

BESLUIT OPENBAAR

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2015/204085
Zaaknummer: 14.1291.52.1.03

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op het bezwaar van de Stichting Reeshofwarmte tegen het besluit van ACM van 22 december 2014 tot vaststelling van de maximumprijs en de berekening van de eenmalige aansluitbijdrage en het meettariefwarmteverbruik per 1 januari 2015.

Pagina
1/8

I. Verloop van de procedure

1. ACM heeft het pro-forma bezwaar van Stichting Reeshofwarmte (hierna ook: Reeshof) op 3 februari 2015 ontvangen. De aanvullende gronden van bezwaar zijn op 4 maart 2015 bij ACM binnengekomen.
2. ACM heeft Reeshof bij brief van 26 maart 2015 uitgenodigd voor de hoorzitting op 21 april 2015.
3. De hoorzitting heeft op 21 april 2015 ten kantore van ACM plaatsgevonden.
4. Op 27 mei 2015 is het verslag van de hoorzitting aan Stichting Reeshof toegezonden.

II. Relevant wettelijk kader

5. In artikel 5, eerste lid Warmtewet is geregeld dat ACM de maximumprijs vaststelt die een leverancier ten hoogste zal berekenen voor de levering van warmte.
6. Blijkens artikel 5, tweede lid, Warmtewet is deze maximumprijs gebaseerd op de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron. Dit is het zogenaamde Niet-Meer-Dan-Anders principe (hierna: NMDA-principe). Deze kosten worden bepaald op grond van de rendementsmethode. De maximumprijs is opgebouwd uit een gebruiksafhankelijk (variabel) deel en een gebruiksonafhankelijk (vast) deel.
7. In artikel 5, vijfde lid Warmtewet is bepaald dat de berekeningswijze van de maximumprijs nader wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. In deze algemene maatregel van bestuur, het zogenaamde Warmtebesluit, is in artikel 2 een formule vastgelegd voor de berekening van de maximumprijs. In de artikelen 3 en 4 van het Warmtebesluit zijn vervolgens respectievelijk het vaste en het variabele deel van de maximumprijsformule nader uitgewerkt.

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55

«Besluit»

8. In artikel 3, tweede lid en artikel 4, vierde lid van het Warmtebesluit is voorts vastgelegd dat de elementen (parameters) in de formule bij ministeriële regeling kunnen worden uitgewerkt.
9. Bij Ministeriële Regeling, de zogenaamde Warmteregeling, zijn in de artikelen 2 en 3, inderdaad enkele parameters voor de bepaling van de vaste en variabele kosten van de maximumprijs ingevuld.
10. In artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet is bepaald dat indien de leverancier bij een individuele afnemer een eenmalige aansluitbijdrage in rekening brengt voor een onvoorziene aansluiting op een bestaand warmtenet, deze bijdrage niet meer mag bedragen dan hetgeen een gasverbruiker zou bijdragen in de situatie waarbij sprake is van een aansluiting op een gasnet.
11. Voor een uitgebreide weergave van het juridisch kader verwijst ACM naar Hoofdstuk 3 van het bestreden besluit.

III. Gronden van bezwaar

12. Reeshof stelt in haar bezwaarschrift –kort gezegd- dat het besluit aan het zogenaamde Niet Meer Dan Anders-principe dient te voldoen. Dit betekent dat een warmteverbruiker in ieder geval niet meer zou moeten betalen dan een afnemer van gas. Hieraan wordt door het onderhavige besluit niet voldaan. De eenmalige aansluitbijdrage en het gebruiksonafhankelijke en gebruikafhankelijke deel van de maximumprijs zijn onjuist vastgesteld. Ook had ACM rekening moeten houden met de meerkosten vanwege verminderde isolatie. Het besluit is hiermee, volgens Reeshof, niet zorgvuldig, willekeurig en onvoldoende gemotiveerd. Voorts heeft ACM onvoldoende oog gehad voor de belangen van de warmteverbruikers.

IV. Overwegingen

13. Hiernavolgend gaat ACM in op de bezwaren gericht tegen het bestreden besluit. Alvorens ACM in bezwaar tot een beslissing komt, zal allereerst de ontvankelijkheid van Stichting Reeshofwarmte worden getoetst.

«Besluit»

Ontvankelijkheid

14. Op grond van artikel 23 van de Warmtewet wordt een representatieve organisatie geacht belanghebbende te zijn bij besluiten, niet zijnde beschikkingen, genomen op grond van deze wet.
15. Blijkens de Parlementaire Geschiedenis¹ wordt een organisatie aangemerkt als representatief op grond van de volgende drie criteria:
 - de organisatie heeft statuten die in specifieke belangenbehartiging op het gebied van warmte voorzien;
 - de organisatie vertegenwoordigt een groep van behoorlijke omvang waarbij tevens relevant wordt geacht dat de organisatie nationaal en niet slechts enkel regionaal of lokaal opereert; en
 - de organisatie vertegenwoordigt een zeker belang in de markt, zoals dit in de wet is omschreven: productielevering of verbruikers.
16. Reeshof heeft op de hoorzitting aangegeven dat zij oorspronkelijk een lokale groepering is, maar zich ondertussen ook mengt in landelijke discussies. Ze vertegenwoordigt een grote groep verbruikers, in principe alle warmteverbruikers van Nederland. Verder is ze op meerdere fronten actief. Zo wordt Reeshof ook uitgenodigd bij het Ministerie van Economische Zaken en bij stakeholder-bijeenkomsten over Warmtewet-zaken. Daarnaast heeft Reeshof aangegeven dat zij ook lokaal opereert. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een rechtszaak die Reeshof tegen een Tilburgse warmteleverancier heeft aangespannen.
17. Nu voorts uit de statuten van Reeshof blijkt dat zij de belangen van warmtegebruikers behartigt en dat daarbij geen beperking naar gebied is aangebracht, is ACM van oordeel dat Reeshof als representatieve organisatie wordt aangemerkt als belanghebbende bij het onderhavige besluit.

Eenmalige aansluitbijdrage

18. Reeshof stelt dat de eenmalige aansluitbijdrage niet voldoet aan het NMDA-beginsel, doordat deze slechts van toepassing is op een aansluiting op een bestaand net en niet op een aansluiting op een nieuw warmtenet.
19. In artikel 6, eerste lid, Warmtewet is bepaald dat indien de leverancier bij een individuele afnemer een eenmalige aansluitbijdrage in rekening brengt voor een onvoorziene aansluiting op een bestaand warmtenet (bijvoorbeeld de aansluiting van een nieuwe woning), deze bijdrage niet meer mag bedragen dan hetgeen een gasverbruiker zou bijdragen in de situatie waarbij sprake is van een aansluiting op een gasnet. Voor de situatie waarin woningen worden gebouwd en moeten worden aangesloten op een nieuw warmtenet geldt dit niet. ACM kon dan ook geen tarief vaststellen voor een aansluiting op een nieuw

¹ TK, 2010-2011, 32 893, nr. 3, pag. 6 & 7.

«Besluit»

net. Zij is hiertoe immers niet bevoegd.

Maximumprijs gebruiksonafhankelijk deel

20. Reeshof is van mening dat ACM zich bij de berekening van het gebruiksonafhankelijke deel ten aanzien van de vaste kosten van de levering niet had mogen beperken tot een gemiddelde van de drie grootste leveranciers. ACM had, volgens Reeshof, moeten komen tot een gewogen gemiddelde.
21. ACM heeft de jaarlijkse vaste kosten voor levering van warmte vastgesteld op grond van het Warmtebesluit. In artikel 3, eerste lid, sub a van het Warmtebesluit wordt bepaald dat de jaarlijkse vaste kosten van levering bestaan uit “het gemiddelde van de vaste tarieven voor gaslevering van de bekende overeenkomsten tussen leverancier en verbruiker voor éénjaarscontracten met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de drie grootste Nederlands gasleveranciers, voor het jaar t”.
22. ACM verwerpt deze bezwaargrond van Reeshof. Bij de berekening op grond van het hierboven geciteerde artikel is immers geen sprake van een gewogen gemiddelde. ACM heeft de jaarlijkse vaste kosten voor levering dan ook conform de wet- en regelgeving bepaald op basis van het gemiddelde van het gebruiksonafhankelijke deel van de prijzen voor gaslevering die gelden per 1 januari 2015 van de drie grootste gasleveranciers (Eneco, Nuon en Essent).
23. Reeshof stelt voorts dat ACM het gemiddelde niet had mogen beperken tot standaardproducten. Doordat ACM niet-standaardproducten heeft uitgesloten is er geen sprake van een representatief gemiddelde. Ook groene producten hadden, aldus Reeshof, bij de berekening moeten worden meegenomen.
24. Het hanteren van het gemiddelde van alle producten (standaard en niet-standaard) kan onevenredige uitkomsten hebben. Zo bestaan er meer niet-standaardproducten dan standaardproducten, terwijl naar verhouding veel meer klanten een standaardproduct hebben. ACM wijst er ook hier op dat bij de berekening op grond van het in randnummer 21 geciteerde artikel 3, eerste lid, sub a van het Warmtebesluit geen sprake is van een gewogen gemiddelde. Dit betekent dat het meenemen van niet-standaardproducten niet representatief is. Deze producten worden dan immers zwaarder gewogen dan de standaardproducten. Door het niet meenemen van niet-standaardproducten zijn de relatief duurdere groene producten en goedkopere producten met korting niet meegenomen in de berekening. In dit verband wordt tevens verwezen naar randnummer 29 van het bestreden besluit. De niet-standaardproducten zouden overigens, indien er sprake was geweest van het door Reeshof gewenste gewogen gemiddelde, deels tegen elkaar zijn weggestreept. Dit zou tot een vergelijkbare uitkomst hebben geleid als thans in het onderhavige besluit. ACM is gezien vorenstaande van oordeel dat er sprake is van een representatief gemiddelde en dat zij op grond van voornoemd artikel kon uitgaan van de standaardproducten.

«Besluit»

25. Verder geeft Reeshof met betrekking tot de berekening van het gebruiksonafhankelijke deel ten aanzien van de vaste kosten van transport het volgende aan. De kleinverbruiker van warmte wordt benadeeld ten opzichte van de kleinverbruiker van gas, omdat bij gas het tarief wordt gedifferentieerd aan de hand van de hoeveelheid afgenomen gas, terwijl bij warmte het gewogen gemiddelde slechts bestaat uit tarieven die behoren bij de categorie 500-4000m³ verbruik per jaar. ACM zou in plaats hiervan, in afwijking van de Warmtewet, twee maximale tarieven voor het vastrecht moeten vaststellen. Een tarief behorend bij voornoemde categorie en een tarief behorend bij de categorie van minder dan 500m³.
26. Op grond van artikel 5, eerste lid, Warmtewet stelt ACM de maximumprijs vast die een leverancier ten hoogste zal berekenen voor de levering van warmte. ACM kan op grond van dit artikel dus niet meerdere tarieven vaststellen, zoals Reeshof wenst. Daar komt nog het volgende bij. Bij de bepaling van de maximumprijs van warmte dient de gassituatie als referentiesituatie. Dit betekent dat de warmteverbruiker bij de bepaling van de kostencomponenten wordt vergeleken met een referentiegebruiker in de gassituatie. De referentiegebruiker in de gassituatie kan worden omschreven als een aangeslotene op het gastransportnet met een G6 aansluiting met een gasverbruik van een gemiddeld huishouden en een combiketel met HR 107 label met comfortklasse CW4 voor tappen². ACM heeft in het bestreden besluit vastgesteld dat een gemiddeld huishouden een jaarverbruik heeft van circa 1.500 m³. Bij het berekenen van het transportafhankelijke deel van de transportkosten is ACM daarom conform de Tarieencode gas³ uitgegaan van een reken capaciteit van drie behorende bij een jaarverbruik van 500 m³ tot 4.000 m³. Bij de bepaling van de tarieven van de netbeheerders is vervolgens op grond van artikel 3, eerste lid, sub c van het Warmtebesluit gebruik gemaakt van het gewogen gemiddelde van alle regionale netbeheerders. De maximumprijs is op dit punt dan ook conform de regelgeving tot stand gekomen.
27. Verder meent Reeshof dat het verschil tussen de gebruikskosten bij het gebruik van gas als energiebron en bij het gebruik van warmte onjuist wordt vastgesteld. Zij voert hiertoe het volgende aan.
- De kapitaallasten van een cv-ketel worden berekend aan de hand van het middelen van de aanschafprijs van een HR107 cv-ketel bij een nieuwbouw- en een vervangingssituatie. Hierbij is geen rekening gehouden met het feit dat dit onderdeel reeds deel uitmaakt van de aansluitbijdrage warmte van voor inwerkingtreding van de Warmtewet en van de huidige ongereguleerde aansluitbijdrage. Hierdoor betaalt de desbetreffende verbruiker in feite dubbel.
 - De berekening van de prijs van de cv-ketel dient, anders dan in het onderhavige besluit, gebaseerd te worden op één vervangingssituatie uitgesmeerd over 30 jaar, zodat rekening wordt gehouden met de component "levensduurverschillen", zoals deze ook voor inwerkingtreding van de Warmtewet in rekening werd gebracht.

² Zie pag. 8 & 9 nota van toelichting bij het Warmtebesluit, Staatsblad 2013 359.

³ Zie de Tarieencode Gas op www.acm.nl.

«Besluit»

- Het is onbegrijpelijk dat de maximum prijs voor het gebruiksonafhankelijke deel gebaseerd wordt op de aanschafwaarde van een nieuwe cv- ketel, terwijl bij de vaststelling van de maximumprijs voor het gebruikafhankelijk deel, het rendement van diezelfde ketel gebaseerd wordt op een gemiddelde cv-ketel.
 - Bij het verwerken van de meerkosten van elektrisch koken had naast de gebruikskosten ook rekening moeten worden gehouden met eventuele investeringsverschillen.
28. ACM volgt Reeshof ten aanzien van deze punten niet. ACM dient bij de berekening van het verschil in gebruikskosten, en meer in het algemeen bij de berekening van de maximumprijs, de formules en parameters uit het Warmtebesluit en de Warmteregeling toe te passen.
29. Bij de bepaling van de maximumprijs dient zoals eerder aangegeven, blijkens de relevante wet- en regelgeving, de gassituatie als referentie. Op grond van het Warmtebesluit dienen, omdat de warmteverbruiker de meerkosten voor het gebruik van een cv-ketel uitspaart, deze zogenoemde uitgespaarde kosten meegenomen te worden bij de bepaling van de maximale jaarlijkse vaste kosten. Bij deze vermeden gebruikskosten gaat het alleen om de meerkosten van de gassituatie ten opzichte van de warmtesituatie en niet om de totale gebruikskosten in de gassituatie.⁴
30. Blijkens artikel 3, eerste lid, Warmtebesluit worden voor de vaststelling van de vermeden gebruikskosten per jaar, de kosten voor de jaarlijkse kapitaallasten als gevolg van de aanschaf van een cv-ketel vermeerderd met de jaarlijkse onderhoudskosten en het jaarlijkse meettarief, vergeleken met de jaarlijkse kapitaalkosten van een warmtewisselaar, het onderhoud en de meetkosten.
31. Bij de bepaling van de gebruikskosten van een cv-ketel in de gassituatie wordt uitgegaan van de meest gebruikte ketel, een combi-ketel met HR 107 label met comfortklasse CW4 voor tappen⁵. De bepaling van de gebruikskosten in de warmtesituatie wordt gebaseerd op een afleverset met comfortklasse CW4 voor tappen, bestaande uit een warmtewisselaar en warmtemeter. De bijbehorende referentiewaarden, waaronder bij-voorbeeld de gemiddelde levensduur, zijn vastgesteld in artikel 2 van de Warmteregeling.
32. ACM heeft bij de berekening van het verschil in gebruikskosten en daarmee bij de berekening van de maximumprijs steeds de formules en parameters uit het Warmtebesluit en de Warmteregeling toegepast⁶. Op grond van vorenstaande meent ACM dat het verschil tussen de gebruikskosten in een gassituatie en in een warmtesituatie wel degelijk correct is vastgesteld. Reeshof wenst met name een andere invulling dan die thans in wet- en regelgeving is vastgelegd. Dergelijke wensen kunnen niet leiden tot een gegrond verklaring van haar bezwaar.

⁴ Zie pag. 10 nota van toelichting bij het Warmtebesluit, Staatsblad 2013 359.

⁵ Zie pag. 10 nota van toelichting bij het Warmtebesluit, Staatsblad 2013 359.

⁶ Zie ook randnummer 34 van het bestreden besluit.

«Besluit»

Maximumprijs gebruiksafhankelijk deel

33. Reeshof heeft aangevoerd dat, ten aanzien van de berekening van het gebruiksafhankelijke deel, bij het bepalen van het rendement van de cv-ketel wordt uitgegaan van een gemiddelde cv-ketel die halverwege de economische levensduur is, terwijl bij het berekenen van het gebruiksonafhankelijk deel, de prijs van de cv-ketel wordt gebaseerd op de aanschafwaarde van een nieuwe cv-ketel. Deze keuze geeft, volgens Reeshof, blijk van een onzorgvuldige belangenafweging door ACM.
34. Deze grond is al onder de randnummers 28 tot en met 32 weerlegd. ACM dient ook het gebruiksafhankelijke deel te berekenen via diverse formules en parameters uit het Warmtebesluit en uit de Warmteregeling en heeft dit ook gedaan. Voor zover Reeshof het niet eens is met de in het Warmtebesluit en de Warmteregeling opgenomen formules en parameters wijst ACM er op dat dit buiten haar bevoegdheid ligt. Reeshof zal zich in dat geval moeten wenden tot de wetgever. Dergelijke gronden kunnen dan ook niet leiden tot een gegrond verklaring van haar bezwaar.
35. Verder geeft Reeshof aan dat de aannames die worden gedaan ten behoeve van de berekening van de maximumprijs ten aanzien van het leidingverlies incorrect zijn. De gebruikte waarden van de verliezen van 5 en 10% zien op het totale verlies in de zogenaamde gaswoning en niet op een verschil-verlies tussen een warmte- en gaswoning.
36. ACM herhaalt dat zij het gebruiksafhankelijke gedeelte heeft berekend via diverse formules en parameters uit het Warmtebesluit en uit de Warmteregeling. De aannames waar Reeshof op doelt zijn in artikel 2 van de Warmteregeling vastgesteld. ACM dient de parameters uit de Warmteregeling dan ook in de formule uit het Warmtebesluit te verwerken. Niet valt in te zien dat ACM daarmee op enigerlei wijze onzorgvuldig heeft gehandeld. Ook hier wijst ACM erop dat, voor zover Reeshof het niet eens is met de in het Warmtebesluit en de Warmteregeling opgenomen formules en parameters, dit buiten haar bevoegdheid ligt. Reeshof zal zich in dat geval moeten wenden tot de wetgever.
37. De bezwaargrond die is opgenomen in randnummer 23 van dit besluit geldt, volgens Reeshof, ook bij het gebruiksafhankelijk deel. ACM verwijst als reactie op deze bezwaargrond naar hetgeen hierover in randnummer 24 is opgenomen.

Meerkosten vanwege verminderde isolatie

38. Tot slot stelt Reeshof dat een aanzienlijk deel van de warmteverbruikers benadeeld wordt, doordat de maximumprijs is gebaseerd op een gelijke warmtevraag en er geen afwijkende maximumprijs voor minder geïsoleerde woningen is vastgesteld. Hierdoor miskent ACM de betekenis van het NMDA-beginsel. ACM zou in het besluit moeten opnemen dat een leverancier verplicht is een met de verminderde isolatie evenredige korting op de tarieven toe te passen.

«Besluit»

39. Ook deze bezwaargrond wordt door ACM verworpen. De wet biedt immers geen ruimte om meer dan één maximumtarief vast te stellen. Ook heeft ACM op basis van de wetgeving niet de bevoegdheid om de leveranciers te verplichten een dergelijke korting op de tarieven toe te passen.

Conclusie

40. Op grond van vorenstaande komt ACM tot de conclusie dat zij noch de wet en regelgeving noch de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft geschonden. De bezwaargronden van Reeshof zijn ongegrond.

8/8

V. Dictum

41. De Autoriteit Consument en Markt:

Verklaart het bezwaarschrift van Reeshof ongegrond

's-Gravenhage,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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

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.