



## Besluit

### Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op het door DeeneD gemaakte bezwaar tegen oplegging van een bindende aanwijzing aan DeeneD

Ons kenmerk : ACM/UIT/549608  
Zaaknummer : ACM/20/042044  
Datum : 25 februari 2021

## 1 Samenvatting

1. In het besluit van 31 juli 2020 heeft de ACM DeeneD een bindende aanwijzing opgelegd. De ACM heeft vastgesteld dat DeeneD in de periode na 1 januari 2020 ten onrechte periodieke aansluitkosten in rekening heeft gebracht en heeft DeeneD opgedragen om te stoppen met het in rekening brengen van de periodieke aansluitkosten.
2. Door periodieke aansluitkosten in rekening te brengen overtreedt DeeneD de bepaling in artikel 2 lid 3 onder c jo. artikel 6 lid 1 van de Warmtewet, waarin is bepaald dat een leverancier van warmte slechts eenmalig een tarief voor aansluiting in rekening mag brengen. Deze bepaling geldt vanaf 1 januari 2020 zonder overgangsrecht. De wetswijziging ziet ook op bestaande situaties en betekent dat de aansluitbijdrage voor bestaande contracten moet worden aangepast.
3. DeeneD heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit. De ACM verklaart het bezwaar tegen het besluit ongegrond.

## 2 Inleiding en verloop van de procedure

4. Bij brief van 17 november 2019 heeft de Stichting Betaalbaar Duurzaam Velsen (hierna: de Stichting) bij de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) een handhavingsverzoek ingediend. In dat verzoek wordt de ACM verzocht handhavend op te treden jegens DEEM NL B.V. (hierna: DeeneD) en Woning Bedrijf Velsen, die ook handelt onder de naam IJbron (hierna: WBV) wegens overtreding van de Warmtewet (hierna: Ww). Volgens de Stichting brengt DeeneD ten onrechte periodieke aansluitkosten in rekening.
5. Bij besluit van 31 juli 2020 met kenmerk ACM/UIT/539171 heeft de ACM naar aanleiding van het handhavingsverzoek DeeneD een bindende aanwijzing opgelegd. De ACM heeft vastgesteld dat DeeneD in de periode na 1 januari 2020 ten onrechte periodieke aansluitkosten in rekening brengt en ACM heeft DeeneD opgedragen daarmee te stoppen.
6. Bij brief van 11 september 2020 heeft DeeneD tegen voornoemd besluit bezwaar gemaakt. Bij brief van 20 oktober 2020 is het bezwaar aangevuld.
7. Op 9 december 2020 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden, waarin DeeneD in de gelegenheid is gesteld om het bezwaar toe te lichten. De Stichting is als belanghebbende gehoord.

8. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat op 21 januari 2021 aan DeeneD en de Stichting is toegezonden.

### 3 Het bestreden besluit

9. In het bestreden besluit van 31 juli 2020 heeft de ACM onder meer geconcludeerd dat DeeneD vanaf 1 januari 2020 de Warmtewet overtreedt. Op grond van de feiten en omstandigheden en de ontvangen stukken heeft de ACM vastgesteld dat DeeneD sinds 1 januari 2014 periodieke aansluitkosten in rekening brengt. Vanaf 1 januari 2020 mag een leverancier van warmte slechts eenmalig een tarief voor een aansluiting in rekening brengen (artikel 2 lid 3 onder c jo. artikel 6 lid 1 Ww). Daarmee overtreedt DeeneD sinds 1 januari 2020 de Warmtewet. De ACM heeft DeeneD op grond van artikel 12j Instellingswet Autoriteit Consument en Markt een bindende aanwijzing opgelegd. Daarin gelast de ACM DeeneD om binnen 4 weken na dagtekening van het besluit te stoppen met het in rekening brengen van de periodieke aansluitkosten en verbruikers hiervan op de hoogte te stellen. Daarnaast heeft de ACM DeeneD opgedragen om binnen 4 weken na verzending van de brief aan de verbruikers een kopie van deze brief inclusief de verzendlijst aan de ACM toe te zenden.

### 4 Feiten

10. DeeneD heeft met de bewoners een overeenkomst gesloten voor de levering van warmte. Hierin staat onder andere het volgende:

*“Door ondertekening van deze Leveringsovereenkomst verbindt Contractant zich bronenergie of warmte, warm tapwater en koude af te nemen van DeeneD volgens specificaties en tegen een vergoeding zoals omschreven in het product- en tarievenblad en conform de voorwaarden die zijn vastgelegd in de Algemene Leveringsvoorwaarden DeeneD 2013”.<sup>1</sup>*

11. In artikel 12.1 van de Algemene voorwaarden tot levering van warmte, wamtapwater en koude 2013 van DeeneD staat dat de afnemer bedragen aan het bedrijf verschuldigd is *“voor de levering, de meting van verbruik, en voor het tot stand brengen, in stand houden, uitbreiden of wijziging van een aansluiting op basis van de tarievenregeling van het bedrijf(...).”<sup>2</sup>*
12. Blijkens de jaarnota's die DeeneD aan afnemers verstuurt, brengt DeeneD sinds 1 januari 2014 maandelijks aansluitkosten in rekening.<sup>3</sup>
13. Bij brief van 1 oktober 2020<sup>4</sup> heeft DeeneD de bewoners laten weten dat zij de maandelijkse aansluitkosten voor het jaar 2020 niet in rekening zal brengen. Daaraan voegt DeeneD echter wel toe dat deze kosten vervangen gaan worden door eenmalige aansluitkosten (met termijnbetalingen) of een kostendekkingsbijdrage.

<sup>1</sup> Kenmerk ACM: ACM/IN/453608, p. 6.

<sup>2</sup> Kenmerk ACM: ACM/IN/453608, p. 12.

<sup>3</sup> Kenmerk ACM: ACMIN/ 442714, p. 5 t/m 9.

<sup>4</sup> Kenmerk ACM: ACMIN/ 580006.

14. Op de hoorzitting van 9 december 2020 heeft DeeneD bevestigd dat de door haar gebezigde termen periodieke aansluitkosten, stichtingskosten, periodieke bijdrage installatiekosten en/of kostendekkingsbijdrage dezelfde kosten betreffen.<sup>5</sup>

## 5 Wettelijk kader

15. Voor een overzicht van het toepasselijke wettelijke kader verwijst de ACM naar bijlage 1 bij dit besluit.

## 6 Bezwaargronden

16. DeeneD betoogt dat de ACM ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van overtreding van de Warmtewet. Zij voert aan dat bij de bouw van de appartementen ervoor gekozen is om de kosten voor de aanleg en het onderhoud van de warmte- en koude systemen niet in de prijs van de appartementen te verwerken. Ook niet in de huurprijzen. De kosten voor de aanleg en het onderhoud van de warmte- en koudeopslag installaties (hierna: WKO installaties) moeten zelfstandig worden terugverdiend met en uit de exploitatie van de WKO installaties.
17. DeeneD stelt voorop dat de wetswijziging nu er geen overgangsrecht geldt, niet geldt voor bestaande WKO's. DeeneD wijst er hierbij op dat in de toelichting op de wetswijziging voor bestaande handelspraktijken is geoordeeld dat voortzetting daarvan redelijkerwijs dient te worden gerespecteerd en dat daarom de periodieke bijdrage voor installatiekosten of kostendekkingsbijdrage mag worden voortgezet.
18. Indien de ACM toch van mening is dat de wetswijziging ook op de bestaande praktijk van DeeneD van toepassing is, betoogt DeeneD dat zij de wetswijziging redelijk wil toepassen en het onbillijk vindt om de verbruikers met een grote eenmalige bijdrage te confronteren. Om die reden wil DeeneD de eenmalige bijdrage in termijnen in rekening brengen. Na het verstrijken van deze termijnen, nadat de eenmalige bijdrage door alle verbruikers is betaald, zal DeeneD overgaan tot het gebruik van een nieuwe term, te weten de "kostendekkingsbijdrage". Onder die noemer zullen de installatiekosten in de toekomst in rekening worden gebracht. Dit is volgens DeeneD noodzakelijk om de exploitatie van de WKO installaties te kunnen voortzetten.

## 7 Zienswijze Stichting Betaalbaar Duurzaam Velsen

19. De Stichting is van mening dat de Warmtewet wordt omzeild door DeeneD door dezelfde kosten onder een andere noemer in rekening te brengen. Daardoor krijgt de consument niet de bescherming die de Warmtewet beoogt te bieden. Verwijzend naar de uitspraken van het Hof<sup>6</sup> en van de Hoge Raad<sup>7</sup>, in een volgens haar inhoudelijk identieke zaak, geeft de

<sup>5</sup> Kenmerk ACM: ACM/INT/418528, p. 5 en p. 11.

<sup>6</sup> Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 4 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1424.

<sup>7</sup> De Hoge Raad, 31 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:144.

Stichting aan dat DeeneD bij het aangaan van de leveringsovereenkomst overeenstemming met de bewoners had moeten bereiken over betaling van een periodieke aansluitbijdrage. Nu dit ook in dit geval niet is gebeurd, mag er volgens de Stichting geen periodieke kostendekkende maandelijkse bijdrage in rekening worden gebracht of dit nu stichtingskosten of kostendekkingsbijdrage wordt genoemd of niet.

## 8 Beoordeling bezwaar door ACM

20. DeeneD komt op tegen het onderdeel van het besluit waarin ACM heeft vastgesteld dat DeeneD in de periode na 1 januari 2020 ten onrechte periodieke aansluitkosten in rekening heeft gebracht en middels een bindende aanwijzing aan DeeneD heeft opgedragen om te stoppen met het in rekening brengen van de periodieke aansluitkosten.
21. De Warmtewet is met ingang van 1 januari 2020 gewijzigd. Vanaf deze datum mag een leverancier op grond van artikel 2 lid 3 onder c jo. artikel 6 lid 1 van de Warmtewet bij een gebruiker slechts een eenmalige aansluitbijdrage in rekening brengen voor een aansluiting op een warmtenet, deze bijdrage bedraagt niet meer dan een door Autoriteit Consument en Markt vast te stellen bedrag.
22. Blijkens de Toelichting<sup>8</sup> bij artikel 6 van de Warmtewet introduceert deze wetswijziging de regulering voor de eenmalige aansluitbijdrage voor een nieuwe aansluiting op een bestaand of een nieuw warmtenet. De regulering van deze kosten wordt gebaseerd op de gemiddelde werkelijke kosten die een leverancier maakt voor het realiseren van een aansluiting. Hierdoor wordt voor consumenten duidelijkheid verschaft over wat een aansluiting op een warmtenet werkelijk kost en wordt uitgesloten dat andere kosten in rekening worden gebracht als aansluitbijdrage.
23. De Toelichting<sup>9</sup> geeft voorts aan dat deze wetswijziging op het punt van regulering van de aansluitbijdrage onmiddellijke werking heeft. Er geldt geen overgangsrecht. De wijziging in de regulering van de aansluitbijdragen heeft dan ook gevolgen voor de wijze waarop aansluitbijdragen op 1 januari 2020 en daarna in bestaande situaties in rekening worden gebracht. De aansluitbijdrage voor bestaande contracten moet daarom vanaf 1 januari 2020 worden aangepast.
24. Gelet op de in hoofdstuk 4 geschetste feiten kan worden vastgesteld dat DeeneD op 1 januari 2020 en daarna maandelijks aansluitkosten in rekening heeft gebracht. De wet bepaalt dat DeeneD vanaf deze datum niet langer periodieke aansluitkosten in rekening mag brengen. Het bezwaar van DeeneD dat de wetswijziging niet voor bestaande WKO's geldt, treft gezien vorenstaande geen doel. Met haar gedrag overtreedt DeeneD de wet.
25. Ten aanzien van de stelling van DeeneD dat zij in plaats van de post periodieke aansluitkosten, installatiekosten in rekening mag brengen onder de noemer kostendekkingsbijdrage merkt de ACM op dat uit de Toelichting bij artikel 6 van de Warmtewet<sup>10</sup> volgt dat voor zover de kosten die thans vervat zijn in de aansluitbijdrage andere kosten<sup>11</sup> betreffen dan de kosten van het fysiek aansluiten van een woning op het warmtenet, deze kosten nog wel in rekening mogen

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34723, nr. 7, par. 4.4.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34723, nr. 3, pag. 12 & nr. 7, par. 4.4.

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld de kostendekkingsbijdrage om de aanleg van een warmtevoorziening rendabel te maken.

---

worden gebracht. Dit mag echter niet onder de noemer aansluitbijdrage en moet dan wel tussen partijen zijn afgesproken. Los van het feit dat in deze procedure niet is vast komen te staan dat de door DeeneD in rekening gebrachte post periodieke aansluitkosten ook dergelijke andere kosten betreft, wijst de ACM nog op het volgende.

26. Op grond van artikel 3 van de Warmtewet en het consumentenrecht<sup>12</sup> dient vóór het sluiten van de overeenkomst aan de verbruiker duidelijk te zijn wat de te leveren goederen en diensten zijn en wat de prijzen en voorwaarden zijn waaronder deze goederen en diensten worden geleverd. Zo moet het de verbruiker duidelijk zijn wat deze gaat betalen voor de aansluiting, de geleverde warmte en voor eventuele andere producten en diensten. Ook moet de looptijd van de overeenkomst zijn opgenomen. Het is echter niet aan de ACM hoe in deze zaak de overeenkomst tussen partijen, zoals deze is weergegeven in de randnummers 10 en 11 ten aanzien van wat DeeneD thans een kostendekkingsbijdrage noemt, moet worden uitgelegd. Het is een civiele kwestie of in het onderhavige geval tussen partijen is overeengekomen dat een zogenaamde kostendekkingsbijdrage in rekening mag worden gebracht.<sup>13</sup> De ACM is niet bevoegd om daarover te oordelen.
27. Ook de bezwaargrond van DeeneD dat zij, indien de wetswijziging volgens de ACM wel van toepassing is op DeeneD, de eenmalige bijdrage zoals deze op grond van de wetswijziging is vastgesteld door de ACM in termijnen in rekening kan brengen, treft geen doel. Dit tarief wordt blijkens de Toelichting vastgesteld ten behoeve van nieuwe aansluitingen op een bestaand of een nieuw warmtenet<sup>14</sup> en kan niet ook ten behoeve van voor 1 januari 2020 gerealiseerde aansluitingen in rekening worden gebracht. Ten aanzien van het voornemen van DeeneD om een kostendekkingsbijdrage in rekening te brengen nadat de voornoemde termijnen zijn verstreken, verwijst de ACM naar hetgeen zij in de voorafgaande randnummers heeft overwogen.
28. De ACM verklaart de gronden van bezwaar van DeeneD ongegrond. Het bestreden besluit blijft in stand.

---

<sup>12</sup> Artikel 230m, eerste lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Zie in dit verband ook <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-verplichtingen-voor-een-leverancier-van-warmte>.

<sup>13</sup> Voor vergelijkbare zaken zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 4 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1424 & de Hoge Raad, 31 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:144.

<sup>14</sup> Zie noot 8.

---

## 9 Besluit

29. De Autoriteit Consument en Markt:
- I. verklaart het door DeeneD gemaakte bezwaar tegen het besluit van 31 juli 2020 met kenmerk ACM/UIT/539171 ongegrond.
  - II. laat het besluit van 31 juli 2020 in stand.

Den Haag, **25 februari 2021**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g.

mr. M.T.P.J. van Oers  
Directeur Juridische Zaken

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

---

## Bijlage 1 Juridisch kader

### Warmtewet geldend van 1-1-2020 tot en met heden

#### Artikel 2

- 1 Een leverancier draagt zorg voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden en met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening.
- 2 Een leverancier verstrekt de verbruikers:
  - a. ten minste eenmaal per jaar een volledige en voldoende gespecificeerde nota met betrekking tot de door hem geleverde diensten, en
  - b. een volledige en voldoende gespecificeerde nota na beëindiging van de leveringsovereenkomst.
- 3 Ten aanzien van de levering van warmte brengt de leverancier ten hoogste in rekening:
  - a. de maximumprijs voor de levering van warmte, bedoeld in artikel 5, eerste lid;
  - b. het maximumtarief voor het in gebruik nemen van de afleverset voor warmte, bedoeld in artikel 8, eerste lid;
  - c. de eenmalige aansluitbijdrage, bedoeld in artikel 6, eerste lid;
  - d. het tarief voor afsluiting, bedoeld in artikel 4a, eerste lid, en
  - e. het tarief voor de meting van het warmteverbruik door middel van individuele meters, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, de redelijke kosten voor de meting van het warmteverbruik door middel van individuele warmtekostenverdelers als bedoeld in artikel 8a, eerste lid, of de redelijke kosten voor het berekenen van het warmteverbruik door middel van een kostenverdeelsystematiek, als bedoeld in artikel 8a, tweede lid.
- 4 Een leverancier onthoudt zich van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid jegens zijn verbruikers.
- 5 Een leverancier stelt verbruikers op toereikende wijze in kennis van elke wijziging van de prijzen voor levering van warmte en van elk voornemen tot wijziging van de aan de leveringsovereenkomst verbonden voorwaarden voor levering van warmte.
- 6 De boekhouding van een leverancier bevat betrouwbare en op een inzichtelijke wijze vorm gegeven informatie over de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte en het verrichten van de aansluiting.
- 7 Een leverancier houdt een storingsregistratie bij betreffende de levering van warmte en publiceert deze jaarlijks op geschikte wijze.
- 8 Een producent aangesloten op een warmtenet is verplicht op verzoek van de leverancier te onderhandelen over het beschikbaar stellen van warmte tegen redelijke prijzen en voorwaarden.

#### Artikel 6

- 1 Indien door een leverancier bij een verbruiker een eenmalige aansluitbijdrage in rekening wordt gebracht voor een aansluiting op een warmtenet, bedraagt deze bijdrage niet meer dan een door Autoriteit Consument en Markt vast te stellen bedrag.
- 2 Het bedrag, bedoeld in het eerste lid, kan voor verschillende categorieën aansluitingen verschillend worden vastgesteld afhankelijk van de bestanddelen waarvoor de bijdrage in rekening wordt gebracht.
- 3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot
  - a. de verschillende categorieën, bedoeld in het tweede lid, en
  - b. de berekening van de hoogte van het bedrag, bedoeld in het eerste lid, per categorie.

---

TK 2017-2018, 34723, nr. 3, pag. 12:

“Voor een nieuwe aansluiting op een bestaand warmtenet is reeds wettelijke tariefregulering van kracht. Een aansluiting op een nieuw warmtenet is tot op heden niet gereguleerd. Dit wetsvoorstel beoogt dit verschil weg te nemen en te verduidelijken dat voor iedere nieuwe aansluiting een wettelijk maximumtarief geldt, ongeacht of het een aansluiting op een nieuw of bestaand net is.

In het verleden is gekozen om aansluitingen op nieuwe warmtenetten niet te reguleren omdat de kosten voor een dergelijke aansluiting bij de prijs van de woning inbegrepen zijn. Uit de evaluatie van de Warmtewet is gebleken dat deze eenmalige aansluitbijdrage in de praktijk vaak anders is dan de naam suggereert. De aansluitbijdrage komt tot stand in overleg tussen projectontwikkelaar, gemeente en warmteleverancier. Het tarief is vaak niet direct gerelateerd aan de werkelijke kosten voor de gerealiseerde aansluiting. Naast de kosten van de aansluiting worden ook andere kosten in de berekening meegenomen. Voor dergelijke aansluitingen zijn allerlei verschillende aansluittarieven bekend met uitschieters tot € 7.000. Het is vaak echter niet transparant welk bedrag wordt betaald voor de feitelijke aansluiting en welk bedrag daar nog bovenop komt met het oog op de rentabiliteit van het project. Er zijn verbruikers die jaarlijks nog een termijnbedrag moeten betalen ten behoeve van deze «eenmalige» aansluitbijdrage.

Deze onduidelijkheid over de aansluitkosten acht het kabinet onwenselijk, hoofdzakelijk omdat het leidt tot verminderd vertrouwen bij consumenten. Transparantie dient consumentenbescherming en vormt een belangrijk instrument om consumentenvertrouwen te creëren.

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat ook een aansluiting op een nieuw warmtenet wordt gereguleerd. Een eventueel financieel tekort in de business-case zou naar mening van het kabinet niet via de aansluitbijdrage opgelost moeten worden. Het staat partijen vrij om hier op een andere manier afspraken over te maken en deze kosten door te rekenen. Doel van de aanpassing in de wet is om de regulering van de aansluiting zuiver te krijgen en deze bijdrage ook echt eenmalig te laten zijn.”

TK 2017-2018, 34723, nr. 7, pag. 25:

“Het voorliggende wetsvoorstel introduceert regulering voor de eenmalige aansluitbijdrage voor een nieuwe aansluiting op een bestaand of een nieuw warmtenet. De regulering van deze kosten wordt gebaseerd op de gemiddelde werkelijke kosten die een leverancier maakt voor het realiseren van een aansluiting. Hierdoor wordt voor consumenten duidelijkheid verschaft over wat een aansluiting op een warmtenet werkelijk kost. Op dit moment worden in de kosten voor de aansluiting op het warmtenet ook andere kosten opgenomen dan louter de kosten voor het fysiek aansluiten van een woning op het net. Een voorbeeld daarvan is de kostendekkingsbijdrage die nodig is om projecten kostendekkend te maken. Met dit wetsvoorstel wordt niet het in rekening brengen van een kostendekkingsbijdrage uitgesloten. Wel wordt uitgesloten dat deze bijdrage in rekening wordt gebracht als aansluitbijdrage. Dit om te verduidelijken waar de verbruiker voor betaald. De regering verwacht dat transparantie over wat een nieuwe aansluiting werkelijk kost leidt tot meer consumentenvertrouwen.

Het onderhavige wetsvoorstel schrijft geen verdere regels voor over de wijze waarop deze additionele afspraken tussen partijen tot stand dienen te komen en gecontroleerd worden. Deze afspraken behoren tot de onderhandelingsvrijheid tussen partijen bij het tot stand komen van nieuwe warmteprojecten.”

TK 2017-2018, 34723, nr. 7, pag. 27:

“Het voorliggende wetsvoorstel voorziet op het punt van regulering van de aansluitbijdrage in een onmiddellijke werking. Dit betekent dat de wijziging in de regulering van de aansluitbijdrage ook gevolgen heeft voor de wijze waarop aansluitbijdragen in bestaande situaties in rekening mogen worden gebracht. Dit heeft tot gevolg dat voor bestaande contracten de aansluitbijdrage moet worden aangepast. Dit betekent echter niet dat de kosten niet langer in rekening gebracht mogen worden. Voor zover de kosten die thans vervat zijn in de aansluitbijdrage andere kosten betreffen dan de kosten van

---

het fysiek aansluiten van een woning of bedrijfsruimte op het warmtenet (bijvoorbeeld de kostendeckingsbijdrage om de aanleg van een warmtevoorziening rendabel te maken), dan mogen deze kosten nog wel in rekening gebracht worden, maar niet onder de noemer aansluitbijdrage.”