

Aan de minister van Economische Zaken
De heer H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
2 juni 2015

Onderwerp
Signaal regeldruk
Warmtewet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/RB/2015/058

Bijlage(n)

Geachte heer Kamp,

Vanuit het bedrijfsleven hebben wij signalen ontvangen over de regeldruk die de Warmtewet met zich meebrengt voor kleine warmteleveranciers. Volgens deze signalen is de omvang van deze regeldruk voor deze warmteleveranciers buitenproportioneel en kunnen deze leveranciers een aantal van de wettelijke verplichtingen in de praktijk niet goed naleven.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de signalen. Wij hebben daarbij ook kennis genomen van uw voornemen om de wet te evalueren en knelpunten voor ondernemers door middel van een algehele herziening weg te nemen¹. Gezien de verwachte doorlooptijd van de evaluatie en algehele herziening van de wet zullen veel van deze knelpunten pas over een paar jaar worden weggenomen. Er zijn echter ook signalen die eerder uw aandacht vragen, omdat ze nu rechtsonzekerheid en onnodige regeldruk bij de kleine warmteleveranciers veroorzaken. In dit advies doen wij enkele aanbevelingen voor de evaluatie en wijzen wij u op mogelijkheden om op korte termijn al de regeldruk voor kleine warmteleveranciers te verminderen.

Achtergrond van de Warmtewet

De Warmtewet regelt levering van warmte aan (klein)gebruikers met een aansluiting van maximaal 100 kW. De wet is tot stand gekomen op initiatief van de Tweede Kamer om consumenten die gebonden zijn aan stadswarmte en blokverwarming en die niet vrij zijn om een leverancier te kiezen, extra te beschermen. Zo werkt de Warmtewet met een maximaal tarief voor de afgenomen warmte. Ook wil de wet een betrouwbare warmtelevering garanderen.

Met de invoering van de wet worden meer ondernemers dan voorheen beschouwd als warmteleverancier. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om verhuurders van zakelijk vastgoed met een centrale warmtevoorziening² en woningbouwcorporaties. Ook een aantal non-profit organisaties wordt als warmteleverancier beschouwd, zoals Verenigingen van Eigenaren (VvE's) met een centrale warmtevoorziening. In dit advies duiden wij deze ondernemers en organisaties aan als "kleine warmteleveranciers". Het leveren van warmte is voor deze kleine warmteleveranciers

¹ Kamerbrief Warmtevisie, met kenmerk DGETM-ED / 15042827, d.d. 2 april 2015.

² Bijvoorbeeld een centrale ketel (zoals in pandige blokverwarming) of het doorleveren van stadswarmte aan huurders.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

geen corebusiness. De Warmtewet leidt voor hen echter wel tot nieuwe wettelijke verplichtingen en tot een toename van de regeldruk³.

Zakelijke gebruikers hebben zelfde beschermingsregime als consumenten

De Warmtewet heeft als doel om consumenten die gebonden zijn aan stadswarmte en blokverwarming en die niet vrij zijn om een leverancier te kiezen, extra te beschermen. Deze bescherming geldt ook voor zakelijke gebruikers van warmte met een aansluiting van minder dan 100 kW. Het is de vraag of het nodig is om deze gebruikers onder het beschermingsregime van de Warmtewet te laten vallen. Zij kunnen voor de bescherming mogelijk terugvallen op het Burgerlijk Wetboek, zoals dit ook het geval is voor zakelijke gebruikers van warmte met een aansluiting van meer dan 100 kW. Het verkleinen van de doelgroep die onder de bescherming van de Warmtewet valt, vermindert de regeldruk voor de kleine warmteleveranciers.

Wij adviseren om in de aanstaande evaluatie van de Warmtewet na te gaan of kleine zakelijke gebruikers van warmte onder het beschermingsregime van deze wet moeten vallen. Wij adviseren om daarbij expliciet te onderzoeken of deze gebruikers voor de bescherming niet kunnen terugvallen op het Burgerlijk Wetboek, zoals dit ook het geval is voor zakelijke gebruikers van warmte met een aansluiting van meer dan 100 kW.

Aansluiten bij geschillencommissie niet altijd mogelijk

De Warmtewet, art. 3.2, verplicht kleine warmteleveranciers om zich aan te sluiten bij een onafhankelijke geschillencommissie. Gebruikers van warmte hebben zo de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan een dergelijke commissie. Kleine warmteleveranciers kunnen zich echter niet aansluiten bij de bestaande geschillencommissie, de Geschillencommissie Energie. Bij deze commissie zijn alleen grote energieproducenten aangesloten. Dit betekent dat kleine warmteleveranciers op dit moment de wettelijke verplichting om zich bij bestaande een geschillencommissie aan te sluiten niet kunnen naleven⁴.

Een alternatief voor kleine warmteleveranciers is om zelf een geschillencommissie op te richten. De kosten hiervan staan echter naar verwachting niet in verhouding tot de opbrengsten die deze leveranciers uit de warmtelevering genereren.

Wij adviseren om de verplichting voor kleine warmteproducenten om aan te sluiten bij een onafhankelijke geschillencommissie op zo kort mogelijke termijn te laten vervallen.

Opstellen leveringsovereenkomst, bijhouden warmteboekhouding en versturen nota's leiden tot regeldruk

Kleine warmteleveranciers zijn verplicht warmteleveringsovereenkomsten op te stellen. In de verhuur van kantoor- en winkelruimtes maken de kosten voor warmte nu vaak onderdeel uit van de servicekosten. Met de nieuwe wet moeten deze kosten apart worden afgerekend. Ook moeten aparte leveringsovereenkomsten worden opgesteld. Verder moeten bestaande

³ Zie in deze ook de uitspraken van de Directeur Energie van de ACM in het 'ronde tafel gesprek Warmtewet' in de Tweede Kamer op 4 februari 2015.

⁴ Woningbouwcorporaties zouden geschillen met betrekking tot warmte bij de huurcommissie kunnen voorleggen. De huurcommissie is echter alleen bevoegd voor sociale woningbouw, terwijl woningbouwcorporaties ook woningen in de vrije sector of zakelijk vastgoed verhuren. Dit betekent dat zij zich voor geschillen die geen betrekking hebben op sociale huurwoningen, toch zouden moeten aansluiten bij een geschillencommissie.

huurcontracten worden aangepast indien daarin is bepaald dat de warmtelevering onderdeel is van de servicekosten. Het aanpassen van de huidige huurcontracten en opstellen van warmteleveringsovereenkomsten leidt tot eenmalige administratieve lasten.

De Warmtewet schrijft verder voor dat warmteleveranciers een warmteboekhouding moeten bijhouden en gespecificeerde nota's moeten sturen aan gebruikers. Dit zijn nieuwe administratieve verplichtingen die geen onderdeel uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering en dus extra regeldruk voor warmteleveranciers vormen.

Wij adviseren om in de evaluatie van de Warmtewet na te gaan of de administratieve verplichtingen in de Warmtewet wel proportioneel zijn voor kleine warmteleveranciers.

Compensatie bij ernstige verstoring leidt tot kosten

Warmteleveranciers moeten bij een ernstige verstoring van de warmtelevering hun gebruikers compenseren (Warmtewet, art. 3). De hoogte van deze compensatie is afhankelijk van de duur van de verstoring. De compensatie betekent voor kleine warmteleveranciers een extra financieel risico. Zij moeten bovendien beschikken over een financiële reserve om aan hun eventuele compensatieverplichting te kunnen voldoen. Deze verplichting leidt tot extra nalevingskosten bij kleine warmteleveranciers.

Verder geldt de compensatieverplichting ook voor kleine warmteleveranciers die stadswarmte doorleveren en daarbij afhankelijk zijn van de producenten en leveranciers van deze warmte. De mogelijkheid bestaat dat de producent of leverancier van stadswarmte de kosten van ernstige verstoringen op de kleine warmteleverancier afwentelt, zelfs als de producent of leverancier van stadswarmte in gebreke is gebleven. De kleine warmteleverancier loopt daarmee een extra financieel risico.

Wij adviseren om in de evaluatie na te gaan of de verplichte compensatie van gebruikers na verstoringen van de levering wel proportioneel is voor alle warmteleveranciers die onder de reikwijdte van de wet vallen. Indien dit niet het geval is, adviseren wij de verplichting aan te passen of de reikwijdte ervan te beperken.

Warmtewet leidt tot regeldruk bij VvE's

Verenigingen van Eigenaren (VvE's) met een centrale warmtevoorziening worden met de invoering van de Warmtewet beschouwd als kleine warmteleverancier. Hierdoor moeten zij voldoen aan de verplichtingen die de wet stelt. De Warmtewet beschermt de gebonden gebruikers. In het geval van VvE's zijn leveranciers en gebruikers dezelfde partijen. Hiermee biedt de wet voor VvE's geen meerwaarde. U heeft in uw beantwoording van de Kamervragen⁵ en in de 'Warmtevisie' reeds aangegeven dat u een uitzondering wilt maken voor deze specifieke groep kleine warmteleveranciers. Wanneer dit pas gebeurt ná de evaluatie van de wet, blijven VvE's feitelijk nog enige tijd onder de wet vallen. Zij moeten dan voldoen aan de in de wet opgenomen verplichtingen, al was het maar vanwege het risico op juridische procedures in het geval van incidentele handhavingsverzoeken van individuele warmtegebruikers.

⁵ Beantwoording vragen met betrekking tot de toepassing van de Warmtewet en de Warmteregeling', kenmerk DGETM-EM / 14064142, d.d. 7 juli 2014.

Wij adviseren om de wet zo snel mogelijk aan te passen, zodat VvE's niet meer onder de reikwijdte van de Warmtewet vallen.

Ter beschikking moeten stellen van individuele warmtemeters leidt tot onduidelijkheid

Kleine warmteleveranciers zijn verplicht individuele warmtemeters ter beschikking te stellen aan gebruikers van warmte. Dit levert praktische problemen op. Zo hebben veel kantoren een flexibele indeling, waarin de kantoorindeling per huurder en per periode kan verschillen. In dergelijke kantoren moeten in iedere ruimte individuele warmtemeters worden geplaatst, omdat alleen zo de leverancier het warmtegebruik van verschillende kantoorindelingen kan meten. Een ander voorbeeld betreft de warmtedistributie in een kantoorgebouwen of winkelcomplexen met meerdere huurders (multi-tenant). Hier vindt warmtelevering gedeeltelijk via de lucht plaats, aangevuld door radiatoren. Dit betekent dat de kleine warmteleverancier ook hier diverse warmtemeters moet plaatsen.

De Warmtewet voorziet in een uitzondering voor het plaatsen van warmtemeters. Indien het plaatsen technisch of financieel niet mogelijk is, mag de warmteleverancier hier namelijk van afzien (artikel 8.2 Warmtewet). Voor de kleine warmteleveranciers is niet altijd duidelijk of en in hoeverre zij gebruik kunnen maken van deze uitzonderingsgrond. Deze onduidelijkheid leidt in de praktijk mogelijk tot discussie met de toezichthouder, tot overmatige naleving ('overcompliance') van verplichtingen en daarmee tot onnodig hoge regeldruk.

Wij adviseren om zo snel mogelijk aan kleine warmteleveranciers duidelijk te maken dat de Warmtewet, art. 8.2, een uitzonderingsgrond voor het plaatsen van warmtemeters bevat, en aan welke criteria zij moeten voldoen om hiervan gebruik te maken.

Resumé

De bovengenoemde signalen vormen een sterke indicatie dat de Warmtewet voor kleine warmteleveranciers ongewenste hoge regeldrukeffecten tot gevolg heeft. Kleine warmteleveranciers hebben te maken met nieuwe administratieve verplichtingen voor bijvoorbeeld het aanpassen van contracten en bijhouden administraties. Daarnaast leidt de wet tot inhoudelijke verplichtingen voor kleine warmteleveranciers, zoals het plaatsen van warmtemeters en aanhouden van financiële reserves voor het voldoen aan de compensatieplicht. Deze verplichtingen zijn voor de kleine warmteleveranciers niet proportioneel met de geleverde warmte. Bovendien is het voor kleine warmteleveranciers niet goed – of alleen tegen zeer hoge kosten – mogelijk om verplichtingen uit de wet na te leven, omdat deze niet aansluiten bij de uitvoeringspraktijk van deze groepen.

Wij vertrouwen u met dit advies van dienst te zijn geweest en zien uw reactie graag tegemoet.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen

Voorzitter

R.W. van Zijp

Secretaris