

Wetsvoorstel Herziening Warmtewet

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). 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 energiehuishouding te realiseren.

Waar nu gas overal dominant is, zal in de toekomst de warmtevoorziening in Nederland diverser worden. 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, 30196, 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, 34415, 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 fundamenten 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 aangesloten en 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

De transitie van de warmtevoorziening in Nederland vergt een enorme ombouwoperatie, met name in de bestaande gebouwde omgeving. In het Energierapport zijn burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan een energiedialoog om hun visie te geven op de toekomstige energievoorziening. Warmte is een belangrijk thema in deze dialoog. Een cruciaal vraagstuk hierin betreft bijvoorbeeld de financiering van de infrastructuur die nodig is voor de energietransitie 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 zijn doorgaans bovendien minder consumenten op een warmtenet aangesloten dan op een gasnet. Omslaan van de kosten van een net over alle aangesloten 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 analyse ontstaat meer inzicht in de kosten die gepaard gaan met de benodigde infrastructuur voor de energietransitie en kunnen keuzes gemaakt worden over de financiering van de infrastructuur, inclusief de warmtenetten. Dit is zodoende geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

De energiedialoog en de eind 2016 op te stellen energieagenda zullen meer duidelijkheid geven over hoe de energietransitie richting 2050 verder kan worden gebracht. Enerzijds wil het kabinet niet vooruitlopen op de uitkomsten van de Energiedialoog en de daarop volgende keuzes over de vormgeving van de energietransitie. Anderzijds is al in de Warmtevisie geconstateerd dat de knelpunten met de huidige regelgeving zodanig van aard zijn, dat een structurele aanpassing van de Warmtewet 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 waar mogelijk ondersteund ('no regret'). Op deze wijze wordt de energietransitie in afwachting van de energiedialoog en de energieagenda niet onnodig vertraagd.

Om de transitie in de energie- en warmtevoorziening vorm te geven, is niet alleen aanpassing van de Warmtewet noodzakelijk. 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 besluitvorming over verduurzaming en uitfasering van aardgas als warmtebron zijn beslag. Deze Warmtewet is daarmee een stap in een reeks aan maatregelen om de energietransitie vorm te geven. De positie van collectieve warmtelevering moet steeds in samenhang worden bekeken met de andere beschikbare opties om te voorzien in de warmtebehoefte.

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 pandige warmtenet en de veiligheid van het in pandige net. Na behandeling van de onderdelen warmtekostenverdeling en correctiefactoren, komt nog een viertal onderwerpen aan de orde:

storingscompensatie, ruimte voor experimenten, toegang tot de warmtenetten en ten slotte de rapportageverplichting over duurzaamheid.

4.1 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. In het kader van de herziening van de Warmtewet is daarom opnieuw goed bezien welke groepen de wet beoogt te beschermen en wat de beste manier is om deze bescherming te bieden.

Uit de evaluatie van de Warmtewet is gebleken dat de Warmtewet met name voor situaties van blokverwarming meerdere knelpunten met zich brengt, hetgeen overeenstemt met eerdere meldingen door betrokken partijen. Sinds de inwerkingtreding van de Warmtewet is voor huurders en verhuurders een verwarrende situatie ontstaan omdat op de levering van warmte als onderdeel van de huurovereenkomst zowel de bepalingen van het huurrecht van toepassing zijn, als de bepalingen van de Warmtewet. Deze situatie wordt door de betrokken partijen als onwenselijk ervaren.

Verhuurders en VvE's 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. Beide partijen geven aan dat zij als gevolg hiervan geconfronteerd worden met hoge en disproportionele administratieve lasten en extra kosten. Verhuurders geven voorts aan dat zij de kosten die zij maken voor levering van warmte niet altijd in rekening kunnen brengen bij hun huurders. Verhuurders hebben veelal een aansluiting die groter is dan 100 kW en genieten diensgevolge 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 warmtenet. Verhuurders zijn als warmteleverancier op hun beurt echter wel gehouden niet meer dan de maximumprijs in rekening te brengen bij hun huurders. Huurders geven op hun beurt aan sinds de inwerkingtreding van de Warmtewet geconfronteerd te worden met hogere kosten voor de levering van warmte dan voorheen.

Verbruikers die warmte afnemen van een Vereniging van Eigenaren waar zij als eigenaar van een woon- of bedrijfsruimte in een gebouw lid van zijn, zijn 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 Eigenaren die actief is in het gebouw. De bewoners (kleinverbruikers) hebben, als lid van de Vereniging van Eigenaren, op grond

¹ Tweede Kamer, 2002-2003, 29048, nr. 3.

van de regelgeving omtrent Verenigingen van Eigenaren in het Burgerlijk Wetboek (Boek 5, Titel 9, Afdeling 2, van het Burgerlijke Wetboek), 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 in feite onnodig beschermd tegen zichzelf. Om deze reden worden Verenigingen van Eigenaren met deze wetswijziging uitgezonderd van de reikwijdte van de Warmtewet.

Een andere groep die met deze wetswijziging wordt uitgezonderd van de reikwijdte van de Warmtewet zijn verhuurders die als onderdeel van de huurovereenkomst warmte leveren aan hun huurders. Ook hier is gebleken dat de keuze om deze groep huurders 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 huurrecht² reeds beschermd tegen machtsmisbruik van de warmteleverende verhuurder. Deze gebonden verbruikers hebben de bescherming die de Warmtewet biedt derhalve niet nodig. Zoals aangegeven beoogt de Warmtewet een betrouwbare en betaalbare warmtevoorziening voor kleinverbruikers tegen redelijke voorwaarden en een daarbij behorende goede kwaliteit van dienstverlening te verzekeren. Wanneer warmtelevering onderdeel uitmaakt van de huurovereenkomst biedt het huurrecht de huurders deze bescherming ook. De kosten van warmtelevering kunnen namelijk aangemerkt worden als kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter of servicekosten in de zin van artikel 7:237, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

De door het huurrecht geboden bescherming is 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. Er zijn uiteindelijk twee punten waarop de door het huurrecht geboden bescherming afwijkt van de door de Warmtewet geboden bescherming. Dit betreft ten eerste de door de Warmtewet geboden prijsbescherming. De Warmtewet maximeert de kosten die voor de levering van warmte in rekening gebracht mogen worden op een op grond van de Warmtewet door de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen prijs. Deze maximumprijs is voor een groot deel van de kosten gebaseerd op een gasreferentie (de kosten die de gemiddelde gebruiker van gas betaalt) en voor een ander deel op de kosten die de gemiddelde gebruiker van warmte maakt. Het huurrecht kent ook een prijsbescherming voor kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten, maar deze bescherming is gebaseerd op de redelijkheid van kosten.

De prijsbescherming in het huurrecht biedt zodoende de garantie dat warmte wordt geleverd tegen redelijke tarieven. Bij de beoordeling van de redelijkheid van kosten worden de kosten die de verhuurder zelf maakt als uitgangspunt genomen. Indien VvE's en verhuurders die warmte doorleveren aan hun leden of huurders een aansluiting van minder dan 100 kW hebben, vallen zij al onder de Warmtewet. Dit betekent dat zij de bescherming van de maximumprijs op grond van de Warmtewet genieten. Wanneer de huurcommissie of de rechter de redelijkheid van de kosten die zij aan hun leden of huurders in rekening brengen toetsen, vormt de prijs die de VvE's en verhuurders betalen voor de geleverde warmte het uitgangspunt voor die toets. Indirect genieten de leden van de VvE en de huurders daarmee de maximumprijsbescherming van de Warmtewet. Dit wetsvoorstel beoogt deze bescherming uit te breiden door VvE's die warmte doorleveren aan hun leden en verhuurders die warmte als onderdeel van de huurovereenkomst doorleveren aan hun huurders, met een aansluiting van meer dan 100 kW ook onder de reikwijdte van de Warmtewet te brengen. Zodoende genieten ook in deze gevallen leden en huurders (indirect) de bescherming van de maximumprijs.

² Titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op het Overleg Huurders, de Uitvoeringswet Huurprijzen en de algemene bepalingen van het consumentenrecht.

Het tweede punt waarop de bescherming in het huurrecht van huurders die warmte afnemen als onderdeel van hun huurovereenkomst, van de warmtewet verschilt is 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 huurders de mogelijkheid om zich met conflicten omtrent servicekosten te wenden tot de huurcommissie. Ook dit is een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting. Dit recht is echter beperkt tot huurders van gereguleerde woonruimte (zogenaamde sociale woningbouw). Ook omvat de mogelijkheid van geschilbeslechting door de huurcommissie 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 van gereguleerde woningen zich moeten wenden tot de burgerlijk 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.

Huurders van vrije sector woningen en bedrijfsruimten hebben deze toegang tot de huurcommissie niet. Zij kunnen zich met conflicten over warmtelevering als onderdeel van de huurovereenkomst wenden tot de burgerlijk rechter. Dit vloeit voort uit het in het kader van het huurrecht gehanteerde uitgangspunt dat er voor deze groepen huurders geen noodzaak bestaat om een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting mogelijk te maken. Deze partijen worden voldoende in staat geacht om dergelijke conflicten aan de burgerlijk rechter voor te leggen voor conflictbeslechting. Ook hier gelden deze regels ook voor andere nutsvoorzieningen en is er geen aanleiding om voor warmte een andere structuur in te voeren.

Ten slotte blijven de bepalingen omtrent de meetverplichtingen in artikel 8 en artikel 8a wel van toepassing op VvE's die warmte leveren aan hun leden en verhuurders die warmte leveren aan hun huurders als onderdeel van de huurovereenkomst, omdat een uitzondering op deze verplichtingen strijdig zou zijn met de verplichting op grond van artikel 9 van de Energie Efficiëntie Richtlijn (2012/2012/EU).

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 de 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 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. Het kabinet kiest vanwege deze tegenstelling tussen het lange termijn doel en de huidige praktijksituatie voor een getrapte aanpak van de tariefregulering, die tegemoet komt aan de belangen van zowel de afnemer als van de leverancier en die de transitie zoveel als mogelijk faciliteert.

Eerste onderdeel in de tariefregulering betreft de leveringscomponent van warmte. Hiervoor wordt voornamelijk 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. Het verwachte effect hiervan is dat de maximumprijs lager kan worden vastgesteld dan met de huidige parameters. Het Warmtebesluit en de Warmteregeling worden in overeenstemming hiermee aangepast. 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 waar mogelijk aangesloten op de transitie, in lijn met de gewenste beweging om aardgas uit te faseren en initiatieven voor alternatieven te stimuleren. De onderdelen 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 aansluittarieven tot € 7.000 bekend. 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.

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 maandelijkse energielasten van de verbruiker.

Vervolgens is bekeken of het wenselijk is om in de regulering een onderscheid te houden tussen een aansluiting op een bestaand net 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.

Overwogen is om verschillende tarieven voor de aansluitbijdrage vast te stellen naar aansluitvermogen. Meer differentiatie naar aansluitvermogen binnen de categorie $\leq 100\text{kW}$ 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 100kW-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 $<10\text{m}^3/\text{h}$ (G6) ook hetzelfde. Er is om deze redenen gekozen om binnen de categorie tot en met 100 kW geen variatie in te voeren in aansluittarieven. Wel is het mogelijk om verschillen aan te brengen in de tarieven voor aansluitingen boven de 100 kW. Hiertoe wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een categorisering vastgesteld.

4.5 Afsluiting en beëindiging leveringsovereenkomst

Uit de evaluatie is gebleken dat de positie van consumenten 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.

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 maximumprijs wordt vastgesteld voor fysieke afsluiting van de warmteaansluiting. De basis voor vaststelling van deze maximumprijs 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.

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 Burgerlijk Wetboek). 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 in pandige stijgleidingen zonder individuele aansluitingen, is het technisch 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. Bijvoorbeeld in gevallen waarin warmtesystemen parallel geschakeld zijn bestaat een risico op nadeel voor andere gebruikers. Beëindiging van de levering door een afnemer mag er niet toe leiden dat andere afnemers verstoken blijven van warmtelevering of hiervoor hogere kosten in rekening gebracht krijgen. 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.

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.

Het kabinet vindt een dergelijke risicodekking in beginsel toelaatbaar. 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 de risico's voor een deel bij de

afnemers legt en een financiële prikkel inbouwt waardoor opzeggen voor de afnemer minder voordelig is.

De Warmtewet bevat in artikel 3, eerste lid, reeds een bepaling die regelt dat een overeenkomst tot levering van warmte op schrift wordt gesteld en onder meer de voorwaarden voor opschorting of beëindiging van de overeenkomst bevat. Een overeenkomst zal moeten bepalen welke voorwaarden gelden indien een afnemer zijn overeenkomst wil opzeggen. Hieronder valt ook de in het voorgaande genoemde risicodekkingsbijdrage.

Als over 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 investeringen.

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 afsluitbijdrage 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 gebruikers. Dit betekent dat de leverancier geen verschillende tarieven mag hanteren bij zijn gebruikers als daar geen gerechtvaardigde reden voor is.

Leveranciers ervaren de Warmtewet als belemmerend omdat er vanwege het non-discriminatie artikel slechts in beperkte mate gevarieerd kan worden in de tarieven. Hierdoor wordt de huidige tariefsystematiek door leveranciers als een keurslijf ervaren en bestaat 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, binnen strikte voorwaarden, leveranciers in de gelegenheid te stellen om tarieven aan te bieden naast en in afwijking van het wettelijke maximumtarief. De leverancier is dus verplicht om 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 bevordert wordt. Vanuit de praktijk is aangegeven dat onder meer behoefte bestaat aan het aanbieden van de volgende tariefsoorten:

- 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.
- 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.

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-discriminatie-artikel in de Warmtewet (artikel 2, lid 4) voorkomt dat tussen verbruikers op basis van ongerechtvaardigde gronden onderscheid wordt gemaakt. Deze bepaling werkt ook door in tariefstelling door leveranciers. Het dwingt leveranciers om al haar klanten op dezelfde wijze te behandelen. 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 moet wettelijk gewaarborgd worden dat hij op eerlijke wijze wordt behandeld door de monopolist. In het burgerlijk recht kent men dergelijke non-discriminatiebepalingen niet omdat er wordt uitgegaan van een vrije markt. Alleen in de grondwet is bepaald dat niet gediscrimineerd mag worden op ras geloof, sekse etc. Het is wenselijk om de non-discriminatiebepaling in de Warmtewet te behouden. Hiermee kunnen excessen worden voorkomen.

Om tariefdifferentiatie zoals beoogd in dit wetsvoorstel mogelijk te maken, moet de non-discriminatiebepaling echter wel ruimer uitgelegd worden dan tot nu toe. Artikel 2, vierde lid, van Warmtewet bepaalt dat een leverancier zich onthoudt van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid jegens zijn verbruikers. De toevoeging van het begrip ongerechtvaardigd heeft tot gevolg dat het maken van een onderscheid dat objectief gerechtvaardigd wel is toegestaan. Wat een objectief gerechtvaardigd onderscheid is in het kader van de warmteregelgeving niet nader gedefinieerd. De ACM heeft de mogelijkheid om een gerechtvaardigd onderscheid te maken tot op heden beperkt 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. 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, biedt al meer ruimte om een objectief gerechtvaardigd onderscheid te maken dan uitsluitend de gevallen die nu door ACM benoemd zijn.

4.7 Afleversets

Een afleverset vormt de verbinding tussen het centrale warmtenet van een warmteleverancier en de binneninstallatie van een afnemer. Dit geldt zowel voor een individuele als collectieve afleverset. Het vormt een essentieel onderdeel van de infrastructuur die benodigd is om afnemers aan te sluiten op een warmtenet. In dit artikel is vastgelegd dat het installeren en onderhouden van een afleverset voorbehouden blijft aan de warmteleverancier. 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 voorsnog 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 veiligheidsrisico'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 voorsnog 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.

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. 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 verbruikers, van mening dat het instellen van een wettelijke maximumprijs voor een afleverset een goede en wenselijke manier is om de afnemer te beschermen.

Er zijn grote prijsverschillen tussen verschillende soorten afleversets. Dit wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid om voor verschillende soorten sets een verschillende prijs vast te stellen. Deze prijsdifferentiatie is gebaseerd op de verschillende functionaliteiten van afleversets. Daarbij gaat het om afleversets bestemd voor alleen ruimteverwarming, alleen tapwater en afleversets voor zowel ruimteverwarming als tapwater. Voor alle drie de typen kan met behulp van een referentiesituatie een maximumprijs worden vastgesteld. De maximumprijsystematiek biedt ook de mogelijkheid om eventuele bijbehorende regelektronica in de bij de afnemer in rekening te brengen kosten te verwerken.

Op deze manier ontstaat een afgebakend aantal verschillende maximumprijzen. Dit biedt de gewenste duidelijkheid voor zowel de leverancier als de verbruiker, waarmee geschillen, handavingsverzoeken 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 afleverset vallen binnen de kaders van de maximumprijsystematiek. Omdat de markt zich zal ontwikkelen en prijzen zullen veranderen zullen de maximumprijzen periodiek opnieuw moeten worden vastgesteld.

Omdat invoering van een maximumprijs voor afleversets een nieuw element in de tariefregulering is, is het voorstel om (gemiddelde) werkelijke kosten te gebruiken als maatstaf voor het vaststellen van de maximumprijs, zoals in de paragraaf over tariefregulering is toegelicht.

4.8 Verantwoordelijkheid voor inbandige warmtenetten

In situaties van blokverwarming waarbij warmte door een externe warmteleverancier via het inbandig warmtenet van de gebouweigenaar geleverd wordt aan verbruikers zijn knelpunten gesignaleerd met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van deze inbandige 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 warmtenet. De externe warmteleverancier is echter niet de eigenaar van het in pandig warmtenet en uit dien hoofde niet bevoegd om onderhoud te plegen aan het warmtenet. De warmteleverancier was afhankelijk van de bereidheid van de gebouweigenaar om te komen tot afspraken over het onderhoud van het in pandig warmtenet 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 warmtenet 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 warmtenet dat wordt gebruikt voor de levering van warmte aan verbruikers, wordt verantwoordelijk gesteld voor het onderhoud van dit net. 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.

Eén van de gesignaleerde knelpunten bij de verantwoordelijkheid van in pandige netten is de betaling van storingscompensatie. Wanneer een leverancier opdraait voor het betalen van storingscompensatie voor storingen die zich voordoen in het in pandig warmtenet van de gebouweigenaar mist de storingscompensatieregeling zijn doel. De regeling is immers bedoeld om beheerders van warmtenetten een financiële prikkel te geven om het door hen beheerde net op orde te houden en de leverancier is in dit geval niet de beheerder van het net 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 in pandig warmtenet: 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 zich voor storingscompensatie kan wenden tot de leverancier, maar wordt tevens bepaald dat, indien zich een storing voordoet in het in pandig warmtenet van de gebouweigenaar, de leverancier de kosten van de compensatie die hij als gevolg van de storing in het in pandig warmtenet van de gebouweigenaar moet uitkeren aan de verbruikers kan verhalen op de gebouweigenaar. 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 in pandig warmtenet. In het geval de gebouweigenaar het onderhoud van het in pandig warmtenet bijvoorbeeld heeft uitbesteed aan de leverancier, ligt het voor de hand dat de leverancier ook de kosten voor de compensatie van een storing in het in pandig warmtenet 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 verbruiker 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 gebouw-eigenaren die eigenaar zijn van een in pandig warmtenet 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.

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 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 gebruikers 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 gebruiker. 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 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). 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.

4.11 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 verbruiker 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 voorzag 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 Eigenaren en 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. Nieuwe gebouwen worden standaard zodanig geïsoleerd dat het gebruik van correctiefactoren overbodig is.

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. 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

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden, ter uitvoering van de verplichting van de lidstaat op grond van artikel 9, derde lid van de EED Richtlijn, nadere regels gesteld omtrent de vaststelling van correctiefactoren door leveranciers.

4.12 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 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 net.

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 overmacht.

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 overmacht. 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.

Voor de gebruiker 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 gebruikers 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.

4.13 Ruimte voor experimenten

De huidige Warmtewet biedt geen ruimte om te experimenteren met relevante aspecten rondom 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 zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel "Voortgang Energietransitie" tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Het doel is te voorkomen dat regelgeving onbedoeld initiatieven belemmert, die kansrijk zijn in het licht van de gewenste energietransitie. Voor tariefregulering opent dit wetsvoorstel apart de mogelijkheid voor leveranciers om verschillende tarieven aan te bieden, dus dat onderdeel is buiten de experimenteerbepalingen gehouden.

De experimenteerruimte wordt bij algemene maatregel van bestuur ingevuld, waarbij ook de voorwaarden waaronder experimenten dienen plaats te vinden verder zullen worden uitgewerkt. De uitkomsten van deze experimenten kunnen vervolgens aanleiding zijn de wet- en regelgeving te herzien.

4.14 Toegang tot de warmtenetten

In de huidige praktijk vormen warmteopwekking, -transport en -levering doorgaans een gesloten en monopolioïde systeem. Dit staat de ontwikkeling van duurzame collectieve warmtesystemen in de weg. Een belangrijk knelpunt betreft de hoge vereisten ten aanzien van de leveringszekerheid. De warmteproductie bij warmtenetten is in veel gevallen een-op-een gebonden aan één enkele producent. Deze producent mag dus in geen geval wegvallen. Momenteel wordt dit risico ondervangen door langjarige contractverplichtingen en 100% leveringsplicht van warmte. Veel potentiële warmteproducenten kunnen of willen aan deze strikte leveringseisen niet voldoen. Bedrijven met restwarmte zien warmtelevering niet als hun kernproces en hikken aan tegen grote verplichtingen. Het belemmert ook een meer laagdrempelige toetreding van duurzame warmtebronnen. Deze ingroei is noodzakelijk om fossiele warmtebronnen geleidelijk te kunnen vervangen, waarmee een lock-in van fossiele bronnen wordt vermeden. Het gesloten systeem zet zo een rem op verdere verduurzaming.

Aan de vraagzijde wordt bovendien een gebrek aan keuze ervaren. De keuze die een afnemer nu heeft is 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 nu niet bewust of overzien de consequenties onvoldoende. Vervolgens is het enige alternatief fysieke afkoppeling van het warmtenet, wat met aanzienlijke kosten en investeringen gepaard kan 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 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. Er is onder meer een onderscheid te maken tussen het stellen van regels voor het toelaten van meerdere warmteleveranciers op een warmtenet en regels voor het toelaten van meerdere warmteproducenten. 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.

Derdentoegang voor producenten acht het kabinet mogelijk en wenselijk. Binnen de randvoorwaarden die worden opgelegd door de inherente eigenschappen van het warmteproduct en warmtenetten, krijgen (potentiële) warmteproducenten, waar mogelijk, de ruimte om warmte in te voeden. Indien meerdere producenten in het systeem gaan invoeden, kunnen calamiteiten beter worden opgevangen, waardoor de leveringszekerheid beter en tegen lagere kosten kan 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.

Een bepaalde schaalgrootte zal nodig zijn om de synergievoordelen groter te laten zijn dan de kosten van systeemintegratie (technisch, organisatorisch en financieel). Naarmate de warmtenetten groter zijn, zal er sprake zijn van een grotere vraag waarin voorzien kan worden door meerdere producenten op een netwerk te laten invoeden. Het vraagstuk van 'open netten' speelt dan ook in het bijzonder bij grote centrale warmtetransportleidingen, waarvoor momenteel voorbereidingen in gang gezet zijn in diverse regio's (MetropoolRegio Amsterdam, Warmterotonde 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.

Bij de vormgeving van de derdentoegang moet zorgvuldig gekeken worden naar de investeringszekerheid van partijen. Leveringszekerheid en investeringszekerheid hangen nauw samen, vooral bij kleine netten. 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. Gegeven de complexiteit en diversiteit aan netten, verschillende vormen van warmteopwekking en de verschillen in ontwikkelingsfase van warmtenetten, kiest het kabinet er op dit moment niet voor de nettoegang van nieuwe producenten dwingend voor te schrijven aan neteigenaren (gereguleerde toegang). Regels resulterend in gedwongen toegang kunnen de uitbreiding en uitrol van warmtenetten zelfs belemmeren als gevolg van toenemende investeringsonzekerheid voor bestaande en toekomstige neteigenaren en warmteproducenten³.

In dit wetsvoorstel wordt om bovenstaande redenen voorzien in zogeheten onderhandelde toegang. Nu bestaat er voor de beheerder van het warmtenet geen verplichting om onderhandelingen met geïnteresseerde derde partijen aan te gaan over nettoegang. Om de positie van (nieuwe) producenten te versterken, ziet dit wetsvoorstel erop toe dat de beheerder van het warmtenet op verzoek van een producent de belangrijkste netwerkeigenschappen overlegt, waaronder beschikbare transportcapaciteit, transporttarieven en technische kenmerken. Hiermee wordt de informatiepositie van de potentiële producent versterkt. Hier wordt verdere invulling aangegeven door in de onderliggende regelgeving onder meer de termijnen vast te leggen waarbinnen gesprekken tussen de verzoekende producent en netbeheerder moeten plaatsvinden.

³ zie o.a. onderzoeken PWC 2015, Ecofys 2015 en Ecorys 2016

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 minimumeisen 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. De minimumeisen zoals deze in dit wetsartikel en de AMvB zijn vastgelegd, bieden in de toekomst een basis om de positie van producenten van warmte met een duurzame oorsprong te versterken om daarmee de warmteketen verder te verduurzamen.

In dit wetsvoorstel wordt niet voorzien in dertentoegang voor leveranciers. Individuele warmteklanten zouden in dat geval kunnen kiezen uit meerdere warmteleveranciers, vergelijkbaar met de situatie op de gas- en elektriciteitsmarkt. Echter, 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. Voor het realiseren van effectieve concurrentie van leveranciers geldt bovendien dat er voldoende marktpartijen aan de productiezijde actief moeten zijn om daadwerkelijke concurrentievoordelen te behalen. De mogelijkheden om voldoende mate van concurrentie in de collectieve warmtesector te realiseren, zijn echter beperkt vanwege de kenmerken inherent aan het warmteproduct. 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 warmte in een bepaald gebied of regio. Er is niet zozeer sprake van één nationale warmtemarkt, zoals dat geldt voor de gas- en elektriciteitsmarkt, maar van diverse lokale warmtemarkten. Daarnaast geldt dat het beheer en de balancering van een warmtenet 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. In het buitenland, waar vaak al meerdere producenten actief zijn en de netten aanzienlijk omvangrijker zijn dan in Nederland, bestaat er in de praktijk ook geen vrije keuze voor leveranciers.

Met de introductie van de mogelijkheid tot tarief- en productdifferentiatie (zoals beschreven in paragraaf 4.6) wordt ruimte gecreëerd voor een meer gevarieerd aanbod en daarmee tot enige keuze voor de klant. Door het warmtenet open te stellen voor meerdere warmteproducenten kan ook een meer gevarieerd aanbod van warmte ontstaan. Als gevolg van de fysieke kenmerken van het warmteproduct en de fase van marktontwikkeling zal dat echter - anders dan bij gas en elektriciteit - een gebonden keuzemogelijkheid blijven. De aantrekkelijkheid van collectieve warmte voor de afnemers zal vooral ook op andere zaken moeten worden gebaseerd (betrouwbaarheid, veiligheid, gemak, duurzaamheid, prijs).

4.15 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 jaarverslag 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 jaarverslag 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.

4.16 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.

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 geplaatst, zijn zes definities toegevoegd en zijn twee definities aangepast.

Aansluiting

Er is een definitie opgenomen van het begrip aansluiting. Hierbij is aangesloten bij de definitie van het begrip aansluiting in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Aansluitingen kunnen betrekking hebben op verschillende soorten onroerende zaken als bedoeld in artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken:

- een gebouwd eigendom (onderdeel a);
- een gedeelte van een gebouwd 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).

In veel gevallen zal er sprake zijn van een fysieke 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 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

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 warmtenet 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" en wordt daarvan een definitie opgenomen.

Binneninstallatie

Er is een definitie opgenomen van het begrip binneninstallatie. Hiermee wordt bedoeld alle 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. Hieronder vallen niet 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.

In pandig warmtenet

Er is een definitie opgenomen van het begrip in pandig warmtenet. 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 gebruikers, 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 in pandig warmtenet op te kunnen nemen als partij in de Warmtewet en aan de gebouweigenaar in artikel 3a een eigen taak en verantwoordelijkheid toe te kennen.

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 3, eerste lid, onderdeel a, en 22, eerste en tweede 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.

Gebruiker

De definitie van het begrip gebruikers is aangepast teneinde de reikwijdte van de wet uit te breiden naar aansluitingen van meer dan 100 kilowatt (kW). Deze uitbreiding is echter beperkt tot gebruikers met een aansluiting van meer dan 100 kW die tevens optreden als verhuurder voor een gebruiker met een aansluiting van minder dan 100 kW (kleinverbruikers) of een Vereniging van Eigenaren (of een daar aan vergelijkbare rechtsvorm, zoals de coöperatieve vereniging) waarbij een gebruiker met een aansluiting van minder dan 100 kW is aangesloten. De uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar deze groep gebruikers is gedaan omdat deze gebruikers 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 gebruikers op te nemen als gebruiker in de zin van

de warmtewet wordt mogelijk gemaakt dat de achterliggende kleinverbruikers indirect de bescherming van, met name de maximumprijs, 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 waarbij warmtelevering onderdeel is van de huurovereenkomst, worden uitgezonderd.

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 inpandig warmtenet. Het inpandig warmtenet 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.

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 gebruikers. 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 gebruikers aan wie warmte geleverd wordt. De voorwaarde is daarbij wel dat de warmtelevering onderdeel moet uitmaken van de huurovereenkomst. 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 onderdeel is van de huurovereenkomst, huurders reeds voldoende beschermd worden door het huurrecht. Indien de warmtelevering geen onderdeel uitmaakt van de huurovereenkomst geniet de huurder op grond van het huurrecht geen bescherming op het punt van de warmtelevering. In dat geval is de verhuurder dan 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 (onderdeel b) betreft leveranciers die tevens een Vereniging van Eigenaren vormen, of een daaraan vergelijkbare rechtsvorm. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de coöperatieve vereniging. Bepalend is dat de gebruikers als lid vertegenwoordigd zijn in de vereniging en bevoegd zijn om deel te nemen aan de besluitvorming van de vereniging. De reden om deze groep leveranciers uit te sluiten van de reikwijdte van de Warmtewet is, zoals is beschreven in paragraaf 4.1

van het algemeen deel, dat de leden die warmte afnemen van deze verenigingen 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 en zevende 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 of efficiënt gebruik van het net (onderdeel a) of het opdoen van praktijkkennis over marktmodellen (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 dit artikel is geen experimenteermogelijkheid opgenomen voor het element tariefregulering. De mogelijkheid om af te wijken van de bepalingen omtrent tarieven is opgenomen in het nieuwe artikel 5a. In het tweede lid is de bevoegdheid opgenomen om op zes punten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

Artikel I, onderdeel E

Met dit wetsvoorstel wordt voor een aantal aspecten van warmtelevering nieuwe tariefregulering geïntroduceerd. Deze nieuwe onderdelen zijn ingevoegd in artikel 2, derde lid, onderdeel a.

In het derde lid, onderdeel b, is een wijziging aangebracht voor de kosten die in rekening kunnen worden gebracht aan verbruikers voor de meting 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.

Artikel I, onderdeel F

Met de wijziging in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, 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.

In het nieuw toegevoegde vijfde 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 overmacht. Voor de invulling van het begrip overmacht kan aansluiting worden gezocht bij artikel 75 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel bepaalt dat een tekortkoming een schuldenaar niet kan worden toegerekend, indien zij niet is te wijten aan zijn schuld, noch krachtens wet, rechtshandeling of in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

In onderdeel b van het nieuw toegevoegde vijfde 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 storingsen hebben voorgedaan in het betreffende warmtenet.

In artikel 3, eerste lid, wordt tevens een nieuw onderdeel toegevoegd (onderdeel e) waarin wordt bepaald dat een overeenkomst voor levering van warmte gegevens omvat over de eisen die de leverancier stelt aan de binneninstallatie van een gebruiker. Door deze verplichting op te nemen wordt beoogd te borgen dat de veiligheid van de binneninstallatie van gebruikers vergroot wordt.

Tot slot wordt er in artikel 3 een nieuw zesde lid toegevoegd, dat beoogt afnemers in staat te stellen hun leveringsovereenkomst te beëindigen ongeacht of sprake is van een overeenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel G

Er wordt een nieuw artikel 3a ingevoegd waarin in het eerste lid bepaald is dat een gebouweigenaar die eigenaar is van een inpandig warmtenet dat wordt gebruikt voor het doorleveren van warmte aan gebruikers, 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 tweede lid, aanhef en onderdeel a is bepaald dat in geval zich een storing voordoet in het inpandig warmtenet van de gebouweigenaar, de gebruiker de leverancier kan aanspreken voor storingscompensatie. Voor dit uitgangspunt is gekozen omdat het voor de gebruiker veelal niet goed te achterhalen is waar een storing zich voordoet. Wel is in het tweede lid aanhef en onderdeel b, bepaald dat de leverancier, in aansluiting op de taak en verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar die in het eerste lid zijn opgenomen, de compensatie die hij moet betalen aan gebruikers kan verhalen op de gebouweigenaar. 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 zo spoedig mogelijk te verhelpen.

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. Op grond van het tweede lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de berekening van het bedrag. Overeenkomstig de regels met betrekking tot de berekening van het maximumtarief 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. 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. Verder wordt mogelijk gemaakt dat voor bepaalde systemen een tariefreguleringsstelsel 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.

Omdat in het artikel een aanzienlijk aantal wijzigingen is aangebracht is het artikel opnieuw 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. Minimumeis 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.

Artikel I, onderdeel L

Dit onderdeel regelt de wijzigingen die zijn toegelicht in paragraaf 4.7 van het algemeen deel van deze toelichting ten aanzien van de regulering van de tarieven voor afleversets.

Artikel I, onderdelen M en N

Met het invoegen van een nieuw vijfde lid in artikel 8a wordt 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. In artikel 8b is een nieuw onderdeel h opgenomen op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de vaststelling van de correctiefactoren door de leverancier, bedoeld in artikel 8a, vijfde lid. In deze nadere regels worden bepalingen opgenomen over de wijze waarop de kosten van het gebruik van warmte verdeeld moeten worden.

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. Tevens zijn de eisen die worden gesteld aan het jaarverslag verplaatst van het tweede lid naar het nieuwe derde lid. De verplichting om de informatie in het jaarverslag 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.

Artikel I, onderdeel P, R en S

Het systeem van onderhandelde toegang tot warmtenetten is uiteengezet in paragraaf 4.14 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 voorzien in delegatie. Onderdeel P regelt dat ACM toezicht houdt op de naleving van deze verplichtingen

Artikel I, onderdeel Q

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

Met dit onderdeel wordt voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking voor overeenkomsten die zonder dat overgangsrecht andere gelding zouden krijgen. Het betreft leveringsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, waarvoor niet geldt dat deze mogen worden opgezegd, en overeenkomsten voor verhuur van afleversets, waarvoor de regel blijft gelden dat daarvoor een redelijke prijs in rekening mag worden gebracht.