

Autoriteit
Consument & Markt



Waarborgen voor consumenten in de wijkgerichte aanpak

Paper van Autoriteit Consument & Markt

23 november 2021

Waarborgen voor consumenten in de wijkgerichte aanpak

1. Inleiding

In het Klimaatakkoord hebben overheden, organisaties en bedrijven afgesproken dat in 2050 alle woningen en gebouwen CO₂-arm zijn. Hiertoe wordt verwarming door aardgas vervangen door een duurzame warmtevoorziening. Als eerste stap in deze transitie van aardgas naar duurzame warmte (hierna: warmtetransitie) moeten in 2030 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd zijn.¹ Er is nu nog veel onduidelijk over deze warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Veel mensen kennen het begrip “*van het gas af*” inmiddels, maar alleen in proeftuinen zijn mensen al geconfronteerd met de gevolgen daarvan.

Een aantal uitgangspunten voor de warmtetransitie staat wel vast. De aansluiting op een alternatieve bron voor aardgas wordt per wijk uitgevoerd. De gemeenten krijgen hierbij de regiefunctie. Zij maken uiterlijk eind 2021 bekend welke wijk wanneer aan de beurt is. Voor de eerste wijken die van het gas af gaan, moet op dat moment ook duidelijk zijn wat de potentiële alternatieve collectieve opties zijn voor aardgas.

Het aardgasvrij maken van woningen leidt tot grote veranderingen achter de voordeur. Aansluiting op een alternatieve warmtebron vraagt om keuzes en investeringen door bewoners zelf: “Doe ik mee met de collectieve optie voor de wijk, of kies ik voor een eigen alternatieve warmtebron? Welke keuzevrijheid heb ik daarbij? Hoe is de kwaliteit en het comfort van de nieuwe warmtebron? Welke isolatiemaatregelen moet ik nemen? Wat voor apparaat vervangt mijn CV-ketel? Wat kost dit allemaal, en hoe ga ik dat betalen?” In diverse onderzoeken komen deze vragen en zorgen van bewoners naar voren.²

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) vindt verduurzaming en daarmee de warmtetransitie belangrijk en wil dat dit proces soepel verloopt. Uit diverse onderzoeken³ blijkt dat het creëren van voldoende draagvlak voor de overgang van gas naar met name collectieve warmtevoorzieningen een lastige opgave is. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt bij de zorgen van de consument over betaalbaarheid en keuzevrijheid in combinatie met de gebrekkige informatievoorziening en transparantie daarover. Zonder voldoende draagvlak wordt het moeilijk om in 2050 CO₂-arm te zijn in de gebouwde omgeving.

Doel van deze paper

De ACM vraagt met deze paper aandacht van beleidsmakers en uitvoerders van de wijkgerichte aanpak voor de positie van de bewoner (die ook consument is). Zij geeft hierbij haar visie op noodzakelijke waarborgen voor consumentenbescherming, betaalbaarheid en keuzevrijheid. De ACM is daarbij uitgegaan van de kaders en uitgangspunten zoals deze zijn vastgelegd in openbare publicaties: het Klimaatakkoord, de daaropvolgende Kamerbrieven en de consultatietekst van de Wet Collectieve Warmtevoorziening (hierna: WCW).

¹ Klimaatakkoord, hoofdstuk gebouwde omgeving, 28 juni 2019

(<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>)

² SCP, *Op weg naar aardgas vrij wonen*, 25 mei 2020 (<https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2020/05/25/op-weg-naar-aardgasvrij-wonen/Op+weg+naar+aardgasvrij+wonen.pdf>) en *Woningverduurzaming: Willen en kunnen betekent nog niet doen*, 29 april 2021, (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/04/29/woningverduurzaming>), PBL, *Warmtetransitie in de praktijk*, 18 februari 2021, (<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-warmtetransitie-in-de-praktijk-4019.pdf>).

³ PBL, *Warmtetransitie in de praktijk*, 18 februari 2021, (<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-warmtetransitie-in-de-praktijk-4019.pdf>), EIB, *Proeftuinen aardgasvrije wijken*, 3 maart 2021,

(https://www.eib.nl/pdf/EIB_rapport_proeftuinen_aardgasvrije_wijken_5_maart_2021.pdf)

Rol van de ACM

De ACM is als toezichthouder niet direct betrokken bij de uitvoering van het proces van de wijkaanpak. Zij houdt wel toezicht op de naleving van de consumentenregels. In de warmtetransitie zullen gemeenten kiezen voor nieuwe vormen van warmtevoorziening. Hiervoor zullen consumenten in veel gevallen noodzakelijke verduurzamingsmaatregelen moeten nemen. De ACM zal er op toezien dat gemeenten en betrokken (warmte)bedrijven hierbij voldoen aan de algemene verplichtingen voor consumentenbescherming uit het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Ook houdt de ACM toezicht op de naleving van sectorspecifieke wetten voor de energiesector die, samen met de algemene consumentenregels, de consument bij de koop en levering van elektriciteit, gas en warmte beschermen. Op dit moment zijn dat de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet.

Scope paper

Deze paper richt zich op de bescherming van de bewoner-consument. Andere perspectieven die van belang zijn voor het slagen van de warmtetransitie, zoals die van de warmtebedrijven, gemeenten en woningbouwcoöperaties, blijven buiten beschouwing. Daar waar in dit paper consument wordt genoemd, heeft dit ook betrekking op diens positie als bewoner en omgekeerd. Waar nodig, is in dit paper een onderscheid gemaakt naar woningeigenaren of huurders. De bescherming in de Elektriciteits-, Gas- en Warmtewet geldt voor alle kleinverbruikers – dus zowel consumenten als kleinzakelijke afnemers. De focus in deze paper ligt bij de verduurzaming van woningen. Kleinzakelijke afnemers, met winkel- of bedrijfspanden, laat de ACM buiten beschouwing. De paper gaat verder alleen in op plannen voor de wijkaanpak in de gebouwde omgeving. Plannen voor mobiliteit, die de consument ook raken, laat de ACM in deze paper eveneens buiten beschouwing.

Behalve consumentenbescherming heeft de ACM een regulerende taak voor sectorspecifieke regels, zoals de tariefregulering van netbeheerders en warmteleveranciers. Binnen deze tariefregulering zal de ACM de komende jaren in haar besluiten rekening gaan houden met de grote investeringsopgave die nodig is voor de energietransitie. Hoewel dit ook de betaalbaarheid kan raken, blijft dit onderdeel van het werkkterrein van de ACM buiten de scope van deze paper. Tot slot houdt de ACM toezicht op de naleving van mededingingswetgeving. Ook dit blijft buiten de scope.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van deze paper. Hoofdstuk 3 staat kort stil bij het proces van de wijkgerichte aanpak van de warmtetransitie, met name gebaseerd op hetgeen hierover in het Klimaatakkoord is beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft op hoofdlijnen het generieke en sectorspecifieke wettelijk kader voor bescherming van consumenten voor zover dat van toepassing is in de wijkaanpak. Vanuit het perspectief van deze regels formuleert de ACM in hoofdstuk 5 de aandachtspunten voor consumentenbescherming die belangrijk zijn in de wijkgerichte aanpak. Hoofdstuk 6 gaat in op de vraagstukken rond betaalbaarheid en hoofdstuk 7 op de vraagstukken rond keuzeruimte. In beide hoofdstukken benoemt de ACM hiervoor aandachtspunten vanuit het oogpunt van consumentenbescherming.

2. Samenvatting met de aanbevelingen van de ACM

De ACM houdt toezicht op de naleving van consumenten- en sectorspecifieke wetgeving. Vanuit die rol geeft de ACM haar visie op het beschermen van consumenten in het proces van de wijkgerichte aanpak naar een alternatieve warmtevoorziening. Deze paper gaat in op de consumentenrechten bij de keuze voor een nieuwe warmtevoorziening en bij de aankoop van daarbij behorende goederen (bijvoorbeeld isolatie, warmtepomp en zonnepanelen) en diensten (bijvoorbeeld warmtelevering en energiebesparingsadvies). Verder geeft de ACM haar visie op betaalbaarheid en keuzeruimte vanuit de context van consumentenbescherming.

De ACM meent dat het vertrouwen van consumenten - en daarmee het draagvlak voor de warmtetransitie - kan groeien als de consumentenrechten in de energietransitie gewaarborgd zijn. De ACM doet hiervoor een aantal aanbevelingen:

- **Zorg in wetgeving voor zoveel mogelijk uniformiteit en bescherming van de consument**
Op basis van de Gaswet zijn alle consumenten met een gasaansluiting in hoge mate en op dezelfde wijze beschermd. Als alternatief voor gas zullen verschillende verwarmingstechnieken en bronnen worden gebruikt, waarop verschillende wetten (zoals de Warmtewet en de Elektriciteitswet 1998) van toepassing zijn. Consumenten moeten in de warmtetransitie zoveel mogelijk dezelfde bescherming krijgen. Dus ongeacht de verschillen in warmtebron, woning, type consument of soort net. Daarvoor moeten de verschillende wetten en de verschillende regels binnen deze wetten zoveel mogelijk uniform zijn.

Lokale verschillen in kosten en voorwaarden zijn niet altijd te vermijden, zelfs niet bij gebruik van hetzelfde alternatief. Deze verschillen moeten wel begrijpelijk en transparant zijn voor de consument. Grote verschillen tussen bijvoorbeeld gemeenten of wijken die niet kunnen worden uitgelegd op basis van objectieve verschillen, leiden tot minder draagvlak voor de warmtetransitie. De ACM raadt daarom aan regels uit verschillende wetten goed op elkaar aan te sluiten (paragraaf 5.1).

- **Goede en tijdige informatievoorziening in de wijkgerichte aanpak**
Consumenten moeten voldoende informatie krijgen voordat zij een overeenkomst sluiten. Dit geldt ook bij het aangaan van een leveringsovereenkomst voor een nieuwe warmtevoorziening (paragraaf 4.1). Consumenten moeten zo vroeg mogelijk informatie krijgen over de stappen en bindende beslismomenten in de wijkgerichte aanpak voor de toekomstige nieuwe warmtevoorziening. Ook moet de consument informatie krijgen over hoe duurzaam deze warmtevoorziening zal zijn. Ten slotte moet de consument inzicht krijgen in de beoordelingscriteria van de gemeente als hij wil kiezen voor een alternatieve warmtevoorziening (paragraaf 5.3).
- **Ontzorg consumenten zoveel mogelijk**
Garantie en conformiteit zijn belangrijk voor consumenten, vooral bij grote investeringen of aankopen. Conformiteit wil zeggen dat de kwaliteit van het product of dienst voldoet aan wat beloofd is of verwacht mag worden. Zorg waar mogelijk bij uitvoeringsplannen in de wijkgerichte aanpak voor collectieve garantieregelingen om onzekerheden weg te nemen en het vertrouwen van consumenten te vergroten (paragraaf 5.2).

Niet alleen informatievoorziening is belangrijk maar ook het begeleiden van consumenten in de keuzes die zij moeten maken. Ontzorgen kan via het collectief uitvoeren van maatregelen zoals isolatie zolang ook hier ruimte is voor individuele keuze (paragraaf 7.3.1). Bescherm hierbij consumenten in kwetsbare posities en stem de aanpak en ondersteuning af op specifieke behoeftes en problemen (paragraaf 5.6).

- **Verscherp het normenkader voor de kwaliteit en leveringszekerheid van de warmtevoorziening**
Consumenten moeten warmte niet gaan ervaren als een achteruitgang ten opzichte van het gas. Zorg ervoor dat consumenten op een toegankelijke manier hun recht kunnen halen als de kwaliteit van warmte(levering) tekort schiet. Bijvoorbeeld bij storingen of een lagere temperatuur dan afgesproken. Besteed ook voldoende aandacht aan leveringszekerheid. Consumenten moeten ook warmte krijgen wanneer een warmteleverancier failliet gaat. Aanscherping van het huidig wettelijk kader is hiervoor nodig (paragrafen 5.4 en 5.5).
- **Duidelijke en transparante invulling van betaalbaarheid**
Het kabinet streeft met de inzet van subsidies, belastingmaatregelen en kostenreducties op termijn naar woonlastenneutraliteit voor zoveel mogelijk huishoudens. Op individueel niveau kan woonlastenneutraliteit echter niet gegarandeerd worden⁴, mede omdat dit een rechtvaardige en efficiënte verdeling van subsidiegelden in de weg zou kunnen staan. De ACM vindt het vanuit haar rol als toezichthouder op de consumentenbescherming vooral van belang dat er een duidelijke en transparante invulling is van het begrip betaalbaarheid. Om onzekerheid in de wijkaanpak te voorkomen zou vooraf duidelijkheid moeten worden gegeven wat de warmtetransitie gaat betekenen voor de woonlasten en hoe subsidiegelden verdeeld worden.
- **Volledige transparantie over kosten en baten**
Consumenten moeten vooraf een transparant en realistisch overzicht krijgen van de kosten waarmee zij in de toekomst te maken krijgen, maar ook van wat het oplevert. Consumenten moeten inzicht krijgen in de noodzakelijke investeringen in verduurzaming van de woning, de maandelijkse uitgaven aan rente en aflossing die daarbij horen en de maandelijkse kosten van de nieuwe energievoorziening. Waar onzekerheid is over de kosten, bijvoorbeeld met betrekking tot de toekomstige tarieven van warmte en elektriciteit, moeten huishoudens daarover ook geïnformeerd worden. Wees helder over wat nog niet duidelijk is en geef waar mogelijk bandbreedtes aan voor kostenposten (paragrafen 5.3.3 en 6.3.2).
- **Houd rekening met verschillen tussen consumenten bij informatie over de te verwachte kosten en baten**
Houd rekening met verschillen tussen consumenten. Er zijn meerdere factoren van invloed op de kosten en baten van investeringen, denk bijvoorbeeld aan de gekozen warmtetechniek en het type woning. Ook het type consument en zijn gedrag zijn relevant. Woningeigenaren en huurders moeten daarom een zo concreet mogelijk overzicht van de te verwachten kosten en baten krijgen die toegespitst is op hun situatie.

⁴ Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; *brief aan de Tweede Kamer over de Betaalbaarheid van de Energietransitie in de gebouwde omgeving*, 6 juli 2021, (<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/07/06/kamerbrief-over-betalbaarheid-van-de-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving/kamerbrief-over-betalbaarheid-van-de-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving.pdf>)

- **Bied waar mogelijk keuzeruimte**

Bied waar mogelijk ruimte voor keuzes in het proces. Hierbij is belangrijk dat de geboden keuzeruimte gefaciliteerd wordt door de gemeente en door de consument ook daadwerkelijk benut kan worden . Bij collectieve warmtevoorzieningen heeft de consument keuzeruimte vóór de aanleg van het warmtenet. Het is belangrijk dat de consument een goed geïnformeerde keuze kan maken voor een “opt out” als hij dat zou willen. Daarvoor zijn duidelijke criteria voor een individuele warmtevoorziening, voldoende tijd en op de specifieke situatie van de consument afgestemde informatie en begeleiding nodig (paragraaf 7.3.1).

- **Waarborgen bij selectie van bedrijven door gemeenten**

Kiezen gemeenten in de wijkgerichte aanpak bepaalde bedrijven voor de collectieve alternatieven (zoals isolatie of warmtevoorziening)? Zorg dan voor een transparant, objectief en eerlijk selectieproces. Een bedrijf kiezen of aanwijzen kan pas wanneer bedrijven een realistische kosteninschatting hebben kunnen geven. Dat kan niet te vroeg in het proces van de wijkgerichte aanpak gebeuren (paragraaf 7.3.1).

3. Proces wijkaanpak

De doelstelling van het Klimaatakkoord is om tot 2030 1,5 miljoen woningen te isoleren en/of aardgasvrij te maken. In 2050 moeten alle woningen van het gas af zijn. Er zijn verschillende alternatieve warmtetechnieken voor aardgas, denk aan aansluiting op warmtenetten (hoog-, laag-, midden temperatuur), all electric (elektrische warmtepomp), hybride warmtepomp en in de toekomst waterstof.

In het Klimaatakkoord is aangegeven dat de warmtetransitie in de gebouwde omgeving wordt gerealiseerd door een grootschalige wijkaanpak. De regie ligt bij de gemeenten, die volgens het Klimaatakkoord in 2021 de eerste transitievisie warmte (hierna: twv) moeten publiceren. In de twv staat het tijdpad voor de (stapsgewijze) aanpak richting aardgasvrij. Een twv wordt elke vijf jaar geactualiseerd. In het Klimaatakkoord⁵ is afgesproken dat de gemeente in de eerste twv in ieder geval voor wijken die tot en met 2030 gepland zijn, zal opnemen:

- a) hoeveel woningen en andere gebouwen tot en met 2030 worden geïsoleerd en/of aardgasvrij worden gemaakt;
- b) de potentiële alternatieve energie-infrastructuren;
- c) de maatschappelijke kosten en baten en de kosten en baten voor eindverbruikers

Er kunnen in de twv dus nog meerdere collectieve opties per wijk zijn, waarover de gemeente met bewoners in gesprek kan gaan. De twv wordt vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsplan, waarin een definitieve keuze wordt gemaakt voor een collectieve optie. Dit vormt de basis voor het omgevingsplan. In het omgevingsplan wordt de door de gemeente in het uitvoeringsplan gekozen warmtebron voor de wijk juridisch vastgelegd. Daarnaast zal de gemeente in het omgevingsplan regels toevoegen over de beëindiging van de levering van gas. In het Klimaatakkoord staat dat goede participatie van bewoners, gebouweigenaren en andere partijen helpt om de maatregelen uit de wijkaanpak te accepteren. Daarom is het belangrijk dat er bij de twv en daarop volgende stappen procedurele waarborgen zijn voor participatie van bewoners. De gemeenten kunnen daarbij de participatieprincipes gebruiken van het Programma Aardgasvrije Wijken.⁶

4. Wettelijk kader consumentenbescherming en wijkaanpak

Consumenten worden beschermd door algemene en sectorspecifieke consumentenregels. Hieronder benoemt de ACM een aantal consumentenrechten die zij belangrijk vindt in de wijkgerichte aanpak.

4.1 Algemene bepalingen bescherming consumenten

Het algemeen consumentenrecht beschermt consumenten in hun vaak zwakkere positie ten opzichte van bedrijven. Hierbij gelden onder meer de consumentenregels uit boek 6 en 7 van het BW. Deze regels gaan onder andere over (het sluiten van) overeenkomsten. Bij consumentenkoop krijgt de consument op basis van boek 7 extra bescherming bij de totstandkoming en niet-nakoming van overeenkomsten. Hierbij bevat boek 7 ook regels over de rechten die een consument heeft als een product of dienst niet voldoet aan de verwachtingen die hij mag hebben. De genoemde regels zijn vaak gebaseerd op Europese Richtlijnen en

⁵ Klimaatakkoord, hoofdstuk C1.7 *Een wijkgerichte aanpak*, 28 juni 2019

(<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>)

⁶ Programma Aardgasvrije Wijken, *Participatieprincipes*, april 2021,

(<https://www.aardgasvrijewijken.nl/themas/participatie+en+communicatie2/kennis+en+leren-pc/participatieprincipes-home/participatieprincipes/concept+participatieprincipes/default.aspx>)

kunnen dan ook niet terzijde worden geschoven door nationale wetgeving, bijvoorbeeld via specifieke wetgeving op het gebied van energie of de wijkgerichte aanpak. Belangrijke consumentenrechten voor de wijkgerichte aanpak volgen uit de informatieverplichtingen en de regels over garantie en non-conformiteit uit boek 6 en 7 van het BW.

Informatieverplichtingen

Bedrijven moeten consumenten voldoende informatie geven over de producten en diensten die zij aanbieden en de overeenkomst die zij sluiten. Het moet voor een consument duidelijk zijn waarvoor hij een overeenkomst aangaat. Bedrijven moeten deze informatie op duidelijke, begrijpelijke en ondubbelzinnige wijze geven. Dat moet bij individuele alternatieven, zoals het aanschaffen van warmtepompen of zonnepanelen, maar het moet ook bij de levering van elektriciteit en gas, waterstof (in de toekomst) en warmte en koude. Het aanbod voor een collectieve warmtevoorziening moet hier dus rekening mee houden.⁷

De informatieverplichtingen betekenen onder meer:

- *Informatie over de belangrijkste kenmerken van de dienst of het product.* Een aanbieder moet duidelijkheid geven over de te leveren producten en diensten en de voorwaarden die daarbij horen. Dat moet vóór een aanbieder en consument een overeenkomst aangaan. Zo moet een warmteleverancier bijvoorbeeld een duidelijke en volledige omschrijving geven van de warmte die hij gaat leveren, inclusief de kwaliteit. Zie hierover ook paragraaf 5.4.
- *De totale prijs,* of, als dat niet mogelijk is, de manier waarop de leverancier de prijs berekent. De consument moet vooraf weten wat hij gaat betalen voor een product of dienst, bijvoorbeeld voor een nieuwe aansluiting en de geleverde warmte.
- *De wijze van levering en uitvoering* van de dienst of het te leveren product, en binnen welke termijn dit plaatsvindt. Bij warmte moet het voor de consument duidelijk zijn wanneer hij een aansluiting krijgt, tot wanneer de overeenkomst loopt en hoe hij de overeenkomst kan verlengen of beëindigen. Ook moet de leverancier een klachtenregeling hebben en daarover informeren.
- *De mogelijkheden tot ontbinding* die de consument heeft. De consument moet tijdig informatie krijgen over de wettelijke bedenktijd van 14 dagen bij het aangaan van een overeenkomst op afstand, bijvoorbeeld online.

Garantie en non-conformiteit

Sommige alternatieven voor gas in de wijkgerichte aanpak kunnen ertoe leiden dat consumenten bepaalde producten moeten aanschaffen. Denk aan het laten installeren van warmtepompen en zonnepanelen. Dat kunnen individuele, maar ook collectieve maatregelen zijn. Bijvoorbeeld wanneer gekozen wordt een bepaalde wijk te elektrificeren of te isoleren.

Consumenten hebben recht op goed werkende producten die niet eerder kapot gaan dan zij mogen verwachten (conformiteit). Consumenten hebben recht op gratis reparatie of vervanging van ondeugdelijke producten. Dat geldt ook wanneer de installatie van het product niet goed gebeurt. En levert een ondernemer een ondeugdelijk product of dienst, dan heeft een consument recht op gratis herstel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan warmtelevering waarbij niet aan de afgesproken kwaliteitseisen wordt voldaan of ondeugdelijke installatie van een warmtepomp.

⁷ ACM, *Warmtelevering, verplichtingen voor de warmteleverancier (Leidraad)*, 21 juli 2020 (<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-07/consultatie-leidraad-verplichtingen-voor-leverancier-warmte.pdf>)

4.2 Sectorspecifieke wetgeving

De ACM houdt ook toezicht op de naleving van specifieke energiewetgeving, namelijk op de Warmtewet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. In deze drie wetten staan ook artikelen om de consument te beschermen bij de aankoop en levering van energie. Belangrijke onderdelen hierin zijn waarborgen voor de kwaliteit van dienstverlening en de leveringszekerheid.

Deze wetgeving wordt gemoderniseerd. Dat gebeurt mede met het oog op de energietransitie, waaronder de warmtetransitie in de wijken. Er komt een nieuwe Energiewet⁸, waarin de Elektriciteits- en Gaswet opgaan. Ook zal de WCW de Warmtewet vervangen.⁹ De toekomstige WCW is belangrijk voor de wijkgerichte aanpak. Daarom gaat de ACM in deze paper in op een aantal onderdelen uit dit wetsvoorstel. Hierbij wil zij benadrukken dat de ACM uitgaat van de openbare consultatietekst van de WCW. Het voorstel wordt heroverwogen en aanpassingen hierin kunnen invloed hebben op de in dit paper besproken consumentenbescherming, betaalbaarheid en keuzeruimte.

Voor de warmtetransitie is, naast de bovengenoemde wetten, meer wetgeving in voorbereiding die het proces van de wijkgerichte aanpak vastlegt. Daarin worden onder andere de voorwaarden voor de beëindiging van de levering van gas door de gemeente bepaald.¹⁰

5. Aandachtspunten consumentenbescherming in wijkgerichte aanpak

In het vorige hoofdstuk is het wettelijk kader van belangrijke consumentenrechten geschetst. Hieronder noemt ACM een aantal aandachtspunten die specifiek relevant zijn voor het beschermen van de consument in de wijkgerichte aanpak.

5.1 Uniforme consumentenbescherming

De verduurzaming van de gebouwde omgeving zal ingrijpende gevolgen hebben voor de consument. De Gaswet biedt de consument nu een hoge mate van bescherming ten aanzien van de warmtevoorziening. Een belangrijk element uit deze wet is dat de consument kan overstappen naar een andere gasleverancier. Dat kan niet bij alle alternatieven voor gas.

Zoals beschreven in paragraaf 4.2 worden veel wetten aangepast voor deze transitie. Uniformiteit tussen de verschillende wetten is belangrijk om ervoor te zorgen dat het beschermingsniveau voor de consument zoveel mogelijk gelijk is, onafhankelijk van de warmtebron die de consument krijgt als alternatief voor aardgas. En ongeacht of de consument een huurder is of een woningeigenaar met of zonder vereniging van eigenaren (VvE).

Collectieve warmtevoorzieningen vormen een belangrijk alternatief voor aardgas, maar ook binnen de opzet van het wetsvoorstel voor de WCW kunnen verschillen in bescherming ontstaan. Dat zijn bijvoorbeeld verschillen door de soort warmtebron, de grootte van het net, de woonplaats en de woonvorm (huur of koop). Ook hier pleit de ACM voor zoveel mogelijk uniformiteit, omdat grote verschillen in bescherming bij een collectief warmtenet zorgen voor minder draagvlak voor de warmtetransitie onder consumenten. Volgens de ACM mag alleen verschil in bescherming tussen de verschillende opties worden gemaakt als

⁸ Ministerie van Economische zaken en klimaat, *Wetsvoorstel Energiewet*, 17 december 2020 (<https://www.internetconsultatie.nl/energiewet>)

⁹ Ministerie van Economische zaken en klimaat, *Wet collectieve warmtevoorziening internetconsultatie*, 22 juni 2020 (<https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>)

¹⁰ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z09736&did=2021D29464>

deze objectief gerechtvaardigd zijn en de gemaakte keuzes hierin goed zijn onderbouwd en uitgelegd.

Naast uniforme consumentenbescherming bij collectieve warmtenetten is het ook belangrijk dat de verschillende wetten die samen het kader vormen voor de wijkgerichte aanpak goed op elkaar aansluiten. Een voorbeeld hiervan is de hiervoor genoemde mogelijkheid voor verbruikers om te kiezen voor een gelijkwaardig alternatief voor aansluiting op een collectieve warmtevoorziening. Dit begrip 'gelijkwaardig alternatief' zal verder uitgewerkt en ingekaderd moeten worden in de Omgevingswet om te verzekeren dat consumenten weten welke mogelijkheden ze hebben om een individueel alternatief te kiezen, aan welke eisen dit alternatief dient te voldoen en om ongerechtvaardigde verschillen tussen gemeenten te voorkomen.

5.2 Collectieve garantie

Na verduurzaming van een woning valt de energiebesparing of de terugverdientijd soms tegen. De zonnepanelen hebben bijvoorbeeld een lagere opbrengst dan in de offerte was voorgespiegeld, of het energieverbruik stijgt meer dan verwacht na installatie van een warmtepomp. Is een gebrekkig duurzaam product of dienst de oorzaak van het lagere rendement? Dan is de ondernemer verantwoordelijk en moet hij dit probleem oplossen.

Een oorzaak voor achterblijvende prestaties is vaak moeilijk te achterhalen: factoren als het weer, veranderingen in gezinssamenstelling en het aantal gebruikte elektrische apparaten beïnvloeden het verbruik. Wanneer meerdere duurzame maatregelen tegelijk zijn genomen, dan kan het moeilijk zijn om een oorzaak aan te wijzen van het tegenvallende rendement. Bovendien is het, door de hoge proceskosten, voor een individuele consument vaak moeilijk om zijn recht te halen.

Een collectieve garantieregeling kan onzekerheden van de consument wegnemen over de deugdelijkheid van een product, de daarmee samenhangende energiebesparing en eventuele bewijsproblemen. Zo nemen consumenten eerder de stap om duurzame investeringen te doen. Een instrument dat hiervoor in ontwikkeling is, is de energieprestatiegarantie.¹¹ Deze wordt al gebruikt bij nieuwbouw, maar nog niet bij bestaande bouw. Zo'n garantie moet wel van toegevoegde waarde zijn. Bedrijven mogen niet tegen betaling een garantie leveren waar de consument wettelijk al recht op heeft.¹²

5.3 Informatievoorziening in wijkgerichte aanpak

Naast de informatieverplichting bij het sluiten van een overeenkomst, is informatie in het proces daaraan voorafgaand even belangrijk. De consument moet in een zo vroeg mogelijk stadium informatie krijgen over de wijkgerichte aanpak en de collectieve voorkeursopties voor alternatieven voor aardgas. Duidelijk moet zijn welke stappen en bindende beslismomenten plaatsvinden, en op welk moment. Ook moet tijdig duidelijk zijn welke mogelijkheden er zijn voor individuele alternatieven, en wat de voorwaarden hiervoor zijn.

De gemeente moet duidelijk informeren over isolatie en de aanschaf van installaties voor de verschillende collectieve en individuele opties. Ook moet duidelijk zijn welke investeringen (met name in isolatie)

¹¹ Milieu Centraal, *Energieprestatie garantie: opbrengst verzekerd*, (<https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/aardgasvrij-wonen/opbrengst-verzekerd-met-energieprestatie-garantie>)

¹² Op basis van artikel 7:18 BW wordt een product dat binnen 6 maanden kapot gaat vermoed ondeugdelijk te zijn. Op basis van artikel 7:17 BW kan de consument ook als een product na 6 maanden kapot gaat mogelijk een beroep doen op wettelijke garantie, afhankelijk van de levensduur die de consument redelijkerwijs mocht verwachten. Dezelfde regels gelden voor de installatie van een product.

onafhankelijk van de nog te kiezen optie spijtvrij kunnen worden gedaan. Zo kunnen woningeigenaren bij een verbouwing van hun woning, aankoop van een nieuw huis of noodzakelijke vervanging van installaties rekening houden met de komende verandering in de energievoorziening. Bovendien voorkomt de gemeente hiermee dat bewoners en gebouweigenaren investeringen doen die achteraf niet blijken te passen bij de gekozen voorkeursoptie door de gemeente (bijvoorbeeld verkeerde mate van isolatie). Zo wordt ook de angst weggenomen om onnodige investeringen te doen.

Uit onderzoek naar bewonerstevredenheid in de proeftuinen aardgasvrije wijken¹³ blijkt dat er een behoefte onder bewoners bestaat aan duidelijke (zo concreet mogelijke) en regelmatige informatievoorziening. Voor de informatievoorziening rondom techniek en financiën willen bewoners een neutrale partij die informatie en advies kan geven voor de specifieke situatie van de bewoner. Er zijn veel technische ontwikkelingen en dat maakt dat bewoners moeilijk een keuze kunnen maken. Informatie moet dan ook zo duidelijk mogelijk zijn en gericht op het wegnemen van deze onzekerheden.

Duurzaamheid

De ACM vindt het belangrijk dat de gemeente transparant is en duidelijke informatie geeft over de mate van duurzaamheid van de verschillende alternatieven voor gas die in de wijkgerichte aanpak zijn opgenomen. Hetzelfde geldt voor het (warmte)bedrijf dat uitvoering gaat geven aan het gekozen alternatief. Het algemene consumentenrecht bepaalt dat consumenten informatie moeten krijgen over de belangrijkste kenmerken van een product of dienst. Bij warmtelevering als duurzaam alternatief voor gas is de duurzaamheid van de warmtebron zo'n belangrijk kenmerk.

Vaak moeten er bij een collectieve warmtevoorziening nog stappen worden ondernomen voor verdere verduurzaming. De consument moet hierover informatie krijgen zodat hij dit ook kan meewegen in zijn keuze tussen mogelijke alternatieven.

5.4 Kwaliteit warmtevoorziening

Warmte geldt als een primaire levensbehoefte en daarom moeten consumenten altijd voldoende geleverd krijgen om hun woning te kunnen verwarmen en te kunnen beschikken over warm water. De kwaliteit van de geleverde warmte kan echter achterblijven bij de verwachtingen van de consument en de afspraken met de warmteleverancier. Bijvoorbeeld wanneer de geleverde warmte niet de temperatuur heeft die in de leveringsovereenkomst staat.

Consumenten kunnen vaak niet goed aantonen dat de kwaliteit van de geleverde warmte niet voldoet aan de afgesproken normen. Ook is in de praktijk gebleken¹⁴ dat het lastig is voor consumenten om hun recht te halen bij de monopolistische aanbieder.

De ACM geeft mee dat de huidige levering van aardgas erg betrouwbaar is. Voor het draagvlak van de warmtetransitie is het belangrijk dat de betrouwbaarheid ook bij nieuwe warmtevoorzieningen wordt geborgd. Naar aanleiding van de problemen met warmte-koude opslagsystemen heeft de ACM bij het ministerie van EZK bepleit¹⁵ dat aanscherping nodig is van de wettelijke normen voor de kwaliteit van de

¹³ MarketResponse in opdracht van Programma Aardgasvrije Wijken, *Bewonerstevredenheid Proeftuinen Aardgasvrije Wijken (rapportage)*, juni 2021

(<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/29/bewonerstevredenheid-proeftuinen-aardgasvrije-wijken/rapportage-bewonerstevredenheid-aanpak-proeftuinwijken.pdf>)

¹⁴ Radar (TROS/AVRO), *uitzending over problemen bij oudere WKO's*, 8 februari 2021

(<https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/tv-uitzending-08-02-2021/>).

¹⁵ De ACM, *Informatie over klachten bewoners WKO-systemen (brief aan ministerie van EZK)*, 23 juli 2021

geleverde warmte, de storingsregistratie en de kwaliteit van dienstverlening. Hierbij raadt de ACM aan om te onderzoeken hoe de bewijspositie van consumenten beter vormgegeven kan worden. Dat kan bijvoorbeeld door warmteleveranciers eisen op te leggen over het uitlezen van warmtemeters en het registreren van de gemeten gegevens. Ook moeten er bij storingsen een goede klachtenafhandeling, een effectieve storingscompensatie en terugbetalingsregelingen zijn.

5.5 Leveringszekerheid warmtevoorziening

Naast de kwaliteit van de geleverde warmte is ook de leveringszekerheid een belangrijk aandachtspunt. De verbruiker moet kunnen rekenen op een ongestoorde en betrouwbare levering van warmte, ook als het warmtebedrijf failliet gaat. Voor gas en elektriciteit is leveringszekerheid in sterke mate geborgd. De consument is wettelijk beschermd wanneer een leverancier failliet gaat of om andere redenen niet langer betrouwbaar kan leveren. Dat zou ook moeten gelden voor collectieve warmte en, eventueel in de toekomst, voor duurzame gas en waterstof. Dergelijke waarborgen dragen bij aan het vertrouwen van consumenten in alternatieve warmtevoorzieningen.

5.6 Bescherming van de consument in kwetsbare posities

Consumenten kunnen kwetsbaar zijn vanwege persoonlijke omstandigheden zoals ziekte, ouderdom of laaggeletterdheid. Deze groepen zijn niet altijd in staat om zonder begeleiding een beslissing te nemen. Of, in het geval van een eigen woning, om noodzakelijke verduurzamingsmaatregelen te nemen.

De ACM vindt het nodig om in de informatievoorziening en begeleiding door de gemeente extra aandacht te besteden aan de kwetsbare groepen. Het is moeilijk om consumenten in kwetsbare posities, door middel van generieke regelingen, over te halen iets te doen aan energiebesparing of isolatie. Veel van deze huishoudens beschikken niet over de vaardigheden of middelen om gebruik te maken van beschikbare subsidies en regelingen. Zelfs niet als ze speciaal voor hen zijn gemaakt.

Daarnaast zijn er consumenten in financieel kwetsbare posities die nu al problemen hebben met het betalen van de energierekening. Bijvoorbeeld consumenten met een laag inkomen en/of hoge schulden. Het risico bestaat dat deze financieel kwetsbare groep groeit door de warmtetransitie.¹⁶ Denk bijvoorbeeld aan huiseigenaren met een slecht geïsoleerd huis en hoge vaste lasten, waardoor zij (te) weinig financiële ruimte hebben om investeringen te doen. Zonder te investeren in isolatie en duurzame technologieën profiteren deze huishoudens niet van een lagere energierekening en een verhoogd wooncomfort.¹⁷

Andere consumenten besparen op energiekosten door hun woning zo weinig mogelijk te verwarmen. Voor hen zijn de voordelen van energiebesparing minimaal terwijl de kosten (huurverhoging) hetzelfde zijn als voor anderen. Financieel gezien gaan deze consumenten er meer op achteruit. Dat is een extra probleem voor deze groep.

De ACM ziet dat consumenten in kwetsbare posities nu beschermd worden door het sociale zekerheidsstelsel. Dit stelsel is echter niet toegespitst op de bescherming van de consument die door de

<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/brief-acm-informatie-klachten-bewoners-wko-systemen.pdf>

¹⁶ PBL, *Meten met twee maten*, 2018, (<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-de-betalbaarheid-van-de-energierekening-van-huishoudens-3124.pdf>)

¹⁷ MarketResponse in opdracht van Programma Aardgasvrije Wijken, *Bewonerstevredenheid Proeftuinen Aardgasvrije Wijken (rapportage)*, juni 2021 (p.14)

(<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/29/bewonerstevredenheid-proeftuinen-aardgasvrije-wijken/rapportage-bewonerstevredenheid-aanpak-proeftuinwijken.pdf>)

warmtetransitie in een kwetsbare positie komt. Hiermee ontstaat er een risico dat mensen tussen wal en schip vallen. In het proces voor wijkgerichte aanpak kan daarom specifiek beleid nodig zijn voor consumenten in kwetsbare posities.¹⁸

6. Betaalbaarheid en transparantie over de kosten

6.1 Kosten voor aardgasvrije woning

De warmtetransitie gaat gepaard met een zware financiële opgave. Het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)¹⁹ over de proeftuinen schetst in de inleiding van de financiële paragraaf een beeld hiervan:

De belangrijkste observatie is dat alternatieven voor aardgas een zware financiële opgave vormen. De technieken vragen om forse investeringen van zowel bedrijven, woningcorporaties als particuliere huishoudens. Niet alleen de techniek rond aardgasvrij wonen vraagt om grote investeringen, maar ook de eerder besproken omvangrijke organisatie- en participatieprocessen zijn kostbaar. Daarbij komt dat in veruit het grootste deel van de gevallen slechts beperkte baten tegenover de investeringen staan die moeten worden gemaakt. De investeringen zijn hierdoor voor een groot deel onrendabel.

Concreet laat het rapport zien dat in de proeftuinen de totale kosten voor een warmteaansluiting per woning gemiddeld rond de € 40.000 liggen, inclusief de kosten van isolatie en woningaanpassing van ongeveer € 13.500. Deze kosten dienen opgebracht te worden door de gemeente, het warmtebedrijf en de bewoner.

Ook de kosten van de aanleg van het warmtenet en het gereedmaken of aanleggen van een warmtebron is een grote kostenpost. Op basis van de ervaringen in de proeftuinen gaat dit om een bedrag van gemiddeld ongeveer € 15.500. Deze kosten worden in eerste instantie gemaakt door het warmtebedrijf. Een deel van deze kosten betaalt de bewoner via de aansluitkosten. Ook kan het warmtebedrijf bij de start een kostendeckingsbijdrage bij de bewoner in rekening brengen. Dat gebeurt wanneer het warmtenet niet kan worden terugverdiend met de maandelijkse tarieven. Ook een aantal andere studies, van bijvoorbeeld VEH, TNO en ABF research in opdracht van woningbouwcorporaties, laten vergelijkbare hoge kosten zien.²⁰ Daarbij moet worden opgemerkt dat de hoogte van investeringskosten en de terugverdientijd mede afhankelijk zijn van de gekozen warmtebron en het energielabel van de woning vóór de investeringen. Bovendien is bij de genoemde kostendoorrekeningen geen rekening gehouden met subsidies, kostenreducties bijvoorbeeld door schaalvergroting en innovatie en een energiebelastingsschuif, waarbij de energiebelasting op aardgas stijgt en op elektriciteit daalt²¹. Deze instrumenten kunnen de hoogte van de

¹⁸ TNO, *energiearmoede en de energietransitie*, 2 november 2020, (<http://publications.tno.nl/publication/34637343/rOK4vd/TNO-2020-energiearmoede.pdf>)

¹⁹ Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), *Proeftuinen aardgasvrije wijken*, maart 2021 (https://www.eib.nl/pdf/EIB_rapport_proeftuinen_aardgasvrije_wijken_5_maart_2021.pdf)

²⁰ Bureau Berenschot in opdracht van de VEH, *Wat stoppen met aardgas kost* (<https://www.eigenhuis.nl/energie/klimaatplannen/stoppen-met-aardgas-hoeveel-kost-dat#/>)

ABF Research, *Woningbouwopgave DAEB en verduurzaming: omvang en kosten voor woningcorporaties*, 3 juli 2020 (<https://www.abfresearch.nl/publicaties/woningbouwopgave-daeb-en-verduurzaming-omvang-en-kosten-voor-woningcorporaties/>)

²¹ Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; *brief aan de Tweede Kamer over de Betaalbaarheid van de Energietransitie in de gebouwde omgeving*, 6 juli 2021.

(<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/07/06/kamerbrief-over-betalbaarheid-van-de-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving/kamerbrief-over-betalbaarheid-van-de-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving.pdf>). Zo komt er een Nationaal Isolatieprogramma om de 20% slechtst geïsoleerde huur- en koopwoningen versneld

investerings en/of de terugverdientijd aanzienlijk verminderen. Hoge aardgasprijzen zullen er voor zorgen dat onrendabele investeringen eerder rendabel zullen zijn.

6.2 Visie kabinet op betaalbaarheid

Het Klimaatakkoord koppelt betaalbaarheid aan zogenaamde woonlastenneutraliteit. Bij het Klimaatakkoord heeft het Kabinet aangegeven: *“Het kabinet ziet ‘woonlastenneutraliteit’ als het gelijk blijven of lager worden van de maandelijkse lasten die een huishouden betaalt aan energie (gas, elektriciteit, warmte) en hypotheeklast of huur. Dat wil zeggen dat de verlaging van de energierekening van een huishouden minimaal gelijk is aan de maandelijkse financieringskosten of huurverhoging op het moment dat de energiebesparende maatregelen worden genomen.”* *“Het kabinet streeft naar woonlastenneutraliteit voor zoveel mogelijk mensen door de gemiddelde kosten voor energie te verlagen, subsidies te geven en aantrekkelijke financieringsmogelijkheden te bieden. Omdat ieders persoonlijke situatie anders is, kan het kabinet niet met zekerheid zeggen dat de veranderingen voor iedereen woonlastenneutraal zullen zijn”*²².

De ervaringen in de proeftuinen maken duidelijk dat woonlastenneutraliteit niet vanzelf ontstaat en dat subsidies nodig zijn. Naar aanleiding van een Kamermotie²³ stuurde de minister van BZK op 6 juli 2021 een brief naar de Tweede Kamer over de verdere invulling van betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Voor het Kabinet staat haalbaarheid en betaalbaarheid voorop bij het uitvoeren van het Klimaatakkoord. Woonlastenneutraliteit moet door subsidies, kostenreducties en een energiebelastingsschuif voor steeds meer huishoudens, bedrijven en situaties binnen bereik komen. Op individueel niveau kan het Kabinet woonlastenneutraliteit niet garanderen, ook omdat dit tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten zou leiden. Subsidiegelden komen dan meer dan gemiddeld terecht bij hogere inkomens die in grotere huizen wonen en meer moeten investeren.

6.3 Aandachtspunten voor betaalbaarheid en consumentenbescherming

De ACM vindt betaalbaarheid van de energietransitie voor de bewoners en gebouwdeigenaren belangrijk. Daarom moet dit zo goed mogelijk geborgd worden in de wijkgerichte aanpak. Vanuit de optiek van consumentenbescherming is woonlastenneutraliteit geen noodzakelijke voorwaarde. Het is niet aan de ACM als toezichthouder om aan te geven hoe hoog de kosten mogen zijn of hoe de kosten van de warmtetransitie verdeeld moeten worden over bewoners en inkomensgroepen. Dit zijn beleidsmatige vraagstukken. Wel vindt de ACM het vanuit haar rol als toezichthouder op de consumentenbescherming belangrijk dat er een duidelijke en transparante invulling van het begrip betaalbaarheid is. Hieronder gaat de ACM verder in op de gewenste duidelijkheid en transparantie en worden een aantal aanvullende aandachtspunten benoemd.

6.3.1. Duidelijke en transparante invulling van ‘betaalbaarheid’

Het in het Klimaatakkoord genoemde uitgangspunt dat de maandelijkse woonlasten voor huishoudens gelijk blijven of lager worden, betekent 100% woonlastenneutraliteit. Dit uitgangspunt voldoet aan het principe van een transparante en heldere invulling van betaalbaarheid. De minister van BZK heeft aangegeven met verschillende maatregelen, zoals subsidies, kostenreducties en een energiebelastingsschuif, woonlastenneutraliteit voor zoveel mogelijk huishoudens, bedrijven en situaties binnen bereik te brengen.²⁴

te isoleren. Prinsjesdag 2021: Extra miljardenimpuls voor klimaat en economie | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/09/21/prinsjesdag-2021-extra-miljardenimpuls-voor-klimaat-en-economie>

²² <https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving/vraag-en-antwoord/woonlastenneutraliteit>

²³ Motie Beckerman, 32813, vergaderjaar 2020-2021. (<https://officielebekendmakingen.nl/kst-32813-601.pdf>)

²⁴ Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; *brief aan de Tweede Kamer over de Betaalbaarheid van de Energietransitie in de gebouwde omgeving*, 6 juli 2021.

(<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/07/06/kamerbrief-over-betaalbaarheid-van-de-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving/kamerbrief-over-betaalbaarheid-van-de-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving>)

Uit onderzoek naar bewonerstevredenheid in de proeftuinen blijkt dat hoge kosten de meest drukkende factor zijn op de bewonerstevredenheid.²⁵ Ongeveer de helft van de bewoners geeft aan geen geld over te hebben voor het aardgasvrij maken van de woning. Bewoners vinden dat het aardgasvrij maken opgelegd wordt door de overheid en dat het dan ook betaald moet worden door de overheid. Daarbij speelt mee dat bewoners ervan uit gingen dat het aardgasvrij maken een financieel voordeel zou brengen, terwijl het ze alleen maar geld kost. Het is dan ook voor het draagvlak van belang om in ieder geval vooraf duidelijkheid te geven over wat de warmtetransitie gaat betekenen voor de woonlasten en hoe subsidiegelden worden verdeeld. Consumenten, waarvan de woonlasten per saldo zullen stijgen, moeten hier vooraf inzicht in krijgen. Daarnaast geeft de ACM de suggestie mee om voor specifieke groepen, zoals bijvoorbeeld consumenten in kwetsbare posities, wel 100% woonlastenneutraliteit te garanderen.

Verder merkt de ACM op dat er duidelijke en transparante voorwaarden moeten zijn voor toegang tot subsidies en gunstige financieringsvoorwaarden. Dit is van belang voor het vertrouwen en draagvlak in de warmtetransitie.

Verantwoordelijkheid

Het is nog niet duidelijk wie (eind)verantwoordelijk is voor het borgen van woonlastenneutraliteit. Duidelijk moet worden of dat de gemeente is, of dat de (eind)verantwoordelijkheid uiteindelijk bij het Rijk ligt. Ook moet er voor de consument een duidelijk loket zijn waar hij terecht kan met vragen en voor financiële ondersteuning, zoals subsidies.

6.3.2. Transparantie over kosten en baten

Bewoners moeten in de periode 2022-2050 een keuze maken voor een individuele of een collectieve warmtebron. Om een keuze te kunnen maken moet de woningeigenaar vooraf inzicht krijgen in de totale investering die hij moet doen. Zowel voor isolatie als voor de aanschaf van apparatuur (bijvoorbeeld een warmtepomp, inductieplaat, nieuwe radiatoren) komend met de nieuwe warmtevoorziening. Bij een warmtenet moet ook duidelijk zijn hoe hoog de aansluitkosten zijn. Daarnaast moet de woningeigenaar inzicht krijgen in de hoogte en de aard van de maandelijkse kosten. Bij een aansluiting op een warmtenet heeft de energierekening een andere opbouw dan bij aardgas. Uit de signalen die binnenkomen bij ACM ConsuWijzer blijkt dat consumenten met sommige kostenposten geen rekening hadden gehouden. Een voorbeeld is een dubbel vastrecht (voor koude én warmte) bij een WKO installatie. Ook is er veel onduidelijkheid over de vaststelling van de aansluitkosten en de kostendeckingsbijdrage, zo blijkt uit consumentenvragen.

De huurder hoeft weliswaar niet zelf te investeren, maar krijgt mogelijk te maken met een verhoging van de huur en/of servicekosten. Dus ook de huurder moet inzicht krijgen in de verwachte maandelijkse energierekening van de nieuwe energievoorziening en zo kunnen beoordelen of de huurverhoging voor hem redelijk en aanvaardbaar is. Daarbij wijst de ACM erop dat in de sociale huursector de woningbouwcorporatie een redelijk voorstel moet doen indien hij wil overgaan tot renovatie van de woningen. Minimaal 70% van de huurders moet hiermee instemmen. Dit geldt ook voor renovaties

[omgeving.pdf](#))

²⁵ MarketResponse in opdracht van Programma Aardgasvrije Wijken, *Bewonerstevredenheid Proeftuinen Aardgasvrije Wijken (rapportage)*, juni 2021 (p.14)

(<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/29/bewonerstevredenheid-proeftuinen-aardgasvrije-wijken/rapportage-bewonerstevredenheid-aanpak-proeftuinwijken.pdf>)

waarmee woningen van het gas worden afgehaald. Een uitspraak in een rechtszaak tegen woningbouwcorporatie Eigen Haard over nul op de meter woningen laat echter zien dat 70% instemming niet altijd voldoende is.²⁶ De rechter zag in het renovatievoorstel te veel onzekerheden voor de uiteindelijke woonlasten van de huurders waardoor de renovatie niet onder de gestelde voorwaarden door kon gaan. Dit toont het belang van een goede voorspelbaarheid van de kosten en baten voor de consument aan.

Met betrekking tot kosten transparantie zou Nederland kunnen kijken naar de aanpak in Denemarken, waar ruime ervaring is met de aanleg van warmtenetten. Bij de aanleg van een nieuw warmteproject moet daar worden aangetoond dat het de goedkoopste optie is voor de eindgebruiker. Ook moet een sociaal-economische kosten-baten analyse laten zien dat het warmtenet maatschappelijk de beste optie is voor het specifieke gebied²⁷.

Houd rekening met verschillen tussen consumenten bij informatie over de te verwachte kosten en baten

Transparantie over wat consumenten kunnen verwachten betekent dat zij zo concreet mogelijke informatie krijgen over de gevolgen van de uitvoeringsplannen in de wijkgerichte aanpak. Het is belangrijk dat gemeenten en (warmte)bedrijven rekening houden met de verschillende situaties waarin consumenten zich bevinden. Voor het inzichtelijk maken van de kosten en baten is het niet genoeg om alleen uit te gaan van een bepaald type woning bij een gekozen warmtetechniek en de hiervoor benodigde verduurzamingsmaatregelen. Zelfs als de kosten voor de aanpassing van een zelfde type woning precies hetzelfde zijn, kunnen de baten verschillend uitvallen. De grootte van het huishouden draagt hieraan bij, maar ook hoe energiezuinig de bewoners al zijn. Verder kan een generieke maatregel voor verschillende consumenten anders uitpakken en specifieke groepen consumenten benadelen.²⁸ Factoren die van invloed kunnen zijn: persoonlijke factoren zoals leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, voorkeuren en houding²⁹ maar ook of de woning in landelijk of stedelijk gebied staat.³⁰ En de specifieke groep van consumenten in kwetsbare posities is al in paragraaf 5.6. benoemd.

Woningeigenaren en huurders moeten daarom een zo concreet mogelijk overzicht van de te verwachten kosten en baten krijgen die toegespitst is op hun situatie. Dit concrete aanbod maakt duidelijk wat de warmtetransitie voor de consument precies betekent en of dit voor hem betaalbaar is. Alleen dan kan een consument een goede keuze maken voor een bepaalde warmtevoorziening.

Omgaan met onzekerheden

Uit de ervaringen in de proeftuinen blijkt dat het moeilijk is om kosteninschattingen te maken die in de praktijk overeind blijven staan. Het Klimaatakkoord gaat ervan uit dat door innovatie en standaardisatie van methoden en producten de kosten voor verduurzaming van woningen na verloop van tijd steeds lager worden. Maar er zijn geen garanties dat dit ook echt zo is. Verwachte kostendalingen moeten daarom pas worden meegenomen als er daadwerkelijk zicht op is. Een concreet aanbod moet bij onzekerheden

²⁶ Rechtbank Amsterdam, *Zaak 6259968 CV EXPL 17-19788 ECLI:NL:RBAMS:2019:2543*, 4 april 2019

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:2543>)

²⁷ Topsectoren EZK, *Kennisdossier coöperatieve warmtenetten*, augustus 2020,

<https://www.topsectorenergie.nl/sites/default/files/uploads/Urban%20energy/kennisdossier/Cooperatieve%20warmtenetten/Kennisdossier%20co%C3%B6peratieve%20warmtenetten%20DEF.pdf>

²⁸ Ofgem, *Ofgem energy consumer archetypes: Final report*, 12 maart 2020

(https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2020/05/ofgem_energy_consumer_archetypes_-_final_report_0.pdf)

²⁹ Stratelligence in opdracht van Energie Nederland, *Een Laagdrempelige Energietransitie*, 23 april 2020 (p.6)

(<https://www.energie-nederland.nl/grotere-co2-winst-door-laagdrempelige-aanpak-gebouwde-omgeving/>)

³⁰ *Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), Betaalbaarheid van de warmtetransitie - Beeld in krimpggebieden*, november 2020

(https://www.eib.nl/pdf/Betaalbaarheid_warmtetransitie_in_krimpggebieden_web.pdf)

bandbreedtes bij kostenposten noemen en garanderen dat de kosten hiertussen zullen vallen.

Goede afstemming binnen de keten

Het garanderen van kosten en baten kan bemoeilijkt worden doordat er verschillende partijen betrokken zijn in de verschillende fases van de warmtetransitie. Een aannemer die een woning isoleert kan weliswaar duidelijkheid scheppen over de kosten en geschatte rendementen bij het gebruik van aardgas, maar de baten zijn afhankelijk van het uiteindelijk gekozen warmtealternatief. Daarom is het belangrijk dat bij het concrete aanbod een goede afstemming binnen de keten plaatsvindt.

7. Keuzeruimte

7.1 Belang van keuzeruimte

De verduurzaming van de energievoorziening in wijken kan ertoe leiden dat de keuzevrijheid van de consument kleiner wordt. Zo hebben de consumenten bij aardgas en elektriciteit een vrije leverancierskeuze, terwijl dit bij warmte niet het geval is. Consumenten zijn aangewezen op een aansluiting bij een monopolistisch warmtebedrijf en hebben geen overstapmogelijkheid. Een grote inperking van de keuzevrijheid heeft een negatief effect op het draagvlak voor de wijkgerichte aanpak. Dat blijkt uit ervaringen in proeftuinen. Vooral het beperken van de keuzevrijheid voor de eigen woning zorgt voor onvrede.³¹ Onvoldoende keuzevrijheid van de consument zal bovendien leiden tot onvoldoende disciplinerende marktwerking. Als consumenten ook kunnen kiezen voor een product of dienst van een concurrent, zorgt dat voor een prikkel om goede kwaliteit tegen een goede prijs te leveren.

De ACM begrijpt dat bij collectieve warmtenetten er in de meeste gevallen geen vrije leverancierskeuze meer zal zijn. Zij vindt het daarom van belang dat de consument zoveel mogelijk keuze geboden wordt vóór de aanleg van een warmtenet.

7.2 Visie kabinet op keuzeruimte

In het Klimaatakkoord zijn keuzeruimte en vrije leverancierskeuze geen onderwerp. In het wetsvoorstel voor de WCW is wel aandacht voor keuzeruimte bij een nieuwe warmtevoorziening in een bestaande wijk. Belangrijk onderdeel hierin is dat voor de aanleg van een collectief warmtesysteem de bewoners en gebouw-eigenaren de mogelijkheid tot een zogenaamde “opt-out” kunnen krijgen.³²

7.3 Aandachtspunten voor keuzeruimte en consumentenbescherming

Vrijheid van keuze en handelen is in het consumentenrecht een belangrijk uitgangspunt. Het consumentenrecht wil de consument zodanig beschermen dat hij in vrijheid een overeenkomst kan sluiten.³³ Bewoners zijn bij het afnemen van gas, elektriciteit en/of warmte in de meeste gevallen als consument aan te merken en dienen als zodanig te worden beschermd. Zoals aangegeven is de ACM van

³¹ Bewonerstevredenheid Proeftuinen Aardgasvrije Wijken, MarketResponse, in opdracht van Programma Aardgasvrije Wijken, juni 2021 (<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/29/bewonerstevredenheid-proeftuinen-aardgasvrije-wijken/rapportage-bewonerstevredenheid-aanpak-proeftuinwijken.pdf>)

³² De ACM gaat uit van de opt-outregeling zoals is opgenomen in het geconsulteerde wetsvoorstel voor de WCW (<https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>)

³³ Zie bijvoorbeeld de overweging van het Hof van Justitie: “In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 8 van de richtlijn 2005/29 het begrip “agressieve handelspraktijk” aldus definieert dat die praktijk met name de keuzevrijheid of de vrijheid van handelen van de gemiddelde consument met betrekking tot een product aanzienlijk beperkt of kan beperken. Hieruit volgt dat de vraag naar een dienst een vrije keuze van de consument dient te zijn”, HvJEU 13 september 2018, ECLI:EU:C:2018:710 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2018%3A710>), nr. 45

mening dat wanneer de keuzevrijheid wordt beperkt er zoveel mogelijk keuzeruimte gegeven moet worden. Waarborgen zijn nodig om ervoor te zorgen dat de consument daadwerkelijk van de keuzeruimte gebruik kan maken. Hieronder gaat de ACM in op enkele keuzemomenten bij collectieve alternatieven.

7.3.1 Keuzemogelijkheden bij collectieve alternatieven

Heeft de gemeente als collectief alternatief voor aardgas gekozen voor een nieuwe of uit te breiden collectieve warmtevoorziening? Dan doet het warmtebedrijf de woningeigenaar een aanbod voor aansluiting op deze voorziening. De woningeigenaar moet het daarna aangeven wanneer hij níét wil worden aangesloten. Daarvoor moet hij wel een eigen alternatief hebben dat minstens even duurzaam is als de keuze van de gemeente. Om een weloverwogen keuze te kunnen maken moeten de consumenten voldoende informatie krijgen over de keuzemogelijkheden en zo goed mogelijk begeleid worden in de te maken keuzes. Daarom vindt de ACM de volgende waarborgen belangrijk.

Waarborgen in het opt-out proces

- *Duidelijke criteria gelijkwaardig alternatief*

Uit het wetsvoorstel voor de WCW volgt dat gebouweigenaren alleen voor een “opt-out” kunnen kiezen als ze een gelijkwaardig alternatief hebben. Het moet duidelijk zijn wanneer er sprake is van een gelijkwaardig alternatief. De ACM vindt het nodig om duidelijke criteria vast te stellen, waaraan kan worden getoetst of er sprake is van een gelijkwaardig alternatief. Zo weten gebouweigenaren waaraan een alternatief moet voldoen. Ook voorkomt het grote en ongerechtvaardigde verschillen tussen gemeenten.
- *Onafhankelijke toetsing van het gelijkwaardig alternatief*

Om te kunnen kiezen voor een gelijkwaardig alternatief moet de gemeente toestemming aan de gebouweigenaar geven. De ACM ziet dat meerdere gemeenten samenwerkingsverbanden en aandelenverhoudingen hebben met (warmte)leveranciers. Die leveranciers hebben vaak een adviesrol bij de gemeente, vooral waar het gaat om vragen over de energietransitie. De ACM ziet hierin het risico dat gemeenten bij het bepalen van de voorkeursoptie en de beoordeling van het gelijkwaardig alternatief vooral zullen afgaan op informatie van de (warmte)leveranciers. Zo kunnen commerciële belangen een rol gaan spelen in dit proces. Volgens de ACM is het belangrijk dat dit onafhankelijk gebeurt. De gemeente kan bijvoorbeeld advies vragen aan een onafhankelijk (technisch) adviseur of expert op gebied van warmtetransitie, zonder banden met het warmtebedrijf.
- *Voldoende tijd voor de opt-out.*

De ACM vindt het belangrijk dat de procedure voor de opt-out de gebouweigenaar genoeg tijd geeft om een keuze te kunnen maken. De periode moet lang genoeg zijn voor de gebouweigenaar om, als hij dat wil, een gelijkwaardig alternatief te vinden en toestemming te krijgen van de gemeente. Bovendien kan de gebouweigenaar het aanbod van het warmtebedrijf missen of vergeten. De ACM vindt het daarom belangrijk dat het warmtebedrijf op tijd een herinnering stuurt. Consumenten in kwetsbare posities hebben meer begeleiding nodig in dit proces.

Waarborgen bij selectie van bedrijven

- *Transparant, objectief en non-discriminatoire selectieproces*

Selecteert een gemeente bepaalde bedrijven voor de collectieve alternatieven, zoals isolatie, warmtevoorziening of all-electric? Ook dan is het belangrijk voor bewoners en gebouweigenaren om een goed geïnformeerde keuze te kunnen maken. Daarom vindt de ACM dat de selectie of aanwijzing

transparant, objectief en eerlijk moet gebeuren.³⁴ Hierbij gaat het ook om transparantie over het tijdspad, hoe het selectieproces plaatsvindt, wat de selectiecriteria zijn en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Volgens de ACM moeten er wettelijke criteria zijn om de transparante, objectieve en eerlijke procedure voor selectie en aanwijzing van partijen nader in te vullen, aan te scherpen of te verduidelijken ten opzichte van de algemeen geldende norm van de reële mededinging en het transparantievereiste zoals nu al voortvloeien uit het Europese en Nederlandse recht. Zo kunnen bewoners en gebouweigenaren een goed geïnformeerde keuze maken, maar gemeenten ook. Daarbij zou ook verkend kunnen worden of het mogelijk is dat duurzame energiecoöperaties een rol kunnen spelen bij de aanleg van warmtenetten. In Denemarken, waar driekwart van de warmtebedrijven eigendom is van bewoners in de vorm van coöperaties, heeft dit geleid tot een groot draagvlak voor warmte.

o *Timing van selectie of aanwijzing.*

De ACM vindt ook de timing van de selectie of aanwijzing belangrijk. Dit mag pas gebeuren wanneer een realistische kosteninschatting kan worden gemaakt. In het wetsvoorstel voor de WCW staat dat de aanwijzing van het warmtebedrijf al vroeg in het proces plaatsvindt, bijvoorbeeld na vaststelling van de warmtekavel. Volgens de ACM is het beter om de aanwijzing op een later moment plaats te laten vinden, bijvoorbeeld op basis van meer uitgewerkte kavelplannen. Dat zorgt voor een realistische kosteninschatting van de kandidaat-warmtebedrijven, maakt optimaal gebruik van de kennis en innovatieve kracht van verschillende bedrijven en zorgt voor een gelijk speelveld. Met meer gedetailleerde informatie over haar plannen kan een gemeente een aanwijzingsprocedure opstellen en op een transparante en eerlijke manier een warmtebedrijf selecteren. Ook kan een gemeente zo de kosten beter inschatten en onderbouwen.

Begeleiding in keuzes

Naast het bieden van keuzeruimte is ook begeleiding en ondersteuning in het keuzeprocess en het bieden van concrete handelingsperspectieven belangrijk voor woningeigenaren en huurders. Hierbij zou de gemeente bewoners en woningeigenaren zoveel mogelijk moeten ontzorgen. Het collectief uitvoeren van isolatiemaatregelen, in gang gezet door de gemeente of door een burgercollectief, past hierin. Collectieve maatregelen kunnen belangrijke drempels wegnemen voor bewoners en gebouweigenaren om daadwerkelijk in actie te komen. Bij initiatieven zoals collectieve isolatie blijft het belangrijk dat er ruimte is voor passende individuele keuzes. Bijvoorbeeld bewoners die wel mee willen doen met de collectieve inkoop van isolatiemateriaal, maar het zelf willen aanbrengen.

8. Tot slot

De doelstelling om in 2050 CO₂-arm te zijn in de gebouwde omgeving brengt met zich mee dat consumenten de komende jaren steeds meer geconfronteerd worden met investeringen en keuzes voor verduurzaming van hun woning en een aansluiting op een alternatieve warmtebron. Deze warmtetransitie in de gebouwde omgeving zal grotendeels gerealiseerd worden middels een grootschalige wijkaanpak. In het Klimaatakkoord is het belang aangegeven van het waarborgen van de participatie van bewoners voor acceptatie van de maatregelen uit de wijkgerichte aanpak. De ACM vindt daarnaast ook het vertrouwen van

³⁴ De gemeente moet zorgen voor een reële vorm van mededinging. Dit volgt uit de aanbestedingsregels (waaronder de regels voor concessies) of de eisen van de dienstenrichtlijn. Om te bepalen welk rechtsgebied geldt moet een gemeente nagaan of sprake is van overheidsopdracht, een concessie of een vergunning. Hierbij gelden de begripsbepalingen uit het Europese recht. Ook een publiekrechtelijk aanwijzingsbesluit kan onder de begrippen vallen. Zie hierover bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4198) en de Conclusie van de Advocaat-Generaal Widdershoven van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1847).

consumenten in een goed verlopend proces van de warmtetransitie belangrijk voor deze acceptatie.

De ACM heeft in deze paper duidelijk willen maken welke regels voor consumentenbescherming van toepassing zijn en hoe deze relevant zijn in het proces van de wijkgerichte aanpak. En wat consumentenbescherming betekent voor betaalbaarheid en keuzeruimte. Wanneer in de wijkgerichte aanpak consumentenrechten gewaarborgd zijn, kan dit helpen om consumenten vertrouwen te geven in de warmtetransitie en de daarvoor benodigde maatregelen. De ACM hoopt dat de in deze paper genoemde aanbevelingen leiden tot meer aandacht voor deze waarborgen op het gebied van consumentenbescherming. Dat helpt uiteindelijk bij het voorspoedig realiseren van de doelstelling in het Klimaatakkoord.