

betreft Reactie op internetconsultatie Besluit collectieve warmte
aan Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
van Woonbond – Bastiaan van Perlo
status Ter kennisname
datum 21 mei 2024
cc

De Woonbond heeft met interesse de dikke documenten in de internetconsultatie voor het Besluit collectieve warmte (Bcw) bestudeerd. Wij focussen daarbij op de waarborging van de belangen voor huurders. Het gaat niet alleen om toekomstige aansluitingen, maar ook om de honderdduizenden reeds aangesloten hurende huishoudens. Voor de Woonbond is het van belang dat huurders goed beschermd zijn tegen te hoge prijzen. Ze zitten immers (vaak) vast aan een monopolist. Ook lopen ze tegen te hoge kosten aan omdat het huurrecht en regelgeving over warmtetarieven niet goed op elkaar aansluiten.

In deze internetconsultatie zullen wij achtereenvolgens aan vier kwesties aandacht besteden. Ten eerste de toegankelijkheid van de meting van warmte voor de gebruiker. Dit deel van het besluit is zeker van belang voor huurders met blokverwarming, maar het gaat ook over de mogelijkheid om bij externe warmtelevering onafhankelijk actueel inzicht in het verbruik te hebben. Daarna focussen wij op het probleem dat de warmtewet één maximumtarief vaststelt ongeacht het eigenaarschap van de aangesloten woning. Daardoor worden huurders in de praktijk dubbel belast. Vervolgens adviseren wij om ook bij de op kosten gebaseerde tarieven een maximering in stellen, om te voorkomen dat de betaalbaarheid te zwaar onder druk komt. Tenslotte geven we aandacht aan de wijze waarop de afsluitbijdrage wordt bepaald.

Inleiding

In de voor de energiemarkt tumultueuze periode 2021-2023 zagen wij dat aansluiting op een warmtenet geen bescherming biedt tegen hoge prijzen op de markt voor fossiele energie. Dat de netten gevoed worden met duurzame hernieuwbare energie bleek geen prijsvoordeel met zich mee te brengen. In 2024 zijn de gemiddelde kosten voor aangesloten huishoudens zelfs nog iets gestegen ten opzicht van de kosten in 2023 onder het prijsplafond.

Bij recent aangesloten hurende huishoudens ontstond begin 2024 veel woede, omdat speciale afspraken om hen daadwerkelijk op gelijke vaste kosten te houden met hun eerdere aardgasaansluiting, domweg werden gebroken. Die speciale afspraken zijn gebaseerd op het Startmotorkader. Deze kaderafpraak is opgesteld om nieuwe aansluitingen kansrijker te maken, door een structurele weffout in de bestaande tarifiering van warmtenetten voor huurders te corrigeren. Helaas bleken woningcorporaties en warmteleveranciers daarbij de lokaal gemaakte afspraken zo te formuleren dat het risico bij de huurder bleef liggen. Vrijwel alle warmteleveranciers verhoogde hun vastrecht tot nabij het maximum en dat leiden daar tot forse sprongen in de voorgespiegelde kosten daardoor tot hun - terechte - woede.

Het gevolg is dat het draagvlak voor deze vaak duurzamere warmte zwaar onder druk staat. Dat is extra belastend, omdat voor uitrol van nieuwe warmtenetten vaak wijken beoogd worden die een groot aandeel huurders hebben. Daarom is het van extra belang te zorgen dat de beschermende werking van de Warmtenet zodanig is vormgegeven, dat ook naar het effect op huurders wordt gekeken. Dat is nu niet het geval.

1. Open data bij kostenverdelers en open poort verplichting voor warmtenetten

In paragraaf 2.5.8 van het Bcw staan regels voor het meten van het verbruik van warmte. Deze regels zijn enigszins aangescherpt en terecht, maar wij missen duidelijk regels die warmtebedrijven én meetdiensten van warmteverbruik verplichten te zorgen dat de gebruiker ook altijd en actueel kan beschikken over de data die uit de metingen volgen. Alleen artikel 2.26 lid 3 geeft een beperkte verplichting aan over transparantie richting de gebruiker. De Woonbond wil daar het volgende aan toevoegen.

1.1. Toegankelijk data bij blokverwarming

Het is wenselijk, dat de data die gemeten wordt in een warmtesysteem dat onder de Warmtewet valt openbaar gemaakt wordt. Dit moet voor alle soorten warmte toepasbaar zijn. De frequentie van de beschikbare data moet zo hoog mogelijk zijn. Het doel is om uiteindelijk ook voor deze warmtesystemen te komen tot realtime weergaven van het gemeten (relatieve) verbruik.

Dat betekent dat er gewerkt kan worden met bijvoorbeeld een OpenAPI met specificaties van endpoints. De betreffende data moeten dan beschikbaar worden gesteld op openbaar toegankelijke netwerken op die werken met breed beschikbare protocollen als REST of GraphQL. De beschikbare data dienen ook over langere tijd (zeker vijf jaar) beschikbaar te blijven. Onderdeel van de dataset moet ook zijn dat de data de basis vormt om bij kostenverdeelsystemen de collectieve basis vormt en de relevante factoren voor de verschillende meters.

Met deze data kunnen (derde) partijen de gebruikers van de warmte inzage bieden in de ontwikkeling van hun verbruik. De huidige meters zijn niet altijd geschikt om dit soort data beschikbaar te stellen of kennen een summier frequentie van uitlezing. Bij vervanging moeten meters worden gebruikt die daar wel beter voor geschikt zijn. Het gaat er dus niet om dat deze meters rechtstreek uitleesbaar zijn, maar wel dat de meetbedrijven hun data openbaar maken, zodat de gebruiker een derde partij daar toegang toe kan geven.

Dat dient ook het doel dat de data kan worden gebruikt door een derde partij, die op basis van de beschikbare data een audit uit kan voeren op de eerder gemaakte verbruiksafhankelijke afrekeningen. Deze mogelijkheid is wenselijk, omdat gebruikers die geconfronteerd worden met onnavolgbare rekeningen dan een andere partij kan inschakelen om de berekening op basis van de beschikbare data te herhalen. De afrekeningen kennen vaak een grote complexiteit en zijn daarom vaak niet transparant. Het is dan wenselijk een andere (onafhankelijke) partij dit kan controleren. Uiteraard moeten die partijen dan ook de juiste accreditaties hebben. Hiermee zijn mogelijk fouten en schrijnende situaties bij gebruikers aanzienlijk te verminderen.

1.2. Toegankelijke data bij externe warmtelevering

Daarnaast vinden wij het volstrekt logisch dat ook op de meters van alle afleversets van externe warmteleveranciers een poort beschikbaar is waarmee de gebruiker ook direct kan lezen welk actueel verbruik er gerealiseerd wordt. In die zin moeten warmtenetten dezelfde toegankelijkheid van de data hebben als huishoudens nu hebben op hun slimme meter voor het verbruik van gas en/of stroom (de P1-poort). Dat moet een ontwerp is voor alle nieuwe afleversets. Tevens moeten warmteleveranciers ook aan het CBS rapporteren hoeveel warmte zij leveren aan huishoudens. Dan kan het CBS op dezelfde manier statistieken bijhouden zoals zij dat doen met gas en stroom. Dat is een onmisbaar element in de energietransitie.

2. Gebruikers- en eigenarendeel in het vastrecht NMDA én kosten gebaseerde methode

In paragraaf 7.2 van het Bcw wordt beschreven hoe op basis van de aardgasreferentie de kosten worden bepaald die leiden tot de maximale tarieven voor het gebruiksonafhankelijk delen. Bij het bepalen van die kosten wordt niet gekeken naar de vraag waar het voordeel van de vermeden kosten

in de gassituatie terecht komen. Het besluit is blind voor het verschil tussen huurders en eigenaar-bewoners in deze situatie. Dat is een ernstige omissie die ertoe leidt dat huurders op een warmtenet structureel hogere woonlasten hebben dan met een gasaansluiting. Deze weeffout moet worden opgelost.

In artikel 7.8 van het Besluit wordt netjes uitgelegd dat vaste kosten voor een warmtenet gelijk zijn aan de Gebruikskosten bij gas minus de Gebruikskosten bij warmte ($\Delta GK = GK_g - GK_w$). In de gebruikskosten gas zitten ook de jaarlijkse kapitaal- en operationele kosten voor een CV-ketel. En daar gaat het mis, want die betaalt de huurder normaal gesproken niet gesproken niet direct, maar dit is inbegrepen in de huur. Als die kosten vervallen, dan is dat een voordeel voor de verhuurder, niet voor de huurder. Ook volgens het Woningwaarderingssysteem is er geen lagere huur in geval de warmte wordt geleverd door een externe warmteleverancier. In beide gevallen worden sinds 2019 huurwoningen gewaardeerd met 2 WWS-punten per verwarmd vertrek. Omdat de huurprijs gelijk blijft betaalt de huurder dus feitelijk dubbel voor de 'vermeden kosten'.

Op basis van de tarieven voor 2024 bedragen de in de vaste kosten verrekende vermeden ketelkosten € 473,79 op een totaal maximale vaste kosten van € 795,88. Deze kosten bepalen samen met vaste leveringskosten en de netwerkkosten voor gas de maximale vaste kosten voor een warmte-aansluiting. Die worden zelf weer verdeeld in de huur afleverset, de meetkosten en de vastrechtkosten.

De Woonbond pleit al lang voor een invoering van een gebruikersdeel en een eigenarendeel in het vastrecht. Dat pleidooi herhalen wij hier met kracht. **Splits het vastrecht op in een eigenarendeel en een gebruikersdeel.** De aansluiting op een warmtenet heeft voor de eigenaar altijd het voordeel dat deze zelf geen CV-ketel meer hoeft te onderhouden en vervangen. De functie van de afleverset is geheel gelijk aan die van een CV die normaal gesproken in de huur meegenomen wordt. Ook de aard- en nagelvaste bevestiging van de afleverset maakt duidelijk dat een deel van de installatie in feite een onroerende aanheerigheid is. Dat mag de verhuurder dan ook meenemen in de huur. Maar dan is het ook logisch dat de verhuurder de kosten - in dit geval huur afleverset en een deel van de vaste kosten - behoort te dragen.

Wij gaan ervan uit dat om dit in het besluit te verwerken er ook een aanpassing van de Wcw nodig zal zijn. In die zin overstijgt ons commentaar hier de feitelijke uitwerking in de Bcw.

Wij beseffen dat deze kosten dan bij de verhuurder komen te liggen en daardoor indirect alsnog door de huurders worden gedragen, maar wij gaan ervan uit dat als verhuurders en woningcorporaties een groter belang hebben om te onderhandelen over de aansluitkosten en de hoogte van het jaarlijkse, dit helpt om een betere uitkomst te realiseren. In de Nota van toelichting (pag. 35) wordt ook aangekondigd dat voor het onderhoudscontract er niet meer uit gegaan wordt van een all-in servicecontract, maar van het gemiddelde onderhoudscontract. Voor woningcorporaties geldt dat zij gemiddeld ook daar weer onder zitten, want zij hebben langlopende afspraken om deze kosten te minimaliseren. Dat zou dan ook meegenomen moeten worden.

Een andere optie is om het huurrecht aan te passen en te komen tot een aanpassing op de huur, maar die optie heeft altijd het nadeel dat dat ook effect heeft op de eventuele huurtoeslag. Een lagere huur kan ook leiden tot een lagere huurtoeslag. Wij menen dat huurders op een warmtenet hetzelfde recht op huurtoeslag dienen te hebben als huurders op een gasaansluiting. Hierbij gaan onze gedachten ook uit naar behoud van draagvlak voor de energietransitie. Juist ook onder bewoners met een bescheiden inkomen. Het is daarom beter het te regelen door een splitsing van het vastrecht in eigenaren- en gebruikersdeel.

Ook in de situatie dat we uiteindelijk (onbekend wanneer) de fase 1 aanpak (NMDA) gaan afbouwen en overgaan naar fase 2 (kosten gebaseerde tarieven) is het noodzakelijk om een eigenarendeel in het vastrecht te behouden. Een deel installatie zal altijd ook een onroerend aanheerigheid zijn. Voor dat

deel dient de eigenaar de directe lasten te dragen en deze behoren niet afgewenteld te kunnen worden op de individuele huurder.

3. Invoering maximaal tarief voor kosten gebaseerde methode

In dit Bcw worden nu geen uitwerkingen opgenomen van artikel 7.7 uit de Wcw om de maximale tarieven in de tweede fase te bepalen. Dat kan immers nog niet, omdat er geen berekeningen zijn die helder maken wat de werkelijke kosten van een warmtenet zijn. In die zin ontbreekt nog iedere transparantie om te kunnen inschatten wat de kosten van gebaseerde tarieven gaan worden. De aanname is dat de kostenstructuur van een warmtenet overwegend naar de vaste kosten zullen leunen (pagina 61 van de nota van toelichting). Nu al wordt ervoor gekozen die kostenstructuur niet één-op-één te volgen. De ACM krijgt het recht te differentiëren tussen gebruikers. Daar valt zeker veel voor te zeggen. In zekere zin gaat het stelsel daardoor een beetje lijken op de kostenverdeelssystemen die wij ook kennen in de blokverwarming. Ook daar is het om goede redenen mogelijk een deel van de kosten op vaste basis te verdelen. Daarbij spelen oppervlakte, ligging en andere correctiefactoren een rol.

De Woonbond pleit bij deze voor het opnemen van een bovenliggend maximaal tarief waarmee alle kosten gebaseerde tarieven worden gecapt. Voorkomen moet worden dat door de invoering van kosten op gebaseerde tarieven er situaties gaan voorkomen waarbij de betaalbaarheid ernstig geschaad wordt door het doorberekenen van hoge kosten. Door een maximering kan voorkomen worden dat netwerken worden aangelegd, waarbij het warmtebedrijf het risico van hoge kosten voor de gebruiker voor lief neemt in de wetenschap dat deze de kosten in de toekomst toch kan doorbelasten. Een onbeperkte vorm van op kosten gebaseerde tarieven brengen in een monopolistische situatie een *moral hazard* met zich mee. Begrenzen is daarom noodzakelijk bij monopolie.

Ook voor verwerking van dit commentaar zal mogelijk ook een aanpassing van de Wcw noodzakelijk zijn. Gezien de volgorde waarin Bcw en Wcw verschijnen, nemen wij ook hier de vrijheid deze opmerking hiertoe te voegen.

4. Lagere afsluitbijdrage of beter bewijs kosten

Warmtenetten met een vaste bron hebben ten opzichte van de gebruiker een monopolie. De primaire reden om de tarieven te maximeren hangen samen met deze economische relatie. Bij een monopolie geldt dat er maar één aanbieder is van een product of dienst. Het enige alternatief voor een consument is dan geen warmte afnemen en daar zelf voor zorgen. Daarom is het recht om je af te sluiten van een warmtenet een belangrijke recht. In het besluit wordt in artikel 7.2 dit recht beschreven. Daarbij wordt volgens de Nota van Toelichting de gemiddelde werkelijke kosten als basis genomen (pag. 42).

De huidige kosten van een afsluitbijdrage zijn echter schrikbarend hoog. In 2023 waren deze € 4.127 en in 2024 zijn deze opgelopen naar € 5.277 (groei van 28%). Met dergelijke afsluitbijdragen wordt het monopolie ook echt een kooi. Wij gaan hier nu niet in op de achterliggende berekening, maar merken wel op dat de werkelijke kosten voor een permanente afsluiting van het aardgasnet veel lager liggen. Daarbij maken de netwerkbedrijven onderscheid tussen laagbouw en hoogbouw. De ordegrrootte die zij als werkelijke kosten opvoeren zijn € 1.500 voor laagbouw en € 500 voor hoogbouw.

De Woonbond meent er een goede onderbouwing noodzakelijk is voor een redelijke afsluitbijdrage. Een goede consumentenbescherming tegen onredelijk hoge kosten, zeker als ook de kosten op gebaseerde tarieven worden ingevoerd, behoort ook een redelijk optie te bieden om eventueel geheel af te sluiten van een warmtenet. Op dit punt moet de Bcw een beter verhaal bieden.