Inleiding

In de [procedurevergadering](https://parlisweb.tweedekamer.nl/parlis/activiteit.aspx?id=898e07e8-8ef0-493f-8af3-7e2ba6a84ab1&tab=2&refresh=1) van 2 juli 2024 van de (vervallen) vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat zijn de leden Suzanne Kröger (GroenLinks-PvdA), Silvio Erkens (VVD) en Wytske Postma (NSC) benoemd als wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte, 36576). In de procedurevergadering van 10 september 2024 heeft de commissie ingestemd met het door de rapporteurs voorgestelde [mandaat](https://parlisweb.tweedekamer.nl/Parlis/zaak.aspx?Id=a45b1bda-8fef-420b-8bce-46c2d0cb3777).

De wetgevingsrapporteurs zien na het analyseren van het wetsvoorstel aanleiding om een voorstel te doen voor een (politiek neutrale) inbreng namens de commissie voor in het verslag wetsvoorstel. Conform het verleende mandaat wordt deze inbreng hierbij ter instemming aan de commissie voorgelegd.

Indien de commissie instemt met de onderstaande inbreng, wordt deze als een gezamenlijk deel toegevoegd aan het verslag wetsvoorstel. Dit beperkt in geen enkel opzicht de mogelijkheid van fracties om een eigen inbreng te leveren.

Kernpunten

* De wetgevingsrapporteurs hebben zich in lijn met de handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden (‘Werken aan wetten’) gebogen over een aantal kwaliteitsaspecten van het voorstel: de beleidsonderbouwing, de juridische kwaliteit en het uitvoerings- en het burgerperspectief. Dit heeft geleid tot een voorstel voor een politiek-neutrale inbreng voor in het verslag (p. 3 e.v.).
* De voorgestelde inbreng bevat vragen van verdiepende en verduidelijkende aard over onder meer de doelstellingen van de wet, de inmenging in het eigendomsrecht en de eisen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de opt-outregeling, de uitvoerbaarheid en draagvlak van het wetsvoorstel, de regeling voor kleine collectieve warmtesystemen, de nota van wijziging en ten slotte over de voorgenomen evaluatie en monitoring. Hierbij is aangesloten bij de indeling van de memorie van toelichting.
* Indien de commissie instemt met de onderstaande vragen, worden deze als gezamenlijk inbreng aan het verslag wetsvoorstel toegevoegd.

|  |
| --- |
| Beslispunt* Stemt u in met de door de wetgevingsrapporteurs voorgestelde inbreng namens de commissie voor het verslag wetsvoorstel?
 |

**BIJLAGE**

**Wetsvoorstel Regels omtrent productie, transport en levering**

**van warmte (Wet collectieve warmte): voorstel wetgevingsrapporteurs voor schriftelijke inbreng voor het verslag (op te nemen naast de inbreng van de fracties)**

**Algemeen**

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel de leden Kröger, Erkens en Postma tot wetgevingsrapporteurs benoemd. De wetgevingsrapporteurs hebben ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld. De commissie heeft besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteurs over te nemen en in het verslag als inbreng van de commissie op te nemen.[[1]](#footnote-2)

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De leden van de commissie lezen dat met het wetsvoorstel wordt beoogd de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen. Dit moet gebeuren door publieke regievoering, waarbij duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid worden gewaarborgd. Het voorstel bepaalt daartoe onder meer dat warmtelevering in beginsel door een aangewezen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang moet plaatsvinden. Daarnaast regelt het de nodige taken en verplichtingen van warmtebedrijven. Verder bevat het wetsvoorstel specifieke regels voor kleine collectieve warmtesystemen, verhuurders, verenigingen van eigenaars en warmtetransportbeheerders en voorziet het in de regulering van de tarieven voor verbruikers. Alhoewel het centrale doel is de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen, is onduidelijk wanneer dit afdoende is bevorderd met de in dit wetsvoorstel gekozen oplossingen. Vooral met het oog op de voorgestelde evaluatiebepaling (artikel 12.2 van het wetsvoorstel) is het onduidelijk wanneer deze wetgeving als effectief en doeltreffend kan worden aangemerkt. Dit is des te meer van belang omdat er geen aansluitplicht komt voor gebruikers. De leden van de commissie vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre met dit wetsvoorstel beoogd wordt het aandeel van collectieve warmtesystemen in de energietransitie te verhogen? Bijvoorbeeld uitgedrukt in een percentage?

3. Collectieve warmtevoorzieningen

3.4 Vaststelling van warmtekavel

De leden van de commissie zien dat het college de bevoegdheid wordt gegeven om een warmtekavel vast te stellen. Vervolgens kan het college voor die warmtekavel een warmtebedrijf aanwijzen om daar een collectieve warmtevoorziening te ontwikkelen of te exploiteren. Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen (artikel 1.1 van het wetsvoorstel). Verder geeft de regering aan dat het college niet verplicht om een warmtekavel vast te stellen als dit gelet op de lokale situatie geen doelmatig alternatief voor aardgas is. Dit gebeurt aan de hand van criteria die in het wetsvoorstel zijn voorgesteld die het college dient te hanteren bij de vaststelling van een warmtekavel en de omvang daarvan (artikel 2.1, eerste lid). In het geval er sprake is van bovengemeentelijke verdelingsvraagstukken dienen de gedeputeerde staten van de provincie of provincies op wiens grondgebied de (potentiële) warmtekavel ligt betrokken te worden. De leden van de commissie vragen of de regering verwachtingen heeft welke colleges welke kavels gaan aanwijzen als een warmtekavel? En als deze verwachtingen er zijn, welke mogelijkheden heeft de regering als het aanwijzen van warmtekavels achterblijft bij de verwachtingen?

3.7.8. Aansluiten op of afsluiten van een collectieve warmtevoorziening

De leden van de commissie constateren dat er een opt-out regeling geldt in het wetsvoorstel, wat heel kort gezegd inhoudt dat als een gebouweigenaar niet reageert op een aanbod, deze als stilzwijgend aangenomen wordt beschouwd. Vervolgens geldt dat de gebouweigenaar ten minste 3 jaar warmte afneemt van het collectieve warmtesysteem. De opt-outregeling is alleen van toepassing als de gemeente ervoor gekozen heeft regels op te stellen met betrekking tot de uitfasering van fossiele brandstoffen. Alhoewel de regering uitgebreid toelicht waarom gekozen is voor een opt-outregeling en ook aangeeft een opt-inregeling te hebben overwogen, hebben de leden van de commissie nog enkele vragen over de gekozen regeling. Op welke wijze dient de communicatie met de gebouweigenaar plaats te vinden en hoeveel moeite dient het aangewezen warmtebedrijf te ondernemen om daadwerkelijk in contact te komen met gebouweigenaren? Niet voor iedereen zullen de implicaties van niet reageren duidelijk zijn. Hoe zit het met het doenvermogen van de gebouweigenaren? Voorstelbaar is dat gebouweigenaren die al een eigen alternatieve warmtevoorziening hebben, minder geneigd zijn zich in te lezen in een aanbod van een warmtebedrijf en daarbij het risico te lopen aan een niet gewenst contract vast te komen zitten. Hoe denkt de regering dergelijke situaties te ondervangen?

3.7.9. Consumentenbescherming

De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel een publiek meerderheidsbelang voorschrijft voor warmtebedrijven. Dit heeft onder meer als reden dat een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen en daardoor ervoor kan zorgen dat het warmtebedrijf proactief handelt in het publiek belang. En dat hierdoor overheden de belangen van burgers optimaal kunnen beschermen. En ten slotte dat deze hoogst mogelijke bescherming van consumenten noodzakelijk is, omdat warmte een nutsvoorziening is en er sprake is van een natuurlijk monopolie waarvan de verbruikers afhankelijk zijn. De verbruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet erop kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet uit is op bijvoorbeeld winstmaximalisatie. In de toelichting bij de kleine collectieve warmtesystemen wordt aangegeven dat de overwegingen die gelden voor collectieve warmtesystemen minder zwaar wegen. Daarnaast kan ook een warmtegemeenschap worden aangewezen, waarbij de eis van een publiek meerderheidsbelang ook niet geldt. De leden van de commissie vragen of de regering hier nader op reflecteren? Hoe worden binnen deze uitzonderingen de belangen van burgers optimaal beschermd?

8. Tariefregulering

De leden van de commissie hebben in de nota van wijziging gelezen dat wordt voorzien in een tarieflimietmogelijkheid in bepaalde omstandigheden. Een dergelijke tarieflimiet vindt plaats bij aparte besluitvorming hierover en de inwerkingtreding ervan geschiedt bij koninklijk besluit dat wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal. De ACM ziet er op toe dat de kostengebaseerde tarieven zoveel mogelijk de efficiënte kosten van warmtebedrijven reflecteren plus een redelijk rendement. Als de kosten en het redelijk rendement die warmtebedrijven op basis van de tarieven in rekening zouden mogen brengen boven de dan vastgestelde tarieflimiet uitkomen ontstaat een financieel tekort bij deze warmtebedrijven. Om dit tekort te dekken kunnen warmtebedrijven een vergoeding (“vereveningsbijdrage”) aanvragen. Deze vereveningsbijdrage wordt betaald uit een vereveningsfonds en alleen toegekend als het warmtebedrijf voldaan heeft aan zijn verplichting de vereveningstoeslag te betalen. De regering geeft aan dat de nota van wijziging is afgestemd met de meest betrokken stakeholders: warmtebedrijven, VNG, IPO en infrastructuurbedrijven. Ook geeft de regering aan dat de inbreng van de stakeholders heeft geleid tot een aantal aanpassingen van de nota van wijziging en de toelichting. De leden van de commissie vragen of de regering in meer detail kan aangegeven wat de positie van de verschillende stakeholders is ten aanzien van deze tarieflimietmogelijkheid?

18. Verhouding tot internationaal recht

De leden van de commissie zien dat dit wetsvoorstel onder meer gevolgen heeft voor het eigendomsrecht, zoals dit is opgenomen en wordt beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Met dit wetsvoorstel wordt het vereiste van een publieke meerderheidsbelang geïntroduceerd. Ook wordt geïntroduceerd dat gemeenten één warmtebedrijf aanwijzen voor een warmtekavel. Dit heeft gevolgen voor bestaande bedrijven. Na een overgangstermijn die gelegen is tussen 14 en 30 jaar, zal een warmtebedrijf de eigendom van hun warmtenet moeten overdragen. Deze bedrijven hebben vervolgens een recht op nadeelcompensatie. Verder is van belang dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang een beperking oplevert van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging zoals deze vrijheden geborgd worden door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zowel voor het eigendomsrecht als het VWEU geldt dat inperking mogelijk is onder voorwaarden, waaronder de evenredigheidstoets (bij eigendomsrecht bekend onder “fair balance”). Met name ten aanzien van de vraag of een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is om het doel te bereiken en er geen minder verstrekkende maatregelen mogelijk zijn die hetzelfde doel bereiken, zijn vragen over gesteld, onder meer door de Raad van State. De regering gaat in de memorie van toelichting uitgebreid in op de Europese aspecten. Ook heeft de regering verschillende adviezen gevraagd aan de Landsadvocaat. In paragraaf 17 van de memorie van toelichting wordt ook nog ingegaan op een aantal andere lidstaten en welke keuzes daar gemaakt zijn. De leden van de commissie hebben naar aanleiding van bovenstaande nog de volgende vragen aan de regering. Zijn er voorbeelden van lidstaten waar ook de keuze is gemaakt voor een publiek meerderheidsbelang? Gezien ook de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, acht de regering een risico aanwezig dat het Europese Hof van Justitie van oordeel kan zijn dat het wetsvoorstel in strijd is met het vrije kapitaalverkeer en vrijheid van vestiging?

20. Consultatie, toetsing en adviezen

20.1 Consultatie

Het wetsvoorstel is al enkele jaren in voorbereiding. Het wetsvoorstel was in internetconsultatie van 22 juni tot en met 3 augustus 2020, toen nog onder de citeertitel Wet collectieve warmtevoorziening. De medeoverheden steunden destijds het wetsvoorstel niet. In de tussenliggende periode is intensief overleg gevoerd met de betrokken partijen en zijn diverse onderzoeken uitgevoerd op basis waarvan het conceptwetsvoorstel is herzien. Als echter gekeken wordt naar de bij de memorie van toelichting opgenomen bijlagen met uitvoeringstoetsen en adviezen, dan valt op dat een deel daarvan is gedaan over de versie uit 2020 die daarna – mede naar aanleiding van de consultaties – op belangrijke delen is aangepast.

Zo is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak, onduidelijk is of in die versie het vereiste van een publiek meerderheidsbelang en de ontneming van eigendom was opgenomen. De leden van de commissie vragen de regering of zij kan aangeven of de Raad voor de Rechtspraak advies is gevraagd over de versie zoals die nu voorligt in de Tweede Kamer? En zo nee, ziet de regering nog een risico op (substantiële) toename van rechtszaken?

Het wetsvoorstel is na de beleidswijziging waarbij gekozen is voor een publiek meerderheidsbelang niet opnieuw (voor dat deel) in internetconsultatie gegaan. Voor de keuze om de voorwaarde van een publiek meerderheidsbelang in te voeren wordt aangeven dat gemeente menen dat burgers meer vertrouwen zullen hebben in de borging van hun belangen bij het warmtebedrijf als deze in publieke handen is. De leden van de commissie vragen zich af of dit ook bij de burger zelf is getoetst?

In algemene zin constateren de leden ten aanzien van verschillende uitvoeringstoetsen, zoals onder meer de ATR en de interbestuurlijke toets, dat deze gedaan zijn over een eerdere versie van het wetsvoorstel. De leden van de commissie vragen de regering te reflecteren of zij van mening zijn dat het wetsvoorstel afdoende is afgestemd en de weergave van deze afstemming op voldoende wijze terecht is gekomen in deze memorie van toelichting.

20.2. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

De leden van de commissie lezen dat er een aparte regeling in het wetsvoorstel is opgenomen ten aanzien van kleine collectieve warmtesystemen. Dit zijn warmtesystemen – zo begrijpen de leden van de commissie - met maximaal 1500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. De ontwikkeling van dergelijke kleinere warmtesystemen kan bijdragen aan de versnelling van de warmtetransitie, bijvoorbeeld als het gaat om snel te realiseren projecten, om innovatieve projecten of om buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners. Vanwege hun relatief beperkte omvang zijn, met oog op de proportionaliteit, in dit wetsvoorstel aparte bepalingen opgenomen voor kleine collectieve warmtesystemen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert om de verplichte aanvraag van een ontheffing door potentiële kleine collectieve warmtesystemen te vervangen door een bij wet geregelde vrijstelling voor deze systemen, eventueel aangevuld met een meldingsplicht. De regering heeft dit advies echter niet overgenomen vanwege een aantal bezwaren. Zo geeft de regering aan dat het college per geval moet beoordelen of het verstrekken van een ontheffing voor een kleine collectieve warmtesysteem leidt tot significant negatieve effecten op de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf voor de warmtekavel waarbinnen het gebied waar de aanvraag betrekking heeft zich bevindt. Tegelijk geeft de regering aan te onderschrijven dat potentiële kleine collectieve warmtesystemen zo min mogelijk belemmerd dienen te worden bij het ontplooien van warmteactiviteiten. De leden van de commissie vragen de regering in hoeverre met deze werkwijze waarbij het college per geval moet beoordelen of er een ontheffing komt voldoende rechtszekerheid wordt geboden om een kleine collectieve warmtesysteem te ontwikkelen? Leidt dit niet tot te grote onzekerheid voor de potentie voor dergelijke kleine collectieve warmtesystemen?

20.4. Maatschappelijke dialoog marktordening en bestaande initiatieven

De leden van de commissie lezen dat in de versie die in internetconsultatie is gegaan, een andere wijze van marktordening werd voorgesteld. Dit stuitte op fundamentele bezwaren. Vervolgens is een maatschappelijke dialoog gestart met de meest betrokken stakeholders. In paragraaf 20.4 van de memorie van toelichting worden vier vragen benoemd die in die maatschappelijke dialoog met de meest betrokken stakeholders (warmtebedrijven, gemeenten, provincies, infrastructuurbedrijven (gelieerd aan de gereguleerde systeembeheerder van elektriciteit en gas) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn gesteld. Vervolgens wordt vermeld dat over de vraag “dient een warmtebedrijf niet, volledig of overwegend publiek te zijn” geen overeenstemming is bereikt. Nog een alinea verder wordt vervolgens gemeld dat “Gelet op de voorkeur voor een publieke ordening is besloten nader onderzoek naar de daarvoor gewenste condities te doen”. Onduidelijk is echter wie deze voorkeur heeft en waarom.

De leden van de commissie vragen of de regering kan toelichten waarom alleen de optie van een publieke ordening is onderzocht, terwijl juist uit de maatschappelijke dialoog is gebleken dat er geen overeenstemming was op dit punt?

II ARTIKELEN

Artikel 12.1

De leden van de commissie constateren dat de in het artikelsgewijze deel van memorie van toelichting slechts wordt aangegeven wanneer de wet wordt geëvalueerd. Deze leden vragen inzichtelijk te maken op welke wijze de monitoring van de wet gaat plaatsvinden en welke indicatoren gebruikt gaan worden voor de evaluatie. Kan de regering daarbij aangeven op welke succesfactoren geëvalueerd zal worden? Kan de regering ook ingaan op de vraag of zij het instrument van de invoeringstoets in het geval van onderhavig wetsvoorstel nuttig acht om op relatief korte termijn een beeld te krijgen van de ervaringen en waar nodig te kunnen bijsturen?

1. De inbreng van de wetgevingsrapporteurs is in het verslag te herkennen aan de zinsnede «de

commissie (is van mening)» in tegenstelling tot «de leden van de X-fractie (zijn van mening)» [↑](#footnote-ref-2)