

ennatuurlijk

College van Burgemeester & Wethouders
De Griffier van de Raad van de gemeente Zwolle
p/a Stadskantoor, Lübeckplein 2
8017 JZ ZWOLLE

Datum: 26 februari 2021
Referentienummer: 20210226_03/SSW/jgn
Onderwerp: aanpassingen art. 2.4 lid 1 van de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) (Raadsvergadering 8 maart 2021)
Behandeld door: Suzanne Sweerman

Geachte College, geachte leden van de Raad,

Met deze brief roepen wij u op de voorgelegde wijziging van de AVOI Zwolle, die voor de Raadsvergadering van 8 maart 2021 op de agenda staat, niet door te voeren.

Het voorstel kan lopende marktontwikkelingen in het kader van de warmtetransitie in de gemeente Zwolle onnodig, gedurende een langere tijd, afremmen of zelfs hinderen. De wijziging sluit niet aan bij de concept Warmtewet 2 en de invulling van de gemeentelijke regierol daarin, over waar en wanneer warmtenetten worden aangelegd, zoals in de toelichting van het College wel wordt aangegeven. De wijziging is daarnaast niet nodig om te voorkomen dat lopende ontwikkelingen niet ingepast zouden kunnen worden in de toekomstige warmteplannen van de gemeente Zwolle. Opnemen van de voorgestelde ruime weigeringsbevoegdheid van het College is in strijd met de zorgvuldigheid en rechtszekerheid. In de bijlage lichten wij deze punten graag in meer detail toe.

Advies

Gelet op bovenstaande bezwaren dringt Ennatuurlijk er bij u op aan deze nieuwe weigeringsgrond niet op te nemen in de AVOI van de gemeente Zwolle.

Hoogachtend,

Suzanne Sweerman

Namens de Directie van Ennatuurlijk B.V.

suzanne.sweerman@ennatuurlijk.nl

Bijlage(n): 1

Bijlage: Nadere toelichting op bezwaren van aanpassingen art. 2.4. lid 1 van de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) (Raadsvergadering 8 maart 2021)

Aanleiding

Door Uw College is met nota van 2 februari 2021 een wijziging voorgesteld van art. 2.4. lid 1 van de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) van de gemeente Zwolle. Dit voorstel heeft tot doel invulling te geven aan de zorg voor passende en functionele bovengrondse en ondergrondse fysieke voorzieningen vanuit de opgave van wijk en stad.

Voorgesteld wordt om het College de bevoegdheid te geven om aan een instemmingsbesluit, vergunning of melding, voorschriften en beperkingen te verbinden, dan wel een vergunning te weigeren, in het belang van (artikel 2.4. lid 1 sub h (nieuw))

een effectieve en doelmatige invulling en uitvoering van de regierol in het kader van de warmtetransitie, waaronder tenminste wordt verstaan het zelfstandig (door de gemeente) kunnen bepalen waar wel of geen warmte (en koude)netten, –leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen voor het transport en de warmteproductie worden gerealiseerd.

In de toelichting van het College op dit voorstel geeft het College aan dat met de voorgestelde aanpassing in de AVOI hetzelfde wordt beoogd als het verbod dat in de nieuwe

Warmtewet wordt opgenomen nl. dat het voor een bestaand warmtebedrijf verboden is om een nieuwe warmteleiding aan te leggen, behoudens een aanwijzing van burgemeester en wethouders. De Warmtewet 2 zal, volgens deze toelichting, regelen dat een nieuw warmtenet (waaronder ook een nieuwe warmteleiding kan worden verstaan) in de gemeente slechts kan worden gerealiseerd door een bedrijf dat krachtens een publiekrechtelijke aanwijzing met een te organiseren transparante procedure van de gemeente als warmtebedrijf wordt aangewezen voor het gehele gebied, dat als warmtekavel is vastgesteld.

In de bijlage die bij het voorstel gevoegd is, staat onder meer:

“Met de voorgestelde aanpassing wordt het mogelijk aanvragen te beoordelen aan de hand van de Transitievisie Warmte en de nog op te stellen ontwikkelstrategie. Toekomstige verzoeken die een voornemen van de gemeente tot aanleg van een warmtenet in een bepaalde wijk of buurt doorkruisen, kunnen dan worden geweigerd. Per aanvraag zal worden bezien in hoeverre de toekomstige ontwikkelstrategie voor het uitfasen van aardgas vaststaat en, als dat het geval is, hoe de betrokken aanvraag in het licht daarvan moeten worden gewaardeerd. Bij de beoordeling van een aanvraag zal ook de persoon van de aanvrager worden betrokken.”

Ennatuurlijk dringt erop aan deze wijziging van de AVOI Zwolle niet door te voeren.

Ter toelichting op ons advies brengen wij het volgende onder uw aandacht:

Hoe verhoudt de voorgenomen wijziging tot de Warmtewet 2?

Op grond van artikel 2.1 van de consultatieversie van de Warmtewet 2 kan het college van burgemeester en wethouders een ‘warmtekavel’ vaststellen. Dit is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Het aangewezen gebied moet een dusdanige omvang hebben dat een collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze kan worden aangelegd en geëxploiteerd.

Het transporteren en leveren van warmte is een exclusieve bevoegdheid van het warmtebedrijf dat door het college daarvoor wordt aangewezen. Het college kan hiervoor een vergunning verlenen met een geldingsduur van tussen de 20 en 30 jaar. Zonder een dergelijke vergunning is het verboden om warmte te transporteren en leveren naar gebruikers, met uitzondering van kleine collectieve warmtesystemen (maximaal 1.500 kleinverbruikers) waarvoor een ontheffing wordt verleend.

In de toelichting bij het conceptwetsvoorstel is opgemerkt dat wordt ingezet op marktordening waarbij de gemeenten de regie voeren over waar en wanneer een collectieve warmtevoorziening wordt gerealiseerd. Deze regierol is op basis van het Klimaatakkoord aan gemeenten toebedeeld. Het aangewezen warmtebedrijf is vervolgens verantwoordelijk voor de wijze waarop de warmteaansluitingen en de duurzame warmtelevering tot stand komt.

De voorgestelde weigeringsgrond in de AVOI lijkt dus op het eerste gezicht wel aan te sluiten op artikel 2.1 van de consultatieversie van de Warmtewet 2 nu de tekst van de voorgestelde weigeringsgrond in de AVOI-gelijkenis lijkt te tonen met de redactie van artikel 2.1 van de Warmtewet 2. Dat neemt echter niet weg dat hierbij een aantal inhoudelijke bezwaren/kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de voorgestelde weigeringsgrond.

Ennatuurlijk signaleert t.a.v. dit wijzigingsvoorstel van de AVOI enkele inhoudelijke bezwaren.

a. De Warmtewet 2 verbiedt niet de aanleg van warmtenetten door anderen dan een door de gemeente aangewezen warmtebedrijf binnen een vooraf vastgesteld kavel

De Warmtewet 2 verbiedt het zonder aanwijzing of ontheffing transporteren en leveren van warmte; niet het aanleggen van warmtenetten. De relevante teksten van het concept van de Warmtewet 2 luiden op dit moment:

Artikel 2.2: *Het is verboden zonder aanwijzing ... warmte te transporteren en te leveren*

Artikel 3.1: *Het college kan ...voor een klein collectief warmtesysteem voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar een ontheffing verlenen van artikel 2.2, eerste lid, voor een in de ontheffing aangeduid gebied.*

Zodra de wet in werking treedt, gelden bepalingen omtrent de aanwijzing van bedrijven die het (exclusieve) recht (en de plicht) hebben tot transporteren en leveren alsmede over het (economisch) eigendom van en de toegang tot bestaande warmtenetten.

Meer concreet kan hier de situatie op Hanzeland genoemd worden. Om de huidige warmtebron voor het warmtenet Hanzeland (op termijn) te kunnen verduurzamen, zal vermoedelijk buiten het 'kavel' waar het bestaande warmtenet op Hanzeland is gelegen, op een duurzame warmtebron aangesloten moeten gaan worden. Het aanleggen van warmteleidingen van die bron naar dat 'kavel' is daarmee een noodzaak en een activiteit die niet strijdt met de toekomstige Warmtewet en ook mogelijk is onder de nieuwe wet ongeacht of er kavels zijn aangewezen. Mocht die toekomstige bron ook warmte beschikbaar hebben voor een of meer aanpalende 'kavels' dan is derden toegang mogelijk ongeacht wie als warmtebedrijf voor die aanpalende kavels wordt of worden aangewezen. Het kunnen weigeren van de aanleg van een dergelijke verbinding tussen een mogelijke duurzame bron en een bestaand warmteleveringsgebied is niet noodzakelijk noch gewenst. Het kunnen weigeren van een aanlegvergunning op de voorgestelde weigeringsgrond gaat daarmee veel verder dan de

Warmtewet 2 beoogt.

b. De beoogde aanpassing AVOI is prematuur

Het is naar het oordeel van Ennatuurlijk - voor zover het wel gaat om de anticipatie op de Warmtewet 2 - bovendien prematuur om vooruit te lopen op toekomstige, en daarmee onzekere, wetgeving. Naar verwachting zal de Warmtewet 2 niet vóór 2023 of misschien zelfs niet vóór 2024 inwerkingtreden. De ontwikkeling van nieuwe warmtenetten in de gemeente zou daarmee twee tot drie jaar opgehouden kunnen worden en daarmee de energietransitie in het algemeen. Bestaande en beoogde nieuwe marktinitiatieven kunnen hierdoor 'on hold' worden gezet. Dat is in strijd met het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel (zie ook c.).

c. voorgenomen weigering is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel

De regievoering van de gemeente, die de Warmtewet 2 aan gemeenten opdraagt, is gericht op het door de gemeente bepalen van het moment van aanleg en de ligging van de warmtenetten. In de toelichting in de bijlage bij het wijzigingsvoorstel lijkt de weigeringsgrond echter niet alleen te willen voorkomen dat nieuwe warmtenetten op een door de gemeente ongewenste plaats of ongewenst moment zouden kunnen worden aangelegd, maar ook dat de partij die zo'n net zou willen aanleggen niet de partij is die de gemeente mogelijk te zijner tijd zou willen aanwijzen als exclusieve transporteur en leverancier via dat net (het aan te wijzen warmtebedrijf). Daarmee is sprake van een invulling en uitvoering van de regierol in het kader van de warmtetransitie die veel verder gaat dan het belang van een weigering van de vergunning rechtvaardigt.

Uit de toelichting bij de voorgenomen wijziging lijkt te kunnen worden afgeleid dat de invulling van die regierol (t.a.v. plaats en moment van netaanleg) zal worden bepaald aan de hand van de op 14 december 2020 vastgestelde "Transitievisie warmte". In het voorgenomen artikel 2.4 lid 1 onder h van de AVOI wordt die koppeling niet gemaakt en wordt de weigeringsgrond ook niet beperkt tot die welke de Warmtewet 2 beoogt. De weigeringsgrond kan in strijd worden geacht met de rechtszekerheid en zou om die reden buiten toepassing moet blijven.

d. rem op bestaande ontwikkelingen

De voorgestelde weigeringsgrond zet een rem op reeds lopende ontwikkelingen. Met de inwerkingtreding van deze weigeringsgrond kan de vergunningverlening voor de aanleg van toekomstige en de uitbreiding van bestaande netten tot de inwerkingtreding van de Warmtewet 2 onmogelijk worden gemaakt. Dit geldt temeer als de gemeente wenst te anticiperen op een door haar zelf op te richten warmtebedrijf, omdat ook hier de nodige tijd mee gemoeid zal zijn.

e. verhouding toekomstig aan te wijzen warmtebedrijf en een vóór de Warmtewet 2 verleende vergunning tot aanleg van een warmtenet

In de reactie op de consultatieversie van de Warmtewet 2 is het probleem van exclusief gebruik en



“derden toegang” aan bod gekomen. Mede naar aanleiding daarvan voorziet het ontwerp voor de Warmtewet 2 inmiddels in een zeer uitgebreide overgangsregeling voor alle mogelijke situaties die nu al bestaan en die nog kunnen ontstaan tussen nu en de inwerkingtreding van de Warmtewet 2. Als de gemeente te zijner tijd een (andere) partij zou aanwijzen voor een ruimer kavel, waarin een inmiddels aangelegd warmtenet gelegen is, zijn hiervoor regels opgenomen die in het geval van overgangssituaties de mogelijkheden voor derden toegang verruimen. Dit is aan de orde (i) bij het vaststellen van een separaat warmtekavel of (ii) als vergroting of verkleining van een bestaand warmtekavel niet mogelijk is. De gemeente kan dan tijdelijk een warmtekavel vaststellen dat gebruik kan maken van toegang tot een ander warmtesysteem.