
Memorie van toelichting

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Het wetsvoorstel maakt het voor verhuurder en huurder mogelijk om in het kader van het energiezuinig maken van de woning een energieprestatievergoeding aan de verhuurder overeen te komen voor een gegarandeerde energieprestatie van de woning en die gebaseerd is op de energieprestatie van die woning. Enerzijds wordt hiermee de verhuurder meer zekerheid gegeven over hetgeen hij bij een huurder als energieprestatievergoeding in redelijkheid in rekening mag brengen. Anderzijds wordt de huurder beschermd tegen een te hoge vergoeding die hij voor de geleverde energieprestatie aan zijn verhuurder moet betalen. Bijkomend voordeel hiervan is dat de verhuurder duidelijkheid krijgt over de mogelijkheden een huurprijs te realiseren onder de liberalisatiegrens, waardoor de nul-op-de-meter woningen (zo veel mogelijk) voor de doelgroep kunnen worden gerealiseerd zonder dat dit ten koste gaat van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

Aanleiding

Het kabinet heeft op 13 september 2013 met ruim 40 partijen in Nederland die actief zijn op het terrein van energiebesparing en duurzame energieopwekking het Energieakkoord voor duurzame groei gesloten. Het Energieakkoord richt zich op een reductie van 80-95% van de CO₂-uitstoot in 2050 en een aandeel van 16 procent hernieuwbare opwekking in 2023. Energiebesparing in de gebouwde omgeving is een belangrijk onderdeel van het Energieakkoord. Voor gebouwen is in het Energieakkoord afgesproken dat in 2030 wordt gestreefd naar ten minste energielabel A. Alle nieuwe gebouwen moeten volgens de richtlijn EPBD vanaf 2020 bijna-energie neutraal zijn. Hoog niveau renovatie/ renovatie naar nieuwbouwniveau (zoals nul-op-de-meter) levert een belangrijke bijdrage aan de mondiale klimaatafspraken en het bereiken van de in het Energieakkoord overeengekomen doelstellingen voor 2020 en 2030.

In de brief 'Duurzame ontwikkeling en beleid' aan de Tweede Kamer van 15 november 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 227) zijn de verschillende maatregelen met betrekking tot de verduurzaming van de gebouwde omgeving geschetst. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat burgers en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor investeringen in energiebesparende maatregelen. De rol van de Rijksoverheid is om waar nodig te faciliteren en te stimuleren en beperkende regelgeving aan te pakken. Met name op het gebied van de financiering van energiebesparende maatregelen wordt een impuls gegeven vanuit het Rijk met het revolverend fonds voor energiebesparing van woningen en een subsidie voor sociale verhuurders. Ook komen er extra middelen beschikbaar om gemeenten te ondersteunen bij hun rol om op lokaal niveau energiebesparing te stimuleren en om de eigenaren van woningen een (voorlopig) energielabel te verstrekken. Het doel hiervan is het vergroten van de bewustwording van energiebesparing. In deze brief is tevens aangegeven dat de belemmeringen in de wet- en regelgeving worden weggenomen om de realisatie van bijvoorbeeld nul-op-de-meter woningen mogelijk te maken. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan uitvoering gegeven.

Daarnaast wordt door middel van dit wetsvoorstel gestimuleerd om vooruit te lopen op Europees en Nederlands beleid om de energieprestatie van nieuwbouwwoningen per 2020 op het niveau van bijna-energie neutrale nieuwbouw te brengen. Op 19 december 2013 heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie van de leden Paulus Jansen en Monasch (Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 229) besloten om het huidige ambitieniveau op weg naar een bijna-energie neutrale nieuwbouw vanaf 2020 te handhaven en om in 2015 een tussentijdse aanscherping van de nieuwbouweisen in te voeren. Dit is conform de afspraken in het 'Lenteakkoord Energiezuinige Nieuwbouw'. Het is ook opgenomen in het Nationaal Plan Bijna-energie neutrale gebouwen dat in de zomer van 2012 naar de Europese Commissie is gestuurd. De Europese ambitie, een volledig energieneutrale gebouwde omgeving in 2050 kan niet worden bereikt zonder de grote stappen die hierboven worden geschetst. Het is belangrijk daar vroegtijdig de condities voor te scheppen zodat de markt deze beweging kan maken.

Inhoud van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om te komen tot duidelijke normen voor (ver)nieuwbouw met zeer hoge besparingsambities om zeer energiezuinige woningen zoals de nul-op-de-meter woning te realiseren. Bij nul-op-de-meter woningen gaat het om woningen waarbij energiebesparende voorzieningen zodanig worden gecombineerd met energieopwekkende voorzieningen dat het netto energiegebruik van een woning praktisch tot nul wordt gereduceerd. Het gaat daarbij om gebouwconcepten waarbij energiebesparende maatregelen en energieopwekking (en energiezuinige gebruikersapparatuur) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Indicatieve voorbeelden hiervan zijn:

- Innovatieve (productie-)technieken op het gebied van besparing, leidend tot hoge isolatiewaarden in combinatie met energieopwekking en energieopslag, zoals betonkernactivering, lage- temperatuursverwarming, bodemenergie, warmtepompen en batterijtechnologie.
- Een combinatie van energievoorziening op de eigen woning, zoals zonne-energie, zonneboilers en warmtepompen en opwekking in de directe omgeving, bijvoorbeeld lokaal opgewekte zonne-energie, bodemenergiesystemen, koude warmte opslag en/of windenergie, waarbij de lokaal opgewekte energie een directe relatie heeft met de huurder/verbruiker.
- Innovatieve technieken die meerdere functies vervullen, zoals geïntegreerde zonnepanelen in het glas en dak en betonkernactivering in de gevel.
- Modulair opgebouwde gevels met een geïntegreerd CO₂-gestuurd ventilatiesysteem met warmteterugwinning en voorzieningen voor gelijkstroom en/of wisselspanning in de gevel.
- Een extreem lage energiebehoefte van het huishouden door daarin aangebrachte zeer energiezuinige gebruiksapparatuur als een hotfill vaatwasser en hotfill wasmachine in combinatie met een zonneboiler en LED-verlichting.

Uitgegaan wordt van het reeds bestaande wettelijk onderscheid voor:

1. Woningverbetering en energiebesparende maatregelen als onderdeel van de huurprijs;
2. Energieleverende voorzieningen in de vorm van een energieprestatievergoeding als onderdeel van de nutsvoorziening;
3. Voor eventuele additioneel aangebrachte energiebesparende gebruiksapparatuur kunnen servicekosten in rekening worden gebracht.

In geval van woningverbetering kan een verhuurder zijn investeringen terugverdienen door de huurprijs te verhogen. Voor een zittend huurder bepaalt artikel 7:255 van het Burgerlijk Wetboek dat in dat geval de huurprijs vermeerderd wordt met een bedrag dat in redelijke verhouding staat tot de door de verhuurder gemaakte kosten van deze ingrepen. Bij een nieuwe huurder heeft de verhuurder de mogelijkheid een geheel nieuwe huurprijs overeen te komen, daarbij rekening houdend met zijn investeringen in de woning. In beide gevallen is van belang dat energiebesparing leidend tot een beter energielabel kan leiden tot een hogere maximale huurprijs, conform het woningwaarderingstelsel in het Besluit huurprijzen woonruimte.

De kosten voor de levering van de door de woning opgewekte energie kunnen als nutsvoorziening met een individuele meter in rekening worden gebracht op grond van artikel 7:259 van het Burgerlijk Wetboek. De vergoeding belooft het bedrag dat door de huurder en verhuurder is overeengekomen of, bij gebreke van overeenstemming, het bedrag dat in overeenstemming is met de voor de berekening daarvan geldende wettelijke voorschriften of met hetgeen als een redelijke vergoeding voor de geleverde zaken en diensten kan worden beschouwd. De verhuurder verstrekt de huurder elk jaar een - naar de soort uitgesplitst - overzicht van de in dat kalenderjaar in rekening gebrachte servicekosten. Indien de huurder en verhuurder geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over de vergoeding kan de huurder of verhuurder de huurcommissie verzoeken uitspraak daarover te doen. Er is voorzien in de mogelijkheid dat een verhuurder een voorschotbedrag voor de kosten voor nutsvoorzieningen in rekening brengt.

Deze wettelijke mogelijkheden zijn onvoldoende toegerust op gebouwconcepten van zeer energiezuinige woningen als de nul-op-de-meter woning. Deze woningen garanderen structureel een maximale netto warmtevraag en een minimale hoeveelheid opgewekte energie, waardoor de verhuurder structureel kosten heeft, ongeacht een wisselende energievraag van de huurder en een door het jaar heen wisselende energieopwekking door de woning. Een woning kan daarvoor de beschikking hebben gekregen over een combinatie van diverse energieopwek- en transformatietechnologieën, die zich niet eenduidig laten vertalen in één meter. Daarbij is de minimale energieopwekking zodanig van omvang dat daarmee gegarandeerd in de energiebehoefte kan worden voorzien van een huishouden met een profiel dat past bij de betreffende woonruimte. Het vaststellen van een vergoeding op basis van de huidige wettelijke regeling zou in een dergelijke situatie leiden tot het structureel toerekenen van praktisch gelijkblijvende exploitatiekosten aan een wisselende hoeveelheid aan de huurder geleverde hoeveelheid energie. Dat leidt tot onduidelijkheid voor de verhuurder en de huurder of de in rekening gebrachte vergoeding redelijk zou kunnen zijn.

Om deze reden wordt voorgesteld in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte de mogelijkheid om een energieprestatievergoeding overeen te komen expliciet op te nemen en te bepalen op welke wijze de huurcommissie de redelijkheid daarvan dient vast te stellen, indien verhuurder en huurder daar geen overeenstemming over kunnen bereiken en een van beiden het geschil daarover aan de huurcommissie voorlegt. De energieprestatievergoeding is een nutsvoorziening waarvoor een specifieke berekeningsmethodiek wordt gehanteerd, indien de woning aan bepaalde criteria voldoet. Artikel 7:245 van het Burgerlijk Wetboek dat bepaalt dat in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte nadere regels worden gesteld over huurprijzen en andere vergoedingen, en artikel 7:259 van het Burgerlijk Wetboek dat bepaalt dat de betalingsverplichting met betrekking tot de kosten voor de nutsvoorziening het bedrag belooft dat de verhuurder en huurder zijn overeengekomen, dan wel bij gebreke van overeenstemming het bedrag dat in overeenstemming is met de voor de berekening daarvan geldende wettelijke voorschriften of met hetgeen als een redelijke vergoeding voor de geleverde zaken en diensten kan worden beschouwd, bieden de ruimte om voor zeer energiezuinige woningen een bijzondere berekeningsmethodiek te hanteren.

Uitgangspunt is dat de vergoeding alleen mag worden overeengekomen voor woningen met een gegarandeerd lage energievraag. De voorgestelde bepaling voorziet om deze reden in het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels met betrekking tot de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid bij overeenkomst een energieprestatievergoeding af te spreken. Daarbij wordt gedacht aan criteria aan de hand waarvan zeer energiezuinige woningen kunnen worden onderscheiden van andere woningen, bestaande uit:

1. Een minimale energieprestatie, vastgesteld conform de EPG systematiek, van -0,2.
2. de maximale netto warmtevraag voor ruimteverwarming van de woning conform een vast te stellen tabel en
3. de minimale hoeveelheid opgewekte duurzame energie met behulp van aangetoonde duurzame installatietechnologie.

Bij algemene maatregel van bestuur zal verder worden bepaald wat de vergoeding ten hoogste mag bedragen. Anders dan de huidige berekeningsmethodiek voor nutsvoorzieningen, zal de vergoeding worden uitgedrukt in een vast bedrag per vierkante meter. De maximale hoogte van de energieprestatievergoeding wordt gebaseerd op de energievraag van de woning en de energetische opwekcapaciteit van die woning, in plaats van een variabel bedrag aan de hand van een individuele energiemeter. Daarmee wordt gekeken naar het structureel aanwezige vermogen om energie op te wekken en wordt de verhuurder gestimuleerd om verschillende innovatieve technieken toe te passen om te komen tot zeer energiezuinige woningen. Deze maximale vergoeding zal vooral gericht zijn op het beperken van de netto warmtevraag en minder op de lokale opwekking van duurzame energie. Om die reden is de maximale vergoeding lager als de maximale netto warmtevraag toeneemt.

Indicatief wordt gedacht aan de vaststelling van verschillende bedragen voor de verschillende situaties, zoals in de tabel hieronder geschetst. Deze bedragen zullen bij algemene maatregel van

bestuur worden vastgesteld, nadat deze door een onafhankelijk bureau zijn doorgerekend op de consequenties voor de woonlasten van de huurder.

Maximale netto warmtevraag voor ruimteverwarming [kWh/m ²]	Minimale productie duurzaam opgewekte finale energie [kWh/m ²]	Vergoeding [€/m ²]
30	40	1,4
40	45	1,2
50	50	1

Voorts zal worden voorzien in de mogelijkheid de maximumbedragen jaarlijks te indexeren op basis van de consumentenprijsindex.

Uit oogpunt van flexibiliteit is ervoor gekozen om de maximumbedragen bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Mochten deze bedragen in de praktijk onredelijk uitwerken, kunnen deze bedragen vrij snel worden bijgesteld. Dit geldt ook voor de voorwaarden waaronder de energieprestatievergoeding kan worden overeengekomen.

Aanpassing huurpunten

De thans vigerende regelgeving met betrekking tot de vaststelling van de maximale huurprijs, betekent dit bij woningen als de nul-op-de-meter woning punten worden toegekend voor label A++. De huidige berekeningmethodiek voor het energielabel leidt ertoe dat woninggebonden energieopwekking door bijvoorbeeld zonnepanelen bij deze woningen leiden tot een significant betere energieprestatie, die thans is verdisconteerd in de huurpunten. Daarmee zou de energieopwekking kunnen leiden tot een hogere huurprijs én zou deze als nutsvoorziening in rekening kunnen worden gebracht. Deze samenloop is onwenselijk. Om te voorkomen dat de woninggebonden energieopwekking zowel wordt verdisconteerd in de huurprijs (woninggebonden energie) als in de energieprestatievergoeding, zal in het Besluit huurprijzen woonruimte voor dit type woning een correctiefactor op het aantal huurpunten worden toegepast, zodat de energieopwekking voor deze woningen niet wordt verdisconteerd in het energielabel dat de basis vormt voor een huurverhoging. Dit leidt er alsdan feitelijk toe dat de huurprijs met een lager bedrag kan worden verhoogd en dat dit kan worden gecompenseerd in de overeen te komen energieprestatievergoeding.

Gevolgen voor de huurder en verhuurder

De energieprestatievergoeding is een nutsvoorziening en maakt als zodanig geen onderdeel uit van de huurprijs. De energieprestatievergoeding maakt het mogelijk dat een verhuurder structureel inzicht krijgt in de exploitatiemogelijkheden voor zeer energiezuinige woningen. Dit vergroot de mogelijkheden van verhuurders, in het bijzonder corporaties, om de exploitatiemogelijkheden te bepalen van een dergelijke woning binnen de sociale sector. Voor de regering is wel bepalend dat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn en blijven voor de doelgroep. De Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 3) voorziet hierin ondermeer door een sterkere positie van de gemeente. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een vergroting van de mogelijkheden van gemeenten om informatie op te vragen, een betere aansluiting tussen het gemeentelijke begrotingsproces en de aanlevering van informatie door de toegelaten instelling en een grotere rol voor gemeenten waar het gaat om de wenselijkheid van niet-Daeb investeringen en de invulling van de regionale schaal waarop de toegelaten instelling actief is. Uiteindelijk is het wenselijk dat dit uitmondt in controleerbare en bindende prestatieafspraken tussen de toegelaten instelling en de gemeenten waarbij elementen als de omvang van de woningvoorraad (waarbij ook verkoop en liberalisatie van woningen kunnen worden betrokken), de gewenste kwaliteit van de voorraad, de beschikbaarheid en betaalbaarheid voor bepaalde (inkomens)groepen en de gewenste verdeling tussen de Daeb en niet-Daeb taak

nadrukkelijk aan de orde kunnen komen. Het is dan ook niet nodig in dit wetsvoorstel extra maatregelen te treffen om te waarborgen dat er voldoende betaalbare woningen zijn voor de doelgroep.

Ook biedt de wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting wat betreft woningtoewijzing de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur toegelaten instellingen nadere verplichtingen op te leggen ten aanzien van het passend toewijzen van woningen aan de doelgroep, ten einde het beroep op de huurtoeslag te kunnen beperken.

Voor renovatie van bestaande woningen zal een verhuurder instemming moeten verkrijgen van de zittende huurders. Het ligt voor de hand dat huurders deze instemming bij een renovatie om tot een zeer energiezuinige woning te komen mede afhankelijk stellen van de effecten op hun woonlasten. Een huurder heeft voordeel van energiebesparing doordat hij van een relatief slechte woning met een hoge energierekening gaat naar een comfortabele en duurzame woning tegen dezelfde woonkosten. Dit voordeel bestaat uit het saldo van enerzijds een hogere huurprijs als gevolg van de woningverbetering en anderzijds een lagere energierekening. Dit voordeel kan groter zijn als een verhuurder in een keer maatregelen treft om een zeer energiezuinige woning te realiseren in plaats van in meerdere kleine stappen. Uit experimenten uitgevoerd in het kader van EnergieSprong is gebleken dat de investeringen nodig voor nul-op-de-meter woning gemiddeld gelijk kunnen zijn aan de uitgespaarde energiekosten. Dit betekent dat het voordeel voor de huurder die deze investering van zijn verhuurder krijgt doorberekend kan betekenen dat hij geen hogere woonlasten heeft dan met de oorspronkelijke woning voor renovatie. Zoals aangegeven, zal ter bescherming van de huurder bij algemene maatregel van bestuur een plafond worden vastgesteld voor de energieprestatievergoeding.

Het is voorts aan de verhuurder om jaarlijks aan te tonen dat de woning aan de eisen voldoet om de huurder een energieprestatievergoeding in rekening te kunnen brengen. Deze wijziging laat onverlet de verplichting van de verhuurder in artikel 7:259, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek om de huurder jaarlijks overzicht te verstrekken van de in dat kalenderjaar in rekening gebrachte kosten voor nutsvoorzieningen met een individuele meter en servicekosten, met vermelding van de wijze van berekening daarvan. Het ligt in de rede dat de verhuurder ter gelegenheid hiervan inzichtelijk maakt of de gegarandeerde energieprestatie is geleverd. Bij geschillen hierover kunnen zij zich wenden tot de huurcommissie. Deze zal toetsen of aan de voorwaarden om een energieprestatievergoeding overeen te komen is voldaan en of de rekening gebrachte energieprestatievergoeding niet meer bedraagt dan de maximaal in rekening te brengen energieprestatievergoeding.

Administratieve lasten

Er worden geen nieuwe informatieverplichtingen jegens de overheid in het leven geroepen. Bestaande wetgeving maakt het voor verhuurders al mogelijk om te renoveren (bijvoorbeeld om energie te besparen) en als gevolg van die renovatie de huurprijs, de servicekosten en/of de nutsvoorziening met een individuele meter te verhogen. Verhuurders maken veel gebruik van deze mogelijkheid, mede om energiebesparingsdoelen uit het Energieakkoord te behalen. Zoals hiervoor aangegeven, is het doel van de invoering van de energieprestatievergoeding dan ook niet om deze renovatie mogelijk te maken, maar om duidelijkheid te creëren tussen huurder en verhuurder over de redelijkheid van de in rekening te brengen vergoeding.

Huurders en verhuurders kunnen als gevolg van deze wetswijziging onderling een nutsvoorziening met individuele meter in de vorm van een energieprestatievergoeding afspreken. Tegenover een mogelijke stijging van de nalevingskosten die met een energieprestatievergoeding gepaard gaan, staat de daling van die kosten voor het op de gebruikelijke manier in rekening brengen van de kosten voor een nutsvoorziening met individuele meter. Om deze reden is de verwachting dat dit wetsvoorstel nagenoeg niet leidt tot een verhoging van de uitvoeringslasten van de huurcommissie.

Financiële gevolgen

Er zijn geen gevolgen voor de rijksbegroting.

Consultatie en adviezen
pm

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,