

Advies wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister Economische Zaken en Klimaat
B. van 't Wout
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum 10 februari 2021

Geachte heer Van 't Wout,

Bij ongedateerde brief, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Algemeen

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren, om zo uitwerking te geven aan de klimaatdoelen en de afspraken uit het Klimaatakkoord. Meer specifiek wordt met het Wetsvoorstel het volgende nagestreefd:

- Groei van collectieve warmtesystemen mogelijk maken door nieuwe spelregels
- Meer transparantie in de tariefstelling
- Aanscherpen vereisten voor leveringszekerheid
- Zeker stellen van de verduurzaming

Dit Wetsvoorstel vervangt de Warmtewet.

Hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bevat regels omtrent de besluitvorming over, de totstandkoming van, en de exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen. Een collectieve warmtevoorziening is een collectief warmtesysteem of geheel van collectieve warmtesystemen gelegen in een warmtekavel. Een collectief warmtesysteem is een systeem waarbij één of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte aan gebruikers.

De gemeente bepaalt waar en wanneer er in haar gemeente een collectief warmtesysteem als alternatief voor warmtevoorziening met behulp van aardgas mogelijk is. Hiertoe stelt het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) het desbetreffende gebied vast (het warmtekavel) en wijst hiervoor een warmtebedrijf aan. Het besluit van het college tot vaststelling, vergroting of samenvoeging van het



Raad voor de
rechtspraak

warmtekavel wordt geplaatst op de negatieve lijst van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) (artikel 14.12, onderdeel A). Het is dus niet mogelijk bezwaar of beroep in te stellen tegen een besluit tot vaststelling van het warmtekavel.

Het is in principe verboden om zonder aanwijzing van het college warmte te transporteren en te leveren. Het warmtebedrijf krijgt met de aanwijzing de exclusieve bevoegdheid binnen het warmtekavel warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers. Het krijgt de wettelijk taak om een collectieve warmtevoorziening aan te leggen, te beheren en te onderhouden. Daarnaast is dit warmtebedrijf verplicht om gebouweigenaren binnen het warmtekavel aan te sluiten, tenzij de gebouweigenaar te kennen geeft dat hij dat niet wil.

Het aangewezen warmtebedrijf is verplicht om op verzoek van het college een uitgewerkt kavelplan op te stellen. Dit kavelplan behoeft instemming van het college.

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van deze wet is gedeeltelijk belegd bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) en gedeeltelijk bij het college van de gemeente waar de collectieve warmtevoorziening zich bevindt. De toezichtsbevoegdheden van de ACM en van het college overlappen niet.

In de artikelen 9.2 tot en met 9.4 van het Wetsvoorstel zijn diverse handhavingsbevoegdheden opgenomen van de ACM, de minister en het college zoals het opleggen van een last tot bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

Rechtsbescherming

In dit Wetsvoorstel is in artikel 14.12, onderdelen B tot en met D, aangesloten bij de wijze waarop in de Warmtewet de rechtsbescherming is geregeld. Dit betekent dat tegen de besluiten genomen op grond van dit Wetsvoorstel beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) met uitzondering van handhavingsbesluiten genomen op grond van de artikelen 9.3 en 9.4. Daarvoor geldt het uitgangspunt dat hiertegen in eerste aanleg beroep open staat bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb. Dit is thans op dezelfde wijze geregeld in artikel 18 van de Warmtewet.

Ook de artikelen 11.1 en 11.2 zijn overgenomen uit de huidige Warmtewet (artikelen 23 en 24). Een representatieve organisatie wordt ingevolge artikel 11.1 geacht belanghebbende te zijn bij besluiten, niet zijnde beschikkingen, genomen op grond van deze wet.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

ADVIES

Algemeen

Het Wetsvoorstel voorziet in vrij ruime mate in open normen met een bevoegdheid om gedelegeerde regelgeving over de invulling daarvan vast te stellen. Zo is bijvoorbeeld in artikel 2.1, zevende lid, van het Wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om nadere regels te stellen. Omdat de criteria in de eerste drie leden van dit artikel veel ruimte laten voor interpretatie, verdient het uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur te bepalen dat nadere regels gesteld zullen worden. Hetzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld de artikelen 2.12, achtste lid, 2.15, derde lid, 2.16, vierde lid (temeer in verband met de sanctiebevoegdheden), 2.16a, vierde lid, 2.28, vierde lid (temeer in verband met artikel 1 van het 1^e protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden), 2.28a, vierde lid, 2.28b, vierde lid, 3.1, zesde lid, 3.2, vijfde lid, 3.6a, derde lid, 4.2, vijfde lid, 5.1, achtste lid, 5.9, negende lid, 5.10, zevende lid, 7.2, vierde lid, 7.3, zevende lid, 7.4, vierde lid, 7.6, negende lid, 7.9, zevende lid, 7.10, zesde lid, 7.11, vijfde lid, 7.14, zesde lid, 7.15, tiende lid en 14.7d, vijfde lid, van het Wetsvoorstel.

In artikel 2.1 van het Wetsvoorstel is wel een regeling opgenomen voor gemeentegrens-overschrijdende kavels maar niet voor provinciegrens-overschrijdende kavels, terwijl die situatie niet slechts theoretisch is. Dit geldt ook voor het bepaalde in artikel 5.1 van het Wetsvoorstel. De Raad adviseert om alsnog een dergelijke regeling in het Wetsvoorstel op te nemen.

In de artikelen 2.33, derde lid en 3.1, derde lid, wordt gesproken over *een significant negatief effect*. De Raad merkt op dat uit de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) onvoldoende blijkt wat hieronder wordt verstaan terwijl dit begrip de reikwijdte van de wettelijke bepaling begrenst. De Raad adviseert om dit begrip alsnog in de MvT te verduidelijken.

Handhaving

De ACM kan ingevolge artikel 9.3, eerste lid, van het Wetsvoorstel bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen waarvoor haar op grond van artikel 9.1, eerste lid, het toezicht op de naleving is opgedragen de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Het tweede artikellid bepaalt dat de ACM in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.9, vierde lid, en 2.10, vierde lid, 5.7, vierde lid, 5.8, vierde lid, de overtreder een last onder bestuursdwang kan opleggen. Nu deze artikelliden elkaar gedeeltelijk overlappen, adviseert de Raad de onderlinge verhouding hiertussen in de MvT nader te verduidelijken.

Rechtsbescherming

Volgens het Wetsvoorstel komen aan het warmtebedrijf en aan de warmtetransportbeheerder wettelijke taken toe. In de MvT wordt niet nader ingegaan op de vraag of het warmtebedrijf en de warmtetransportbeheerder in dat geval als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb (b-orgaan) moeten worden aangemerkt, en welke juridische gevolgen dit voor hen (bijvoorbeeld toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur) maar ook voor belanghebbenden met zich mee zal brengen. De Raad adviseert aan het voorgaande aandacht te besteden in de MvT.



Raad voor de
rechtspraak

Tegen de vaststelling, vergroting en samenvoeging van een warmtekavel staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Tegelijkertijd is wel voorstelbaar dat met name tegen een vergroting bezwaar kan bestaan van andere warmtebedrijven. De Raad adviseert aan de positie van deze andere warmtebedrijven in de MvT aandacht te besteden alsmede aan de vraag of het toch niet wenselijk is om met het oog op die positie bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen. Het alternatief is namelijk dat er civielrechtelijk over geprocedeerd kan gaan worden, hetgeen minder wenselijk lijkt.

Concentratie

Voor de beoordeling van de keuze om de handhavingszaken in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam te concentreren, zoekt de Raad aansluiting bij het Toetsingskader wettelijke concentratie dat is vastgesteld op 21 september 2011.² In dat toetsingskader is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

De behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist,

en

* zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient

of

* gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners

of

* om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid is in de MvT³ met de voorgestelde concentratie aangesloten bij de rechtsbescherming zoals deze in de Warmtewet is geregeld. De Raad kan zich vinden in deze keuze gelet op de bestaande deskundigheid met deze materie bij de rechtbank Rotterdam. Daarbij betreft het tamelijk technische materie die een zekere mate van specialisatie vereist.

Uw Ministerie verwacht een toename van de werklast voor de rechterlijke organisatie omdat het Wetsvoorstel een groter aantal besluiten zal genereren dan thans onder de Warmtewet.⁴ De Raad sluit zich aan bij deze conclusie, maar verwacht niet dat deze stijging wat betreft de handhavingszaken de in het toetsingskader genoemde aantal van 100 zaken per jaar zal overtreffen. Gezien het voorgaande kan de Raad zich vinden in de in het Wetsvoorstel voorgestelde concentratie.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Die gevolgen zijn naar verwachting substantieel en bedragen in financiële zin ongeveer € 415.000 per jaar. Hieronder is dit toegelicht.

Toelichting

Het Wetsvoorstel leidt per saldo tot meer en nieuwe soorten besluiten van gemeenten, minister en ACM (zie noot 4). Daarnaast bevat het Wetsvoorstel nieuwe en deels vage begrippen Tegen deze besluiten staat beroep in eerste en enige aanleg open bij het CBb. Omdat het veel verschillende besluiten zijn waarvoor ook nog expertise moet worden

² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>

³ Zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 30

⁴ Zie MvT, blz. 80



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

opgebouwd, hetgeen extra beroepsgevoelig is, verwacht de Raad ongeveer 50 extra zaken per jaar bij het CBb.

Tegen handhavingsbesluiten op grond van de artikelen 9.3 en 9.4 van het Wetsvoorstel staat beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb. In de MvT (zie noot 4) staat hierover dat de aangescherpte afbakening van rollen en verantwoordelijkheden naar verwachting zal leiden tot effectiever toezicht en een grotere nalevingsbereidheid. Dit heeft een positief effect op het aantal gerechtelijke procedures, aldus de MvT, en waar mogelijk wordt een dergelijke procedure of handhaving voorkomen door de mogelijkheid van geschilbeslechting. De Raad verwacht daarom een jaarlijks slechts een beperkte toename van 20 zaken bij de rechtbank Rotterdam, waarvan naar verwachting de helft in hoger beroep gaat. Deze zaken zijn vanwege het vaak technische karakter ingewikkelder dan een gemiddelde zaak.

Samenvattend

De Raad verwacht ongeveer 20 extra zaken bij de rechtbank Rotterdam. Die zaken zijn bewerkelijker dan een gemiddelde bestuursrechtzaak. Daarnaast verwacht de Raad in totaal 60 extra zaken bij het CBb: 50 in eerste aanleg en 10 handhavingszaken in hoger beroep. In financiële zin betekent dat jaarlijks ongeveer € 415.000 extra kosten voor de Rechtspraak.

Totale werklastconsequenties

	Structureel
Kosten rechtbank Rotterdam	79.220
Kosten CBb	336.000
Totale effect wetsvoorstel	415.220

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus

Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- De Raad merkt op dat artikel 9.3, derde lid, handhaving uitsluit van alle bepalingen van het eerste lid terwijl uit de MvT volgt dat dit lid alleen betrekking heeft op een overtreding van artikel 2.16 van het Wetsvoorstel. Hetzelfde geldt overigens ook ten aanzien van het bepaalde in artikel 9.4, tweede lid, ten opzichte van het eerste lid van dit artikel. Geadviseerd wordt om de formulering van beide artikellieden aan te passen.
- De Raad mist in artikel 9.5 van het Wetsvoorstel de bevoegdheid van de ACM om een persoon aan te wijzen die opdrachten kan geven aan een warmtebedrijf. Verder adviseert de Raad in het Wetsvoorstel te regelen onder wiens verantwoordelijkheid die persoon handelt en wie aansprakelijk is voor eventuele onrechtmatigheden van die persoon.