

Vergaderjaar 2016–2017

34 723

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 maart 2017 en het nader rapport d.d. 18 mei 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 januari 2017, no. 2017000020, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet onder andere in een wijziging van de tariefreguleringsystematiek.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling mist in de toelichting vooral een zicht op de concreet voorgenomen maatregelen om de beoogde warmtetransitie verder vorm te geven en in de financiële consequenties van het wetsvoorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 januari 2017, nr. 2017000020, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 maart 2017, nr. W.15.17.0005/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Inleiding

In april 2015 heeft het kabinet de «Warmtevisie»² gepresenteerd. In de warmtevisie is de ambitie uitgesproken om een trendbreuk te realiseren: warmte moet in ons energiesysteem een positie krijgen die gelijkwaardig is aan aardgas en elektriciteit.³ Met het oog op deze ambitie is in de Warmtevisie onder meer een versnelde en integrale evaluatie aangekondigd van de warmtewet. Die evaluatie is inmiddels uitgevoerd. De resultaten van die evaluatie zijn neergelegd in een rapport van Ecorys van februari 2016⁴ (hierna: het evaluatierapport).

In het evaluatierapport wordt een aantal concrete knelpunten geïdentificeerd met betrekking tot de huidige Warmtewet. Het doel van het wetsvoorstel is blijkens de toelichting om de knellende punten uit de Warmtewet weg te nemen en de beoogde warmtetransitie waar mogelijk te ondersteunen.⁵ Daartoe voorziet het wetsvoorstel onder andere in een wijziging van de huidige tariefregulering alsmede in «onderhandelde toegang» tot warmtenetten voor producenten teneinde de marktwerking te verbeteren.

2. Warmtetransitie

Uit de toelichting en het evaluatierapport komt naar voren dat consumenten de tarieven als onduidelijk en hoog ervaren. Aan de andere kant zijn de rendementen van de leveranciers laag, omdat de kosten van warmteleidingen aanzienlijk hoger zijn dan die van gasleidingen, terwijl het aantal afnemers doorgaans minder is. De tariefregulering wordt door het wetsvoorstel voor de consumenten verbeterd, maar het probleem van de lage rendementen van de leveranciers wordt niet aangepakt. Voor de levering van warmte wordt vastgehouden aan het beginsel dat de kosten voor de consumenten niet meer mogen zijn dan wanneer zij via gas in hun warmtebehoefte voorzien («Niet-Meer-Dan-Anders beginsel»), waardoor leveranciers hun kosten niet volledig kunnen doorberekenen. Bovendien kunnen leveranciers door de onderhandelde toegang tot warmtenetten voor producenten, te maken krijgen met concurrentie. Dat is niet gunstig voor de positie van de leveranciers.

Zoals het evaluatierapport vermeldt, is het alleen mogelijk om de beoogde warmtetransitie te realiseren wanneer warmte voor alle partijen een aantrekkelijke optie is.⁶ Voor de leveranciers kan de warmtemarkt als gevolg van het wetsvoorstel mogelijk nog minder aantrekkelijk worden. Dit kan aan de beoogde warmtetransitie in de weg staan. De Afdeling acht het daarom temeer van belang dat in de toelichting meer concreet wordt ingegaan op de beoogde stappen en wetswijzigingen om het voornemen inzake warmtetransitie te realiseren, en dat het bijbehorende tijdpad wordt aangeduid. Daar is in verschillende consultatiereacties ook om verzocht. In het bijzonder acht de Afdeling het van belang dat in de toelichting duidelijk wordt gemaakt hoe zal worden omgegaan met het Niet-Meer-Dan-Anders beginsel, nu dit beginsel in de huidige vorm renderende investeringen in warmtenetten in de weg staat terwijl in het kader van de warmtetransitie investeringen in warmtenetten juist gewenst zijn.

² Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 305.

³ Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 305, blz. 1.

⁴ Ecorys, «Evaluatie warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte», Rotterdam, 9 februari 2016. Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 415, nr. 1.

⁵ Toelichting, paragraaf 3.

⁶ Evaluatierapport, blz. 20.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

1. en 2.

Aan het advies van de Afdeling om in de toelichting meer concreet in te gaan op de beoogde stappen, wetwijzigingen en het bijbehorende tijdspad om de voorgenomen warmtetransitie te realiseren en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan hoe zal worden omgegaan met het Niet Meer Dan Anders beginsel, is gevolg gegeven door een aanpassing van paragraaf 3 en 4.3 van de toelichting.

Dit wetsvoorstel richt zich hoofdzakelijk op de bescherming van de gebonden consument die te maken heeft met een monopolist als leverancier. Het kabinet is van mening dat het voor een groei van het aantal aangeslotenen op (collectieve) warmtenetten, noodzakelijk is dat afnemers vertrouwen hebben in het product warmte. De verbetering en uitbreiding van de wettelijke bescherming in dit wetsvoorstel is bedoeld om bij te dragen aan dit vertrouwen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over het belang dat warmte ook voor leveranciers een voldoende aantrekkelijk product moet blijven, is de toelichting aangevuld. In paragraaf 3 en paragraaf 4.3 is het verband tussen dit wetsvoorstel en de recent gepubliceerde Energieagenda verduidelijkt. In de Energieagenda zijn transitiepaden naar 2050 op het gebied van (hoge en lage temperatuur) warmte op hoofdlijnen uitgewerkt. Hierbij worden onder andere stappen aangekondigd die gericht zijn op het verbeteren van investeringscondities voor bedrijven in de warmtesector. Met de uitwerking via transitiepaden kiest het kabinet er bewust voor om de positie van collectieve warmtelevering steeds in samenhang te bekijken met de andere beschikbare opties om te voorzien in de toekomstige warmtebehoefte. In de toelichting is om die reden ook benadrukt dat deze nieuwe Warmtewet een stap is in een reeks aan maatregelen om de energietransitie vorm te geven. Zo worden er tevens wijzigingen voorzien in de Gaswet en de Elektriciteitswet. Ook in regelgeving op het terrein van andere Ministers, zoals bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening (Omgevingswet), krijgt de besluitvorming over de verduurzaming van de warmtevoorziening zijn beslag. De komende tijd worden de transitiepaden uit de Energieagenda verder geconcretiseerd.

In de toelichting is in aanvulling op wat er al beschreven was, verder verduidelijkt hoe het kabinet aankijkt tegen de gasreferentie als basis voor de berekening van de leveringstarieven (het Niet-Meer-Dan-Anders beginsel). Toegevoegd is tot slot dat bij een volgende evaluatie van de Warmtewet opnieuw een afweging gemaakt moet worden over het al dan niet handhaven van de gasreferentie.

3. Financiële consequenties

Het wetsvoorstel wijzigt de bestaande tariefregulering. Zoals hiervoor vermeld, ervaren de consumenten de tarieven als onduidelijk en hoog en zijn de rendementen van de leveranciers laag. De toelichting geeft echter geen inzicht in de financiële consequenties van de voorgestelde wijziging van de tariefregulering voor de consumenten en leveranciers. Hierbij tekent de Afdeling aan dat de in de toelichting vermelde intentie van de regering om in een afzonderlijk traject de ontwikkeling van de warmtenetten in onderlinge samenhang met de energie-infrastructuur als geheel te bezien begrijpelijk is, maar dat dit niet wegneemt dat inzicht moet worden gegeven in de financiële consequenties van dit wetsvoorstel.⁷ In het bijzonder dient inzichtelijk te worden gemaakt of en in hoeverre als

⁷ Toelichting, paragraaf 4.3.

gevolg van dit wetsvoorstel de financiële situatie van consumenten en leveranciers ten opzichte van de huidige situatie financieel verandert. Ook dient in het licht van het voorgaande enig inzicht te worden gegeven in de voorgenomen herziening van de in het Warmtebesluit en de Warmteregeling opgenomen concrete parameters voor de berekening van de maximumprijs voor de levering van warmte.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

3. Financiële consequenties

De Afdeling merkt op dat in de toelichting inzichtelijk moet worden gemaakt in hoeverre de financiële situatie van consumenten en leveranciers verandert als gevolg van het wetsvoorstel. In algemene zin is de verwachting dat de financiële effecten van dit wetsvoorstel gunstig zijn voor afnemers ten opzichte van de huidige wijze van tariefstelling. De financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn echter afhankelijk van meerdere elementen en daarmee niet op voorhand concreet in te schatten.

Allereerst is voor berekening van de leveringstarieven de gasprijs een belangrijke variabele. Dit wetsvoorstel heeft geen enkele invloed op de ontwikkeling van de gasprijs. Als de gasprijs stijgt, stijgen de tarieven voor collectieve warmtelevering. Als de gasprijs daalt, dalen de leveringstarieven.

Ten tweede zijn de effecten afhankelijk van de verdere uitwerking van de wettelijke bepalingen in de lagere regelgeving. Voor de leveringstarieven betekent dit dat de parameters zoals opgenomen in de Warmteregeling opnieuw worden bezien. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan, kan een concretere inschatting gemaakt worden van de financiële effecten voor de leveringstarieven (bij gelijkblijvende gasprijs). Een van de voorstellen zal bijvoorbeeld zijn om de parameter voor leidingverliezen te schrappen bij de berekening van de leveringstarieven. Dit heeft een prijsverlagend effect. Het streven is om de aanpassing van het Warmtebesluit en de Warmteregeling zo spoedig mogelijk openbaar te consulteren. Daarbij zal een meer onderbouwd inzicht gegeven kunnen worden van de financiële effecten ervan.

Ten derde is een aantal nieuwe elementen toegevoegd aan de tariefregulering, dat tot op heden niet is gereguleerd: de afleversets, de aansluiting en de afsluiting. Dit is gebeurd naar aanleiding van de evaluatie waaruit bleek dat regulering van deze onderdelen wenselijk is, onder meer vanwege hoge tarieven die leveranciers in de praktijk voor deze elementen in rekening brengen. Hierbij is gekozen om ACM maximumtarieven te laten vaststellen op basis van gemiddelde werkelijke kosten. Op voorhand kan niet gezegd worden hoe hoog ACM het maximumtarief voor deze elementen vaststelt. De verwachting is dat de voorgestelde regulering de consumenten beter beschermt, zeker gezien de in de evaluatie geconstateerde hoge tarieven die in meerdere gevallen nu in rekening worden gebracht bij afnemers, en dus een gunstig effect heeft.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door paragraaf 4.3 van de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Reikwijdte tariefbescherming

In het evaluatierapport wordt aanbevolen om de reikwijdte van de bescherming van de Warmtewet uit te breiden naar zakelijke afnemers met een aansluiting groter dan 100 kW.⁸ Het evaluatierapport vermeldt dat met het oog op de Nederlandse ambities voor warmtelevering de gasaansluitingsplicht naar verwachting steeds vaker komt te vervallen. Hierdoor zal het ook steeds vaker voorkomen dat voor deze groep geen reëel alternatief beschikbaar is met als gevolg een zwakke onderhandelingsposities ten opzichte van de leverancier, aldus het evaluatierapport. Het wetsvoorstel voorziet niet in deze aanbevolen verruiming van de reikwijdte. De toelichting motiveert dit niet nader.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting alsnog op in te gaan.

4. Reikwijdte tariefbescherming

Aan het advies van de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de reikwijdte van de Warmtewet niet te verruimen naar zakelijke afnemers met een aansluiting van meer dan 100 kilowatt is gevolg gegeven met een aanpassing van paragraaf 4.1.4 van de toelichting.

De reikwijdte van de Warmtewet is na een uitvoerige discussie in de Eerste en Tweede Kamer beperkt tot kleinverbruikers met een aansluiting tot 100 kilowatt. Aan deze keuze hebben verschillende overwegingen ten grondslag gelegen. Allereerst is overwogen dat grotere verbruikers een andere en sterkere positie hebben dan kleinverbruikers. Dit omdat zij voor de wijze waarop zij in hun warmtebehoefte voorzien doorgaans over alternatieven beschikken en derhalve geen gebonden afnemers zijn. Dit kan een gasaansluiting zijn, maar ook een andere centrale verwarmingsinstallatie zoals bijvoorbeeld een warmtepomp. Deze categorie afnemers heeft daardoor een normale onderhandelingspositie en kan op min of meer gelijke voet met de energieleveranciers onderhandelen⁹. Aanvaard is om huishoudelijke en zakelijke kleinverbruikers te onderscheiden van zakelijke grootverbruikers door de initiatiefnemers gekozen voor een grens van 1.000 kilowatt. De energetische waarde van deze grens kwam volgens de initiatiefnemers namelijk als energetische waarde via elektriciteit redelijk overeen met wat als grens voor grootverbruik in gasvolume gehanteerd wordt¹⁰. Bij de uitwerking van de prijsregulering bleek evenwel dat bij een grens van 1.000 kilowatt ongeveer 95% van de warmteverbruikers werd omvat, waaronder de grote verbruikers waarvan aanvaard werd dat zij niet onder de reikwijdte van de bescherming van de Warmtewet zouden moeten vallen. De beoogde kleinzakelijke verbruikers (het midden- en kleinbedrijf) werden reeds in voldoende mate beschermd met een grens van 100 kilowatt¹¹. Bij deze keuze speelde tevens een rol dat het voor de categorie verbruikers boven de 100 kilowatt niet goed mogelijk was om een maximumprijs vast te stellen omdat het, als gevolg van de diversiteit van de groep, niet mogelijk bleek om een duidelijke referentiesituatie vast te stellen. De initiatiefnemers hebben tevens aangegeven dat, indien na evaluatie van de wet blijkt dat grote bedrijven geen reële alternatieven hebben, de grens heroverwogen kan worden¹².

⁸ Evaluatierapport, blz. 19.

⁹ Eerste Kamer, 20082009, 29 048, nr. C, p. 7.

¹⁰ Tweede Kamer, 2007–2008, 29 048, nr. 36 en Eerste Kamer, 2008–2009, 29 048, nr. C, p. 7.

¹¹ Tweede Kamer, 2009–2010, 29 048, nr. 51, p. 14 en 15.

¹² Eerste Kamer, 20082009, 29 048, nr. C, p. 7.

In haar evaluatierapport adviseert Ecorys de 100 kilowatt grens opnieuw te evalueren en, in overleg met de betrokken stakeholders, te onderzoeken of er in de toekomst een bepaalde mate van (tarief)bescherming voor afnemers boven de 100 kilowatt zou moeten worden geïmplementeerd¹³.

Naar aanleiding van dit advies is, in overleg met de betrokken stakeholders, bezien of er voldoende aanleiding is om het uitgangspunt van de wet, op grond waarvan alleen kleinverbruikers (aansluitingen ≤100 kilowatt) beschermd worden door de Warmtewet, te herzien. Uit dit overleg is gebleken dat er onvoldoende aanleiding is de in de Warmtewet opgenomen grens generiek aan te passen. Ook in het geval de aansluitplicht voor gas komt te vervallen, beschikken zakelijke grote verbruikers over reële alternatieven voor de wijze waarop zij in hun warmtebehoefte voorzien. Zo kan een verbruiker er ook voor kiezen om te voorzien in de eigen warmtebehoefte met behulp van een eigen centrale verwarmingsinstallatie (zoals bijvoorbeeld een warmtepomp). Verbruikers met een aansluiting van meer dan 100 kilowatt zijn dan ook nog steeds niet de gebonden verbruikers die de wet beoogt te beschermen.

5. Uitzonderingen op storingscompensatie

a. Ministeriële regels over overmacht en bewijslastverdeling bij overmacht

Het wetsvoorstel bepaalt dat de warmteleverancier niet verplicht is tot het uitkeren van een compensatie als een storing het gevolg is van overmacht.¹⁴ Bij ministeriële regeling worden onder andere regels gesteld over «het bestaan van overmacht» en «de bewijslastverdeling bij overmacht».¹⁵

De Afdeling merkt op dat wat onder het begrip overmachtzoals omschreven in artikel 6:75 van het Burgerlijk Wetboek valt, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval. Gelet op dit casuïstische karakter valt niet direct in te zien welke nadere regels hierover zouden kunnen worden gesteld en waarom dit nodig is (de delegatiegrondslag is imperatief geformuleerd). Ook is niet meteen duidelijk welke regels nog over de bewijslastverdeling zouden kunnen worden gesteld, nu daarvoor de gewone regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikel 150 Rv: «Wie stelt, bewijst») geldt. De toelichting vermeldt niet aan wat voor nadere regels over overmacht en bewijslastverdeling wordt gedacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijk te maken aan welke regels over overmacht en bewijslastverdeling wordt gedacht en zo nodig de imperatieve grondslag om die regels te stellen te wijzigen in een facultatieve grondslag.

b. Storing minder dan 24 uur

In de huidige Warmtewet is geregeld dat consumenten een financiële compensatie krijgen bij een storing in de levering van warmte die langer duurt dan 4 uur.¹⁶ Het wetsvoorstel regelt dat een warmteleverancier niet verplicht is tot het uitkeren van compensatie als de storing minder dan 24 uur duurt en in een periode van 12 maanden voorafgaand aan de storing zich geen storings hebben voorgedaan.¹⁷

¹³ Tweede Kamer, 20152016, 34 415, nr. 1, bijlage 686163, p. 131.

¹⁴ Artikel I, onderdeel G, voorgesteld artikel 3a, tweede lid, onder a.

¹⁵ Artikel I, onderdeel G, voorgesteld artikel 3a, derde lid, onder d en e.

¹⁶ Artikel 3 van de Warmtewet samen met artikel 4 van de Warmteregeling.

¹⁷ Artikel I, onderdeel G, voorgesteld artikel 3a, tweede lid, onder b.

De toelichting vermeldt dat de huidige regeling voor storingscompensatie in de Warmtewet is gebaseerd op die van de Elektriciteitswet en Gaswet, maar dat gebleken is dat die regeling voor warmteleveranciers slechter uitpakt dan voor elektriciteits- en gasnetbeheerders.¹⁸ Reden hiervoor is, kort samengevat, dat die netbeheerders in het geval van een storing verzekerd zijn van inkomsten, terwijl dat voor warmteleveranciers veelal niet het geval is. Daarom is in het geval van elektriciteits- en netbeheerders een financiële prikkel nodig om de storing te verhelpen en voor warmteleveranciers niet. Om recht te doen aan dit verschil, voorziet het wetsvoorstel in genoemde uitzondering voor compensatie.

De Afdeling begrijpt het verschil, maar merkt op dat de compensatieregeling in de Warmtewet, net zoals de compensatieregeling in de Elektriciteitswet en de Gaswet, niet primair dient als financiële prikkel, maar als tegemoetkoming voor het ongemak dat een storing met zich brengt. Vanuit dit gezichtspunt zou ook een storing van minder dan 24 uur in een periode van 12 maanden voor compensatie in aanmerking moeten kunnen komen.

De Afdeling adviseert dit gezichtspunt bij de afweging voor het opnemen van deze uitzonderingsgrond te betrekken en dit in de toelichting tot uitdrukking te brengen. Afhankelijk van de uitkomst van de afweging adviseert de Afdeling de uitzondering te schrappen.

5. Uitzonderingen op storingscompensatie

a. Ministeriële regels over overmacht en bewijslastverdeling bij overmacht

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling met betrekking tot de nadere uitwerking van overmacht en de bewijslastverdeling bij overmacht bij ministeriële regeling zijn het wetsvoorstel en de toelichting daarop aangepast.

In artikel 3a, tweede lid, onderdeel a, en derde lid, onderdeel d, is het begrip «overmacht» vervangen door: extreme situatie die niet kan worden toegerekend aan de leverancier of netbeheerder. Dit betreft een specifieke invulling van het bredere begrip overmacht zoals deze ook wordt gebruikt in artikel 6.3.2, onderdeel b, van de Netcode elektriciteit.

De verplichting om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de bewijslastverdeling in het geval van overmacht (of zoals de nieuwe tekst luidt: extreme situatie die niet kan worden toegerekend aan de leverancier of netbeheerder) is geschrapt en vervangen door een verwijzing naar de bewijslastverdeling op grond van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het artikelsgewijze deel van de toelichting.

b. Storing minder dan 24 uur

Niettegenstaande het andersluidende advies van de Afdeling is er voor gekozen om de uitzondering op de verplichting om storingscompensatie te betalen, indien de storing minder dan 24 uur duurt en in een periode van 12 maanden voorafgaand aan de storing zich geen storingen hebben voorgedaan, te handhaven.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 4.13.

Anders dan de Afdeling stelt is de storingscompensatieregeling in de Elektriciteitswet en in de Gaswet wel degelijk met name bedoeld als financiële prikkel voor netbeheerders om hun net goed te onderhouden. Daarnaast heeft de regeling als subsidiair doel de verbruiker te compenseren voor het ongemak dat wordt ondervonden als gevolg van de storing.

In het geval van de Warmtewet wordt geconstateerd dat leveranciers als gevolg van de compensatieregeling onevenredig benadeeld worden in vergelijking tot netbeheerders bij gas en elektriciteit. Leveranciers missen immers anders dan netbeheerders van gas en elektriciteit, inkomsten omdat zij geen of minder warmte kunnen leveren. Om deze onevenredigheid te adresseren is gekozen voor een uitzondering op de verplichting om compensatie te betalen waarbij de eerste storing van minder dan 24 uur in 12 maanden wordt uitgezonderd.

6. Experimenteerbepaling

Het wetsvoorstel voorziet in een bepaling op grond waarvan de Minister bij wege van experiment ontheffing kan verlenen van het bepaalde bij of krachtens de Warmtewet.¹⁹ De experimenteerbepaling vermeldt niet van welke artikelen van de Warmtewet kan worden afgeweken. Voor zover onderdelen worden genoemd waarvan mag worden afgeweken, worden deze onderdelen slechts globaal geduid («marktmodellen» en «tariefreguleringsystematiek»). In een experimenteerbepaling dient echter concreet te worden vermeld van welke artikelen kan worden afgeweken.²⁰

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het voorstel aan te passen.

6. Experimenteerbepaling

Aan het advies van de Afdeling om de tekst van de experimenteerbepaling van artikel 1b van het wetsvoorstel aan te passen, is geen gevolg gegeven. De tekst van artikel 1b is namelijk opgesteld naar analogie met de tekst van de experimenteerbepaling in artikel I, onderdeel C (wijziging van artikel 7a van de Elektriciteitswet), en artikel II, onderdeel G (wijziging van artikel 1i van de Gaswet), van het wetsvoorstel Voortgang Energietransitie²¹. Dit omdat de verwachting is dat er experimenten in het kader van de Warmtewet zullen plaatsvinden in samenhang met experimenten onder de Gaswet en de Elektriciteitswet. Het is ook de intentie om voor de experimenteerbepalingen onder de verschillende wetten één algemene maatregel van bestuur vast te stellen waarin nadere uitwerking wordt gegeven aan deze experimenteerbepalingen. In het licht van deze samenhang is het niet wenselijk om de experimenteerbepaling in het voorstel tot wijziging van de Warmtewet op een andere, meer beperkende, wijze vorm te geven dan de experimenteerbepaling in het wetsvoorstel Voortgang Energietransitie. Wel zijn, om de vormgeving van het artikel nog verder gelijk te trekken met de voorgestelde experimenteerbepalingen in de Elektriciteitswet en de Gaswet, aan artikel 1b van het wetsvoorstel twee leden toegevoegd. In deze leden zijn een evaluatieverplichting (derde lid) en een verplichting om de concept algemene

¹⁹ Artikel I, onderdeel G, voorgesteld artikel 3a, tweede lid, onder b.

²⁰ Zie ook aanwijzing 10a, eerste lid, en de daarbij horende toelichting van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²¹ Tweede Kamer, 2016–2017, 34 627, nr. 2. Ook in de voorloper van het wetsvoorstel Voortgang Energie Transitie, het wetsvoorstel STROOM (Tweede Kamer, 2014–2015, 34 199, nr. 2), was in artikel 5.37 een gelijkkluidende bepaling opgenomen.

maatregel van bestuur voor te hangen bij beide Kamers (vierde lid) opgenomen.

Aan de opmerking van de Afdeling, dat de bepalingen van de Warmtewet waar in het kader van een experiment op grond van een ontheffing mag worden afgeweken moeten worden geconcretiseerd, wordt overigens wel gevolg gegeven door in de algemene maatregel van bestuur de bepalingen van de Warmtewet op te nemen waarvoor een ontheffing kan worden aangevraagd. Daarbij wordt met name gedacht aan verschillende bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Warmtewet. Deze systematiek is gelijk aan de systematiek van de in het wetsvoorstel Voortgang Energietransitie voorgestelde bepalingen van de Gaswet (artikel 1i) en de Elektriciteitswet (artikel 7a).

7. De warmtenetbeheerder en de bestaande noodregeling

De huidige Warmtewet kent een zogenoemde noodregeling.²² Die noodregeling houdt onder meer in dat wanneer de continuïteit of de betrouwbaarheid van de warmtelevering in gevaar komt de Minister een of meer vergunninghouders

kan aanwijzen als noodleverancier om warmte te leveren en de noodleverancier het beheer krijgt over het warmtenet. Het wetsvoorstel voorziet in de introductie van de warmtenetbeheerder als afzonderlijke partij, maar de huidige regeling in de Warmtewet over noodleveranciers wordt niet aangepast.²³ Dit kan ertoe leiden dat een netbeheerder die geen problemen heeft met de warmtelevering, wordt overgenomen door een noodleverancier. Het komt de Afdeling daarom voor dat de bestaande noodregeling door de introductie van de netbeheerder aanpassing behoeft.²⁴

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en in het wetsvoorstel zo nodig de noodregeling aan te passen.

7. De warmtenetbeheerder en de bestaande noodregeling

Naar aanleiding van dit advies is ervoor gekozen om de noodvoorziening enigszins aan te passen. Ook de toelichting is op dit punt aangepast.

In artikel 12c, tweede lid, van de Warmtewet is bepaald dat de noodleverancier het beheer over het net krijgt. Met het voorstel tot wijziging van de Warmtewet wordt deze bepaling gewijzigd. Op grond van het voorstel tot wijziging van artikel 12c, tweede lid krijgt een noodleverancier slechts het beheer over het warmtenet indien de warmteleverancier tevens netbeheerder is.

In gevallen waarin de warmteleverancier niet tevens de netbeheerder is, en er dus een andere partij netbeheerder is, is artikel 12b, eerste lid, van de Warmtewet van toepassing. Op grond van dat artikel treedt de Minister, wanneer een warmteleverancier of producent meldt dat hij voornemens is de levering of de productie van warmte te beëindigen dan wel redelijkerwijs moet voorzien dat hij niet langer aan zijn wettelijke verplichtingen zal kunnen voldoen, in overleg met alle overige bij de levering van warmte betrokken personen, waaronder de netbeheerder. Mocht de Minister in deze gevallen genoodzaakt zijn op grond van artikel

²² Artikelen 12b en 12c van de Warmtewet.

²³ Voorgestelde artikelen 3a en 21.

²⁴ Vergelijk S. Simonetti, «Naar een duurzame warmtevoorziening. Recente ontwikkelingen en knelpunten», in: Maandblad voor vermogensrecht, MvV 2016, nr. 0708, blz. 194–202.

12c, eerste lid, van de Warmtewet een vergunninghouder aan te wijzen als noodleverancier, dan omvat dit niet de netbeheertaak indien deze belegd is bij een derde partij.

8. Redactionale bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

8. Redactionale bijlage

Aan de redactionele opmerkingen is gehoor gegeven.

9. Redactionele verbeteringen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele redactionele verbeteringen en verbeteringen van meer technische aard door te voeren.

Daarnaast is in de delegatiegrondslag van artikel 3a, derde lid, onderdeel c, het moment van beëindiging van de verplichting om storingscompensatie te betalen toegevoegd. Dit omdat voor het bepalen van de periode waarover storingscompensatie moet worden betaald ook van belang is dat voldoende duidelijk is wat het moment is waarop deze verplichting eindigt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.17.0005/IV

- In de opsomming van de begripsbepalingen in artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 1, het begrip «ontwikkelaar» schrappen, nu dit begrip noch in het wetsvoorstel noch in de huidige Warmtewet terugkomt.
- Artikel I, onderdeel K, onderdelen a en b, voorgesteld artikel 6, eerste en tweede lid, in overeenstemming brengen met de toelichting door de mogelijkheid om verschillen aan te brengen in de aansluitingstarieven te beperken tot aansluitingen boven de 100 kilowatt.
- In artikel I, onderdeel T, voorgesteld artikel 42a, de verwijzing naar artikel 3, vijfde lid, corrigeren in artikel 3c.
- In artikel I, onderdeel Q, de verwijzing naar artikel 6a, eerste lid, corrigeren.