



Besluit

Beslissing op bezwaar Tarievenbesluit warmte 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/653254
Zaaknummer : ACM/25/193918
Datum : **17 juli 2025**

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verklaart het bezwaar van de Beweging "Stadsverwarming is te duur" ongegrond. Het bezwaar ging over het besluit van 16 december 2023, waarin de maximumtarieven voor warmtelevering, de verhuur van afleversets, aansluit- en afsluitbijdragen en het meettarief van warmteleveranciers per 1 januari 2025 zijn vastgesteld. De ACM concludeert dat deze tarieven zijn vastgesteld in lijn met de wet- en regelgeving.

1. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 16 december 2024¹ (hierna: het bestreden besluit) heeft de ACM uitvoering gegeven aan de Warmtewet², 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 2025.
2. Tegen het bestreden besluit hebben drie personen namens de beweging "Stadsverwarming is te duur" (hierna: de Beweging) op 12 januari 2025 bezwaar³ gemaakt. Op 18 februari 2025 heeft de Beweging het bezwaar aangevuld.⁴ In deze procedure is de Vereniging Energie-Nederland (hierna: VEN) als derde-belanghebbende aangemerkt.
3. Op 28 maart 2025 heeft de ACM partijen in elkaars aanwezigheid gehoord. Het verslag van de hoorzitting⁵ is op 2 mei 2025 aan partijen toegezonden.
4. Op 23 mei 2025 heeft de ACM van de Beweging nadere informatie ontvangen ten aanzien van haar ontvankelijkheid.⁶

2. Ontvankelijkheid

5. Gelet op de zienswijze van VEN ziet de ACM aanleiding om in te gaan op de belanghebbendheid van de Beweging. De ACM is van oordeel dat de Beweging als belanghebbende moet worden aangemerkt en licht dit als volgt toe.

¹ Document met kenmerk ACM/UIT/636899.

² Artikel 4a, eerste lid, artikel 5, eerste en vierde lid, artikel 6, eerste lid en artikel 8, eerste en vijfde lid van de Warmtewet.

³ Document met kenmerk ACM/IN/949426.

⁴ Documenten met kenmerken ACM/IN/961553 en ACM/IN/962558.

⁵ Document met kenmerk ACM/25/193918.

⁶ Document met kenmerk ACM/IN/993085.

2.1. Juridisch kader

6. Alleen een belanghebbende kan bezwaar maken tegen een op grond van de Warmtewet genomen besluit. Onder belanghebbende wordt verstaan: “*degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken*”.⁷ 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.⁸

2.2. Ontvankelijkheid van de Beweging

Herkenbaar in het rechtsverkeer

7. Volgens VEN bestaat de Beweging slechts uit drie natuurlijke personen zonder formele rechtsvorm en kan zij daarom geen bezwaar maken. VEN verwijst hierbij naar jurisprudentie van het CBb.⁹ Verder voert VEN aan dat de Beweging geen zichtbare entiteit is en verwijst naar een uitspraak van de rechtbank Rotterdam over het ontbreken van een individueel belang bij een grote groep burgers.¹⁰
8. De ACM volgt het standpunt van VEN niet dat de Beweging geen zichtbare entiteit is. Ook informele samenwerkingsverbanden kunnen als belanghebbende worden aangemerkt, indien zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer en een eigen, rechtstreeks belang behartigen.¹¹ De Beweging voldoet hieraan: zij treedt naar buiten onder een vaste naam, onderhoudt contact met sympathisanten en voert actief campagne over het onderwerp. Zo heeft de Beweging tijdens de hoorzitting van 28 maart 2025 toegelicht dat zij wordt gesteund door 740 sympathisanten.¹² De Beweging bestaat uit een kerngroep van drie personen. Eén van hen treedt op als coördinator of “kartrekker” van het initiatief. Samen zetten zij zich in voor betaalbare stadsverwarming voor consumenten. De Beweging is op dit moment bezig geld in te zamelen om een stichting op te richten.¹³
9. De Beweging heeft in 2024 via een adhesieformulier¹⁴ steun gekregen van een groep burgers en houdt contact met haar achterban door nieuwsbrieven.¹⁵ Op verzoek van de ACM heeft de Beweging tientallen burgers opnieuw benaderd om hun steun voor de Beweging te bevestigen.¹⁶
10. Verder is van belang dat de Beweging actief is in het publieke debat en contact heeft gelegd met verschillende partijen, waaronder warmteleveranciers, gemeenten en de Nationale Ombudsman.¹⁷
11. De Beweging presenteert zich bovendien naar buiten als een eenheid via haar Facebookpagina en website, waar zij informatie deelt en standpunten kenbaar maakt.
12. 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.¹⁸ Met het maken van bezwaar tegen de vastgestelde maximumtarieven wenst de Beweging concrete gevolgen te bestrijden die haar sympathisanten direct treffen in hun toegang tot een nutsvoorziening.¹⁹

⁷ Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

⁸ Zie bijvoorbeeld CBb 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:723, r.o. 4.

⁹ ECLI:NL:CBB:2024:902, r.o. 7.

¹⁰ ECLI:NL:RBROT:2017:1422, r.o. 8.

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, ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, r.o. 63.1 en ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5686, r.o. 2.3.

¹² Document met kenmerk ACM/UIT/645692, p. 11.

¹³ Zie bijlage 2 van/bij document met kenmerk ACM/IN/993085.

¹⁴ Zie documenten met kenmerken ACM/IN/874633, ACM/IN/874673, ACM/IN/874685, ACM/IN/874694, ACM/IN/874706, ACM/IN/874720.

¹⁵ Zie bijlagen 1, 2 en 5, document met kenmerk ACM/IN/993085.

¹⁶ Zie bijlage 4, document met kenmerk ACM/IN/993085.

¹⁷ Zie bijlagen 3, 5, 6 en 7 document met kenmerk ACM/IN/993085.

¹⁸ Zie het “Manifest van Ongeloof”, document met kenmerk ACM/IN/993085, bijlage 5.

¹⁹ Zie document met kenmerk ACM/UIT/645292, p. 13.

13. Wat betreft de door VEN aangehaalde uitspraak van de rechtbank Rotterdam: de ACM acht deze uitspraak niet relevant. De Warmtewet is juist ingevoerd om kleinverbruikers te beschermen tegen het monopolistische karakter van warmtelevering. De toepassing van deze uitspraak zou afbreuk doen aan dit beschermingskarakter van de Warmtewet.
14. De ACM concludeert dat de Beweging zich consistent en georganiseerd naar buiten presenteert, wordt gesteund door honderden burgers, communicatie met haar achterban onderhoudt en actief overleg voert met betrokken partijen. Zij is daarmee voldoende herkenbaar in het rechtsverkeer. Haar belang is concreet en rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit, dat haar achterban direct raakt.
- Representatieve organisatie ex art. 23 Warmtewet*
15. VEN stelt dat alleen representatieve rechtspersonen bezwaar kunnen maken tegen warmtetarieven en dat de Warmtewet als een speciale wet voorrang heeft boven de algemene regels uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat in dit geval alleen de regels uit de Warmtewet gelden, en niet die uit de Awb.
16. De ACM volgt dit standpunt niet. Artikel 23 van de Warmtewet sluit andere belanghebbenden niet uit en bevat geen limitatieve opsomming. Er is geen grond om aan te nemen dat de Awb buiten toepassing blijft. De Beweging kan op grond van art. 1:2 Awb als belanghebbende worden aangemerkt.
- De Beweging en het Actiecomité zijn dezelfde entiteiten*
17. VEN betwijfelt de identiteit van de Beweging en stelt dat het Actiecomité een andere groep is.
18. De ACM volgt dit niet. Uit verklaringen van de Beweging tijdens de hoorzitting blijkt dat beide namen verwijzen naar hetzelfde samenwerkingsverband. Gedragingen en doelstellingen van beide groepen zijn identiek, zodat de naamgeving niet relevant is.

3. Beoordeling van de bezwaren van de Beweging

3.1. Rol van de ACM bij tariefregulering warmte

19. 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. Vervolgens schetst de ACM kort het wettelijk kader rondom het maximum leveringstarief waarop de bezwaargronden betrekking hebben.
20. Een belangrijke doelstelling van de Warmtewet is het beschermen van de kleinverbruikers tegen het in rekening brengen van te hoge tarieven door de warmteleveranciers. Om misbruik van hun monopolistische positie te voorkomen voorziet de Warmtewet daarom in tariefregulering.²⁰ De ACM heeft hierbij de taak om de maximumtarieven vast te stellen.
21. In het bestreden besluit legt de ACM uit dat de toepasselijke regelgeving een gelaagde structuur heeft.²¹ De ACM stelt het maximum leveringstarief vast op grond van artikel 5, eerste lid, van de Warmtewet. Nadere regels over de onderdelen en de wijze van berekening van deze maximumprijs zijn vastgelegd in het Warmtebesluit en de Warmteregeling. Bij de uitvoering van haar taak is de ACM gebonden aan deze wet- en regelgeving.

²⁰ Zie verder de Memorie van Toelichting bij de Warmtewet: Kamerstukken II 2016/17, 34 723 nr. 3, p. 9 e.v. ²¹ Document met kenmerk ACM/UIT/636899, randnummers 10-17.

22. De Warmtewet gaat bij het vaststellen van het maximum leveringstarief uit van het zogenaamde Niet Meer Dan Anders-principe (het NMDA-principe), ook wel de gasreferentie genoemd.²² 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 gebruik van gas als energiebron.²³ Dit betekent dus dat een individuele gebruiker van een warmtenet de kosten voor zijn eigen woning niet één-op-één kan vergelijken met wat hij zou hebben betaald bij aansluiting op het gasnet. Naast de wettelijke bepalingen over tariefregulering, stelt de ACM de maximumtarieven vast volgens de wettelijke voorschriften over zorgvuldigheid en belangenafweging.²⁴
23. De ACM gaat bij de beoordeling van de bezwaargronden verder in op de wijze waarop de tarieven zijn berekend.

3.2. Het gewogen gemiddelde voor het vaststellen van het gebruiks(on)afhankelijk deel van de leveringstarieven is onjuist vastgesteld

24. De Beweging heeft aan de hand van zelf opgevraagde jaarovereenkomsten van gasleveranciers een berekening gemaakt en stelt zich op het standpunt dat het door de ACM vastgestelde maximum leveringstarief onjuist is, omdat:
- a. de ACM niet alleen naar de tien grootste gasleveranciers zou moeten kijken, maar ook naar goedkopere aanbieders;
 - b. de ACM zou moeten uitgaan van een gemiddelde gasprijs over het hele jaar, gebaseerd op prijzen die op verschillende momenten zijn opgevraagd. De Beweging vraagt zich daarbij af of de prijzen die de gasleveranciers aanleveren, de werkelijke prijzen zijn die klanten betalen, of slechts adviesprijzen. Volgens de Beweging moeten de daadwerkelijke kosten voor klanten worden meegenomen;
 - c. de ACM bij het berekenen van het maximumtarief naast vaste ook variabele (dynamische) energiecontracten moet meenemen.
25. Deze bezwaargronden slagen niet. In het bestreden besluit beschrijft de ACM hoe zij het gebruiksonafhankelijke deel²⁵ en het gebruiksaafhankelijke deel heeft berekend.²⁶
26. De ACM moet bij het bepalen van het maximumtarief uitgaan van het standaardproduct gas voor één jaar met vaste prijs aan de hand van het G1 tarief van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers. De wetgever heeft hiermee beoogd een zo goed mogelijke weerspiegeling van de werkelijke gasprijzen in een jaar te borgen en daarmee het NMDA-principe te verankeren in de leveringstarieven.²⁷
27. In november 2024 heeft de ACM de tarieven van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers opgevraagd en ontvangen. Deze tarieven golden op 21 november 2024 voor zowel het gebruiksaafhankelijke als het gebruiksonafhankelijke deel van de gasprijs voor het

²² Ingevolge artikel 5, tweede lid, onderdeel a, van de Warmtewet. Het NMDA-principe wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het bestreden besluit.

²³ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

²⁴ Zoals bedoeld in afdeling 3.2 van de Awb.

²⁵ Zie randnummer 177 tot en met 185 van het bestreden besluit. Het betreft de maximum leveringstarieven voor een individuele aansluiting met een vermogen tot en met 100 kW. De berekeningsmethode volgt uit artikel 3, eerste lid, van het Warmtebesluit. ²⁶ Randnummers 192 tot en met 202 van het bestreden besluit. De berekeningsmethode volgt uit artikel 4, eerste lid, van het Warmtebesluit.

²⁷ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

standaardproduct. Het ging daarbij om overeenkomsten met een vaste prijs voor een periode van één jaar, die ingaan per januari 2025.²⁸

28. Zoals hierboven uitgelegd, is het niet mogelijk om – zoals de Beweging voorstelt – uit te gaan van een gemiddelde gasprijs over het jaar, gebaseerd op prijzen van verschillende momenten, of van de maandelijkse gasprijzen uit 2024.²⁹ Op grond van een wijziging in het Warmtebesluit die per 1 januari 2026 in werking zal treden³⁰ zal in het Tarievenbesluit warmte 2026 wel worden uitgegaan van verschillende peilmomenten.³¹ Maar deze wijziging heeft geen invloed op het bestreden besluit. Ook andere soorten energiecontracten, zoals variabele of dynamische contracten, kunnen niet worden meegenomen, omdat dat niet past binnen de regels van artikel 3 en 4 van het Warmtebesluit.
29. Meer specifiek wijst de ACM erop dat de berekening van de Beweging in randnummer 3 van het bezwaarschrift afwijkt van de methode die de ACM volgens de wet- en regelgeving moet gebruiken en ook heeft toegepast. De Beweging baseert haar berekening op jaarcontracten van slechts enkele gasleveranciers en niet, zoals voorgeschreven, van de tien grootste aanbieders. Daarbij komt dat de Beweging de gasprijs die de ACM hanteert, overschat omdat zij klaarblijkelijk een andere omrekenfactor hanteert van gas (in kubieke meters, m³) naar warmte (in gig joules, GJ).³²

3.3. Kortingen en bonussen

30. De Beweging heeft ook kortingen en bonussen meegenomen in haar berekening. De manier waarop de maximumtarieven wettelijk moeten worden vastgesteld, biedt geen ruimte om kortingen of bonussen mee te nemen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt namelijk dat het niet wenselijk is om kortingen die alleen voor bepaalde groepen verbruikers gelden te betrekken bij de berekening van een algemeen maximumtarief.³³ Daaronder vallen bijvoorbeeld kortingen die energieleveranciers geven bij het overstappen van leverancier of bij het afsluiten van een nieuwe energieovereenkomst. Dit zijn commerciële prikkels die niet representatief zijn voor de reguliere prijsstelling waarop het maximumtarief gebaseerd moet worden. Kortingen of bonussen voor individuele klanten passen dus niet bij het doel van artikel 5 van de Warmtewet, dat juist gaat over het vaststellen van een algemeen geldende maximumprijs.

3.4. Energiebelasting en onderscheid tussen warmteleveranciers

31. Volgens de Beweging is het vreemd dat de energiebelasting wordt meegenomen in de vergelijking met gasprijzen. Stadsverwarming is een duurzame vorm van energie en zou daarom buiten deze belasting moeten vallen.
32. Het is niet aan de ACM om te besluiten of stadsverwarming onder de energiebelasting moet vallen. Dit is vastgelegd in de wet³⁴ en valt buiten de bevoegdheid van de ACM. Anders dan de Beweging lijkt te stellen, klopt het niet dat het kabinet voor 2025 een verhoging van de energiebelasting heeft

²⁸ Zie voor de toelichting randnummer 179 van het bestreden besluit.

²⁹ Zie de tabel onder randnummer 4 van het bezwaarschrift van 12 januari 2025 en onder randnummer 4 van het aanvullende bezwaarschrift van 18 februari 2025.

³⁰ Art. I onder C Besluit van 13 december 2024, houdende wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering, (Stb. 2024 412) in combinatie met Besluit van 13 december 2024 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel IIA van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het Besluit van 13 december 2024, houdende wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering (Stb. 2024, 413)

³¹ Te weten in september, oktober en november.

³² De omrekenfactor staat in art. 4, eerste lid van het Warmtebesluit in samenhang met art. 3 van de Warmteregeling. De ACM mag hiervan niet afwijken. Anders dan de Beweging stelt, gebruikt de ACM niet een prijs van 1,39 euro/GJ, maar een prijs van 1,34 euro/GJ. De gemiddelde gasprijs, inclusief energiebelasting, heeft de ACM vastgesteld op 1,1076 EUR/GJ. Dit getal is exclusief BTW, terwijl de Beweging is uitgegaan van een prijs inclusief BTW. Om de vergelijking recht te trekken moet dus 21% BTW worden opgeteld bij de gemiddelde gasprijs: $1,1076 * 1,21 = 1,3402$, dus 1,34 euro per m³.

³³ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

³⁴ Zie art. 4, eerste lid, onder c. van het Warmtebesluit

doorgevoerd. De genoemde belastingverhoging is niet van toepassing op de tarieven voor 2025 en heeft dus geen invloed gehad op het vastgestelde maximum leveringstarief.³⁵

33. Tot slot stelt de Beweging zich op het standpunt dat bij het vaststellen van maximumtarieven een onderscheid moet worden gemaakt tussen warmteleveranciers die grotendeels op gas zijn aangewezen en warmteleveranciers die beperkt gebruik maken van gas. De ACM volgt dit standpunt niet. Bij het vaststellen van het maximum leveringstarief kan geen onderscheid worden gemaakt op grond van de gebruikte bron. Dit volgt uit de systematiek van de Warmtewet, het Warmtebesluit en de Warmteregeling.³⁶

3.5. Bijkomende kosten

34. Volgens de Beweging dient het gebruiksonafhankelijk deel van het leveringstarief te worden bijgesteld tot een maximumbedrag van € 502,-. De ACM zal deze bezwaren hieronder puntsgewijs behandelen.

4.1.1. Kapitaalskosten Cv-ketel

35. De Beweging stelt dat de ACM een fout maakt in de berekening van de kapitaalkosten van de cv-ketel, doordat de ACM elk jaar uitgaat van een nieuwe aanschaf terwijl voor de cv-ketel een afschrijvingstermijn van 15 jaar aangehouden wordt. Vanwege de gemiddelde levensduur van 15 jaar, zou steeds 1/15^e van een jaar genomen moeten worden als voortschrijdend gemiddelde.
36. Voor het berekenen van het gebruiksonafhankelijk deel van het leveringstarief wordt gekeken naar het verschil in gebruikskosten. Een onderdeel hiervan bestaat uit de door de ACM vast te stellen gemiddelde jaarlijkse kapitaalkosten van een cv-ketel.³⁷
37. Deze gemiddelde kosten voor aanschaf- en installatie van een cv-ketel worden, anders dan de Beweging stelt, niet berekend op basis van het meest recente jaar, maar op basis van gegevens van cv-ketels die zijn aangeschaft in de periode 2016 – 2023. De ACM bepaalt de jaarlijkse kapitaalkosten door de gemiddelde aanschaf- en installatiekosten te delen door een afschrijvingstermijn van 15 jaar.³⁸ De bezwaargrond van de Beweging houdt er geen rekening mee dat de ACM ook een vermogenskostenvergoeding dient op te nemen.³⁹ Daarmee komt de ACM uit op het bedrag van €130,66, exclusief btw.⁴⁰ Inclusief btw is dat €158,10, zoals genoemd in het bezwaarschrift van de Beweging.
38. De ACM heeft de kapitaalkosten van de cv-ketel daarmee op een juiste wijze ingevuld. Zij heeft daarbij zowel rekening gehouden met de verwachte levensduur van de cv-ketel als met de bijbehorende vermogenskosten. Deze bezwaargrond van de Beweging treft geen doel.

4.1.2. Onderhoudskosten Cv-ketel

39. De Beweging stelt dat zij onderhoudscontracten tegenkomt met lagere prijzen dan waar de ACM van uitgaat. De Beweging onderbouwt deze bevindingen met een eigen onderzoek.

³⁵ Zie Stb. 2024 412 pag. 4, de toelichting bij art. 4, eerste lid onder c Warmtebesluit: "Verhogingen van de energiebelasting worden vanaf 2025 niet meer verwerkt in de maximale tarieven voor warmte."

³⁶ Zie ook voetnoot 25 en 26.

³⁷ Zie art. 3, eerste lid, sub d van het Warmtebesluit jo. art. 2, eerste lid, sub a van de Warmteregeling.

³⁸ In de toelichting bij de Warmteregeling staat hierover dat de afschrijvingstermijn in de praktijk doorgaans 15 jaar is. De ACM neemt deze termijn over. Zie Staatcourant 2019, nr. 19827, pag. 9.

³⁹ Op grond van art. 2, eerste lid, onderdeel c van de Warmteregeling.

⁴⁰ De gedetailleerde berekening van deze kosten is terug te vinden in het document Berekening leverings- en huurtarieven warmte 2025: <https://www.acm.nl/system/files/documents/berekening-leverings-en-huurtarieven-warmte-2025.xlsx>

40. Met ingang van 1 januari 2025 is in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het Warmtebesluit geregeld dat de ACM voor de berekening van het verschil tussen de gebruikskosten uitgaat van de gemiddelde kosten van de (verschillende soorten) onderhoudscontracten voor een cv-ketel die in de markt worden aangeboden. In de Warmteregeling is de methode nader uitgewerkt waarmee de gemiddelde operationele kosten van een cv-ketel worden bepaald.⁴¹ Dit houdt in dat de gemiddelde kosten van all-in onderhoudscontracten en de gemiddelde kosten van alle overige onderhoudscontracten ieder voor 50% door de ACM worden meegeteld bij vaststelling van de gemiddelde operationele kosten voor een cv-ketel.
41. Om een objectief en representatief beeld van deze onderhoudskosten te verkrijgen, heeft de ACM onderzoeksbureau Panteia de opdracht gegeven om een onafhankelijk consumentenonderzoek uit te voeren.⁴² Voor dit onderzoek heeft Panteia 400 consumenten als steekproef gebruikt.⁴³ Dit onderzoek bracht de gemiddelde kosten in kaart van verschillende soorten onderhoudscontracten voor cv-ketels, waaronder zowel all-in servicecontracten als reguliere onderhoudscontracten. Het onderzoek is daarmee onafhankelijk en methodologisch verantwoord uitgevoerd.
42. De ACM concludeert dat het onderzoek van Panteia representatief is. Het biedt inzicht in de kapitaals- en operationele kosten van een cv-ketel. Daarom kan de ACM bij de berekening van het gebruikskostenverschil uitgaan van deze gegevens. Dat de Beweging goedkopere onderhoudscontracten heeft gevonden doet hier niet aan af. De bezwaargrond treft op dit punt dan ook geen doel.

4.1.3. Garantietermijn en onderhoudscontracten

43. De Beweging stelt dat de ACM ten onrechte geen rekening houdt met de wettelijke garantietermijn van cv-ketels. Onderhoudscontracten gaan vaak pas na twee jaar in, omdat tijdens de garantietermijn geen onderhoudskosten worden gemaakt. Daardoor zouden de gemiddelde onderhoudskosten, zoals berekend door de ACM, volgens de Beweging te hoog uitvallen. De ACM volgt deze redenering niet en licht dit hieronder toe.
44. De ACM is belast met een specifieke berekenmethode voor het vaststellen van de gemiddelde onderhoudskosten.⁴⁴ De berekeningswijze is wettelijk voorgeschreven en laat geen ruimte om onderhoudskosten in de eerste jaren buiten beschouwing te laten vanwege garantie.

4.1.4. Bijkomende kosten stadsverwarming

45. De Beweging stelt dat de ACM ten onrechte geen rekening houdt met bepaalde extra kosten die warmteafnemers maken bij het gebruik van stadsverwarming. Daarbij wordt onder meer gewezen op de aanschaf van een nieuwe, doorgaans duurdere thermostaat, en op het feit dat het elektriciteitsverbruik voor het koken van warmteafnemers gemiddeld hoger zou liggen dan dat van andere energiegebruikers. Volgens de Beweging zouden deze kosten moeten worden meegenomen in de berekening van de warmtetarieven.
46. De aangevoerde bezwaargrond vindt geen steun in de regelgeving. De berekening van gebruikskosten is vastgelegd in de Warmteregeling en het Warmtebesluit⁴⁵. De Warmteregeling

⁴¹ Artikel 2, tweede lid van de Warmteregeling.

⁴² De ACM gebruikt, naast het meest recente uitgevoerde onderzoek, ook de data van eerder uitgevoerde onderzoeken van Panteia. Zie voor het meest recente onderzoek: Inzicht in de kosten voor aanschaf en installatie nieuwe cv-combiketel, Panteia, [derde-panteia-rapport-2023-panteia-eindrapport-inzicht-in-de-kosten-voor-aanschaf-en-installatie-nieuwe-cv-combiketel.pdf](#).

⁴³ P. 5, Inzicht in de kosten voor aanschaf en installatie nieuwe cv-combiketel, Panteia, [derde-panteia-rapport-2023-panteia-eindrapport-inzicht-in-de-kosten-voor-aanschaf-en-installatie-nieuwe-cv-combiketel.pdf](#).

⁴⁴ Zie hierboven randnummer 42 en verder.

⁴⁵ Artikel 2, eerste lid, onder a Warmteregeling en artikel 3, eerste lid, onder a m.b.t. de gebruikskosten bij gas, Warmtebesluit; artikel 2, eerste lid, onder b Warmteregeling en artikel 3, eerste lid, onder a m.b.t. de gebruikskosten bij warmte, Warmtebesluit en artikel 2, eerste lid, onder c Warmteregeling.

bevat een limitatieve opsomming van de kostenfactoren waarmee rekening wordt gehouden. Deze regeling biedt geen ruimte om aanvullende kostenposten, zoals een duurdere thermostaat of mogelijk hoger elektriciteitsverbruik door het koken, hierin te betrekken.

47. De ACM merkt hierbij nog op dat de correctie voor elektrisch koken in 2019 uit het Warmtebesluit is gehaald. Dit is gedaan omdat Nederland sneller wil stoppen met aardgas, en elektrisch koken steeds meer de norm wordt. Daarom was er genoeg reden om dit onderdeel alvast aan te passen aan de toekomst.⁴⁶

3.6 Compensatie

48. De Beweging vraagt om compensatie voor te veel betaalde kosten in 2023 en 2024 door middel van gecorrigeerde tarieven voor 2025.
49. In 2023 week de ACM af van de normale rekenmethode uit het Warmtebesluit vanwege de sterk schommelende gasprijzen. Een standaardberekening was toen niet mogelijk. Daarom is gekozen voor de zogenoemde TTF-methode, waarbij de tarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde groothandelsprijs van gas op de Europese gasbeurs TTF. De Beweging heeft toen geen bezwaar gemaakt tegen dat besluit. Die tarieven kunnen in deze procedure dan ook niet tot een aanpassing leiden.
- In 2024 waren die bijzondere omstandigheden er niet meer. Daarom is het Warmtebesluit volledig gevolgd. De alternatieve berekening die de Beweging voorstelt, past niet binnen de regels waaraan de ACM zich moet houden. Ook is er geen wettelijke basis om het tarief te corrigeren in een volgend tariefbesluit. Deze bezwaargrond kan daarom niet slagen.

3.7 Zorgvuldigheid

4.1.5. Vertegenwoordiging van afnemers

50. De Beweging stelt dat de ACM een vertegenwoordiging van afnemers zou moeten instellen, die als overlegplatform kan adviseren over de leveringstarieven voor 2025 en toekomstige jaren. De huidige vertegenwoordiging zou volgens de Beweging onvoldoende zijn. Er zou door de ACM een klankbordgroep van afnemers moeten worden opgericht, die betrokken wordt bij het proces van het vaststellen van de warmtetarieven. Op deze manier zouden de belangen van afnemers beter worden meegenomen bij het bepalen van de maximumtarieven.
51. De ACM beoordeelt deze bezwaargrond op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel.⁴⁷ Dat betekent dat de ACM haar besluiten goed moet voorbereiden en rekening moet houden met alle betrokken belangen.
52. De ACM is het niet eens met de stelling van de Beweging dat de belangen van afnemers onvoldoende zijn meegenomen. Voor het besluit heeft de ACM actief informatie opgehaald bij verschillende partijen, zoals warmteleveranciers en verbruikersorganisaties. In die gesprekken is uitgebreid gesproken over de uitgangspunten, de manier van berekenen en de gevolgen van het tarievenbesluit. Zo heeft de ACM geprobeerd een goed beeld te krijgen van alle belangen. Deze werkwijze en de uitkomsten zijn in het bestreden besluit toegelicht.⁴⁸
- Als bepaalde belangen volgens de Beweging onvoldoende vertegenwoordigd zijn, merkt de ACM op dat het niet haar taak is om die vertegenwoordiging zelf te organiseren. Wel moet de ACM alle belangen afwegen en naar haar oordeel is dat hier op zorgvuldige wijze gebeurd.

⁴⁶ Staatscourant 2019 nr. 19827, pag. 9.

⁴⁷ Zoals vastgelegd in artikel 3:2 van de Awb.

⁴⁸ Document met kenmerk ACM/UIT/636899, randnummers 19-22.

4.1.6. Aanvullend onderzoek

53. De Beweging verzoekt de ACM om aanvullend onderzoek, omdat zij van mening is dat het bestreden besluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen. Het gevraagde onderzoek zou onder andere moeten gaan over afspraken tussen warmteleveranciers, inkoopprocedures, de impact van afnemend gasverbruik op stadsverwarming en mogelijke ongelijkheid tussen afnemers van stadsverwarming en gesubsidieerde gasgebruikers. De Beweging wil dat de ACM ook onderzoekt waarom warmteleveranciers hun tarieven extra verhogen en waarom bijna allemaal het maximumtarief gebruiken. Ook vraagt zij zich af of bestaande afnemers meebetalen aan de uitbreiding van het warmtenet.
54. De ACM ziet geen reden om het extra onderzoek te doen dat de Beweging vraagt, omdat dit buiten de reikwijdte van dit besluit valt. De ACM doet bij het vaststellen van de maximumtarieven geen onderzoek naar hoe bedrijven worden geleid, welke commerciële keuzes ze maken of waarin ze investeren. Daarom is er in deze bezwaarprocedure geen ruimte of reden voor het gevraagde onderzoek.

4. Besluit

55. De Autoriteit Consument en Markt verklaart de bezwaren ongegrond.

Den Haag, **17 juli 2025**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar 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.