

Ministerie van Economische Zaken
(Inzake consultatie Warmtewet)

Datum
16 augustus 2016

Betreeft:
Consultatie herziening
Warmtewet

Contactpersoon
mr. drs. S.C. Welschen

Doorkiesnummer
(033) 450 73 82

E-mail
s.welschen@eigenhuis.nl

Pagina
1/9

Geachte mevrouw/heer,

Hierbij reageert Vereniging Eigen Huis op het ter consultatie voorliggende wetsvoorstel Herziening Warmtewet.

Allereerst spreekt de Vereniging haar waardering uit voor de wijze waarop het ministerie van Economische Zaken in het evaluatieproces van de wet contact heeft onderhouden met partijen en ideeën heeft getoetst en gedeeld.

Vereniging Eigen Huis heeft, samen met andere consumentenorganisaties, de afgelopen jaren diverse knelpunten gesignaleerd die voortkomen uit de huidige Warmtewet. De wet beoogde de consument te beschermen tegen het natuurlijke monopolie van warmtelevering, maar is daar helaas onvoldoende in geslaagd.

Met de herziening van de Warmtewet worden een aantal knelpunten aangepakt. De nieuwe wet lost echter het fundamentele probleem van het ontbreken van marktwerking en de daaruit voortvloeiende issues voor de consument niet op. Op het gebied van keuzevrijheid, prijs en duurzaamheid van stadsverwarming is ook in de herziening van de Warmtewet de consumentenbescherming onvoldoende geborgd. Daarnaast constateert de vereniging dat de Geschillencommissie Energie, waar de warmteverbruiker op grond van de wet naartoe kan, onvoldoende in staat is om de uit die wet voortvloeiende geschillen te beoordelen.

Vereniging Eigen Huis brengt met betrekking tot het wetsvoorstel graag de volgende punten onder de aandacht:

Prijs

NMDA

Hoewel de Warmtewet in het voorstel op verschillende punten wordt gerepareerd en verbeterd, blijft de prijs nagenoeg ongemoeid. Dat terwijl de prijs fundamenteel is: veel klachten van warmteverbruikers gaan over de prijs en er is een reële, betaalbare prijs nodig om draagvlak voor het gebruik van warmte te creëren.

Het aanpakken van enkele parameters die die prijs mede bepalen is een stap in de goede richting, maar gaat dit naar verwachting niet verhelpen. Zelfs niet als die prijs door de aanpassingen lager uitvalt. Van een significante verlaging zal namelijk bij de verandering van slechts enkele parameters geen sprake zijn.

Vereniging Eigen Huis snapt dat het complex is de prijs structureel aan te pakken, maar meent dat dat juist wel is wat zo snel mogelijk moet gebeuren. In het Evaluatierapport over de Warmtewet worden hieromtrent door Ecorys diverse bruikbare alternatieven voorgesteld, waarvoor in het herziene wetsvoorstel dus kennelijk niet gekozen is. Uit de Memorie van Toelichting (hierna: 'MvT') bij het wetsvoorstel blijkt wel dat de wetgever naar een ander soort prijsvorming toe wil, maar zou het niet verstandiger zijn een dergelijke verandering sneller in te voeren?

Ook in het evaluatierapport van Ecorys met betrekking tot de huidige Warmtewet wordt geconstateerd dat aan beide zijden van de medaille knelpunten bestaan met betrekking tot de prijs van warmte: een groot deel van de afnemers vindt warmte onvoldoende aantrekkelijk, terwijl de business case van veel warmteprojecten onvoldoende aantrekkelijk is voor warmteleveranciers. Dat roept uiteraard de vraag op of grootschalige uitrol van warmte, zoals in de Warmtevisie gepland, wel voor de hand ligt.

Keuzemogelijkheid andere tariefstelling

Bij het openen van de mogelijkheid voor leveranciers en afnemers om in onderling overleg voor de levering van warmte een andere tariefstelling te kiezen dan op basis van het wettelijke regime heeft Vereniging Eigen Huis haar twijfels. Immers, ook onder de huidige Warmtewet hadden leveranciers al de mogelijkheid om een tarief onder de maximumprijs aan te bieden, wat in de praktijk vrijwel nooit gebeurde. In het voorstel kan dit nog steeds, maar nu kunnen de tarieven voor de consument ook nog hoger uitpakken dan de maximumprijs, mits de consument maar goed is geïnformeerd.

Dat klinkt op zichzelf niet verkeerd, maar juist voor dat 'goed informeren' is Vereniging Eigen Huis enigszins huiverig. Weliswaar schrijft de MvT voor dat leveranciers volledige transparantie moeten geven, maar die transparantie wordt in de tekst van de wet niet geborgd. Mocht worden vastgehouden aan een keuzemogelijkheid die boven het maximumtarief

kan uitvallen, dan stelt de Vereniging voor om tenminste de verplichting voor de warmteleverancier om volledig transparant te zijn in de wet of bijbehorende lagere regelgeving op te nemen (inclusief een definitie van 'volledige transparantie') en daar ook een sanctie op te zetten. Te denken valt aan een met artikel 6:230 s lid 5 sub 1 BW te vergelijken sanctie: indien leverancier niet transparant is geweest, hoeft afnemer de genoten warmte niet te betalen. Dat is een strenge sanctie, maar van die transparantie hangt ook veel af.

Vereniging Eigen Huis opperde al eens de mogelijkheid van tariefdifferentiatie, maar dan wel met een heel ander uitgangspunt: geen variatie die ook boven de maximumprijs kan uitvallen, maar variatie in maximumprijzen per soort product, gedifferentieerd naar technische herkomst. Een dergelijke systematiek wordt ook in het evaluatierapport van Ecorys voorgesteld. Waarom is deze aanbeveling niet gevolgd?

Aansluitbijdrage

Het voorstel om (onder andere) de aansluitbijdrage te reguleren op basis van de daadwerkelijke kosten lijkt Vereniging Eigen Huis reëel. Wel is daarvoor nodig dat de warmteleveranciers die kosten ook inzichtelijk maken en aantonen. Wat gebeurt er als zij dit niet doen? Dat zou in de wettekst of lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt en er zou een sanctie op moeten staan.

Afleversets

Het gebruiken van de (gemiddelde) werkelijke kosten van een afleverset als maatstaf voor het vaststellen van de maximumprijs van zo'n set lijkt een goed uitgangspunt, maar dan moeten die kosten wel inzichtelijk worden gemaakt en worden onderbouwd door de warmteleveranciers. Tot nu toe heeft het daar steeds aan ontbroken.

Nog beter zou het naar de mening van Vereniging Eigen Huis zijn als een woningeigenaar een afleverset ook in eigendom zou kunnen hebben en bovendien vrije keuze zou hebben bij de aanschaf van zo'n set. Uit de MvT blijkt dat hier in verband met de veiligheid niet voor gekozen is. In de discussie over dit punt is echter nooit duidelijk geworden wat er nu precies zo onveilig is/wordt wanneer een afnemer van warmte de afleverset in eigendom zou hebben. In de MvT staat ook dat er onvoldoende zicht is op de veiligheidsrisico's. Die zouden dus op zijn minst eerst in beeld moeten worden gebracht.

Markt

Marktmodellen

In de MvT wordt gesproken over nieuwe marktmodellen. Een fundamenteel punt waar het gaat om het verbeteren van de positie van de consument. Meerdere aanbieders betekent immers keuzevrijheid voor de consument. De vereniging vindt echter de huidige ambities niet ver genoeg gaan en wil nogmaals het belang van (meer) marktwerking waar het gaat om stadsverwarming benadrukken.

Afsluiting en beëindiging leveringsovereenkomst

Uitzondering beëindigingsmogelijkheid

In de MvT wordt met betrekking tot dit punt gesteld dat een afnemer de levering van warmte tegen redelijke voorwaarden moet kunnen beëindigen en dat de kosten voor het fysiek afsluiten van de aansluiting de feitelijke kosten niet ver mogen overstijgen. Vereniging Eigen Huis is het met deze uitgangspunten van harte eens, maar meent dat deze in het voorstel zijn uitgewerkt op zodanige wijze dat dit doel niet bereikt zal worden.

Dit komt onder andere door de in het wetsvoorstel opgenomen tweede uitzondering, die op pagina 9 van de MvT als volgt is geformuleerd: *“De tweede [uitzondering] is wanneer beëindiging van de leveringsovereenkomst, en daarmee ook de levering van warmte, leidt tot aanzienlijk nadeel voor een andere gebruiker. [.....]. Beëindiging van de levering door een afnemer mag er niet toe leiden dat andere afnemers verstoken blijven van warmtelevering of hiervoor hogere kosten in rekening gebracht krijgen. Verder is voorzien in overgangsrecht voor overeenkomsten die zijn gesloten voordat deze wijziging in werking treedt. Dit overgangsrecht houdt in dat op reeds gesloten overeenkomsten het nu geldende regime van toepassing blijft.”*

Door beëindiging van de leveringsovereenkomst niet toe te staan wanneer andere afnemers hiervoor hogere kosten in rekening gebracht krijgen (pagina 9, alinea 4 MvT) en dit niet verder toe te lichten of te reguleren, wordt het recht op beëindiging van de leveringsovereenkomst een holle frase. De warmteleverancier kan immers bij het beëindigen van de leveringsovereenkomst door een afnemer op een warmtenet gemakkelijk stellen dat de kosten van dat net daarmee voor de andere afnemers hoger worden, omdat er nu een afnemer minder is over wie hij de kosten kan verdelen. Het wetsvoorstel geeft geen regels over het verplicht inzichtelijk maken van die kosten of over welk bedrag aan extra kosten nog acceptabel is aan de zijde van de leverancier. Warmteleveranciers kunnen zo dus veel te gemakkelijk de beëindiging van de leveringsovereenkomst frustreren.

Het kan ook zijn dat Vereniging Eigen Huis dit stuk in de MvT verkeerd interpreteert en dat bedoeld is om aan de leverancier de verplichting op

te leggen de kosten voor overige afnemers niet te verhogen indien een enkele afnemer zijn leveringsovereenkomst beëindigt. In dat geval behoeft deze passage in de MvT verduidelijking omdat zij voor tweeërlei uitleg vatbaar is.

Kosten beëindiging en betalen risicodekkingsbijdrage

Dat er bij het beëindigen van de leveringsovereenkomst rekening wordt gehouden met eventuele winstderving van de warmteleverancier bevreemdt Vereniging Eigen Huis: dit behoort immers tot het ondernemersrisico van de warmteleverancier. Dit risico moet theoretisch ook niet te groot worden gemaakt: slechts een bepaald percentage afnemers zal zijn leveringsovereenkomst opzeggen. Het is mogelijk bij het maken van de businesscase (vooraf dus) met dit percentage rekening te houden.

Door een risicodekkingsbijdrage toe te staan, verdwijnt bovendien de prikkel voor warmteleveranciers om eenvoudigweg zo'n goed product te leveren dat afnemers helemaal niet op *willen* zeggen.

Het kabinet gaat er met de mededeling in de MvT dat indien er een geschil over de beëindigingsbijdrage ontstaat, de afnemer beschermd wordt doordat hij hierover kan procederen, aan voorbij dat een gang naar de rechter voor een consument een dure aangelegenheid en bovendien een grote stap is. Als een consument zich bij zijn gang naar de rechter wil laten bijstaan door een juridisch adviseur, zal hij aan kosten daarvoor vaak meer kwijt zijn dan het hele bedrag van de beëindigingskosten. Leveranciers daarentegen hebben vaak zelf al juridische bijstand in huis en kunnen het zich permitteren zich gedurende een zeer lange periode afhoudend op te stellen jegens de consument, daarbij incalculerend dat de consument toch niet naar de rechter zal stappen. In de praktijk is dit al aan de orde van de dag, zo weet Vereniging Eigen Huis uit ervaring.

Overgangsrecht

Zoals het overgangsrecht nu is geformuleerd (in artikel 42 a van het wetsvoorstel), is het voor de huidige warmteverbruikers überhaupt niet mogelijk hun leveringsovereenkomst te beëindigen.

Vereniging Eigen Huis verzoekt met klem dit standpunt in heroverweging te nemen, nu het juist de huidige warmteverbruikers zijn die tegen problemen aanlopen met hun warmteleveringsovereenkomst. Niet valt in te zien waarom zij niet van hun overeenkomst af zouden kunnen en toekomstige warmteverbruikers wel.

Bovendien kan de Vereniging dit niet rijmen met hetgeen één alinea daarvoor in de MvT is vermeld, namelijk: "*Met dit wetsvoorstel wordt beoogd voor alle afnemers opzegging mogelijk te maken.*"

Vereniging Eigen Huis verzoekt daarom e.e.a. aan te passen en toe te lichten.

Geschillencommissie

Zoals gezegd geeft de MvT ten onrechte aan dat sprake is van een goede balans tussen de belangen van afnemers en leveranciers, omdat afnemers de mogelijkheid hebben bij een meningsverschil naar de rechter te stappen. Dat is juist niet het geval, omdat het voor de afnemers vaak te kostbaar is een procedure voor de rechter te voeren. Cruciaal punt is dat ook de Geschillencommissie Energie, waar de warmteverbruiker op grond van de wet naartoe kan, helaas geen uitkomst biedt om de hiervoor genoemde balans te bewerkstelligen. In de praktijk doet de commissie namelijk over veel warmtegeschillen inhoudelijk geen uitspraak. Daarvan heeft VEH legio voorbeelden. Meestal gaat het als volgt: een warmteverbruiker richt zich tot de Geschillencommissie Energie, bijvoorbeeld omdat hij vindt dat hij geen redelijke prijs voor zijn afleverset betaalt.

De Geschillencommissie zegt dat de ACM over de prijs gaat en raadt de consument aan bij de ACM een handhavingsverzoek in te dienen, wat de ACM vervolgens afwijst vanwege het ontbreken van een persoonlijk belang. Dat zou niet zo'n probleem zijn als de Geschillencommissie zich onbevoegd had verklaard om van het geschil kennis te nemen nu zij daarover kennelijk geen oordeel kan/wil geven. Echter, wat de Geschillencommissie doet, is het volgende: hoewel ze aangeeft over de inhoud niet te kunnen oordelen, wijst zij de klacht af. De consument heeft dan een bindend advies, waardoor hij niet meer naar de rechter kan, maar wat inhoudelijk geen beoordeling van zijn geschil is. De geschillencommissie onderkent dit probleem, maar heeft het nog niet kunnen oplossen. Vereniging Eigen Huis stelt voor in de Warmtewet of lagere regelgeving op te nemen dat er een gespecialiseerde Geschillencommissie Warmtelevering komt waar ook consumenten terecht kunnen. Vooralsnog is zo'n gespecialiseerde Geschillencommissie Warmtelevering er alleen voor afnemers van woningcorporaties.

Ook zou in de warmtewet of lagere regelgeving de verplichting moeten worden opgenomen dat de uitspraken van de Geschillencommissie over warmte(levering) openbaar worden gemaakt.

Duurzaamheid

Vereniging Eigen Huis vindt het positief dat in artikel 12a Warmtewet het voorschrift voor de warmteleverancier wordt opgenomen om in het jaarverslag ook informatie te geven over de duurzaamheid van de geleverde warmte, maar zij zou de regelgeving rondom duurzaamheid

liefst nog meer aangescherpt zien, zeker nu het de bedoeling is om warmte, juist vanuit duurzaamheidsoverwegingen, grootschalig te gaan uitrollen.

De Vereniging pleit er daarom voor ook criteria vast te stellen waaraan een warmtenet moet voldoen om duurzaam te zijn (zodat dit niet met het kopen van certificaten kan worden afgekocht).

Het publiceren in de jaarverslagen is niet voldoende. Hierop zal de toezichthouder streng moeten toezien en dit ook constant blijven monitoren.

Andere aandachtspunten

Reikwijdte

Zoals terecht wordt geconstateerd in de MvT bij het wetsvoorstel, veroorzaakte het feit dat VvE's onder de Warmtewet als leveranciers werden aangemerkt disproportionele administratieve lasten en extra kosten voor die VvE's. Vereniging Eigen Huis steunt daarom van harte het voorstel om VvE's uit te zonderen van de uit de huidige Warmtewet voortvloeiende (leveranciers)verplichtingen.

Waar het gaat om blokverwarming via bijvoorbeeld een gasgestookte cv-installatie die in het bezit van de VvE is, kan de Vereniging de redenering hierover in de MvT ook goed volgen.

Voor VvE's die te maken hebben met stadsverwarming ligt de situatie echter voor zover Vereniging Eigen Huis dat nu kan overzien anders. De MvT vermeldt op pagina 3: *"Verbruikers die warmte afnemen van een Vereniging van Eigenaren waar zij als eigenaar van een woon- of bedrijfsruimte in een gebouw lid van zijn, zijn niet aan te merken als de gebonden verbruiker die de wet beoogt te beschermen."*

Als een appartementencomplex een gasgestookte ketel heeft van waaruit de warmte wordt verdeeld gaat dat zeker op. De VvE kan zich dan immers in gezamenlijk overleg tot een andere gasleverancier wenden.

Maar als het een gebouw betreft dat verwarmd wordt door middel van stadsverwarming, ligt de zaak anders. In dat geval heeft de VvE immers geen invloed (gehad) op de keuze van het verwarmingssysteem. De kopers van een appartementsrecht komen doorgaans pas in beeld wanneer de keuze over aansluiting op de stadsverwarming al gemaakt is (bijvoorbeeld door de projectontwikkelaar). De wet schrijft vervolgens voor dat die kopers zich met betrekking tot het beheer van de gemeenschappelijk delen van het gebouw verenigen in een VvE, maar die VvE zal, anders dan een VvE met een gasgestookte installatie waarvan zij eigenaar is, niet meer kunnen overstappen naar een andere warmteleverancier omdat sprake is van stadsverwarming.

Vereniging Eigen Huis pleit er zeker niet voor dat deze VvE's weer leverancier worden in de zin van de Warmtewet, maar is er wel voor dat aan appartementseigenaren met stadsverwarming dezelfde bescherming tegen de monopolistische warmteleverancier krijgen als eigenaren van een eengezinswoningen met stadsverwarming. In het wetsvoorstel ontberen appartementseigenaren met stadsverwarming deze bescherming, omdat zij op één lijn worden gesteld met appartementseigenaren die via de VvE een eigen, gasgestookte ketel bezitten.

Vereniging Eigen Huis verzoekt dan ook de positie van de VvE met stadsverwarming nog eens onder de loep te nemen en de wet zo aan te passen dat de appartementseigenaar met stadsverwarming wel bescherming geniet tegen de monopolistische warmteleverancier zonder dat de VvE waar hij noodgedwongen deel van uitmaakt als leverancier in de zin van de Warmtewet wordt aangemerkt.

Daarbij is het ook van groot belang de positie van appartementseigenaren in gemengde complexen (koop en huur) onder de loep te nemen. Die lijken in het huidige voorstel buiten de boot te vallen wat hun bescherming betreft.

Storingscompensatie

Vereniging Eigen Huis is het niet eens met het verhogen van de grens waarna storingscompensatie moet plaatsvinden van 4 naar 8 uur. Volgens de MvT zou de warmteleverancier een directe financiële prikkel hebben de storing te verhelpen nu hij meestal ook de eigenaar van het net is. Als het echter om een verliesgevend net gaat, zal die prikkel totaal afwezig zijn.

Dat er wellicht iets meer graafwerk moet worden verricht naar warmteleidingen dan naar aardgasleidingen, rechtvaardigt nog geen verdubbeling van de tijd waarna storingscompensatie moet worden betaald.

Vereniging Eigen Huis verzoekt in het kader van de storingscompensatie om toelichting op de volgende tekst in de MvT (pagina 18): *“Ook wanneer de oorzaak van de storing is gelegen in de productieinstallatie van een warmteproducent, of de leidingen, installaties en hulpmiddelen strekkend tot toe- of afvoer van warmte aan het warmtenet van de warmteleverancier gelegen in een gebouw of werk van een warmteproducent, bestaat er, naar analogie met de regeling voor gas en elektriciteit, geen plicht tot het betalen van storingscompensatie.”* Wat wordt hiermee precies bedoeld? Warmteproducent en warmteleverancier zijn toch vaak dezelfde partij? Wordt het dan niet heel

gemakkelijk voor de leverancier om te stellen dat de oorzaak van de storing in de productie ligt, zodat hij onder het betalen van de compensatie uit kan komen?

De storingscompensatie wordt met het bovenstaande een wassen neus. De afhankelijke consument, die juist door de Warmtewet beschermd moet worden, heeft op die manier geen enkele stok achter de deur bij een eventuele storing, terwijl hij wel een hele dag zonder warmte kan zitten.

Tenslotte

De herziening van de Warmtewet biedt kansen om de consumentenbescherming optimaal te regelen en ervoor te zorgen dat stadsverwarming structureel bijdraagt aan verduurzaming. In de huidige herziening van de Warmtewet worden voorzichtige stapjes gezet, maar echte fundamentele stappen om de consumentenbescherming daadwerkelijk te borgen zijn niet genomen.

Met vriendelijke groet,
namens Vereniging Eigen Huis

mr. drs. S.C. Welschen
advocaat