



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

Den Haag, 13 mei 2022

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk : DGKE-E / 22149023
Ons kenmerk : ACM/UIT/576273
Contactpersoon :
Onderwerp : ACM/22/177873

Geachte heer Jetten,

Bij brief van 7 april 2022 heeft u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op de Wet tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie). We spreken hierna over “het wetsvoorstel”. Het wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid om lokale regels op te stellen voor de warmtetransitie van gas naar duurzame alternatieven in de gebouwde omgeving. Op basis hiervan kunnen gemeenten bepalen dat gas in een gebied is uitgesloten als warmtevoorziening voor gebouwen. Dit betekent feitelijk dat de netbeheerders deze gebouwen van het gas gaan afsluiten. Het wetsvoorstel is daarmee het sluitstuk van de zogenoemde wijkgerichte aanpak.

De ACM heeft onderzocht of het wetsvoorstel haar in staat stelt om effectief op te treden als onafhankelijke toezichthouder en regulerende instantie op de energiemarkt. Daarvoor zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

1. De inhoud van het wetsvoorstel, dat de ACM uitvoert of waarop de ACM toezicht houdt, draagt bij aan een goed werkende energiemarkt met een voor iedereen toegankelijke, duurzame en betaalbare energievoorziening.
2. Het wetsvoorstel plaatst de ACM in de positie om effectief op te treden bij de uitvoering van of het toezicht op het wetsvoorstel. Dat vraagt om duidelijke regels en definities en om toereikende bevoegdheden voor de ACM om naleving zo nodig af te dwingen, consumenten te beschermen en netbeheerders te reguleren.

In deze brief beschrijft de ACM de resultaten van haar toetsing aan deze twee randvoorwaarden. De toetsing heeft zich met name gericht op de wijzigingen in de Gaswet. Op de naleving van (de wijzigingen van) de Omgevingswet en de nog op te stellen AMvB daaronder, waarin de waarborgen voor de bewoners en gebouwdeigenaren vorm zullen krijgen, houdt de ACM geen toezicht. Vanuit het oogpunt van

bescherming van de consument, in hun hoedanigheid als bewoner en/of gebouweigenaar, vindt de ACM de nadere invulling van deze waarborgen echter van groot belang. De ACM ziet met name het risico dat gebouweigenaren en bewoners niet op tijd klaar zullen zijn voor de afsluiting van het gas en op dat moment hun woningen niet goed kunnen verwarmen. De ACM vindt het daarvoor van groot belang dat gemeenten voldoende effectieve middelen en instrumenten in handen krijgen om er voor te zorgen dat iedereen de noodzakelijke woningaanpassingen kan doen binnen de gestelde termijn in het omgevingsplan. De ACM zal dan ook als toezichthouder op de naleving van consumentenregels een advies uitbrengen op de AMvB onder de Omgevingswet, waarin deze waarborgen verder worden vormgegeven. Dit voornemen is door de ACM afgestemd met de contactpersoon bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De ACM is positief over het wetsvoorstel en de doelen die het wetsvoorstel nastreeft. De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel vragen we u een aantal uitgangspunten en begrippen, die genoemd worden in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT), in het wetsvoorstel zelf op te nemen. Het gaat daarbij om de volgende uitgangspunten:

- Afnemers gaan pas van het gas af als het alternatief met voldoende capaciteit beschikbaar is.
- De verwijdertaak van gasnetten en aansluitingen wordt expliciet toegevoegd aan de taken van de netbeheerders.
- De begrippen “gebouw” en “milieubelastende activiteiten” worden gedefinieerd.
- De gemeenten krijgen een meldplicht voor het register dat de ACM moet bijhouden van de wijken die van het gas afgaan.
- De consument moet, als hij van het gas afgaat, beschermd zijn bij de beëindiging van de aansluit- en transportovereenkomst en de leveringsovereenkomst van gas.

De ACM meent dat deze uitgangspunten dusdanig belangrijk zijn voor een effectief toezicht en de bescherming van de consument dat deze geborgd moeten worden in de wet.

Tot slot merkt de ACM op dat het wetsvoorstel niet los kan worden gezien van de andere wetten die de warmtetransitie in de wijkgerichte aanpak mogelijk moeten maken, te weten de Wet Collectieve Warmtevoorziening, de Energiewet en de Omgevingswet. Deze drie wetsvoorstellen zijn nog niet in werking getreden. Tevens worden in de AMvB onder de Omgevingswet belangrijke waarborgen opgenomen. Voor een effectief toezicht en de bescherming van de consument acht de ACM het van belang dat deze wetten en onderliggende regels eerder of gelijk met het wetsvoorstel, of in ieder geval zo snel mogelijk na het wetsvoorstel in werking treden.

1. Opmerkingen bij de wijziging van de Gaswet (artikel I)

Alleen van het gas af als het alternatief met voldoende capaciteit beschikbaar is

In de MvT staat het uitgangspunt beschreven dat pas kan worden besloten om van het gas af te gaan in een bepaald gebied, als zeker is dat er een alternatieve warmtevoorziening beschikbaar is met voldoende capaciteit. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor de bescherming van afnemers, dat volgens de ACM wettelijk geborgd zou moeten worden en niet alleen benoemd in de MvT. We verzoeken u daarom dit uitgangspunt als wettelijke bepaling in de Gaswet op te nemen, bijvoorbeeld in het nieuwe artikel 62a. Voor consumentenbescherming is het van belang dat in de wet bepaald wordt dat de ACM de bevoegdheid heeft om te toetsen of de gemeente zich aan deze norm heeft gehouden en zo niet, de gemeente kan opdragen de norm alsnog te betrekken in haar besluitvorming. Een sanctiebevoegdheid in de zin van artikel 60ad Gaswet is daarvoor niet nodig.

Toevoegen verwijderaak gasnetten en aansluitingen

In de MvT wordt opgemerkt dat onder de wettelijke taak van de netbeheerders om gasnetten in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid waarborgt, ook het grootschalig verwijderen van gasnetten en aansluitingen wordt begrepen. Het op initiatief van de gemeente verwijderen van gasnetten en gasaansluitingen kan volgens de MvT binnen de huidige afbakening van de taken gezien worden als onderdeel van de onderhouds- en ontwikkeltaak van de netbeheerder. Aangezien het grootschalig verwijderen van gasnetten en gasaansluitingen bij de totstandkoming van de Gaswet nooit is beoogd als onderdeel van deze taken, heeft het de uitdrukkelijke voorkeur van de ACM om duidelijkheidshalve het verwijderen van gasnetten en gasaansluitingen expliciet toe te voegen aan de wettelijke taken van netbeheerder in de Gaswet.¹ Dit is in het belang van de rechtszekerheid en kan mogelijke toekomstige geschillen voorkomen.

Definiëren begrippen gebouw en milieubelastende activiteiten

In het voorgestelde artikel 10, negende lid, Gaswet wordt verwezen naar de begrippen “gebouwen” en “milieubelastende activiteiten”. Deze begrippen zijn niet gedefinieerd en worden in de Gaswet niet gebruikt. We verzoeken u de definities van deze begrippen in het wetvoorstel op te nemen of te verduidelijken, bijvoorbeeld door in de Gaswet te verwijzen naar de vindplaats van de definities in de Omgevingswet.

Mogelijkheid voor voorziening verwijderkosten gasnetten en – aansluitingen in tariefregulering

Het wetsvoorstel regelt dat de ACM kan besluiten om een voorziening te maken binnen haar tariefregulering voor de (efficiënte) verwijderkosten van gasnetten en aansluitingen. Aangezien het gaat om een zogenaamde “kan-bepaling”, is deze volgens de ACM in lijn met de Europese onafhankelijkheidseisen, zoals uitgewerkt in de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 2 september 2021 in de zaak Europese Commissie tegen Duitsland (ECLI:EU:C:2021:662). Het wetsvoorstel schrijft geen voorziening voor; deze keuze is terecht aan de ACM gelaten. In de MvT wordt echter in detail beschreven hoe de voorziening vormgegeven zou moeten worden. Het is in het licht van de voornoemde uitspraak van het Europese Hof van Justitie aan de ACM en niet aan de wetgever om te bepalen hoe een eventuele voorziening eruit komt te zien. De ACM verzoekt u daarom om de MvT zo aan te passen dat geen voorschot wordt genomen op de eventuele invulling van de voorziening. Verder wijst de ACM erop dat het wetsvoorstel haar de mogelijkheid geeft om een beleidsregel vast te stellen over de gepastheid van een eventuele voorziening en de doelmatigheid van de verwijderkosten. De mogelijkheid van de beleidsregel kan volgens de ACM geschrapt worden, omdat de ACM deze keuze kan maken en motiveren binnen haar tariefregulering, bijvoorbeeld in het methodebesluit. Een aparte beleidsregel is hiervoor niet nodig.

Meldplicht gemeenten opnemen voor gasregister ACM

In het wetsvoorstel is in artikel I onder A opgenomen dat de ACM een openbaar register bijhoudt met de wijken waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat daar geen gas meer mag worden gebruikt. Deze taak is een uitbreiding van het bestaande gasregister, waarin door de ACM wordt bijgehouden waar de netbeheerders de taak hebben om nieuwe gasaansluitingen te realiseren en waar niet. De ACM voorziet geen uitvoeringsproblemen bij de uitbreiding van deze taak zolang, vergelijkbaar met het artikel 10, achtste lid, Gaswet, wordt vastgelegd dat de gemeenten een meldplicht krijgen bij de ACM voor vastgestelde en/of gewijzigde omgevingsplannen op basis waarvan de gasaansluit- en transportplicht komt te vervallen en/of wijzigt. Daarnaast wijst de ACM erop het wetsvoorstel de verwijzing naar artikel 12b, eerste lid, onderdeel f, Gaswet schrapt bij het gasregister. Hierdoor worden gebieden die op basis van deze grond zijn

¹ Zie vergelijkbaar de opmerking van de ACM bij artikel 3.25, eerste lid, in de [bijlage](#) van de UHT op de Energiewet (p. 107).

uitgezonderd van de gasaansluitplicht niet meer opgenomen binnen het gasregister. De ACM verzoekt u dit nader te motiveren, als dit inderdaad zo bedoeld is.

Opzeggen aansluit- en transportovereenkomst gas

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat gasnetbeheerders de aansluit- en transportovereenkomsten (hierna: ATO) met gasafnemers opzeggen in gebieden waar op basis van een omgevingsplan geen gas meer gebruikt mag worden. De ACM is positief over het voorstel dat het opzeggen van de ATO bij de netbeheerder en niet bij de consument ligt, omdat het voor de consument in de praktijk niet mogelijk is om het exacte moment van het einde van de levering van gas in de gaten te houden. Planningen voor de aanleg van een warmtenet of verzwaring van het elektriciteitsnet kunnen immers uitlopen en consumenten hebben daarop geen invloed. De ACM acht het van belang dat afnemers geen last ondervinden van de opzegging van de ATO of het nalaten hiervan door de gasnetbeheerders bij de beëindiging van gas en dat onduidelijkheden hierover worden voorkomen. De ACM heeft daarom bij de opzegging van de ATO door de gasnetbeheerders enkele aandachtspunten. Allereerst wil de ACM meegeven dat het aangaan van de ATO met de afnemers op basis van artikel 52b van de Gaswet via de leverancier verloopt. De beëindiging van de ATO door de gasnetbeheerders zal, net als het aangaan daarvan op basis van het wettelijk voorgeschreven leveranciersmodel, door de leverancier moeten worden gecommuniceerd aan de klant. Het is immers de leverancier die voor contractwijzigingen bij levering en transport centraal het contact met de klant onderhoudt. Ten tweede geeft de ACM mee dat duidelijk moet zijn dat afnemers niet gebonden blijven aan (betalings)verplichtingen wanneer de gasafname is gestopt maar de opzegging van de ATO door de gasnetbeheerders nog niet gerealiseerd is. Ten derde moeten gasafnemers indien gewenst uiteraard hun ATO uit eigen beweging eerder kunnen opzeggen.

Onduidelijkheid over de positie consument bij beëindigen van gascontracten

De contactpersonen van uw Ministerie hebben aangegeven dat de leverancier de leveringsovereenkomst moet opzeggen op de datum in het omgevingsplan waarop het gas is uitgesloten als warmtevoorziening voor gebouwen, maar dat de verwachting is dat de meeste bewoners al voor deze datum van het gas af zijn. In dat laatste geval moeten consumenten zelf de leveringscontracten opzeggen. Zoals bovenstaand bij de ATO is aangegeven, is het voor de consument in de praktijk lastig om het exacte moment van het einde van de levering van gas in de gaten te houden. Voorstelbaar is dat de consument opzegt op de aangegeven datum, maar dat hij kort daarvoor te horen krijgt dat door onvoorziene omstandigheden de beëindiging van de gaslevering een week wordt uitgesteld. Opnieuw een contract aangaan in zulke situaties is voor consumenten lastig. De ACM acht het ook hierbij van belang dat afnemers geen last ondervinden van de opzegging van hun leveringscontracten en dat zij op dit punt ontzorgd worden met een overstapservice. Dit kan bijvoorbeeld met een machtiging van het warmtebedrijf om bij de daadwerkelijke aansluiting op het warmtenet, het leveringscontract voor gas op dat moment op te zeggen. De ACM verzoekt u om hiervoor een nadere toelichting in de MvT op te nemen, die als leidraad voor marktpartijen kan dienen.

Verder geeft u in de MvT aan dat leveranciers bij het aangaan van contracten het bovengenoemde openbare register bij de ACM moeten raadplegen, om te voorkomen dat er gascontracten worden afgesloten die later eindigen dan de datum van de afsluiting van het gas. De ACM verzoekt u om deze verantwoordelijkheid van de leverancier expliciet op te nemen in het wetsvoorstel. Dit is ook in het belang van de leverancier. Als er geen kostendekkende opzegvergoeding in rekening kan worden gebracht, kan de leverancier economische schade leiden als contracten met een bepaalde duur voortijdig moeten worden opgezegd.

Als de bewoners in de wijkgerichte aanpak eerder van het gas afgaan dan de einddatum in het omgevingsplan en daarom de leveringsovereenkomst zelf opzeggen, kan er sprake zijn van een opzegvergoeding die bij de bewoner in rekening wordt gebracht door de leverancier. De ACM vraagt u om bij het opstellen van de Ministeriële Regeling over de hoogte van de opzegvergoedingen onder artikel 2.17 van de concept Energiewet mee te nemen wat bij de afsluiting van gas een redelijke opzegvergoeding is.

2. Opmerkingen bij de wijziging van Omgevingswet

De gasafsluiting moet omkleed worden met waarborgen voor gebouweigenaren en huurders. Deze waarborgen zullen volgens de MvT nader worden uitgewerkt in een AMvB en in algemene instructieregels. De ACM heeft in de paper “Waarborgen voor consumenten in de wijkgerichte aanpak”², waaraan ook gerefereerd wordt in de MvT, haar visie gegeven op de noodzakelijke waarborgen voor consumentenbescherming, betaalbaarheid en keuzevrijheid in de warmtetransitie. Zoals aangegeven in de inleiding is de ACM voornemens vanuit deze visie een advies uit te brengen op de AMvB. Onderstaand gaan we vooruitlopend op dat advies in op twee punten die in de MvT voor de ACM onduidelijk zijn.

Tijdige informatievoorziening over de planning van de wijkgerichte aanpak

De gebouweigenaar moet voldoende tijd hebben om de benodigde investeringen te doen voor de warmtetransitie. Zij moeten daarom zo vroeg mogelijk in het proces informatie krijgen over de stappen en bindende beslismomenten in de wijkgerichte aanpak en over de toekomstige nieuwe warmtevoorziening. In het Klimaatakkoord is een termijn van 8 jaar genoemd tussen het besluit (omgevingsplan) van de gemeenteraad en de daadwerkelijke overstap naar een duurzaam alternatief. In de MvT is aangegeven dat de 8 jaar een richtlijn is voor een redelijke termijn. De gemeenteraad kan bij de vaststelling van het omgevingsplan kiezen voor een kortere of langere termijn. De ACM wil er op wijzen dat bij een kortere of langere periode dan 8 jaar de belangen van gebouweigenaren en huurders voorop moeten staan en geborgd moeten zijn. Bij de gemeenteraad kunnen immers andere belangen een rol spelen die het tempo van de verduurzaming bepalen, zoals de planning van andere noodzakelijke investeringen in een wijk (bijvoorbeeld met betrekking tot infrastructuur) en het behalen van CO₂-doelstellingen. De ACM zou dan ook willen zien dat de termijn in het omgevingsplan of indien beschikbaar het uitvoeringsplan *moet* worden onderbouwd vanuit het belang van de gebouweigenaren en huurders.

Daarnaast staat in de MvT dat het warmteprogramma door de gemeente wordt geconcretiseerd in een uitvoeringsplan. In het uitvoeringsplan beschrijft de gemeente onder andere welke alternatieve energievoorziening in de wijk gekozen wordt, wanneer de wijk (op termijn) van het aardgas gaat, welke maatregelen getroffen zullen worden in de wijk om gebouwen te verduurzamen en wat de minimale isolatie is die nodig is om over te kunnen stappen op het duurzaam alternatief. Met deze keuzes wordt concreet gemaakt welke stappen worden gezet in de betreffende wijken. De ACM vindt het daarom van belang dat bewoners en gebouweigenaren ook kennis kunnen nemen van dit uitvoeringsplan, zodat ze meer tijd hebben om zich voor te bereiden op de warmtetransitie.

Vergoeding schade

Op basis van artikel 14, derde lid, Grondwet, alsmede artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 17 van het EU-handvest is bepaald dat bij beperking van het eigendomsrecht een recht op nadeelcompensatie en schadevergoeding ontstaat. Het wetsvoorstel geeft aan dat echter niet bij alle schade, die mogelijk te relateren is aan de gevolgen van het aanwijzen van een

² ACM, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/paper-waarborgen-voor-consumenten-de-wijkgerichte-aanpak>, 2021

gebied waar gas als warmtevoorziening wordt uitgesloten, recht op het vergoeden van schade ontstaat. De ACM wil vragen dit punt nader te verduidelijken. De wet zal niet alle details voor alle gevallen kunnen weergeven, maar zou wel richtlijnen moeten geven die helpen bij het bepalen van de vraag of schade het gevolg is van de aanwijzing of niet. De MvT stelt in onderdeel 4.6.2 dat schade voor rekening van de aanvrager blijft indien hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden. Verdere concretisering ontbreekt. De ACM heeft via ACM ConsuWijzer ook een voorlichtende taak en kan vragen krijgen over schadevergoeding van consumenten en bedrijven voor een net aangeschafte boiler/radiatoren/warmte-installatie op gas die zonder richtlijnen niet zonder meer beantwoord kunnen worden. Daarbij speelt ook dat gemeenten in zekere mate autonoom zijn in het aanmerken van wat schade is, alsmede in het vaststellen van flankerend beleid, waardoor in de ene gemeente bepaalde schade van afnemers wel voor vergoeding in aanmerking komt, maar in andere gemeenten niet. Voorstelbaar is dat dit tot procedures leidt die veel beslag zullen leggen op alle betrokken instanties, alsmede de rechterlijke macht. Zonder nadere richtlijnen ontstaat hierover onduidelijkheid en mogelijk rechtsongelijkheid.

De ACM is graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief. Hiervoor kan contact worden opgenomen met Cora Zonderland via telefoonnummer 070 722 2893.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

Drs. M.R. Leijten
bestuurslid