

No. W19.25.00127/IV

's-Gravenhage, 11 juni 2025

Bij brief van 5 juni 2025 heeft de Minister van Klimaat en Groene Groei op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over het amendement van de leden Grinwis en Bontenbal bij het voorstel van wet Regels omtrent productie, transport en levering van Warmte (Wet collectieve warmte).

1. Voorlichtingsverzoek

De minister voor Klimaat en Groene Groei heeft de Afdeling verzocht om voorlichting te geven over een amendement van de leden Grinwis en Bontenbal op de Wet collectieve warmte. Het amendement regelt dat een Vereniging van Eigenaars (VvE) doorzettingsmacht krijgt om een aansluitovereenkomst voor een collectieve warmtevoorziening af te sluiten.¹ Daardoor zijn VvE-leden verplicht om medewerking te verlenen aan de aanleg ervan, ook als daarvoor werkzaamheden in hun eigen appartement nodig zijn.

De minister vraagt om voorlichting over de doorzettingsmacht in verband met de mogelijke inmenging in het eigendomsrecht van appartementseigenaars, in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Verder wordt om voorlichting verzocht over de vraag of de voorgestelde regeling een geschikt instrument is om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de besluitvorming van VvE's over een aansluiting op een collectieve warmtevoorziening te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State benoemt bij de beantwoording een aantal elementen die een rol kunnen spelen in de beoordeling door de wetgever van de geschiktheid van het gekozen middel en de randvoorwaarden die voor deze beoordeling van belang kunnen zijn. Daarbij gaat zij ook kort in op de vraag naar de inmenging in het eigendomsrecht.

Beantwoording van de vragen

De Afdeling merkt over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het amendement op dat het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (hierna: wetsvoorstel Wcw) een publiek doel dient, terwijl het appartementsrecht de privaatrechtelijke verhoudingen tussen appartementseigenaars regelt. Het is gecompliceerd om verhoudingen en bevoegdheden die uit het privaatrecht volgen te wijzigen om daarmee publieke doelen na te streven.

Voor het bereiken van het publieke doel van de warmtetransitie zijn publiek(rechtelijk)e middelen in dit geval meer aangewezen dan privaatrechtelijke middelen. Daarbij zijn in het amendement niet de randvoorwaarden vervuld om tot een effectief en uitvoerbaar resultaat te komen. De betaalbaarheid van een aansluiting van een appartementencomplex op een collectief warmtesysteem is

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 28.

niet gewaarborgd. Ook zijn er vragen te stellen bij de regeling van de stemverhoudingen, niet alleen waar het gaat om een warmtenetaansluiting, maar ook waar het gaat om andere verduurzamingsmaatregelen (isolatie). Daar wijzigd dit amendement niets aan. Ook het instemmingsrecht van huurders blijft in stand.

Verder is niet duidelijk hoe de opt-out mogelijkheid van individuele appartementseigenaars op grond van het amendement zich verhoudt tot de opt-out-mogelijkheid van gebouweigenaren op grond van artikel 2.25, derde lid, wetsvoorstel Wcw in wijken waarvan op grond van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) is bepaald dat de levering van aardgas wordt stopgezet.

Niet het minst van belang is dat de vraag of de inbreuk op het eigendomsrecht gerechtvaardigd kan worden, afhangt van de vraag of het amendement geschikt en noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Die vraag kan niet zonder meer positief worden beantwoord. Daarom is niet uitgesloten dat een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht wordt gemaakt.

Leeswijzer

De Afdeling schetst eerst kort de inhoud van het amendement (punt 2). Vervolgens besteedt zij aandacht aan de context en achtergrond van de Wet collectieve warmte, de voor het appartementsrecht relevante bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW) en kwesties waar VvE's voor staan in de energietransitie (punt 3). Dit leidt tot de beantwoording van de voorlichtingsvragen in punt 4, die wordt afgesloten met een conclusie.

2. Inhoud van het amendement

Het amendement regelt dat een VvE bevoegd is om namens al haar leden een aansluitovereenkomst met een warmtebedrijf te sluiten, wanneer een meerderheid van de leden hiertoe besluit en dit noodzakelijk is om de collectieve warmtevoorziening voor het gehele gebouw te realiseren. Dit kan betekenen dat een individuele appartementseigenaar tegen zijn wil wordt aangesloten op een collectieve warmtevoorziening. De leden van de VvE zijn vervolgens verplicht medewerking te verlenen aan de uitvoering van de werkzaamheden die nodig zijn om de collectieve warmtevoorziening te realiseren, ook in hun appartement.

Daarmee is de VvE als zodanig aansprakelijk voor alle kosten van aansluiting op een warmtenet. De VvE kan de kosten verhalen op de individuele eigenaars, voor zover deze niet uit de reserves kunnen worden voldaan. Dit laatste zal lang niet altijd het geval zijn. Wanneer een individuele eigenaar niet betaalt, blijft de VvE zitten met een moeilijk inbare vordering. Gevolg daarvan is dat deze vordering gaat drukken op de andere eigenaren.

Op dit moment kunnen VvE's wel een beslissing nemen tot het aansluiten op een collectieve warmtevoorziening, maar kunnen zij meestal niet voldoen aan de voor

de uitvoering daarvan noodzakelijke voorwaarden. Dat komt doordat de VvE alleen maar beslissingen kan nemen over de gemeenschappelijke delen, terwijl voor de aanleg van een warmtenet ook wijzigingen in privégedeelten nodig zijn.

Dat betekent in de praktijk dat alle appartementseigenaars moeten instemmen, zodat één enkel lid de besluitvorming over de aansluiting en aanleg voor de gehele VvE kan blokkeren. Ook is bij een unaniem besluit steeds wijziging van de splitsingsakte noodzakelijk. Verder wijzen de indieners op de financiële gevolgen indien alleen een deel van een VvE wil overstappen op een warmtenet. De aanleg van de collectieve warmtevoorziening wordt dan veel duurder, omdat de aansluitkosten hoger zullen uitvallen als om bepaalde appartementen heen gewerkt moet worden vanwege de technische afhankelijkheid van appartementen in complexen.

Het amendement bepaalt dat een VvE bevoegd is namens al haar leden een aansluitovereenkomst aan te gaan wanneer een meerderheid daartoe besluit (dat wil zeggen: 50% + 1 moet instemmen met het besluit). Het quorum en andere bepalingen over de besluitvorming worden door het amendement niet aangepast.² Het amendement biedt aan individuele VvE-leden de mogelijkheid om niet aan dit besluit gebonden te raken. Deze leden dienen binnen een bepaalde termijn aan de VvE kenbaar te maken dat zij geen aansluitovereenkomst willen aangaan met het warmtebedrijf. Dit verzoek wordt gehonoreerd indien dat redelijkerwijs technisch mogelijk is en de kosten van de aanleg daardoor niet significant hoger worden.

Het amendement regelt daarnaast dat alle appartementseigenaars verplicht zijn om mee te werken aan de aanleg van het collectieve warmtesysteem, zelfs als dat in hun privégedeelte is en zij niet aangesloten willen worden op dit systeem. Verder bepaalt het amendement hoe de kosten binnen de VvE moeten worden verdeeld. Voorgesteld wordt om de kosten in beginsel over alle appartementseigenaars gelijk te verdelen, met uitzondering van de leden die kenbaar hebben gemaakt niet aangesloten te willen worden op het warmtesysteem.

3. Context en achtergrond

a. *Wet collectieve warmte*

Het wetsvoorstel Wcw beoogt de warmtetransitie in vooral de gebouwde omgeving te bevorderen en tegelijkertijd de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid te waarborgen.³

Voor deze voorlichting is het volgende uit het wetsvoorstel Wcw relevant. Een gemeente stelt vast welke delen binnen de gemeente worden aangewezen als

² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 28, artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.6a.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, p. 5.

warmtekavel op grond van de Wgiw.⁴ Een aanwijzing tot warmtekavel betekent dat de gemeente mogelijkheden ziet om te kiezen voor een collectieve warmtevoorziening als alternatief voor aardgas. Indien daadwerkelijk wordt besloten tot de aanleg van een collectief warmtesysteem, dient een warmtebedrijf gebouw eigenaren een aanbod te doen om hierop te worden aangesloten.

Dit aanbod dient relevante informatie te bevatten, zodat een gebouw eigenaar een gefundeerde beslissing kan nemen over het al dan niet aansluiten. Onderdeel van deze informatie zijn de voorwaarden die aan het gebouw of de binneninstallatie worden gesteld om een bepaalde minimale leveringstemperatuur van warmte te kunnen behalen. Het is de verantwoordelijkheid van de gebouw eigenaar om aan deze voorwaarden te voldoen en indien nodig maatregelen te treffen.⁵

Artikel 2.25 van het wetsvoorstel Wcw voorziet in een specifieke regeling voor het doen van een aanbod indien in het omgevingsplan is bepaald dat de wijk van het aardgas wordt afgesloten. Indien een gebouw eigenaar binnen die wijk niet aangesloten wil worden op het collectieve warmtesysteem, kan hij dat bij het warmtebedrijf te kennen geven (een 'opt-out'-principe). In dat geval dient de gebouw eigenaar zelf in een andere verwarmingsmethode te voorzien, omdat het aardgas op termijn wordt afgesloten. Als de gebouw eigenaar geen gebruik maakt van deze opt-out-mogelijkheid, maar ook niet actief laat weten in te willen gaan op het aanbod van het warmtebedrijf, wordt ervan uitgegaan dat het aanbod stilzwijgend is aanvaard.

b. *Appartementsrecht, VvE's en verduurzaming*

Van een onderdeel van een gebouw kan iemand in beginsel geen eigenaar worden.⁶ Daarom wordt een gebouw gesplitst in appartementsrechten indien daarin meerdere woningen zijn aangebracht en het de bedoeling is dat deze woningen door afzonderlijke eigenaars worden bewoond.⁷ De splitsing in appartementsrechten vindt plaats door middel van een notariële splitsingsakte waarin onder andere een reglement van splitsing is opgenomen.⁸ Het

⁴ Artikel 2.1 Wcw. De procedure van de Wgiw verloopt in het kort als volgt. Gemeenten dienen voor de hele gemeente over een warmteprogramma te beschikken. Daarin wordt onder meer aangegeven hoeveel woningen en gebouwen verduurzaamd worden in de gemeente en welke alternatieven potentieel beschikbaar zijn. Daarop volgt in de regel de vaststelling van een uitvoeringsplan waarin de omvang van het gebied dat van het gas wordt afgekoppeld (nader) wordt bepaald, net als het te verkiezen alternatief en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Beide dienen als motivering voor de juridisch bindende vertaling in het (te wijzigen) omgevingsplan.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, p. 71.

⁶ Dat komt omdat een flatwoning of bovenwoning onderdeel is van een groter gebouw. Deze woningen vormen in juridische zin een bestanddeel van het gebouw of worden via de bouw nagetrokken door de grond. Zie: R.L. Peutz en H.J.G. Braakhuis, Appartementsrecht, Nijmegen 2019: Ars Aequi Libri, p. 1.

⁷ Artikel 5:106 van het Burgerlijk Wetboek.

⁸ R.F.H. Mertens, Appartements (Mon. BW nr. B29) 2006/12.

splitsingsreglement bevat de rechten en verplichtingen die als gevolg van de splitsing ontstaan, alsmede de statuten van de VvE. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft modelreglementen opgesteld die in veel gevallen van toepassing worden verklaard in splitsingsakten.⁹ Er zijn in de afgelopen jaren verschillende van deze modelreglementen opgesteld.¹⁰

Er zijn op dit moment ruim 135.000 VvE's.¹¹ Deze VvE's beheren in totaal bijna 1,6 miljoen verblijfsobjecten, waarvan 1,4 miljoen woningen.¹² Van deze woningen is 48% een koopwoning, 20 procent een huurwoning in bezit van een woningcorporatie en 32% procent een huurwoning in bezit van een overige verhuurder. In bijna de helft van de gevallen zijn VvE's daardoor gemengd.¹³ Verder bestaat bijna de helft van alle VvE's uit maximaal drie adressen, waardoor dit kleine VvE's zijn.¹⁴ Naar schatting is een groot deel van deze kleine VvE's inactief ('slapend').¹⁵

Voor veel verduurzamingsmaatregelen is in de modelreglementen voorgeschreven dat besluiten hierover met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen.¹⁶ Daarnaast moet vanwege het quorum bij deze vergaderingen twee derde van de leden aanwezig zijn. Dit blijkt een grote drempel te zijn om tot besluitvorming te komen.¹⁷ Hoewel deze regel minderheden binnen een VvE kan beschermen, kan dit ook de minderheid de mogelijkheid geven om verduurzamingsmaatregelen tegen te houden.¹⁸

Een andere complicerende factor bij verduurzaming van appartementen treedt op wanneer sprake is van een gemengde VvE. In dat geval worden in het appartementencomplex ook woningen verhuurd. Wanneer er binnen het gebouw tien of meer appartementen worden verhuurd, is de instemming van 70% van de huurders noodzakelijk om een besluit te nemen.¹⁹

⁹ C. Siewers, Balans in het appartementsrecht: wijzigen van de splitsingsakte vereenvoudigd. Flexibiliteit en zekerheid in de rechtsverhouding tussen appartementseigenaars (Ars Notariatus nr. 177), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 60.

¹⁰ C. Siewers, Balans in het appartementsrecht: wijzigen van de splitsingsakte vereenvoudigd. Flexibiliteit en zekerheid in de rechtsverhouding tussen appartementseigenaars (Ars Notariatus nr. 177), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 63.

¹¹ CBS, Aantallen en kenmerken van Verenigingen van Eigenaren, 2022, par. 2.1.

¹² CBS, Aantallen en kenmerken van Verenigingen van Eigenaren, 2022, par. 3.

¹³ CBS, Aantallen en kenmerken van Verenigingen van Eigenaren, 2022, par. 3.2.

¹⁴ CBS, Aantallen en kenmerken van Verenigingen van Eigenaren, 2022, par. 2.2.

¹⁵ VvE-Belang, kennisbank, [Slapende VvE activeren - VvE Belang](#).

¹⁶ B. Hoops, De verduurzaming van VvE's: Hoe kunnen wij de Tragedy of the Anticommons vermijden?, WPNR 7297, p. 664.

¹⁷ B. Hoops, De verduurzaming van VvE's: Hoe kunnen wij de Tragedy of the Anticommons vermijden?, WPNR 7297, p. 663.

¹⁸ B. Hoops, De verduurzaming van VvE's: Hoe kunnen wij de Tragedy of the Anticommons vermijden?, WPNR 7297, p. 663.

¹⁹ Artikel 7:220, tweede en derde lid, van het BW.

Een ander punt bij de verduurzaming van VvE's is de financiering van deze maatregelen. Uit onderzoek blijkt dat zorgen over de financiën vaak een belemmering vormen om tot verduurzaming over te gaan.²⁰ Daarnaast blijkt 38% van de VvE's onvoldoende te sparen om tot verduurzaming over te kunnen gaan.²¹

In de Versnellingsagenda verduurzaming gebouwen in beheer van Verenigingen van Eigenaars (hierna: Versnellingsagenda) zijn maatregelen aangekondigd om knelpunten in wet- en regelgeving in relatie tot de verduurzamingsopgave van VvE's op te lossen.²² Onder andere is aangekondigd dat besluitvorming binnen VvE's zal worden aangepast, waardoor het mogelijk wordt om met een gewone meerderheid van stemmen en zonder quorum besluiten te nemen over verduurzamingsmaatregelen.²³

Verder zal onderzoek worden gedaan naar de wenselijkheid van het vereenvoudigen van de wijziging van splitsingsakten, zodat het niet langer vereist is dat deze unaniem worden aangenomen.²⁴ Andere aangekondigde maatregelen zien op het verbeteren van financiële ondersteuning voor VvE's en het activeren van 'slapende' VvE's in kwetsbare wijken.²⁵ Tot nu toe heeft de Afdeling geen zicht gekregen op concrete voorstellen ter invulling van de Versnellingsagenda.

4. Beantwoording van de voorlichtingsvragen

a. *Geschiktheid en effectiviteit van het gekozen middel*

i. *Publieke doelen, privaatrechtelijke middelen*

Het wetsvoorstel Wcw moet de warmtetransitie van Nederland (verder) aanjagen, met als uiteindelijk doel om ruim 7 miljoen huizen en 1 miljoen andere gebouwen (gebouwen die nu veelal matig geïsoleerd zijn en worden verwarmd met behulp van aardgas) te voorzien van duurzame warmte. Het is de bedoeling dat collectieve warmtevoorzieningen daaraan een grote bijdrage leveren. Hierbij hebben VvE's een centrale rol, aangezien zij als grootverbruikers van belang zijn voor de haalbaarheid van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel.²⁶

Al geruime tijd is bekend dat er binnen VvE's problemen kunnen ontstaan over het al dan niet aangesloten worden op een collectief warmtesysteem.²⁷ Dit komt onder meer doordat de bepalingen in het wetsvoorstel Wcw en de mogelijkheden

²⁰ Atlas research, 'Duurzaam verenigd', 2024, p. 61.

²¹ I&O research, 'Drijfveren en barrières van leden VvE's bij verduurzamingsopgave', 2023, p. 37.

²² Kamerstukken II 2023/24, 30196, nr. 817, bijlage.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 30196, nr. 817, bijlage, p. 3.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 30196, nr. 817, bijlage, p. 5.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 30196, nr. 817, bijlage, p. 8 en 15.

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, p. 73.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, p. 187.

die VvE's hebben om te handelen in overeenstemming met deze bepalingen onvoldoende op elkaar aansluiten. Met het amendement wordt geprobeerd deze problematiek op te lossen door in de publiekrechtelijke Wcw de privaatrechtelijke verhoudingen binnen VvE's te regelen.

Het amendement regelt daartoe de manier waarop binnen een VvE moet worden omgegaan met stemverhoudingen, kostenverdelingen en toegang tot privégedeelten. Dit wordt bereikt door op een genuanceerde manier om te gaan met het eigendomsrecht van appartementseigenaars. De vraag hierbij is of met deze benadering de spanning tussen het publiek- en privaatrecht voldoende wordt weggenomen, gegeven het doel van de Wcw.

De structuur van het (privaatrechtelijke) appartementsrecht verschilt van die van het publiekrecht. Waar het wetsvoorstel Wcw een publiek belang dient, regelt het appartementsrecht de privaatrechtelijke verhoudingen tussen appartementseigenaars van een gebouw dat is gesplitst in appartementsrechten.

Artikel 5:126 lid 1 BW stelt een duidelijke grens aan de bevoegdheid van de vereniging van eigenaars. Deze is beperkt tot het beheer over de gemeenschappelijke gedeelten. Het is gecompliceerd om verhoudingen en bevoegdheden die uit het privaatrecht volgen te wijzigen om daarmee publieke doelen na te streven. Voor het bereiken het publieke doel van de warmtetransitie zijn publiek(rechtelijk)e middelen in dit geval meer aangewezen dan privaatrechtelijke middelen.

De Afdeling werkt dit hieronder verder uit aan de hand van het (wettelijke) doel van de VvE en de betaalbaarheid van de aanleg van een warmtenet binnen een appartementencomplex. Ten slotte komen in dit onderdeel meer technische punten aan de orde van de stemverhoudingen en het quorum, het in het amendement voorgestelde art. 4.6e en de verhouding tot art. 2.25 Wcw en de plaats van het amendement in de Wcw.

ii. *Behartiging van de privaatrechtelijke gemeenschappelijke belangen*

De VvE heeft als taak om de gemeenschappelijke belangen van de appartementseigenaars te behartigen.²⁸ Bovendien bepaalt de wet dat de VvE alleen het beheer voert over de gemeenschappelijke gedeelten.²⁹ Dit betekent de VvE in beginsel niets te zeggen heeft over de privégedeelten, tenzij alle eigenaren daarmee instemmen.³⁰

Met het amendement wordt dit uitgangspunt verlaten, nu het mogelijk wordt gemaakt dat een appartementseigenaar door de VvE wordt verplicht om uitvoering te geven aan de werkzaamheden die volgen uit het aangaan van de aansluitovereenkomst voor warmte. Daarnaast kan een VvE-lid verplicht worden

²⁸ Asser/Bartels & Van Velten 5, 2017/530.

²⁹ Artikel 5:126, eerste lid, van het BW.

³⁰ R.L. Peutz en H.J.G. Braakhuis, Appartementsrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 41.

zijn gasaansluiting te laten verwijderen. Verder wordt de aansluitovereenkomst tussen het warmtebedrijf en de VvE gesloten. De VvE is daarmee aansprakelijk voor alle aansluitkosten. Zij dient deze te verhalen op de individuele eigenaren. In feite krijgt de VvE hiermee een publiekrechtelijke taak om de warmtetransitie in een appartementencomplex via het privaatrecht te realiseren. De vraag rijst of het wenselijk en passend is dat op deze manier te doen.

iii. *Betaalbaarheid*

Om het draagvlak binnen een VvE voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen te vergroten is het van belang dat VvE-leden daarvoor financiële mogelijkheden zien.³¹ De aansluiting op een collectief warmtesysteem zal gepaard gaan met een financiële bijdrage die door de VvE als collectief en door de appartementseigenaar individueel dient te worden voldaan. De kosten voor de VvE omvatten de kosten voor de aanleg van onder meer de leidingen en aansluitingen in het gebouw.

Indien alle appartementen een individuele aansluiting krijgen, worden de aansluitkosten voor de VvE begroot op ongeveer € 6.500 per appartement. Wanneer een collectieve aansluiting wordt verkozen, zijn deze kosten tussen de € 1.500 en € 9.000 per appartement. De appartementseigenaar dient voor de aansluiting op een warmtenet daarnaast individueel kosten te maken, bijvoorbeeld voor het verwijderen van de gasleiding, het vervangen van radiatoren in verband met lagere aanvoertemperaturen en de aanschaf van een elektrische kookplaat. Deze kosten zijn bij individuele aansluitingen tussen de € 10.000 en 16.000 en bij collectieve aansluitingen tussen de € 4.500 en € 10.000 per appartement.³²

Hoewel veel VvE's over een reservefonds beschikken, is daarin niet altijd voldoende geld beschikbaar om over te gaan tot verduurzaming van het appartementencomplex.³³ Ook is uit onderzoek gebleken dat bijna de helft van de ondervraagde VvE-leden geen extra maandelijks bijdrage wil voldoen om de verduurzaming van het gebouw te financieren.³⁴

Deze cijfers laten zien dat het noodzakelijk is om te voorzien in flankerende maatregelen om de aansluiting van VvE's op een collectief warmtesysteem betaalbaar en daarmee aantrekkelijk te maken. In het wetsvoorstel Wcw en in het amendement is daarin op dit moment niet in voorzien. Hierdoor dreigt het gevaar dat het amendement zijn doel uiteindelijk niet zal bereiken, omdat VvE-leden bij

³¹ I&O research, 'Drijfveren en barrières van leden VvE's bij verduurzamingsopgave', 2023, p. 42.

³² Zie het keuzemodel individuele installaties aansluiten op bestaande bouw en keuzemodel collectieve installaties aansluiten op bestaande bouw, als [bijlage](#) bij Atriensis projecten, 'Kostenkengetallen aansluiten bestaande bouw op een warmtenet: individuele installaties' en 'Kostenkengetallen aansluiten bestaande bouw op een warmtenet: collectieve installaties', september 2024.

³³ Atlas research, 'Duurzaam verenigd', 2024, p. 61.

³⁴ Atlas research, 'Duurzaam verenigd', 2024, p. 61.

onvoldoende financiële middelen eerder geneigd zullen zijn om tegen het aansluiten op een collectief warmtesysteem te stemmen. De vraag naar publieke geldmiddelen om deze kostbare verduurzaming te bewerkstelligen ligt hiermee op tafel.

iv. *Stemverhoudingen, quorum en instemming huurders*

Een belangrijk onderdeel van het amendement is het wijzigen van de stemverhouding binnen de VvE. In plaats van een gekwalificeerde meerderheid wordt een volstreekte meerderheid van stemmen verlangd. Hierdoor wordt het probleem rondom de stemmingen echter niet opgelost. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat aan de geldende quorumeisen niets wordt afgedaan.³⁵ Daardoor blijft het noodzakelijk dat de beslissing wordt genomen in een vergadering waarbij een minimumaantal leden vertegenwoordigd is.

Hoewel de modelreglementen erin voorzien dat na een bepaalde periode een tweede vergadering kan worden gehouden waarbij het besluit ongeacht het aantal aanwezige leden alsnog kan worden genomen, werkt het quorum veelal vertragend.³⁶ Hierdoor blijft een drempel bestaan om de beslissing over het aangaan van een aansluitovereenkomst te nemen. Afschaffing van het quorum is privaatrechtelijk verstrekkend, omdat op die manier besluiten kunnen worden genomen zonder voldoende vertegenwoordiging. De rechtvaardiging daarvoor zou in dit geval gevonden moeten worden in het publieke doel van de warmtetransitie.

Overigens regelt het amendement niets over het treffen van andere verduurzamingsmaatregelen (bijvoorbeeld isolatiemaatregelen). Dit betekent dat voor deze maatregelen de bestaande stemverhoudingen en quorumvereisten blijven gelden. Weliswaar vallen dergelijke verduurzamingsmaatregelen buiten het doel van het wetsvoorstel Wcw, maar ze zijn vaak wel nodig indien wordt overgestapt op een collectieve warmtevoorziening.

Uit de internetconsultatie over het wetsvoorstel Wcw blijkt verder dat woningcorporaties zich zorgen maken over de afstemming met het huurrecht, omdat bij appartementencomplexen 70% van de huurders moet instemmen. Als de huurders tegenstemmen, zitten de verhuurders (appartementseigenaars) in een klem. Dit geldt niet alleen voor een collectieve warmtevoorziening, maar ook voor andere alternatieven voor aardgas, waarbij het gebouw aangepast moet worden. Deze problematiek is gerelateerd aan de huurbescherming en zal ook in dat verband moeten worden gezien.

v. *Verhouding tot de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*

Indien een gemeente in het kader van de Wgiw gebruik maakt van haar bevoegdheid een wijk aan te wijzen om van het aardgas af te gaan, en een collectieve warmtevoorziening als alternatieve voorziening is aangewezen, is

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 28, artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.6a.

³⁶ WMANL, 'Besluitvorming binnen VvE's', juli 2024, p.6.

artikel 2.25 wetsvoorstel Wcw van toepassing. Dat artikel schrijft voor dat de VvE binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn moet reageren op een aanbod van het aangewezen warmtebedrijf. Indien dat niet gebeurt wordt de VvE geacht het aanbod stilzwijgend aanvaard te hebben (met de mogelijkheid binnen 14 dagen de aansluitovereenkomst kosteloos nog te ontbinden).

In artikel 4.6e, eerste lid, van het amendement wordt voorgesteld de besluitvormingsprocedure die is voorgesteld voor het reguliere aanbod van artikel 2.24 wetsvoorstel Wcw van overeenkomstige toepassing op deze situatie te verklaren. De artikelen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard zien op de situatie dat de VvE het aanbod om aangesloten te worden op een collectief warmtesysteem uitdrukkelijk moet aanvaarden.

Dat betreft ook situaties waarin door de gemeente niet is bepaald dat een wijk van fossiele brandstoffen wordt afgesloten en bewoners gebruik kunnen blijven maken van aardgas. Dat is een ander uitgangspunt dan waar artikel 2.25 Wcw vanuit gaat. Daar is immers het uitgangspunt dat naast het warmtenet *niet* zal worden voorzien in een publiek alternatief voor het verwarmen van het gebouw. Wanneer een gebouweigenaar gebruik maakt van de opt-out-mogelijkheid, moet deze zelf voorzien in een alternatief voor warmte.

Dit roept de vraag op of de opt-out-mogelijkheid op basis van het amendement aansluit bij artikel 2.25, derde lid, van het wetsvoorstel Wcw. In artikel 2.25 wetsvoorstel Wcw wordt de opt-out-mogelijkheid geboden aan de VvE, terwijl in artikel 4.6a van het amendement ook de appartementseigenaar de mogelijkheid krijgt om bij het warmtebedrijf aan te geven niet aangesloten te willen worden.

Indien de VvE niet binnen de door het warmtebedrijf gestelde termijn aangeeft geen gebruik te willen maken van het aanbod en daarnaast ook geen gebruik maakt van het ontbindingsrecht, komt de aansluitovereenkomst tussen de VvE en het warmtebedrijf tot stand. De vraag is hoe de bevoegdheid van de individuele appartementseigenaar zich hiertoe verhoudt.

vi. *Plaats van het amendement*

Het amendement is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Wcw. Weliswaar bevat dat hoofdstuk regels over VvE's, maar het is, gelet op de aard van het amendement, geen logische plaats. Hoofdstuk 4 van de Wcw heeft betrekking op de verplichtingen van verhuurders en VvE's die zelf warmte leveren, terwijl het amendement betrekking heeft op de civielrechtelijke problematiek rondom besluitvorming binnen VvE's die warmte afnemen.

b. *Eigendomsrecht*

De regel dat een aansluitingsbesluit van de VvE ertoe kan leiden dat een individuele appartementseigenaar, eventueel tegen zijn wil, kan worden aangesloten op collectieve warmtevoorziening, en verplicht wordt tot het verlenen van medewerking aan de uitvoering van werkzaamheden, kan worden aangemerkt als een regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het

Eerste Protocol bij het EVRM. In dat verband bespreekt de toelichting terecht de motiveringseisen die worden gesteld aan de inmenging in het eigendomsrecht. Ingegaan wordt op het vereiste dat de normering bij wet voorzien moet zijn, op het vereiste dat de beperking in dienst moet staan van het algemeen belang en op het vereiste dat er een proportionaliteitsweging dient plaats te vinden tussen dat belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de gebouweigenaar. Benoemd wordt verder dat verschillende procedurele waarborgen moeten worden opgenomen om rekening te kunnen houden met de belangen van appartementseigenaren die geen aansluiting willen op de collectieve warmtevoorziening.

De indieners wijzen er terecht op dat de verduurzamingsoperatie te zeer belemmerd zou kunnen worden als telkens het eigendomsrecht door individuele eigenaren zou kunnen worden ingeroepen om hieraan geen medewerking te hoeven verlenen. De Afdeling heeft dit ook naar voren gebracht in haar advies over de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.³⁷ Dit laat onverlet dat het amendement de belangen van de individuele eigenaar zo veel mogelijk respecteert, en, tenzij er sprake is van onoverkomelijke technische of financiële bezwaren, hen tegemoet komt.³⁸

De vraag of de inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel is en niet verder gaat dan nodig is, hangt nauw samen met de vraag of de maatregel geschikt en noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Als de maatregelen niet voldoende effectief zijn en de gestelde doelen niet worden bereikt, kan dat invloed hebben op de vraag of de inbreuk evenredig is aan het doel van de warmtetransitie die beoogd wordt.

Uit de opmerkingen die de Afdeling hiervoor (onder a) heeft gemaakt, blijkt dat de geschiktheid van deze privaatrechtelijke maatregel voor het bereiken van het publieke doel van de warmtetransitie alsook de verwachte effectiviteit van het amendement vanwege het ontbreken van flankerende maatregelen, niet overtuigt. Dit kan ertoe leiden dat de proportionaliteitsafwegingen anders uitpakken dan beoogd. Niet uitgesloten is dat moet worden geconcludeerd dat het amendement de toets aan artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet kan doorstaan.

c. *Conclusie*

Het oplossen van de besluitvormingsproblemen over verduurzaming binnen VvE's is urgent. Met het amendement wordt geprobeerd te voorkomen dat de warmtetransitie binnen appartementencomplexen stopt door de privaatrechtelijke verhoudingen binnen een VvE dienstbaar te maken aan een publiek belang. Dit brengt VvE's echter in een positie die niet past bij hun wettelijke en statutaire doelstelling.

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4, p. 15.

³⁸ Artikel 4.6a, derde lid, van het amendement.

Bovendien is de betaalbaarheid van een kostbare transitie naar een warmtenetaansluiting niet verzekerd. Dat is nodig om het draagvlak voor dergelijke ingrijpende beslissingen te vergroten. Als de betaalbaarheid van een aansluiting van het appartementencomplex op een warmtenet niet is gewaarborgd, zal het niet eenvoudig zijn om de impasse binnen VvE's te doorbreken.

Verder is niet duidelijk hoe de opt-out-mogelijkheid van individuele appartementseigenaars op grond van het amendement zich verhoudt tot de opt-out-mogelijkheid van gebouweigenaren op grond van artikel 2.25, derde lid, wetsvoorstel Wcw in wijken waarvan op grond van de Wgiw is bepaald dat deze worden afgesloten van het aardgas.

Niet het minst van belang is dat de vraag of de inbreuk op het eigendomsrecht gerechtvaardigd kan worden, afhangt van de vraag of het amendement geschikt en noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Nu deze laatste vraag niet zonder meer positief kan worden beantwoord, is niet uitgesloten dat een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht wordt gemaakt.

De vice-president van de Raad van State,