldt zowel voor de jaarlijkse nota die een leverancier conform artikel 2, tweede lid, aan een afnemer moet verstrekken, als voor de eindafrekening na bijvoorbeeld verhuizing of beëindiging van de levering. De concrete termijn waarbinnen een leverancier de factuur moet verstrekken, wordt in lagere regelgeving vastgelegd.

Meerdere partijen hebben ons gewezen op de verschillende manier waarop afnemers afgesloten kunnen worden. Er is een verschil tussen een tijdelijke afsluiting, waarbij later de warmtelevering hervat kan worden, en een permanente afsluiting, waarbij de hele aansluiting verwijderd wordt. Het wetsvoorstel bevatte niet de mogelijkheid om hiervoor verschillende maximumtarieven vast te stellen. Dat is op grond van de consultatie aangepast.

Het wetsvoorstel bepaalt dat een afnemer zijn warmtelevering kan beëindigen en fysiek kan afsluiten en legt vast tegen welke voorwaarden. Tot nu toe was dit niet gereguleerd. Een uitzondering hierbij is nodig omdat niet in alle situaties fysieke afsluiting technisch mogelijk is of mogelijk is zonder andere afnemers (aanzienlijk) te benadelen. Er zijn in de consultatie meerdere opmerkingen gemaakt over dit «aanzienlijke nadeel»: wat is dit precies en wie bepaalt dit? In de toelichting is verduidelijkt dat de leverancier dit bepaalt en aan welke situaties gedacht kan worden. Gekozen is voor deze vrij ruime term omdat er bij warmtelevering veel verschillende situaties zijn, die niet in één wettelijke bepaling te vatten zijn. Bijvoorbeeld in gevallen waarin warmtesystemen serieel geschakeld zijn bestaat een risico op nadeel voor andere gebruikers, omdat beëindiging van de levering aan een afnemer zou kunnen betekenen dat afnemers verderop in het systeem ook geen warmte meer geleverd krijgen, tenzij de leverancier de infrastructuur dusdanig omlegt dat de levering aan deze afnemers gegarandeerd blijft. Een andere mogelijke situatie is een klein warmtenet met een beperkt aantal aansluitingen, waar een of meerdere opzeggingen leiden tot dusdanige verslechtering van de financiële situatie van de leverancier dat de warmtelevering aan de overige aangeslotenen in gevaar komt. Beëindiging van de levering door een afnemer mag er niet toe leiden dat andere afnemers verstoken blijven van warmtelevering of hiervoor ineens hogere kosten in rekening gebracht krijgen. De bewijslast ligt bij de leverancier die de afnemer een onderbouwing moet verschaffen indien hij het verzoek tot beëindiging van de leveringsovereenkomst weigert op grond van één van de twee wettelijke uitzonderingsmogelijkheden. De leverancier bepaalt dus of de uitzonderingsmogelijkheden van toepassing zijn en verstrekt de verzoekende afnemer een volledige onderbouwing indien hij zich beroept op een van de uitzonderingsgronden. Mede op grond van de consultatiereacties is deze motiveringsplicht verankerd in artikel 3.

In reactie op de consultatie hebben meerdere partijen, met name afnemers, leveranciers en installateurs, opmerkingen gemaakt over het monopolie van de leveranciers voor de afleversets. Deze opmerkingen bevatten zowel argumenten voor als tegen het monopolie in de wet. Een eenduidig beeld ontstaat hieruit niet, noch over de risico's noch over de

voordelen voor prijsvorming en innovatie als de markt vrijgegeven zou worden. Op grond hiervan houdt het kabinet vast aan de huidige situatie.

Tot slot had een aantal opmerkingen en suggesties niet direct betrekking op het wetsvoorstel maar op de nadere uitwerking in de lagere regelgeving: het warmtebesluit en de warmteregeling. Deze opmerkingen worden zodoende hierbij betrokken.

7. Europeesrechtelijke aspecten

Anders dan voor gas en elektriciteit bestaat er nog geen Europese regelgeving die uitsluitend betrekking heeft op warmte. Wel bestaan er Europese regels die op onderdelen betrekking hebben op warmte of die raken aan de levering van warmte door warmteleveranciers aan verbruikers. Zo worden in de artikelen 2, 8, 8a, 8b en 18 van de Warmtewet de artikelen 9 tot en met 11 en 13 van de EED Richtlijn geïmplementeerd.

Daarnaast wordt met deze wijziging van de Warmtewet de implementatie van de artikelen 6 en 7 van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 199/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 304/64) (hierna: de Richtlijn consumentenrechten) in de Warmtewet verbeterd teneinde de verhouding tussen de aanvullende bepalingen van de Warmtewet en de bepalingen van het consumentenrecht te verduidelijken. Ook werd geconstateerd dat artikel 3, derde lid, van de Warmtewet overbodig is geworden als gevolg van de artikelen 3 en 4 van Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB L 177) (hierna: verordening 593/2008). Deze onduidelijkheid en onverlap zijn ontstaan doordat de totstandkoming en inwerkingtreding van de Warmtewet de implementatie van de Richtlijn consumentenrechten en de inwerkingtreding van verordening 593/2008 heeft gekruist. Artikel 3 van de Warmtewet wordt aangepast en de artikelen 3a tot en met 3c worden nieuw in de Warmtewet geïntroduceerd om deze punten te verhelpen. Voor zover de in dit wetsvoorstel voorziene informatieverplichtingen verder gaan dan voorzien in de richtlijn consumentenrechten, is dit toegestaan op grond van artikel 6, achtste lid, van de Richtlijn consumentenrechten.

Voorts is dit voorstel getoetst aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn). Deze richtlijn kent een volledige werking sinds 28 december 2009, de datum waarop de richtlijn in nationale regelgeving diende te zijn geïmplementeerd. Gelet op de bijzondere motiveringsvereisten die op grond van deze richtlijn van de lidstaten worden gevraagd met betrekking tot het vaststellen van wet- en regelgeving, is nagegaan of de wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden aangebracht in de Warmtewet onder het bereik van de Dienstenrichtlijn vallen. Bij de levering van warmte zijn de feitelijke levering van warmte en het transport van die warmte onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een leverancier in de zin van de Warmtewet is daarom, voor zover hij de transportdienst verricht, een dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn. Eisen die worden gesteld aan de leverancier moeten dan ook worden getoetst aan de richtlijn.

Met deze wijziging wordt op een aantal punten wijzigingen aangebracht in de Warmtewet die vallen onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Het betreft de algemene eisen aan de leverancier en vergunninghouder en de maximumtarieven die door de leverancier in rekening mogen worden gebracht voor de verschillende producten en diensten die de warmteleverancier levert aan de gebruiker. Deze onderwerpen zijn getoetst aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn dat ziet op eisen die moeten worden genotificeerd. Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing omdat het hier een dienst betreft die uitsluitend kan worden gerealiseerd via daadwerkelijk in Nederland gelegen infrastructuur. Er is geen grensoverschrijdende dienstverlening mogelijk.

De nieuwe eisen die worden gesteld aan de leverancier en vergunninghouder zijn eisen ter bescherming van de consument, ter voorkoming van oneerlijke concurrentie en ter bevordering van milieubescherming. Geen van de voorgestelde eisen maakt onderscheid naar nationaliteit of heeft anderszins een discriminerende werking. De eisen gelden voor alle leveranciers in gelijke mate. De eisen zijn noodzakelijk en gerechtvaardigd ten behoeve van voornoemde dwingende redenen van algemeen belang. Zo zijn in de artikelen 2, 4, 5, 5a, 6 en 8 eisen gesteld aan de maximumprijs die door de leverancier aan gebruikers in rekening mag worden gebracht voor de levering van verschillende goederen en diensten. In artikel 3, eerste lid, onderdeel c, wordt een eis gesteld ter bevordering van de veiligheid van warmtelevering. Dit zijn allemaal eisen die worden gesteld ten behoeve van consumentenbescherming. In artikel 21 worden er eisen gesteld die toegang tot warmtenetten voor andere producenten van warmte beogen te faciliteren. Deze eisen beogen oneerlijke concurrentie te voorkomen. In artikel 12a, derde lid, onderdeel c, wordt tot slot een verplichting opgenomen voor de vergunninghoudende leverancier om te rapporteren over de duurzaamheid van de door de hem geleverde warmte. Ten slotte zijn de eisen zo beperkt mogelijk gehouden. De eisen zullen worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen stand-still periode.

8. Uitvoering en handhaving

ACM heeft een uitvoerings- en handhavingstoets (UHT) uitgevoerd op het wetsvoorstel (UHT wetsvoorstel Herziening Warmtewet, brief aan de Minister van Economische Zaken van 10 november 2016). ACM oordeelt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is met inachtneming van een aantal aandachtspunten.

Dit heeft geleid tot het toevoegen van de definitie «aansluiting» die was vervallen ten faveure van de definities van centrale aansluiting en individuele aansluiting. Daarnaast wees ACM op de onduidelijkheid die in de praktijk kan ontstaan door de reikwijdte van de wet uitsluitend te beperken voor situaties waarin de warmtelevering onderdeel van de huurovereenkomst is. Dit laat de optie voor een verhuurder open om te kiezen tussen het regime van het huurrecht en de Warmtewet met mogelijke onduidelijkheid voor afnemers tot gevolg. ACM adviseerde om vast te leggen dat verhuurders en verenigingen van eigenaars in alle gevallen buiten de scope van de Warmtewet vallen. Dit advies is overgenomen en de wetstekst en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

In paragraaf 4.5 van deze toelichting is de tekst verduidelijkt over de opzegvergoeding die een leverancier in een contract met bepaalde tijd mag opnemen voor het geval een afnemer het contract tussentijds wil opzeggen. ACM heeft geen rol bij de toetsing van deze opzegvergoeding.

Een geschil over deze vergoeding kan een afnemer aan de burgerlijk rechter voorleggen.

De wet bevat een bepaling die een beheerder van een warmtenet (veelal de leverancier) verplicht om zijn beslissing over het wel of niet verlenen van toegang tot het warmtenet aan een verzoekende partij, te motiveren. Naar aanleiding van het advies van ACM is in de wet toegevoegd dat deze motivering deugdelijk moet zijn.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B

De titel van hoofdstuk 1 is aangepast naar «Algemene bepalingen» om ruimte te maken voor het invoegen van twee paragrafen met algemene bepalingen in aanvulling op het artikel met definitiebepalingen. Artikel 1 is opgenomen in een eerste paragraaf van hoofdstuk 1.

Artikel I, onderdeel C

In artikel 1 zijn de definitiebepalingen op alfabetische volgorde in het eerste lid geplaatst, zijn zes definities toegevoegd, zijn zes definities aangepast, is een definitie vervallen en is een lid toegevoegd.

Aansluiting, individuele aansluiting, centrale aansluiting en binneninstallatie

De definitie van het begrip aansluiting is gewijzigd door te bepalen dat een aansluiting een individuele of centrale aansluiting is. Er is een definitie opgenomen van de begrippen individuele aansluiting, centrale aansluiting en binneninstallatie. Hierbij is voor wat betreft de individuele aansluiting zoveel mogelijk aangesloten bij de definitie van het begrip aansluiting in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Een binneninstallatie betreft het deel van de leidingen, installaties en hulpmiddelen die zich bevinden in de onroerende zaak van de gebruiker die strekken tot toe- en afvoer van warmte ten behoeve van deze onroerende zaak. De binneninstallatie omvat niet de afleverset, de meetinrichting en de leidingen, installaties en hulpmiddelen die louter strekken tot doorlevering van warmte naar een andere onroerende zaak. Voor deze definitie is aansluiting gezocht bij de definitie die ACM in haar (concept) Beleidsregel compensatie en storingsregistratie warmte heeft opgenomen.

Een centrale aansluiting betreft een aansluiting tussen het warmtenet en een in pandig leidingstelsel. Een individuele aansluiting betreft de aansluiting van een individuele gebruiker op een warmtenet, dat wil zeggen de verbinding tussen de binneninstallatie van de gebruiker en het (in pandig) warmtenet. Zowel de centrale aansluiting als de individuele aansluiting omvatten niet de (collectieve of individuele) afleverset of de meetinrichting.

Individuele aansluitingen kunnen betrekking hebben op verschillende soorten onroerende zaken als bedoeld in artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken:

- een gebouwde eigendom (onderdeel a);
- een gedeelte van een gebouwde eigendom dat blijkens zijn indeling is bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt (onderdeel c);

- een samenstel van twee of meer gebouwde eigendommen of gedeelten daarvan die bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren (onderdeel d), of
- een geheel van twee of meer gebouwde eigendommen, gedeelten daarvan of samenstellen daarvan, dat naar de omstandigheden beoordeeld één terrein vormt bestemd voor verblijfsrecreatie en dat als zodanig wordt geëxploiteerd (onderdeel e).

Er zijn verschillende manieren waarop aansluitingen worden gerealiseerd, daarbij kunnen drie standaardsituaties worden onderscheiden:

1. Een gebruiker is op een warmtenet aangesloten door middel van een individuele aansluiting met een individuele afleverset;
2. Een gebruiker is op een inpandig leidingstelsel aangesloten met een individuele aansluiting en een collectieve afleverset, en
3. Een gebruiker is aangesloten op een (inpandig) gebouwgebonden warmtenet zonder dat er sprake is van een fysieke individuele aansluiting

Een aansluiting is een specifiek deel van het warmtenet en is aan twee zijden begrensd. Een individuele aansluiting is begrensd aan de zijde van de binneninstallatie van de gebruiker en aan de zijde van het (inpandig) warmtenet. Een centrale aansluiting is begrensd aan de zijde van het inpandig leidingstelsel en aan de zijde van het warmtenet. Een duidelijke afgrenzing van de centrale en individuele aansluiting van het warmtenet, het inpandig leidingstelsel, de binneninstallatie en de afleverset is van belang voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (netbeheerder, leverancier, gebruiker en gebouw-eigenaar) op grond van de Warmtewet en voor de toepasselijkheid van de verschillende onderdelen van het tariefreguleringssysteem.

De afgrenzing van zowel centrale als individuele aansluitingen aan de zijde van het warmtenet is doorgaans aftakking van het warmtenet in de vorm van een koppellement of een T-stuk. Dit geldt ook voor de afgrenzing van een individuele aansluiting op een inpandig leidingstelsel. Bepalend is dat de leidingen en de daaraan verbonden hulpmiddelen na deze aftakking gebruikt worden voor transport van warmte naar een inpandig leidingstelsel (centrale aansluiting) of een individuele gebruiker (individuele aansluiting). Het koppellement of T-stuk is onderdeel van de aansluiting. Er zijn echter situaties waarin er geen koppellement of T-stuk aanwezig is. In die gevallen is het aan de betrokken partijen om in de warmteleveringsovereenkomst een fysiek punt of meerdere fysieke punten aan te wijzen waar de individuele of centrale aansluiting wordt geacht te zijn afgegrensd van het warmtenet. Dit geldt wederom eveneens voor de afgrenzing van een individuele aansluiting op een inpandig leidingstelsel.

De afgrenzing van de individuele aansluiting aan de zijde van de binneninstallatie van de gebruiker zijn doorgaans de hoofdaansluiters waarop de individuele afleverset of de binneninstallatie van de individuele gebruiker zijn aangesloten. Deze hoofdaansluiters zijn onderdeel van de individuele aansluiting en maken het mogelijk om de binneninstallatie (veilig) af te sluiten van het warmtenet of het inpandig leidingstelsel. Er doen zich echter situaties voor waarin er geen hoofdaansluiters aanwezig zijn. In deze gevallen is er doorgaans ook geen individuele afleverset aanwezig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties van blokverwarming waar warmte door middel van ring- en stijgleidingen door woon- en bedrijfsruimten loopt. In deze gevallen is het aan de betrokken partijen om in de warmteleveringsovereenkomst een fysiek punt of meerdere fysieke punten aan te wijzen waar de individuele aansluiting wordt geacht te zijn afgegrensd van de binneninstallatie. Het ligt in deze gevallen voor de

hand om het punt van aansluiting te bepalen op het punt waar de ring- en stijgleidingen de onroerende zaak van de gebruiker binnen gaan.

De afgrenzing van de centrale aansluiting aan de zijde van het in pandig leidingstelsel wordt doorgaans gevormd door de hoofdafsluiters waaraan de collectieve afleverset of het in pandig leidingstelsel gekoppeld is. De hoofdafsluiters zijn onderdeel van de centrale aansluiting en maken het mogelijk om het in pandig leidingstelsel (veilig) af te sluiten van het warmtenet.

In veel gevallen zal er sprake zijn van een fysieke individuele aansluiting doordat het (in pandig) warmtenet overgaat op de binneninstallatie van de gebruiker op het punt waar de afleverset is geplaatst. Niet in alle gevallen is er echter een afleverset geplaatst. In situaties van blokverwarming waar warmte door middel van ring- en stijgleidingen door woon- en bedrijfsruimten loopt is er vaak geen afleverset geplaatst. Om deze reden is gekozen voor een functionele omschrijving van het begrip individuele aansluiting. In de gevallen waar er geen sprake is van een afleverset wordt het punt van aansluiting bepaald op het punt waar de ring- en stijgleidingen de onroerende zaak van de gebruiker binnen gaan.

Afleverset voor warmte (collectief en individueel)

De Warmtewet reguleert onder meer het tarief dat mag worden gehanteerd voor verhuur van de installatie die zorgt voor warmteoverdracht tussen het warmtenet en het daarop aangesloten in pandig leidingstelsel of de binneninstallatie. Uit de evaluatie is gebleken dat het begrip «warmtewisselaar», dat in de Warmtewet wordt gehanteerd wanneer naar die installatie wordt verwezen, slechts een onderdeel is van het gehele apparaat. Dat zorgt voor onduidelijkheid over de reikwijdte van de tariefregulering. In dit wetsvoorstel wordt het begrip «warmtewisselaar» vervangen door «afleverset voor warmte» en wordt daarvan een definitie opgenomen. Er is sprake van een afleverset voor warmte indien de desbetreffende installatie zorgt voor energieoverdracht tussen een warmtenet en een binneninstallatie of een in pandig leidingstelsel. Het betreft immers energieoverdracht tussen twee systemen waarin warmte wordt getransporteerd met behulp van water. Op installaties die ingevolge deze begripsbepaling worden aangemerkt als «afleverset voor warmte» zijn de eisen op grond van artikel 8 van toepassing. In dat artikel wordt een maximumtarief gesteld en wordt de leverancier verplicht zorg te dragen voor het feit dat er een afleverset aanwezig en werkend is. In het tweede lid van artikel 1, dat met dit wetsvoorstel wordt toegevoegd, is bepaald dat soorten installaties kunnen worden aangewezen die niet worden aangemerkt als een «afleverset voor warmte».

Er kunnen twee soorten afleverset onderscheiden worden: collectieve en individuele. Een collectieve afleverset voor warmte zorgt voor warmteoverdracht tussen het warmtenet en het daarop aangesloten in pandig leidingstelsel. Een individuele afleverset voor warmte zorgt voor warmteoverdracht tussen het warmtenet en daarop aangesloten binneninstallatie.

Gebouweigenaar

Er is een definitie opgenomen van het begrip gebouweigenaar. Een gebouweigenaar is daarbij niet alleen de eigenaar van het gebouw maar kan tevens een vereniging van eigenaars of een daaraan vergelijkbare rechtsvorm (zoals bijvoorbeeld de coöperatieve vereniging) zijn wanneer het eigendom gedeeld is. Een dergelijke situatie doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van een appartementencomplex.

Inpandig leidingstelsel

Er is een definitie opgenomen van het begrip inpandig leidingstelsel. Uit deze definitie volgt dat de leidingen, installaties en hulpmiddelen die zich bevinden in een onroerende zaak van een gebouweigenaar en die worden gebruikt om warmte die wordt geleverd door een warmteleverancier door te leveren aan individuele verbruikers, geen onderdeel uitmaken van het warmtenet van de warmteleverancier. Deze definitie ziet zowel op de situatie van blokverwarming waarin een gebouw is aangesloten op een stadsverwarmingsnet als de situatie van blokverwarming waarin een gebouw is aangesloten op een centrale productie-installatie in het gebouw die geëxploiteerd wordt door een derde partij (een externe warmteleverancier). De definitie is opgenomen om de gebouweigenaar die eigenaar is van het inpandig leidingstelsel op te kunnen nemen als partij in de Warmtewet en aan de gebouweigenaar in artikel 3d een eigen taak en verantwoordelijkheid toe te kennen.

Meetbedrijf

In de definitie van meetbedrijf is de term productiemeetgegevens vervangen door meetgegevens om beter te duiden dat meetgegevens, naast productiemeetgegevens, ook de meting van het individueel gebruik omvatten.

Netbeheerder

De definitie van het begrip netbeheerder is in de Warmtenet geïntroduceerd omdat de netbeheerder in de Warmtewet wordt opgenomen als partij en er aan de netbeheerder in de artikelen 3a, eerste lid, onderdeel a, en 21, eerste, tweede lid en vierde lid, taken en verantwoordelijkheden worden toegekend. In de meeste gevallen is de netbeheerder tevens de warmteleverancier. Om deze reden was de netbeheerder eerder niet opgenomen als partij. In het kader van het ontwikkelen van oplossingen voor de verschillende gesignaleerde knelpunten als gevolg van de Warmtewet is echter gebleken dat in een aantal gevallen wel sprake is van een afzonderlijke netbeheerder. Ook sluit de introductie van de netbeheerder als partij in de Warmtewet aan bij een ontwikkeling naar open netten.

Ontwikkelaar

In de warmtewet was een definitie opgenomen van het begrip ontwikkelaar. Omdat dit begrip in de wet en in de toelichting daarop niet terugkomt is deze definitie vervallen.

Verbruiker

De definitie van het begrip verbruikers is aangepast teneinde de reikwijdte van de wet uit te breiden naar centrale aansluitingen van meer dan 100 kW. Deze uitbreiding is echter beperkt tot verbruikers met een centrale aansluiting van meer dan 100 kW die tevens optreden als verhuurder voor een verbruiker met een individuele aansluiting van minder dan 100 kW (kleinverbruikers) of een Vereniging van Eigenaren (of een daar aan vergelijkbare rechtsvorm, zoals de coöperatieve vereniging) waarbij een verbruiker met een individuele aansluiting van minder dan 100 kW is aangesloten. De uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar deze groep verbruikers is gedaan omdat deze verbruikers warmte leveren aan kleinverbruikers en als gevolg van de beperking van de reikwijdte van de Warmtewet in artikel 1a niet langer worden aangemerkt als leverancier. Door deze groepen verbruikers op te nemen als verbruiker in de zin van

de Warmtewet wordt mogelijk gemaakt dat de achterliggende kleinverbruikers indirect de bescherming van, met name de maximprijs, op grond van de Warmtewet genieten.

Verhuurder

De definitie van het begrip verhuurder is aangepast. Eerder was een verhuurder ofwel een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Woningwet ofwel een eigenaar van ten minste 25 voor verhuur bestemde woongelegenheden. De beperking van het begrip verhuurder tot «eigenaar van ten minste 25 voor verhuur bestemde woongelegenheden» is losgelaten en vervangen door «eigenaar van een voor verhuur bestemde woon- of bedrijfsruimte». Dit enerzijds omdat de beperking tot 25 eenheden geen nuttig doel diende in het kader van de Warmtewet en anderzijds omdat ook huurders van bedrijfsruimte onder het begrip verhuur dat wordt gebruikt door de Warmtewet behoren te vallen. Het begrip verhuurder wordt bijvoorbeeld gebruikt om de reikwijdte van de Warmtewet te beperken in artikel 1a, eerste lid, waar ook verhuurders van bedrijfsruimten die warmte leveren aan hun huurders worden uitgezonderd. Ook is de toegelaten instelling geschrapt uit de definitiebepaling. Dit omdat de toegelaten instelling ook een eigenaar is en het derhalve overbodig is om deze afzonderlijk te benoemen.

Warmte

Er is een definitie van het begrip warmte opgenomen. Deze definitie verduidelijkt dat de Warmtewet van toepassing is op de levering van water ten behoeve ruimteverwarming en de verwarming van tapwater. Het gaat daarbij om de thermische energie van water. Dit heeft tot gevolg dat de temperatuur van het water dat wordt geleverd niet relevant is, slechts dat het water geleverd wordt met het doel van verwarming. Hiermee wordt tevens verduidelijkt dat de levering van koude ten behoeve van koeling niet onder de reikwijdte van de Warmtewet valt.

Warmtenet

De definitie van het begrip warmtenet is aangepast naar aanleiding van het opnemen van de definities van de begrippen binneninstallatie en in pandig leidingstelsel. Het in pandig leidingstelsel maakt niet langer onderdeel uit van het warmtenet van de leverancier. De functionele omschrijving van de binneninstallatie van de gebruiker is vervangen door het begrip binneninstallatie van de gebruiker.

Tweede lid

Met het tweede lid van artikel 1, dat dit wetsvoorstel beoogt toe te voegen aan het eerste lid, kan worden bepaald dat soorten installaties niet worden aangemerkt als afleverset, als bedoeld in het eerste lid. Gelet op de grote diversiteit aan situaties en installaties en het tempo waarin technologische innovaties elkaar opvolgen valt niet uit te sluiten dat er installaties op de markt zijn of komen die voldoen aan de beschrijving van een afleverset in het eerste lid, maar waarbij toepassing van regulerende artikelen tot onvoorziene of onwenselijke situaties leidt. Gedacht kan worden aan een installatie die ongeschikt is om als juridische afscheiding tussen de binneninstallatie en de overige delen van het warmtesysteem te fungeren. Het aanmerken van een installatie als afleverset leidt immers als gevolg van de definitie van «binneninstallatie» tot een begrenzing van die binneninstallatie.

Dit artikellid maakt het mogelijk een dergelijk type installatie buiten de werking van die artikelen te plaatsen.

Artikel I, onderdeel D

Na artikel 1 zijn twee paragrafen met algemene bepalingen toegevoegd aan hoofdstuk 1.

§1.2 Reikwijdte

In paragraaf 1.2 is een nieuw artikel 1a opgenomen met een reikwijdtebepaling. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de wet van toepassing op de levering van warmte aan verbruikers. In het eerste lid worden echter twee categorieën leveranciers van warmte uitgezonderd.

De eerste uitzondering (onderdeel a) betreft de leveranciers die tevens optreden als verhuurder voor de verbruikers aan wie warmte geleverd wordt. De voorwaarde is daarbij wel dat de verhuurder warmte levert als onderdeel van het gehuurde. Zoals omschreven in het paragraaf 4.1 van het algemeen deel is voor deze beperking van de reikwijdte gekozen omdat in situaties waar warmtelevering door verhuurders onlosmakelijk verbonden is aan de huur van de woon- of bedrijfsruimte, huurders reeds voldoende beschermd worden door het huurrecht. Voor de Warmtewet op 1 januari 2014 in werking trad werd de levering van warmte door de verhuurder aan de huurder volledig beheerst door de regeling inzake de servicekosten en nutsvoorziening in het huurrecht. Sinds de inwerking-treding van de Warmtewet zijn op de levering van warmte door de verhuurder aan de huurder naast de voornoemde regeling uit het huurrecht tevens de bepalingen van de Warmtewet van toepassing. Indien de warmtelevering niet onlosmakelijk verbonden is aan de huur van de woon- of bedrijfsruimte, geniet de huurder op grond van het huurrecht geen bescherming op het punt van de warmtelevering. In dat geval is de verhuurder wel een warmteleverancier waar de Warmtewet op van toepassing is. De verhuurder is in dat geval verplicht zich te houden aan de voorschriften op grond van deze wet.

De tweede uitzondering (onderdelen b en c) betreft leveranciers die tevens een vereniging van eigenaars vormen, of een daaraan vergelijkbare rechtsvorm zoals de coöperatieve vereniging (hierna: vereniging van eigenaars).

De uitzondering in onderdeel b betreft daarbij de vereniging van eigenaars die warmte leveren aan hun leden. Deze leden zijn doorgaans zelf de verbruikers (onder i). Dit is het geval wanneer er sprake is van een zogenaamde zuivere vereniging van eigenaars, waarin alle leden tevens de bewoners of gebruikers van de woon- of bedrijfsruimten zijn. Voor deze uitzondering is, zoals is beschreven in paragraaf 4.1 van het algemeen deel, gekozen omdat de leden die warmte afnemen van deze verenigingen niet de gebonden verbruikers zijn die de Warmtewet beoogt te beschermen. Deze verbruikers zijn namelijk als lid vertegenwoordigd in de vereniging van eigenaars en op grond van het appartementsrecht bevoegd om deel te nemen aan de besluitvorming van de vereniging.

De leden van de vereniging van eigenaars kunnen echter ook verhuurders zijn (onderdeel b, onder ii) die de warmte die de vereniging van eigenaars levert, doorleveren aan hun huurders. In dit geval is er sprake van een zogenaamde gemengde vereniging van eigenaars, waarin de vereniging van eigenaars bestaat uit leden die zelf de bewoners of gebruikers van de woon- of bedrijfsruimte zijn en leden die de woon- of bedrijfsruimte waar zij eigenaar van zijn verhuren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan woningbouwcorporaties, aan verhuurders van commercieel vastgoed, maar ook aan een woningeigenaar die een enkele woning (tijdelijk) verhuurt. Aan deze uitzondering wordt wel de voorwaarde gesteld dat de warmtelevering onlosmakelijk verbonden is aan de huur van de woon- of

bedrijfsruimte. Op de warmtelevering door de verhuurder zijn dan immers de bepalingen van het huurrecht van toepassing. Dit betekent dat de huurder-verbruiker niet in een rechtsbeschermingsvacuüm terecht komt. Wanneer warmtelevering door een verhurend lid van een vereniging van eigenaars niet onlosmakelijk verbonden is met de huur van de woon- of bedrijfsruimte, is de uitzondering van artikel 1a, eerste lid, onderdeel b, voor de warmtelevering aan de betreffende verbruiker niet van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat in die situatie de vereniging van eigenaars moet worden aangemerkt als warmteleverancier en de Warmtewet van toepassing is op de warmtelevering door de vereniging van eigenaars aan de betreffende huurder-verbruiker.

Een uitzondering in onderdeel c betreft de leverancier die tevens een vereniging van eigenaars is waarbij meerdere verenigingen van eigenaars zijn aangesloten die warmte levert aan de leden van die verenigingen van eigenaars. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vereniging van eigenaars die een ketelhuis exploiteert waarmee warmte wordt geleverd aan twee of meer appartementencomplexen die het eigendom zijn van de leden van de bij haar aangesloten verenigingen van eigenaars. Ook in dit geval is gekozen voor een uitzondering op de reikwijdte van de Warmtewet omdat de verbruikers, zij het getrapd via hun eigen vereniging van eigenaars, inspraak hebben in de besluitvorming van de vereniging van eigenaars die hen warmte levert en niet de gebonden verbruikers zijn die de Warmtewet beoogt te beschermen.

In het tweede lid van artikel 1a is bepaald dat de uitzondering op de reikwijdte van de wet voor de groepen bedoeld in het eerste lid niet van toepassing is op de bepalingen ter implementatie van de meetverplichting van artikel 9 van de EED richtlijn. Dit betekent dat de verplichting omtrent individuele bemetering van het gebruik van warmte en de uitzonderingen hierop die zijn opgenomen in de artikelen 8, tweede tot en met vierde, zesde, zevende en negende lid, en 8a van toepassing blijven op deze groepen leveranciers.

§1.3 Experimenten

In paragraaf 1.3 is een nieuw artikel 1b opgenomen waarin in het eerste lid een mogelijkheid wordt geïntroduceerd voor de Minister om een ontheffing te verlenen van de bepalingen in de Warmtewet voor experimenten op het gebied van hernieuwbare energie, energiebesparing, reductie van CO₂-uitstoot of efficiënt gebruik van het net (onderdeel a) of het opdoen van praktijkkennis over marktmodellen of tariefregulerings-systematiek (onderdeel b). De Minister kan van deze mogelijkheid evenwel slechts gebruik maken binnen de grenzen van bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie.

In het tweede lid is de bevoegdheid opgenomen om op zes punten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Deze algemene maatregel van bestuur wordt op grond van het vierde lid, voordat deze wordt vastgesteld, bij beide Kamers van de Staten Generaal voorgehangen.

In het derde lid is een verplichting voor de Minister opgenomen om uiterlijk drie maanden na afloop van het experiment een verslag aan de Tweede Kamer te sturen waarin wordt gerapporteerd over de doeltreffendheid van het experiment, de effecten daarvan en of, en zo ja op welke wijze, de uitzondering wordt voortgezet.

Artikel I, onderdeel E

Met onderdeel a van dit wijzigingsartikel wordt in artikel 2, tweede lid, de verplichting van een leverancier om een nota te verstrekken over het geleverde verduidelijkt. In de aanhef is vervallen dat de leverancier de in onderdeel a en b bedoelde informatie verstrekt aan de verbruikers die «zijn aangesloten op zijn warmtenet». De leverancier is namelijk niet alleen verplicht deze informatie te verstrekken aan de verbruikers die direct zijn aangesloten op zijn warmtenet, maar ook aan verbruikers die warmte van hem afnemen, maar die zijn aangesloten op het in pandig leidingstelsel van een gebouw eigenaar dat is aangesloten op zijn warmtenet. Met deze wijziging wordt tevens inzichtelijk gemaakt dat ieder jaar een gespecificeerde nota moet worden verstrekt, maar dat dit tevens na beëindiging van de leveringsovereenkomst vereist is. Deze verduidelijking hangt samen met het nieuw toe te voegen artikel 8b, onderdeel h, op grond waarvan nadere regels kunnen worden gesteld over de termijn waarbinnen een dergelijke nota moet worden verstrekt.

Onderdeel b van dit wijzigingsartikel ziet op de wijzigingen binnen het systeem van tariefregulering, die met dit wetsvoorstel worden beoogd. Met dit wetsvoorstel wordt voor een aantal aspecten van warmtelevering nieuwe tariefregulering geïntroduceerd en wordt bestaande tariefregulering op een aantal punten gewijzigd. Als gevolg daarvan moet artikel 2, derde lid, worden geactualiseerd. Het betreft de tariefregulering voor de afleverset, de eenmalige aansluitbijdrage, het tarief voor afsluiting en het tarief voor het meten van warmteverbruik.

Dientengevolge is in het derde lid, onderdeel e, een wijziging aangebracht voor de kosten die in rekening kunnen worden gebracht aan verbruikers voor het inzichtelijk maken van het warmteverbruik. Indien het warmteverbruik wordt gemeten door middel van individuele meters blijft het tarief voor meting van het warmteverbruik dat door ACM op grond artikel 8, vijfde lid, wordt vastgesteld van toepassing. Wanneer echter het warmteverbruik wordt gemeten door middel van individuele warmtekostenverdelers dan kan de leverancier de redelijke kosten voor meting met behulp van warmtekostenverdelers in rekening brengen. Wanneer het warmteverbruik inzichtelijk wordt gemaakt door middel van een kostenverdeel-systeem dan kan de leverancier de redelijke kosten voor het berekenen van het warmteverbruik door middel van een kostenverdeel-systeem aan de verbruiker in rekening te brengen.

Artikel I, onderdeel F

In artikel 3 zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd. Een deel van deze wijzigingen hangt samen met het juist implementeren en tenuitvoerleggen van de Richtlijn consumentenrechten en verordening 593/2008. Een ander deel van de wijzigingen betreft het verplaatsen van de inhoud van (delen van) leden of onderdelen daarvan naar afzonderlijke artikelen omdat deze inhoud naar zijn aard beter in een afzonderlijk artikel geregeld kan worden. Tot slot zijn aan artikel 3 twee verplichtingen toegevoegd.

1. Wijzigingen ten behoeve van verduidelijking van implementatie en tenuitvoerlegging van Europese regelgeving

In artikel 3 is een aantal leden en onderdelen van leden vervallen of gewijzigd omdat deze onderdelen en leden informatieverplichtingen bevatten die overlappen met de informatieverplichting voor leveranciers bij overeenkomsten op afstand en overeenkomsten buiten de verkoopruimte op grond van de artikelen 6:230m, eerste lid, en 6:230v, eerste lid, van het BW. Deze artikelen van het BW dienen ter implementatie van de

artikelen 6, eerste lid en 7, eerste lid, van de Richtlijn consumentenrechten.

Met de Richtlijn consumentenbescherming wordt, blijkens artikel 4 van de richtlijn, een volledige harmonisatie beoogd. Dit betekent dat er geen ruimte is om deze bepalingen ook in de Warmtewet op te nemen. Dat deze leden vervallen wil echter niet zeggen dat de verplichtingen niet meer gelden. Deze verplichtingen volgen immers direct uit de artikelen 6:230m, eerste lid, en 6:230v, eerste lid van het BW.

- In het eerste lid is in de aanhef het vereiste vervallen dat de warmteleveringsovereenkomst op schrift moet worden gesteld, omdat dit vereiste zich niet goed verhoudt met artikel 6:230v, eerste lid, van het BW op grond waarvan de leverancier verplicht is de verbruiker de in artikel 6:230m, eerste lid, van het BW genoemde informatie beschikbaar te stellen op een wijze die passend is voor de gebruikte communicatiemiddelen op afstand.
- In het eerste lid is onderdeel a vervallen, op grond waarvan de overeenkomst de personalia en het adres van de leverancier moet bevatten. Deze informatieverplichting vloeit namelijk reeds voort uit artikel 6:230m, onderdelen b en c, van het BW.
- In het eerste lid is onderdeel c vervallen, op grond waarvan de overeenkomst de voorwaarden voor opschorting en beëindiging van de overeenkomst moet bevatten. Deze informatieverplichting volgt namelijk reeds uit artikel 6:230m, onderdeel h, van het BW.
- Het tweede lid van artikel 3 is vervallen omdat een leverancier op grond van artikel 6:230m, eerste lid, onderdeel t, van het BW reeds verplicht is de verbruiker, voor zover van toepassing, te informeren over de mogelijkheid van toegang tot buitengerechtelijke klachten- en geschilbeslechtsprocedures waarbij de leverancier zich heeft aangesloten, en de wijze waarop daar toegang toe is. Wel is het recht voor de verbruiker om geschillen die voortvloeien uit een overeenkomst tot levering van warmte voor te leggen aan een onafhankelijke geschillencommissie opgenomen in het nieuwe artikel 3b.
- Het toepassingsbereik van artikel 3, eerste lid, is beperkt tot in Nederland gevestigde leveranciers. Dit omdat de lidstaat, ondanks dat met artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn consumentenrechten een volledige harmonisatie wordt beoogd, wel bevoegd is om aanvullende informatievoorschriften op te leggen aan op hun grondgebied gevestigde leveranciers op grond van artikel 22, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn.

Artikel 3, derde lid, is voorts vervallen omdat de bepaling dat op een overeenkomst tot levering van warmte het Nederlandse recht van toepassing is, overbodig is vanwege de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van verordening 593/2008. In artikel 3 van verordening 593/2008 is een vrije rechtskeuze opgenomen voor partijen bij een overeenkomst. Ingevolge artikel 4, eerste lid van verordening 593/2008 is op een overeenkomst inzake warmtelevering, bij gebreke van een rechtskeuze door partijen, het recht van toepassing van het land waar de warmteleverancier zijn gewone verblijfplaats heeft.

Tot slot zijn, als gevolg van het vervallen van de onderdelen a en c in het eerste lid, de onderdelen b en d van het eerste lid vernummerd tot onderdelen a en b van het eerste lid.

2. Verplaatste leden of onderdelen daarvan.

De verplichting om compensatie uit te keren in het geval van een ernstige storing in de levering van warmte is verplaatst naar het nieuwe artikel 3a.

De verplichting was in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, geformuleerd als verplicht onderdeel van de warmteleveringsovereenkomst, maar is in feite een wettelijke verplichting voor de leverancier.

Als gevolg van het verplaatsen van het deel van artikel 3, eerste lid, onderdeel d, dat betrekking heeft op storingscompensatie naar artikel 3a is ook het vierde lid van artikel 3 verplaatst naar artikel 3a.

3. Nieuwe verplichtingen

In artikel 3, eerste lid, is in onderdeel c een nieuwe (aanvullende) informatieverplichting opgenomen waarin wordt bepaald dat een overeenkomst voor levering van warmte gegevens omvat over de eisen die de leverancier stelt aan de binneninstallatie van een verbruiker. Door deze verplichting op te nemen wordt de veiligheid van de binneninstallatie van verbruikers vergroot.

In het tweede lid wordt voorts de informatieverplichting van artikel 6:230m, eerste lid, van het BW uitgebreid naar zakelijke verbruikers. De reikwijdte van artikel 6:230m, eerste lid, van het BW is namelijk beperkt tot consumenten. Consumenten zijn ingevolge artikel 6:230g, eerste lid, onderdeel a, van het BW natuurlijke persoon die handelen voor doeleinden die buiten hun bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.

Tot slot is in het nieuwe derde lid van artikel 3 bepaald dat de verplichting van artikel 6:230v van BW, om de verbruiker de in artikel 6:230m, eerste lid, van het BW genoemde informatie beschikbaar te stellen op een wijze die passend is voor de gebruikte communicatiemiddelen op afstand, van overeenkomstige toepassing is op de aanvullende informatieverplichtingen voor leveranciers bedoeld in het eerste lid en de uitbreiding van de informatieverplichting van artikel 6:230m, eerste lid, van het BW naar de zakelijke verbruikers van het tweede lid van artikel 3.

Artikel I, onderdeel G

Artikel 3a: Storingscompensatie

In het nieuwe artikel 3a is de verplichting opgenomen voor de leverancier om storingscompensatie uit te keren aan een verbruiker bij een ernstige storing in de levering van warmte. Deze verplichting was voorheen opgenomen in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Warmtewet. Ook is in de verplichting om storingscompensatie uit te keren op een aantal punten inhoudelijk gewijzigd.

a. Verantwoordelijkheid voor storingen in het net en het betalen storingscompensatie

In artikel 3a, eerste lid, wordt de verplichting om storingscompensatie uit te keren aan de verbruiker in het geval van een onderbreking van de warmtelevering als gevolg van een storing, beperkt tot gevallen waarin de oorzaak van de storing gelegen is in:

- het warmtenet van de leverancier of de netbeheerder;
- de afleverset, indien deze het eigendom is van de leverancier;
- de aansluiting (zowel de centrale als de individuele aansluiting), of
- het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar.

Het warmtenet, de aansluiting (zowel de centrale als de individuele aansluiting) en de afleverset zijn in de meeste gevallen het eigendom van de leverancier. Dientengevolge is de leverancier ook verantwoordelijk voor het onderhoud van het warmtenet, de aansluiting (zowel de centrale als de individuele aansluiting) en de afleverset en voor het betalen van

storingscompensatie in het geval van een onderbreking van de warmtelevering als gevolg van een storing.

Er doen zich echter verschillende situaties voor waarin de leverancier niet de eigenaar is van het warmtenet, de afleverset of de individuele aansluiting en derhalve niet verantwoordelijk is voor het onderhoud daarvan.

In veruit de meeste gevallen is de warmteleverancier tevens de netbeheerder. Slechts in incidentele gevallen is de netbeheerder een derde partij. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.13 van het algemeen deel is ook in deze gevallen de leverancier op grond van artikel 3a, eerste lid, onderdeel a, verantwoordelijk voor de uitkering van de compensatie bij een storing in het warmtenet.

Bij afleversets kan de situatie zich voordoen dat niet de leverancier maar de gebruiker eigenaar is van de afleverset. In dat geval is niet de leverancier maar de gebruiker verantwoordelijk voor het onderhoud van de afleverset. Dientengevolge is in dat geval de leverancier op grond van het eerste lid, onderdeel b, niet aansprakelijk voor het betalen van storingscompensatie indien zich een storing voordoet in de afleverset.

De individuele aansluiting is wanneer de leverancier de gebruiker warmte levert via het in pandig leidingstelsel dat eigendom is van de gebouweigenaar niet het eigendom van de leverancier, maar van de gebouweigenaar. De leverancier is in dat geval ook niet verantwoordelijk voor het onderhoud van de individuele aansluiting van de gebruiker op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.8 van het algemeen deel is er vanuit het oogpunt van consumentenbescherming (evenals bij in pandige warmtenetten) voor gekozen om de leverancier verantwoordelijk te maken voor het betalen van storingscompensatie aan gebruikers in het geval van storingen in de individuele aansluiting. Om deze reden is in artikel 3a, eerste lid, onderdeel c, (anders dan in onderdeel d bij afleversets) geen onderscheid gemaakt tussen aansluitingen die het eigendom zijn van de leverancier en aansluitingen die niet het eigendom zijn van de leverancier. Wel is in artikel 3d, tweede lid, onderdeel c, voorzien in een verplichting voor de gebouweigenaar om de door de leverancier betaalde storingscompensatie voor storingen in een individuele aansluiting die het eigendom is van de gebouweigenaar te vergoeden aan de leverancier.

In de meeste gevallen is de leverancier niet verantwoordelijk voor het onderhoud van het in pandig leidingstelsel. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.8 van het algemeen deel is er vanuit het oogpunt van consumentenbescherming in artikel 3a, eerste lid, onderdeel d, desondanks voor gekozen om de leverancier verantwoordelijk te maken voor het betalen van storingscompensatie aan gebruikers in het geval van storingen in het in pandig leidingstelsel.

b. Uitzonderingen op de algemene regels het betalen van storingscompensatie

In het tweede lid zijn vervolgens twee nadere uitzonderingen opgenomen op de verplichting van een warmteleverancier om storingscompensatie te betalen. Op grond van onderdeel a is, naar analogie met de storingscompensatie regeling bij elektriciteit en gas, een leverancier niet verplicht om storingscompensatie te betalen als een storing het gevolg is van een extreme situatie die niet aan de leverancier of netbeheerder kan worden toegerekend. Het begrip extreme situatie die niet aan de leverancier of

netbeheerder kan worden toegerekend wordt op grond van het derde lid van artikel 3a nader ingevuld bij ministeriële regeling.

In onderdeel b van het tweede lid is voorts bepaald dat een warmteleverancier niet verplicht is om storingscompensatie te betalen wanneer een storing minder dan 24 uur duurt, mits zich in een periode van 12 maanden voordat de storing plaatsvond, geen storingen hebben voorgedaan in het betreffende warmtenet of in pandig leidingstelsel.

In beide gevallen is het, op grond van het uitgangspunt «Wie stelt, bewijst» dat is neergelegd in artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, aan de leverancier om aan te tonen dat de in onderdeel a of b bedoelde omstandigheden zich voordoen.

c. Lagere regelgeving

Het oude vierde lid van artikel 3 is tot slot opgenomen in artikel 3a, derde lid. Aan het lid is voorts ter verduidelijking een bevoegdheid voor de Minister toegevoegd om bij ministeriële regeling regels te stellen over het bestaan van een ernstige storing als bedoeld in het eerste lid, het moment van aanvang en beëindiging van de verplichting tot het betalen van compensatie bij een ernstige storing en het bestaan van een extreme situatie die niet aan de leverancier of netbeheerder kan worden toegerekend als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a.

Artikel 3b: Geschillencommissie

In het nieuwe artikel 3b is bepaald dat verbruikers geschillen die voortvloeien uit een overeenkomst tot levering van warmte, onverminderd de bevoegdheid van de burgerlijk rechter, voor kunnen leggen aan een onafhankelijke geschillencommissie. Dit recht was eerder vervat in artikel 3, tweede lid, als verplicht onderdeel van de warmteleveringsovereenkomst. Het stellen van een dergelijke eis aan een warmteleveringsovereenkomst verhoudt zich niet met artikel 230m, eerste lid, onderdeel t, van Boek 6 van het BW, dat dient ter implementatie artikel 6, eerste lid, onderdeel t, van de Richtlijn consumentenrechten. Om deze reden is dit recht thans opgenomen in artikel 3b, eerste lid en vormt dit niet langer een informatieverplichting in de warmteleveringsovereenkomst.

In het tweede lid is bepaald aan welke eisen de procedure bij de geschillencommissie moet voldoen. Dit zijn dezelfde eisen als de eisen die eerder waren opgenomen in artikel 3, tweede lid.

Artikel 3c: Beëindiging van de leveringsovereenkomst

In het nieuwe artikel 3c wordt in het eerste lid bepaald dat van het algemene recht van verbruikers om een overeenkomst te beëindigen, onder de voorwaarden die daarvoor gelden op grond van het algemene consumentenrecht, in het geval van warmteleveringsovereenkomst gebruik kan worden gemaakt door middel van een schriftelijke opzegging.

In het tweede lid worden voorts, zoals beschreven in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze toelichting, twee gevallen uitgesloten van het algemene recht van verbruikers om een warmteleveringsovereenkomst te beëindigen. Het gaat om de situatie waarin beëindiging van de leveringsovereenkomst technisch niet mogelijk is of wanneer het beëindigen van de warmteleveringsovereenkomst leidt tot een blijvend nadeel voor een andere verbruiker.

In het derde lid van artikel 3c is bepaald dat een leverancier schriftelijk en gemotiveerd reageert op een opzegging. Dat is wenselijk om mogelijke verschillen van mening over toepassing van het tweede lid toetsbaar te maken. Indien een leverancier zich bijvoorbeeld in de ogen van een verbruiker ten onrechte beroept op de uitzondering dat een overeenkomst door die verbruiker niet kan worden opgezegd omdat beëindiging van de levering technisch niet mogelijk is, kan ACM worden gevraagd hierover een oordeel te geven.

Artikel 3d: Verantwoordelijkheid onderhoud in pandige netten en vergoeding storingscompensatie

In het nieuwe artikel 3a zijn, zoals toegelicht in paragraaf 4.8 van het algemene deel van deze toelichting, verplichtingen opgenomen voor gebouweigenaren die eigenaar zijn van een in pandig leidingstelsel dat wordt gebruikt voor het doorleveren van warmte en van de individuele aansluitingen van verbruikers daarop.

In het eerste lid is bepaald dat een gebouweigenaar die eigenaar is van een in pandig leidingstelsel dat wordt gebruikt voor het doorleveren van warmte aan verbruikers en de individuele aansluiting van verbruikers daarop, verantwoordelijk is voor het onderhoud daarvan. Met deze bepaling wordt de gebouweigenaar als partij geïntroduceerd in de Warmtewet en wordt aan de gebouweigenaar een taak en verantwoordelijkheid toegekend.

In het eerste lid, onderdeel b, is vervolgens bepaald dat de gebouweigenaar medewerking moet verlenen aan een verzoek van de leverancier om een verbruiker die is aangesloten op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar af te sluiten. De gebouweigenaar kan deze medewerking ofwel verlenen door de verbruiker zelf af te sluiten van het in pandig leidingstelsel (of een derde partij opdracht te geven tot het afsluiten van de verbruiker), maar hij kan er ook voor kiezen om de leverancier toestemming te geven om de verbruiker af te sluiten van het in pandig leidingstelsel.

In het tweede lid, aanhef en onderdeel a, is bepaald dat ingeval zich een storing voordoet in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar of de individuele aansluiting van de verbruiker daarop, de verbruiker de leverancier kan aanspreken voor storingscompensatie. Voor dit uitgangspunt is gekozen omdat het voor de verbruiker veelal niet goed te achterhalen is waar een storing zich voordoet. Wel is in het tweede lid, aanhef en onderdeel b, bepaald dat de gebouweigenaar, in aansluiting op de taak en verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar die in het eerste lid zijn opgenomen, verplicht is de kosten te vergoeden die de leverancier heeft gemaakt voor het betalen van compensatie aan verbruikers voor een storing in het in pandig leidingstelsel of de individuele aansluiting van de verbruiker daarop. Op deze manier komt de prikkel die moet uitgaan van de storingscompensatieregeling op de juiste plaats terecht en ervaart de gebouweigenaar een financiële prikkel om de storing in zijn net of de daaraan verbonden individuele aansluitingen zo spoedig mogelijk te verhelpen. De gebouweigenaar is niet verplicht tot het vergoeden van de kosten die de leverancier maakt voor het betalen van storingscompensatie voor een storing in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar of de individuele aansluiting van de verbruiker daarop wanneer de gebouweigenaar en de leverancier, op grond van het eerste lid, hebben afgesproken dat de leverancier verantwoordelijk is voor het onderhoud van het in pandig leidingstelsel en de individuele aansluiting van de verbruiker daarop.

Artikel I, onderdeel H

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 4a geïntroduceerd. Dit artikel bepaalt dat voor het afsluiten van een aansluiting ten hoogste een door de ACM vastgesteld tarief mag worden gehanteerd.

In het tweede lid wordt geregeld dat de leverancier aan een gebouweigenaar, die op verzoek van de leverancier een afsluiting verzorgt van een individuele aansluiting van een gebruiker van de leverancier op het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar (artikel 3d, eerste lid, onderdeel b, onder i), de gebouweigenaar de vergoeding betaalt die de leverancier daarvoor in rekening heeft gebracht bij de gebruiker. Het gaat hierbij om het in het eerste lid van artikel 4a bedoelde door de ACM vastgesteld tarief.

Naar aanleiding van opmerkingen in het kader van de consultatie is het stellen van verschillende tarieven mogelijk gemaakt. Daarmee kan recht worden gedaan aan de verschillende gevallen waarin afsluitingen worden uitgevoerd. Het derde lid maakt het derhalve mogelijk verschillende tarieven te stellen voor verschillende situaties. Op grond van het derde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de berekening van het tarief voor de verschillende situaties. Overeenkomstig de regels met betrekking tot de berekening van de maximumprijs voor levering van warmte zal ook hier naar verwachting sprake zijn van regels met een hoog technisch karakter. Derhalve is ook in dit geval gekozen voor delegatie naar lagere regelgeving.

Artikel I, onderdeel I

In paragraaf 4.3 van het algemeen deel is uiteengezet welke wijziging dit wetsvoorstel bevat ten aanzien van tariefregulering. Omdat in het artikel een aanzienlijk aantal wijzigingen is aangebracht is het artikel opnieuw vastgesteld.

Ten eerste wordt mogelijk gemaakt dat voor verschillende aflevertemperaturen een separate maximumprijs wordt vastgesteld. Dit komt tot uitdrukking in de aanhef van het tweede lid van artikel 5. Voorts wordt in het derde lid mogelijk gemaakt dat voor aansluitingen van meer dan 100 kW voor het gebruiksonafhankelijk deel een andere maximumprijs wordt vastgesteld dan voor aansluitingen van maximaal 100 kW. Dit omdat aan dergelijke grote aansluitingen andere kosten zijn verbonden dan aan aansluitingen van maximaal 100 kW. Op grond van het zevende lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld met betrekking tot de elementen en wijze van berekening van de maximumprijs.

Verder wordt mogelijk gemaakt dat voor bepaalde systemen een tariefreguleringssysteem wordt gehanteerd dat afwijkt van de gasreferentie, zoals die in het tweede lid, onderdeel a, wordt voorgeschreven. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven wordt gedacht aan systemen voor levering van warmte waarbij levering van koude noodzakelijk is om warmtelevering te kunnen bewerkstelligen. Bij algemene maatregel van bestuur worden deze systemen aangewezen en wordt voor die systemen de berekeningsmethode voor de maximumprijs vastgesteld.

Artikel I, onderdeel J

Met het voorgestelde artikel 5a wordt het voor leveranciers mogelijk gemaakt verbruikers tarieven aan te bieden voor levering van warmte die afwijken van het maximumtarief, bedoeld in artikel 5. Minimaal is dat een verbruiker bij een aanbod ten minste een tarief kan kiezen dat niet hoger is dan dat maximumtarief, dat op grond van artikel 5, eerste lid door de ACM is vastgesteld en gepubliceerd. Op basis van het aanbod moet het voor een verbruiker voldoende duidelijk zijn wat de gevolgen zijn van de keuze voor een afwijkend tarief en of een afwijkend tarief voor hem aantrekkelijker is dan het maximumtarief. Derhalve kunnen op grond van het tweede lid van artikel 5a nadere regels worden gesteld aan het aanbod.

Artikel I, onderdeel K

Zoals in het algemene deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 4.4) is aangegeven wordt met dit wetsvoorstel tevens gereguleerd welke tarieven in rekening mogen worden gebracht voor het creëren van een aansluiting op een warmtenet. Dat tarief wordt door ACM vastgesteld. Met dit wetsvoorstel wordt het vereiste geschrapt dat dit tarief gebaseerd is op de situatie bij een gasaansluiting. Hiertoe is artikel 6, eerste lid, aangepast.

Na het eerste lid wordt een nieuw tweede lid ingevoegd waarin mogelijk wordt gemaakt dat voor verschillende categorieën aansluitingen door ACM verschillende bedragen worden vastgesteld. De hoogte van het bedrag is daarbij afhankelijk van de bestanddelen waarvoor de bijdrage in rekening wordt gebracht.

Het voormalig tweede lid van artikel 6 wordt vernummerd tot derde lid. Voorts wordt het derde lid (nieuw) gewijzigd. Op grond van dit lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld voor het vaststellen van de categorieën, bedoeld in het tweede lid, en de berekening van de hoogte van het bedrag van de aansluitbijdrage door ACM voor deze verschillende categorieën.

Artikel I, onderdeel L

Onderdeel L regelt de wijzigingen in artikel 8 die zijn toegelicht in paragraaf 4.7 van het algemeen deel van deze toelichting ten aanzien van de regulering van de tarieven voor afleversets. Voor een algemene toelichting met betrekking tot deze wijziging wordt verwezen naar die paragraaf.

Met de wijzigingen die worden aangebracht in artikel 8, eerste lid, aanhef, wordt beoogd recht te doen aan de feitelijke situaties met betrekking tot afleversets. In sommige situaties is voor de levering van warmte geen afleverset nodig. Daarom is in het eerste lid toegevoegd dat de verplichting uit dit artikel in die gevallen niet geldt.

Aan artikel 8 worden voorts twee leden toegevoegd. In de praktijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde collectieve afleversets (voor meerdere gebruikers) en de individuele afleversets (voor één enkele gebruiker). De individuele afleverset dient, zoals in paragraaf 4.7 uiteen is gezet, door de leverancier ter beschikking te worden gesteld door middel van huur. Dat volgt uit het eerste lid van artikel 8, in combinatie met het achtste lid. Voor een collectieve afleverset geldt dat de leverancier ervoor moet zorgen dat deze kan worden gebruikt. Aan de vorm van afspraken tussen de verschillende betrokken

partijen worden geen nadere eisen gesteld. Hiervoor is gekozen in het licht van de grote verscheidenheid aan situaties in de praktijk. Ook voor een collectieve afleverset mag ten hoogste een tarief in rekening worden gebracht dat voor die categorie afleverset door ACM is vastgesteld.

In het nieuwe negende lid worden leveranciers, zoals beschreven in paragraaf 4.10 van het algemeen deel van deze toelichting, in situaties van gebouw gebonden blokverwarming, waarin meerdere woon- of bedrijfsruimtes in één gebouw worden verwarmd door een centrale installatie die zich in het gebouw bevindt, verplicht om de warmte die de centrale installatie produceert te meten. Deze verplichting geldt ook voor situaties van gebouw gebonden blokverwarming waarin een gebouw verwarmd wordt door een centrale installatie die zich in een nabij gelegen gebouw of bouwwerk bevindt. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een centrale installatie die zich bevindt in een appartementencomplex waarmee ook het naast gelegen appartementencomplex wordt verwarmd of een centrale installatie die niet in het gebouw zelf geplaatst is maar in een nabij gelegen gebouw of bouwwerk. De leverancier is in deze gevallen vaak een vereniging van eigenaars waarbij meerdere verenigingen van eigenaars of coöperatieve verenigingen zijn aangesloten, zoals bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onderdeel c.

Artikel I, onderdeel M

Met het invoegen van een nieuw vijfde lid in artikel 8a wordt, zoals toegelicht in paragraaf 4.12 van het algemeen deel, voorzien in een mogelijkheid voor leveranciers om correctiefactoren toe te passen voor ligging en leidingverliezen voor transportleidingen in gebouwen die zijn gebouwd voor inwerkingtreding van deze wet. Deze correctiefactoren moeten worden vastgesteld met inachtnaam van de daarvoor gangbare technische normen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de norm NEN 7440.

Artikel I, onderdeel O

Met de wijziging in artikel 12a wordt in het nieuwe derde lid, aanhef en onderdeel c, voor warmteleveranciers die tevens vergunninghouder zijn, een rapportageverplichting geïntroduceerd over de duurzaamheid van de geleverde warmte.

In het eerste lid is «jaarverslag» vervangen door «bestuursverslag». Deze wijziging vloeit voort uit de implementatie van richtlijn 2013/34/EU betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen (PbEU 2013, L 182).

Tevens zijn de eisen die worden gesteld aan het bestuursverslag verplaatst van het tweede lid naar het nieuwe derde lid. Aan de delegatiebepaling, die vernummerd is tot het vijfde lid, is het derde lid van artikel 12b toegevoegd.

De verplichting om de informatie in het bestuursverslag over de door de vergunninghouder bij verbruikers in rekening gebrachte prijs en de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte te voorzien van een accountantsverklaring, is verplaatst van het tweede lid naar het nieuwe vierde lid. Deze verplichting is niet van toepassing op de informatie in het bestuursverslag over de duurzaamheid van de geleverde warmte (derde lid, onderdeel c).

Artikel I, onderdeel P

In artikel 12c, tweede lid, werd bepaald dat, wanneer de Minister op grond van artikel 12c, eerste lid, een vergunninghouder aanwijst om de levering van warmte over te nemen, deze noodleverancier het beheer over het warmtenet krijgt en correctieve onderhoudswerkzaamheden verricht. Omdat het mogelijk is dat niet de leverancier maar een derde partij netbeheerder is, is de bepaling van artikel 12c, tweede lid, voorwaarden gemaakt. Alleen wanneer de leverancier ook netbeheerder is krijgt de noodleverancier het beheer over het warmtenet en verricht de noodleverancier correctieve onderhoudswerkzaamheden.

Wanneer een derde partij netbeheerder is, is deze ofwel eigenaar van het net, ofwel op grond van een overeenkomst met de leverancier verantwoordelijk voor het netbeheer. In beide gevallen treedt de Minister op grond van artikel 12b, eerste lid, wanneer hij in overleg treedt met de leverancier of producent die een melding heeft gedaan als bedoeld in dat lid, tevens in overleg met alle partijen die betrokken zijn bij de levering van warmte. Waaronder, indien van toepassing, de netbeheerder.

In het eerste geval is de netbeheerder uit hoofde van zijn eigendom van het warmtenet zelf verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van het net. De aanwijzing van een noodleverancier op grond van artikel 12c beoogt daar geen verandering in aan te brengen, dit wordt bevestigd door artikel 12c, tweede lid. In het andere geval kan de Minister bij de aanwijzing van de noodleverancier op grond van het derde lid van artikel 12c rekening houden met de afspraken die in de overeenkomst tussen de leverancier en de netbeheerder gemaakt zijn met de netbeheerder. Ook in dat geval is het de bedoeling dat de overeenkomst met de netbeheerder wordt gerespecteerd. Dit wordt geborgd door artikel 12c, tweede lid.

Artikel I, onderdeel Q

Artikel 15 bepaalt dat de Autoriteit Consument en Markt belast is met taken ter uitvoering van de Warmtewet en het toezicht op de naleving van de Warmtewet. Met de wijziging van artikel 15 wordt het nieuwe artikel 3d, tweede lid, onderdeel b, van deze bepaling uitgezonderd. Artikel 3d, tweede lid, onderdeel b, verplicht de gebouweigenaar de leverancier de kosten te vergoeden van de door de leverancier aan de gebruiker betaalde compensatie voor een storing in het in pandig leidingstelsel van de gebouweigenaar.

Door artikel 3d, tweede lid, onderdeel b, uit te zonderen van uitvoerings- en toezichtstaken van de Autoriteit Consument en Markt komt het toezicht op de naleving van deze bepaling te liggen bij partijen zelf. Partijen kunnen zich met geschillen over de naleving van deze bepaling wenden tot de burgerlijk rechter. Wanneer een gebouweigenaar zijn wettelijke verplichting op grond van artikel 3d, tweede lid, onderdeel b, niet naleeft kan de leverancier de gebouweigenaar aansprakelijk stellen op grond van artikel 162 van boek 6 van het BW en kan de leverancier de naleving van deze verplichting afdwingen via de burgerlijk rechter.

Artikel I, onderdeel R

Artikel 18 regelt de sancties die ACM kan opleggen in het geval van overtreding van hetgeen in deze wet is bepaald. In het eerste lid van artikel 18 is bepaald dat niet-naleving wordt gesanctioneerd met een last onder dwangsom. In het tweede lid is voor een aantal niet-nalevingen bepaald dat deze worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Aan

dit lid worden de nieuwe artikelen 5a, eerste lid, en 21, eerste tot en met derde lid, toegevoegd.

Artikel I, onderdeel S

Met het vervallen van artikel 19 vervalt de verplichting voor ACM om een handhavingsplan op te stellen, dit door de Minister goed te laten keuren en te publiceren in de Staatscourant.

Artikel I, onderdeel T

Het systeem van onderhandelde toegang tot warmtenetten is uiteengezet in paragraaf 4.15 van deze toelichting. Omdat het systeem de verplichting bevat voor leveranciers en netbeheerders om informatie te delen met producenten is een groot deel van het systeem in de wet vastgelegd. Voor voorschriften met betrekking tot een verzoek tot onderhandeling en termijnen is, gelet op het hoge detailniveau van die regels, voorzien in delegatie.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 21 schrijft voor dat een netbeheerder degene die om toegang tot het net verzoekt, schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte stelt van een beslissing omtrent het al dan niet inwilligen van het verzoek.

Artikel I, onderdeel U

Dit onderdeel voorziet in eerbiedigende werking voor overeenkomsten gesloten voor inwerkingtreding van het nieuwe artikel 3c. Als gevolg daarvan kan een reeds gesloten leveringsovereenkomst voor bepaalde tijd niet door de gebruiker op grond van dat artikellid worden beëindigd. Zoals in paragraaf 4.5 is aangegeven zou dit een onaanvaardbare doorkruising van bestaande afspraken tot gevolg hebben.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp