



Besluit

Handhavingsverzoek tarieven 2023 en terugbetaling Econic Alkmaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/596551
Zaaknummer : ACM/23/181938
Datum : 3 april 2023

1. Samenvatting

1. Het besluit gaat over een handhavingsverzoek ingediend namens een deel van de bewoners van het complex Oranjehof te Alkmaar over warmteleverancier Econic.
2. Verzoeker stelt dat Econic een excessief rendement behaalt. Hij stelt dat het warmtetarief per 1 januari 2023 is verhoogd, terwijl de kosten niet verhoogd zijn. Verzoeker vraagt de ACM hiertegen handhavend op te treden door een rendementstoets uit te voeren en de tarieven 2023 van Econic voor warmte (GJ) en vastrecht (warmte en koeling) te laten aanpassen.
3. Verzoeker stelt verder dat Econic sinds de overname van de WKO-installatie op 14 december 2014 een excessief rendement heeft behaald en nalatig is geweest om kosten te vermijden. Verzoeker stelt dat Econic daarmee bewoners onnodig op kosten heeft gejaagd. Verzoeker vraagt de ACM om ervoor te zorgen dat Econic de overwinst plus teveel gefactureerde kosten over de periode vanaf 14 december 2014 tot heden aan bewoners terugbetaalt.
4. De ACM komt in het besluit tot de conclusie dat de Warmtewet niet voorziet in de mogelijkheid voor de ACM om (handhavings)besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb te nemen over hetgeen verzoeker vraagt. De ACM wijst het verzoek daarom af. Voor het verzoek om een rendementstoets is de ACM al in eerdere besluiten over de warmtetarieven van de bewoners van dit complex tot de conclusie gekomen dat geen sprake is van een besluitaanvraag in de zin van de Awb, dus de ACM verwijst daarnaar.

2. Procedure

5. Op 23 januari 2023 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) een verzoek tot handhaving ontvangen van een warmteverbruiker woonachtig in het complex Oranjehof te Alkmaar (hierna: verzoeker). Het verzoek is gericht tegen Econic NL B.V. (handelsnaam: Econic Homes B.V.) en dochteronderneming Econic Alkmaar Oranjehof B.V., en mogelijk ZON Energie Alkmaar Oranjehof B.V. (hierna tezamen: Econic). Verzoeker heeft bij het handhavingsverzoek een lijst meegestuurd met de namen van de bewoners van het complex Oranjehof te Alkmaar namens wie hij mede het handhavingsverzoek heeft ingediend. Waar de ACM in dit besluit refereert aan de verzoeker, bedoelt de ACM ook de overige bewoners namens wie het handhavingsverzoek is ingediend. Het verzoek en de bijlagen zijn geregistreerd onder documentnummer ACM/IN/745617.

6. Per e-mail van 6 februari 2023 heeft de ACM aan verzoeker gevraagd of hij akkoord gaat met het doorsturen van het handhavingsverzoek aan Eonic, zodat zij hierop een zienswijze kan geven (documentnummer ACM/UIT/591947). Verzoeker heeft op dezelfde datum geantwoord hiermee akkoord te zijn (documentnummer ACM/IN/749104). De ACM heeft het handhavingsverzoek uiteindelijk niet doorgestuurd.

3. Feiten

7. Verzoeker heeft eerder op 18 januari 2022 een handhavingsverzoek gericht tegen Eonic ingediend (hierna: het eerste handhavingsverzoek). De ACM heeft daarover op 8 juli 2022 een besluit genomen met kenmerk ACM/UIT/581244 (hierna: het primaire besluit). De ACM heeft over dat verzoek op 7 december 2022 een beslissing op bezwaar genomen met kenmerk ACM/UIT/588179 (hierna: de beslissing op bezwaar). Beide besluiten zijn gepubliceerd op www.acm.nl.
8. Voor de feiten verwijst de ACM kortheidshalve naar hoofdstuk 3 van het primaire besluit.
9. In aanvulling daarop geldt dat Eonic de warmtetarieven van verzoeker per 1 januari 2023 heeft verhoogd. Het variabele tarief voor de ruimteverwarming bedraagt 90,91 euro per gigajoule, het vastrecht voor ruimteverwarming en tapwater bedraagt 60,10 euro per maand en het vastrecht voor koeling bedraagt 22,80 euro per maand, alles inclusief BTW. Het tarievenblad voor 2023 staat in bijlage 2 bij het verzoek.
10. De door de ACM vastgestelde maximumtarieven 2023 voor warmte en koude zijn als volgt. In 2023 is het maximale verbruiksafhankelijke warmtetarief 90,91 euro per GJ. Omdat de warmtepreizen zo hoog zijn, heeft de overheid voor 2023 een prijsplafond ingevoerd. Het prijsplafond is 47,38 euro per GJ voor de eerste 37 GJ verbruik. De relevante maximumtarieven voor vaste warmtekosten per jaar zijn als volgt:
 - het meten van het verbruik (meettarief) maximaal 30,75 euro = 2,5625 euro per maand
 - verwarming en warm kraanwater maximaal 549,58 euro = 45,7983 euro per maand
 - afleverset voor verwarming en warm tapwater maximaal 140,88 euro = 11,74 euro per maandIn totaal komt de optelsom van deze drie posten op maximaal 60,10 per maand.
 - koude maximaal 273,48 euro per jaar = 22,79 euro per maand
11. Bij de voorbereiding van de beslissing op bezwaar heeft verzoeker aangegeven in bezit te zijn van nieuwe gegevens die niet bekend waren ten tijde van de indiening van het eerste handhavingsverzoek, waaronder documenten van de Omgevingsdienst Noordzeekanaal Noord. Verzoeker wenste zich daarom te voegen in de bezwaarprocedure om bezwaar te maken tegen het onderdeel van het bestreden besluit over de rendementstoets. De ACM heeft echter vastgesteld dat verzoeker niet tijdig bezwaar heeft aangetekend tegen het primaire besluit. De ACM is om die reden niet aan een inhoudelijke beoordeling van de overgelegde documenten toegekomen in de beslissing op bezwaar. De ACM heeft in de beslissing op bezwaar wel ten overvloede opgemerkt dat een inhoudelijke beoordeling verzoeker niet zou baten. De ACM blijft in de beslissing op bezwaar bij het standpunt, zoals uiteengezet in het primaire besluit, dat verzoeker de ACM niet op basis van een handhavingsverzoek tot een rendementstoets kan dwingen. Dit staat in randnummer 22 van de beslissing op bezwaar.
12. Bij het tweede handhavingsverzoek heeft verzoeker de documenten van de omgevingsdienst opnieuw toegestuurd.

4. Juridisch kader

13. Voor een overzicht van alle relevante wetsartikelen verwijst de ACM naar bijlage 1 bij dit besluit. De ACM heeft dit besluit gebaseerd op de huidige Warmtewet.

5. Standpunt van partijen

14. De eerste klacht van verzoeker is dat Econic een excessief rendement behaalt. Hij stelt dat het warmtetarief per 1 januari 2023 is verhoogd, terwijl de kosten niet verhoogd zijn. Verzoeker vraagt de ACM hiertegen handhavend op te treden en de tarieven 2023 van Econic voor warmte (GJ) en vastrecht (warmte en koeling) te laten aanpassen.
15. De tweede klacht van verzoeker is dat Econic sinds de overname van de WKO-installatie op 14 december 2014 een excessief rendement heeft behaald en nalatig is geweest om kosten te vermijden. Verzoeker stelt dat Econic daarmee bewoners onnodig op kosten heeft gejaagd. Verzoeker stelt dat Econic zijn tarieven moet baseren op reële kosten onder aftrek van te vermijden kosten die vanwege nalatigheid voor rekening van Econic moeten komen. Verzoeker vraagt de ACM om ervoor te zorgen dat Econic overwinst plus teveel gefactureerde kosten over de periode vanaf 14 december 2014 tot heden aan bewoners terugbetaalt.
16. Verzoeker stelt dat de ACM zou kunnen ingrijpen op basis van een rendementstoets bij Econic.
17. Verzoeker heeft als onderbouwing van zijn klachten over een excessief rendement een eigen berekening toegevoegd van winst die Econic zou hebben gemaakt in de jaren 2020-2023 op het project Oranjehof Alkmaar, met verschillende aannamen over de installatie, de kosten en de investering, en verschillende scenario's voor de bijstook met aardgas. Dit is bijlage 4 bij het verzoek.
18. Verzoeker verwijst naar het persbericht van de ACM bij de publicatie van de maximale warmtetarieven voor 2023 met daarin een oproep aan warmteleveranciers om de tarieven alleen te verhogen als dat echt nodig is. Dit is bijlage 5 bij het verzoek.
19. Verzoeker voert bij zijn tweede klacht aan dat Econic volgens hem de WKO-installatie slecht bedrijft. Dit zou leiden tot een te hoog gasverbruik voor bijstook. Verzoeker baseert dit op documenten van de Omgevingsdienst Noordzeekanaal Noord die als bijlage 6 bij het verzoek zijn gevoegd.
20. De ACM komt hierna tot het oordeel dat klachten van verzoeker hoe dan ook niet tot handhavend optreden van de ACM kan leiden. Om die reden heeft de ACM het verzoek niet aan Econic voorgelegd.

6. Beoordeling

21. De ACM gaat eerst in op de klacht van verzoeker dat Econic een excessief exploitatierendement verkrijgt door verhoging van het warmtetarief per 1 januari 2023. Daarna gaat de ACM in op het verzoek om Econic tot terugbetaling te dwingen. Deze klachten zal de ACM niet inhoudelijk behandelen, omdat de ACM tot de conclusie komt dat verzoeker in deze klacht niet ontvankelijk is.

6.1. Excessief rendement en aanpassing tarieven 2023

22. Uit de Warmtewet volgt dat warmteleveranciers zelf hun tarief mogen bepalen. Dit tarief mag echter niet hoger zijn dan het door de ACM vastgestelde maximumtarief, én als het tarief zo hoog is dat de warmteleverancier er meer dan een redelijk rendement aan overhoudt, dan kan de ACM dit corrigeren. De ACM hecht er belang aan dat warmteleveranciers niet onnodig hun tarieven verhogen tot het maximumtarief.¹
23. Feitelijk vraagt verzoeker de ACM om een tariefcorrectie ten aanzien van de tarieven van 2023 door te voeren bij Econic op grond van artikel 7, derde lid van de Warmtewet voor de verbruikers van het warmtenet van Oranjehof. Om een tariefcorrectie door te kunnen voeren, zou de ACM een rendementstoets moeten uitvoeren. De tariefcorrectie is gekoppeld aan de uitkomst van deze rendementstoets. De ACM kan ten aanzien van een leverancier die op al zijn netten een hoger rendement behaalt dan een door de ACM vast te stellen redelijk rendement, toekomstige tarieven neerwaarts bijstellen om het teveel behaalde rendement te corrigeren.
24. De ACM heeft in paragraaf 6.1 van het primaire besluit toegelicht dat voor zover verzoeker vraagt om een rendementstoets uit te voeren, geen sprake is van een besluitaanvraag en verzoeker niet-ontvankelijk is. Dit oordeel is in randnummer 22 van de beslissing op bezwaar bevestigd. De ACM blijft ook ten aanzien van het tweede verzoek over de tarieven voor 2023 bij dit oordeel. Dat verzoeker een eigen berekening heeft toegevoegd om aannemelijk te maken dat sprake is van een excessief rendement maakt dit niet anders.
25. Daarnaast merkt de ACM op dat de rendementstoets en de mogelijkheid om een tariefcorrectie door te voeren bevoegdheden zijn in het kader van de tariefregulering. Het behalen van meer dan redelijk rendement is geen overtreding van de Warmtewet waartegen de ACM handhavend kan optreden. Verzoeker concludeert zelf dat Econic zich houdt aan het door de ACM vastgestelde maximumtarief. De ACM is het daarmee eens. Er is dus geen sprake van een overtreding van de Warmtewet. De ACM wijst het verzoek om handhaving daarom af.
26. Verzoeker vraagt de ACM om de tarieven 2023 voor Oranjehof te laten aanpassen. De ACM is niet bevoegd om dat te doen. In de Warmtewet staat de bevoegdheid van de ACM om te toetsen of het rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de ACM vast te stellen redelijk rendement. Dit staat in artikel 7, tweede lid van de Warmtewet. Alleen als de ACM dat heeft vastgesteld, kan de ACM het meer dan redelijk behaalde rendement door middel van een correctiefactor laten verdisconteren in de toekomstige tarieven van een leverancier. Dit staat in artikel 7, derde lid, van de Warmtewet.
27. De ACM kan dus op basis van de Warmtewet niet de tarieven van een leverancier van een lopend jaar laten aanpassen, als sprake zou zijn van een te hoog rendement. En ook het corrigeren in een toekomstig tarief kan alleen als uit een rendementstoets blijkt dat het rendement op alle netten van

¹ Zie het nieuwsbericht van de ACM van 9 december 2022 (ACM stelt maximumtarief warmte vast en houdt daarbij rekening met prijsplafond), via www.acm.nl.

een warmteleverancier tezamen, meer dan redelijk was. De ACM heeft zo'n rendementstoets niet uitgevoerd bij Econic.

28. De ACM heeft de bevoegdheid om een rendementstoets uit te voeren gekregen op 8 oktober 2021.² De ACM moet nog veel voorbereidend werk verzetten alvorens zij de rendementstoets kan uitvoeren (volgens artikel 7, lid 4 Warmtewet). Onder meer moet de ACM in beleidsregels vastleggen hoe zij de rendementen van warmteleveranciers zal bepalen. Daarnaast moet de ACM nog vaststellen wat een redelijk rendement is. Zij is hier nu mee bezig. Klachten en signalen over mogelijke overrendementen zijn voor de ACM belangrijke informatie om te overwegen of een dergelijke toets in de toekomst uitgevoerd moet worden bij een specifieke warmteleverancier. Zoals gezegd is deze methode op dit moment nog in ontwikkeling.³

Conclusie

29. De ACM constateert dat Econic zich houdt aan de maximumtarieven die de ACM heeft vastgesteld. De ACM wijst het verzoek om handhaving dus af.
30. Voor zover verzoeker heeft bedoeld om een verzoek tot een ander soort besluit dan een handhavingsbesluit in te dienen, concludeert de ACM het volgende.
31. De ACM is op grond van de Warmtewet niet bevoegd om een besluit te nemen over aanpassing van de tarieven van een lopend jaar wegens een vermeend excessief rendement. De ACM wijst dit verzoek daarom af.
32. Voor zover verzoeker heeft bedoeld dat de ACM een tariefcorrectie in volgende tariefjaren moet uitvoeren, omdat het rendement van Econic over al haar netten in 2023 te hoog zou zijn, wijst de ACM dit verzoek af. De bevoegdheid om een tariefcorrectie uit te voeren heeft de ACM alleen als uit een rendementstoets blijkt dat het rendement van een leverancier over al haar netten te hoog is. De ACM kan op dit moment geen rendementstoets uitvoeren, omdat zij nog bezig is met de voorbereidingen daarvoor. Om die reden kan de ACM dus ook geen tariefcorrectie uitvoeren.

6.2. Terugbetaling

33. Verzoeker stelt enerzijds dat Econic van 14 december 2014 tot heden een excessief rendement zou hebben behaald op het project Oranjehof en anderzijds dat onnodige kosten heeft gemaakt door de installatie niet goed te bedienen. De ACM stelt vast dat dit deel van het verzoek niet gaat over handhaving wegens een mogelijke overtreding van de Warmtewet.
34. Verzoeker vraagt de ACM om terugbetaling te bewerkstelligen. De ACM wijst dit verzoek af. Zelfs als de ACM zou vaststellen dat sprake is van een excessief rendement of onnodige kosten, dan nog zou de ACM niet bevoegd zijn om de warmteleverancier tot terugbetaling te bewegen. Dat is namelijk een civiele kwestie waarover de burgerlijk rechter of (eerst) de Geschillencommissie Energie moeten beslissen.⁴ De ACM is dus niet bevoegd om een besluit te nemen over hetgeen verzoeker vraagt.

² Stb. 2021, 459.

³ Zie voor de huidige stand van zaken de website van de ACM: [Rendementstoets | ACM.nl](https://www.acm.nl/rendementstoets).

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CBB:2021:787, r.o. 6 en ECLI:NL:CBB:2022:63, r.o. 10.4.

7. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. Wijst het verzoek om handhaving af, omdat de ACM geen overtreding kan vaststellen.
- II. Wijst het verzoek om een rendementstoets uit te voeren af, omdat verzoeker niet-ontvankelijk is.
- III. Wijst het verzoek om de warmtetarieven 2023 te laten aanpassen af, omdat de ACM daartoe niet bevoegd is.
- IV. Wijst het verzoek om een tariefcorrectie vanwege een vermeend te hoog rendement op alle netten van Econic over 2023 af, omdat de ACM nog geen rendementstoets kan uitvoeren. De ACM is daardoor ook niet bevoegd om een tariefcorrectie uit te voeren.
- V. Wijst het verzoek om terugbetaling te bewerkstelligen van in het verleden behaald vermeend excessief rendement of juist onnodige kosten af, omdat de ACM daartoe niet bevoegd is.

Den Haag,
Datum: 3 april 2023

Autoriteit Consument en Markt,
Namens deze,

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

Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Bijlage: wettelijk kader

Warmtewet

Artikel 3b Warmtewet

1. Verbruikers kunnen geschillen die voortvloeien uit een overeenkomst tot levering van warmte, onverminderd de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, voorleggen aan een onafhankelijke geschillencommissie.
2. De procedure bij de geschillencommissie, bedoeld in het eerste lid, dient snel, transparant, eenvoudig en goedkoop te zijn.

Artikel 7 Warmtewet

1. De Autoriteit Consument en Markt verzamelt, analyseert en bewerkt inlichtingen en gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de rendementen in de warmteleveringsmarkt. De Autoriteit Consument en Markt brengt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na twee jaar aan Onze Minister verslag uit van de monitoring.
2. De Autoriteit Consument en Markt toetst of het rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen redelijk rendement.
3. Indien het rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen redelijk rendement, kan de Autoriteit Consument en Markt het meer dan redelijk behaalde rendement door middel van een correctiefactor laten verdisconteren in de toekomstige tarieven van die leverancier.
4. Bij beleidsregel van de Autoriteit Consument en Markt worden nadere regels gesteld ter uitvoering van de leden twee en drie, waarbij in ieder geval regels worden gesteld over:
 - a. de elementen en wijze van berekenen van het rendement van een leverancier;
 - b. de vaststelling van het redelijk rendement;
 - c. de wijze waarop en de periode waarin verdisconteerd wordt.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, lid 1 Awb

Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.