

E-mail

malkaya@consumentenbond.nl

Aan

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei

Datum

10 oktober 2024

Onderwerp

Position paper wet collectieve warmte t.b.v. rondetafelgesprek 17-10-'24

Geachte leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

De Consumentenbond is een onafhankelijke vereniging met op dit moment ruim 420 duizend leden. Wij werken samen met onze leden en andere consumenten aan het eerlijker en veiliger maken van de markt in uiteenlopende sectoren. Zo ook in de energiesector. In dat kader pleiten wij al jaren voor aanpassing van de tariefregulering bij collectieve warmtevoorzieningen en verbetering van de bescherming van warmteverbruikers. Eerder gaven wij al een reactie op de versie van de voorliggende wet die werd gepubliceerd voor internetconsultatie, en recenter op de algemene maatregel van bestuur. Daarin juichten wij tariefregulering toe die transparanter is en gebaseerd zal zijn op werkelijke kosten, in plaats van gerelateerd aan de marktprijs van aardgas. Dat blijft voorop staan.

Volgens de Memorie van Toelichting is een goede bescherming van de 'gebonden gebruiker' (consument) een van de belangrijkste doelen van het voorliggende wetsvoorstel 'Regels omtrent productie, transport en levering van warmte' (Wet collectieve warmte). Als vertegenwoordiger van het consumentenbelang heeft de Consumentenbond kritisch bekeken of dat doel ook daadwerkelijk behaald wordt en hoe deze belofte dan in de wet verankerd zit. Daarbij constateerden wij nog belangrijke verbeterpunten. Samengevat zijn dat:

1. De termijn van drie jaar waarin tarieven bij een aansluiting op een nieuw warmtenet vastliggen is te kort.
2. Bij een aanbod ontbreekt een informatieverplichting over (on)mogelijkheid van afsluiting en de kosten hiervan.
3. Leveringszekerheid en voorwaarden na faillissement laten te wensen over.
4. Tariefregulering kan beter gecommuniceerd worden.
5. Opt-out termijn en voorwaarden moeten duidelijker.
6. Duurzaamheid moet gegarandeerd zijn.

1. Te korte termijn voor vastliggende tarieven. Onzekerheid daarna.

In artikel 2.24, lid 2 van de wet staat dat in het geval van een aanbod voor een aansluiting op een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening, het aangewezen warmtebedrijf informatie verstrekt over de minimale en maximale tarieven die het bedrijf in de eerste drie jaar van de levering in rekening kan brengen. Dat deze tarieven worden berekend op grond van de daadwerkelijk verwachte kosten in verband met de levering van warmte, juichen wij toe, maar de termijn van drie jaar is veel te kort voor consumenten om een weloverwogen keuze te maken. In de versie van de internetconsultatie was deze termijn nog vastgelegd op vijf jaar. Toen gaven wij al aan dat de kosten voor de consument om na deze termijn afgesloten te worden van het warmtenet erg hoog zijn (momenteel maximaal € 5.277,68), en de consument dus onmogelijk kan berekenen of het risico acceptabel is. Voor een goed overwogen beslissing heeft de eindgebruiker ook informatie nodig over de tarieven ná de eerste vijf jaar, dus ook zeker na de eerste drie jaar. Het is enigszins begrijpelijk dat de minimale en maximale tarieven gelden gedurende dezelfde periode dat je je als consument niet kunt laten afsluiten, maar een beperking tot drie jaar is niet goed onderbouwd en brengt dus ook grote onzekerheid voor consumenten met zich mee. Daarom pleiten wij enerzijds voor een langere aanvangsperiode waarin minimale en maximale tarieven vastliggen. Het ligt voor de hand dat ook de mogelijkheid tot opzeggen/afsluiten (artikel 2.27/2.34) in lijn daarmee wordt aangepast.

Anderzijds pleiten wij voor een maximale 'tariefschok' voor consumenten, zoals we in eerdere reacties ook voorstelden. Dit is helaas niet in het wetsvoorstel opgenomen. Een maximale tariefschok - waarbij de tarieven voor een consument na een tariefreguleringsperiode niet ineens meer mogen stijgen dan een nader te bepalen percentage ten opzichte van het vorige tarief - zou niet alleen consumenten die aangesloten zijn op nieuwe warmtenetten beschermen, maar alle consumenten op een warmtenet.

2. Informatieverplichting over (on)mogelijkheid afsluiting en kosten daarvan ontbreekt

In artikel 2.24 staan informatieverplichtingen die betrekking hebben op het aanbod van een warmtebedrijf aan de gebouweigenaar, waaronder de kosten voor aansluiting op het warmtenet. Hierbij missen wij een informatieverplichting over het tarief dat op dat moment geldt voor het (al dan niet definitief) afsluiten van warmte, dat door ACM wordt bepaald. Na de aanvangsperiode kan deze hoge kostenpost mogelijk relevant zijn voor een deel van de consumenten. Als zij informatie krijgen over deze kosten, zoals de manier van totstandkoming en de hoogte op dat moment, dan kunnen zij bij het nemen van een beslissing ook daarmee rekening houden. Al eerder hadden wij in onze reactie op het besluit collectieve warmte opgenomen dat consumenten vooraf geïnformeerd dienen te worden over de (on)mogelijkheid om afgesloten te worden en de verwachte kosten hiervan, vanaf het moment dat het een mogelijkheid wordt. Helaas zien wij dit niet terug in het wetsvoorstel.

3. Leveringszekerheid

Wij lezen dat de aanbeveling van de ACM, dat de voorwaarden voor consumenten die te maken krijgen met een overname volgend op een surséance van betaling of faillissement ongewijzigd zouden moeten blijven, helaas niet is overgenomen. Bijvoorbeeld in het geval dat het warmtebedrijf binnen de aanvangsperiode (drie jaar in het wetsvoorstel) na een nieuwe aansluiting failliet gaat, kunnen consumenten dus niet meer rekenen op de afspraken over de minimale en maximale tarieven. Idealiter zou in ieder geval in deze aanvangsperiode moeten gelden dat de voorwaarden altijd voor het resterende deel van deze termijn overgenomen worden. Als dit niet wordt overgenomen, dienen consumenten hiervan bewustgemaakt te worden, en dient dit wat ons betreft dus ook opgenomen te worden bij de informatieverplichtingen.

Wij zouden daarnaast een fonds waaruit mogelijke financiële nadelen van verbruikers gecompenseerd kunnen worden toejuichen. De noodzakelijke omvang van een dergelijk fonds is natuurlijk onzeker en de administratieve lasten zouden enigszins een verhogend effect op de tarieven kunnen hebben. Aan de andere kant krijgen consumenten daar zekerheid voor terug en wij zien in andere sectoren dat men daar tevreden over is, bijvoorbeeld in de toerismesector. Idealiter zou een dergelijk garantiefonds een bredere scope moeten hebben, voor de gehele energiesector, maar tot onze spijt hebben ook consumenten die gas en/of elektriciteit afnemen nog steeds geen toegang tot een garantiefonds bij een mogelijk faillissement van de energieleverancier.

4. Betere communicatie tariefregulering

Bedrijven mogen, in fase 2, zelf de tariefformules van de ACM invullen om de maximale tarieven te bepalen. De berekeningen van de maximumtarieven moeten openbaar gemaakt worden. De ACM houdt daar toezicht op. Het is onduidelijk wanneer openbaarmaking van de berekeningen van de maximumtarieven uiterlijk gebeurd moet zijn. Wij pleiten ervoor dat dit uiterlijk gebeurt voorafgaand aan de periode waarin de nieuwe maximumtarieven gelden.

Bij tariefregulering op basis van werkelijk gemaakte kosten zal het voorkomen dat voor consumenten in dichtbevolkte, of voor warmtenetten geschikte gebieden (bijvoorbeeld vanwege de nabijheid van warmtebronnen), lagere tarieven gaan gelden dan in dunner bevolkte buitengebieden of gebieden waar geen geschikte warmtebron in de buurt is. Daar staan vaak andere financiële voordelen tegenover, zoals lagere woonlasten in die gebieden. Tegen deze differentiatie, die bijvoorbeeld succesvol is in Denemarken, hebben wij in principe geen bezwaar. In gebieden waar een collectieve warmtevoorziening tot onaanvaardbaar hoge maximumtarieven voor consumenten zou leiden moet wat ons betreft kritisch worden gezien of een warmtenet überhaupt wel de optimale oplossing voor de warmtetransitie is. Deze consumenten zouden bijvoorbeeld geïnformeerd kunnen worden over hun situatie, met daarbij gerichte informatie over mogelijkheden voor (lokale) subsidiëring van individuele oplossingen.

5. Opt-out termijn en voorwaarden onduidelijk

Gebouweigenaren krijgen bij de aanleg van een warmtenet een aanbod, met daarbij een niet nader bepaalde termijn om aan te kunnen geven dat zij niet mee willen doen (opt-out). Een gebouweigenaar die geen gebruik maakt van de opt-out wordt door het aangewezen warmtebedrijf erop gewezen dat hij stilzweigend het aanbod om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening heeft aanvaard. Het warmtebedrijf moet de gebouweigenaar dan de gelegenheid geven binnen 14 dagen de overeenkomst zonder opgave van redenen en kosteloos te ontbinden. Na dit moment kan de aansluitovereenkomst de eerste drie jaar niet ontbonden worden. Waar de tweede termijn erg kort maar helder gedefinieerd is (14 dagen), lijkt er een definitie in de wet te missen van wat een redelijke termijn is voor het reageren op het eerste aanbod om aangesloten te worden op een warmtenet (dat wil zeggen: het eventueel te verwerpen). Dat moet bij ministeriële regeling nader gedefinieerd worden. Wij benadrukken dat het daarbij niet mag gaan om enkele weken, gezien de grote gevolgen. Het zou goed zijn als de Tweede Kamer hier een vinger aan de pols houdt.

Gebouweigenaren krijgen dus weliswaar de mogelijkheid om te kiezen voor een alternatief voor een door de gemeente aangeboden collectieve warmtevoorziening, maar dit moet wel passen binnen de regels die op grond van het besluit bouwwerken leefomgeving gelden voor de energieprestatie van voorzieningen voor ruimteverwarming en warm tapwater. Het is onduidelijk hoe hierop getoetst zal gaan worden. De wijze van deze toets, de onafhankelijkheid van de toetsende instantie en de criteria die daarbij gebruikt zullen worden, kunnen veel impact hebben op het draagvlak voor de collectieve warmtevoorziening. Het ontbreken van concrete informatie hierover baart ons daarom zorgen.

6. Duurzaamheid moet gegarandeerd zijn

Over de werkelijke duurzaamheid van warmtenetten mag geen onzekerheid bestaan. Terecht staat in de memorie van toelichting dat mensen die kiezen voor een aansluiting op een collectieve warmtevoorziening ervan verzekerd willen zijn dat de maatregelen die zij nemen om tot een alternatief te komen voor de cv-ketel ook daadwerkelijk tot minder uitstoot van broeikasgassen leidt ten opzichte van die cv-ketel. Dat is terecht, maar te beperkt. Het wetsvoorstel noemt alleen broeikasgassen als criterium voor duurzaamheid. Dit doet geen recht aan bijvoorbeeld het recente SER-advies¹ over biomassa. Daarin staat dat de inzet van biomassa ook effect kan hebben op de luchtkwaliteit en daarmee gezondheidseffecten veroorzaken. Dit is vooral een aandachtspunt bij het verbranden van vaste biomassa voor warmteopwekking in de gebouwde omgeving. Daar dienen bij een collectieve warmtevoorziening dan passende maatregelen tegen genomen te worden, om de duurzaamheid te garanderen. Het wetsvoorstel biedt dus nog onvoldoende zekerheid over de duurzaamheid - in de brede zin van het woord - van warmtenetten. De Consumentenbond is voor strenge eisen aan de warmte-etiketten die consumenten moeten informeren over de herkomst van de geleverde warmte en de werkelijke duurzaamheid. De regels hierover die in lagere regelgeving worden uitgewerkt moeten een brede scope op duurzaamheid hanteren en het onmogelijk maken dat een niet-duurzaam warmtenet 'vergroend' wordt door handel in certificaten of andere soortgelijke methodes.

Consumentenbond

Mahir Alkaya
Adviseur Public Affairs

¹ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-biomassa-in-balans>