



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/505965 - OV
Zaaknummer : ACM/18/032688

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een bindende gedragslijn op grond van artikel 17 van de Warmtewet aan Eneco Warmte & Koude B.V. vanwege het onvoldoende in acht nemen van een goede kwaliteit van dienstverlening conform artikel 2, eerste lid van de Warmtewet bij de toepassing van de compensatieregeling.

1 Samenvatting

1. De ACM heeft een verzoek ontvangen namens bewoners van de woonwijk Plantage De Sniep II te Diemen. Deze bewoners zijn aangesloten op een Warmte- en Koudesysteem van Eneco. In de periode tussen januari en maart 2017 is een aantal storingen in het systeem geweest. Volgens de klagende partijen heeft Eneco bij deze storingen de bepalingen van de Warmtewet (hierna: Ww) overtreden door niet, niet voldoende of niet-tijdig de compensatievergoeding uit te betalen. De bewoners verzoeken de ACM tegen Eneco op te treden vanwege het in strijd handelen met de Ww.
2. Uit de Ww volgt dat de leverancier moet zorgen voor een betrouwbare levering van warmte aan kleinverbruikers waarbij de leverancier een goede kwaliteit van dienstverlening in acht moet nemen. Een onderdeel hiervan is dat de leverancier van warmte in de overeenkomst moet opnemen welke financiële compensatie zij betaalt bij storingen en wat de terugbetalingsregeling is als de geleverde warmte niet voldoet aan de kwaliteitseisen. De berekening van de vergoedingen voor financiële compensatie bij storingen is uitgewerkt in de Warmteregeling (hierna: Wr).
3. Eneco heeft voldaan aan de verplichting om een compensatieregeling op te nemen in haar leveringsovereenkomst. De bedragen die in haar overeenkomst staan voldoen aan de Ww en de Wr. De partijen kunnen geschillen over de toepassing van de leveringsovereenkomst voorleggen aan de Geschillencommissie Energie. De ACM is niet bevoegd zich uit te laten over de mate van nakoming van overeenkomsten.
4. De ACM constateert wel dat onduidelijkheid bestaat over in hoeverre sprake kan zijn van een '*ernstige storing*' bij het leveren van bronwarmte en in hoeverre Eneco de compensatievergoeding moet betalen als Eneco de warmtepomp omzet naar volledig elektrisch verwarmen. Daarnaast is onduidelijkheid over de vraag in hoeverre de onderbreking is te voorzien als blijkt dat Eneco de onderbreking niet drie dagen van tevoren heeft aangekondigd.
5. De compensatieregeling is onderdeel van het leveren van een goede kwaliteit van dienstverlening zoals bepaald in artikel 2 Ww. De ACM is bevoegd om handhavend op te treden om de naleving van de norm uit artikel 2 Ww te bevorderen. De normstelling uit dit artikel is echter onvoldoende duidelijk en de ACM kan daarom geen overtreding van deze norm

vaststellen. De ACM kan de norm met een bindende gedragslijn wel verduidelijken (artikel 17 jo. artikel 1, onder r en s Ww).

6. De ACM legt aan Eneco daarom een bindende gedragslijn op. Met deze bindende gedragslijn verduidelijkt de ACM dat Eneco bij de toepassing van de compensatieregeling een goede kwaliteit van dienstverlening in acht moet nemen door:
 - a. Een onderbreking in de levering van bronwarmte aan te merken als een storing in de zin van artikel 4 Wr, ongeacht de mogelijkheid dat de warmtepomp door volledig elektrisch verwarmen voorziet in de warmtebehoefte van een bewoner.
 - b. Een onderbreking als een ernstige storing als bedoeld in artikel 4 Wr aan te merken als deze langer heeft geduurd dan 4 uur en niet ten minste drie dagen van tevoren aan de gebruikers kenbaar is gemaakt.

2 Verloop van de procedure

7. Op 16 maart 2018 heeft de Vereniging Eigen Huis (hierna: VEH) namens de bewoners van negen woningen (hierna: klagers) in de woonwijk Plantage De Sniep II te Diemen een aanvraag bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ingediend met een verzoek om handhavend op te treden tegen Eneco Warmte & Koude B.V (hierna: Eneco). Eneco overtreedt volgens de klagers de bepalingen van de Warmtewet (hierna: Ww) door het niet, niet voldoende of niet-tijdig uitbetalen van de storingscompensatie.
8. Op 1 juni 2018 heeft de ACM Eneco en de klagers verzocht om aanvullende informatie aan te leveren. Op 14 juni 2018 heeft de ACM aanvullende vragen aan beide partijen gesteld. Op 20 juni 2018 en 17 juli 2018 heeft de ACM van de klagers aanvullende informatie ontvangen. Op 29 juni 2018 heeft Eneco nadere gegevens aangeleverd. Op 17 augustus 2018 heeft de ACM aan Eneco wederom verzocht aanvullende informatie op te leveren die op 31 augustus 2018 door Eneco is aangeleverd.
9. Op 9 oktober 2018 heeft de ACM het feitencomplex aan Eneco voorgelegd die daar op 17 oktober 2018 op heeft gereageerd. Op 23 oktober 2018 heeft de ACM het feitencomplex aan VEH voorgelegd die daar op 25 oktober 2018 op heeft gereageerd.

3 Overzicht van de feiten

Warmte- en koude opslaginstallatie (WKO)

10. Eneco is eigenaar van een warmte- en koudeopslaginstallatie (WKO) in de woonwijk Plantage De Sniep II te Diemen. Vanuit dit systeem leverde Eneco in 2017 bronwarmte via haar in aanbouw zijnde warmtenet aan uiteindelijk 376 woningen. Uit deze geleverde bronwarmte halen de bewoners energie ten behoeve van de ruimteverwarming en het verwarmen van het tapwater in hun eigen woning. Elke bewoner in de woonwijk heeft een eigen warmtepomp die zij huren van Eneco.¹ Met deze warmtepomp kunnen de bewoners de energie die zij verkrijgen uit de bronwarmte verder opwaarderen naar warmte op de door hen gewenste temperatuur.

Leveringsovereenkomst tussen Eneco en de bewoners

11. Eneco heeft met elke bewoner een overeenkomst gesloten voor de levering van bronwarmte. In de 'Aansluitvoorwaarden Eneco voor bronwarmte 2008' staat een definitie van levering.² Dit is omschreven als 'de levering van bronwarmte'. In artikel 5, tweede lid, van deze aansluitvoorwaarden staat dat de aanvoertemperatuur een waarde heeft tussen 7° C en 17 ° C. Verder staat in artikel 5, derde lid, van deze aansluitvoorwaarden dat de aanvoerdruk maximaal 6 bar bedraagt en minimaal 1 bar.
12. Een onderdeel van de overeenkomst zijn de 'Kwaliteitscriteria Eneco Warmte en Koude B.V. 2014'.³ In deze kwaliteitscriteria staat een regeling voor de onderbreking van de levering. In deze regeling staat dat Eneco een vergoeding betaalt als de levering vanwege een storing langer dan 4 uur is onderbroken. Eneco betaalt dan binnen zes maanden na herstel van de onderbreking.
13. Voorts staat in de kwaliteitscriteria vermeld dat voor aansluitingen met een capaciteit van maximaal 100 kW de vergoeding € 35 bedraagt per aansluiting bij een onderbreking tussen de 4 en 8 uur, vermeerderd met € 20 voor elke volgende aaneengesloten periode van 4 uur. De capaciteit van de aansluitingen van de bewoners zijn lager dan 100 kW. De genoemde bedragen komen overeen met de bedragen zoals genoemd in artikel 4 Wr.
14. Eneco heeft in haar 'Kwaliteitscriteria Eneco Warmte en Koude B.V. 2014' onder het kopje 'Terugbetalingsregeling Eneco Warmte & Koude 2016' een terugbetalingsregeling opgenomen. Hieruit blijkt dat de bewoners een klachtformulier kunnen invullen, waarin zij kunnen aangeven waarom zij van mening zijn dat Eneco langdurig niet heeft voldaan aan de overeengekomen kwaliteitsnormen en op welke periode dit betrekking heeft. Uit de voorwaarden van Eneco blijkt dat zij de klachten beoordeelt en daarna bepaalt of zij overgaat tot terugbetaling.
15. In haar 'Kwaliteitscriteria Eneco Warmte en Koude B.V. 2014' heeft Eneco tevens een procedure voor klachtafhandeling opgenomen. Hierin staat dat bewoners een klacht kunnen

¹ Bijlage 2 bij Brief van 16 maart 2018 met kenmerk 1327 (ACM/IN414131).

² De voorwaarden staan op de website van Eneco.

³ De voorwaarden staan op de website van Eneco.

voorleggen aan de Geschillencommissie Energie. Verder staat hierin dat Eneco bij de geschillencommissie is aangesloten.

Overzicht van de onderbrekingen en vergoedingen

16. In de periode tussen januari en maart 2017 is de levering van de bronwarmte door Eneco een aantal maal onderbroken geweest. De individuele warmtepomp is tijdens de onderbrekingen meerdere keren overgeschakeld naar volledig elektrisch verwarmen. Bij volledig elektrisch verwarmen kunnen de bewoners nog steeds warmte gebruiken voor ruimteverwarming en het verwarmen van tapwater. Eneco levert dan geen bronwarmte meer. Eneco heeft een vergoeding aangeboden ter compensatie van de meerkosten elektriciteit. Eneco omschrijft dit als 'algemene vergoeding'.
17. In het onderstaande schema staat een overzicht van de duur van de onderbrekingen, voor zover ingebracht in het verzoek tot handhaving, in de levering van bronwarmte en de vergoedingen die door Eneco zijn aangeboden. In de tabel staat de informatie zoals die door de klagers en Eneco is aangeleverd.

Onderbreking Nummer	Duur onderbreking (volgens klagers)	Duur onderbreking (volgens Eneco)	Recht op vergoeding volgens klagers ⁴	Aangeboden vergoeding aan bewoners door Eneco	Grondslag vergoeding (volgens Eneco)
1	1 januari 14:00 – 2 januari 14:00 (24 uur)	1 januari 12:30 – 2 januari 12:30 (24 uur)	€ 115	€ 115	Compensatie conform warmtewet
2	25 januari 17:28 – 26 januari 18:28 (25 uur)	25 januari 14:30 – 26 januari 18:00 (27,5 uur)	€ 115	€35 (compensatie conform warmtewet) €35 (vergoeding elektriciteit) ⁵	Compensatie conform warmtewet
3	8 februari 11:52 – 9 februari 16:18 (29 uur en 36 minuten)	8 februari 00:00 – 9 februari 15:00 (geen onderbrekingen, wel lagere kwaliteit)	€ 115	Terugbetalings-regeling	Terugbetalings-regeling
4	21 februari – 21 maart	21 februari – 21 maart	€ 3.355	Vergoeding elektriciteitskosten ⁶	Algemene vergoeding

⁴ Brief van Vereniging Eigen Huis van 16 maart 2018 met kenmerk 1327 (ACM/IN414131).

⁵ Brief van Eneco aan bewoners van 21 februari 2017 met onderwerp "Compensatie leveringsonderbreking bronwater.

⁶ Brief van Eneco aan de bewoners van 12 mei 2017 met onderwerp "Vergoeding elektriciteitsverbruik".

	(672 uur)	(672 uur)			
--	-----------	-----------	--	--	--

Tabel 1: Overzicht van onderbrekingen en betalingen

18. Onderbrekingen 1, 2 en 4 hebben langer geduurd dan 4 uur. Voor de onderbreking 1 en 2 heeft Eneco een (deel van de) compensatieregeling uitgekeerd.
19. Gedurende de periode vermeld onder nummer 3 in de tabel heeft Eneco bronwarmte geleverd. Uit de aangeleverde rapportage van Eneco blijkt dat de aanvoertemperatuur binnen deze periode voor een duur van minder dan 4 uur lager is geweest dan 7° C en dat de aanvoerdruk voor minder dan 4 uur hoger is geweest dan 6 bar.⁷

Voorzienbaarheid van de onderbrekingen voor bewoners

20. In 2016 waren verschillende storingen in de watertoevoer aan de bewoners in De Sniep en waren de filters in het systeem vervuild door zand. Dit heeft gezorgd voor veel klachten van bewoners. Op 12 december 2016 heeft Eneco een technisch adviesbureau ingeschakeld om te adviseren over voorstellen om het systeem bij De Sniep II in zijn geheel te verbeteren en een berekening op te stellen over de wijze waarop bewoners de extra verbruikskosten elektriciteit vergoed moeten krijgen.⁸
21. Op 30 januari 2017 is een overleg geweest tussen het onderhoudsbedrijf en het technisch adviesbureau die door Eneco zijn ingehuurd (hierna ook: uitvoerende partijen) en Eneco. Tijdens dit overleg heeft het adviesbureau een plan van aanpak overgelegd waarin afspraken staan over acties voor elke woning waarbij een gefaseerde aanpak voor de hele wijk werd voorgesteld.⁹
22. De uitvoering van het plan van aanpak heeft de onderbrekingen 1 en 2 niet kunnen voorkomen. Deze onderbrekingen waren voor de uitvoerende partijen en de bewoners onverwachts.
23. In een e-mail van 20 februari 2017 heeft Eneco aan het adviesbureau aangegeven dat steeds meer klachten binnenkomen over storingen in de warmtepompen van bewoners in De Sniep. Het onderhoudsbedrijf bezocht in deze periode alle bewoners waar klachten waren, waarbij het onderhoudsbedrijf steeds de warmtepomp omzette naar volledig elektrisch verwarmen. Eneco heeft in de e-mail van 20 februari 2017 aan de uitvoerende partijen aangekondigd dat zij een mailing uit gaat sturen naar de bewoners over het niet optimaal functioneren van het systeem en de regelmatige storingen. Daarbij heeft Eneco aangegeven dat de warmtepompen zullen worden omgezet naar volledig elektrisch verwarmen.¹⁰
24. Op 21 februari 2017 om 8:24 uur heeft Eneco een e-mail gestuurd aan het onderhoudsbedrijf over de voortdurende zandophoping in het WKO-leidingnet in de wijk De Sniep.¹¹ In deze mail staat dat per heden (21 februari 2017) is besloten om alle warmtepompen op volledig elektrisch

⁷ Bijlage 3 bij brief van Eneco "Reactie op handhavingsverzoek VEH van 29 juni 2018 (ACM/IN/418210).

⁸ Bijlage 1 bij brief van Eneco van 29 juni 2018 (ACM/IN/418210).

⁹ Bijlage 3 bij brief van Eneco van 29 juni 2019 (ACM/IN/418210) (stuk 3).

¹⁰ Bijlage 3 bij brief van Eneco van 29 juni 2019 (ACM/IN/418210) (stuk 9).

¹¹ Bijlage 3 bij brief van Eneco van 29 juni 2019 (ACM/IN/418210) (stuk 7).

verwarmen te zetten. Uit de e-mail blijkt dat het onderhoudsbedrijf de opdracht heeft gekregen om 'vandaag' alle woningen (onderstreping door de ACM) in De Sniep te bezoeken en de warmtepomp op elektrisch verwarmen te zetten totdat alle zandproblemen zijn opgelost. In de mail is aangegeven dat Eneco alle meerkosten voor elektriciteit gaat vergoeden. Eneco kondigt in deze mail aan dat zij een brief aan de bewoners gaat sturen die dan de volgende dag bij de bewoners zal zijn bezorgd. In een mail van 21 februari 2017 om 21:02 heeft Eneco aangegeven dat zij aan het technisch adviesbureau heeft gevraagd een plan uit te werken om het zandprobleem in het systeem op te lossen.¹² In een mail van 24 februari 2017 is een plan van aanpak door het adviesbureau gestuurd waarin onder andere is aangegeven dat de levering van bronwarmte stapsgewijs wordt hersteld zodat de warmtepompen niet meer *'full electric'* hoeven te functioneren.¹³

25. Op 21 februari 2017 heeft Eneco per brief de bewoners geïnformeerd.¹⁴ In deze brief heeft Eneco aangegeven dat zij besloten heeft alle warmtepompen om te zetten naar elektrisch verwarmen tot het moment dat het probleem is opgelost. Eneco heeft aangegeven dat vanaf 21 februari 2017 monteurs langskomen om de warmtepomp aan te zetten naar volledig elektrisch verwarmen en heeft aangegeven dat Eneco de meerkosten voor elektriciteit vergoedt.

Vordering van de klagers

26. De klagers hebben bij Eneco aangegeven dat zij recht hebben op betaling op grond van de compensatieregeling, zoals bedoeld in de Ww. Op 4 mei 2017 hebben de klagers een vordering bij Eneco ingediend.¹⁵ Op 23 mei 2017 heeft Eneco op dit verzoek gereageerd.¹⁶ Volgens Eneco heeft zij de compensatie berekend conform de voorwaarden uit de leveringsovereenkomst. Over onderbreking 4 (vanaf 21 februari) geeft Eneco aan dat in deze periode onderhoudswerkzaamheden zijn uitgevoerd waarbij Eneco heeft besloten om preventief de warmtepompen op volledig elektrisch verwarmen te zetten. Eneco heeft aangegeven geen reden te zien om aan de vordering van de klagers te voldoen, omdat zij al voldoende aan haar verplichtingen heeft voldaan.
27. Op 16 maart 2018 heeft VEH namens de klagers aan de ACM verzocht om tegen Eneco op te treden.¹⁷ Eneco overtreedt volgens de klagers de bepalingen van de Ww door het niet, niet voldoende of niet-tijdig uitbetalen van de storingscompensatie. VEH heeft in haar verzoek aangegeven dat Eneco alsnog moet overgaan tot uitbetaling van de compensatieregeling conform de Ww.

¹² Bijlage 3 bij brief van Eneco van 29 juni 2019 (ACM/IN/418210) (stuk 9).

¹³ Bijlage 3 bij brief van Eneco van 29 juni 2019 (ACM/IN/418210) (stuk 10).

¹⁴ Bijlage 3 bij brief van Vereniging Eigen Huis van 16 maart 2018 met kenmerk 1327 (ACM/IN414131).

¹⁵ Bijlage 4 bij brief van Vereniging Eigen Huis van 16 maart 2018 met kenmerk 1327 (ACM/IN414131) (stuk 2).

¹⁶ Bijlage 4 bij brief van Vereniging Eigen Huis van 16 maart 2018 met kenmerk 1327 (ACM/IN414131) (stuk 3).

¹⁷ Brief van Vereniging Eigen Huis van 16 maart 2018 met kenmerk 1327 (ACM/IN414131).

4 Beoordeling

28. In dit hoofdstuk onderbouwt de ACM waarom zij aan Eneco een bindende gedragslijn oplegt met als doel de werking van de compensatieregeling te verduidelijken. In de eerste plaats geeft de ACM een uitleg over de compensatieregeling en de terugbetalingsregeling zoals die in de Ww is opgenomen (hoofdstuk 5.1). Daarna gaat de ACM in op haar bevoegdheid (hoofdstuk 5.2). Vervolgens geeft de ACM duiding aan de begrippen 'storing' en de 'voorzienbaarheid van de storing' als onderdelen van de compensatieregeling (hoofdstuk 5.3). De ACM sluit dit hoofdstuk af met een uitleg over de bindende gedragslijn (hoofdstuk 5.4). De wettelijke bepalingen die aan haar beoordeling ten grondslag liggen staan in bijlage I van dit besluit.

4.1 Uitleg over de compensatieregeling en terugbetalingsregeling uit de Warmtewet

Compensatieregeling

29. De compensatieregeling is een onderdeel van de wettelijke verplichting van de leverancier om te zorgen voor een betrouwbare levering van warmte aan kleinverbruikers en een goede kwaliteit van dienstverlening, zoals opgenomen in artikel 2, eerste lid, Ww. Deze verplichting houdt in dat een leverancier bij het leveren van warmte redelijke voorwaarden in acht moet nemen en een goede kwaliteit van dienstverlening moet aanbieden. Uit de Parlementaire Geschiedenis¹⁸ blijkt dat deze verplichting inhoudt dat een leverancier warmte beschikbaar moet stellen aan een kleinverbruiker op elk door hem gewenst moment overeenkomstig de daarvoor geldende technische specificaties. In de Parlementaire Geschiedenis¹⁹ staat verder dat het vereiste van een betrouwbare levering en de eis van een goede kwaliteit van dienstverlening betekent dat een leverancier een redelijke compensatieregeling hanteert bij een ernstige storing in de levering van warmte.
30. In de Ww is de compensatieregeling als volgt uitgewerkt. In artikel 3, eerste lid, onder d, Ww staat dat een leverancier van warmte in de overeenkomst tot het leveren van warmte een omschrijving moet opnemen van de toepasselijke vergoedingen waar een verbruiker aanspraak op kan maken. Daarbij moet de leverancier in de overeenkomst in ieder geval afspraken opnemen over de uitkering van compensaties bij ernstige storingen in de levering van warmte.
31. In artikel 3, vierde lid, Ww staat dat in een ministeriële regeling de hoogte wordt vastgesteld van de compensatie bij een ernstige storing in de levering van warmte die de warmteleverancier in de overeenkomst moet opnemen. Dit is uitgewerkt in artikel 4 van de Wr waarbij is uitgegaan van de onderstaande berekening:
- Onderbreking van 4 tot 8 uur: € 35,=
 - Elke volgende aaneengesloten periode van 4 uur: € 20,=
- In artikel 4, derde lid, Wr is geregeld dat de leverancier de compensatie binnen zes maanden na het herstel van de onderbreking aan de verbruiker betaalt.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/2013, 29 048, nr. 3, p. 20 – 21.

¹⁹ Kamerstukken II 2012/2013, 29 048, nr. 3, p. 23 en Kamerstukken II 2012/2013, 29 048, nr. 15, p. 10.

32. Uit artikel 4, eerste lid, Wr blijkt dat de compensatie niet hoeft te worden voldaan bij voorziene onderbrekingen. In artikel 4, tweede lid, Ww staat dat de warmteleverancier de levering van warmte kan onderbreken bij geplande werkzaamheden. De voorwaarde is dan wel dat de leverancier de verbruikers tenminste drie dagen van tevoren op de hoogte brengt van de door hem geplande werkzaamheden. Uit de Parlementaire Geschiedenis²⁰ blijkt dat de gestelde drie dagen nodig zijn om bij een geplande onderbreking de verbruikers de gelegenheid te geven tijdig maatregelen te nemen om de onderbreking zo goed mogelijk te ondervangen. De ACM komt verderop in dit besluit nog terug op de mate van voorzienbaarheid.
33. De ACM stelt vast dat Eneco conform de bepalingen uit de Ww en de Wr de compensatieregeling heeft opgenomen in haar leveringsovereenkomst. Dit staat in de *'Kwaliteitscriteria Eneco Warmte en Koude B.V. 2014'*. Eneco heeft in deze regeling de bedragen opgenomen conform de eisen zoals die zijn gesteld in de Ww en Wr. De ACM kan dus geen overtreding vaststellen van artikel 3 Ww in samenhang met de Wr.

Terugbetalingsregeling

34. Over de terugbetalingsregeling staat in artikel 3, eerste lid, Ww dat een leverancier van warmte naast de compensatieregeling een terugbetalingsregeling in de overeenkomst tot het leveren van warmte moet opnemen voor het geval dat de geleverde goederen en diensten niet aan de overeengekomen kwaliteitsniveaus voldoen.
35. Eneco heeft dit in haar *'Kwaliteitscriteria Eneco Warmte en Koude B.V. 2014'* onder het kopje *'Terugbetalingsregeling Eneco Warmte & Koude 2016'* opgenomen. De terugbetalingsregeling voldoet aan de eisen zoals die zijn gesteld in de artikel 3 Ww. De ACM kan dus geen overtreding van deze bepaling vaststellen.

4.2 Bevoegdheid van de ACM

Geen bevoegdheid van de ACM bij geschillen over nakoming overeenkomst

36. Het verzoek van VEH gaat over nakoming van de afspraken over de compensatieregeling en de terugbetalingsregeling zoals die zijn opgenomen in de overeenkomst die de bewoners met Eneco hebben gesloten. De ACM acht zich niet bevoegd om zich een oordeel te vormen over de uitleg van overeenkomsten en de wijze van nakoming. De bewoners kunnen eventuele geschillen hierover voorleggen aan bijvoorbeeld de geschillencommissie of een civiele rechter. In de *'Kwaliteitscriteria Eneco Warmte en Koude B.V. 2014'* staat dat bewoners eventuele klachten over niet, niet voldoende of niet-tijdig uitbetalen van de compensatieregeling of klachten over de terugbetalingsregeling kunnen voorgeleggen aan de Geschillencommissie Energie.

Bevoegdheid bij invulling van de norm 'Goede kwaliteit van dienstverlening'

37. Uit de feiten zoals weergegeven in hoofdstuk 3 komt wel naar voren dat onduidelijkheid bestaat over een aantal begrippen in de Wr die een rol spelen bij het hanteren van de

²⁰ Kamerstukken II 2012/2013, 29 048, nr. 15, p. 10 – 11.

compensatieregeling als onderdeel van een goede kwaliteit van dienstverlening. Zo geven partijen verschillende interpretaties over in hoeverre sprake kan zijn van een ‘*ernstige storing*’ bij het leveren van bronwarmte en in hoeverre Eneco de compensatieregeling moet betalen als Eneco de warmtepomp omzet naar volledig elektrisch verwarmen. Daarnaast is tussen partijen onduidelijk of de onderbreking te voorzien was als blijkt dat Eneco de onderbreking niet drie dagen van tevoren heeft aangekondigd.

38. In hoofdstuk 4.1. heeft de ACM al aangegeven dat uit de Parlementaire Geschiedenis blijkt dat het hanteren van een compensatieregeling als bedoeld in artikel 3 Ww en de Wr een onderdeel is van het leveren van een goede kwaliteit van dienstverlening zoals bepaald in artikel 2 Ww. De ACM is bevoegd om handhavend op te treden om de naleving van de norm uit artikel 2 Ww te bevorderen. De ACM stelt echter vast dat de normstelling uit dit artikel in samenhang met de Wr onvoldoende duidelijk is. In de Ww en de Wr of de Parlementaire Geschiedenis staat geen nadere uitleg over een ernstige storing bij het leveren van bronwarmte en de gevolgen van het omzetten van de warmtepompen naar volledig elektrisch verwarmen. Verder staat in de Ww geen definitie van voorzienbaarheid.
39. De ACM kan een bindende gedragslijn opleggen als dit nodig is voor het bevorderen van de naleving van bepalingen uit de Ww (artikel 17 jo. artikel 1, onder r en s Ww). Voor een bindende gedragslijn is niet vereist dat de ACM een overtreding vaststelt. De bindende gedragslijn betekent dat de ACM aan een leverancier een zelfstandige last oplegt tot het verrichten van bepaalde handelingen (artikel 1 onder r en s Ww). Met de bindende gedragslijn kan de ACM gedragsvoorschriften opleggen waarmee de ACM de normen in de Ww concretiseert.
40. De ACM vindt het nodig om in dit geval aan Eneco een bindende gedragslijn op te leggen om te zorgen dat Eneco de bepalingen over de compensatieregeling bij storingen in de levering van bronwarmte waaronder de mate van voorzienbaarheid conform de Ww en Wr gaat toepassen. Door naleving van de bindende gedragslijn kan Eneco dan een goede kwaliteit van dienstverlening in acht gaan nemen. In de volgende paragraaf geeft de ACM aan waar de bindende gedragslijn uit bestaat.

4.3 Invulling van het begrip ernstige storing

41. In deze paragraaf legt de ACM uit op welke wijze Eneco het begrip ‘*ernstige storing*’ moet invullen bij het leveren van bronwarmte.

Ernstige storing bij de levering van bronwarmte

42. Uit artikel 3 Wr volgt dat Eneco verplicht is tot het betalen van een financiële compensatie bij elke onvoorziene onderbreking in de levering van warmte langer dan vier uur. De situatie in deze zaak is dat Eneco bronwarmte levert aan een bewoner. Elke bewoner kan met een warmtepomp de energie die zij verkrijgen uit de bronwarmte verder opwaarderen naar warmte op de door hen gewenste temperatuur. Uit de feiten zoals opgenomen in hoofdstuk 4 is gebleken dat Eneco bij een aantal van de onderbrekingen geen bronwarmte heeft geleverd. De bewoners konden echter nog wel in hun warmtebehoefte voorzien doordat de warmtepomp op

volledig elektrisch verwarmen werd gezet. De vraag is dan in welke mate in een dergelijk geval een onderbreking heeft plaatsgevonden in de levering van 'warmte' zoals bedoeld in de Ww.

43. Wat de levering van warmte betreft beschouwt de ACM de geleverde bronwarmte door Eneco als 'warmte' in de zin van de Ww. Dat betekent dat sprake is van een onderbreking in de levering van warmte als blijkt dat Eneco geen bronwarmte levert. De Rechtbank Rotterdam heeft in haar uitspraak van 5 juli 2018 bepaald dat de warmtepomp van de bewoners geen onderdeel uitmaakt van het warmtenet van een warmteleverancier, maar dat een individuele warmtepomp tot de installatie van een bewoner behoort.²¹ Het gevolg hiervan is dat de bronwarmte die Eneco tot aan de warmtepomp levert is aan te merken als 'warmte' zoals dat is gedefinieerd in de Ww. De geleverde bronwarmte is immers bestemd voor huishoudelijk gebruik door de bewoners.²²
44. Dat de warmtepompen volledig elektrisch hebben gefunctioneerd doet hier niet aan af. Ook in dat geval heeft Eneco geen warmte geleverd zoals dat bedoeld is in de Ww.
45. Eneco is dus voor het leveren van bronwarmte gehouden aan de bepalingen uit de Ww. Dit geldt ook voor het in acht nemen van een goede kwaliteit van dienstverlening in samenhang met de voorschriften over het hanteren van de compensatieregeling bij storingen. Als Eneco het leveren van de bronwarmte staakt dan is dit een onderbreking in de levering van warmte. Een goede kwaliteit van dienstverlening brengt dan met zich mee dat Eneco voor elke onderbreking in de levering van bronwarmte nagaat in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden van de compensatieregeling.

Voorzienbaarheid

46. In hoofdstuk 3 heeft de ACM al aangegeven dat een leverancier geen compensatie hoeft te betalen als de onderbreking is te voorzien met als voorwaarde dat de leverancier de verbruikers tenminste drie dagen van tevoren op de hoogte brengt van de door hem geplande werkzaamheden. Dat betekent dat een onderbreking is te voorzien als een leverancier een onderbreking in de levering van warmte minimaal drie dagen van te voren aankondigt.
47. Met deze interpretatie sluit de ACM aan bij de definitie van een 'voorzienbare onderbreking' zoals opgenomen in de 'Regeling Kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas'.²³ De ACM merkt daarbij op dat uit de Parlementaire Geschiedenis blijkt dat de huidige regeling voor de compensatieregeling uit de Ww en Wr is gebaseerd op de regeling zoals die voor gas en

²¹ Zie de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 juli 2018 (ECLI:NL:RBROT:2018:5194). Zie ook de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 22 februari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:30), het Handhavingsbesluit ACM van 9 maart 2017 met kenmerk ACM/DJZ/2016/201341 (Vestia vs. Bewoners Hoogeland) en de Handhavingsbesluiten ACM van 25 september 2017 met kenmerk ACM/DE/2017/ 204067 en kenmerk ACM/DE/2017/2014863 (Eneco vs. Bewoners De Sniep).

²² Zie ro. 11. Van de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 juli 2018 (ECLI:NL:RBROT:2018:5194) en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 22 februari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:30).

²³ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 20 december 2004, nr. WJZ 4082582, houdende nadere regels ten aanzien van de kwaliteitsaspecten van het netbeheer op het terrein van elektriciteit en gas (Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas).

elektriciteit geldt.²⁴ Een dergelijke interpretatie over de toepassing van de compensatieregeling in de Ww en Wr acht de ACM redelijk.

4.4 Bindende gedragslijn

48. Om de normstelling van een goede kwaliteit van dienstverlening uit artikel 2 Ww te verduidelijken bij het betalen van een financiële vergoeding bij ernstige storingen legt de ACM aan Eneco een bindende gedragslijn op. Met deze bindende gedragslijn verduidelijkt de ACM dat Eneco een goede kwaliteit van dienstverlening in acht moet nemen door bij het hanteren van de compensatieregeling:
- a. Een onderbreking in de levering van bronwarmte aan te merken als een storing in de zin van artikel 4 Wr, ongeacht de mogelijkheid dat de warmtepomp door volledig elektrisch verwarmen voorziet in de warmtebehoefte van een bewoner.
 - b. Een onderbreking als een ernstige storing als bedoeld in artikel 4 Wr aan te merken als deze langer heeft geduurd dan 4 uur en niet ten minste drie dagen van tevoren aan de verbruikers kenbaar is gemaakt.
49. Eneco is gehouden om uitvoering te geven aan de bindende gedragslijn vanaf het moment van inwerkingtreding van dit besluit.

5 Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. Wijst het handhavingsverzoek van de Vereniging Eigen Huis af, omdat de ACM geen overtreding kan vaststellen van de artikel 3 Ww en artikel 4 Wr. Eneco heeft de voorwaarden conform deze artikelen in haar leveringsovereenkomst opgenomen.
- II. Wijst het handhavingsverzoek van de Vereniging Eigen Huis af, omdat de ACM geen overtreding vast heeft kunnen stellen van artikel 2, eerste lid Ww. De verplichting om een goede kwaliteit van dienstverlening in acht te nemen zoals bedoeld in dit artikel is een onduidelijk norm. De ACM heeft op basis van dit artikel geen overtreding kunnen vaststellen.
- III. Legt Eneco op grond van artikel 17 Ww een bindende gedragslijn aan Eneco op met als doel de norm zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, Ww bij hanteren van de compensatieregeling te verduidelijken om zo de naleving van artikel 2, eerste lid, Ww te bevorderen.
- IV. Legt Eneco op dat zij vanaf de inwerkingtreding van dit besluit een goede kwaliteit van dienstverlening als bedoeld in artikel 2, eerste lid Ww in acht neemt door bij het hanteren van de compensatieregeling:

²⁴ Kamerstukken II 2018/2019, 34 723, nr. 3, p. 28 – 29.

- a. Een onderbreking in de levering van bronwarmte aan te merken als een storing in de zin van artikel 4 Wr, ongeacht de mogelijkheid dat de warmtepomp door volledig elektrisch verwarmen voorziet in de warmtebehoefte van een bewoner.
- b. Een onderbreking als een ernstige storing als bedoeld in artikel 4 Wr aan te merken als deze langer heeft geduurd dan 4 uur en niet ten minste drie dagen van tevoren aan de gebruikers kenbaar is gemaakt.

Den Haag,
Datum: 18 januari 2019

De Autoriteit Consument & Markt
namens deze,

w.g.

mr. P.J.H. Benner
Teammanager Directie Energie

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekendgemaakt is bezwaar maken bij de Autoriteit Consument en Markt.

*Het postadres is:
Autoriteit Consument en Markt, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag.*

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

De ACM wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt om in dat geschrift de ACM te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien de ACM uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien de ACM uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door de ACM worden behandeld.

Bijlage 1: Relevante wettelijke bepalingen

Warmtewet

1. In artikel 1 van de Warmtewet staat voor zover relevant:

(...)

c. warmtenet: *het geheel van tot elkaar behorende, met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen dienstbaar aan het transport van warmte, behoudens voor zover deze leidingen, installaties en hulpmiddelen zijn gelegen in een gebouw of werk van een gebruiker of van een producent en strekken tot toe- of afvoer van warmte ten behoeve van dat gebouw of werk;*

d. warmte: *warm water of tapwater bestemd voor ruimteverwarming, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik;*

(...)

h. leverancier: *een persoon die zich bezighoudt met de levering van warmte;*

(...)

r. bindende gedragslijn: *een zelfstandige last die niet wegens een overtreding wordt opgelegd;*

s. zelfstandige last: *de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen, bedoeld in artikel 5:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften.*

2. In artikel 2, eerste lid van de Warmtewet staat:

Een leverancier draagt zorg voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden en met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening.

3. In artikel 3 van de Warmtewet staat:

1. Een overeenkomst tot levering van warmte wordt op schrift gesteld en bevat in ieder geval de volgende gegevens:

a. de personalia en het adres van de leverancier;

b. een duidelijke en volledige omschrijving van de te leveren goederen en diensten en de overeengekomen kwaliteitsniveaus daarvan, welke in ieder geval betrekking hebben op de minimum- en maximumtemperatuur van de te leveren warmte, alsmede de prijzen en voorwaarden waaronder deze goederen en diensten worden geleverd;

c. de voorwaarden voor opschorting of beëindiging van de overeenkomst;

d. een omschrijving van de toepasselijke vergoedingen, waaronder de uitkering van compensatie bij een ernstige storing in de levering van warmte, en terugbetalingsregelingen als de geleverde goederen en diensten niet aan de overeengekomen kwaliteitsniveaus voldoen.

2. In een overeenkomst wordt in ieder geval bepaald dat, onverminderd de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, verbruikers geschillen die voortvloeien uit de desbetreffende overeenkomst kunnen voorleggen aan een onafhankelijke geschillencommissie. De geschillenprocedure dient snel, transparant, eenvoudig en goedkoop te zijn. De overeenkomst vermeldt de wijze waarop geschillenprocedures aanhangig kunnen worden gemaakt.

3. Op een overeenkomst tot levering van warmte is Nederlands recht van toepassing. Elk andersluidend beding is nietig.

4. Bij ministeriële regeling wordt de hoogte vastgesteld van de compensatie bij een ernstige storing in de levering van warmte, bedoeld in het eerste lid, onder d, die voor storingen van verschillende tijdsduur verschillend kan worden vastgesteld.

4. In artikel 4 van de Warmtewet staat:

1. De leverancier stelt al hetgeen redelijkerwijs in zijn vermogen ligt in het werk om afsluiting dan wel onderbreking van de levering van warmte te voorkomen, of indien een onderbreking van de levering van warmte optreedt, deze zo snel mogelijk te verhelpen. Afsluiting van een verbruiker wordt in het bijzonder voorkomen in de periode van 1 oktober tot 1 april van enig jaar.

2. De leverancier stelt een verbruiker tenminste drie dagen van tevoren op de hoogte van door hem geplande werkzaamheden waarbij de levering van warmte aan de verbruiker moet worden onderbroken.

3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over afsluiting van de levering van een verbruiker van warmte alsmede over preventieve maatregelen om de afsluiting van een verbruiker waar mogelijk te voorkomen.

5. In artikel 17 van de Warmtewet staat:

De Autoriteit Consument en Markt kan een bindende gedragslijn opleggen in verband met de naleving van deze wet.

Warmteregeling

6. In artikel 4 van de Warmteregeling staat:

1. De verbruiker krijgt een financiële compensatie voor storingen die voor een periode langer dan 4 uren tot een onderbreking van de levering van warmte leiden, met uitzondering van voorziene onderbrekingen.

2. De hoogte van de financiële compensatie per aansluiting van een verbruiker bedraagt EUR 35,- bij een onderbreking van 4 tot 8 uur, vermeerderd met EUR 20,- voor elke volgende aaneengesloten periode van 4 uur.

3. De compensatie wordt door de leverancier binnen zes maanden na het herstel van de onderbreking betaald.

Parlementaire geschiedenis

7. In de Kamerstukken II 2011/ 2012, 29 048, no. 3 staat voor zover relevant op pagina 20 – 21:

Dit artikel verplicht een vergunninghouder tot het op een betrouwbare wijze leveren van warmte aan kleinverbruikers tegen redelijke prijzen en voorwaarden en het verlenen van een goede kwaliteit van dienstverlening aan kleinverbruikers. Deze verplichtingen van de vergunninghouder vormen een belangrijk element van het regime ter bescherming van de kleinverbruiker.

Op een vergunninghouder rust de wettelijke plicht te zorgen voor een betrouwbare levering van warmte aan kleinverbruikers. De formulering van deze verplichting brengt tot uitdrukking dat sprake is van een op de vergunninghouder rustende resultaatsverplichting. Deze verplichting houdt in dat een vergunninghouder er voor moet zorgen dat een kleinverbruiker op elk door hem gewenst moment de beschikking krijgt over de door hem gevraagde hoeveelheid warmte overeenkomstig de daarvoor geldende technische specificaties. Op deze verplichting bestaan slechts een viertal uitzonderingen. De verplichting geldt uiteraard niet bij overmacht. Het begrip overmacht moet beperkt worden uitgelegd en betreft slechts die gevallen, waarbij onderbreking van de warmtelevering ten gevolge van een niet door de warmteleverancier te beïnvloeden omstandigheid wordt onderbroken. Een tweede uitzondering betreft onderbrekingen van de levering van warmte die noodzakelijk zijn in verband met de veiligheid of redelijkerwijs te duchten ernstige schade aan de installaties van de vergunninghouder of derden. Ook wanneer de openbare warmtelevering rechtstreeks in het geding is kan de vergunninghouder de warmtelevering staken. Tenslotte is het de vergunninghouder toegestaan de warmtelevering te onderbreken in verband met regulier onderhoud waarvoor onderbreking van de warmtelevering noodzakelijk is, de onderbreking van de warmtelevering tijdig is aangekondigd en de onderbreking plaats vindt op het aangekondigde tijdstip. In deze vier gevallen is de warmteleverancier gerechtigd de warmtelevering te onderbreken. In deze gevallen is de vergunninghouder niet aansprakelijk voor het niet-nakomen van de op hem rustende wettelijke verplichting te zorgen voor een betrouwbare levering van warmte. Voor zover de warmteleverancier zich bij een onderbreking van de warmtelevering op één van deze uitzonderingsgronden beroept rust wel op hem de bewijslast aan te tonen dat genoemde uitzonderingsgevallen zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan.

8. In de Kamerstukken II 2012/2013, 29 048, no. 3 staat voor zover relevant op pagina 23:

De eis van een goede kwaliteit van dienstverlening brengt met zich mee dat de vergunninghouder een redelijke compensatieregeling hanteert. (...).

9. In de Kamerstukken II 2012/2013, 29 048, no. 15 staat voor zover relevant op pagina 10 – 11: *De levering van warmte betreft voor kleinverbruikers een primaire levensbehoefte en is voor overige verbruikers van groot belang voor de exploitatie van gebouwen. Bij een geplande onderbreking van de levering van warmte moeten verbruikers in de gelegenheid worden gesteld tijdig maatregelen te nemen, teneinde de gevolgen van een onderbreking van de levering van warmte zo goed mogelijk te kunnen ondervangen. Het vijfde lid, dat een uitwerking geeft aan de zorgvuldigheid die leverancier en verbruikers in het rechtsverkeer jegens elkaar moeten betrachten, brengt met zich mee dat een mededeling m.b.t. een voorgenomen onderbreking van de levering van warmte door de leverancier tijdig moet worden gedaan. Wat een «tijdige mededeling» is zal moeten worden bepaald aan de hand van de omvang en ingrijpendheid van de gevolgen voor verbruikers, het aantal verbruikers dat door de onderbreking van de levering zal worden getroffen en de tijd die verbruikers redelijkerwijs nodig hebben om maatregelen te nemen om de gevolgen van een onderbreking in de levering van warmte zoveel mogelijk te beperken. Een mededeling die niet tenminste drie dagen voor onderbreking van de levering van warmte is gedaan aan verbruikers geldt voor de toepassing van deze regeling in ieder geval als een mededeling die niet tijdig is gedaan.*