

Openbaar Besluit

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2014/207355

Zaaknummers: 14.0631.52.1.01 t/m 31

Datum: 18 december 2014

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op het bezwaar van de bewoners van Hoogeland Naaldwijk tegen het besluit van ACM van 23 mei 2014 tot afwijzing van het verzoek om handhavend op te treden tegen Vestia Energie op grond van de Warmtewet

**Pagina
1/11**

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

I. Verloop van de procedure

1. Op 29 april 2014 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) een e-mailbericht ontvangen van de heer [VERTROUWELIJK] met hierin het verzoek handhavend op te treden tegen Vestia Energie (hierna ook: Vestia), omdat Vestia in de wijk Hoogeland Naaldwijk voor de levering van warmte een hoger tarief in rekening zou brengen dan de door ACM op basis van de Warmtewet vastgestelde maximumprijs. ACM heeft het verzoek tot handhaving op 13 mei 2014 afgewezen.
2. Tegen de afwijzing van het verzoek tot handhaving hebben de heer [VERTROUWELIJK] en dertig bewoners van Hoogeland Naaldwijk individueel bezwaar gemaakt. De bezwaarschriften zijn door ACM ontvangen tussen 20 mei 2014 en 19 juni 2014. De heer [VERTROUWELIJK] wordt door de overige bezwaarmakers als belangenbehartiger aangemerkt.
3. Op 14 augustus 2014 heeft ACM de schriftelijke zienswijze van Vestia ontvangen. Een afschrift hiervan is op 15 augustus 2014 aan de heer [VERTROUWELIJK] verzonden.
4. Op 28 augustus 2014 hebben de bezwaarmakers en Vestia tijdens een hoorzitting ten kantore van ACM hun zienswijze toegelicht en vervolgens hebben medewerkers van ACM aan partijen vragen gesteld. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat op 3 oktober 2014 aan partijen is gezonden.

Openbaar Besluit

5. Een schriftelijke versie van het betoog van de heer [VERTROUWELIJK] ten behoeve van de hoorzitting is op 29 augustus 2014 door ACM per e-mail ontvangen en op 3 september 2014 doorgezonden aan Vestia.

II. Juridisch kader

6. Het relevante juridisch kader wordt in deze zaak bepaald door de Warmtewet. De Warmtewet beoogt een effectieve bescherming van verbruikers van warmte te bewerkstelligen. Daarbij is door de initiatiefnemers van de Warmtewet met name gewezen op het belang van een effectief beschermingsregime ten aanzien van gebruikers die voor de levering van warmte afhankelijk zijn van één leverancier, de zogenaamde 'gebonden gebruikers'.

7. Voor de onderhavige zaak zijn de volgende definities van belang:

Artikel 1 Warmtewet

(...)

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 verbruiker 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;

e. *levering van warmte*: de aflevering van warmte aan verbruikers;

(..)

g. *verbruiker*: een persoon die warmte afneemt van een warmtenet en een aansluiting heeft van maximaal 100 kilowatt;

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

8. In de Memorie van Toelichting bij het hiervoor geciteerde artikel 1 sub d van de Warmtewet is het volgende opgenomen¹:

“Onder <<levering van warmte>> wordt in deze wet verstaan de fysieke beschikbaarstelling van warmte geschikt voor huishoudelijke doeleinden aan

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 29 048, nr. 3 p.18 & 22

Openbaar Besluit

kleinverbruikers op het overdrachtspunt, d.w.z. het punt waar het warmtenet overgaat in de installatie” ; en

“Om te kunnen spreken van een goede kwaliteit van dienstverlening moet in ieder geval voldaan zijn aan de volgende eisen. De door de vergunninghouder afgeleverde warmte moet geschikt zijn voor huishoudelijk gebruik. Dit betekent in ieder geval dat de geleverde warmte een zodanige temperatuur moet zijn dat deze geschikt is om het huis voldoende mee te verwarmen. Tevens moet het geleverde warme water geschikt zijn voor sanitaire doeleinden, zoals douchen en wassen”.

III. Het bestreden besluit

9. In het bestreden besluit oordeelt ACM dat het verzoek tot handhaving moet worden afgewezen. ACM is van oordeel dat Vestia Energie, voor zover het project Hoogeland betreft, niet is aan te merken als warmteleverancier. Een warmteleverancier is een persoon die zich bezighoudt met de levering van warmte. ACM concludeert in het bestreden besluit dat de desbetreffende woningen geen warmte ontvangen in de zin van de Warmtewet. Warmte wordt in artikel 1, onder d, van de Warmtewet beschreven als warm water of tapwater bestemd voor ruimteverwarming of -koeling, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik. Het water dat naar de woningen in het project Hoogeland wordt gedistribueerd, valt volgens ACM niet onder deze definitie. Het geleverde water heeft immers niet de geschikte temperatuur voor ruimteverwarming, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik. Het is in feite een ‘halffabricaat’ dat in de woning nog op temperatuur moet worden gebracht. ACM is op grond van het vorenstaande in het bestreden besluit tot de conclusie gekomen dat zij in het onderhavige geval geen toezichthoudende en handhavende bevoegdheden heeft.

IV. Bezwaargronden bewoners Hoogeland Naaldwijk

10. De bezwaren die de bewoners van Hoogeland Naaldwijk tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek hebben aangevoerd komen samengevat neer op het volgende.
11. De bezwaarmakers zijn van mening dat de argumenten die ACM ten grondslag heeft gelegd aan de bestreden beslissing tot afwijzing van het handhavingsverzoek, geen basis vinden in de Warmtewet. Ter toelichting betogen zij allereerst dat de Warmtewet geen minimum, maximum of een bepaalde temperatuur stelt waaraan de geleverde warmte zou moeten voldoen. ACM zou derhalve ten onrechte de mening zijn toegedaan dat, nu er volgens haar sprake is van een “halffabricaat” dat in de woning nog op de juiste temperatuur moet worden gebracht, de Warmtewet niet van toepassing is. De

Openbaar Besluit

bezwaarmakers zijn van mening dat de temperatuur van het te leveren water niet relevant is voor de beoordeling of de Warmtewet al dan niet van toepassing is. ACM zou haar beslissing ten aanzien van de temperatuur van warmte bovendien onvoldoende hebben onderbouwd.

12. Daarnaast stellen de bezwaarmakers dat het geleverde water in de wijk Hoogeland Naaldwijk wel voldoet aan het vereiste "bestemd voor ruimteverwarming, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik", zoals verwoord in artikel 1 onder d Warmtewet. De warmtepomp verpompt, volgens de bewoners, warmte uit het warmtenet van Vestia bestemd voor ruimteverwarming en tapwaterverwarming. Het water wordt vervolgens koeler terug geleverd. Deze werkwijze achten de bewoners in overeenstemming met het doel en de werking van de Warmtewet.
13. Verder zijn volgens de bewoners in de wet geen eisen opgenomen ten aanzien van *hoe* de warmte moet worden geleverd. Zo zou er technisch gezien ook sprake zijn van warmtelevering indien het water direct, dus zonder tussenkomst van een warmtewisselaar of warmtepomp, wordt geleverd aan de bewoners. Dat in de wijk Hoogeland gebruik wordt gemaakt van een warmtepomp is volgens de bezwaarmakers derhalve niet bepalend voor de vraag of de warmtewet al dan niet van toepassing is.
14. De heer [VERTROUWELIJK] betoogt dat de bewoners van Hoogeland zogenaamde gebonden gebruikers zijn. Er zijn geen alternatieven beschikbaar die in de levering van warmte voorzien, zoals een gasnet. De bewoners zijn hierdoor uitsluitend aangewezen op het warmtenet van Vestia en behoeven volgens de heer [VERTROUWELIJK] daarom bescherming op grond van de Warmtewet.
15. De bewoners wijzen erop dat Vestia hen heeft voorgehouden dat het energieverbruik van de woningen in de wijk Hoogeland zeer zuinig zou zijn. Zij zijn echter van mening dat zij momenteel meer betalen voor het energieverbruik dan voorheen. De heer [VERTROUWELIJK] heeft Vestia verzocht om inzicht te verschaffen in de meetgegevens per woning zodat zij op basis hiervan maatregelen kunnen treffen om het energieverbruik te verminderen. Een dergelijk verzoek is volgens de bewoners vooralsnog niet ingewilligd. De bezwaarmakers voelen zich door Vestia misleid ten aanzien van de daadwerkelijke energiekosten en zij verwachten dat op grond van de warmtewet een "eerlijker" (vastrecht)tarief zal worden verrekend.
16. Daarnaast betogen de bewoners dat Vestia, blijkens een afbeelding in de brief van de heer [VERTROUWELIJK] van 24 april 2014 die is overgelegd bij het

Openbaar Besluit

handhavingsverzoek, heeft toegezegd haar beleid in de toekomst te zullen conformeren aan de eisen die volgen uit de Warmtewet.

17. Resumerend overwogen de bewoners dat, gelet op het vorenstaande, er sprake is van warmte overeenkomstig artikel 1, onder d, Warmtewet en Vestia dientengevolge moet worden aangemerkt als de leverancier van warmte. Nu ACM anders heeft geconcludeerd is zij ten onrechte tot de beslissing gekomen dat zij in het onderhavige geval geen handhavende en toezichthoudende bevoegdheden heeft.

V. Zienswijze Vestia Energie

18. De zienswijze van Vestia Energie komt samengevat neer op het volgende:
19. Vestia besteedt in haar zienswijze ten eerste aandacht aan de positie van de heer [VERTROUWELIJK] in het kader van de ontvankelijkheid. Volgens Vestia is de heer [VERTROUWELIJK] geen belanghebbende in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna ook: Awb) daar hij geen klant of afnemer van Vestia Energie is, noch op enig andere wijze rechtstreeks is betrokken bij de tariefstructuur die Vestia hanteert. Het bezwaarschrift dat door de heer [VERTROUWELIJK] is ingediend moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.
20. Voorts is Vestia van mening dat zij in de woonwijk Hoogeland Naaldwijk geen warmte levert en Vestia hiermee niet kan worden aangemerkt als warmteleverancier. Daartoe overweegt zij het volgende: de woningen waarop het verzoek tot handhaving ziet, zijn niet aangesloten op het gasnet en hebben ten behoeve van het verzorgen van ruimteverwarming en warm tapwater een individuele warmtepomp. Deze warmtepomp maakt gebruik van het in de wijk gerealiseerde Bronnet. Het water dat in het Bronnet wordt rondgepompt heeft over het afgelopen jaar een temperatuur van minimaal 9,5 C en maximaal 14,5C. De gemiddelde temperatuur van het Bronnet is 11,96 C. De bewoners wekken vervolgens zelf, via een eigen individuele warmtepomp, warmte op voor eigen verbruik. Naar de mening van Vestia brengt een en ander met zich dat er in het onderhavige geval geen sprake is van levering van warmte, maar - in de terminologie van de ACM - van een halffabricaat. Van warmtelevering als bedoeld in de warmtewet zou naar het oordeel van Vestia slechts sprake zijn indien de warmte voor *direct* gebruik bestemd is en niet door de afnemer zelf wordt opgewekt.
21. Ook valt het in Hoogeland aanwezige Bronnet volgens Vestia niet aan te merken als warmtenet overeenkomstig artikel 1, onder c, van de Warmtewet, omdat de bewoners over een eigen opwekinstallatie beschikken en hun eigen warmte direct verbruiken. Er

Openbaar Besluit

zijn derhalve geen collectieve voorzieningen die voor warmteopwekking zorgdragen, noch is er sprake van collectieve warmtepompen of collectieve nood- dan wel piekvoorzieningen welke dienstbaar zijn aan het transport van warmte.

22. In reactie op het betoog van de bewoners dat zij een te hoog tarief betalen voor het energieverbruik stelt Vestia het volgende: voor de woningen in de wijk Hoogeland wordt uitsluitend het vastrecht berekend. Er worden geen variabele kosten door Vestia in rekening gebracht. De elektriciteitskosten die gemaakt worden voor het in werking hebben van onder andere de pomp betalen de bewoners aan een elektriciteitsleverancier naar keuze, waarmee zij zelf een leveringsovereenkomst hebben gesloten.
23. Verder geeft Vestia aan dat het verzoek van de heer [VERTROUWELIJK] om de bewoners inzicht te verschaffen in de tarifiering en het energieverbruik per woning op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens niet is gehonoreerd. Vestia heeft wel aangegeven dat bewoners individueel kunnen verzoeken tot opgaaf van dergelijke gegevens.
24. Omdat de bewoner geen warmte afneemt van een warmtenet en hij de door hem verbruikte warmte zelf opwekt, kunnen de bewoners, naar het oordeel van Vestia, niet worden aangemerkt als verbruiker in de zin van artikel 1, onder g, Warmtewet.
25. Gelet op het vorenstaande komt Vestia in haar zienswijze tot de conclusie dat de Warmtewet niet van toepassing is op de onderhavige woningen, het bezwaarschrift van de heer [VERTROUWELIJK] niet-ontvankelijk moet worden verklaard en de bezwaarschriften van de bewoners ongegrond dienen te worden verklaard.

VI. Overwegingen

26. Hiernavolgend gaat ACM in op de bezwaren gericht tegen het bestreden besluit, zoals samengevat weergegeven in hoofdstuk V. Alvorens ACM in bezwaar tot een beslissing komt zal allereerst de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift van de heer [VERTROUWELIJK] worden getoetst. Vervolgens zal opnieuw moeten worden beoordeeld of de Warmtewet in het onderhavige geval van toepassing is.
 1. Bezwaarschrift de heer [VERTROUWELIJK]
27. Ten aanzien van het bezwaarschrift van de heer [VERTROUWELIJK] overweegt ACM het volgende: Het algemene bestuursrecht biedt aan belanghebbenden de mogelijkheid

Openbaar Besluit

om tegen een besluit bezwaar aan te tekenen (artikel 7:1 eerste lid Algemene wet bestuursrecht, hierna ook: Awb). Onder belanghebbende verstaat de Awb; degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:3, tweede lid, Awb). ACM is van oordeel dat de heer [VERTROUWELIJK] zelf niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van het hiervoor geciteerde wetsartikel. Hij is immers geen klant of afnemer van Vestia Energie, noch heeft hij op enig andere wijze een rechtsreeks betrokken belang bij de tarifiering die Vestia Energie hanteert voor de bewoners van Hoogeland. Dat de heer [VERTROUWELIJK] door de overige bezwaarmakers als hun belangenbehartiger is aangemerkt, maakt dit niet anders. Het bezwaarschrift van de heer [VERTROUWELIJK] moet dientengevolge als niet-ontvankelijk worden aangemerkt.

2. Bezwaarschriften bewoners Hoogeland

2.1 Inleiding

28. De bewoners stellen zich op het standpunt dat de aan hen geleverde warmte bestemd is voor ruimteverwarming, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik. Daarbij zijn zij de mening toegedaan dat de Warmtewet geen minimum, maximum of bepaalde temperatuur stelt waaraan het geleverde zou moeten voldoen. Het oordeel van ACM dat de warmte die wordt geleverd niet de geschikte temperatuur heeft voor ruimteverwarming is volgens bezwaarmakers dan ook onjuist. De bewoners menen dat op grond van het Niet-Meer-Dan-Anders principe uit de Warmtewet een lager bedrag voor de energiekosten in rekening zal worden gebracht, omdat in dat geval rekening wordt gehouden met de daadwerkelijk gemaakte elektriciteitskosten.
29. Alvorens toe te komen aan de beoordeling of de Warmtewet in het onderhavige geval van toepassing is, merkt ACM het volgende op. In het geval van de bewoners van de wijk Hoogeland Naaldwijk is op zich sprake van 'gebonden gebruikers'. De bewoners zijn immers voor wat betreft de levering van het water, dat vervolgens met behulp van een individuele warmtepomp ingezet wordt voor ruimteverwarming en sanitaire doeleinden, uitsluitend aangewezen op de door Vestia Energie aldaar getroffen voorzieningen. Bij de beoordeling of de Warmtewet van toepassing is, is ACM echter gehouden te toetsen aan de, hierna in paragraaf 2.2 tot en met 2.4 te bespreken, voorwaarden van de Warmtewet.

2.2 Warmte

30. Ten einde vast stellen of de Warmtewet van toepassing is, moet ACM beoordelen of Vestia in het onderhavige geval warmte levert aan de bewoners van Hoogeland. Indien er naar het oordeel van ACM geen warmte wordt geleverd, is dientengevolge de

Openbaar Besluit

Warmtewet niet van toepassing. ACM onderschrijft het standpunt van bezwaarmakers dat de Warmtewet geen specifieke eisen stelt ten aanzien van een minimum of maximum temperatuur waaraan het geleverde warmte zou moeten voldoen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever ervoor gekozen heeft de definitie van warmte niet te beperken tot de bandbreedte van 70 tot 90 graden Celsius, teneinde water met een lagere temperatuur ook onder het bereik van de wet te scharen².

31. Dit kan volgens ACM echter, anders dan de bezwaarmakers lijken te betogen, niet de conclusie dragen dat water met iedere temperatuur onder de werking van de Warmtewet valt. Uit de in Hoofdstuk II geciteerde wetsgeschiedenis blijkt namelijk dat de temperatuur van het geleverde water op het zogenoemde overdrachtspunt *geschikt* moet zijn voor huishoudelijke doeleinden (markering ACM).³

2.3 Overdrachtspunt

32. Met het overdrachtspunt wordt volgens de parlementaire geschiedenis bedoeld het punt waarop het warmtenet overgaat in de installatie⁴. Een warmtenet, als gedefinieerd in artikel 1, onder c, van de Warmtewet, is 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 van een gebruiker en strekken tot toe- of afvoer van warmte ten behoeve van dat gebouw of werk. De installaties voor de productie van warmte behoren niet tot het warmtenet⁵.
33. Het warmtenet strekt zich op grond van de in randnummer 30 genoemde wettelijke definitie uit tot aan het gebouw van een kleinverbruiker. Installaties die zich bevinden in het gebouw van de gebruiker maken geen deel uit van het warmtenet⁶. De woningen in de wijk Hoogeland beschikken elk over een individuele warmtepomp, die in de woning is geïnstalleerd. Een en ander blijkt zowel uit hetgeen mondeling ter zitting door partijen is toegelicht als uit de afbeelding die in het primaire verzoek tot handhaving en de zienswijze is opgenomen (bijlage 1).

34. De individuele warmtepomp maakt op grond van het bovenstaande naar het oordeel van

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 048, nr. 10. Zie voor een nadere toelichting op de hiervoor genoemde wijziging; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 048, nr. 9.

³ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 29 048, nr. 3 p.18 & 22

⁴ Ibid p. 19.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Openbaar Besluit

ACM onderdeel uit van de installatie van de individuele verbruikers. De pomp ligt na het overdrachtpunt en maakt derhalve volgens de definitie van artikel 1, sub c van de Warmtewet geen onderdeel uit van het warmtenet.

2.4 Temperatuur van het geleverde

35. Vervolgens moet worden beoordeeld of het geleverde water op het zojuist vastgestelde overdrachtpunt van een zodanige temperatuur is dat deze geschikt is om de woning voldoende mee te verwarmen en bovendien kan worden ingezet voor sanitaire doeleinden, zoals douchen en wassen.
36. Het water dat via het Bronnet van Vestia aan de woningen van Hoogeland ter beschikking wordt gesteld, had het afgelopen jaar (2013) een gemiddelde temperatuur van 11.95 graden Celsius. De bezwaarmakers hebben dit ter zitting bevestigd⁷. Het water moet in de woning, met behulp van de warmtepomp, op temperatuur worden gebracht alvorens het kan worden ingezet voor ruimteverwarming of sanitaire doeleinden. Dit leidt tot de conclusie dat het geleverde water op het moment van overdracht nog niet geschikt is voor huishoudelijke doeleinden. Op het moment waarop het water wordt overgedragen aan de kleinverbruiker is derhalve geen sprake is van warmte in de zin van artikel 1 onder d van de Warmtewet. Dat de wetgever, zoals omschreven in randnummer 27, ervoor heeft gekozen het bereik van de Warmtewet niet te definiëren aan de hand van een exact minimum en maximum temperatuur doet naar het oordeel van ACM aan voorgaande conclusie niets af.

3 Conclusie

37. Gelet op hetgeen is gesteld in paragraaf 2, komt ACM ook in bezwaar tot de conclusie dat de Warmtewet niet van toepassing is op de woningen in de wijk Hoogeland in Naaldwijk en dat zij daarmee in dit geval geen toezichthoudende en handhavende bevoegdheden heeft. De bezwaren van de bewoners van de wijk Hoogeland in Naaldwijk zijn hiermee ongegrond.
38. ACM hecht er ten slotte aan om te verduidelijken dat, voor wat betreft de oplossing die de bezwaarmakers verwachtten te bereiken op grond van de Warmtewet, het Niet-Meer-Dan-Anders principe slechts inhoudt dat de maximumprijs per gigajoule bij warmtelevering niet hoger mag zijn dan de kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als

⁷ Verslag van de hoorzitting d.d. 28 augustus 2014, p. 3.

Openbaar Besluit

energiebron. Dit betekent dat de kosten voor het daadwerkelijke (elektriciteits-)verbruik, ook onder de Warmtewet dienen te worden betaald.

VIII. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt:

- Verklaart het bezwaarschrift van de heer [VERTROUWELIJK] niet-ontvankelijk.
- Verklaart de bezwaren van de bewoners van Hoogeland tegen het besluit van 13 mei 2014 met kenmerk ACM/DE/2014/202770 ongegrond.

's-Gravenhage, 18 december 2014

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

Monique van Oers
Directeur Juridische Zaken

10/11

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA, 's-Gravenhage.

Openbaar Besluit

Bijlage 1



11/11