



Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S. Th. M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Cc per e-mail aan:

Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken, de heer A.F. Gaastra en
Directeur Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken, mevrouw S.I.S.
Teunissen

Den Haag, 28 april 2025

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : DGKE-DE / 98093126
Ons kenmerk : ACM/UIT/645926
Contactpersoon : [VERTROUWELIJK] | [VERTROUWELIJK]@acm.nl | [VERTROUWELIJK]
Onderwerp : ACM/25/194575 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets tweede nota van
wijziging Wet collectieve warmte

Geachte mevrouw Hermans,

U heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op de tweede nota van wijziging van de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). Deze nota van wijziging (hierna: het wetsvoorstel) wijzigt de Wcw op een aantal onderwerpen. Zo bevat het wetsvoorstel regels over meeterkenning en garanties van oorsprong, waarbij beoogd is om het regime in de Wcw in lijn te brengen met de Energiewet. Daarnaast bevat het wetsvoorstel regels over het vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) van het warmtenet en de overige activa van het aangewezen warmtebedrijf.

De ACM acht de wijzigingen van de Wcw in dit wetsvoorstel niet uitvoerbaar dan nadat het wetsvoorstel wordt aangevuld met regels over het bepalen van de GAW. Zo ontbreekt een kapstokbepaling voor nadere uitwerking van de reikwijdte van deze taak in lagere regelgeving. Ook moet de ACM eerst een methode kunnen vaststellen waaruit blijkt hoe de GAW tot stand komt. Het wetsvoorstel bevat hier nog geen grondslag voor. De ACM merkt daarnaast op dat de taak van het bepalen van de GAW gepaard gaat met forse uitvoeringskosten. Dit komt onder meer vanwege de specialistische kennis en expertise die vereist is voor het uitvoeren van deze taak, zoals technische experts en financieel experts die bekend zijn met de waardering van activa in de warmtesector. Deze expertise is niet zonder meer beschikbaar binnen de ACM. Zonder hiervoor de benodigde extra middelen toegekend te krijgen, acht de ACM het wetsvoorstel niet uitvoerbaar.

Verder is het nodig om de regels rondom meeterkenning te verbeteren. Zo moet het voorstel worden aangevuld met regels over het combineren van rollen van warmtebedrijven. Ook zijn er bepalingen nodig waarin de kerntaak van meetbedrijven staat, namelijk het op betrouwbare wijze meten van duurzaam geproduceerde warmte. De ACM licht dit oordeel en alle punten die gewijzigd moeten worden hieronder verder toe.

1. Regels over bepalen GAW moeten verder worden aangevuld

Het wetsvoorstel bevat regels rondom het bepalen van de GAW. De GAW is een individueel besluit per (warmte)bedrijf waarin wordt bepaald wat de regulatorische waarde van de activa is. De GAW is tevens medebepalend voor de toekomstige kostengebaseerde tarieven die de ACM moet vaststellen. De GAW werkt door in de tarieven die de ACM vaststelt en dus in de prijs die consumenten voor warmte betalen. Gelet op de toelichting bij het wetsvoorstel zal de GAW daarnaast een rol spelen bij het bepalen van de marktwaarde van het over te dragen warmtenet van een private partij naar een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Met dit wetsvoorstel wordt het moment waarop de ACM de GAW-besluiten moet nemen naar voren gehaald. Van de ACM wordt gevraagd de GAW-besluiten binnen 1 tot 2 jaar na inwerkingtreding van de Wcw te nemen. Het vaststellen van de GAW-besluiten per individueel warmtebedrijf is een omvangrijke opdracht. Het vraagt van de ACM om voor de warmtenetten van de aangewezen warmtebedrijven een afzonderlijk onderzoek uit te voeren naar de specifieke activa en de afschrijvingswaarde daarvan. Dit betekent concreet dat de ACM voor ca. 35 warmtenetten en bijbehorende warmtebronnen een afzonderlijk waarderingsonderzoek moet doen. Waarbij de ACM tientallen bedrijfsbezoeken zal moeten afleggen om de volledige activa-administratie, de netten en de bronnen van het warmtebedrijf te bekijken, te controleren en te beoordelen. Dat vereist de inzet van schaarse deskundigen die in staat zijn om te beoordelen wat de technische staat is van de activa en in hoeverre de duurzaamheidseisen leiden tot waardevermindering van warmtebronnen die gebruik maken van fossiele brandstoffen. Om dit te realiseren doet de ACM een forse capaciteitsclaim (zie verder hoofdstuk 4). De beoogde middelen zijn nodig om met deels eigen en deels externe capaciteit, een goed beeld te krijgen van de (technische aspecten van de) activa.

Om het wetsvoorstel te kunnen uitvoeren is het daarnaast nodig om de regels rondom de GAW op de volgende punten aan te passen of te verduidelijken:

1. Vul het wetsvoorstel verder aan met een kapstokartikel. In lagere regelgeving moeten in ieder geval de volgende punten worden uitgewerkt: (1) de reikwijdte en (2) een omschrijving en toewijzing van de activa en passiva. Op basis van de huidige tekst is namelijk onduidelijk om welke aangewezen warmtebedrijven het gaat en in hoeverre het gaat om *alle* activa van het warmtebedrijf, of dat het bijvoorbeeld gaat om de activa toebehorende aan een specifiek net. Ook staat nu niet duidelijk in het wetsvoorstel hoe moet worden omgegaan met de situatie waarbij de eigendom van een warmtenet of de eigendom van een deel de productie-activa niet in handen is van het aangewezen warmtebedrijf. De voorgestelde instrumenten van de ACM voortvloeiend uit de Wcw, inclusief de regulatorische accountingregels (hierna: RAR), zijn niet toereikend om dit te bepalen.
2. Verwijder uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat de ACM de methode voor het bepalen van de GAW via de RAR moet vastleggen. Het is nodig om een methodiek te hebben waaruit blijkt hoe de GAW tot stand komt. Het vastleggen van een dergelijke methode kan niet, zoals de toelichting bij het wetsvoorstel impliceert, via de RAR van de ACM. De RAR is gericht op het opvragen van informatie.
3. Vul het wetsvoorstel aan met een bevoegdheid voor de ACM om een methodebesluit vast te stellen. Het vaststellen van een apart methodebesluit door de ACM, is een zorgvuldige route, en past bij de taken en expertise van de ACM als onafhankelijke toezichthouder. In het huidige wetsvoorstel ontbreekt nu de bevoegdheid voor de ACM om een methode voor het bepalen van de GAW vast te leggen in een zelfstandig en appellabel besluit. Hierbij merkt de ACM op dat een methodebesluit vaststellen tijd kost en appellabel is waardoor de termijn van 1 tot 2 jaar niet realistisch is.
4. Pas het overgangsrecht zo aan, dat kleine collectieve systemen niet tijdelijk een aanwijzing krijgen. Op grond van het overgangsrecht voor kleine collectieve warmtesystemen in het huidige wetsvoorstel krijgen ook bestaande warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem na inwerkingtreding van de Wcw een aanwijzing. Deze warmtebedrijven vallen op dat moment onder

de definitie 'aangewezen warmtebedrijf'. Een ontheffing van het verbod op het transporteren en leveren van warmte zonder aanwijzing kan alleen door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van een desbetreffende gemeente worden verleend. Pas op het moment dat het college een dergelijke ontheffing heeft verleend valt een bestaand warmtebedrijf met een klein collectief systeem niet meer onder de definitie van aangewezen warmtebedrijf. Dit is onwenselijk, omdat dit strikt genomen kan betekenen dat de ACM voor dergelijke warmtenetten een GAW zou moeten vaststellen. Dit zou een werklast betekenen waarbij de ACM voor meer dan 100 netten de GAW zou moeten gaan bepalen. Dit maakt het wetsvoorstel zonder wijziging op dit punt onuitvoerbaar. De ACM merkt dit op in het kader van het bepalen van de GAW, maar ziet dat dit breder kan spelen wanneer verplichtingen uit de Wcw gelden voor aangewezen warmtebedrijven. Een oplossing hiervoor is om de aanwijzing en de ontheffing bij warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem samen te laten vallen. Zo kan er geen situatie ontstaan waarbij een warmtebedrijf met een klein warmtecollectief op basis van het overgangsrecht (tijdelijk) kan worden gezien als een aangewezen warmtebedrijf.

2. Verbeteringen in regels over meeterkenning nodig

De belangrijkste taken van een meetbedrijf zijn het op betrouwbare wijze meten van i) de opwek van thermische energie uit hernieuwbare bronnen en ii) de invoeding daarvan op een net. Het wetsvoorstel bevat regels over meeterkenning voor duurzame opwek en garanties van oorsprong. Zo worden er regels gesteld over erkenning van een meetbedrijf, de procedure van wijziging en intrekken van de erkenning, het overdragen van de erkenning en de rapportageverplichting van het meetbedrijf richting de ACM. Op een aantal punten is aanvulling van deze regels nodig omdat het wetsvoorstel niet volledig is of zou moeten voorzien in overgangsrecht. Het gaat hierbij om de volgende punten:

1. Neem in het wetsvoorstel regels op over het combineren van rollen voor warmtebedrijven. Momenteel kan een warmtebedrijf ook actief zijn als meetbedrijf. Het is echter niet wenselijk dat een warmtebedrijf ook een meeterkenning kan aanvragen. Omdat veel warmtebedrijven zelf ook warmte produceren, zouden zij hun eigen duurzame productie kunnen gaan meten. Hierdoor kan een ongewenste belangenverstremming ontstaan. Op basis van de gemeten duurzame productie kunnen immers garanties van oorsprong en SDE subsidie worden aangevraagd.
2. Vul het wetsvoorstel aan met verplichtingen over de kerntaak van meetbedrijven, namelijk het op betrouwbare wijze meten. In het wetsvoorstel worden slechts twee taken van het meetbedrijf genoemd, namelijk de vaststelling van de geschiktheid van de productie-installatie en de vaststelling van de geschiktheid van de meetinrichting. De kerntaak, meten, ontbreekt in het wetsvoorstel. Hierdoor kan de ACM niet ingrijpen als een meetbedrijf haar kerntaak niet goed uitvoert. Neem in ieder geval de verplichting tot het verzamelen, valideren en vaststellen van meetgegevens op in de Wcw, vergelijkbaar met de Energiewet. Daarnaast is, eveneens in lijn met de Energiewet, een Ministeriële Regeling nodig met daarin een nadere invulling aan deze taken en verplichtingen.
3. Breid de handhavinginstrumenten van de ACM uit met een bindende aanwijzing, een boete en een last onder dwangsom om handhavend te kunnen optreden indien een meetbedrijf haar verplichtingen niet nakomt. In het huidige wetsvoorstel zijn het intrekken en het wijzigen van een erkenning de enige twee handhavinginstrumenten van de ACM.
4. Voeg een overgangsregeling toe vergelijkbaar met de Energiewet waarin is opgenomen dat de nu (door TenneT) erkende meetbedrijven van elektriciteit en gas binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Wcw een aanvraag voor erkenning moeten doen bij de ACM. Meetbedrijven mogen geen werkzaamheden verrichten zonder erkenning, maar de al actieve meetbedrijven hebben onder de huidige warmtewet nog geen erkenning. Dit betekent dat op het moment dat de Wcw in werking treedt, de in de markt actieve meetbedrijven direct een meeterkenning voor warmte moeten hebben. Hiervoor is een overgangsregeling nodig.

3. Risico in uitzonderingen waarbij eigendom warmtenet bij een andere partij ligt

Verduidelijk in het wetsvoorstel waar uitzonderingen op de regel zijn opgenomen dat de eigendom van het warmtenet bij het warmtebedrijf ligt. Uitgangspunt van de Wcw is dat het warmtebedrijf (aangewezen of ontheffing) integraal verantwoordelijk is voor een efficiënte (betaalbare) en betrouwbare warmtelevering binnen een specifieke warmtekavel of ontheffingsgebied. Vanwege deze integrale verantwoordelijkheid is het van belang dat het warmtebedrijf beslissingen kan nemen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van zijn taken en in voldoende mate zelfstandig kan opereren. Voor een warmtebedrijf is het beschikken over alle activa dus van groot belang. In de Wcw is daarom ook de regel opgenomen dat het warmtebedrijf beschikt over de eigendom van het warmtenet waarop zijn taken betrekking hebben. In het wetsvoorstel is een aantal uitzonderingen op deze regel opgenomen. De ACM ziet met name een risico in de uitzondering waarbij bestaande situaties worden gerespecteerd. Het gaat hier om bestaande situaties waarbij de eigendom van het warmtenet niet in handen is van het aangewezen warmtebedrijf of de ontheffinghouder, maar in handen is van een derde partij. Dergelijke constructies hebben mogelijk nadelige gevolgen voor de mate waarin de consument is beschermd. Deze derde partij valt namelijk volledig buiten het toezicht van de ACM, waardoor de ACM geen mogelijkheden ziet om het naleven van wettelijke normen die normaliter gelden voor warmtebedrijven, af te dwingen. Op dit punt is verduidelijking van het wetsvoorstel noodzakelijk. Zo zou de wet moeten verduidelijken welke zaken moeten worden geregeld in de transportovereenkomst, zodat het warmtebedrijf kan garanderen of ten minste kan afdwingen, dat aan de wettelijke normen wordt voldaan.

Leg het toezicht op het sluiten van een transportovereenkomst bij de ACM neer. In het wetsvoorstel is opgenomen dat in geval van een bovenstaande situatie de derde partij en het (aangewezen) warmtebedrijf een transportovereenkomst moeten sluiten. In het wetsvoorstel is het toezicht op deze verplichting nu ondergebracht bij het college van de desbetreffende gemeente. Dit is onwenselijk.

4. Benodigde capaciteit

Het wetsvoorstel bevat twee nieuwe taken. De ACM heeft extra middelen nodig om die taken uit te kunnen voeren. In totaal heeft de ACM een budget van 16,9 miljoen euro nodig voor beide taken, waarvan het overgrote deel, namelijk 15 miljoen euro, ziet op de taak rondom het vaststellen van de GAW besluiten. Het nemen van de GAW besluiten kort na inwerkingtreding van de Wcw is een zeer omvangrijke taak. Hiervoor heeft de ACM specifieke expertise en budget nodig. De benodigde middelen zijn deels incidenteel, bestemd voor het eenmalig en binnen een kort tijdsbestek vaststellen van de GAW besluiten van de ca. 35 bestaande warmtenetten, en deels structureel voor toekomstige netten en werkzaamheden in het kader van te verwachten juridische procedures. Ter indicatie, dit komt per individueel GAW-besluit met daarbij behorend waarderingsonderzoek neer op een budget tussen 400.000-500.000 euro. Voor de taken rondom meeterkenning heeft de ACM vanaf 2026 structureel budget nodig van 250.000 euro per jaar.

Deze claim moet worden gezien in samenhang met eerdere claims die door de ACM zijn gedaan in het kader van werkzaamheden en taken die voortvloeien uit de Wcw en waarvoor structurele middelen zullen moeten worden toegekend, bijvoorbeeld de tariefregulering. Deze claims zijn onder andere gedaan in het kader van de UHT op de Wcw en meer recentelijk in de Allocatieve Weging 2 van dit voorjaar. Deze claims zijn nog niet toegekend. In de UHT op het Bcw zal de ACM deze claims verder verfijnen, omdat de benodigde middelen voor tariefregulering sterk afhangen van keuzes die daar nog moeten worden gemaakt. Indien de wetgever besluit om het voorliggende wetsvoorstel in omvang of intensiteit aan te passen zal deze begroting moeten worden herzien.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. M.R. Leijten
bestuurslid