

Vergaderjaar 2010–2011

32 839

Wijziging van de Warmtewet in verband met enkele aanpassingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 april 2011 en het nader rapport d.d. 30 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2011, no.11.000277, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Warmtewet in verband met enkele aanpassingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een novelle, die het wetsvoorstel van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet) (hierna: het wetsvoorstel Warmtewet)² wijzigt. In verband daarmee strekt het wetsvoorstel tevens tot wijziging van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie.³

De novelle wordt voorgesteld naar aanleiding van een discussie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de toezegging van de minister van Economische Zaken (thans: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) aan die Kamer om te komen met een voorstel tot wijziging van het wetsvoorstel Warmtewet.⁴ De novelle strekt tot vereenvoudiging van de Warmtewet en verbetering van de uitvoerbaarheid van die wet. Daartoe wordt de reikwijdte van de wet beperkt tot afnemers van warmte met een aansluiting van maximaal 100 kilowatt en wordt het tariefstelsel aangepast. Voorts wordt de noodprocedure herzien, vervalt de terugwerkende kracht van de prijsregulering, wordt de verplichting opgenomen om een zogenoemde slimme meter ter beschikking te stellen en worden wijzigingen ten behoeve van uitvoering en handhaving, alsmede enkele wetstechnische wijzigingen doorgevoerd. Het oorspronkelijke doel van het wetsvoorstel Warmtewet, te weten de bescherming van degenen die van de levering van warmte afhankelijk zijn, wijzigt niet.

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

² Kamerstukken I 2007/08, 29 048, A.

³ Wet van 26 februari 2011, Stb. 2011, 114, zoals gewijzigd bij wet van 26 februari 2011, Stb. 2011, 115.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 29 048, nr. 51.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de prijsregulering, de slimme warmtemeters, de noodprocedure en de geschillenbeslechting. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari 2011, nr. 11.000277, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 april 2011, nr. W15.11.0024/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Prijsregulering

Met het wetsvoorstel Warmtewet wordt onder meer beoogd verbruikers te beschermen tegen te hoge prijzen voor de levering van warmte. Het voorziet daartoe in een tariefstelsel, waaraan terugwerkende kracht is toegekend tot 1 januari 2007. Naar aanleiding van een door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) verricht onderzoek naar de effecten van het voorgestelde tariefstelsel¹, waaruit naar voren is gekomen dat de verwachte effecten van de voorgestelde prijsreguleringssystematiek niet worden bereikt, wordt het tariefstelsel in de voorgestelde novelle aangepast en vervalt de terugwerkende kracht. Anders dan het wetsvoorstel Warmtewet, hanteert de novelle niet zowel een redelijke prijs als een maximumprijs voor de levering van warmte, maar is daarin de structureel toezicht door de NMa op de rendementen van warmteleveranciers om zicht te houden op eventuele overwinsten bij warmteleveranciers. Indien deze rendementenmonitor daartoe aanleiding geeft, kan de NMa met het meer dan redelijk geachte rendement rekening houden bij de vaststelling van toekomstige tarieven door als compensatie een korting toe te passen. Deze rendementstoets met correctiemogelijkheid is opgenomen in artikel II van het wetsvoorstel.

De aanpassing van het tariefstelsel heeft tot doel de complexiteit van het stelsel te verminderen en daarbij tevens recht te doen aan de oorspronkelijke uitgangspunten van het wetsvoorstel Warmtewet. Een van die uitgangspunten is het voorkomen van overwinsten bij warmteleveranciers. De Afdeling onderkent het belang van vereenvoudiging van het tariefstelsel, maar maakt de volgende opmerkingen over de in artikel II geregelde rendementstoets en de inwerkingtreding daarvan.

a. Voorbereiding

De voorgestelde rendementstoets zorgt er volgens de toelichting voor dat adequaat kan worden ingegrepen, indien blijkt dat warmteleveranciers te hoge rendementen behalen. Het is daarmee een effectieve waarborg voor het tegengaan van overwinsten van leveranciers, aldus de toelichting. Aangezien uit onderzoek is gebleken dat warmteleveranciers lagere rendementen behalen dan redelijk wordt geacht, bestaat op dit moment geen aanleiding voor een dergelijk ingrijpen. Nu de rendementstoets niettemin in artikel II is opgenomen, moet het ervoor worden gehouden dat de noodzaak van deze regeling voor de regering vaststaat.² Blijkens de toelichting zal de regeling echter nog niet in werking treden, zodat eerst op basis van de gegevens uit de rendementenmonitor kan worden onderzocht hoe de rendementstoets moet worden vormgegeven.

¹ Rapport van de Raad van Bestuur van de NMa van 6 mei 2010: Onderzoek effect Warmtewet op warmteprijs en bedrijfsrendement (Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 29 048, nr. 49).

² Zie aanwijzing 6, onderdeel 1, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin staat dat tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen alleen wordt besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.

Nu de toelichting vermeldt dat er de nodige tijd mee gemoeid zal zijn om op basis van de gegevens van de rendementsmonitor te onderzoeken hoe de rendementstoets moet worden ingericht, ligt het niet voor de hand die toets thans reeds in het wetsvoorstel op te nemen.

De Afdeling merkt voorts op dat niet alleen over de vormgeving van de rendementstoets onduidelijkheid bestaat. Over de effectiviteit van die toets en de uitvoeringslasten bestaat evenmin duidelijkheid. De NMa heeft voor deze aspecten aandacht gevraagd in haar brief van 9 december 2010, waarin de resultaten van de door haar verrichte uitvoerings- en handhavingstoets zijn vermeld. Zij wijst erop dat het nieuwe tariefstelsel in potentie een complex en niet transparant systeem is op het moment dat door tariefcorrectie individuele tarieven tot stand zullen komen. Daarmee is het de vraag of met de rendementstoets het gestelde doel – de vermindering van de complexiteit van het tariefstelsel – kan worden bereikt. Ook wijst de NMa erop dat het vaststellen van een individuele correctiefactor per leverancier gepaard zal gaan met hoge uitvoeringslasten voor zowel de NMa als de betrokken leveranciers. De toelichting gaat hier niet inhoudelijk op in, maar stelt dat hieruit kan worden afgeleid dat de NMa het standpunt van de regering deelt dat eerst alleen de rendementsmonitor moet worden ingevoerd, alvorens het zwaardere instrument van de toets in te zetten.

Uit het vorenstaande kan worden opgemaakt dat het bij de voorbereiding van een wettelijke regeling vereiste onderzoek niet, althans niet volledig is verricht.¹ Over de noodzaak, de effectiviteit en de uitvoeringslasten bestaat onvoldoende duidelijkheid om nu al met een wettelijke regeling te komen. Dat de inwerkingtreding bij koninklijk besluit op een later tijdstip kan worden gesteld, maakt dat niet anders. De afweging of een wettelijke regeling nodig is, wordt niet gemaakt in het kader van een koninklijk besluit over haar inwerkingtreding, maar in het kader van haar vaststelling, door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

De Afdeling adviseert artikel II te schrappen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Inwerkingtreding

Artikel IV van het wetsvoorstel regelt dat het koninklijk besluit waarbij het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II wordt bepaald, niet eerder in werking treedt dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. De keuze voor deze voorhangprocedure wordt in de toelichting niet gemotiveerd.

Parlementaire betrokkenheid bij het bepalen van het moment van inwerkingtreding van een wettelijke bepaling is opmerkelijk. De Afdeling wijst erop dat het parlement reeds betrokken is bij de totstandkoming van een wettelijke bepaling. Na vaststelling van de wet door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk², is het aan de regering om het tijdstip van inwerkingtreding vast te stellen, indien die bevoegdheid aan haar is gedelegeerd. Daarbij houdt zij rekening met omstandigheden die voor een goede uitvoering van de vastgestelde wet van belang zijn, zoals de mogelijkheid voor uitvoeringsorganen en andere bij de regeling betrokkenen om zich tijdig op de regeling in te stellen³, en met bijvoorbeeld de samenloop tussen verschillende wetsvoorstellen die onderling samenhangen. De Afdeling ziet geen grond voor formele betrokkenheid van het parlement bij die beslissing.

¹ Gewezen wordt op aanwijzingen 6, 7 en 9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Artikel 81 van de Grondwet.

³ Aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling adviseert de in artikel IV voorgestelde voorhangprocedure te schrappen.

c. Delegatie aan minister

In het voorgestelde artikel II worden aan artikel 7 van de Warmtewet drie leden toegevoegd. Het voorgestelde tweede lid geeft de NMa de bevoegdheid om een correctiefactor op toekomstige tarieven toe te passen indien het rendement van de leverancier hoger is dan het door de NMa vast te stellen redelijke rendement. Het voorgestelde derde lid schrijft voor dat de NMa periodiek toetst of het rendement van een vergunninghouder hoger is dan het door haar vast te stellen redelijke rendement. Ingevolge het voorgestelde vierde lid worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld ter uitvoering van deze leden, waarbij in ieder geval regels worden gesteld over:

- a. de elementen en wijze van berekenen van het rendement van een leverancier;*
- b. de vaststelling van het redelijke rendement;*
- c. de wijze waarop en de periode waarin wordt verdisconteerd.*

De Afdeling merkt op dat van delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹

Bij de voorgestelde delegatiebepaling gaat het niet alleen om de uitwerking van details van de rendementstoets, maar om wezenlijke keuzes ten aanzien van die toets en de correctiemogelijkheid, die ingrijpend is. Zo wordt bijvoorbeeld de invulling van het begrip «redelijk rendement» overgelaten aan de minister. Voorts zou bij de beoordeling van de rendementen door de NMa rekening moeten worden gehouden met het eigen vermogen van de leverancier. Die beoordeling zou daartoe nader geclausuleerd kunnen worden door in de wet te regelen dat de NMa een minimum eigen vermogenseis dient te hanteren. Aan de andere vereisten voor delegatie aan de minister wordt evenmin voldaan.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen en voor zover nodig te voorzien in een grondslag voor regeling bij algemene maatregel van bestuur.

d. Plaats in het wetsvoorstel

Artikel I van het wetsvoorstel is de novelle, die strekt tot wijziging van het wetsvoorstel Warmtewet. Daarin wordt de in te voeren rendementsmonitor geregeld. Onduidelijk is waarom de rendementstoets in artikel II van het wetsvoorstel wordt vormgegeven als een afzonderlijke wijziging van de Warmtewet. Voor zover die keuze verband houdt met de voorgenomen latere inwerkingtreding van de rendementstoets, wijst de Afdeling op het voorgestelde artikel 45. Daarin wordt geregeld dat de artikelen van de Warmtewet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹ Zie Aanwijzing 26, onderdeel 1, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

1. Prijsregulering

De Raad uit in zijn advies bedenkingen tegen de rendementstoets. Belangrijkste punten van kritiek zijn de noodzaak tot het thans opnemen van de toets, de vormgeving van de toets en de daarmee samenhangende toename van de complexiteit.

Ten aanzien van de noodzakelijkheid van de toets zij opgemerkt dat door de toets in combinatie met de rendementsmonitor adequaat kan worden ingegrepen indien blijkt dat warmteleveranciers te hoge rendementen maken. Daarmee is het allereerst een effectieve waarborg voor het tegengaan van overwinsten van leveranciers. Daarnaast is bij de uitwerking van deze wijzigingswet vastgehouden aan de oorspronkelijke uitgangspunten van de Warmtewet, omdat deze in een eerder stadium uitgebreid zijn bediscussieerd in de Kamer. Het bij deze gelegenheid in het geheel niet opnemen van een effectieve waarborg doet in onevenredige mate afbreuk aan de door de initiatiefnemers gehanteerde uitgangspunten.

De wijze waarop de toets in de wet vorm is gegeven, is onderwerp geweest van uitgebreide analyse en discussie met de NMa en wordt door de NMa gedragen. Deze wettelijke bepalingen staan op zichzelf en zijn toepasbaar. Daarbij zij opgemerkt dat voor leveranciers met meerdere warmtenetten de rendementstoets zich zal richten op de gehele portfolio van leverancier en dat de rendementen van individuele warmtenetten bezien zullen worden in relatie tot de looptijd van het project. Daarmee vermindert de complexiteit ten opzichte van de situatie met zowel een maximumprijs als een redelijke prijs per net, inclusief de daarmee gepaard gaande pooling, aanzienlijk. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies op bovengenoemde punten aangevuld.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is er eveneens voor gekozen om de nadere uitwerking van de rendementstoets geheel aan de NMa te laten. Dit vindt zijn weerslag in artikel 7, vierde lid, waarin is bepaald dat de NMa bij beleidsregel regels zal stellen over de elementen en wijze van berekenen van het rendement van een leverancier, de vaststelling van het redelijk rendement, en de wijze waarop en de periode waarin verdisconteerd wordt. De onafhankelijkheid en specifieke deskundigheid van de NMa zijn hiervoor van doorslaggevend belang geweest. De monitor levert informatie aan de NMa om hier een goede invulling aan te geven. Naast de aanpassing in het wetsvoorstel is de memorie van toelichting op dit punt eveneens aangevuld.

Ten slotte zijn, naar aanleiding van het advies van de Raad, nog enkele aanpassingen gedaan. De toets is opgenomen op een andere plaats in het wetsvoorstel; het is verplaatst van artikel II naar artikel 7, tweede tot en met vierde lid. Het besluit tot inwerkingtreding wordt, anders de Raad adviseerde, toch voorgehangen. De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inwerkingtreding van de toets wordt van belang geacht. De toelichting is op dit punt wel aangevuld.

2. Slimme warmtemeters

Het voorgestelde artikel 8 van de novelle bevat een regeling over het ter beschikking stellen van een individuele warmtemeter, die het actuele warmteverbruik kan weergeven en die informatie kan geven over de tijd waarin sprake was van daadwerkelijk gebruik. Dit is de zogenoemde slimme warmtemeter. De regeling vormt de implementatie van artikel 13 van richtlijn 2006/32/EG,¹ voor zover deze het warmteverbruik betreft.

¹ Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PB L 114 van 27 april 2006, blz. 64).

In november 2010 heeft de Tweede Kamer de motie Jansen¹ aanvaard, waarin de regering wordt verzocht bij de eerstvolgende wijziging van de Warmtewet met een voorstel te komen om de privacy- en security-eisen van slimme warmtemeters gelijk te stellen aan het privacy- en security-regime dat van toepassing is op slimme elektriciteits- en gasmeters. Deze motie kwam in de plaats van het amendement van het lid Jansen op de novelle energie-efficiëntie², dat op verzoek van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie was ingetrokken. De minister deed daarbij de toezegging op deze kwestie terug te komen bij de behandeling van de wijziging van de Warmtewet.³

Volgens de toelichting op het wetsvoorstel⁴ worden naar aanleiding van de motie Jansen de eisen die in artikel 2 van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie aan warmtemeters zijn gesteld, opgenomen in artikel 8 van de Warmtewet. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerkingen.

a. Bescherming persoonlijke levenssfeer

Met de novelle wordt geen uitvoering gegeven aan de motie Jansen, althans daarvan blijkt niet. Het tweede lid van artikel 8 bevat weliswaar een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de eisen waaraan een slimme warmtemeter ten minste moet voldoen, doch onder die eisen vallen niet zonder meer de door het lid Jansen beoogde regels omtrent de beveiliging, verwerking en verstrekking van gegevens die op afstand kunnen worden afgelezen. Voor zover die bepaling wel zo moet worden begrepen dat daaronder tevens de in de motie bedoelde privacy- en security-eisen vallen, is de delegatie in ieder geval niet voldoende concreet en nauwkeurig begrensd.⁵ Belangrijker is echter dat de slimme warmtemeter lijkt te worden ingevoerd, zonder dat een goed beeld bestaat van de mogelijkheden om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen. De Afdeling wijst in dat verband op artikel 26ac, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 13c, tweede lid, van de Gaswet⁶, waarin met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt bepaald dat meetgegevens niet op afstand mogen worden afgelezen indien de afnemer hierom verzoekt.⁷ Een vergelijkbare bepaling komt in de novelle niet voor, maar was door de indiener van het amendement en de motie wel beoogd. De toelichting motiveert die keuze niet. Voorts beperken de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet het aantal gegevens dat verstrekt moet en verzameld kan worden en wordt in die wetten geregeld wat met de aldus verzamelde gegevens mag gebeuren. De novelle bevat dergelijke bepalingen niet.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen en daarin toereikende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer op te nemen. Daartoe behoort, voor zover nodig, een met het oog op die bescherming nauwkeurig begrensde delegatiebepaling.

b. Weigering slimme warmtemeter

Uit de tekst van het voorgestelde artikel 8, alsmede uit de geschiedenis van de totstandkoming daarvan⁸, maakt de Afdeling op dat de gebruiker een door de leverancier ter beschikking gestelde slimme warmtemeter niet hoeft te accepteren. Niet geregeld wordt echter wat de gevolgen zijn als een gebruiker een aangeboden slimme warmtemeter weigert. Gewezen wordt op artikel 26ad, tiende lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 13d, tiende lid, van de Gaswet, waarin is geregeld dat een afnemer een slimme meter kan weigeren, in welk geval hem een niet op afstand uitleesbare meter ter beschikking wordt gesteld.⁹

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 373, nr. 10.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 373, nr. 8.

³ Handelingen Tweede Kamer 2010/11 nr. 17, blz. 19.

⁴ Paragraaf 2.4.

⁵ Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Deze bepalingen zijn aan de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet toegevoegd bij wet van 26 februari 2011 (Stb. 2011, 131).

⁷ Wet van 26 februari 2011 tot wijziging van de Wet houdende wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt (Stb. 2011, 131).

⁸ In het voorgestelde artikel 8 wordt artikel 2 van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie opgenomen, voor zover dat artikel betrekking heeft op warmte. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van die wet volgt dat geen verplichting bestaat om mee te werken aan de plaatsing van een op afstand uitleesbare meter (Kamerstukken II 2009/10, 32 373, nr. 3).

⁹ Wet van 26 februari 2011, Stb. 2011, 131.

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

c. Tarieven

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2006/32/EG zorgt de lidstaat ervoor dat eindafnemers van elektriciteit, aardgas, stadsverwarming en/of stadskoelingen en warm water voor huishoudelijke doeleinden tegen concurrerende prijzen de beschikking krijgen over individuele meters. Deze richtlijnbevestiging wordt thans op twee verschillende manieren uitgewerkt. In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt bepaald dat de tarieven voor de slimme meters bij ministeriële regeling worden vastgesteld.¹ De Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden vastgesteld over de tarieven voor slimme meters.² Het wetsvoorstel introduceert een derde variant. Het voorgestelde artikel 8 schrijft voor dat de leverancier van warmte redelijke tarieven voor slimme meters hanteert. De Afdeling mist in de toelichting een verklaring voor deze andere uitwerking van artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2006/32/EG. In dat verband verdient de handhaving van de vage norm «redelijke tarieven» de aandacht, aangezien de NMa wordt belast met toezicht en handhaving. Het wetsvoorstel geeft geen indicatie hoe die norm moet worden ingevuld.

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

2. Slimme warmtemeters

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het voorstel aangepast en zijn in artikel 8, derde en vierde lid, de relevante elementen toegevoegd. Daarbij gaat het om de mogelijkheid om een slimme warmtemeter te weigeren en om de mogelijkheid om als verbruiker met een slimme warmtemeter de leverancier te verzoeken om niet op afstand uit te lezen.

3. Noodprocedure

De novelle wijzigt de in het wetsvoorstel Warmtewet opgenomen noodprocedure, die van toepassing is in het geval een warmteleverancier of producent niet aan zijn wettelijke verplichtingen kan voldoen. De bevoegdheid om de leverancier opdracht te geven voorzieningen te treffen indien hij in onvoldoende mate kan leveren, evenals de bevoegdheid bestuursdwang aan te zeggen indien niet aan de opdracht wordt voldaan, wordt thans aan de minister, in plaats van aan de NMa, toegekend.³ De Afdeling begrijpt die keuze. Deze roept echter wel de vraag op hoe deze bevoegdheden van de minister zich verhouden tot de in de artikelen 17 en 18 aan de NMa toegekende bevoegdheden om bindende aanwijzingen te geven in verband met de naleving van de wet en een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de wet.

De Afdeling adviseert deze bevoegdheden van de minister en de NMa op elkaar af te stemmen.

3. Noodprocedure

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting de relatie tussen de bevoegdheden van de minister en die van de NMa verduidelijkt. De bevoegdheden van de minister oefent hij slechts uit in het kader van de noodprocedure. De NMa houdt de

¹ Artikel 26ad, vijfde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 13d, vijfde lid, van de Gaswet (Stb. 2011, 130).

² Artikel 2, tweede lid, onder b (Stb. 2011, 114).

³ Het voorgestelde artikel 12b, tweede en derde lid.

algemene bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen als bedoeld in artikel 17.

4. Geschilbeslechting

Het voorgestelde artikel 3, tweede lid, van de novelle regelt dat in een overeenkomst tot levering van warmte wordt bepaald dat, onverminderd de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, verbruikers geschillen die voortvloeien uit de desbetreffende overeenkomst kunnen voorleggen aan een onafhankelijke geschillencommissie. Blijkens de toelichting is dit conform de regeling bij gas en elektriciteit.¹ De Afdeling begrijpt dat hiermee wordt bedoeld op de Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet.² Zij stelt echter vast dat artikel 6 van die ministeriële regeling eisen aan de geschillenprocedure stelt, die, hoewel de artikelsgewijze toelichting anders doet vermoeden, niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het gaat daarbij om de eisen dat die procedure snel, transparant, eenvoudig en goedkoop dient te zijn en dat geschillen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moeten worden beslecht, zo nodig door middel van een systeem van terugbetaling of vergoedingen. Evenmin bevat het wetsvoorstel het in de artikelen 2 en 3 van de regeling opgenomen voorschrift dat de overeenkomst de wijze waarop geschillenprocedures aanhangig kunnen worden gemaakt, vermeldt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

4. Geschilbeslechting

Naar aanleiding van het advies is artikel 3, tweede lid, in die zin aangepast dat is toegevoegd dat de geschillenprocedure snel, transparant, eenvoudig en goedkoop dient te zijn. Ook is toegevoegd dat de overeenkomst moet vermelden op welke wijze geschillenprocedures aanhangig kunnen worden gemaakt. De toelichting is op dit punt eveneens aangepast.

5. Overige opmerkingen

a. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is een – nieuwe – internetconsultatie gehouden. De toelichting vermeldt dit niet.

Blijkens het kabinetsstandpunt over internetconsultatie³ en de brief van de Minister van Justitie van 8 juli 2010⁴ geldt als voorwaarde voor een goede uitvoering van internetconsultatie dat in de toelichting bij het voorstel wordt ingegaan op de resultaten van de consultatie en, in hoofdlijnen, tot welke veranderingen de consultatie heeft geleid. Gelet hierop adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen met een paragraaf over de internetconsultatie.

b. Het voorgestelde artikel 1, onderdeel k, van de novelle definieert het begrip representatieve organisatie als volgt: een rechtspersoon die de belangen vertegenwoordigt van producenten, leveranciers of verbruikers in de warmtesector. Anders dan in het wetsvoorstel Warmtewet wordt niet bepaald dat een representatieve organisatie wordt aangewezen bij ministeriële regeling.

Blijkens de toelichting is de regering van oordeel dat bij de beoordeling of een organisatie een representatieve organisatie is, een aantal criteria een rol speelt.⁵ Deze hebben betrekking op de statuten, de omvang van de groep vertegenwoordigden en het vertegenwoordigde belang in de markt.

¹ Paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting.

² Regeling van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2004, nr. WJZ 4 043 743 (Stcrt. 2004, nr. 132).

³ Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

⁵ Paragraaf 3 van de toelichting.

De Afdeling merkt op dat met het vermelden van bedoelde criteria kennelijk wordt beoogd de groep representatieve organisaties te beperken. Nu de criteria echter niet in de wet, maar alleen in de toelichting zijn opgenomen, wordt dat doel niet bereikt.¹ Vooral niet omdat daarmee de toegang tot de rechter² en de inspraakmogelijkheden³ zouden worden beperkt. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen, indien wordt beoogd de in de toelichting vermelde criteria te laten gelden.

c. In artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel Warmtewet wordt geregeld dat betaling van een schuld van een verbruiker kan worden gevorderd binnen twee jaar nadat de vordering opeisbaar is geworden. In artikel 3, zevende lid, van het wetsvoorstel Warmtewet wordt geregeld dat de ministeriële regeling over de afsluiting van een verbruiker van de levering van warmte niet eerder wordt vastgesteld dan nadat leveranciers en consumentenorganisaties zijn gehoord. Beide bepalingen zijn in de novelle komen te vervallen. Dit wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Nu de bepalingen door beide kamers der Staten-Generaal zijn aanvaard, adviseert de Afdeling de toelichting op dit punt aan te vullen.

d. Artikel III van het wetsvoorstel wijzigt de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie in verband met de verplaatsing van de regeling over de slimme warmtemeter van die wet naar de Warmtewet. Ingevolge het voorgestelde artikel IV treedt artikel III de dag na plaatsing in het Staatsblad in werking. Op die dag treedt de Warmtewet mogelijk nog niet in werking, aangezien het tijdstip van inwerkingtreding van die wet bij koninklijk besluit wordt bepaald. Gelet hierop adviseert de Afdeling om artikel III eveneens in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

5. Overige opmerkingen

Ten aanzien van de overige opmerkingen van de Raad van State kan worden opgemerkt dat deze zijn overgenomen, op het punt van de representatieve organisaties na. Op dit punt is aansluiting gezocht bij de naar tevredenheid functionerende systematiek van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998.

6. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

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

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

*De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen*

¹ Weliswaar kan in de praktijk met de in de toelichting gegeven criteria rekening worden gehouden, maar ingevolge aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is het niet de bedoeling de toelichting te gebruiken voor nadere omlijning van in de wet voorkomende termen of begrippen.

² Artikelen 23 en 24 van het wetsvoorstel Warmtewet.

³ Artikel 26, zesde lid, van het wetsvoorstel Warmtewet.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.11.0024/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel I, onderdeel B, in artikel 2, derde lid, tot uitdrukking brengen dat de leverancier zich moet onthouden van ongerechtvaardigd onderscheid, niet van elk onderscheid tussen verbruikers.
- Artikel I, onderdeel B, in artikel 5, tweede lid, onder d, «GJ» vervangen door: gigajoule.
- Artikel I, onderdeel B, in artikel 5, derde lid, tweede volzin, voor de duidelijkheid de passage «geldt de maximumprijs» vervangen door: geldt de laatst vastgestelde maximumprijs.
- Artikel I, onderdeel B, in artikel 12c, eerste lid, tweede volzin, voor «artikel 5» invoegen: Artikel 2, tweede lid, en. Zie artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel Warmtewet, dat verwijst naar artikel 5, derde lid, welke bepaling overeenkomt met artikel 2, tweede lid, van de novelle.
- In artikel I, onderdeel F, artikel 18 voor de duidelijkheid splitsen in twee artikelen; één over het opleggen van een last onder dwangsom en één over het opleggen van een bestuurlijke boete.
- In artikel II in de aanhef van het vierde lid van artikel 7 «leden drie en vier» vervangen door: leden twee en drie.