



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
De heer R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 23 september 2022

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/582833
Contactpersonen :

Onderwerp : ACM/22/179761

Geachte heer Jetten,

1. Inleiding en samenvatting

Op 21 juli 2022 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: het besluit) ontvangen zoals dat aan een aantal adviesorganen en ter consultatie is voorgelegd. Het besluit geeft een nadere uitwerking van het wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: het wetsvoorstel), dat gemeenten de zogenoemde aanwijsbevoegdheid geeft om binnen hun grondgebied bepaalde wijken aan te wijzen die overgaan op een duurzame energievoorziening ter vervanging van aardgas. De ACM heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uitgevoerd op het wetsvoorstel, die op 13 mei 2022 is verzonden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Bij deze UHT heeft de ACM aangegeven dat de gasafsluiting moet worden omkleed met voldoende waarborgen voor gebouweigenaren en huurders. De ACM is geen toezichthouder op de Omgevingswet, die de grondslag voor het besluit bevat, maar is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om een advies te geven over de waarborgen voor de bescherming van de consument in de warmtetransitie.

In het besluit is een deel van de waarborgen behorend bij de aanwijsbevoegdheid juridisch verankerd. Pagina 8 van de nota van toelichting bij het besluit geeft een overzicht van de waarborgen. Voor de ACM zijn de belangrijkste:

- Betaalbaarheid voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren
- Haalbaarheid van de overgang naar de duurzame energievoorziening
- Keuzevrijheid, waarbij de woning- en gebouweigenaren kunnen kiezen voor een gelijkwaardig alternatief
- Register ACM waarin de einddatum van het aardgas in een bepaald gebied is opgenomen

- Monitoring uitvoering omgevingsplan

De ACM vindt het goed om te zien dat in het besluit aandacht is voor betaalbaarheid, haalbaarheid en keuzevrijheid. Dit zijn belangrijke waarborgen voor de bescherming van de consument en voor het draagvlak van de warmtetransitie. De adviezen van de ACM over deze waarborgen hebben dan ook geen betrekking op de gestelde uitgangspunten, maar op de in de ogen van de ACM soms nog onvoldoende invulling van normen en procedures. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de adviezen en opmerkingen van de ACM.

- De ACM vindt het van belang dat er een duidelijke en transparante invulling is van het begrip betaalbaarheid.
- De ACM vindt het van belang dat er duidelijke regels en procedures komen voor het realiseren van een gelijkwaardig alternatief en dat de toetsing van het gelijkwaardig alternatief onafhankelijk gebeurt.
- De ACM denkt dat bepaalde uitgangspunten in de nota van toelichting bij het besluit een verankering in het besluit behoeven. Een voorbeeld is het uitgangspunt dat de gemeente er zorg voor draagt dat niemand in de kou komt te zitten en om de redelijke termijn te laten eindigen tussen 1 april en 1 oktober om te voorkomen dat het transport van gas in het stookseizoen wordt beëindigd.
- Tot slot ziet de ACM dat het besluit op enkele punten niet geheel in overeenstemming is met andere concept wet- en regelgeving die relevant is voor de warmtetransitie en wijst zij erop dat het van belang is dat het besluit goed aansluit op de andere wetsvoorstellen en wetten. Een voorbeeld is de opt out procedure voor een collectief warmtenet, die in het besluit niet volledig aansluit bij de geconsulteerde tekst van het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening (hierna: wetsvoorstel WCW)¹. Hierbij wil de ACM nog opmerken dat als het wetsvoorstel WCW nog wordt gewijzigd op voor het besluit relevante onderdelen, het besluit ook hierop moet worden aangepast. In dat geval zou de ACM graag opnieuw in de gelegenheid worden gesteld om een advies uit te brengen.

Onderstaand wordt nader ingegaan op deze punten.

2. Betaalbaarheid voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren

De ACM vindt het van belang dat er een duidelijke en transparante invulling is van het begrip betaalbaarheid. De gemeente moet op basis van het besluit bij de keuze van het duurzaam alternatief rekening houden met de totale maatschappelijke kosten en daarnaast met betaalbaarheid voor gebouweigenaren en huurders. Op pagina 20 van de nota van toelichting bij het besluit staat hierover: *“Een ander aspect waar de gemeente in het omgevingsplan rekening mee moet houden is de betaalbaarheid, waarmee wordt bedoeld de (gemiddelde) kosten en baten die het overgaan op een duurzame energievoorziening voor bewoners, instellingen en gebouweigenaren met zich meebrengen. Het gaat hierbij om gemiddelde kosten en baten aangezien een berekening per woning en huishouden, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen altijd slechts een schatting betreft”*. Het besluit bevat verder geen norm hoe betaalbaarheid nader ingevuld kan worden en welke bijdrage van de gebouweigenaar voor aanpassing van de woning of gebouw redelijk wordt geacht. Ook kan het zijn dat de laagste maatschappelijke kosten niet altijd samengaan met de laagste kosten voor gebouweigenaren en bewoners. Het besluit gaat niet in op de vraag welke keuzes de gemeente in dat geval moet maken.

¹ De ACM gaat daarbij uit van de in augustus 2020 geconsulteerde tekst van de WCW, zie <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>

Daarbij vindt de ACM het ook van belang dat gebouweigenaren en huurders een transparant en realistisch overzicht krijgen van de kosten waarmee zij in de toekomst te maken krijgen, en ook welke baten er tegenover staan als de woning van het gas afgaat. Daarbij zouden gemeenten moeten aangeven waar er onzekerheid is over de kosten, bijvoorbeeld met betrekking tot de toekomstige tarieven van warmte en elektriciteit. Huishoudens moeten daarover ook geïnformeerd worden. De gemeente zou transparant moeten zijn over wat nog niet duidelijk is en waar mogelijk bandbreedtes moeten aangeven voor kostenposten.

In het wetsvoorstel waarop de ACM een UHT heeft uitgevoerd staat opgenomen dat de gemeente inzicht geeft in de gemiddelde kosten en baten. De ACM vindt dat rekening moet worden gehouden met verschillen tussen gebouweigenaren en huurders. Er zijn meerdere factoren van invloed op de kosten en baten van investeringen, denk bijvoorbeeld aan de gekozen warmtetechniek en het type woning. Ook het type consument en zijn gedrag zijn relevant. Woningeigenaren en huurders moeten daarom een zo concreet mogelijk overzicht van de te verwachten kosten en baten krijgen dat toegespitst is op hun situatie.

3. Haalbaarheid van de overgang naar de duurzame energievoorziening

In de nota van toelichting bij het besluit staat op pagina 19: *“In dit besluit is bepaald dat de gemeenteraad bij het wijzigen van het omgevingsplan rekening moet houden met de haalbaarheid van de toegedachte energie-infrastructuur en de daartoe benodigde aanpak. Dit is opgenomen in de instructieregels die worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat daarbij om aspecten als de werkbaarheid voor de bewoners en gebouweigenaren die het betreft. Daarnaast gaat het onder andere om aspecten als de beschikbaarheid van de arbeidskrachten, materialen en installaties.”* De ACM wijst erop dat gebouweigenaren en huurders er op moeten kunnen rekenen dat de overstap naar het collectieve dan wel het gelijkwaardig alternatief daadwerkelijk (volgens planning) gerealiseerd kan worden. Het gaat daarbij niet alleen om de aanleg van de energie-infrastructuur, maar ook om noodzakelijke aanpassingen in de woning die voor rekening komen van de woningeigenaar.

4. Keuzevrijheid waarbij de woning- en gebouweigenaren kunnen kiezen voor een gelijkwaardig alternatief

De ACM vindt het uitgangspunt van het besluit dat de keuzeruimte voor een gelijkwaardig alternatief niet kan worden ingeperkt door de gemeente een goed uitgangspunt. Uiteraard onder de voorwaarde dat het gekozen alternatief minimaal even duurzaam is als de collectieve optie. De ACM vindt het daarbij belangrijk dat de geboden keuzeruimte voor een eigen alternatief ook daadwerkelijk benut kan worden door de gebouweigenaar. Daarvoor moeten er duidelijke regels en procedures komen voor het realiseren van een gelijkwaardig alternatief. In de nota van toelichting bij het besluit is met name aandacht voor de norm op basis waarvan de beoordeling van het gelijkwaardig alternatief plaatsvindt. Op pagina 18 van de nota van toelichting is aangegeven dat duurzaamheid het centrale oogmerk is bij de beoordeling: *“Omwille van de uitvoerbaarheid van de regels voor gemeenten en gebouweigenaren is opgenomen dat de gelijkwaardigheid in dit geval alleen beoordeeld wordt aan de hand van de bijdrage aan de duurzaamheid dan wel het tegengaan van klimaatverandering.”* Het besluit bepaalt dat gemeenten ruimte hebben om naast duurzaamheid ook andere belangen – zoals bijvoorbeeld luchtkwaliteit – mee te nemen bij de beoordeling van het gelijkwaardig alternatief. De ACM zou graag een nadere invulling willen zien in het besluit van deze andere belangen. Het verdient de voorkeur om objectieve normen te hanteren, zodat de burgers kunnen begrijpen welke afwegingen zijn gemaakt en tevens voorkomen kan worden dat er grote verschillen tussen gemeenten ontstaan.

Los van de norm zelf dient helder te zijn welke procedure er van toepassing is, wie de toets uitvoert, welke termijnen gelden en of in het geval van afwijzing de mogelijkheid tot bezwaar bestaat. Op pagina 18 van de nota van toelichting staat over de procedure: *“Een gebouweigenaar die een gelijkwaardig alternatief wil realiseren, doet hiervan vooraf een melding bij de gemeente. Daarnaast informeert de gebouweigenaar de gemeente over de ingebruikname van de gelijkwaardige maatregel, uiterlijk 6 maanden voor de datum dat het gebruik van gas wordt beëindigd die in het omgevingsplan is opgenomen.”* Op pagina 35 staat verder dat er sprake is van een meldplicht voor gebouweigenaren en dat er handhaving door de gemeente mogelijk is als er geen (tijdige) melding wordt gedaan. De ACM wijst erop dat het voor gebouweigenaren dan wel duidelijk moet zijn op welke wijze de melding dient plaats te vinden en aan welke eisen deze moet voldoen. Om te kunnen kiezen voor een gelijkwaardig alternatief moet het college van burgemeester en wethouders van de gemeente toestemming aan de gebouweigenaar geven. Volgens de ACM is het belangrijk dat de toetsing van het gelijkwaardig alternatief onafhankelijk gebeurt. De gemeente kan bijvoorbeeld advies vragen aan een onafhankelijk (technisch) adviseur of expert op het gebied van warmtetransitie, zonder banden met de (warmte)leverancier.

Verder wil de ACM er op wijzen dat het van belang is dat het besluit goed aansluit op de andere wetsvoorstellen en wetten die relevant zijn voor de warmtetransitie, zoals het wetsvoorstel WCW. In de nota van toelichting staat dat de gemeente bij *“de gasnetbeheerder gegevens kan opvragen over welke gebouwen nog zijn aangesloten op het gasnet. Dit biedt de gemeente aangrijpingspunten om gebouweigenaren extra ondersteuning aan te bieden. Ook kan de gemeente deze gebouweigenaren alsnog overtuigen om aan te sluiten op het collectieve alternatief, zoals een warmtenet. Mits er voldoende capaciteit is op het warmtenet, hebben warmtebedrijven ongeveer 3 maanden nodig om gebouweigenaren alsnog aan te sluiten.”* De ACM wijst erop dat hiermee in het besluit een extra opt-in mogelijkheid wordt gecreëerd, waarin het wetsvoorstel WCW niet voorziet. Bovendien is de opt-out procedure in het wetsvoorstel WCW gebouwgebonden. Dat betekent dat ook een nieuwe eigenaar gebonden is aan de keuze van de vorige eigenaar. Hoewel de ACM niet uitsluit dat extra aanmeldingen voor een collectief warmtenet het businessmodel van het warmtebedrijf alleen maar zal versterken, lijkt het ons niet verstandig bovenstaande tekst op te nemen in het besluit. Het risico bestaat dat huishoudens en bedrijven dan gaan kiezen voor een opt-out als ze weten dat ze later alsnog kunnen deelnemen aan een collectief warmtenetwerk. De warmtetransitie kan dan vertraging gaan oplopen door een afwachtende houding van gebouweigenaren.

5. Register ACM waarin de einddatum van het aardgas in een bepaald gebied is opgenomen

Artikel 10.49c van het besluit bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad binnen vier weken na inwerkingtreding van een omgevingsplan, waarin is besloten dat het gasgebruik zal worden beëindigd, aan de ACM doorgeeft (a) voor welke locaties het gebruik van gas wordt stopgezet en (b) op welke termijn dat zal gebeuren. Het is de bedoeling dat de ACM hiervoor een formulier beschikbaar stelt. De ACM dient deze informatie over het beëindigen van het gasgebruik vervolgens op te nemen in haar (reeds bestaande) gasregister. Verder wordt in de artikelsgewijze toelichting opgemerkt (p. 43-44) dat van belang is dat het gasregister zo snel mogelijk na het wijzigen van een omgevingsplan volledig is.

Inhoudelijk kan de ACM deze bepaling volgen. De bepaling is ook uitvoerbaar. Wel wijst de ACM erop dat op dit moment via de Regeling gebiedsaanwijzing gasaansluitplicht (hierna: Regeling) wordt bepaald welke gegevens gemeld moeten worden aan de ACM en binnen welke termijn. Deze Regeling is op basis van het nieuwe artikel 10, tiende lid, van het wetsvoorstel straks ook van toepassing op gebieden waar het gebruik van gas op basis van het omgevingsplan wordt beëindigd. De ACM ziet dat er op dit moment verschillen

zitten tussen de Regeling en het besluit. Zo verschilt de meldingstermijn. Artikel 10.49c van het besluit gaat uit van binnen vier weken na inwerkingtreding van het omgevingsplan, terwijl artikel 3, tweede lid, van de Regeling in algemene zin uitgaat van binnen tien werkdagen na vaststelling van een besluit (van de gemeente). De ACM verzoekt om deze verschillen weg te nemen en in het besluit duidelijk aan te geven dat de Regeling de grondslag vormt voor het register en niet de Omgevingswet en het besluit. De minister van Economische Zaken en Klimaat zal de Regeling op basis van de wet moeten aanpassen. De ACM verzoekt de minister van Economische Zaken en Klimaat deze wijziging te zijner tijd voor een UHT voor te leggen aan de ACM.

Tot slot wordt in de nota van toelichting verwezen naar een meldingsformulier dat de ACM ter beschikking stelt aan gemeenten. De Omgevingswet biedt hiervoor echter geen basis. Het bestaande formulier is gebaseerd op artikel 3, eerste lid, van de Regeling. Om onduidelijkheid te voorkomen, is het volgens de ACM goed om in de Regeling expliciet op te nemen dat het formulier ook zal gelden voor meldingen over gebieden waar het gebruik van gas op basis van het omgevingsplan wordt beëindigd. Verder wijst de ACM erop dat het van belang is dat de gemeenten het formulier gebruiken en volgen. Op deze manier kan de ACM er namelijk voor zorgen dat meldingen zo snel mogelijk worden verwerkt in het gasregister en dat het gasregister volledig is (zie ook p. 44 van de artikelsgewijze toelichting). Indien gemeenten het formulier niet gebruiken en volgen is snelle verwerking niet goed mogelijk. Om het meldingsproces zo soepel mogelijk te laten verlopen, gaat de ACM graag in overleg met gemeenten.

Met betrekking tot het gebruik van het register staat op pagina 21 in de nota van toelichting bij het besluit: *“Energieleveranciers zullen naar verwachting het register van de ACM controleren om te voorkomen dat er leveringsovereenkomsten worden afgesloten met een vaste looptijd die later eindigt dan de datum die in het omgevingsplan wordt genoemd. Na deze datum kunnen zij immers geen gas meer leveren.”* Bij de UHT op het wetsvoorstel heeft de ACM verzocht een verplichting op te nemen voor leveranciers om bij het aangaan van contracten het register bij de ACM te raadplegen, om te voorkomen dat er gascontracten worden afgesloten die later eindigen dan de datum van de afsluiting van het gas. Dit is ook in het belang van de leverancier. Zolang er geen kostendekkende opzegvergoeding in rekening kan worden gebracht, kan de leverancier economische schade lijden als contracten met een bepaalde duur voortijdig moeten worden opgezegd. De ACM verzoekt deze verantwoordelijkheid van de leverancier ook expliciet op te nemen in het besluit.

6. Zorgplicht en monitoring uitvoering omgevingsplan

Op pagina 24 van de nota van toelichting bij het besluit staat: *“Gemeenten dragen er zorg voor dat woningen en andere gebouwen een aansluiting hebben op het duurzame alternatief dat in het omgevingsplan is opgenomen of op een gelijkwaardig alternatief.”* In de artikelen van het besluit zien we echter geen zorgplicht staan. De ACM zou graag zien dat deze zorgplicht ook expliciet wordt opgenomen in het besluit. Wel is er een monitoringsplicht vastgelegd. In de nota van toelichting staat dat de gemeente (jaarlijks) moet monitoren of de uitvoering van het omgevingsplan volgens planning verloopt, zoals de voortgang van de aanleg van de energie-infrastructuur. Daarvoor moeten in het omgevingsplan regels worden opgenomen over de monitoring. Daarbij lijkt de monitoring zich toe te spitsen op de vraag of er voldoende zekerheid is dat gebouweigenaren, die stilzwijgend hebben gekozen voor de collectieve optie, voor de einddatum zijn aangesloten. Daarnaast zal de monitoring zich richten op de gebouweigenaren die gekozen hebben voor het gelijkwaardig alternatief. De ACM vindt het ook van belang dat de gemeente weet of gebouweigenaren de juiste maatregelen hebben genomen bijvoorbeeld met betrekking tot isolatie en op tijd klaar zijn voor de overgang op een andere bron. Een bewoner, waarvan het huis niet geïsoleerd is, komt

bij de overgang van gas op lage-temperatuurwarmte in de kou te zitten. Daarbij gaat de zorg van de ACM vooral uit naar huurders in de particuliere sector en appartementseigenaren in een VVE die op dit moment alleen een rechterlijke machtiging kunnen vragen als de particuliere verhuurder of de VVE niet meewerkt bij de aanpassingen van een gebouw en woningen.

Om dit te voorkomen is het van belang dat de gemeente ook dit proces monitort en dat de gemeente vanuit een zorgplicht gebouweigenaren begeleidt bij de keuzes die zij moeten maken. Dit kan bijvoorbeeld via het collectief uitvoeren van maatregelen zoals isolatie onder regie van de gemeente. Speciale aandacht moet ook uitgaan naar gebouweigenaren en huurders in kwetsbare posities. Voor de bescherming van huishoudens in kwetsbare posities wordt in de nota van toelichting het volgende aangegeven: *"Een gemeente kan er – als onderdeel van de stappen die de gemeente zet om zorg te dragen dat niemand in de kou komt te zitten – voor kiezen om de redelijke termijn te laten eindigen tussen 1 april en 1 oktober om te voorkomen dat het transport van gas in het stookseizoen wordt beëindigd."* Dit betreft echter een optie voor de gemeente, die ook niet opgenomen is in de artikelen van het besluit. Het zou volgens de ACM goed zijn als een dergelijke bepaling ter bescherming van kwetsbare consumenten ook in een artikel van het besluit zelf wordt opgenomen en niet alleen in de toelichting.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA
bestuurslid