

Tweede Kamer der Staten Generaal
Commissie EZ
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer: 2014.114

Voorburg, 9 juli 2014

Betreft: **Warmtewet en gebouwgebonden installaties**

Geacht lid van de commissie EZ,

IVBN, Vastgoed Belang, VGM NL, Kences en Forumvast reageren met teleurstelling op de Kamerbrief over de Warmtewet die de minister van EZ op 7 juli 2014 aan de Tweede Kamer heeft verzonden. In de brief geeft de Minister zich onvoldoende rekenschap van de praktische en onoplosbare knelpunten die verhuurders door de Warmtewet ondervinden.

De Warmtewet is aanvankelijk in het leven geroepen om consumenten (huurders in woningen) te beschermen tegen mogelijk te hoge prijsvorming bij warmtelevering door stadsverwarmingsbedrijven. Op een later moment is daar in de parlementaire behandeling en in de uitwerking van de wet aan toegevoegd dat ook alle gebouwgebonden installaties onder de reikwijdte moesten vallen. De Warmtewet is op zich te begrijpen als daarmee beoogd wordt om commerciële leveranciers van warmte meer inzicht te laten geven in hun prijsopbouw aan de aan stadsverwarmingsbedrijven gebonden consumenten, die immers in dat soort situaties niet kunnen wisselen van leverancier.

Echter: uit de Kamerbrief blijkt nu ook dat verhuurders van woningen, maar ook van zakelijk vastgoed onder de Warmtewet vallen. In het zakelijk vastgoed maken verhuurders en professionele marktpartijen onderling afspraken over (de dienstverlening door de verhuurder bij) het gehuurde. Weliswaar vallen verhuurders niet als vergunningplichtige leverancier (zoals de stadsverwarmingsbedrijven) onder de Warmtewet, maar verhuurders zullen wel degelijk aan de vele verplichtingen die de Warmtewet stelt, moeten voldoen. Volgens de huidige interpretatie van de wet, is dat het geval omdat in woningappartementen veelal een 'gebouwgebonden' installatie staat die warmte levert aan de (gebonden?) huurders, net zo als in multi-tenant kantoorgebouwen of in winkelcentra het geval is. In de huidige praktijk behoort de (aanschaf, exploitatie, onderhoud én vervanging van de) installatie uiteraard tot het gehuurde en die is in de huurprijs opgenomen. De daadwerkelijke kosten van elektriciteit of gas dat gebruikt wordt voor de warmteopwekking in de installatie, wordt dan jaarlijks (eerst via een voorschot en later via een afrekening) via de servicekosten verrekend onder de huurders, inclusief de gemeenschappelijke ruimten.

Van belang is om op te merken dat in deze praktijk zowel verhuurder als huurders in gezamenlijk overleg over de servicekosten veelal in staat zijn om de feitelijke leverancier van elektriciteit of gas, waarmee warmte binnen het gebouw wordt opgewekt, in concurrentie met elkaar te laten aanbieden. Dit werkt niet anders dan bij een huurder met een eigen installatie (zoals een CV-ketel) die ook kan wisselen van energieleverancier ten behoeve van de installatie. Verhuurders en huurders zijn tevens in staat te veranderen van leverancier en/of om meerjarige contracten overeen te komen ten behoeve van een gebouwgebonden installatie. Van gebonden consumenten kan dan ook niet gesproken worden.

In het kader van energiebesparing is er daarnaast een aantal verhuurders dat geïnvesteerd heeft in een Warmte Koude Opwekkings (WKO)-installatie, omdat dat gunstiger was voor de huurders. Ook daarvan worden de kosten weer via resp. de huur of de servicekosten verrekend. Deze algemeen geaccepteerde manier van werken, die in tienduizenden (zo niet honderdduizenden) gebouwen in Nederland wordt gehanteerd, wordt nu door de Warmtewet doorkruist. Er zouden nu aparte afrekeningen moeten komen voor zowel de installatie als voor het verbruik, terwijl daar volgens ons geen enkele noodzaak voor is vanuit het perspectief van 'bescherming van een 'gebonden' gebruiker. Merkwaardig blijft dat wij als verhuurders nu in de Warmtewet worden gezien als '(door-)leverancier van warmte', terwijl verhuurders in het algemeen, net als consumenten, niet in staat zijn het monopolistische gedrag van de grote energie – en gasleveranciers te beïnvloeden anders dan door te wisselen van leverancier en door 'slimme inkoop' van energie. Vanuit Kences wordt nog opgemerkt dat huurders van studentenhuysvesting in een flink aantal gevallen duurder uit zullen zijn door toepassing van de Warmtewet, hetgeen voor studenten de betaalbaarheid van studentenhuysvesting ondermijnt.

Voorafgaand aan het verschijnen van de Kamerbrief is er verschillende malen door het ministerie van EZ overleg geweest met ons en andere stakeholders (met in een aantal gevallen ook tegengestelde belangen tussen bijvoorbeeld de leveranciers van stadswarmte en hun afnemers). Het Ministerie van Economische Zaken heeft gelukkig wel begrip voor de situatie van de vele verenigingen van eigenaren (de VvE's), die - net als vastgoedverhuurders- voor de warmtevoorziening werken met een gebouwgebonden installatie. Deze installatie is in de bouwkosten van het pand opgenomen en in de huur verwerkt en de gebruikerskosten worden verdeeld via servicekostenafrekeningen over de gebruikers/huurders (in het geval van VvE's zijn dat uiteraard dezelfde eigenaren).

Aangezien het ministerie van EZ het initiatiefwetsvoorstel van de Kamer heeft uitgewerkt, moeten wij bij de politiek zijn om ook de bestaande praktijk bij de verhuur van vastgoed buiten de werkingssfeer van de Warmtewet te brengen. Verhuurders van vastgoed worden nu als 'leverancier' in het kader van de Warmtewet beschouwd en tevens wordt een gebouwgebonden installatie als een 'distributie-net' gezien. Dit bevreemdt ons zeer, omdat wij nog in 2010, na uitvoerig overleg in het kader van de energiebelasting met het Ministerie van Financiën over de bestaande praktijk in gebouwen met meerdere huurders NIET als 'doorleverancier' werden beschouwd, omdat er ook geen sprake is van 'levering' van energie via een 'net', maar via een 'installatie'. Wij zijn immers van mening dat bij een gebouwgebonden installatie geen sprake is van een warmtenet, maar van een voorziening ten behoeve van de huurders waarbij het daadwerkelijke gasverbruik voor de warmteopwekking wordt doorbelast. Niets meer en niets minder! Voorts beschouwen wij de opwekking van warmte met een in pandige installatie niet als een commerciële activiteit, maar als een noodzakelijke dienstverlening naar de huurders, die dat via de servicekosten ook zelf betalen en waarbij veelal de mogelijk bestaat naar een andere leverancier van elektriciteit of gas over te stappen.

Bij de definities voor de verschillende partijen in de Warmtewet is beoogd de rollen van partijen niet fundamenteel te wijzigen. Ook in de Kamerbrief wordt bevestigd dat uitgangspunt is het zoveel mogelijk wettelijk borgen van de *bestaande verhoudingen* tussen marktpartijen. Echter, de uitwerking van de wet laat juist zien dat de rol van de verhuurder, die in veel gevallen net zo weinig invloed kan uitoefenen op de echte (warmte-)leverancier, wel degelijk fundamenteel wijzigt door voortaan als 'leverancier' voor de huurder te worden aangemerkt. Daarbij wordt de verhuurder aansprakelijk voor het niet leveren van warmte, terwijl de daadwerkelijke leverancier buiten beeld blijft. De Kamerbrief gaat voorbij aan dit fundamentele punt.

Een afschrift van deze brief hebben wij uiteraard aan het ministerie van EZ gezonden. Wij hebben tevens een afschrift aan ACTAL verzonden, omdat de administratieve lasten van een beoogde omzetting van het bestaande verrekeningssysteem voor verhuurders zeer hoog zijn. ACTAL heeft in 2005 (toen er nog sprake was van een initiatiefwet vanuit de Tweede Kamer inzake warmtelevering door stadverwarmingsbedrijven) geadviseerd het toenmalige wetsvoorstel te verwerpen indien er geen rekening zou worden gehouden met een aantal door ACTAL uitgebrachte adviezen. Voor een nadere uitwerking van de problematiek vanuit verhuurders verwijzen wij graag naar de bijlage.

Wij doen een dringend beroep op de Tweede Kamer om ons te horen over deze problematiek, op basis waarvan, naar wij hopen, ook de verhuur van vastgoed buiten de werkingssfeer van de Warmtewet kan komen te vallen. Wij zijn te allen tijde bereid om u in een gesprek een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

Namens IVBN, Vastgoed Belang, Vastgoedmanagement Nederland, Kences en Forumvast,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'FJB', written in a stylized, cursive manner.

F.J.W. van Blokland, directeur IVBN

Bijlage

Er zijn verschillende redenen waarom IVBN, Vastgoed Belang, VGM NL, Kences en Forumvast vinden dat (in pandige) 'gebouwgebonden installaties' waarmee warmte wordt opgewekt en die onderdeel uitmaken van het gehuurde, niet als 'warmtenet' gezien moeten worden en waarom verhuurders dus ook niet onder de reikwijdte van de Warmtewet moeten vallen.

1. Kern is dat 'gebouwgebonden' installaties niet als 'warmtenet' gezien moeten worden. Een gebouwgebonden installatie bestaat uit een in pandige gemeenschappelijke ketel, leidingstelsel en verwarmingselementen; hetzelfde als in een woning met een eigen verwarmingsketel. Het is dus één geheel dat als zodanig de verwarmingsinstallatie van een gebouw vormt. Er is dan geen sprake van een verwarmingsnet! Een warmtenet is een distributienet waarmee warmte getransporteerd wordt die buiten het gebouw opgewekt is.
2. Door de huidige toepassing van de wet moet de bestaande praktijk van verrekening van warmte via (het Besluit van) de servicekosten volledig aangepast worden. Voor de 'warmtelevering' dienen namelijk aparte leveringsovereenkomsten met huurders te worden afgesloten. Daarnaast behoort de installatie tot het gebouw en zit de vergoeding van de installatie in de kale huurprijs van dat gebouw.
3. In de Warmtewet wordt een verhuurder aangeduid als: 'een toegelaten instelling als bedoeld in art. 70, eerste lid van de Woningwet (*woningcorporaties*) dan wel een eigenaar van tenminste 25 voor verhuur bestemde woongelegenheden in Nederland.' Een verhuurder is op basis van art. 9c Warmtewet overigens niet vergunningplichtig bij het (door)leveren van (stads)warmte aan verbruikers (bewoners). Alleen commerciële exploitanten van stadsverwarmingsinstallaties of andere primaire commerciële producenten van energie vallen onder de vergunningplicht. Verhuurders van gebouwen met gebouwgebonden installaties zouden dan ook als 'niet-primaire producenten' van warmte moeten worden gezien. Installaties maken namelijk onderdeel uit van het onroerend goed.
4. Door het van toepassing verklaren van de wet op 'gebouwgebonden' installaties zal een diffuse afrekening van warmte ontstaan. Verhuurders zouden immers het deel van de warmtelevering uit de servicekosten moeten halen en op basis van nieuw af te sluiten leveringsovereenkomsten warmte moeten gaan afrekenen. De verwarming van gemeenschappelijke ruimtes in een gebouw zal echter dan nog wel via de servicekosten aan huurders omgeslagen moeten worden. Dit kan en mag namelijk niet binnen de Warmtewet. Ook de afrekening van gedeeltelijke leegstand, wat bij de verhuurder blijft, wordt dan minder inzichtelijk. De afrekening van warmtelevering wordt met de Warmtewet aanzienlijk meer complex en onoverzichtelijk.
5. Verhuurders zullen voortaan anders om moeten gaan met de verrekening van de kosten van de installatie zelf en de vervanging daarvan. Die kosten zitten nu in de kale huurprijs.
6. De Warmtewet schrijft voor dat bij warmtelevering -indien dit financieel en technisch haalbaar is- er individueel bemeterd moet worden om het verbruik van consumenten te meten. Uit de praktijk blijkt (met name in het commercieel vastgoed, zoals multi-tenant kantoren en winkelcentra, maar ook bij studentenhuysvesting) dat het veelal onmogelijk is om bij warmte, geleverd door gebouwgebonden installaties, individuele bemetering aan te brengen. Zeker als er sprake is van wisseling van huurders met wisselend gebruik van vierkante meter vloeroppervlak. In die gevallen dat individuele bemetering niet mogelijk is voorziet de contractuele verhouding tussen een verhuurder en een huurder in de mogelijkheid dat het totale energieverbruik naar rato van het gehuurde aantal meters ten opzichte van het totaal aantal meters in een gebouw wordt omgeslagen (soms met toepassing van een staffel). De Warmtewet grijpt aldus in in de contractuele relatie tussen partijen (en de contractsvrijheid in het handelsverkeer).

7. In onderzoek dat ten grondslag lag aan de wet is nooit goed onderzocht hoeveel 'gebouwgebonden installaties' zich totaal in de Nederlandse gebouwenvoorraad bevinden, waardoor de impact van de wet nooit goed duidelijk is geworden. In tegenstelling tot warmtelevering door commerciële exploitanten van stadsverwarmingsinstallaties¹ (in totaal 12 commerciële leveranciers) heeft er nooit onderzoek plaatsgevonden naar de kosten voor warmtelevering met gebouwgebonden installaties. Wel is er een globaal onderzoek naar het aantal huishoudens dat warmte afneemt van gebouwgebonden installaties².
8. De Warmtewet maakt, nu ook gebouwgebonden installaties onder de reikwijdte zijn gekomen, de relatie met het huurrecht fors complexer. Door de Warmtewet wordt bijvoorbeeld voor woningen de bestaande geschillenbeslechting door de Huurcommissie (die bevoegd is in het kader van de beoordeling van de levering van warmte in de huur/servicekosten) navenant gewijzigd. De laagdrempelige Huurcommissie is straks niet meer bevoegd om te oordelen over warmtelevering. Huurders en verhuurders moeten geschillen gaan voorleggen bij een andere geschillencommissie. (De Geschillencommissie Energie & Water is, waar verhuurders in tegenstelling tot stadsverwarmingsbedrijven niet bij aangesloten zijn, oordeelt momenteel in de gevallen van stadsverwarming. Geschillenbeslechting via deze commissie is voor zowel huurder als verhuurder fors duurder dan via de Huurcommissie). Omdat de Huurcommissie niet meer kan oordelen over geschillen in de warmtelevering is ook het Besluit servicekosten nog (per 17 maart 2014) gewijzigd. Ook heeft de Warmtewet gevolgen met betrekking tot het Woningwaarderingstelsel en de WOHV, waardoor verhuurders extra administratieve lasten tegemoet kunnen zien. Bij de huidige aanpassing van het Woningwaarderingstelsel wordt overigens niet toegezien op de eventuele effecten van de Warmtewet in relatie tot de gebouwgebonden installaties. Door het betrekken van gebouwgebonden installaties in de Warmtewet zullen onbedoeld woningen hun liberalisatiestatus verliezen en wordt de maximaal toegestane huur lager, waardoor (onbedoeld?) direct huurverlagingen kunnen optreden.
9. In sommige situaties, waarin voor het gebouw als geheel een grootverbruik contract met een energieleverancier is afgesloten, wordt de verbruiksprijs (mede) bepaald door de omvang van inkoop van warmte. Bij een grote afname daalt de prijs per eenheid. Bij een kleinere afname stijgt de prijs per eenheid. Het kan derhalve voorkomen dat de Warmtewet uitlokt tot een groter verbruik: als daardoor de prijs per eenheid daalt en de eigenaar/verhuurder hierdoor bij de omslag van die kosten naar de gebruikers/huurders onder de maximumtarieven uit komt, kan dit voor een eigenaar/verhuurder voordeliger zijn dan een kleinere (energiezuinige) afname waarbij die eigenaar/verhuurder vanwege de maximumtarieven wellicht een deel van de kosten niet kan/mag doorbelasten aan de gebruikers/huurders.
10. In het kader van duurzaamheid levert de Warmtewet geen verdere bijdrage. De wellicht aanwezige gedachte dat oudere gebouwgebonden installaties door de Warmtewet versneld zullen worden vervangen door nieuwe energiezuinige installaties is een idee-fixe. Gebouwgebonden installaties maken deel uit van het gebouw en de vergoeding van de installaties zit in de kale huurprijs van het gebouw (en dus niet in de servicekosten). De kosten die gemoeid gaan met het vervangen van een gebouwgebonden installatie (door bijvoorbeeld een duurzame WKO-installatie) worden nu in de huur opgenomen en niet in de afrekening van feitelijke warmtelevering. De Warmtewet houdt hier onvoldoende rekening mee. Het plaatsen van duurzame WKO-installaties of andere energiezuinige installaties wordt door de Warmtewet dan ook vrijwel onmogelijk gemaakt. Gevreesd moet worden dat verhuurders noodgedwongen over zullen gaan op het plaatsen van individuele ketels, waardoor de kosten voor de huurder omhoog kunnen gaan.

¹ Energiekamer (NMA), 2011, Inkoopkosten warmte

² In 2009 heeft CE Delft een grove schatting gemaakt van het aantal gebouwgebonden installaties in woongebouwen. Volgens CE gaat het om circa 7000 installaties in woningcomplexen met gemiddeld 35 gebruikers per installatie. Naar het aantal installaties in het commercieel vastgoed is in dit kader geen onderzoek verricht. IVBN, Vastgoed Belang, VGM NL, Kences en Forumvast twijfelen aan deze schatting.

Tegenstrijdigheden wettekst en praktische toepassing / nadere uitwerking

11. In de wet is duidelijk merkbaar dat de bepalingen op situaties van *stadsverwarming* gericht zijn. In de nadere toepassing van de wet zoals door ACM en het ministerie van EZ op wens van de Kamer wordt voorgestaan blijkt dit echter niet. De wet is –volgens hen- van toepassing op ‘warmtenetten’, blijkens art. 1c Warmtewet. Een warmtenet is daarin *het geheel van tot elkaar behorende, met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen dienstbaar aan het transport van warmte, behoudens voor zover deze leidingen, installaties en hulpmiddelen zijn gelegen in een gebouw of werk van een gebruiker of van een producent en strekken tot toe- of afvoer van warmte ten behoeve van dat gebouw of werk*. Hieruit maken wij echter op dat ‘leidingen, installaties en hulpmiddelen gelegen in een gebouw’ juist anders behandeld moeten worden dan een ‘warmtenet’ (waarmee stadswarmte gedistribueerd wordt) buiten het gebouw dat warmte levert aan een gebruiker / consument.
Overigens wordt ook in andere wetten die raken aan de levering van energie³ aan consumenten aangesloten bij definities van het (distributie)net(werk) buiten het gebouw of werk. Leidingen binnen een gebouw moeten niet gezien worden als ‘net’, maar zijn onderdeel van de installatie. Ook bij de fiscale behandeling van bijvoorbeeld de levering van elektriciteit⁴ wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen een ‘net’ dat binnen of buiten een gebouw of werk ligt - waarvoor in dat laatste geval een netbeheerder moet zijn aangewezen. Bij levering van elektriciteit is er geen sprake van een distributienet, als degene aan wie het stelsel toebehoort, geen netbeheerder heeft aangewezen en ook niet een verplichting heeft dit te doen.
12. Verder wordt op basis van artikel 1l Warmtewet duidelijk dat de wet slechts ziet op levering van warmte (door *stadsverwarmingsinstallaties*) aan gebruikers in woningen. Dit bevestigt dat deze verhuurders dus ook niet conform artikel 1h Warmtewet als (door)leverancier van stadswarmte gezien moeten worden. In de Kamerbrief wordt echter nadrukkelijk gesteld dat ook commercieel onroerend goed (waar professionele partijen huurovereenkomsten met elkaar afsluiten) onder de reikwijdte van de wet valt indien er sprake is van een in pandige installatie.
13. Tot (voorlopig) slot en in aanvulling hierop vanuit een juridische en praktisch perspectief is het opvallend (en terecht) dat *bewoners van onzelfstandige woonruimte* door de ACM niet gezien worden als ‘gebruiker’ in de zin van de Warmtewet. De ACM beargumenteert namelijk dat deze consumenten van warmte *niet zijn aangesloten op een installatie* van een andere gebruiker en geen zelfstandige aansluiting hebben. We zien hiervan talrijke voorbeelden in studentenhuizen en complexen met studentenhuysvesting. In deze situaties is praktisch namelijk nauwelijks te registreren wat het individueel aandeel is in alle gemeenschappelijke voorzieningen (warmte in gemeenschappelijke ruimte/in eigen ruimte, warm tapwater gemeenschappelijk/eigen gebruik). Dit geldt echter net zo goed voor het commercieel vastgoed en met name multi-tenantgebouwen waarin verschillende huurders faciliteiten delen, er veel wisselingen van huurders zijn en ruimtes flexibel ingericht moeten kunnen worden.

³ Gaswet en Elektriciteitswet

⁴ Wet belastingen op milieugrondslag (WBM) jo. Art. 1 eerste lid onderdeel i Elektriciteitswet