

# Handreiking waterbelangen in de warmtetransitie

Warmtewet 2 en de taken en bevoegdheden van waterschappen



## **Handreiking waterbelangen in de warmtetransitie – Warmtewet 2 en de taken en bevoegdheden van waterschappen**

Auteurs:

Suze Meijaard, Frédérique Minderhoud, Simon Handgraaf (FLO Legal)

Peter de Putter (Sterk Consulting)

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding en doel handreiking	5
1.2 Inhoud en opzet handreiking	6
2. Wetgeving voor de warmtetransitie	7
2.1 Warmtewet 2	7
2.1.1 Aanleiding en doel	7
2.1.2 Regierol gemeenten	7
2.2 Omgevingswet	8
2.2.1 Omgevingsplan	8
2.2.2 Transitievisie Warmte	9
2.2.3 Regels lozingen	10
2.2.4 Doelen Warmtewet 2 in relatie tot doelen van de Omgevingswet	10
3. Rollen, taken en belangen waterschap en regels stellen	12
3.1 Rollen bij warmte uit water (aquathermie)	12
3.2 Taken	13
4. Het stappenplan van Warmtewet 2	16
4.1 Stappenplan	16
4.2 Warmtelozingen in de Warmtewet 2: ophaalrecht van restwarmte	21
5. Regels stellen over warmte	23
5.1 Regels stellen door het waterschap	23
5.2 Warmte- en koudelozingen onder de Omgevingswet	24
5.2.1 Lozingsactiviteiten	24
5.2.2 Belangenafweging bij de beoordeling van warmtelozingen	25
5.3 Beperkingengebiedactiviteiten	26
6. Conclusie	27
7. Bronnenlijst	29
Bijlagen	30

## Samenvatting

Deze handreiking biedt inzicht in de rol die waterschappen gaan spelen binnen de warmtetransitie. Het ontwerp wetvoorstel van de Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2) vormt een belangrijke stap in de toekomstige wettelijke verankering van de warmtetransitie. Collectieve warmtesystemen zullen van groot belang zijn bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De Warmtewet 2 voorziet in een stappenplan dat de ontwikkeling en het gebruik van collectieve warmtesystemen mogelijk maakt. Bij elke stap zijn instrumenten aan overheidsorganen toegekend, waarbij de gemeente een regierol speelt.

Waterschappen hebben verschillende rollen en belangen binnen de warmtetransitie. Omdat de Warmtewet 2 geen instrumenten aan waterschappen toekent, is het essentieel dat waterschappen actief gaan participeren in de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen. Waterschappen hebben in het stappenplan meerdere momenten om hun belangen kenbaar te maken. Toch is het essentieel dat het waterschap vanaf het eerste moment aangeeft stakeholder te zijn.

Als vanaf de eerste stap vaststaat dat het waterschap stakeholder is, zal zijn inbreng in het gehele participatieproces worden meegenomen. Zo is het bij de aanwijzing van een warmtebedrijf van belang dat de potentiële bronnen en de ideeën van het waterschap over invulling van de warmtevraag en de eventuele risico's voor watersystemen in de beginfase al kenbaar worden gemaakt. Er is geen specifieke juridische afstemmingsverplichting, en tijdige betrokkenheid en inbreng zijn afhankelijk van de welwillendheid en het bewustzijn van gemeenten. Goede afstemming tussen partijen is daarom noodzakelijk. Voor de aanwijzing van een warmtebedrijf moet de gemeente een transparante non-discriminatoire procedure doorlopen voor de aanwijzing van het warmtebedrijf. Dit biedt het waterschap de gelegenheid om de procedure zelf actief te volgen en de momenten in die procedure te gebruiken om zijn belangen kenbaar te maken.

Het is als waterschap minder belangrijk om inbreng te hebben bij het vaststellen van een warmtekavel. De locatie van beschikbare warmtebronnen is namelijk niet bepalend voor de aanwijzing van een warmtekavel. Ook in de fase van het opstellen van het gemeentelijke omgevingsplan wordt er geen actieve houding van het waterschap verwacht wat betreft de inbreng van belangen. De betrokkenheid van het waterschap bij het omgevingsplan is namelijk, ook in het stelsel van de Omgevingswet, al geregeld via de watertoets.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel handreiking

Het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2) is op maandag 22 juni 2020 in consultatie gegaan.<sup>1</sup> Deze wet zet in op de gemeente als warmteregisseur. Zij wijst warmtekavels aan en verleent per kavel concessies aan een warmtebedrijf. Gemeenten, provincies en het Rijk krijgen instrumenten om te sturen en voorwaarden en beperkingen mee te geven aan de warmtetransitie. Waterschappen krijgen in het wetsvoorstel geen eigen bevoegdheden of instrumenten toegewezen. De Unie van Waterschappen heeft in consultatie ingebracht dat dit niet terecht is.

Net als andere landen gaat ook Nederland op zoek naar nieuwe manieren van energieopwekking, om zo mee te werken aan de wereldwijde energietransitie van fossiele naar duurzame energie. De warmtetransitie is een belangrijk onderdeel van de landelijke energietransitie en zij vormt ook onderdeel van de regionale energiestrategieën. Waterschappen willen hier graag aan bijdragen en hebben, net als het Rijk/Rijkswaterstaat, een grote energiebron beschikbaar: thermische energie uit oppervlaktewater (TEO). De waterschappen hebben, met de persleidingen en de RWZI's, ook de beschikking over thermische energie uit afvalwater (TEA). Samen met TED (thermische energie uit drinkwater) vormen deze bronnen aquathermie. In het Nationale Klimaatakkoord (2019) is aquathermie opgenomen in het rijtje alternatieve bronnen voor aardgasvrije wijken (met geothermie, restwarmte en groen gas).

Waterschappen spelen een belangrijke rol in de warmtetransitie, als bronhouder (onder andere aquathermie en groen gas) en als vergunningverlener (zoals bij warmtelozingen in oppervlaktewater). In wetgeving en beleid zijn delen van het instrumentarium voor waterschappen versnipperd ondergebracht, maar een overzicht ontbreekt. De Warmtewet 2 geeft urgentie om snel in beeld te krijgen welke instrumenten waterschappen (nodig) hebben om de warmtetransitie mee te helpen ontwikkelen.

Waterschappen willen bijdragen aan de doelstellingen voor energiebesparing en -winning. De Unie van Waterschappen en het Rijk hebben in 2010 afgesproken dat de waterschappen in 2020 voor minstens 40 procent zelfvoorzienend zijn door eigen duurzame energieproductie (Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010-2020). Waterschappen onderzoeken of en in hoeverre het mogelijk is om gebruik te maken van de mogelijkheden die grond- en oppervlaktewatersystemen bieden voor het benutten van warmte-koudeopslag (WKO) om zo bij te dragen aan de energiebesparing en beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Ook onderzoeken zij op lokaal niveau, samen met gemeenten en bedrijfsleven, hoe restwarmte bij slibdrooginstallaties en biogas bij afvalwaterzuiveringen nuttig kan worden benut. Zij zoeken daarbij naar oplossingen op maat.

De waterschappen hebben op 11 oktober 2019 unaniem ingestemd met het Klimaatakkoord. In 2025 willen de waterschappen 100% energieneutraal zijn. Daarnaast leveren zij een bijdrage aan de energietransitie in de regio via de Regionale Energiestrategie (RES). Hiervoor zetten ze in op windmolens

---

<sup>1</sup> Wet houdende regels omtrent de productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening). Het wetsvoorstel vervangt de huidige Warmtewet en wordt in de praktijk aangehaald als Warmtewet 2.

en zonnevelden, maar ook op het opwekken van biogas en aquathermie. De waterschappen stellen hun terreinen steeds vaker ter beschikking om ook anderen te laten profiteren van deze energiekansen.

Deze handreiking helpt de betrokken medewerkers van de waterschappen om inzicht te krijgen in de verschillende stappen in de warmtetransitie en de mogelijkheden die zij hebben om de belangen die het waterschap behartigt daarin te laten landen.

#### *Meer informatie*

- <https://www.uvw.nl/publicatie/klimaatakkoord-unie-van-waterschappen-rijk>
- <https://www.klimaatakkoord.nl/>

## **1.2 Inhoud en opzet handreiking**

Deze handreiking biedt inzicht in:

1. de stappen die worden genomen bij het vaststellen en inrichten van een warmtekavel;
2. het aanwijzen van een warmtebedrijf onder de Warmtewet 2, en
3. de mogelijkheden die de waterschappen hebben om invloed uit te oefenen.

Waterschappen hebben de zorg voor het regionale watersysteem en willen voldoende betrokken zijn bij de instrumenten van de wet die hun belangen raken. We analyseren hiervoor het wetsvoorstel Warmtewet 2, waarbij we met name letten op de raakvlakken met de taken van het waterschap (art. 1 Waterschapswet) en de doelen van de Omgevingswet (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 bevat een schets van de taken van het waterschap en de raakvlakken met de warmtetransitie. In hoofdstuk 4 zijn de verschillende stappen van de Warmtewet 2 beschreven, waarbij steeds is aangegeven hoe het waterschap de waterbelangen kan behartigen. Op deze manier bieden we waterschappen handvatten om invloed uit te oefenen op de stappen die worden genomen op grond van de Warmtewet 2 om het gebruik van collectieve warmtesystemen te stimuleren. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de regulering van warmtelozingen in oppervlaktewater. In dat hoofdstuk wordt ook een voorbeeld gegeven van de regels die een waterschap in de waterschapsverordening zou kunnen stellen in relatie tot de warmtetransitie.

Deze handreiking is gebaseerd op de huidige stand van zaken van het wetgevingsproces. Dit wil zeggen dat de internetconsultatie van het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2) van 22 juni 2020 als uitgangspunt is gebruikt. Het wetsvoorstel schenkt geen aandacht aan de rol van waterschappen binnen de warmtetransitie. In de consultatiereactie hebben IPO, VNG en de Unie van Waterschappen aangegeven dat de rol van waterschappen wel moet worden benoemd. Aangezien het voorlopig nog onduidelijk is wat de wetgever met de consultatiereactie zal gaan doen, worden de knelpunten van het huidige wetsvoorstel in deze handreiking niet behandeld. Tot slot gaat de handreiking uit van het stelsel van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2022.

## 2. Wetgeving voor de warmtetransitie

### 2.1 Warmtewet 2

Hieronder volgt een korte introductie van de Warmtewet 2. Een uitgebreid overzicht en uitleg staan in de volgende bijlagen:

- Notitie essentie Warmtewet 2 (bijlage 1);
- Schematisch overzicht besluiten en procedures Warmtewet 2 (bijlage 2).

#### 2.1.1 Aanleiding en doel

Om de klimaatdoelen te realiseren zijn er in het Klimaatakkoord (juni 2019) onder andere afspraken gemaakt over de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig worden verduurzaamd. Dat is een grote maatschappelijke uitdaging.

Collectieve warmtesystemen zullen naar verwachting een substantieel aandeel hebben bij de verduurzaming. Een collectief warmtesysteem is een systeem waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte.<sup>2</sup> Om de ambities waar te maken, wordt het regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen aangepast. Meer specifiek wordt in deze wet het volgende nagestreefd:

- Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels;
- Transparantie in de tariefstelling;
- Aanscherpen vereisten voor leveringszekerheid; en
- Zeker stellen van de verduurzaming.

#### 2.1.2 Regierol gemeenten

Vanwege het lokale karakter van warmtenetten spelen gemeenten een cruciale rol. Daarom wordt ingezet op een marktordening waarbij de gemeenten als warmteregisseur de regie kunnen voeren op basis van een wijkgerichte aanpak.<sup>3</sup>

Het college van burgemeester en wethouders of de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten gezamenlijk krijgen de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Vervolgens wordt in de wet een nauw gedefinieerde wettelijke verankering van de rol voor aangewezen warmtebedrijven geregeld, met als doel dat rechten en plichten helder zijn.

##### *Warmtekavel en warmtebedrijf*

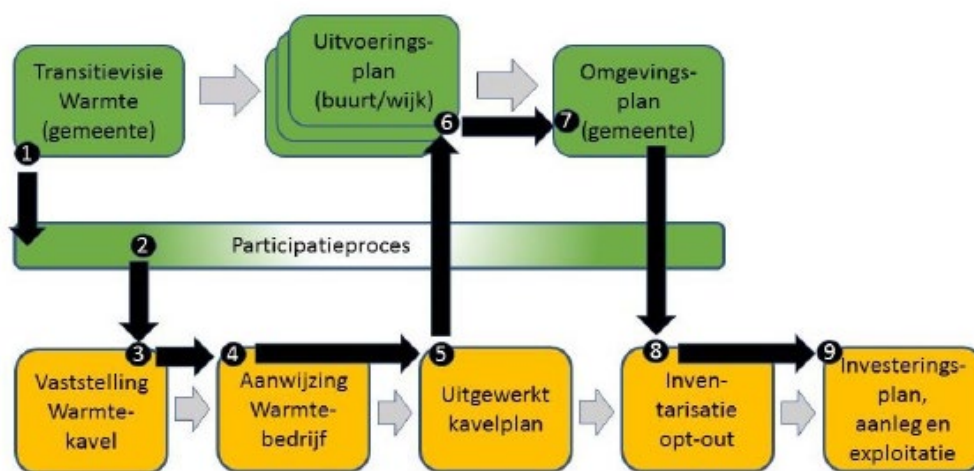
- *warmtekavel*: aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor op grond van artikel 2.3, eerste lid, een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen;
- *warmtebedrijf*: natuurlijk persoon of rechtspersoon die zich bezig houdt met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan.

---

<sup>2</sup> Artikel 1 van het wetsvoorstel geeft de definitie van collectief warmtesysteem.

<sup>3</sup> De gemeente krijgt de rol toebedeeld van warmteregisseur. Deze rol gaat niet over het verdelingsvraagstuk van warmte: wie gaat de warmte verdelen? Wie beslist welke warmtebron benut mag worden? Deze vragen wordt niet geadresseerd door de Warmtewet 2.

Om de uitvoerbaarheid van de wijkgerichte aanpak voor gemeenten en andere stakeholders, zoals warmtebedrijven, te borgen, sluit de gekozen ordening in de Warmtewet 2 zo goed mogelijk aan op (het eindbeeld van) de wijkgerichte aanpak. Om voor iedereen inzichtelijk te maken hoe het wetsvoorstel functioneert binnen het totaal van de wijkgerichte aanpak, is in de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel, aan de hand van de afspraken uit het Klimaatakkoord, de samenhang geschetst met de andere stappen en instrumenten binnen de wijkgerichte aanpak. Daarbij geldt dat een deel van deze stappen en instrumenten nog nader geregeld moet worden in afzonderlijke wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. Het stappenplan is in een schematisch overzicht weergegeven (zie figuur 1) en in bijlage 2 (besluiten en procedures op grond van de Warmtewet 2). In hoofdstuk 4 wordt het stappenplan uitgebreider behandeld.



Figuur 1. Samenhang met de wijkgerichte aanpak (uit MvT, p. 11)

## 2.2 Omgevingswet

De beoogde inwerkingtreding van de Warmtewet 2 valt ongeveer samen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Uit de kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties volgt dat de beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld op 1 januari 2022.<sup>4</sup> In deze handreiking wordt daarom uitgegaan van het instrumentarium van gemeenten en waterschappen onder de Omgevingswet. Hieronder volgt een korte uitleg van instrumenten uit de Omgevingswet die van belang zijn in relatie tot de Warmtewet 2.

### 2.2.1 Omgevingsplan

De huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden onder de Omgevingswet vervangen door het, door de gemeente vastgestelde, omgevingsplan. Samen met de waterschapsverordening van het waterschap, bevat het omgevingsplan regels voor de

<sup>4</sup> Kamerbrief tijdpad informatie Omgevingswet, 28 september 2020 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/28/aanbieding-afschrift-kamerbrief-tijdpad-informatie-omgevingswet>).



fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Het betreft functie- en locatiespecifieke regels die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten. Het omgevingsplan moet er voor zorgen dat er in het hele gemeentelijke grondgebied sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent echter niet dat gemeenten verplicht zijn om overall functies toe te delen. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt door enkel het stellen van regels over activiteiten.

Met een omgevingsvergunning kan van iedere regel in het omgevingsplan worden afgeweken. Dit wordt de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit genoemd. Het is dus niet mogelijk om in een omgevingsplan een absoluut verbod op te nemen; van ieder verbod kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken.

### 2.2.2 Transitievisie Warmte

Uit het Klimaatakkoord vloeit een gemeentelijke plicht voort tot het vaststellen van een Transitievisie Warmte (hierna: TVW). Deze dient uiterlijk eind 2021 te zijn vastgesteld. De TVW is, hoewel de term anders doet vermoeden, een programma in de zin van de Omgevingswet.<sup>5</sup> Daarbij is de voorwaarde voor transitievisies die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld, dat de inhoudelijke en procedurele eisen voor programma's zijn of worden gevolgd (art. 4.11 Invoeringswet Omgevingswet). Inhoudelijk voldoet een TVW aan de vereisten die op grond van art. 3.5 Ow voor een programma gelden. De procedurele eisen aan een programma zijn vroegtijdige publieksparticipatie (art. 10.8 Omgevingsbesluit) en toepassing van afdeling 3.4 Awb, hetgeen onder andere betekent dat een ontwerpvisie ter inzage wordt gelegd (art. 16.27 Ow). Een ieder kan hier dan zienswijzen op indienen. TVW zullen in het algemeen ook aan die procedurele eisen voldoen, zodat de TVW op grond van het overgangsrecht van art. 4.11 Invoeringswet Omgevingswet inderdaad gelijkgesteld wordt met een programma op grond van de Omgevingswet.

De TVW bevat een tijdpad voor een stapsgewijze aanpak, gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving. In de eerste TVW benoemt de gemeente in welke wijken zij tot en met 2030 aan de slag gaat. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente in de eerste TVW in ieder geval voor wijken, die tot en met 2030 gepland zijn, zal opnemen:

- a. hoeveel woningen en andere gebouwen tot en met 2030 worden geïsoleerd en/of aardgasvrij worden gemaakt;
- b. welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn; en
- c. welk warmtealternatief de laagste kosten heeft.

Een TVW wordt in ieder geval elke vijf jaar geactualiseerd. Of een gemeente de TVW vaker actualiseert, bepaalt de gemeente zelf. In de volgende TVW wordt de volgende periode in beeld gebracht. De TVW die uiterlijk 31 december 2026 wordt vastgesteld, bevat dus de wijken waar de gemeente in de periode tot en met 2035 aan de slag gaat. Voor die wijken worden de inhoudelijke kenmerken, die hierboven staan, beschreven.

---

<sup>5</sup> Zie ook <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/maatschappelijke-opgaven/energietransitie/>. Waarschijnlijk, maar niet helemaal zeker, ogelijk visie

Bij het opstellen van een TVW dient de gemeente stakeholders te betrekken. Waterschappen zijn vrijwel altijd stakeholder, omdat vrijwel overal in Nederland aquathermie kan worden gewonnen. Daarnaast is het 'afstemmingsartikel' 2.2 Omgevingswet van toepassing, omdat de TVW een programma in de zin van die wet is. Dat betekent dat de gemeente rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van het waterschap en zo nodig met het waterschap moet afstemmen. De watertoets is niet van toepassing op programma's in de zin van de Omgevingswet (zoals dat wel het geval is bij het omgevingsplan). De algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn echter wel op een programma van toepassing. Via die beginselen, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel dat een zorgvuldige belangenafweging vereist, moet de gemeente direct belanghebbenden (waaronder het waterschap) bij het opstellen van een TVW betrekken. Wanneer de gemeente niet met alle belangen rekening houdt kan er sprake zijn van onzorgvuldig bestuur

#### *Meer informatie*

- <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/programma/>

### **2.2.3 Regels lozingen**

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen de regels over lozingen in oppervlaktewater, met inbegrip van lozingen van warmte en koude. In het huidige wettelijke stelsel worden deze lozingen volledig door het Rijk geregeld, in de Waterwet en, voor zover het bedrijven betreft, het Activiteitenbesluit milieubeheer. De waterschappen zijn wel bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op deze rijksregels, maar ze kunnen niet zelf de regels stellen. Onder de Omgevingswet ontstaat die ruimte wel. Deels omdat het Rijk niet langer meer alle lozingen regelt, maar alleen nog de lozingen van de belangrijkste bedrijfstakken (waaronder een aantal grote warmtelozers, zoals elektriciteitscentrales). De lozingen op regionale wateren die het Rijk niet langer regelt, worden voortaan gereguleerd in de waterschapsverordening (zie voor voorbeeldregels hoofdstuk 5 van deze handreiking). Waar het Rijk wel regels over lozingen stelt (in het Besluit activiteiten leefomgeving, een AMvB onder de Omgevingswet), biedt het nieuwe stelsel mogelijkheden voor aanvullende regulering door de waterschappen, in de vorm van maatwerkregels en aanvullende vergunning- en meldingsplichten. De Omgevingswet biedt daarmee de kans voor waterschappen om alle lozingen van koude en warmte in regionale wateren van regels op maat te voorzien, in de eigen waterschapsverordening.

Deze kans legt natuurlijk ook een bepaalde verantwoordelijkheid bij de waterschappen. Zij kunnen met de juiste regels in de waterschapsverordening zorgen dat de warmtetransitie wordt ondersteund in plaats van belemmerd, binnen de grenzen en mogelijkheden van het betreffende watersysteem. In hoofdstuk 5 zijn hiervoor voorbeeldregels voor de waterschapsverordening opgenomen.

### **2.2.4 Doelen Warmtewet 2 in relatie tot doelen van de Omgevingswet**

Het valt op dat in de Warmtewet 2 nauwelijks een relatie wordt gelegd met de regels en de doelstellingen van de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is gericht op zowel het beschermen als het

benutten van de fysieke leefomgeving, zoals aangegeven in de doelstellingen van artikel 1.3 van de wet. De Omgevingswet gaat over de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 Omgevingswet). Het winnen van warmte en koude uit oppervlaktewater en de bodem en het transporteren van warmte via buizen is onderdeel van onze leefomgeving en valt dus onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Het ontwerp wetsvoorstel Warmtewet 2 richt zich op het zeker stellen van de warmtelevering door warmtebedrijven. Daarbij wordt de fysieke leefomgeving benut (voor het winnen van warmte) en moet de fysieke leefomgeving ook beschermd worden (tegen de nadelige gevolgen die warmtewinnen en warmtenetten kunnen opleveren). Idealiter vullen de instrumenten van de Omgevingswet en de Warmtewet 2 elkaar aan en zijn ze zo op elkaar afgestemd dat de doelen van beide wetten in samenhang bereikt kunnen worden. In de consultatieversie van de Warmtewet 2 is de samenhang met de Omgevingswet nog nauwelijks benoemd. Alleen in de laatste stap, het stellen van regels voor warmtekavels, is gebruik gemaakt van het instrumentarium van de Omgevingswet (namelijk het omgevingsplan van de gemeente). Bij de andere stappen zullen met name de decentrale overheden zelf moeten zorgen voor goede afstemming tussen de twee wettelijke kaders.

Zoals aangegeven heeft de Omgevingswet een tweeledig doel: beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De Warmtewet 2 heeft tot doel om de warmtelevering door warmtebedrijven zeker te stellen. Beide doelstellingen raken elkaar op het punt van het gebruik van de fysieke leefomgeving, aangezien de warmte die door warmtebedrijven wordt geleverd afkomstig is uit de fysieke leefomgeving. Waterschappen kunnen het instrumentarium van de Omgevingswet gebruiken om te zorgen dat de watersystemen die zij beheren – waaronder oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen – niet worden geschaad door de warmtevoorziening in warmtekavels. Voor de bescherming van waterkeringen (denk aan het aanleggen van warmtetransportleidingen in de zones rond een waterkering) brengt de Omgevingswet op dit punt weinig nieuws. Zowel in het huidige recht als onder de Omgevingswet zijn waterschappen volledig vrij in de regulering van activiteiten rond waterkeringen, en kunnen zij dus zelf bepalen in hoeverre zij de aanleg en instandhouding van warmtetransportleidingen willen reguleren.

## 3. Rollen, taken en belangen waterschap en regels stellen

### 3.1 Rollen bij warmte uit water (aquathermie)

Bij de levering van warmte uit water aan afnemers zijn diverse partijen betrokken. Binnen dit proces zijn verschillende rollen te onderscheiden. Het is mogelijk dat meerdere rollen belegd zijn bij één partij. Het gaat om de volgende rollen<sup>6</sup>:

- Bronhouder: stelt de bron van water onder voorwaarden beschikbaar aan de producent om warmte uit te onttrekken.
- Producent: onttrekt de warmte (en/of koude) met een warmtewisselaar uit het oppervlaktewater, afvalwater of effluent. De producent kan deze warmte met een warmtepomp direct opwaarderen naar een hogere temperatuur en vervolgens leveren aan een object of het warmtenet. De producent is die partij die investeert in de warmtewisselaar of warmtepomp. De rol kan worden ingevuld door marktpartijen (energieproducenten, installatiebeheerbedrijven) of door waterschappen, gemeenten of Rijkswaterstaat vanuit hun rol als beheerder van het watersysteem of riool (in dat geval is de rol gecombineerd met bronhouder). Ook kunnen gebouweigenaren, die beschikken over een warmte-koude-opslag (WKO), investeren in thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) of thermische energie uit afvalwater (TEA) om de capaciteit van de WKO te vergroten.
- Netwerkbedrijven<sup>7</sup>: transporteren de warmte en/of koude naar de afnemer. Deze rol kan worden ingevuld door zowel partijen uit de warmtesector<sup>8</sup>, maar ook door producenten of afnemers zelf.
- Leverancier: beheert de warmtewisselaar, WKO en/of warmtepomp om het aanbod en de vraag op elkaar te laten aansluiten.
- Afnemers: kunnen kantoorgebouwen, zwembaden, winkelcentra, voedingsindustrie, datacentra, vastgoedontwikkelaars, woningcorporaties of individuele huiseigenaren betreffen. Het kan zowel gaan om een enkele afnemer, als een cluster van afnemers. Het aantal afnemers bepaalt sterk de complexiteit van het project. Met de Warmtewet 2 zullen warmtebedrijven een belangrijke nieuwe afnemer worden.

Waterschappen kunnen, vanuit hun hoedanigheid als regionaal watersysteembeheerder, als bronhouder betrokken zijn bij aquathermie. Wie de bronhouder is varieert per bron. Voor TEO gaat het om waterschappen en Rijkswaterstaat. Bij uitzondering kunnen ook andere overheden bevoegd gezag zijn.<sup>9</sup> Voor TED gaat het om het drinkwaterbedrijf. Voor TEA kan het gaan om gemeenten, die in beginsel verantwoordelijk zijn voor het riool, of om het waterschap, dat verantwoordelijk is voor het (eind)rioolgemaal, de persleiding en de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Naast bronhouder, kunnen

---

<sup>6</sup> STOWA, *Juridisch kader aquathermie* 2019, p. 4.

<sup>7</sup> De term netwerkbedrijven is afkomstig uit het STOWA-rapport (2019). Dit komt overeen met het begrip warmtebedrijf volgens de Warmtewet 2 (zie hierboven in paragraaf 2.1.2).

<sup>8</sup> In het STOWA-rapport (2019) wordt niet uitgelegd wie partijen in de warmtesector kunnen zijn. Dit is een ruim begrip, en omvat zowel private als publieke partijen.

<sup>9</sup> STOWA, *Juridisch kader aquathermie* 2019, p. 4.

waterschappen ook producent, leverancier of afnemer zijn. De rollen passen (onder voorwaarden) binnen de taakomschrijving van de waterschappen in de Waterschapswet.

In bovenstaande lijst van rollen ontbreekt nog een relevante rol, namelijk die van bevoegd gezag op grond van de Omgevingswet. In relatie tot TEO en TEA zijn waterschappen<sup>10</sup> als regionaal waterbeheerder ook bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het stellen van algemene regels (met veelal een meldingsplicht) en toezicht en handhaving op grond van de waterschapsverordening en de Omgevingswet (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 5). Met deze instrumenten behartigen de waterschappen de doelen van de Omgevingswet, waaronder het beschermen en verbeteren van watersystemen. Bijvoorbeeld het beschermen van de waterkwaliteit bij warmtelozingen of TEO en het bevorderen van de waterveiligheid als waterkeringen worden gekruist met leidingen. Tot slot is het waterschap adviseur voor omgevingsplannen via de watertoets (art. 5.37 Besluit kwaliteit leefomgeving) en voor vergunningen van de provincie voor open bodemenergiesystemen (art. 4.24 Omgevingsbesluit). De adviesrol van het waterschap zorgt ervoor dat de belangen van regionale watersystemen worden meegenomen bij deze besluiten van de gemeente en de provincie.

#### *Meer informatie*

- <https://www.stowa.nl/publicaties/handreiking-aquathermie>.

### **3.2 Taken**

Waterschappen zoeken, beleidsmatig en juridisch, naar hun rol en mogelijkheden bij het vormgeven en stimuleren van aquathermie. Zij kunnen als bronhouder betrokken zijn bij aquathermie, maar kunnen ze ook zelf energie produceren, leveren of distribueren, of actief stimuleren dat andere partijen dat doen? Het recht biedt speelruimte en stelt een aantal grenzen.<sup>11</sup>

De eerste vraag die beantwoord moet worden, gaat over de taken van het waterschap. In hoeverre is het winnen van aquathermie een taak die waterschappen zich aan zouden moeten, of liever, mogen trekken? Voor waterschappen geldt dat hun activiteiten moeten aansluiten bij hun taakstelling. Het antwoord op deze vraag is gecompliceerd doordat het gaat om een functioneel bestuur. Het waterschap kan geen taken naar zich toetrekken, die niet bijdragen aan het vervullen van zijn wettelijke taakstelling.

Volgens de Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen (2017) kan levering van warmte binnen de taak van het waterschap vallen, mits, kort gezegd, dit bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van de waterschapstaken, die taken niet negatief beïnvloedt, en het waterschap niet per saldo een grote energieleverancier wordt.<sup>12</sup> In het Klimaatakkoord is aangekondigd dat er een wetswijziging komt die het mogelijk maakt dat de waterschappen de bevoegdheid hebben om meer duurzame energie te produceren dan zij zelf verbruiken en dat zij de lasten en baten van deze investeringen kunnen

---

<sup>10</sup> STOWA, *Handreiking Aquathermie. Hoe gaan we verder met TEO en TEA?* (2018), p. 71.

<sup>11</sup> STOWA, *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 10.

<sup>12</sup> STOWA, *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen* (2017), p. 19 en STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 12.



toerekenen aan hun heffingen.<sup>13</sup> Die wetswijziging zal de twijfel die er soms nog bestaat over de bevoegdheid van de waterschappen wegnemen.

*Taken waterschap: relatie Waterschapswet en Omgevingswet*

Een waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het behartigt een specifieke (functionele) overheidstaak, vastgelegd in art. 1 van de Waterschapswet en te lezen in samenhang met het doelstellingsartikel van de Omgevingswet (art. 1.3 Ow). In art. 1, eerste lid, Waterschapswet valt op dat waterschappen de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben, te weten hun beheergebied. Het tweede lid geeft de kerntaken weer van het waterschap, waarbij de focus ligt op de zorg voor het watersysteem. De ruime doelstelling van art. 1.3 Ow geeft het kader weer voor de uitvoering van die wet. Dat kader wordt vervolgens aangevuld met meer concrete normen voor verschillende aspecten van het beheer. Concreet valt, in relatie tot het voorliggende onderwerp, te denken aan de functievervulling door watersystemen.<sup>14</sup>

Waterschappen hebben wensen en ambities om hun taken duurzaam en doelmatig uit te voeren. Waterschappen voeren een duurzaam energiebeleid. Ze zijn altijd op zoek naar manieren om energie te besparen, terug te winnen, op te wekken en op een duurzame manier te produceren. Op grond van de taakomschrijving in de Waterschapswet heeft het waterschap belang bij het leveren van een bijdrage aan het behalen van beleidsdoelen, waaronder de warmtetransitie, in relatie tot de watersystemen en zuiveringen die zij beheren. Waterschappen kunnen via het waterbeheer zo bijdragen aan het realiseren van een belangrijke maatschappelijk functie. Als bevoegd gezag op grond van de Omgevingswet heeft het waterschap belang bij de effecten van TEO en TEA op het regionale watersysteem. De bevoegdheden die het waterschap daarbij kan inzetten zijn gericht op de doelstellingen van die wet (met name het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de functievervulling door watersystemen).

Voor aquathermie-initiatieven die ontplooid of bevorderd worden met het oog op het creëren van een duurzame energievoorziening, zonder dat die bijdraagt aan de doelmatige taakvervulling door het waterschap, is niet evident dat de waterschappen daartoe bevoegd zijn.<sup>15</sup> Waterschappen stellen zich echter op het standpunt, dat zij bij het uitvoeren van hun wettelijke taken bij uitstek worden geconfronteerd met de gevolgen van klimaatverandering. Het als watersysteembeheerder bijdragen aan het beperken van klimaatverandering, waaraan aquathermie een bijdrage kan leveren, zien zij dan ook als deel van hun taakstelling. Hier is de koppeling te leggen tussen art. 1 Waterschapswet en het doelstellingsartikel 1.3 van de Omgevingswet. Het standpunt van de waterschappen wordt ondersteund door onder meer het Klimaatakkoord, waarin wordt onderschreven dat waterschappen energie mogen produceren om klimaatneutraal te worden. Waterschappen hebben daarnaast de nodige beleidsvrijheid om te bepalen hoe zij hun taken het best kunnen vervullen. Als het waterschap inkomsten verwerft uit aquathermie, dan moeten die ten goede komen aan de verlaging van de relevante heffing. Het, afhankelijk van de bron waaruit warmte wordt gewonnen, inzetten van de zuiveringsheffing (TEA) en de

---

<sup>13</sup> Klimaatakkoord 2019, p. 226.

<sup>14</sup> Uit de KRW (kwaliteitsbeheer) kan een resultaatsverplichting worden afgeleid. Dit is echter voor de onderhavige problematiek niet van belang.

<sup>15</sup> STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 13.

watersysteemheffing (TEO), voor het realiseren van aquathermie, is verdedigbaar zolang dat bijdraagt aan een doelmatigere waterzuivering of watersysteembeheer. De opbrengsten van aquathermie moeten ten goede komen aan het verlagen van de zuiveringsheffing of de watersysteemheffing.<sup>16</sup> Worden kosten gemaakt om aquathermie te realiseren, dan kunnen die worden betaald uit de zuiverings- of watersysteemheffing, voor zover aquathermie bijdraagt aan het uitvoeren van die taken.

Waterschappen mogen zich (onder de hierboven beschreven voorwaarden) bezig houden met aquathermie. Voor het verrichten van die activiteiten gelden diverse spelregels. Het wettelijk kader is breed: denk aan de regels op het gebied van staatssteun, mededingingsrecht, markt en overheid, aanbestedingsrecht, fiscaal recht, afvalstoffenrecht, energierecht, samenwerking en rechtsvormen.<sup>17</sup> Zo mogen overheden die zich op de markt begeven op basis van de Wet markt en overheid geen voordelen genieten ten opzichte van reguliere marktdeelnemers. Daarnaast kunnen overheden de onrendabele top van een warmtenetwerk financieren, zolang zij niet in strijd komen met het EU-rechtelijke verbod op staatssteun.

Voor het oprichten en in werking hebben van aquathermie-installaties gelden er ook regels op het gebied van omgevingsrecht.<sup>18</sup> Te denken valt aan vergunningen om water te lozen of te onttrekken, een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit ('gebruik maken van een waterstaatswerk'), een omgevingsvergunning voor bouwen, en in voorkomende gevallen, een vergunning voor het verstoren van beschermde soorten. Welke vergunningen precies vereist zijn, is sterk afhankelijk van de technologische en gebiedskenmerken van het concrete project.

#### *Meer informatie*

- <https://www.uvw.nl/publicatie/juridische-handreiking-duurzame-energie-en-grondstoffen/>
- <https://www.aquathermie.nl>
- <https://www.efgf.nl/>

---

<sup>16</sup> *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen*, STOWA (2017), pp. 28-30 en STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 13.

<sup>17</sup> *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen*, STOWA (2017).

<sup>18</sup> STOWA-rapport *Juridisch kader aquathermie 2019*, p. 48.

## 4. Het stappenplan van Warmtewet 2

### 4.1 Stappenplan

De Warmtewet 2 vormt een belangrijke stap in de wettelijke verankering van de warmtetransitie. Het wetsvoorstel bevat een aantal stappen en instrumenten die de ontwikkeling en het gebruik van collectieve warmtesystemen mogelijk maken en stimuleren. Zoals eerder uit figuur 1 (zie hierboven in paragraaf 2.1.2) blijkt gaat het om de volgende stappen:

1. vaststellen Transitievisie Warmte;
2. aanwijzen warmtekavel;
3. aanwijzen warmtebedrijf op basis van een globaal kavelplan;
4. opstellen uitgewerkt kavelplan (op verzoek);
5. opstellen uitvoeringsplan;
6. juridische borging in omgevingsplan; en
7. afspraken warmtebedrijf en bronhouders.

Waterschappen hebben in de warmtetransitie verschillende rollen en belangen. Zij kunnen bronhouder, producent, leverancier of afnemer van TEA en TEO zijn. Verder produceren waterschappen biogas bij hun rioolwaterzuiveringsinstallaties, dat kan worden ingezet voor de energie- of warmtevoorziening. Daarnaast zijn de waterschappen bevoegd gezag voor vergunningplichten en algemene regels die relevant zijn voor de warmtetransitie (denk aan warmtelozingen in oppervlaktewater, aanleg van aquathermiesystemen in oppervlaktewater, lozingen van proceswater bij de ontwikkeling van geothermie of het aanleggen van warmtetransportleidingen in de buurt van waterkeringen) en adviseur bij omgevingsplannen, waarin de juridische borging van warmtekavels plaatsvindt. Naast bronhouder en vergunningverlener is het waterschap ook een gebiedspartner met eigen opgaven, wat meekoppelkansen kan opleveren.

Het stappenplan is uitgewerkt in het overzicht in bijlage 2. Hieronder wordt per stap aangegeven wat de positie van het waterschap is en wat het waterschap kan doen om zijn belangen te behartigen.

#### Stap 1 Transitievisie Warmte

*Wat houdt deze stap in?*

- Een tijdpad voor een stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving.
- Vloeit voort uit het Klimaatakkoord, niet uit het wetsvoorstel.
- Op basis van de TVW geeft de gemeente in het participatieproces nadere invulling aan de keuzes en de planning. Dit gebeurt in overleg met stakeholders en de gemeente zal rekening houden met de positie van deze verschillende stakeholders.
- Samen met de TVW, wordt het participatieproces gebruikt als basis voor de volgende stappen.

*Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Hetgeen is vastgelegd in de TVW wordt meegenomen in alle vervolgstappen voor het ontwikkelen van collectieve warmtesystemen.

- Om deze reden is het belangrijk dat het waterschap in gesprek met de gemeente kenbaar maakt belangen te hebben die relevant zijn bij het vaststellen van de TVW. Het waterschap zou potentiële bronnen voor warmtelevering kunnen hebben. Het is goed om dit als waterschap in kaart te hebben voor de inliggende gemeenten. Andere belangen van het waterschap zijn bescherming van het grondwater en de oppervlaktewaterkwaliteit binnen het beheergebied.

#### *Wat kan het waterschap doen?*

- Mogelijkheden voor inspraak voor zover het waterschap betrokken is als stakeholder / belanghebbende. Een waterschap moet kenbaar maken stakeholder te zijn, zodat zijn inbreng wordt meegenomen in het gehele participatieproces (dat zowel de participatie bij de TVW omvat als de participatie bij de openbare vervolgstappen: het uitvoeringsplan en het opnemen van regels in het omgevingsplan).
- Het waterschap is in ieder geval stakeholder als in de transitievisie voor een bepaalde wijk gedacht wordt aan collectieve warmtevoorziening, omdat dan vrijwel altijd aquathermie in beeld komt. Een waterschap wordt dus niet vanzelfsprekend aangemerkt als stakeholder.
- Voorafgaand aan de TVW worden al keuzes gemaakt in de regionale structuur warmte (RSW), als onderdeel van de regionale energiestrategie (RES). De RSW geeft inzicht in de warmtevraag en het warmte-aanbod, een beschrijving van de mogelijkheden voor nieuw te ontwikkelen bovengemeentelijke warmte-infrastructuur en een toelichting op het doorlopen proces met stakeholders. Ook bij de RES en RSW is het waterschap als stakeholder betrokken.

*Participatieproces.* Dit proces is geen onderdeel van dit wetsvoorstel, aldus de MvT, p. 12. “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 zal de gemeente rekening houden met de positie van de verschillende stakeholders.” Het wetsvoorstel bevat verder geen voorschriften of uitgewerkte stappen over participatie. In figuur 1 (zie hierboven in paragraaf 2.1.2) is wel te zien dat het participatieproces van toepassing is op stap 1 (TVW) t/m 6 (Omgevingsplan).

## **Stap 2: Vaststelling warmtekavel**

#### *Wat houdt deze stap in?*

- Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het aanwijzen van een warmtekavel. In de Warmtewet 2 zijn criteria opgenomen die het college moet hanteren bij de vaststelling van een warmtekavel.
- De aanwijzing wordt gebaseerd op de TVW en de uitkomsten van het participatieproces.

#### *Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Een waterschap is niet direct bij het besluit tot aanwijzing van een warmtekavel betrokken.
- De locatie van beschikbare warmtebronnen is overigens niet bepalend voor de aanwijzing van een warmtekavel. De warmtebronnen kunnen ook buiten de grenzen van een kavel liggen. Een waterschap zal als bronhouder daarom niet in zijn belangen worden geschaad door de begrenzing van een warmtekavel.

#### *Wat kan het waterschap doen?*

- Het waterschap hoeft in deze fase van het proces geen essentiële inbreng te hebben.

### Stap 3: Aanwijzing warmtebedrijf

*Wat houdt deze stap in?*

- Potentiële warmtebedrijven kunnen een aanvraag indienen tot aanwijzing. Zo'n aanvraag bevat een globaal kavelplan. Dit plan geeft een eerste indicatie van de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn.
- Na ontvangst van de aanvragen van potentiële warmtebedrijven, zal het college van burgemeester en wethouders een warmtebedrijf aanwijzen. Bij de aanwijzing van een warmtebedrijf zal de gemeente zich baseren op de vastgestelde TVW, de uitkomsten van het participatieproces en het globaal kavelplan.
- De aanwijzing plaatsvindt volgens een transparante non-discriminatoire procedure. Dit wil zeggen dat gemeentelijke warmtebedrijven en private warmtebedrijven op gelijke voorwaarden meedingen bij de aanwijzing van een warmtebedrijf.<sup>19</sup> Hierbij moet rekening worden gehouden met de regels die voortvloeien uit de Wet Markt en Overheid.

*Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Op basis van de Warmtewet 2 is het waterschap niet vanzelfsprekend betrokken bij de aanwijzing van een warmtebedrijf.
- Wanneer een waterschap warmtebronnen heeft, is het van belang dat deze bronnen in het globaal kavelplan benoemd worden.
- Aangezien de eerste en tweede stap van het stappenplan worden meegenomen bij de aanwijzing van een warmtebedrijf, is het van belang dat de potentiële bronnen en de ideeën van het waterschap over invulling van de warmtevraag en risico's voor watersystemen in de beginfase al kenbaar zijn gemaakt. Het initiatief om een globaal kavelplan op te stellen, ligt bij de warmtebedrijven die geïnteresseerd zijn in de kavel.

*Wat kan het waterschap doen?*

- In deze fase moet het waterschap proberen om bij alle gegadigden in beeld te zijn en zo mogelijk mee te denken over de invulling van het globale kavelplan. Dit vereist goede afstemming tussen partijen.
- De gemeente moet een transparante non-discriminatoire procedure doorlopen voor de aanwijzing van het warmtebedrijf. Dit biedt het waterschap de gelegenheid om de procedure zelf actief te volgen en de momenten in die procedure te gebruiken om zijn belangen kenbaar te maken.

### Stap 4: Uitgewerkt kavelplan

*Wat houdt deze stap in?*

- Na de selectie van een warmtebedrijf kan de gemeente het warmtebedrijf verzoeken om een "uitgewerkt kavelplan", dat gebaseerd is op het globaal kavelplan.
- Het uitgewerkte kavelplan bevat de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. Ook wordt in het uitgewerkte kavelplan duidelijker waar mogelijke knelpunten in relatie tot het watersysteem kunnen optreden.

---

<sup>19</sup> <https://www.energie-nederland.nl/nieuwe-warmtewet-goede-basis-voor-groei-en-innovatie-in-collectieve-warmte/>



- Het door het aangewezen warmtebedrijf uitgewerkte kavelplan behoeft instemming van burgemeester en wethouders. Op deze manier biedt de gemeente de mogelijkheid om te toetsen of in het kavelplan voldoende rekening is gehouden met de uitkomsten van het participatieproces en de inbreng van stakeholders.

*Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Net als voor het globaal kavelplan, is in de Warmtewet 2 voor het uitgewerkte kavelplan geen expliciete betrokkenheid van het waterschap geregeld.
- Het waterschap kan potentiële warmtebronnen hebben die benut kunnen worden in het warmtekavel.

*Wat kan het waterschap doen?*

- Het is van groot belang dat waterschappen hun belangen naar voren brengen in de contacten met de gemeente. Er is geen specifieke juridische afstemmingsverplichting, en tijdige betrokkenheid en inbreng is afhankelijk van de welwillendheid en het bewustzijn van gemeenten.

## **Stap 5: Uitvoeringsplan**

*Wat houdt deze stap in?*

- Na de aanwijzing van een warmtekavel en warmtebedrijf stelt de gemeente gezamenlijk met stakeholders een uitvoeringsplan op. Hierin wordt beschreven hoe de gemeente de wijkgerichte aanpak in een specifieke wijk of specifieke wijken wil uitvoeren.

*Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Het waterschap zal betrokken worden als zij door de gemeente erkend is als stakeholder en de contacten goed zijn tussen gemeente en waterschap.
- Als het waterschap potentiële of beschikbare warmtebronnen heeft, zullen deze namelijk ook meegenomen moeten worden in de wijkgerichte aanpak van het concrete uitvoeringsplan.

*Wat kan het waterschap doen?*

- Het waterschap moet proberen invloed uit te oefenen op het uitvoeringsplan. Het waterschap zal moeten overwegen of de opgave rondom de energie-/warmtetransitie standaard een plek moet krijgen in het relatiebeheer met gemeenten ('accountmanagement').

## **Stap 6: Omgevingsplan**

*Wat houdt deze stap in?*

- De uitwerking van het uitvoeringsplan in juridische regels wordt opgenomen in het omgevingsplan (uitleg over het omgevingsplan staat in paragraaf 3.1).
- De verankering in het omgevingsplan is de laatste stap in het proces; alle belangrijke beslissingen worden voorafgaand aan de opname in het omgevingsplan genomen, de watertoets is in deze stap van toepassing.

- Volgens art. 5.37 Bkl moet de gemeente daarbij de gevolgen van het plan voor het beheer van watersystemen meewegen (de watertoets onder de Omgevingswet). Hier komt het waterschap dus in beeld, om ervoor te zorgen dat bij het vaststellen van het omgevingsplan de gemeente voldoende rekening heeft gehouden met waterbelangen.

#### *Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Het is te laat als het waterschap pas bij de vertaling van het uitvoeringsplan in juridische regels van het omgevingsplan voor het eerst wordt betrokken bij de invulling van de warmtevraag. Het omgevingsplan is het sluitstuk van het proces, alle belangrijke beslissingen die van invloed zijn op de positie van het waterschap zijn al in de eerdere processtappen genomen.
- Bij het verankeren van de juridische regels in het omgevingsplan is de betrokkenheid van het waterschap al geregeld, via de watertoets.

#### *Wat kan het waterschap doen?*

- In het watertoetsproces moet het waterschap meedenken en meewerken aan het ruimtelijke planproces op projectniveau. Waar worden voorzieningen volgens het uitvoeringsplan aangelegd die vallen onder de regels van het waterschap? Waar komen bijvoorbeeld leidingen te liggen (leidingentracé)? Is dat in of nabij een waterstaatswerk? Levert de aanleg waterbeheerproblemen op (zoals belemmering van het onderhoud aan waterstaatswerken)? Welke regels van het waterschap gelden er, en zijn dat vergunningplichten of algemene regels?

### **Stap 7: Afspraken warmtebedrijf en bronhouders**

Aanvullend op het stappenplan van de Warmtewet 2, voegen wij een zevende stap toe.

#### *Wat houdt deze stap in?*

- De Warmtewet 2 regelt niets over de verhouding tussen het warmtebedrijf en de leveranciers van warmte.
- De levering van warmte gebeurt door het maken van privaatrechtelijke afspraken tussen het warmtebedrijf en de bronhouders.
- Na afloop van de concessie aan een warmtebedrijf (de looptijd is minimaal 20 en maximaal 30 jaar) wordt het proces van aanwijzing van een warmtekavel, selectie van een warmtebedrijf en het vastleggen van het voorlopige of uitgewerkte kavelplan in juridische regels in het omgevingsplan opnieuw doorlopen.

#### *Wat betekent dit voor het waterschap?*

- Bij TEA of het gebruik van restwarmte of biogas van een RWZI heeft het waterschap het eigendomsrecht van de assets (persleidingen, gemalen en RWZI's) als juridisch instrument; dit is dus een privaatrechtelijk instrument.
- Als het waterschap al leverancier van warmte is, is het in ieder geval duidelijk dat het waterschap ook stakeholder is en dus bij besluiten wordt betrokken.

### *Wat kan het waterschap doen?*

- Het staat het waterschap vrij om die assets in te zetten en met een warmtebedrijf afspraken te maken. Het waterschap moet daarbij in ieder geval rekening houden met de regels van markt en overheid en staatssteun.<sup>20</sup>
- Aan het eind van het proces zullen het waterschap en het warmtebedrijf opnieuw privaatrechtelijke afspraken moeten maken over de levering van warmte uit de waterschapsbronnen. Het warmtebedrijf of de rechtsopvolger heeft niet zonder meer het recht om de bron opnieuw te gebruiken. Hier gelden dus opnieuw de verschillende momenten van betrokkenheid van het waterschap, zoals hiervoor beschreven.

### *Meer informatie*

- <https://www.internetconsultatie.nl/herzieningwarmtewet/details>
- <https://warmtenetwerk.nl/nieuws/item/de-consultatieversie-van-de-warmtewet-2/>
- <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>
- <https://aardgasvrijewijken.nl/klp/ro/transitievisie+warmte2/stappenplan+transitievisie+warmte/default.aspx>
- <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/watertoetsproces/>

## **4.2 Warmtelozingen in de Warmtewet 2: ophaalrecht van restwarmte**

De Warmtewet 2 voorziet in een “ophaalrecht” van restwarmte. Artikel 6.1 bevat een verplichting voor producenten van restwarmte om deze warmte zonder vergoeding ter beschikking te stellen aan een warmtebedrijf, voor zover die daarom heeft verzocht en indien dit feitelijk mogelijk is gemaakt door het warmtebedrijf. Het is de vraag of deze verplichting ook voor waterschappen gevolgen heeft. Restwarmte is in het ontwerp wetsvoorstel gedefinieerd als “onvermijdelijke thermische energie die als bijproduct in de bedrijfsvoering van een onderneming wordt opgewekt en die zonder verbinding met een warmtenet ongebruikt terecht zou komen in lucht of water”. Restwarmte is een afvalproduct dat anders geloosd zou worden en waarvoor geen extra brandstofinzet nodig is. Veelal zal het restwarmte betreffen die op het water geloosd wordt, maar het kan ook een warmtelozing in de lucht betreffen via bijvoorbeeld een natte koeltoren of een schoorsteen. Voorbeelden van restwarmte zijn overtollige warmte uit datacenters of de industrie.<sup>21</sup> Het recht op het ophalen van restwarmte is niet meer van toepassing als er geen restwarmte meer geloosd wordt doordat het bedrijf dit bijvoorbeeld levert aan een ander bedrijf of voor zijn eigen processen opwaardeert en opnieuw inzet.<sup>22</sup> Een producent van restwarmte is gedefinieerd als een “natuurlijk persoon of rechtspersoon die in zijn bedrijfsvoering restwarmte genereert”. Er is discussie mogelijk over de vraag of een waterschap (als beheerder van de RWZI) een onderneming is, maar het is in ieder geval een rechtspersoon. De warmte in het effluent van de RWZI moet daarom hoogstwaarschijnlijk als restwarmte worden beschouwd, en het waterschap als producent van restwarmte. De technische, bestuurlijke en juridische consequenties van het “ophaalrecht” voor het waterschap zijn nog niet duidelijk. Het ophaalrecht sluit op zich aan bij de visie van waterschappen op hun rol bij de aanpak van

---

<sup>20</sup> Zie voor meer uitleg: STOWA, *Juridisch kader aquathermie 2019*, pp. 16-30 en STOWA, *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen*, 2017, pp. 60-75.

<sup>21</sup> MvT, p. 61.

<sup>22</sup> MvT, p. 62.

klimaatverandering en de warmtetransitie, maar er moet voor worden gewaakt dat het ophaalrecht geen invloed zal krijgen op (de doelmatigheid van) het zuiveringsproces.

Het “ophaalrecht” lijkt niet van toepassing te zijn op warmte in het afvalwater vóórdát het afvalwater in de RWZI wordt gezuiverd (dus: in de gemeentelijke riolering of in het transportstelsel<sup>23</sup> van het waterschap na het overnamepunt). Binnen de riolering en het transportstelsel vindt immers geen bedrijfsvoering plaats waarbij restwarmte wordt gegenereerd. Verlaging van de temperatuur van het afvalwater kan de doelmatige werking van de RWZI schaden. Het winnen van TEA uit het rioolstelsel of het transportstelsel van het waterschap zou daarom niet onder de verplichting van art. 6.1 Warmtewet 2 moeten vallen.

---

<sup>23</sup> Het transportstelsel bestaat uit rioolwaterpersleidingen en rioolgemalen in eigendom en beheer van het waterschap.

## 5. Regels stellen over warmte

### 5.1 Regels stellen door het waterschap

De waterschappen kunnen voorwaarden en beperkingen stellen aan de inzet van bronnen als aquathermie en biogas. De waterschappen hebben als regionaal waterbeheerder publiekrechtelijke instrumenten tot hun beschikking, namelijk vergunningverlening, het stellen van algemene regels en toezicht en handhaving op grond van de waterschapsverordening en de Omgevingswet. Het waterschap kan in de waterschapsverordening regels stellen aan de inzet van bronnen als aquathermie, voor zover dat nodig is voor de specifieke opgedragen taak (bescherming watersysteem) en in overeenstemming met het wettelijk kader van de Omgevingswet.

Op grond van de artikelen 56 en 78 van de Waterschapswet stelt het waterschap verordeningen vast die het nodig oordeelt voor de behartiging van de opgedragen taken. De verordende bevoegdheid van het waterschap om regels te stellen is beperkt tot de specifiek opgedragen taak, daarbij rekening houdend met de doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3).

Over een aantal handelingen in regionaal water kan het waterschap regels stellen in de waterschapsverordening. Het gaat om:

- het onttrekken van grondwater en de daarmee samenhangende infiltraties, die niet onder de provinciale bevoegdheid vallen (artikel 16.3 Omgevingswet);
- het brengen van water in en onttrekken van water uit regionale wateren;
- beperkingengebiedactiviteiten<sup>24</sup> met betrekking tot een waterstaatswerk dat in beheer is bij het waterschap, bijvoorbeeld het doorkruisen van een dijk met een transportleiding;
- lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam (al dan niet in aanvulling op de rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving).

Al deze activiteiten – wateractiviteiten onder de Omgevingswet – kunnen bij aquathermie aan de orde zijn.

Het waterschap is vrij is om te bepalen hoe het zijn taken vervult en welke inhoud de regels krijgen. De Omgevingswet en Waterschapswet schrijven niet voor hoe de waterschappen handelingen in regionaal water moeten reguleren. Zo kan het waterschapsbestuur bepalen voor welke van de hiervoor genoemde handelingen of activiteiten een vergunning of melding nodig is en of er algemene regels en/of een specifieke zorgplicht van toepassing zijn.

Voor het oprichten en in werking hebben van een aquathermie-installatie zal een initiatiefnemer te maken hebben met regels in het omgevingsrecht. Afhankelijk van de omvang van een project, en als er sprake is van één of meer handelingen waarvoor het waterschap bevoegd is en hiervoor regels heeft gesteld, kan een initiatiefnemer ook te maken krijgen met de regels en het beleid van het waterschap.

---

<sup>24</sup> Een beperkingengebied is volgens de Omgevingswet een bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object (bijvoorbeeld een oppervlaktewaterlichaam of een waterkering) regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object.



### *Biogas*

Om de doelen van het Klimaatakkoord (2019) te halen (100% energieneutraal in 2025), zetten waterschappen in op windmolens, zonnevelden, aquathermie en het opwekken van biogas.

Biogas komt vrij bij het zuiveren van stedelijk afvalwater in een RWZI. Het waterschap kan het biogas vervolgens zelf gebruiken voor de eigen energievoorziening, of in de vorm van groen gas leveren aan een derde. De levering van groen gas is niet te regelen met de waterschapsverordening. Er kunnen wel privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt tussen het waterschap en de afnemer.

## **5.2 Warmte- en koudelozingen onder de Omgevingswet**

### **5.2.1 Lozingsactiviteiten**

Op grond van de Omgevingswet worden regels gesteld aan lozingsactiviteiten. Voor directe lozingen zijn er rijksregels en decentrale regels:

- Op grond van hoofdstuk 2 t/m 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gelden voor lozingsactiviteiten een specifieke zorgplicht, algemene regels, meldingsplichten of vergunningplichten. Deze regels zijn gesteld voor verschillende bedrijfstakken. Voor diverse bedrijfstakken zijn daarbij algemene regels voor het lozen van koelwater gesteld, of is een vergunningplicht voor het lozen van koelwater opgenomen. Het lozen van koude in plaats van warmte is niet geregeld in het Bal.
- Het waterschap kan in de waterschapsverordening regels opnemen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk, waarover het Rijk geen regels heeft gesteld in het Bal. Het Bal biedt daarnaast de mogelijkheid om de rijksregels via regels in de waterschapsverordening toe te spitsen op de lokale situatie. Dit kunnen waterschappen doen door maatwerkregels op te nemen in de waterschapsverordening of waar nodig door middel van het voorschrijven van aanvullende vergunning- of meldplichten.

Niet alle bedrijfstakken waarbij koelwater wordt geloosd, komen terug in het Bal. Daarom bevat de zogenoemde ‘bruidsschat’ voor de waterschapsverordening ook regels over koelwaterlozingen (zie afdeling 2.5). De regels van deze afdeling van de bruidsschat gelden niet voor koelwaterlozingen afkomstig van bedrijven die onder het Bal vallen. Volgens afdeling 2.5 mag koelwater worden geloosd, mits er geen chemicaliën aan zijn toegevoegd en de warmtevracht is beperkt tot:

- 1000 kJ/s bij lozen op een aangewezen oppervlaktewaterlichaam; en
- 10 kJ/s bij lozen op een niet-aangewezen oppervlaktewaterlichaam.

Ook in de bruidsschat is het lozen van koude in oppervlaktewater niet geregeld. Op dit moment wordt er gewerkt aan een handreiking over dit onderwerp. Naar verwachting zal deze in het eerste kwartaal van 2021 door STOWA gepubliceerd worden.

Het is denkbaar dat juist in stedelijk gebied veel vraag naar warmte uit oppervlaktewater ontstaat. Dit lijkt in de eerste plaats positieve effecten te hebben op de waterkwaliteit. Desondanks zou het mogelijk ook kunnen leiden tot negatieve gevolgen voor de ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen,

omdat de groei van bepaalde waterorganismen afhankelijk is van de watertemperatuur. Als dit aan de orde is, kan het waterschap (naast de regels over lozen van koelwater) ook regels over het lozen van koude in oppervlaktewater opnemen in de waterschapsverordening. In onderstaand voorbeeld zijn gebiedsgerichte regels opgenomen over koudelozingen, in dezelfde afdeling als de regels voor warmtelozingen. Er is in het voorbeeld gekozen voor een meldplicht voor koudelozingen en een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen, zodat het waterschapsbestuur zo nodig bij kan sturen.

### *Voorbeeldregels waterschapsverordening*

#### **Afdeling 2.5 Lozen van warmte en koude**

(artikel 2.21-2.22 overnemen uit de bruidsschat)

##### *Artikel 2.22a Melding koudelozing*

1. Het is in <werkingsgebied, bijvoorbeeld delen van het stedelijke gebied> verboden koude in een oppervlaktewaterlichaam te lozen zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. Een melding bevat:
  - a. het maximale debiet van de lozing in m<sup>3</sup>/u;
  - b. de minimale temperatuur van het te lozen water in °C in ieder seizoen; en
  - c. de verwachte duur van de lozing per dag.

##### *Artikel 2.22b Maatwerkvoorschriften koudelozing*

Maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld over:

- a. het maximale debiet van de lozing;
- b. de minimale temperatuur van het te lozen water; en
- c. de tijdstippen waarop koude wordt geloosd.

#### **5.2.2 Belangenafweging bij de beoordeling van warmtelozingen**

Het stellen van regels aan warmtelozingen op oppervlaktewater biedt het waterschap voldoende middelen om te sturen op de bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit. Het waterschap kan een aanvraag om een vergunning voor een warmtelozing echter niet weigeren enkel vanwege het feit dat het waterschap van mening is dat de warmte beter benut kan worden voor een warmtekavel. In de Omgevingswet is duidelijk gemaakt – in de definitie van lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam – dat de regels over die activiteit alleen gaan over het effect van warmte, water en stoffen op de oppervlaktewaterkwaliteit. Doelmatig gebruik van warmte/energie valt daar niet onder.

Het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit (meestal de gemeente) kan wel sturen op het doelmatig gebruik van energie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit art. 2.2 lid 1 onder c onder 3° van het Bal. Dat bevoegde gezag kan daarom wel met maatwerkvoorschriften, maatwerkregels of vergunningvoorschriften regelen dat warmtelozingen niet plaatsvinden als de warmte beter benut kan worden voor een warmtekavel. Het waterschap zal in overleg moeten treden met de gemeente om haar

ervan te overtuigen die stap te zetten. Deze regels van de gemeente zijn aanvullend en sluiten aan op het “ophaalrecht” van restwarmte van het warmtebedrijf. Het ophaalrecht geldt als het warmtebedrijf de levering van restwarmte feitelijk mogelijk maakt door aanleg van het warmtenet en tegen uitkoppelkosten ‘ophaalt’ aan de poort van de warmteproducent.

### 5.3 Beperkingengebiedactiviteiten

Naast systemen waarbij oppervlaktewater wordt onttrokken en, na onttrekking van de warmte daaruit, weer op het oppervlaktewaterlichaam wordt geloosd, bestaan er ook warmtewisselaars die rechtstreeks warmte uit oppervlaktewater winnen. Er is in dat geval geen sprake van een lozingsactiviteit, dus de regels genoemd in paragraaf 5.2 zijn niet van toepassing. Het waterschap kan warmtewisselaars die direct in oppervlaktewater worden geplaatst wel regelen als beperkingengebiedactiviteit. Naast het beschermen van de kwaliteit van het oppervlaktewater, kan het waterschap deze regels ook gebruiken om te zorgen dat de warmtewisselaar andere gebruiksfuncties (zoals scheepvaart of recreatie) niet hindert.

Hieronder is een voorbeeld opgenomen van regels over het gebruik van warmtewisselaars als beperkingengebiedactiviteit. Er is gekozen voor een vergunningplicht, zodat het waterschap vooraf een individuele beoordeling kan uitvoeren over de aanvaardbaarheid van de warmtewisselaar op de aangevraagde locatie.

#### **Paragraaf x Warmtewinning uit oppervlaktewater**

##### *Artikel x.1 Toepassingsbereik*

Deze paragraaf is van toepassing op het aanleggen en behouden van installaties voor warmtewinning uit oppervlaktewater in het beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam.

##### *Artikel x.2 Vergunningplicht installatie warmtewinning*

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een installatie voor warmtewinning uit oppervlaktewater aan te leggen en te behouden in het beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam.

##### *Artikel x.3 Aanvraagvereisten vergunning installatie warmtewinning*

Bij de aanvraag om de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a. een situatietekening, waarop de ligging van de installatie is aangegeven;
- b. de afmetingen van de installatie; en
- c. een berekening van de maximale afkoeling van het oppervlaktewater.

##### *Artikel x.4 Beoordelingsregel vergunning installatie warmtewinning*

De omgevingsvergunning wordt alleen geweigerd als:

- a. de winning van warmte leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de ecologische waterkwaliteit; of
- b. de installatie onevenredige hinder veroorzaakt voor de gebruiksfuncties van het watersysteem.

## 6. Conclusie

De Warmtewet 2 vormt een belangrijke stap in de wettelijke verankering van de instrumenten die nodig zijn in de warmtetransitie. Om de ontwikkeling en het gebruik van collectieve warmtesystemen mogelijk te maken en te stimuleren, bevat het wetsvoorstel een stappenplan. In het kort zijn dit de stappen:

1. vaststellen Transitievisie Warmte (TVW);
2. aanwijzen warmtekavel;
3. aanwijzen warmtebedrijf op basis van een globaal kavelplan;
4. opstellen uitgewerkt kavelplan (op verzoek);
5. opstellen uitvoeringsplan;
6. juridische borging in omgevingsplan; en
7. afspraken warmtebedrijf en bronhouders.

Waterschappen hebben in de warmtetransitie verschillende rollen en belangen. Zij kunnen bronhouder, producent, leverancier of afnemer van TEA en TEO zijn. Daarnaast zijn de waterschappen bevoegd gezag voor vergunningplichten en algemene regels die relevant zijn voor de warmtetransitie (denk aan warmtelozingen in oppervlaktewater) en adviseur bij omgevingsplannen, waarin de juridische borging van warmtekavels plaatsvindt.

Het opstellen van een TVW is afgesproken in het Klimaatakkoord, maar wordt niet in het wetsvoorstel geregeld. Voor zover het waterschap stakeholder is, zou het door gemeenten betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de transitievisie.

Een warmtebedrijf wordt mede gekozen op basis van het globale kavelplan dat zij opstelt. Dit plan bevat een eerste indicatie van de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. Na de selectie van een warmtebedrijf, kan de gemeente verzoeken om een uitgewerkt kavelplan. Voor zowel het globale kavelplan als het uitgewerkte kavelplan is in de Warmtewet 2 geen betrokkenheid van het waterschap geregeld. Die betrokkenheid is wel gewenst, omdat het waterschap in vrijwel alle gevallen potentiële warmtebronnen heeft die benut kunnen worden in de warmtekavel. De inzet van het waterschap moet er op gericht zijn dat deze bronnen bij de kavelplannen worden betrokken, tenzij het waterschap deze bron niet ter beschikking stelt. Bij het opstellen van het uitvoeringsplan is de betrokkenheid van het waterschap als stakeholder eveneens gewenst.

Bij het verankeren van de juridische regels in het omgevingsplan is de betrokkenheid van het waterschap al geregeld, via de watertoets. De verankering in het omgevingsplan is de laatste stap in het proces; alle belangrijke beslissingen worden voorafgaand aan de opname in het omgevingsplan genomen. Voor een waterschap is het daarom van belang om in de beginfase actief betrokken te zijn bij de stappen die de gemeente volgt op grond van de Warmtewet 2. Het is voor waterschappen zaak om via het relatiebeheer / accountmanagement de nodige afstemming op de samenwerkingsagenda van gemeenten te krijgen. De watertoets voor het omgevingsplan zal dan in de meeste gevallen niet meer dan een formaliteit hoeven zijn.

De Warmtewet 2 voorziet ook in een “ophaalrecht” van restwarmte. Producenten van restwarmte worden verplicht om deze aan een warmtebedrijf te leveren dat daar om vraagt. Onduidelijkheid bestaat of (het wenselijk is dat) TEA hieronder valt. Het is in ieder geval onwenselijk voor de (rest)warmte die wordt gewonnen uit afvalwater voordat het de RWZI heeft bereikt, omdat hierdoor de doelmatige werking van de RWZI kan worden aangetast.



## 7. Bronnenlijst

- Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening), voorstel van wet (22 juni 2020/internetconsultatie).
- Memorie van toelichting (Wet collectieve warmtevoorziening).
- Kamerbrief inzake Start internetconsultatie Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2) kenmerk DGKE-WO/20169691.
- I. Sloover, *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen*, STOWA 2017.
- E. Kleiweg en W. de Coo, *Handreiking Aquathermie. Hoe gaan we verder met TEO en TEA?*, STOWA 2018.
- Buijze e.a, *Juridisch kader aquathermie*, STOWA (2019).
- Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010 – 2020, 12 april 2010.
- Green Deal Aquathermie, 14 mei 2019.
- Klimaatakkoord, Den Haag, 28 juni 2019.

## Bijlagen

1. Notitie essentie Warmtewet 2
2. Schematisch overzicht besluiten en procedures Warmtewet 2



## **Bijlage 1: Notitie essentie Warmtewet 2**

### **Inhoud**

1. Aanleiding.....	2
2. Doel.....	2
2.1 Algemeen.....	2
2.2 Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels .....	3
2.3 Transparant tarief.....	3
2.4 Vereisten leveringszekerheid .....	3
2.5 Zekere verduurzaming .....	3
3. Regierol gemeenten .....	3
4. Hoofdstukken wetsvoorstel .....	4
4.1 Collectieve warmtesystemen (hoofdstuk 2).....	4
4.2 Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders (hoofdstuk 3 en 4) .....	4
4.3 Warmtetransportnetten (hoofdstuk 5) .....	5
4.3 Warmteproductie (hoofdstuk 6) .....	6
4.4 Tariefregulering (hoofdstuk 7) .....	6
4.5 Toezicht en handhaving (hoofdstuk 9) .....	6
4.6 Overgangsrecht (hoofdstuk 14) .....	7
Toelichting schema besluiten en procedures .....	8
Stappenplan.....	8
(1) Transitievisie Warmte (geen onderdeel van het wetsvoorstel) .....	8
(2) Participatieproces (geen onderdeel van het wetsvoorstel) .....	8
(3) Vaststelling warmtekavel (onderdeel van het wetsvoorstel) .....	8
(4) Aanwijzing warmtebedrijf (onderdeel van het wetsvoorstel) .....	8
(5) Uitgewerkt kavelplan (onderdeel van het wetsvoorstel) .....	9
(6) Uitvoeringsplan (geen onderdeel van het wetsvoorstel) .....	9
(8) Inventarisatie opt-out (onderdeel van het wetsvoorstel) .....	10
(9) Investeringsplan (onderdeel van het wetsvoorstel) .....	10

*Deze bijlage bevat een beschrijving van het wetsvoorstel Warmtewet 2, op basis van de memorie van toelichting bij de consultatieversie. De inhoud van deze bijlage houdt geen instemming van de Unie van Waterschappen met de uitspraken uit die memorie van toelichting in.*



## 1. Aanleiding

Om uitwerking te geven aan de klimaatdoelen en de afspraken uit het Klimaatakkoord, wordt met het wetsvoorstel Warmtewet 2 beoogd de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig CO<sub>2</sub>-neutraal worden. Een collectief warmtenet is, naast (groen) gas en elektriciteit, één van de mogelijke duurzame, toekomstige energie-opties in de gebouwde omgeving. Een structurele groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen vergt echter een duidelijke en planmatige sturing vanuit de (decentrale) overheid. Het huidige regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen schiet tekort. Gemeenten die ervaring hebben met collectieve warmtesystemen geven echter aan dat zij onvoldoende instrumenten hebben om te kunnen sturen op de ontwikkeling en exploitatie van deze warmtesystemen. Tegelijkertijd worden bedrijven in de warmtesector momenteel geconfronteerd met toenemende verwachtingen om te investeren in duurzame warmtebronnen en de benodigde warmte-infrastructuur. De investeringscondities zijn tot dusver echter niet optimaal gebleken om collectieve warmte op grote schaal te ontsluiten. Op dit moment is er sprake van teveel onzekerheden, onvoldoende transparantie en een gebrek aan vertrouwen. Met het oog op realisatie van een duurzame gebouwde omgeving is deze gang van zaken niet langer wenselijk.

## 2. Doel

### 2.1 Algemeen

De oplossing voor verduurzaming kan per wijk verschillen. Naar verwachting zullen collectieve warmtesystemen hierin echter een substantieel aandeel hebben. Een collectief warmtesysteem is te definiëren als een systeem waarbij (duurzame) warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte aan verbruikers. Met name in de stedelijke bestaande bouw, in wijken met een relatief hoge bebouwingsdichtheid, bieden deze systemen vaak de meest efficiënte optie (energetisch en financieel) voor verduurzaming van de warmtevrage. In de toekomst moeten deze warmtesystemen gevoed worden met CO<sub>2</sub>-vrije warmtebronnen zoals aardwarmte, biomassa, restwarmte, aquathermie en warmte-koude opslag (WKO). Alle partijen in de warmtemarkt zijn nodig om de warmtevoorziening volledig CO<sub>2</sub>-neutraal te maken. Het samenstel aan maatregelen moet bijdragen aan het draagvlak voor het product warmte, het vertrouwen in de markt en de bereidheid om te investeren in duurzame collectieve warmte te vergroten. Daarbij worden de publieke belangen bij warmtelevering – betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid – beter geborgd. De maatregelen in het wetsvoorstel leiden tot meer zekerheid voor de verbruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. Daarnaast biedt het meer zekerheden voor warmtebedrijven over hun (toekomstige) activiteiten en inkomsten, waardoor risico's afnemen en ruimte ontstaat voor nieuwe investeringen. Ook geeft het meer zekerheden voor de overheden, die duidelijk richting kunnen geven aan de ontwikkeling en verduurzaming van collectieve warmtesystemen.

Om de ambities ten aanzien van duurzame collectieve warmtesystemen waar te maken, wordt het regelgevend kader aangepast. De huidige Warmtewet is tot dusverre vooral een consumentenbeschermingswet, met regels ten aanzien van de



leveringszekerheid en de tarieven. Deze regels zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Met het wetsvoorstel worden deze regels waar nodig herzien en aangevuld. Het gaat specifiek om de volgende doelen: het mogelijk maken van groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels, meer transparantie in de tariefstelling, het aanscherpen van vereisten voor leveringszekerheid en het zeker stellen van de verduurzaming. Deze elementen moeten altijd worden geborgd.

## **2.2 Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels**

Het wetsvoorstel biedt de gemeenten handvatten om sturend op te kunnen treden in het kader van de wijkaanpak. Zo kan er geen collectieve warmtelevering plaatsvinden zonder voorafgaand gemeentelijk besluit. Rechten en plichten van warmtebedrijven en van (gebonden) verbruikers zijn duidelijk vastgelegd. Belangrijk uitgangspunt is de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf voor de warmtelevering.

## **2.3 Transparant tarief**

De nieuwe tariefmethodiek zal meer kosten-gebaseerd worden. Er wordt een overgangperiode voorzien tot 2030 (indicatief) voor de implementatie, ook om een tariefschokken te voorkomen. Het inzichtelijk maken van de werkelijke kosten van warmtesystemen is een noodzakelijke eerste stap die wordt gezet.

## **2.4 Vereisten leveringszekerheid**

Naast een verduidelijking van de huidige noodvoorziening in geval van uitval van levering worden er regels gesteld met het oog op preventie. Investeren in verduurzaming en in leveringszekerheid moeten hand in hand gaan. Het warmtebedrijf is ook hier het centrale aanspreekpunt en kan ook de kosten hiervoor (vooraf) inzichtelijk maken.

## **2.5 Zekere verduurzaming**

Er wordt een duidelijke en haalbare norm geïntroduceerd voor CO<sub>2</sub>-prestaties van collectieve warmtesystemen door het verantwoordelijke warmtebedrijf.

## **3. Regierol gemeenten**

De mogelijkheden om te verduurzamen in de gebouwde omgeving – de warmtetransitie – zullen lokaal sterk verschillen. In het Klimaatakkoord is daarom afgesproken dat de gemeenten hierin een belangrijke rol krijgen. Gemeenten hebben het meeste zicht op de lokale karakteristieken. Zij zijn ook het best in staat om over te maken keuzes te communiceren met hun burgers en andere betrokken lokale partijen en deze te betrekken bij die keuzes. Gemeenten hebben voor nieuwbouw al de bevoegdheid om te beslissen over de keuze voor collectieve warmtevoorziening als het duurzame alternatief voor verwarming via aardgas. Voorzien is dat deze bevoegdheid in de toekomst wordt uitgebreid met bestaande bouw. Om collectieve warmtesystemen tot stand te laten komen is duidelijke overheidsregie gewenst. De grote investeringslasten en lange terugverdientijden kunnen alleen worden vertaald in een rendabele business case als er langjarige zekerheid is over de ontwikkeling van de markt. Het regulerend kader is er op toegesneden om private en publieke bedrijven de collectieve warmtelevering te laten uitvoeren, onder duidelijke publieke regie.



Vanwege het lokale karakter van warmtenetten spelen gemeenten een cruciale rol. Waar nodig zijn landelijk geldende kaders van toepassing en worden (aanvullende) regels gesteld om er voor te zorgen dat de publieke belangen op orde zijn. In het wetsvoorstel wordt daarom ingezet op een marktordening waarbij de gemeenten de regie kunnen voeren op basis van de wijkgerichte aanpak. Het college van burgemeester en wethouders of de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten krijgen gezamenlijk de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Vervolgens wordt in het wetsvoorstel een nauw gedefinieerde wettelijke verankering van de rol voor aangewezen warmtebedrijven geregeld, waarbij rechten en plichten helder zijn. Voor de realisatie van de doelstellingen rond duurzame warmte zijn diverse type warmtebedrijven hard nodig. Bij bestaande warmtebedrijven zit veel kennis en ervaring, maar nieuwe partijen brengen meer dynamiek in de warmtemarkt. Het warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem en is verplicht om verbruikers binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij een potentiële verbruiker te kennen geeft dat hij dat niet wil.

## **4. Hoofdstukken wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel bevat regels voor diverse typen warmtesystemen, betrokken partijen en specifieke onderwerpen en is opgebouwd uit meerdere hoofdstukken. De belangrijkste zijn: collectieve warmtesystemen, kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders, warmtetransportnetten, warmteproductie en restwarmte, tariefregulering, uitvoering toezicht en handhaving en overgangsrecht bestaande situaties. De belangrijkste hoofdstukken worden hier kort toegelicht.

### **4.1 Collectieve warmtesystemen (hoofdstuk 2)**

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat de regels omtrent de besluitvorming over, de totstandkoming van en de exploitatie van collectieve warmtesystemen. Hier staat de regierol van de gemeente en haar wijkgerichte aanpak centraal. Het college van burgemeester en wethouders wijzen voor een warmtekavel een warmtebedrijf aan. Hiervoor geldt een transparante en non-discriminatoire procedure. Het is in principe verboden om zonder aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers.

Wanneer een warmtekavel is vastgesteld, kunnen potentiële warmtebedrijven een aanvraag indienen bij de gemeente. In een aanvraag is een globaal kavelplan opgenomen, waarin een indicatieve beschrijving wordt gegeven van hoe het bedrijf het collectief warmtesysteem verwacht aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen. Wanneer een warmtebedrijf is aangewezen, bestaat de plicht om op verzoek van het college van burgemeester en wethouders een uitgewerkt kavelplan op te stellen ten behoeve van het warmtekavel of een deel daarvan waarvoor de gemeente het voornemen heeft te kiezen voor verwarming door een collectief warmtesysteem of waarvoor de gemeente reeds heeft gekozen voor verwarming door een collectief warmtesysteem.

### **4.2 Kleine collectieve warmtesystemen en VvE's en verhuurders (hoofdstuk 3 en 4)**

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de uitzonderingen op de regels van de collectieve warmtesystemen opgenomen. Het betreft de kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. Warmtekavels van een grotere omvang





kunnen in het algemeen tot economische schaalvoordelen leiden. Indien er meerdere bronnen aangesloten kunnen worden op het collectief warmtesysteem kan dat ook de leveringszekerheid vergroten. Bovendien bieden grotere warmtekavels de mogelijkheid om naast de aantrekkelijke gebouwen ook minder aantrekkelijke gebouwen aan te sluiten op het warmtesysteem en kosten hierbij te verevenen. Desalniettemin kunnen ook kleine collectieve warmtesystemen heel wenselijk zijn en tot versnelling van de warmtetransitie leiden, bijvoorbeeld als het gaat om snel te realiseren projecten, innovatieve projecten of buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners. Om kleine warmtesystemen mogelijk te maken zijn er aparte bepalingen opgenomen. Enerzijds omdat de uitvoeringslasten anders niet proportioneel zijn. Bij VvE's en verhuurders is bijvoorbeeld de (tarief)bescherming van verbruikers al elders geregeld. Anderzijds wordt zo zeker gesteld dat ook in deze situatie de gemeente de regierol bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving kan invullen.

Een ontheffing kan worden verleend van het verbod om zonder aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders warmte te transporteren en te leveren voor gebieden zowel binnen als buiten een warmtekavel. Ter voorkoming van het risico dat hierdoor vooral de lucratieve projecten tot ontwikkeling komen ('cherry-picking') moeten warmtebedrijven een ontheffing van het college van burgemeester en wethouders van het verbod verkrijgen. Het college van burgemeester en wethouders moeten aldus instemmen met de ontwikkeling van een klein collectief systeem. Dit sluit aan bij de regierol van de gemeente. Met het oog op de uitvoeringslasten is op deze kleine collectieve warmtesystemen een lichter regime van toepassing voor de (administratieve) verplichtingen ten aanzien van de tariefstelling, verduurzaming en leveringszekerheid.

VvE's en verhuurders zijn geen warmtebedrijf in de zin van het wetsvoorstel. Het zou onwenselijk zijn de taken en verplichtingen die op grond van deze wet voor warmtebedrijven gelden ook voor hen te laten gelden. Huurders worden immers al beschermd door het huurrecht en de leden van de VvE worden beschermd door de organisatiestructuur van de VvE. Om deze reden hoeven VvE's en verhuurders, in tegenstelling tot warmtebedrijven, geen ontheffing aan te vragen voor een klein collectief warmtesysteem. Ook de tariefreguleringsystematiek voor kleine collectieve warmtesystemen is niet van toepassing op de levering van warmte door VvE's en verhuurders aan hun leden respectievelijk hun huurders.

### **4.3 Warmtetransportnetten (hoofdstuk 5)**

Als uitzondering op het lokale karakter, gaat hoofdstuk 5 over regionale warmtetransportnetten. Warmtesystemen zijn doorgaans te typeren als lokale systemen. Dit is een gevolg van het kostbare karakter van warmtetransport - onder meer vanwege bijkomende warmteverliezen - en van de kenmerken van de meeste voorziene duurzame warmtebronnen (zoals restwarmte, geothermie, aquathermie) die in omvang goed aansluiten bij lokale warmtesystemen. De regulering van collectieve warmtesystemen is ook gericht op het lokale karakter van deze systemen. Maar er zijn uitzonderingen mogelijk. Dit betreft de situatie waarbij in een gebied dermate grootschalige en relatief goedkope duurzame warmtebronnen (in potentie) voorhanden zijn, dat deze de lokale warmtebehoefte overstijgen. In dat geval kan het wenselijk zijn deze bronnen met behulp van een warmtetransportsysteem beschikbaar te maken voor meerdere warmtedistributiesystemen en andere grootschalige afnemers (zoals de glastuinbouw of bedrijven) in de regio. De inzet van beschikbare bronnen kan zo worden geoptimaliseerd en de afhankelijkheid van één of een beperkt aantal bronnen worden verminderd. Dit draagt



bij aan de betaalbaarheid, verduurzaming en leveringszekerheid van de warmtevoorziening. In het wetsvoorstel zijn met het oog op het voorgaande bijzondere regels opgenomen voor regionale warmtetransportnetten. Hier ligt de regierol niet meer bij de gemeente. De minister van Economische Zaken en Klimaat is bevoegd tot het aanwijzen van een regionale warmtetransportnetbeheerder na ontvangst van een aanvraag. De regulering van regionale warmtetransportnetten is erop gericht om in deze uitzonderlijke situaties te borgen dat de beschikbare warmte in de regio maximaal bijdraagt aan de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van de warmtevoorziening.

#### **4.3 Warmteproductie (hoofdstuk 6)**

In hoofdstuk 6 zijn regels gesteld over warmteproductie en restwarmte. Het doel is om nuttig gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving te stimuleren, wat tot nu toe een probleem geweest. Een voorwaarde voor gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving is dat er een infrastructuur ligt waarop kan worden aangesloten. Momenteel is dat vaak nog niet het geval. Om die reden wordt momenteel niet voorzien dat ter stimulering van het gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving gebruik gemaakt gaat worden van de wettelijke mogelijkheid tot een heffing op of verbod van lozing van restwarmte. Met het wetsvoorstel wordt een prikkel gecreëerd die de benutting van restwarmte stimuleert en de onderhandelingspositie van warmtebedrijven versterkt. Bovendien worden met deze bepalingen aan een producent eisen gesteld met betrekking tot het nuttig gebruik van restwarmte. Zonder infrastructuur kan deze restwarmte immers niet in de gebouwde omgeving benut worden en het aanleggen van de infrastructuur is de taak van het warmtebedrijf en niet van de producent van restwarmte. Het wetsvoorstel stimuleert het gebruik van restwarmte in de gebouwde omgeving op een maatschappelijk kosteneffectieve manier door warmtebedrijven het recht te geven om restwarmte tegen uitkoppelkosten 'op te halen' aan de poort van een industrieel bedrijf, datacenter of andere producenten van restwarmte. Warmtebedrijven kunnen hierdoor een inschatting maken welke restwarmte efficiënt is in te zetten.

#### **4.4 Tariefregulering (hoofdstuk 7)**

De overgang van de huidige tarieven op basis van gasreferentie naar de nieuwe, alternatieve, tariefsystematiek is geregeld in hoofdstuk 7. De huidige tariefsystematiek op basis van een gasreferentie is in de context van een energietransitie op de lange termijn niet houdbaar. In het wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de tariefregulering op een andere wijze vorm te geven. Deze voorgestelde tariefsystematiek moet enerzijds waarborgen dat verbruikers de zekerheid hebben dat zij niet meer betalen dan nodig is en anderzijds dat warmtebedrijven de zekerheid hebben dat zij hun (efficiënte) kosten inclusief een redelijk rendement kunnen terugverdienen. Het vinden van de juiste balans tussen deze belangen is cruciaal om de doelen uit het Klimaatakkoord en de publieke belangen te realiseren.

#### **4.5 Toezicht en handhaving (hoofdstuk 9)**

In hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel is opgenomen wie bevoegd is voor het houden van toezicht op welke bepalingen. Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk belegd bij de ACM en gedeeltelijk bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het collectief warmtesysteem zich bevindt. De toezichtsbevoegdheden van de ACM en van het college van burgemeester en wethouders overlappen niet. Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de wettelijke taken en verplichtingen van warmtebedrijven ten aanzien van de levering van warmte, de bepalingen met



betrekking tot de leveringszekerheid, duurzaamheid en CO2 normen en op de verplichtingen van warmtebedrijven met betrekking tot de tariefregulering. Het toezicht van het college van burgemeester en wethouders richt zich op de verboden van artikel 2.2, eerste en derde lid, om warmte te transporteren en te leveren. Daarnaast houdt het college van burgemeester en wethouders toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan onder meer de aanwijzing en instemming met een uitgewerkt kavelplan en ontheffingen op grond van de hoofdstukken 3 en 4.

#### **4.6 Overgangsrecht (hoofdstuk 14)**

Hoofdstuk 14 bevat de regels voor bestaande situaties. Uitgangspunt is om deze zoveel mogelijk één op één onder de werking van het wetsvoorstel te brengen. Bestaande afspraken tussen partijen, bijvoorbeeld tussen een gemeente en warmtebedrijf, worden gerespecteerd voor zover deze afspraken niet in strijd zijn met hetgeen in het wetsvoorstel is vastgelegd.



## Toelichting schema besluiten en procedures

### Stappenplan

#### **(1) Transitievisie Warmte (geen onderdeel van het wetsvoorstel)**

Het besluitvormingsproces 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 gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving. Dit wordt vastgelegd in de gemeentelijke transitievisie warmte. In de eerste Transitievisie Warmte benoemt de gemeente in welke wijken zij tot en met 2030 aan de slag gaat. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente in de eerste Transitievisie Warmte in ieder geval voor wijken, die tot en met 2030 gepland zijn, zal opnemen:

- a) hoeveel woningen en andere gebouwen tot en met 2030 worden geïsoleerd en/of aardgasvrij worden gemaakt;
- b) welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn; en
- c) welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft.

Een Transitievisie Warmte wordt in ieder geval elke vijf jaar geactualiseerd. Of een gemeente de Transitievisie Warmte vaker actualiseert, bepaalt de gemeente zelf. In de volgende Transitievisie Warmte wordt de volgende periode in beeld gebracht. De Transitievisie Warmte die uiterlijk 31 december 2026 wordt vastgesteld, bevat dus de wijken waar de gemeente in de periode tot en met 2035 mee aan de slag gaat. Voor die wijken worden de inhoudelijk kenmerken, die hierboven staan, beschreven.

#### **(2) Participatieproces (geen onderdeel van het wetsvoorstel)**

Op basis van de Transitievisie Warmte vindt in een participatieproces met stakeholders een nadere invulling van de keuzes en de planning plaats. In dit participatieproces zal de gemeente rekening houden met de positie van de verschillende stakeholders. Zo zullen verhuurders de mogelijkheid moeten hebben om in overleg te treden met hun huurders en waar nodig instemming te verkrijgen op uit te voeren wijzigingen aan de woning. Hetzelfde geldt voor VvE's waar het gaat om instemming van de individuele appartementseigenaren.

#### **(3) Vaststelling warmtekavel (onderdeel van het wetsvoorstel)**

Op basis van en gedeeltelijk gelijktijdig met het doorlopende participatieproces stellen burgemeester en wethouders een warmtekavel vast. Een warmtekavel is een gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval wijken 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. Bij de besluitvorming moet het college van burgemeester en wethouders rekening te houden met de criteria die in het wetsvoorstel worden opgenomen.

#### **(4) Aanwijzing warmtebedrijf (onderdeel van het wetsvoorstel)**

Na de vaststelling van het warmtekavel is het de taak van het college van burgemeester en wethouders om een warmtebedrijf aan te wijzen. Tenzij er sprake is of gebruikt wordt gemaakt van de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen is het een ieder verboden om warmte te transporteren en te leveren zonder aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders. Daarmee wordt geborgd dat de gemeente ook daadwerkelijk de regie heeft. Het wetsvoorstel geeft regels voor de aanwijzing van een warmtebedrijf.



Bedrijven die graag hiervoor in aanmerking willen komen dienen een aanvraag bij de gemeente in. Een aanvraag omvat onder andere een globaal kavelplan. In een globaal kavelplan staat een indicatieve beschrijving van hoe het warmtebedrijf verwacht het collectief warmtesysteem aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen.

Een centraal uitgangspunt is dat het aangewezen warmtebedrijf volledig aanspreekbaar moet zijn op de continuïteit en kwaliteit van de warmtelevering binnen een specifiek warmtekavel. Een partij kan dus alleen als warmtebedrijf worden aangewezen, indien die partij de integrale verantwoordelijkheid kan dragen voor de gehele warmteketen (productie, transport en levering).

Bij de invulling van de bevoegdheid om een warmtebedrijf aan te wijzen, dient er gebruik te worden gemaakt van een transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waaraan zowel publieke als private warmtebedrijven deel kunnen nemen. Een dergelijke aanwijzingsprocedure waarborgt een objectieve onderbouwing van de keuze van een warmtebedrijf door het college van burgemeester en wethouders. Het aangewezen warmtebedrijf krijgt enerzijds de exclusieve bevoegdheid binnen het warmtekavel warmte te transporteren en te leveren. Anderzijds krijgt het aangewezen warmtebedrijf de verplichting om de binnen het warmtekavel gelegen wijken, woningen en gebouwen aan te sluiten op zijn collectief warmtesysteem, nadat de gemeente in een latere fase in het omgevingsplan voor die wijken, woningen en andere gebouwen heeft gekozen voor verwarming door collectieve warmtesystemen. Met deze verplichting wordt het risico dat warmtebedrijven alleen de voor hun aantrekkelijke wijken, woningen of gebouwen aansluiten op het collectief warmtesysteem weggenomen.

#### ***(5) Uitgewerkt kavelplan (onderdeel van het wetsvoorstel)***

In het wetsvoorstel is bepaald dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de realisatie en exploitatie van het collectief warmtesysteem en verplicht is om verbruikers binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij een verbruiker te kennen geeft dat hij dat niet wil. In dat kader worden in het wetsvoorstel de taken en verplichtingen die voor het warmtebedrijf gelden geregeld. Als onderdeel daarvan is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om op verzoek van het college van burgemeester en wethouders een uitgewerkt kavelplan op te stellen ten behoeve van het warmtekavel of een deel daarvan waarvoor de gemeente het voornemen heeft te kiezen voor verwarming door een collectief warmtesysteem of waarvoor de gemeente reeds heeft gekozen voor verwarming door een collectief warmtesysteem. In het wetsvoorstel is bepaald dat het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan instemming behoeft van het college van burgemeester en wethouders. Dit biedt de gemeente onder meer de mogelijkheid om te toetsen of het kavelplan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening houdt met de inbreng van de stakeholders in dit proces.

#### ***(6) Uitvoeringsplan (geen onderdeel van het wetsvoorstel)***

Het uitgewerkt kavelplan bevat nadat de gemeente daarmee heeft ingestemd 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. Het uitvoeringsplan beschrijft voor één of meerdere wijken op welk (collectief) duurzaam alternatief voor aardgas deze wijk(en) overgaan en per wanneer. Verder beschrijft het uitvoeringsplan welke maatregelen nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen. Het



uitvoeringsplan biedt daarmee een totaaloverzicht van welke stappen wanneer en door welke partij(en) moeten worden gezet om het gekozen alternatief voor een wijk te realiseren. Het uitvoeringsplan wordt (mede daarom) opgesteld in samenwerking met stakeholders en partijen betrokken bij de uitvoering, zoals de netbeheerder, het warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector en vertegenwoordigers van de utiliteitsbouw.

### ***(7) Omgevingsplan (geen onderdeel van het wetsvoorstel)***

Het uitvoeringsplan is een belangrijke bouwsteen voor de onderbouwing van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. De uiteindelijke vaststelling van de wijziging vindt door de gemeenteraad plaats conform het daarvoor op grond van de Omgevingswet vast te leggen proces en met inachtneming van de daarvoor op grond van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht geldende inspraak-, zienswijze- en beroepsmogelijkheden. Door het wijzigen van het omgevingsplan, bepaalt de gemeente wanneer en hoe de wijk van het aardgas afgaat en welk duurzaam alternatief voor aardgas wordt gekozen. Het omgevingsplan bevat de uitwerking van het uitvoeringsplan in juridische regels, die ook bindend zijn voor bewoners en bedrijven in de gemeente. Op dit moment kan deze stap alleen betrekking hebben op nieuwbouw en op gevallen waarin vrijwillig of met toepassing van de experimenteerregeling van de Omgevingswet voor bestaande bouw het gebruik van aardgas wordt beëindigd. Zoals afgesproken in het Klimaatakkoord is het Kabinet voornemens om deze mogelijkheid in het omgevingsplan uit te breiden naar de bestaande bouw. Dit wordt geregeld bij een afzonderlijk wetsvoorstel.

### ***(8) Inventarisatie opt-out (onderdeel van het wetsvoorstel)***

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 collectief warmtesysteem. Het gaat hier dus om een opt-out mogelijkheid voor kleinverbruikers. Grootverbruikers met een aansluiting groter dan 100 kW moeten al in een eerder stadium, voordat het omgevingsplan is gewijzigd, bij de gemeente aangeven dat zij niet aangesloten willen worden op het collectief warmtesysteem.

### ***(9) Investeringsplan (onderdeel van het wetsvoorstel)***

Het aangewezen warmtebedrijf is op grond van het wetsvoorstel verplicht om ter zake van de aanleg, uitbreiding of vervanging van het collectief warmtesysteem een investeringsplan op te stellen en dat plan ter toetsing aan de ACM voor te leggen. Zoals de naam al aangeeft dient een investeringsplan een gedetailleerde beschrijving te bevatten ten aanzien van de door het aangewezen warmtebedrijf voorgenomen investeringen ten behoeve van de aanleg, de vervanging of de uitbreiding van het collectief warmtesysteem waar zij integraal verantwoordelijk voor is. In het wetsvoorstel is bepaald welke elementen het investeringsplan in ieder geval dient te bevatten. Na de verwerking van de resultaten van de toetsing van de ACM, stelt het aangewezen warmtebedrijf het investeringsplan vast en verantwoordt daarbij hoe de resultaten van de toetsing zijn verwerkt. Nadat de in het investeringsplan opgenomen investeringen zijn uitgevoerd kan het warmtebedrijf starten met de exploitatie van het collectief warmtesysteem en de levering van warmte. Daarbij gelden de in het wetsvoorstel opgenomen taken en verplichtingen voor het aangewezen warmtebedrijf die in het vervolg van deze toelichting worden toegelicht.

## Bijlage 2. Overzicht van besluiten en procedures Warmtewet 2

	Stappenplan	Wie is bevoegd?	Wie is betrokken?	Inhoud?	Onderdeel van het wetsvoorstel?	Rechtsgevolg?	Bezwaar of beroep mogelijk?	Waterschap betrokken?
1	Transitievisie Warmte	Gemeente, in overleg met stakeholders	Betrokken stakeholders	Een tijdpad voor stapsgewijze aanpak gericht op een aardgasvrije gebouwde omgeving.	Nee (afgesproken in Klimaatakkoord)	Nee	Nee	Ja, voor zover stakeholder. Verduidelijking van de rol van het waterschap in de MvT is gewenst.  NB. MvT, p. 12: Participatieproces is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. "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 zal de gemeente rekening houden met de positie van de verschillende stakeholders."
2	Aanwijzing warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten)	GS	Aanwijzing aaneengesloten gebied dat wijken of gebouwen omvat waarvoor de gemeente de mogelijkheid ziet dat in een later stadium in het omgevingsplan en het daaraan voorafgaande besluitvormingsproces wordt gekozen voor een collectief warmtesysteem. Dit gebeurt op basis van de Transitievisie Warmte en de uitkomsten van het participatieproces.	Ja, zie art. 2.1	Nee	Nee, omdat het hier een voorbereidingsbesluit betreft en een opmaat is voor de aanwijzing van een warmtebedrijf, zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
2a	Vergroting warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten), met instemming van warmtebedrijf	GS	Vergroting bestaand warmtekavel indien blijkt dat dit redelijkerwijs noodzakelijk is. Voorwaarde hierbij is dat de vergroting niet significant is en het aangewezen warmtebedrijf met de vergroting heeft ingestemd.	Ja, zie art. 2.1, lid 2, onder a	Nee	Zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
2b	Verkleining warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten), met instemming van warmtebedrijf	GS		Ja, zie art. 2.1, lid 2, onder b	Nee	Zie art. 14.12, onderdeel A	Nee
2c	Samenvoeging warmtekavel	B&W (alleen of met andere gemeenten)	GS	Samenvoeging alleen mogelijk indien voor beide kavels hetzelfde warmtebedrijf (dezelfde rechtspersoon) is aangewezen omdat de rechten en plichten op basis van deze wet worden opgelegd aan het aangewezen warmtebedrijf per warmtekavel.	Ja, zie art. 2.1, lid 3	Nee	Zie art. 14.12, onderdeel A	Nee



	Stappenplan	Wie is bevoegd?	Wie is betrokken?	Inhoud?	Onderdeel van het wetsvoorstel?	Rechtsgevolg?	Bezwaar of beroep mogelijk?	Waterschap betrokken?
3	Aanwijzing warmtebedrijf	B&W (alleen of met andere gemeenten)	Evt. adviescomissie	Aanwijzing van een warmtebedrijf na ontvangst aanvragen. Een aanvraag bevat een globaal kavelplan waarin het warmtebedrijf een indicatieve beschrijving heeft gegeven van hoe het dit collectief warmtesysteem verwacht aan te leggen, te exploiteren en te verduurzamen. Besluitvorming via transparante, non-discriminatoire en goed onderbouwde procedure waar zowel publieke als private warmtebedrijven aan deel kunnen nemen.	Ja, zie art. 2.3	Ja	Ja	Niet volgens de wet, maar wel gewenst omdat waterschap bronhouder kan zijn. Het is van belang dat deze bronnen in het globaal kavelplan worden genoemd. Daarom zou het waterschap een adviesrecht moeten hebben of zou een inspraakprocedure waarbij potentiële bronhouders worden geraadpleegd verplicht moeten worden gesteld.
3a	Uitgewerkt kavelplan	Warmtebedrijf, met instemming van B&W		Aangewezen warmtebedrijf is verplicht op verzoek van B&W een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Uitgewerkt kavelplan bevat de beschikbare warmtebronnen of potentiële warmtebronnen voor de korte en lange termijn. B&W beoordeelt of het plan voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening wordt gehouden met de inbreng van stakeholders in dit proces.	Ja, art. 2.11	Ja	Ja, tegen (onthouding van) instemming	Niet volgens de wet, maar wel gewenst omdat waterschap bronhouder kan zijn. Het is van belang dat deze bronnen in het uitgewerkte kavelplan worden genoemd. Daarom zou het waterschap een adviesrecht moeten hebben of zou een inspraakprocedure waarbij potentiële bronhouders worden geraadpleegd verplicht moeten worden gesteld.
4	Uitvoeringsplan	Gemeente, in samenwerking met stakeholders	Stakeholders en partijen zijn betrokken bij de uitvoering (zoals de netbeheerder, het warmtebedrijf, bewoners, verhuurders, de bouwsector en vertegenwoordigers van de utiliteitsbouw)	Het uitvoeringsplan beschrijft hoe de gemeente de wijkgerichte aanpak in een specifieke wijk of specifieke wijken wil uitvoeren. Het uitgewerkt kavelplan is belangrijke input.	Nee	Nee	Nee	Ja, voor zover stakeholder. Verduidelijking van de rol van het waterschap in de MvT is gewenst.
5	Omgevingsplan	Gemeente	Vorbereiding via afdeling 3.4 Awb, een ieder	Het omgevingsplan bevat de uitwerking van het uitvoeringsplan in juridische regels, die ook bindend zijn voor bewoners en bedrijven in de gemeente.	Nee	Ja	Ja	Ja, watertoets / weging van het waterbelang.
6	Inventarisatie opt-out	Gemeente		Inventarisatie welke gebouweigenaren in de betreffende wijken, met een verwachte aansluiting die kleiner is dan 100 kW, gebruik willen maken van de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op het collectief warmtesysteem (opt-out voor kleingebruikers). Gebruikers kunnen tot op dit moment kosteloos afzien van een aansluiting.	Art. 2.29	Nee	Nee	Nee

	Stappenplan	Wie is bevoegd?	Wie is betrokken?	Inhoud?	Onderdeel van het wetsvoorstel?	Rechtsgevolg?	Bezwaar of beroep mogelijk?	Waterschap betrokken?
7	Investeringsplan	Warmtebedrijf	Ter toetsing voorleggen aan ACM	Bevat een gedetailleerde beschrijving van de voorgenomen investeringen ten behoeve van de aanleg, de vervanging of de uitbreiding van het collectief warmtesysteem. Na de verwerking van de resultaten van de toetsing van de ACM stelt het warmtebedrijf het investeringsplan vast en verantwoordt daarbij hoe de resultaten van de toetsing zijn verwerkt. Nadat de in het investeringsplan opgenomen investeringen zijn uitgevoerd kan het warmtebedrijf starten met de exploitatie van het collectief warmtesysteem en de levering van warmte.	Art. 2.12	Ja	Vermoedelijk wel, als het warmtebedrijf het niet eens is met het resultaat van de toetsing.	Nee
	Aanwijzing warmtetransportbeheerder	Minister van Economische Zaken en Klimaat		Aanwijzing gebeurt op aanvraag van een onderneming die beoogd warmtetransportbeheerder voor een regio te worden. Wanneer er in een regio meerdere grootschalige duurzame bronnen aanwezig zijn (en de lokale warmtebehoefte overstijgen) waarvan het wenselijk is dat ze beschikbaar komen voor meerdere afnemers (warmtebedrijven en andere grootschalige afnemers) in de regio. De aangewezen warmtetransportbeheerder krijgt het exclusieve recht om in de desbetreffende regio een regionaal warmtetransport aan te leggen en exploiteren.	Art. 5.1	Ja	Ja, tegen (onthouding van) instemming	Nee