

De gemeente als warmteregisseur: gemeentelijke taken en bevoegdheden in het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw)¹

Michelle de Rijke, partner bij Van der Feltz advocaten in Den Haag

I. TABEL TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN GEMEENTEN.....	2
II. INLEIDING.....	3
III. GEMEENTELIJKE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN NIET GEREĞULEERD IN HET ONTWERP VAN DE WET COLLECTIEVE WARMTEVOORZIENING.....	4
1. <i>Opstellen transitievisie warmte</i>	4
2. <i>Organiseren participatieproces</i>	4
3. <i>Wijzigen Omgevingsplan</i>	4
IV. GEMEENTELIJKE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN GEREĞULEERD IN HET ONTWERP VAN DE WET COLLECTIEVE WARMTEVOORZIENING.....	4
4. <i>Vaststellen warmtekavel</i>	4
5. <i>Aanwijzen warmtebedrijf</i>	4
6. <i>Instemmen met uitwerking kavelplan</i>	5
7. <i>Opstellen van uitvoeringsplan (niet gereguleerd in Wcw, maar in Klimaatakkoord)</i>	5
8. <i>Inventariseren opt out</i>	5
9. <i>Verlenen ontheffingen</i>	6
10. <i>Toeziën op de naleving</i>	6
V. OVERIGE RELEVANTE BEPALINGEN VOOR GEMEENTEN IN HET ONTWERP VAN DE WET COLLECTIEVE WARMTEVOORZIENING.....	6
VI. SLOT.....	7

¹ Deze bijdrage is gebaseerd op het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening en de Memorie van Toelichting die op 22 juni 2020 voor de internetconsultatie zijn gepubliceerd.

I. Tabel taken en bevoegdheden van gemeenten

Ontwerp collectieve warmtevoorziening

Taken en bevoegdheden van gemeenten

1. Opstellen transitievisie warmte	Klimaatakkoord p. 29
2. Organiseren participatieproces	Klimaatakkoord p. 26
3. Wijzigen Omgevingsplan	Klimaatakkoord p. 30
4. Vaststellen warmtekavel	Artikel 2.1 Wcw
5. Aanwijzen warmtebedrijf	Artikel 2.3 t/m 2.6 Wcw
6. Instemmen met uitwerking kavelplan	Artikel 2.11 Wcw
7. Opstellen van uitvoeringsplan (niet gereguleerd in Wcw, maar in Klimaatakkoord)	Klimaatakkoord p. 27
8. Inventariseren opt out	Artikel 2.29 Wcw
9. Verlenen ontheffingen	Artikel 3.1 t/m 3.3. Wcw
10. Toezien op de naleving	Artikel 9.1 t/m 9.4 Wcw

II. Inleiding

De decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten heeft in de afgelopen jaren al geleid tot een forse uitbreiding van de taken en bevoegdheden van gemeenten. De boogde verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland zoals afgesproken in het Klimaatakkoord doet daar nog een schepje bovenop. De verwachting is dat collectieve warmtesystemen in de verduurzaming een substantieel aandeel zullen hebben. Met het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening (hierna: het “Ontwerp”), ook wel aangeduid als Warmtewet 2 wordt beoogd nieuwe spelregels aan te reiken voor die warmtevoorziening. Op dit moment vindt een internetconsultatie plaats over het Ontwerp die duurt tot 3 augustus a.s.

(<https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>). Het centrale uitgangspunt van het Ontwerp is de regierol van gemeenten in de wijkgerichte aanpak met een bijbehorend pakket aan taken en bevoegdheden. Michelle de Rijke, partner bij Van der Feltz advocaten in Den Haag, zet in deze bijdrage de nieuwe taken en bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders (hierna: de “Gemeente”) op een rij.

Gemeenten hebben voor nieuwbouw al de bevoegdheid om de keuze te maken voor collectieve warmtevoorziening als alternatief voor verwarming met behulp van aardgas. Deze bevoegdheid wordt in de toekomst uitgebreid met bestaande bouw. De Gemeente stelt voor de warmtevoorziening kavels vast en wijst voor elk warmtekavel een warmtebedrijf aan. Hiervoor geldt een transparante en non-discriminatoire procedure. Het is in principe verboden om zonder aanwijzing van de Gemeente warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers.

Het wetsvoorstel onderscheidt drie vormen van collectieve warmtevoorziening:

1. Een *collectief warmtesysteem* is een systeem waarbij één of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte aan verbruikers. Grote warmtekavels met meerdere bronnen zijn robuuster waardoor de leveringszekerheid beter is geborgd, zo vermeldt de toelichting op het Ontwerp. Bovendien bieden grotere warmtekavels de mogelijkheid om ook minder kostenefficiënte gebouwen aan te sluiten op het warmtesysteem en kosten te socialiseren.
2. *Kleine collectieve warmtesystemen* zijn systemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE met een aansluiting van maximaal 100 kilowatt, die in veel gevallen te klein zullen zijn om te voldoen aan de criteria voor een zelfstandig warmtekavel. Omdat de ontwikkeling van dergelijke warmtesystemen wenselijk kan zijn en tot versnelling van de warmtetransitie kan leiden (bijvoorbeeld als het gaat om snel te realiseren projecten, om innovatieve projecten of om buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners) zijn in het Ontwerp voor deze systemen afzonderlijke bepalingen opgenomen.
3. *Warmtetransportnetten* kunnen worden gebruikt om de inzet van bronnen te optimaliseren en het overschot aan warmte beschikbaar te stellen voor grootschalige afnemers in de regio. Hiervoor is de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder nodig door de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de “Minister”). Voordat de Minister een aanwijzing doet, zal hij advies inwinnen bij gemeenten en de provincie in de betreffende regio en dit meewegen in het besluit.

III. Gemeentelijke taken en bevoegdheden niet gereguleerd in het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening

1. Opstellen transitievisie warmte

Het besluitvormingsproces voor de warmtevoorziening in een Gemeente start met een door de Gemeente op te stellen transitievisie warmte. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat Gemeenten, met betrokkenheid van stakeholders, uiterlijk in 2021 een tijdpad bepalen voor een stapsgewijze aanpak richting een aardgasvrije gebouwde omgeving. Dit wordt vastgelegd in de gemeentelijke transitievisie warmte.

2. Organiseren participatieproces

Op basis van de transitievisie warmte vindt in een participatieproces in overleg met stakeholders een nadere invulling van de keuzes en de planning plaats. In dit participatieproces dient de Gemeente rekening te houden met de positie van de verschillende stakeholders.

3. Wijzigen Omgevingsplan

De Gemeente moet een besluit nemen tot wijziging van het omgevingsplan. De uiteindelijke vaststelling van de wijziging vindt plaats conform het daarvoor in de Omgevingswet vastgelegde proces en met inachtneming van de in de Omgevingswet opgenomen inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Door het wijzigen van het omgevingsplan, bepaalt de Gemeente wanneer en hoe de wijk van het aardgas afgaat en welk alternatief voor aardgas wordt gekozen.

Het *opstellen van een uitvoeringsplan* behoort ook tot de taken die in het Klimaatakkoord en dus niet in het wetsvoorstel zijn neergelegd, maar vanwege de volgtijdelijkheid in het proces wordt deze taak hierna onder 7 beschreven.

IV. Gemeentelijke taken en bevoegdheden gereguleerd in het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening

4. Vaststellen warmtekavel

Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied waarbinnen in ieder geval wijken of gebouwen liggen ter zake waarvan de Gemeente voornemens is te kiezen voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor aardgas, maar waarin ook wijken kunnen liggen waarover de Gemeente nog geen keuze heeft gemaakt. Op basis van en gedeeltelijk gelijktijdig met het participatieproces besluit de Gemeente over de vaststelling van een warmtekavel. Daarbij dient de Gemeente rekening te houden met de criteria die in het Ontwerp worden opgenomen.

Het Ontwerp voorziet ook in de bevoegdheid voor de Gemeente om de omvang van een kavel te vergroten of verkleinen, dan wel twee afzonderlijke kavels samen te voegen. De Gemeente is verplicht om het besluit tot vaststelling van een warmtekavel aan gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied het warmtekavel ligt toe te zenden, opdat een Gemeente bij de vaststelling van kavels in voldoende mate buiten haar gemeentegrenzen kijkt en rekening houdt met de daar spelende belangen.

5. Aanwijzen warmtebedrijf

Na de vaststelling van het warmtekavel is het de taak van de Gemeente om een warmtebedrijf aan te wijzen. Het al in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces aanwijzen van een warmtebedrijf biedt de Gemeente de mogelijkheid om de inbreng van het aangewezen warmtebedrijf te gebruiken bij het verdere besluitvormingstraject. Het warmtebedrijf krijgt met de

aanwijzing de exclusieve bevoegdheid binnen het warmtekavel warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers. Dit wettelijk exploitatierecht voor het warmtekavel brengt rechten en plichten mee. Het aangewezen warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectieve warmtesysteem. Het warmtebedrijf is verantwoordelijk voor het systeemontwerp, de bronnenstrategie, de leveringszekerheid, de verduurzaming en voor het investeringsrisico. De Gemeente dient bij de invulling van haar bevoegdheid om een warmtebedrijf aan te wijzen gebruik te maken van een transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waar zowel publieke als private warmtebedrijven aan deel kunnen nemen.

Warmtebedrijven kunnen een aanvraag voor een aanwijzing indienen. De Gemeente toetst de ontvangen aanvraag of aanvragen. Daarbij beziet de Gemeente in ieder geval op basis van het bij de aanvraag gevoegde globale kavelplan of de aanvraag van het warmtebedrijf voor het specifieke kavel technisch, financieel en organisatorisch uitvoerbaar is en voldoende waarborgen bevat om de uitvoering van de taken van het warmtebedrijf binnen het specifieke kavel te garanderen. Indien een Gemeente meerdere aanvragen ontvangt voor een aanwijzing voor een specifiek warmtekavel toetst de Gemeente niet alleen of het voorstel van het warmtebedrijf uitvoerbaar is en aansluit op de wettelijke taken, maar vindt ook een rangschikking van de aanvragen plaats.

6. Instemmen met uitwerking kavelplan

Als de Gemeente na het doorlopen van het participatieproces heeft vastgesteld dat voor een (deel van een) warmtekavel wordt gekozen voor verwarming door een collectief warmtesysteem kan de Gemeente het aangewezen warmtebedrijf vragen een uitgewerkt warmteplan op te stellen. De Gemeente moet vervolgens zijn instemming verlenen met dat uitgewerkte kavelplan en kan tevens voorschriften en beperkingen verbinden aan die instemming. Daarmee wordt niet alleen beoogd dat de Gemeente in het kader van haar regierol kan toetsen of het kavelplan voldoende in lijn is met haar wensen en met de uitkomsten van het participatieproces en de inbreng van de stakeholders daarbij, maar moet tevens worden geborgd dat het kavelplan de informatie bevat die de Gemeente nodig heeft voor haar besluitvorming.

7. Opstellen van uitvoeringsplan (niet gereguleerd in Wcw, maar in Klimaatakkoord)

Het uitgewerkt kavelplan waarmee de Gemeente heeft ingestemd vormt een belangrijke input voor het door de Gemeente op te stellen uitvoeringsplan. Dit uitvoeringsplan maakt deel uit van de wijkgerichte aanpak. Het uitvoeringsplan beschrijft hoe de Gemeente de wijkgerichte aanpak in een specifieke wijk of specifieke wijken wil uitvoeren.

8. Inventariseren opt out

Als in het omgevingsplan de keuze is gemaakt voor een collectief warmtesysteem, kan de Gemeente gaan inventariseren welke gebouweigenaren in de betreffende wijken, met een verwachte aansluiting die kleiner is dan 100 kilowatt, gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectieve warmtesysteem (*opt out*). De Gemeente legt aan alle gebouweigenaren die een verwachte individuele aansluiting hebben van minder dan 100 kilowatt de vraag voor of zij een aansluiting op het collectieve warmtesysteem willen op basis van informatie die het aangewezen warmtebedrijf verplicht is aan de Gemeente te verstrekken. Uitgangspunt is dat voor de gebouweigenaar duidelijk is dat hij in plaats van het door de Gemeente besloten collectieve warmtesysteem ook voor een individuele oplossing kan kiezen en dat hij een redelijke termijn krijgt om hierover een besluit te nemen. Als de gebouweigenaar niet reageert op het verzoek van de Gemeente aan te geven dat hij niet wil worden aangesloten op het collectief

warmtesysteem, wordt hij op de collectieve warmtevoorziening aangesloten en moet hij de eerste vijf jaar vanaf het eerste moment van warmtelevering aangesloten blijven.

9. Verlenen ontheffingen

Gemeenten kunnen voor een bepaald gebied, waar zich een klein collectief warmtesysteem bevindt, een ontheffing verlenen van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en leveren. Een ontheffing kan worden verleend voor gebieden zowel binnen als buiten een warmtekavel. Dit sluit aan bij de regierol van de Gemeente. Met het oog op de uitvoeringslasten is op deze kleine systemen een lichter regime van toepassing voor de (administratieve) verplichtingen ten aanzien van de tariefstelling, verduurzaming en leveringszekerheid. Een ontheffing voor een gebied binnen een warmtekavel kan alleen worden verleend als dit geen significante negatieve effecten heeft op de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectieve warmtesysteem door het aangewezen warmtebedrijf op dat warmtekavel. De Gemeente trekt de ontheffing onder meer in als het warmtebedrijf niet meer een klein collectief systeem is of de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf niet langer in staat is een wettelijke taak uit te voeren.

In de Warmtewet worden VvE's en verhuurders die warmte leveren aan hun bewoners/huurders niet aangemerkt als warmtebedrijf in de zin van de Warmtewet. Daarom is in het Ontwerp opgenomen dat een warmtebedrijf dat tevens een VVE of een verhuurder is bij de Gemeente moet melden als zij warmte wil leveren aan haar huurders of leden van de VVE met een eigen klein collectief warmtesysteem met maximaal 500 aansluitingen. De Gemeente beslist vervolgens of de verhuurder of VVE hiervoor een ontheffing moet aanvragen. Indien de Gemeente niet laat weten dat een ontheffing nodig is om de warmte te kunnen leveren dan is het verbod om zonder aanwijzing van de Gemeente warmte te leveren en te transporteren niet van toepassing.

10. Toezien op de naleving

Het toezicht op de naleving van de Wcw wordt gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij de Gemeente waar het collectieve warmtesysteem zich bevindt. Het toezicht van de Gemeente richt zich op het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren en de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing, instemming met een uitgewerkt kavelplan en ontheffingen.

V. Overige relevante bepalingen voor Gemeenten in het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening

Rechtsbescherming

Met het oog op de reeds opgedane expertise van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het "CBb") met de behandeling van beroepen inzake besluiten die zijn genomen op grond van de huidige Warmtewet staat ook voor alle gemeentelijke besluiten op grond van het Ontwerp beroep open bij het CBb. Om dezelfde reden is bepaald dat belanghebbenden voor beroep in verband met een handhavingsbesluit van de Gemeente op grond van het Ontwerp, terecht kunnen bij de rechtbank Rotterdam. Tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam staat hoger beroep open bij het CBb.

Overgangsrecht

De nieuwe regelgeving wordt, waar mogelijk, één op één van toepassing op bestaande situaties. Ten aanzien van de bepaling voor het vaststellen van warmtekavels en het aanwijzen van een warmtebedrijf gelden overgangsbepalingen. Voor bestaande situaties geldt dat het gebied waar het

collectieve warmtesysteem ligt, wordt omgezet naar een warmtekavel. Het bedrijf dat ingevolge een concessie of overeenkomst of ingevolge een bestuursrechtelijk besluit het recht heeft verkregen tot het leveren van warmte wordt aangemerkt als het aangewezen bedrijf voor het betreffende kavel. De bestaande beperkingen of voorschriften die aan dat recht zijn verbonden, gaan daarbij gelden als aan de aanwijzing verbonden beperkingen of voorschriften, voor zover deze niet in strijd zijn met het bepaalde in de Wcw.

Overige bepalingen

De Wcw is bedoeld als een uitputtende regeling voor de regulering van collectieve warmtenetten in het belang van een betrouwbare, betaalbare en CO₂-arme warmtevoorziening. Gedeputeerde staten, provinciale staten, burgemeester en wethouders en de gemeenteraad zijn dan ook niet bevoegd regels te stellen over onderwerpen die binnen de reikwijdte van de Wet collectieve warmtevoorziening vallen. Dat geldt ook als deze wet over één van de genoemde onderwerpen geen regels stelt. Gemeenten en provincies kunnen op grond van andere wettelijke kaders wel regels stellen over andere onderwerpen met betrekking tot een collectieve warmtevoorziening.

VI. Slot

Kortom, gemeenten krijgen met de regietaak voor de collectieve warmtevoorziening een flink pakket aan taken en bevoegdheden erbij. Gemeenten zijn nu in de gelegenheid om, bijvoorbeeld op basis van hun ervaringen in de praktijk, hun zienswijze te geven op dit pakket (<https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>). De termijn voor het indienen van zienswijzen sluit op 3 augustus a.s.