



Besluit

Beslissing op bezwaren Tarievenbesluit warmte 2024

Ons kenmerk : ACM/UIT/638719
Zaaknummer : ACM/23/187537
Datum : 13 januari 2025

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verklaart het bezwaar van de beweging “Stadsverwarming is te duur” tegen het besluit van de ACM van 30 november 2023 ongegrond. Bij dat besluit zijn de maximumtarieven voor warmtelevering, de verhuur van afleversets, de eenmalige aansluitbijdrage, de afsluitbijdrage en het meettarief van warmteleveranciers per 1 januari 2024 vastgesteld. De regelgeving laat niet toe dat de ACM de tarieven zou vaststellen langs de door bezwaarmakers voorgestelde methodes.

Daarnaast verklaart de ACM het bezwaar van Eneco B.V. (hierna: Eneco) tegen het herstelbesluit van de ACM van 27 juni 2024 ongegrond. In het herstelbesluit heeft de ACM het gebruiksonafhankelijke deel van het maximumtarief en de maximum huurtarieven voor afleversets voor het jaar 2024 opnieuw vastgesteld. De ACM oordeelt dat dit niet onevenredig is jegens Eneco.

Het bezwaar van twee andere bezwaarmakers verklaart de ACM niet-ontvankelijk omdat zij geen belanghebbende zijn bij het (herstel)besluit.

1. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 30 november 2023¹ heeft de ACM uitvoering gegeven aan artikel 4a, eerste lid, artikel 5, eerste en vierde lid, artikel 6, eerste lid en artikel 8, eerste en vijfde lid van de Warmtewet, door de maximumtarieven vast te stellen voor warmtelevering, de verhuur van afleversets, de eenmalige aansluitbijdrage, de afsluitbijdrage en het meettarief van warmteleveranciers per 1 januari 2024.
2. Tegen dit besluit (hierna: het oorspronkelijke besluit) hebben drie personen namens de beweging “Stadsverwarming is te duur” (hierna: bezwaarmakers 1) op 22 december 2023 bezwaar gemaakt. Op 9 januari 2024 heeft [VERTROUWELIJK]* (hierna: bezwaarmaker 2) een bezwaarschrift ingediend tegen het oorspronkelijke besluit.
3. In deze procedure zijn de Vereniging Energie-Nederland (hierna: VEN) en twaalf warmteleveranciers als derde-belanghebbenden aangemerkt. Het gaat om de volgende warmteleveranciers:

(1) SVP Distributie & Levering B.V.

¹ Oorspronkelijke besluit van 30 november 2023, kenmerk ACM/UIT/609544. Zie: https://www.acm.nl/system/files/documents/tarievenbesluit-warmte-2024_0.pdf

* In de openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

- (2) Eteck Energie Bedrijven B.V.; Eteck Exploitaties B.V., Eteck Warmte Holding B.V. en de in de Bijlage 1 van het schrijven van 10 januari opgenomen dochtervennootschappen van Eteck Warmte Holding B.V.
 - (3) Ennatuurlijk B.V.
 - (4) Vattenfall Warmte N.V.
 - (5) Westpoort Warmte B.V.
 - (6) Eneco Warmte & koude leveringsbedrijf B.V.
 - (7) HVC Energie B.V.
 - (8) Vaanster B.V.; Vaanster I B.V.; Vaanster III B.V.; Vaanster IV tot en met VII B.V.; Vaanster IX tot en met XI B.V.; Vaanster XIV B.V.; Vaanster XV; en Vaanster XVI.
 - (9) Dubotechniek Energie B.V.
 - (10) Duurzame Energie Veenendaal-oost (DEVO) B.V.
 - (11) MDP Holding B.V.
 - (12) WarmteStad B.V.
4. Op 26 april 2024 heeft de ACM partijen in elkaars aanwezigheid gehoord. Het verslag van de hoorzitting² is op 23 mei 2024 aan partijen toegezonden.
 5. De ACM heeft op 27 juni 2024 een herstelbesluit genomen waarin de maximum tarieven voor warmtelevering en de maximum huurtarieven individuele afleversets per 1 januari 2024 zijn gewijzigd (hierna: herstelbesluit).³ Tegen dit besluit heeft Eneco op 7 augustus 2024 bezwaar gemaakt. Op 7 augustus 2024 heeft bewonerscommissie Pieter (hierna: bezwaarmaker 3) een bezwaarschrift ingediend. Naar aanleiding van het herstelbesluit heeft bezwaarmaker 2 zijn bezwaargronden aangevuld op 7 augustus 2024. Op 8 oktober 2024 heeft de ACM een nieuwe hoorzitting georganiseerd. Het hoorzittingsverslag⁴ is op 29 oktober 2024 aan partijen toegezonden.
 6. In deze beslissing gaat de ACM eerst in op de zienswijze van VEN en de ontvankelijkheid van bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 (hoofdstuk 2). Vervolgens beoordeelt de ACM de gronden van bezwaarmakers 1 en Eneco (hoofdstuk 3). Tot slot volgt het besluit op de bezwaargronden (hoofdstuk 4).

2. Ontvankelijkheid

7. Gelet op de zienswijze van VEN ziet de ACM aanleiding om in te gaan op de belanghebbendheid van bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3. In dit onderdeel van de beslissing zet de ACM eerst kort het juridisch kader omtrent belanghebbendheid uiteen (onderdeel 2.1). Daarna bespreekt de ACM de zienswijze van VEN (onderdeel 2.2). Vervolgens gaat de ACM in op belanghebbendheid van

² Verslag van de hoorzitting van 26 april 2024, kenmerk ACM/UIT/620924.

³ Herstelbesluit van 27 juni 2024, kenmerk ACM/UIT/623416.

⁴ Verslag van de hoorzitting van 8 oktober 2024, kenmerk ACM/UIT/632718.

bezwaarmakers 1 (onderdeel 2.3), bezwaarmaker 2 (onderdeel 2.4) en bezwaarmaker 3 (onderdeel 2.5).

2.1. Juridisch kader

8. Tegen een besluit dat op grond van de Warmtewet is genomen, staat volgens artikel 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan alleen een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. In artikel 7:1, eerste lid, van de Awb is bepaald dat degene die bevoegd is om beroep in te stellen, eerst bezwaar moet maken. Dit betekent dat alleen een belanghebbende bezwaar kan maken tegen een op grond van de Warmtewet genomen besluit. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: *“degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”*. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet volgens vaste rechtspraak sprake zijn van een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het desbetreffende besluit is betrokken.⁵ In rechtspraak van de Rechtbank Rotterdam was in de afgelopen jaren een veranderende lijn zichtbaar over het belanghebbende-begrip voor particulieren.⁶ Met de uitspraak van 10 december 2024 heeft het CBb duidelijkheid verschaft over de te volgen lijn, in het bijzonder voor individuele afnemers.⁷ Het CBb heeft geoordeeld dat een individuele afnemer geen belanghebbende is bij het Tarievenbesluit warmte 2023. De belangen van de particulier zijn niet in voldoende mate te onderscheiden van de belangen van andere warmteafnemers. Het CBb heeft het beroep van de individuele afnemer daarom niet-ontvankelijk verklaard.
9. Met betrekking tot de belanghebbendheid van bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 bij het oorspronkelijke en herstelbesluit overweegt de ACM als volgt.

2.2. Zienswijze VEN

10. Tijdens de hoorzitting van 8 oktober 2024 heeft VEN toegelicht dat de zienswijze die zij eerder in de procedure op de bezwaarschriften tegen het oorspronkelijke besluit heeft gegeven, ook van toepassing is op de bezwaarschriften tegen het herstelbesluit.
11. In de zienswijze geeft VEN aan dat bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 niet-ontvankelijk zijn in hun bezwaren. Allereerst stelt VEN dat het oorspronkelijke en herstelbesluit één, ondeelbaar besluit is. Dit heeft het gevolg dat de belanghebbendheid van bezwaarmakers niet per besluitonderdeel, dus per tarief, getoetst kan worden. In dit verband verwijst VEN naar de uitspraak van 11 mei 2017 van het CBb, waarin het College heeft geoordeeld dat het Tarievenbesluit GTS 2014 een enkel, ondeelbaar besluit is.⁸ Het Tarievenbesluit GTS 2014 is daardoor niet splitsbaar in zelfstandige onderdelen. Deze lijn is volgens VEN ook van toepassing op het oorspronkelijke besluit en het herstelbesluit. De ACM moet de ontvankelijkheid van de bezwaren van bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 daarom beoordelen in de context van één, ondeelbaar besluit.
12. Daarnaast voert VEN aan dat bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 geen persoonlijk belang hebben bij het oorspronkelijke besluit en het herstelbesluit, omdat zij slechts (individuele) afnemers zijn op een collectief warmtenet. Hierbij verwijst VEN naar rechtspraak en beschikkingen van de ACM, waaruit zou volgen dat afnemers op en gebruikers van een elektriciteits-, gas- of warmtenet niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.⁹ Verder hebben bezwaarmakers slechts een

⁵ Zie bijvoorbeeld CBb 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:723, r.o. 4.

⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 20 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:12209 en Rb. Rotterdam 24 augustus 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7040.

⁷ CBb 10 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:902.

⁸ CBb 11 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:139.

⁹ Rb. Rotterdam 19 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:925 (overname Roompot/Landal); ACM 21 juli 2023, zaken ACM/22/181445 en 1814466 (tarievenbesluiten Liander elektriciteit en gas 2023); Rb. Rotterdam 29 juni 2023,

afgeleid belang bij het oorspronkelijke besluit. Een rechtstreeks belang ontbreekt. Volgens VEN doen er zich in deze situatie geen bijzondere omstandigheden voor die ertoe leiden dat een afgeleid belang niet aan de bezwaarmakers kan worden tegengeworpen. Van soortgelijke feiten en omstandigheden als in de uitspraak van 13 oktober 2020 van het CBb, waarin het College tot het oordeel kwam dat afgeleid belang niet aan betrokkenen kon worden tegengeworpen, is dan ook geen sprake.¹⁰ Gelet op het bovenstaande zijn bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 niet-ontvankelijk in hun bezwaar tegen het oorspronkelijke besluit, volgens VEN.

13. Verder stelt VEN dat de bezwaren van bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en 3 inhoudelijk ongegrond zijn. Het oorspronkelijke besluit en het herstelbesluit zijn genomen volgens het huidige wettelijke kader van de Warmtewet, waarbij terecht is uitgegaan van het NMDA-principe en van gemiddelde kosten en tarieven. Ook van bovenwettelijke hoge tarieven of winsten is geen sprake. Volgens VEN kunnen de bezwaren van bezwaarmakers 1, bezwaarmaker 2 en 3 dan ook geen stand houden.
14. Tot slot heeft VEN als branchevereniging geen bezwaar gemaakt. In haar zienswijze laat zij zich niet uit over het bezwaar van Eneco.

2.3. Ontvankelijkheid bezwaarmakers 1

15. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) volgt dat ook andere entiteiten dan natuurlijke personen en rechtspersonen belanghebbende kunnen zijn, mits zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer.¹¹ Daarnaast moeten de andere entiteiten een eigen, rechtstreeks bij het besluit betrokken belang behartigen.¹²
16. Bezwaarmakers 1 betogen mede op te komen namens sympathisanten van de beweging 'Stadsverwarming is te duur' (hierna: de beweging). De ACM is van oordeel dat de beweging herkenbaar is in het rechtsverkeer en neemt hierbij de volgende omstandigheden in aanmerking. Tijdens de hoorzitting van 26 april 2024 is toegelicht dat de beweging bestaat uit een kerngroep van drie personen, namelijk bezwaarmakers 1. Binnen dit samenwerkingsverband fungeert een van de bezwaarmakers als de "kartrekker" van de beweging. Samen zetten zij zich in voor betaalbare stadsverwarming voor consumenten. De beweging heeft nog geen formele structuur. Zij zijn van plan om deze structuur aan te brengen wanneer dit nodig is en de beweging over voldoende budget beschikt.
17. Via een adhesieformulier heeft een groep burgers aangegeven de beweging te steunen. Met het adhesieformulier verklaart de groep dat zij het eens is met de beslissingen die de beweging neemt en de activiteiten die zij uitvoeren. De beweging stuurt regelmatig nieuwsberichten per e-mail en organiseert bijeenkomsten, zodat de sympathisanten op de hoogte worden gehouden van de activiteiten die de beweging ontplooit. Daarnaast blijkt uit de in bezwaarprocedure overgelegde stukken dat de beweging contact legt en heeft gelegd met verschillende partijen en instanties, waaronder warmteleveranciers, gemeenten, leden van de Tweede Kamer, Vereniging Eigen Huis en de Nationale ombudsman, met het doel om het probleem van dure stadsverwarming onder de aandacht te brengen en op te lossen.
18. Wat betreft het behartigen van een eigen, rechtstreeks bij het besluit betrokken belang volgt uit het bezwaarschrift dat de beweging met name bezwaar maakt tegen de maximumtarieven voor de levering

ECLI:NL:RBROT:2023:5696 (handhavingsverzoek Welkom Energie); CBb 20 juni 2023, ECLI:NL:CBb:2023:313 (kosten verwijdering gasaansluiting); Rb. Rotterdam 24 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5636 (handhavingsverzoek zorgverzekeraars); ACM 9 november 2018, zaak ACM/18/033950 (handhavingsverzoek Rendant); CBb 11 mei 2017, ECLI:NL:CBb:2017:139 (tarievenbesluit GTS 2014); CBb 25 juli 2016, ECLI:NL:CBb:2016:243 (geschilbesluit aansluitplicht); CBb 28 april 2016, ECLI:NL:CBb:2016:145 (tarievenbesluit warmte 2015); ACM 2015, zaak 14.1291.52.1.01 (tarievenbesluit warmte 2015); ACM 19 september 2014, zaak 14.0629.53.1.01 (handhavingsverzoek Essent).

¹⁰ CBb 13 oktober 2020, ECLI:NL:CBb:2020:748.

¹¹ ABRvS 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1144, r.o. 2.1.1; ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439, r.o. 1.2; ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, r.o. 63.1.

¹² ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5686, r.o. 2.3.

van warmte (hoofdstuk 7 van het oorspronkelijke besluit). De beweging is opgezet om het probleem van te dure stadsverwarming onder de aandacht te brengen, met het doel om de kosten voor stadsverwarming te verlagen. De tarieven die in het oorspronkelijke besluit zijn vastgesteld over de levering van warmte, zijn bepalend voor de tarieven die warmteleveranciers van stadsverwarming moeten hanteren. Hiermee is het belang van de beweging rechtstreeks betrokken bij het oorspronkelijke besluit.

19. Gelet op het bovenstaande stelt de ACM vast dat de beweging belanghebbende is bij het oorspronkelijke besluit. Het bezwaar van de beweging is ontvankelijk.

2.4. Ontvankelijkheid bezwaarmaker 2

20. Bezwaarmaker 2 heeft bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop het oorspronkelijke besluit tot stand is gekomen, in het bijzonder tegen de maximumprijzen voor de levering van warmte (hoofdstuk 7 van het oorspronkelijke besluit). Later heeft hij zijn bezwaar aangevuld en ook tegen het herstelbesluit bezwaar gemaakt. Bezwaarmaker 2 geeft aan dat hij warmte afneemt en dat zijn belang vooral is gelegen in het feit dat het oorspronkelijke en herstelbesluit op een zorgvuldige wijze moet worden genomen. Volgens bezwaarmaker 2 is dat niet gebeurd.
21. De belangen van bezwaarmaker 2 onderscheiden zich niet in voldoende mate van de belangen van alle andere afnemers van warmte waarop de Warmtewet ziet. Dat bezwaarmaker 2 afnemer is van een warmteleverancier, maakt niet dat hij een voldoende onderscheidend belang heeft. Het bestreden besluit heeft voor alle afnemers hetzelfde gevolg, namelijk dat zij maximaal met de door de ACM vastgestelde tarieven zullen worden geconfronteerd. Gelet op de algemene strekking van het oorspronkelijke en herstelbesluit, is niet voldoende onderscheidend dat de vastgestelde maximumtarieven door het persoonlijke verbruik en de persoonlijke situatie van de afnemer per afnemer mogelijk een andere impact hebben.¹³ In dit kader verwijst de ACM naar de in randnummer 8 genoemde uitspraak van het CBb over het ontbreken van belanghebbendheid van een individuele afnemer bij het Tarievenbesluit warmte 2023.¹⁴
22. De conclusie is dat bezwaarmaker 2 geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid van de Awb. Het bezwaar van bezwaarmaker 2 is daarom niet-ontvankelijk.

2.5. Ontvankelijkheid bezwaarmaker 3

23. Bezwaarmaker 3 heeft gronden aangevoerd tegen het oorspronkelijke besluit en tegen het herstelbesluit. De bezwaargronden tegen het oorspronkelijke besluit, verklaart de ACM niet-ontvankelijk. Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen een besluit zes weken. Bezwaarmaker 3 heeft het bezwaarschrift niet binnen deze termijn ingediend.
24. Wat betreft de bezwaargrond die is gericht tegen het herstelbesluit, stelt de ACM het volgende vast. Bezwaarmaker 3 is een bewonerscommissie in de zin van artikel 1, onder g, van de Wet op het overleg huurders en verhuurder. Zij bestaat uit zes commissieleden, met een voorzitter en een secretaris. Bezwaarmaker 3 behartigt de belangen van de bewoners van een appartementencomplex en overlegt regelmatig met de woningcorporatie. De ACM acht echter onvoldoende aangetoond door bezwaarmaker 3 op welke wijze zij door het herstelbesluit in haar belangen wordt geraakt. Op de hoorzitting van 8 oktober 2024 heeft de voorzitter van bezwaarmaker 3 verklaard dat de commissie enkel de in de Wet op het overleg huurders en verhuurder omschreven taken vervuld. Dat bezwaarmaker 3 met de woningcorporatie overlegt over de warmtevoorziening door de WKO-installatie

¹³ CBb 28 april 2016 ECLI:NL:CBB:2016:145, CBb 11 mei 2017 ECLI:NL:CBB:2017:139, CBb 13 februari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:50 en CBb 10 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:902.

¹⁴ CBb 10 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:902.

in het appartementencomplex, is onvoldoende om te spreken van een belang dat rechtstreeks door het herstelbesluit wordt geraakt.

25. Gelet op het bovenstaande verklaart de ACM het bezwaar van bezwaarmaker 3, voor zover gericht tegen het herstelbesluit, niet-ontvankelijk.

3. Beoordeling bezwaar door ACM

26. In dit onderdeel van het besluit zet de ACM eerst het doel van de Warmtewet en het wettelijk kader rondom de taak van de ACM bij het vaststellen van de tarieven uiteen (onderdeel 3.1). Daarna volgt de beoordeling van de bezwaren van bezwaarmakers 1 (onderdeel 3.2) en Eneco (onderdeel 3.3).

3.1. Rol van de ACM bij tariefregulering warmte

27. Voordat de ACM de bezwaren beoordeelt, gaat zij kort in op de doelstellingen van de Warmtewet en de taak van de ACM bij het vaststellen van de maximumtarieven. Daarna schetst de ACM het wettelijk kader rondom het maximum leveringstarief, ofwel het tarief waarop de bezwaargronden zien.
28. Een belangrijke doelstelling van de Warmtewet is het beschermen van de kleinverbruikers tegen het in rekening brengen van te hoge tarieven door de monopolist. Om misbruik van de monopolie positie te voorkomen voorziet de Warmtewet daarom in tariefregulering¹⁵. De ACM heeft hierbij de taak om de maximumtarieven vast te stellen.
29. In het oorspronkelijke besluit legt de ACM uit dat zij de maximumtarieven vaststelt op grond van de wettelijke bepalingen van de Warmtewet, het Warmtebesluit en de Warmteregeling.¹⁶ In de wetgeving staan verschillende methodieken voor het vaststellen van de maximumtarieven. Een van de methodieken is het NMDA-principe, ook wel gasreferentie genoemd. Deze methodiek geldt voor het maximum leveringstarief en het meettarief. De overige tariefcategorieën worden vastgesteld door middel van een kosten gebaseerde reguleringsmethodiek. Daarbij worden de maximumtarieven gebaseerd op de gewogen gemiddelde werkelijke kosten van de betreffende tariefcategorie. Naast de wettelijke bepalingen over tariefregulering, stelt de ACM de maximumtarieven vast volgens de wettelijke voorschriften over zorgvuldigheid en belangenafweging zoals bedoeld in afdeling 3.2 van de Awb.
30. De ACM berekent op grond van artikel 5, eerste lid, van de Warmtewet het maximum leveringstarief. Dit is de maximumprijs die een leverancier berekent voor de levering van warmte. Hierbij vormt het NDMA-principe de grondslag. Dit houdt in dat het maximumleveringstarief voor warmte niet hoger mag zijn dan kosten die een gemiddelde verbruiker zou maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron.¹⁷ In het Warmtebesluit en de Warmteregeling staan de methodiek en de parameters, waar de ACM aan is gebonden voor het vaststellen van het maximumleveringstarief, verder uitgewerkt.
31. De ACM gaat bij de beoordeling van de bezwaargronden verder in op de specifieke wettelijke bepaling, methodiek en parameter relevant voor de betreffende bezwaargrond.

¹⁵ Zie verder de Memorie van Toelichting bij de Warmtewet: *Kamerstukken II* 2016/17, 34 723 nr. 3, p. 9 e.v.

¹⁶ Oorspronkelijke besluit van 30 november 2023, kenmerk ACM/UIT/609544, randnummers 11-14.

¹⁷ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

3.2. Bezwaarmakers 1

3.2.1. Het gewogen gemiddelde voor het vaststellen van het gebruiksonafhankelijk deel van de leveringstarieven is onjuist vastgesteld

32. Bezwaarmakers 1 voeren aan dat de ACM het gewogen gemiddelde zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a, van het Warmtebesluit op basis van onjuiste gegevens heeft vastgesteld. Daarnaast zou onduidelijk zijn aan de hand van welke gegevens en op welke wijze het gewogen gemiddelde is berekend.
33. Bezwaarmakers 1 hebben aan de hand van eigen opgevraagde jaarovereenkomsten van gasleveranciers een berekening gemaakt. Uit hun berekening volgt dat een jaarcontract, omgerekend per GigaJoule, gemiddeld EUR 37,96 kost. Dit is lager dan het door de ACM vastgestelde maximum leveringstarief van EUR 46,69. Zij menen dat het maximum leveringstarief daarom opnieuw berekend moet worden. Ook is volgens bezwaarmakers 1 onduidelijk of de ACM bij de opgave van de tarieven rekening heeft gehouden met kortingen en bonussen die leveranciers aanbieden. Verder vragen bezwaarmakers 1 zich af of het opgegeven bedrag van het jaarcontract, het bedrag is dat aan klanten berekend of geadviseerd wordt.
34. De ACM stelt het volgende voorop. Zoals omschreven in randnummers 29 en 30 van dit besluit, stelt de ACM het maximum leveringstarief vast aan de hand van de methodiek en de parameters die in de Warmteregeling en het Warmtebesluit zijn neergelegd. In lijn met artikel 5, tweede lid, onder b, van de Warmtewet wordt bij het vaststellen van het maximum leveringstarief een onderscheid gemaakt tussen een gebruiksaafhankelijk deel (de vaste kosten) en een gebruiksonafhankelijk deel (de variabele kosten).
35. In de randnummers 178 tot en met 188 van het oorspronkelijke besluit beschrijft de ACM de door haar toegepaste methode om te komen tot het gebruiksonafhankelijke deel van de maximum leveringstarieven. De berekeningsmethode volgt uit artikel 3, eerste lid, van het Warmtebesluit. Het gebruiksonafhankelijk deel bestaat uit een optelsom van i) de gemiddelde jaarlijkse vaste kosten van het transport, de levering en de aansluiting van gas, en ii) het verschil in gebruikskosten, bestaande uit het verschil tussen de gebruikskosten bij het gebruik van gas als energiebron en de gebruikskosten bij het gebruik van warmte als energiebron. De ACM gaat bij het vaststellen van het gebruiksonafhankelijk gedeelte van de maximumprijs, volgens artikel 3, eerste lid, onder a, van het Warmtebesluit, uit van een parameter op basis van het standaardproduct gas voor één jaar met vaste prijs. De wetgever heeft daarmee beoogd een zo goed mogelijke weerspiegeling van de werkelijke gasprijzen in een jaar te waarborgen en daarmee het NDMA-principe te verankeren in de leveringstarieven.¹⁸
36. Op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van het Warmtebesluit gaat de ACM voor het gebruiksonafhankelijke deel van de maximum leveringstarieven dus uit van de volgende parameter: *“het gewogen gemiddelde van de vaste tarieven voor gaslevering van de overeenkomsten tussen leverancier en gebruiker voor het standaardproduct voor een jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers, voor het jaar t;”*. In november 2023 heeft de ACM de tarieven van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers opgevraagd en ontvangen. De gasleveranciers hanteren deze tarieven op 20 november 2023 voor het gebruiksaafhankelijke en -onafhankelijke deel van de gasprijs voor het standaardproduct, voor overeenkomst met een vaste prijs voor de periode van één jaar, per januari 2024. Het gaat hierbij dus om de tarieven die in november 2023 gelden voor overeenkomsten die in januari 2024 ingaan. Het gaat hierbij dus niet om de tarieven van het aanbod dat bijvoorbeeld in januari 2024 gedaan wordt. De ACM heeft dit toegelicht in randnummer 181 van het oorspronkelijke besluit.

¹⁸ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

37. Op grond van artikel 5 van de Warmtewet rust op de ACM de wettelijke taak om de maximumprijzen voor de levering van warmte vast te stellen. Het maximumtarief gaat uit van gemiddelde gegevens over het gasverbruik in Nederland en niet van de kosten van een individuele woning. Het NMDA-principe houdt dus in dat het maximum leveringstarief voor warmte niet hoger mag zijn dan de kosten die een gemiddelde energieverbruiker zou maken door middel van een gasvoorziening voor zijn warmteverbruik: het betreft namelijk een *maximum* tarief. In het voorgaande randnummer is uitgelegd dat de ACM de maximum leveringstarieven vaststelt aan de hand van tarieven die de tien grootste gasleveranciers hanteren voor overeenkomsten voor een jaar met een vaste prijs. Dit betekent dat andersoortige overeenkomsten die leveranciers kunnen aanbieden waarbij geen sprake is van een vaste prijs, niet bij de berekening van de tarieven worden betrokken. Denk bijvoorbeeld aan variabele of dynamische contracten. Dit zou namelijk afwijken van de parameters in artikel 3 en 4 van het Warmtebesluit.
38. De berekening van bezwaarmakers 1 wijkt af van het kader dat de ACM moet gebruiken en ook heeft gebruikt bij het vaststellen van het maximum leveringstarief. Deze berekening van de leveringstarieven door bezwaarmakers 1 is namelijk gebaseerd op jaarcontracten opgevraagd in december van enkele gasleveranciers en niet op de 10 grootste Nederlandse gasleveranciers. Daarbij komt nog dat bezwaarmakers 1 ook kortingen en bonussen meenemen in de berekening. Hierover merkt de ACM nog het volgende op. De wijze waarop de maximum leveringstarieven worden vastgesteld, verzet zich tegen het meenemen van dergelijke kortingen en bonussen van leveranciers bij de vaststelling van de maximumprijzen. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat, gelet op de aard van de vast te stellen maximumprijs, het niet opportuun zou zijn om bepaalde factoren die slechts aan bepaalde (groepen) verbruikers worden aangeboden, mee te nemen bij de berekening van de maximumtarieven.¹⁹ Het meenemen van een korting of bonus voor individuele verbruikers verhoudt zich daarom niet goed tot het doel van artikel 5 van de Warmtewet, namelijk het bepalen van een maximumprijs voor de levering van warmte.
39. Bovenstaande omstandigheden leiden tot de conclusie dat de ACM het gewogen gemiddelde voor het vaststellen van het gebruiksonafhankelijk deel van de leveringstarieven op juiste wijze, namelijk overeenkomstig artikel 3, eerste lid, onder a, van het Warmtebesluit heeft vastgesteld. Deze bezwaargrond slaagt niet.

3.2.2. De ACM moet een onderscheid maken op basis van de mate waarin warmteleveranciers gas gebruiken bij het opwekken van warmte

40. Bezwaarmakers 1 zijn van mening dat de ACM bij het vaststellen van de maximum leveringstarieven een onderscheid moet maken tussen warmteleveranciers die bij het opwekken van warmte grotendeels gebruik maken van gas en warmteleveranciers die slechts beperkt gas gebruiken.
41. De ACM wijst erop dat een dergelijk onderscheid afwijkt van het wettelijk kader aan de hand waarvan zij de maximum leveringstarieven vaststelt. Het wettelijk kader biedt niet de mogelijkheid om het door bezwaarmakers 1 voorgestelde verschil te maken tussen de warmteleveranciers. Ook uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de mate waarin de warmteleveranciers gebruikmaken van gas bij het opwekken van warmte, een relevante factor is voor het bepalen van het maximum leveringstarief.²⁰ De ACM kan dit onderscheid dus niet maken. De bezwaargrond geeft geen aanleiding tot herziening van het oorspronkelijke besluit.
42. Op de hoorzitting van 26 april 2024 hebben bezwaarmakers 1 verduidelijkt dat het voorgestelde onderscheid een onderzoeksvraag voor de ACM behelst om ook mee te nemen bij het vaststellen van

¹⁹ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

²⁰ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

toekomstige tarieven.²¹ Voor zover deze bezwaargrond ziet op de toekomstige maximum leveringstarieven, is deze grond in onderhavige procedure tegen het Tarievenbesluit 2024 niet relevant.

3.2.3. De ACM moet in de tarieven voor 2025 een gecorrigeerd tarief toepassen als compensatie voor de te hoge tarieven van 2023 en 2024

43. Bezwaarmakers 1 stellen dat het vaststellen van de tarieven van 2023 niet conform artikel 4, eerste lid, onder b, van het Warmtebesluit is gebeurd en zien daarom ruimte om af te wijken van het Warmtebesluit met een voorstel voor een andere methodiek. Deze voorgestelde methodiek gaat uit van het gemiddelde van een vast, variabel en dynamisch contract. Wanneer de ACM deze methodiek zou volgen, komt de berekening volgens bezwaarmakers 1 op een verlaagd tarief uit. De maximum leveringstarieven 2024 hadden ook volgens deze methodiek moeten worden vastgesteld en tevens een compensatie moeten bevatten voor het in het jaar 2023 te veel in rekening gebrachte. Tijdens de hoorzitting hebben bezwaarmakers 1 toegelicht dat zij met dit bezwaarpunt verzoeken om compensatie voor teveel betaalde bedragen in zowel 2023 als 2024. Deze compensatie dient te worden verwerkt in de tarieven voor 2025.
44. De ACM vat deze bezwaargrond op als een verzoek voor het Tarievenbesluit 2025, waardoor deze grond niet van betekenis is voor de bezwaarprocedure tegen het Tarievenbesluit 2024. Ter volledigheid licht de ACM het volgende toe over de tarieven van 2023. Bij het vaststellen van deze tarieven is afgeweken van het Warmtebesluit wegens specifieke omstandigheden. Een berekening op grond van artikel 4, eerste lid, onder b van het Warmtebesluit was niet mogelijk. Dit, omdat er vanwege de grote prijsvolatiliteit op de groothandelsmarkt voor gas en extreme prijswijzigingen op de retailmarkt voor gas in 2022 geen standaardproduct gas voor één jaar met vaste prijs in 2022 werd aangeboden.²² De ACM was daarom genooddaakt om af te wijken en heeft destijds gekozen voor de TTF-methode om daarmee zoveel mogelijk aan te sluiten bij artikel 4, eerste lid van het Warmtebesluit. Ten overvloede wijst de ACM erop dat bezwaarmakers 1 tegen het Tarievenbesluit 2023 geen bezwaar hebben gemaakt en dat ook niet via deze weg alsnog kunnen doen.
45. Voor zover deze bezwaargrond wel betrekking zou hebben op het Tarievenbesluit 2024, wijst de ACM erop dat het bij het vaststellen van de tarieven 2023 gezien bovenomschreven omstandigheden niet mogelijk was om het Warmtebesluit te volgen. Voor het vaststellen van de tarieven 2024 is geen sprake van dergelijke exceptionele omstandigheden die er voor zorgen dat het Warmtebesluit niet kan worden gevolgd. Het Warmtebesluit is en moest dan ook worden toegepast. De ACM heeft de tarieven dus vastgesteld volgens het Warmtebesluit. De door bezwaarmakers 1 voorgestelde methode valt buiten het wettelijk kader waar de ACM aan gebonden is. Verder biedt de Warmtewet geen grondslag om tarieven in een volgend tarief te compenseren; de ACM beschikt niet over deze bevoegdheid.²³ De bezwaargrond kan daarom niet slagen.

3.2.4. Bij het vaststellen van het gebruiksonafhankelijk deel van het leveringstarief moet de ACM rekening houden met bijkomende kosten

46. Volgens bezwaarmakers 1 moet de ACM bij het vaststellen van het gebruiksonafhankelijk tarief in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Warmtebesluit, rekening houden met de extra kosten die huishoudens met stadsverwarming maken in vergelijking met huishoudens die gebruikmaken van gas. Volgens een eigen berekening moet het totaal aan aanvullende kosten, teruggebracht worden tot een vergelijkbaar tarief van de gasleveranciers, te weten EUR 490,-.²⁴ de kosten die een gemiddelde warmteverbruiker maakt voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas

²¹ Verslag van de hoorzitting van 26 april 2024, kenmerk ACM/UIT/620924, p. 13.

²² Oorspronkelijke besluit van 30 november 2023, kenmerk ACM/UIT/609544, randnummer 196.

²³ CBb 5 september 2019, ECLI:NL:CBB:2013:101.

²⁴ Verslag van de hoorzitting van 26 april 2024, kenmerk ACM/UIT/620924, p. 16.

als energiebron, zijn hoger dan voor een gebruiker van gas. Bezwaarmakers 1 stellen dat het NMDA-principe op deze manier niet wordt waargemaakt.

47. Zoals uiteengezet in randnummer 30, stelt de ACM de leveringstarieven vast op grond van het wettelijk kader. Wat betreft het gebruiksonafhankelijk deel van de maximum leveringstarieven, zijn de te hanteren parameters neergelegd in artikel 3, van het Warmtebesluit. De ACM heeft de in het oorspronkelijke besluit neergelegde maximumprijzen in lijn met dit wettelijk kader vastgesteld en ziet geen reden om hiervan af te wijken door zogenaamde bijkomende kosten bij het vaststellen van de leveringstarieven te betrekken. Het kader in de Warmtewet, het Warmtebesluit en de Warmteregeling biedt geen mogelijkheid om deze kosten mee te nemen.
48. Hierbij benadrukt de ACM dat het NMDA-principe, ziet op het uitgangspunt dat het maximumtarief voor warmte niet hoger mag zijn dan kosten die een gemiddelde verbruiker zou maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas.²⁵ De gemiddelde verbruiker is hiermee het uitgangspunt. Nog los van het feit dat wet en regelgeving geen aanknopingspunten geven tot het meenemen van de door bezwaarmakers 1 geschetste bijkomende kosten, is het meenemen van een aanvullend bedrag bij het vaststellen van de tarieven, dat enkel van toepassing zou zijn op afnemers die gebruik maken van stadsverwarming in strijd met het vaststellen van een maximum leveringstarief op grond van artikel 5 van de Warmtewet. De wet en regelgeving bieden geen grondslag voor een dergelijke differentiatie in de tarieven. De ACM kan bezwaarmakers 1 daarom niet volgen in hun betoog. Deze bezwaargrond treft geen doel.

3.2.5. Zorgvuldigheid en vertegenwoordiging van afnemers

49. Tot slot stellen bezwaarmakers 1 dat de ACM een vertegenwoordiging van afnemers moet instellen, om als overlegplatform te adviseren over de leveringstarieven voor 2024 en toekomstige tarieven. Op deze manier worden de belangen van afnemers voldoende betrokken bij het vaststellen van de maximumtarieven. De belangen van de afnemers enerzijds en de belangen van de warmteleveranciers anderzijds zijn onvoldoende tegen elkaar afgewogen.
50. De ACM beoordeelt deze bezwaargrond in de context van het zorgvuldigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3:2 van de Awb. Als bestuursorgaan moet de ACM het besluit op een zorgvuldige wijze voorbereiden en alle bij het besluit betrokken belangen afwegen.
51. De ACM kan zich niet vinden in de stelling van bezwaarmakers 1 dat de belangen van afnemers in de huidige procedure onvoldoende zijn meegenomen bij het vaststellen van de maximum leveringstarieven. Ter voorbereiding van het oorspronkelijke besluit heeft de ACM verschillende bijeenkomsten georganiseerd met warmteleveranciers en verbruikersorganisaties om de verschillende onderdelen van het te nemen tarievenbesluit te bespreken. Dit is nader toegelicht in het oorspronkelijke besluit.²⁶
52. Ook hebben bezwaarmakers 1 verzocht om nader onderzoek, omdat de ACM onvoldoende zorgvuldig zou zijn geweest bij het opstellen van het oorspronkelijke besluit. Deze nadere onderzoeken zouden - kort gezegd- moeten zien op het maken van onderlinge afspraken door warmteleveranciers, op de procedures en praktijk van inkoop, visie op ontwikkelingen met betrekking tot vermindering gasverbruik en de invloed daarvan op afnemers van stadsverwarming en naar eventuele benadeling van afnemers stadsverwarming ten opzichte van gesubsidieerde afnemers gas.
53. De ACM heeft alle benodigde kennis vergaard omtrent de relevante feiten welke nodig zijn voor het vaststellen van de tarieven. De ACM wijst hierbij meer specifiek op het volgende. Onderdeel van het nemen van het oorspronkelijke besluit ziet op het verzamelen van gegevens via marktonderzoeken. De

²⁵ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

²⁶ Oorspronkelijke besluit van 30 november 2023, kenmerk ACM/UIT/609544, randnummers 19-22.

ACM heeft de eindrapporten die door de ingeschakelde onderzoeksbureaus zijn opgesteld, neergelegd ter consultatie bij warmteleveranciers en verbruikersorganisaties. Dit ziet op het rapport van onderzoeksbureau Panteia over de aanschaf- en installatiekosten en de onderhoudskosten van cv-ketels ten behoeve van de vaststelling van de tarieven van zowel 2024 als 2025, en op het rapport van DNV over de aanschaf- en installatiekosten van een gasgestookte cv-ketel van 1.000 kW voor zowel ruimteverwarming als de levering van warm tapwater. Ook deze onderdelen heeft de ACM uitgebreid toegelicht in het oorspronkelijke besluit.²⁷ Daarnaast wijst de ACM op Bijlage 3 en Bijlage 4 van het oorspronkelijke besluit²⁸. Daarin staat vermeld welke marktpartijen een zienswijze hebben ingediend naar aanleiding van de rapporten van Panteia en DNV, en dat de ACM hun inbreng in overweging neemt en heeft genomen bij het vaststellen van de tarieven. De verzochte onderzoeken doen niets af aan de tarieven, omdat deze conform alle wettelijke bepalingen zijn vastgesteld.

54. Gelet op bovenstaande overwegingen heeft de ACM de belangen van de afnemers voldoende betrokken en een toereikende belangenafweging uitgevoerd. De ACM heeft daarom niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel gehandeld bij het vaststellen van de maximum leveringstarieven. Deze bezwaargrond treft geen doel.

3.3. Eneco

3.3.1. Strijd met het evenredigheidsbeginsel

55. Eneco stelt dat het herstelbesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De financiële gevolgen van het herstelbesluit zijn onevenredig in verhouding tot de belangen die het besluit wil beschermen. Het niet in lijn met de Warmtewet aanpassen van het besluit met terugwerkende kracht, resulteert in ongunstige gevolgen voor Eneco. Daarbij noemt Eneco dat zij contractuele beperkingen heeft om het tarief aan te passen en het ook voor de consument onevenredig kan uitpakken wanneer zij wordt geconfronteerd met een ander tarief. Tot slot stelt Eneco dat, ook indien de tarieven worden verhoogd, zij de geleden schade niet kan herstellen door de timing van het herstelbesluit. Eneco vraagt om een schadevergoeding voor het verloren rendement.²⁹
56. De ACM merkt hierbij het volgende op. Het evenredigheidsbeginsel waarborgt rechtvaardige overheidsbesluiten en een serieuze afweging van betrokken belangen. Dit beginsel vereist een zorgvuldige afweging van bestuursmaatregelen om onredelijke benadeling van burgers te voorkomen.³⁰ Daarbij is een belangrijk doel van de Warmtewet de bevordering van betrouwbare en betaalbare warmtelevering aan alle gebonden gebruikers door het hanteren van maximumtarieven.³¹
57. De invoerfout heeft in voorkomend geval beduidende gevolgen voor consumenten, omdat een te hoog vastrecht de totale kosten verhoogt en daarmee ook het vertrouwen in collectieve warmte wordt belemmerd. De ACM benadrukt het belang van verantwoordelijke tariefstelling, zodat deze aansluiten bij de werkelijke kosten van de warmtelevering. Met het herstelbesluit heeft de ACM de tarieven aangepast aan wettelijke vereisten en de belangen van consumenten gewaarborgd, zodat de Warmtewet effectief blijft functioneren. Dit herstelbesluit is een correctie van een invoerfout die geen verband houdt met een wijziging in de methode voor het vaststellen van maximumtarieven. De correctie is gebaseerd op opgevraagde prijsinformatie, zonder nieuwe data te raadplegen. Deze fout betreft een materieel verschil waardoor de consument zonder herstel mogelijk teveel betaalt voor warmte, namelijk in het geval dat het tarief dat in rekening wordt gebracht dichtbij of op het maximum zit.

²⁷ Oorspronkelijke besluit van 30 november 2023, kenmerk ACM/UIT/609544, randnummers 36-39.

²⁸ Oorspronkelijke besluit van 30 november 2023, kenmerk ACM/UIT/609544, randnummers 19-23; Bijlage 4, randnummer 13.

²⁹ Verslag van de hoorzitting van 8 oktober 2024, kenmerk ACM/UIT/632718, p. 11.

³⁰ Artikel 3:4 van de Awb.

³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 723 nr. 3, p. 9 e.v.

-
58. Verder benadrukt de ACM dat zij heeft aangegeven dat warmteleveranciers zelf mogen bepalen hoe zij het nieuwe tarief in de rekening verwerken, zolang de warmteverbruiker dit jaar niet meer dan het nieuwe maximumtarief betaalt.³² Gelet op deze mogelijkheid zijn de door Eneco gestelde voor haar nadelige gevolgen niet het gevolg van het herstelbesluit maar eerder van bedrijfsmatige keuzes van Eneco. De ACM ziet daarom geen reden om te oordelen dat het besluit onevenredig zou zijn jegens Eneco.
59. Gezien het bovengenoemde leidt deze bezwaargrond niet tot de aanpassing van het herstelbesluit. Derhalve is er geen grond om proceskosten te vergoeden.

³² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-neemt-herstelbesluit-over-maximumtarief-vastrecht-warmte>.

4. Besluit

60. De Autoriteit Consument en Markt:

- I. verklaart bezwaarmakers 1 ontvankelijk in hun bezwaar;
- II. verklaart bezwaarmaker 2 en bezwaarmaker 3 niet-ontvankelijk in hun bezwaren;
- III. verklaart de bezwaren van bezwaarmakers 1 en Eneco ongegrond;
- IV. wijst het verzoek van Eneco om vergoeding van de in de bezwaarfase gemaakte kosten af.

Den Haag, **13 januari 2025**

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage . 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.

U kunt ook digitaal beroep instellen, via www.rechtspraak.nl. Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.