



Besluit

Beslissing op Bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/596734
Zaaknummer : ACM/23/183351
Datum : **22 november 2023**

1. Inleiding

1. In dit besluit neemt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een beslissing op de bezwaren van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] tegen de weigering van 7 april 2023 om een besluit te nemen op het namens hen ingediende handhavingsverzoek.¹

2. Handhavingsverzoek en verloop van de procedure

2. Op 3 november 2022 heeft de ACM een handhavingsverzoek ontvangen gericht tegen Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (hierna: Eneco). Dit handhavingsverzoek is ingediend door de heer Van Oosten, werkzaam bij Bureau Rechtsbescherming, als gemachtigde van een tweetal afnemers van Eneco (hierna: verzoekers).
3. Het ingediende handhavingsverzoek ziet op een vermeende overtreding van artikel 12a, eerste tot en met vierde lid, van de Warmtewet. Eneco publiceert volgens verzoekers geen aparte boekhouding met betrekking tot de levering van warmte en koude. Evenmin publiceert Eneco volgens verzoekers een afzonderlijk jaarverslag en bestuursverslag met de in artikel 12a, derde lid, onder a en b, van de Warmtewet genoemde gegevens. Tot slot ontbreekt volgens verzoekers ook een afzonderlijke accountantsverklaring.
4. De ACM heeft Eneco de gelegenheid geboden om op het handhavingsverzoek van verzoekers te reageren. Eneco heeft aangegeven dat zij op grond van een 403-verklaring onderdeel is van Eneco N.V. Op grond van Boek 2, titel 9, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) mag daarom een geconsolideerde jaarrekening worden gepubliceerd. De afzonderlijke financiële gegevens heeft zij op grond van artikel 8, tweede lid, van het Warmtebesluit ter inzage gelegd op haar hoofdkantoor. Eneco heeft aangegeven dat verzoekers per e-mailbericht kunnen verzoeken om inzage en dat zij bereid is eventuele vragen te beantwoorden.²
5. De ACM heeft bij brief van 7 april 2023 geconcludeerd dat verzoekers niet kwalificeren als belanghebbende bij het verzoek om handhavend op te treden en om die reden ook geen sprake is van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om die

¹ Brief van de ACM van 7 april 2023 met kenmerk ACM/UIT/594168.

² Brief van Eneco van 19 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/742367, dossierstuk nummer 16.

reden heeft de ACM op 7 april 2023 per brief uiteengezet dat geen besluit kan worden genomen op het handhavingsverzoek.

6. Op 17 april 2023 hebben verzoekers aangegeven dat zij alsnog een besluit wensen te verkrijgen waartegen beroep kan worden ingesteld. De ACM heeft vervolgens op 25 april 2023 per e-mailbericht gereageerd en telefonisch contact opgenomen met de gemachtigde van verzoekers. Gemachtigde heeft namens verzoekers aangegeven op zoek te zijn naar een rechtsingang.
7. De ACM heeft naar aanleiding hiervan in overweging gegeven dat op grond van de Awb bezwaar kan worden ingediend tegen de weigering om een besluit te nemen. Het telefonische onderhoud is op 3 mei 2023 per brief bevestigd. Vervolgens heeft de gemachtigde van verzoekers op 10 mei 2023 aan de ACM laten weten bezwaar te maken tegen de reactie op het handhavingsverzoek.
8. De ACM heeft op 9 juni 2023 aan bezwaarmakers verzocht om hun bezwaar aan te vullen. Op 17 juli 2023 hebben bezwaarmakers van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Vervolgens heeft de ACM het aanvullende bezwaarschrift doorgezonden aan Eneco. Eneco heeft telefonisch aangegeven geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het indienen van een schriftelijke zienswijze en te persisteren bij hetgeen aangevoerd tegen het primaire handhavingsverzoek.
9. Op 28 augustus 2023 heeft vervolgens een hoorzitting plaatsgevonden waarbij beide partijen hun standpunten nader hebben toegelicht. Naar aanleiding van deze hoorzitting heeft de ACM op 4 september 2023 aan Eneco een aantal aanvullende vragen gesteld, waarop Eneco op 15 september 2023 heeft gereageerd. Zij heeft vervolgens aan verzoekers nog de mogelijkheid geboden om hier schriftelijk op te reageren. Verzoekers hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.
10. Omdat naar aanleiding van de hoorzitting en de beantwoording van de vragen nog niet duidelijk was welke gegevens Eneco voor een ieder ter inzage had liggen op grond van artikel 8, tweede lid, van het Warmtebesluit, heeft de ACM op 29 september 2023 een aantal gegevens gevorderd op grond van artikel 5:16 en artikel 5:17 van de Awb. Eneco heeft deze vervolgens op 11 oktober 2023 aan de ACM toegestuurd. Daarbij heeft zij tevens aangegeven dat zij voortaan een verslag online zal publiceren op haar website.

3. Gronden van bezwaar en standpunt Eneco

Bezwaargronden verzoekers

11. Verzoekers stellen dat de ACM hen ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt. Zij voeren aan dat de ACM niet had mogen volstaan met een reactie per brief maar een formeel besluit had moeten nemen. Omdat zij een ingebrekestelling hebben gestuurd en de ACM nog steeds geen formeel besluit op hun handhavingsverzoek heeft genomen, zou de ACM inmiddels de volledige dwangsom verbeurd zijn aan verzoekers.
12. Verzoekers wijzen erop dat de Warmtewet de bescherming van gebonden consumenten als doel heeft. In dat kader dienen verzoekers ook kennis te kunnen nemen van de boekhouding van Eneco. Verzoekers voeren verder aan dat zij om inzage in de accountantsverklaring hebben verzocht, omdat dat hen zou helpen inzicht te krijgen in de jaarverslagen en het bestuursverslag.
13. Het is volgens verzoekers niet voldoende dat Eneco heeft aangeboden om de gevraagde documenten op het hoofdkantoor in te zien. Indien nodig wensen verzoekers de documenten voor te kunnen leggen aan deskundigen. Verzoekers wijzen erop dat publicatie van de jaarstukken en andere stukken voor hen als middel dient om kennis hiervan te nemen. Bekendmaking door toezending per e-mailbericht zou voor hen ook volstaan.

14. Zij wijzen erop dat zij met hun primaire verzoek niet beoogd hebben dat bekendmaking per definitie dient te geschieden door publicatie. Terinzagelegging is volgens verzoekers echter niet voldoende en niet praktisch. Verzoekers zouden naar het kantoor van Eneco moeten afreizen om daar kopieën te maken, terwijl de informatie volgens hen digitaal is opgeslagen.
15. Verder wijzen verzoekers erop dat Eneco met vaste en variabele tarieven werkt. Verzoekers hebben belang bij inzage zodat zij kunnen voorspellen wat op korte termijn zal gebeuren met de prijs. Verder wensen zij ook inzicht in bijvoorbeeld informatie in gebruik van biomassa en restwarmte, onder meer om te beoordelen hoeveel subsidie Eneco hiervoor krijgt. Tot slot wijzen verzoekers erop dat hun belang mede gelegen is in de overweging om hun contract met Eneco op te zeggen, indien zij op termijn op een andere manier goedkoper en duurzamer aan energie kunnen komen.
16. In hun reactie op de beantwoording van de vragen door Eneco persisteren verzoekers bij hetgeen zij eerder hebben aangevoerd. Zij betwisten dat Eneco de gevraagde informatie voldoende bekendmaakt door stukken die zij naar de ACM toestuurt terinzage te leggen op haar kantoor. De publicatie van de warmtetarieven en duurzaamheidsvereisten is volgens verzoekers niet hetzelfde als een verantwoording van die tarieven en een toelichting met betrekking tot de vraag in welke mate aan de duurzaamheidsvereisten in de praktijk wordt voldaan.

Zienswijze Eneco

17. In reactie op het bezwaarschrift heeft Eneco aangegeven dat zij persisteert bij haar reactie op het primaire handhavingsverzoek. Zij is onderdeel van de Eneco N.V. en mag op grond van Boek 2, titel 9, van het BW volstaan met de publicatie van een geconsolideerde jaarrekening.
18. Op de hoorzitting heeft Eneco dit standpunt aangevuld en gesteld dat de verplichting tot terinzagelegging van artikel 8, tweede lid, van de Warmtewet slechts zou zien op de boekhoudingsverplichting, maar niet op de publicatieplicht van artikel 12a, tweede en derde lid, van de Warmtewet. Zij houdt een boekhouding bij voor de ACM. Zij wijst op een rendementsmonitor op basis waarvan zij gegevens aanlevert bij de ACM. Voorts wijst zij op een rendementstoets en de vaststelling van maximumtarieven door de ACM. Voor wat betreft de vragen die verzoekers stellen over duurzaamheid wijst Eneco op de duurzaamheidsrapportage die zij online publiceert.
19. In haar reactie op de aanvullende vragen van de ACM heeft Eneco verder aangevoerd dat zij om te voldoen aan de publicatieverplichtingen uit artikel 12a van de Warmtewet en artikel 7 en 8 van het Warmtebesluit een afzonderlijke jaarrekening opstelt en een zogenaamde "Opgave Warmtewet", waarin zij een toelichting van het management opneemt. Deze wordt jaarlijks verstuurd naar de ACM en ligt tevens terinzage op het hoofdkantoor van Eneco conform artikel 8, tweede lid, van het Warmtebesluit. Daarnaast geeft Eneco aan dat zij de warmtetarieven online publiceert, alsmede hoe zij aan de duurzaamheidsvereisten voldoet via de publicatie van het zogenaamde "Warmte-etiket".
20. Eneco stelt dat zij met deze openbaar gemaakte stukken voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Eneco geeft verder aan dat zij in het licht van de Regulatory Accounting Rules, de Beleidsregel van de ACM alsmede nieuwe op handen zijnde warmtewetgeving een en ander tegen het licht zal houden teneinde te voldoen aan toekomstige transparantie-eisen.

4. Beoordeling bezwaar

21. Zoals hiervoor in randnummer 3 aangegeven ziet het oorspronkelijk ingediende handhavingsverzoek op een vermeende overtreding van artikel 12a, eerste tot en met vierde lid, van de Warmtewet. Kort samengevat is Eneco volgens verzoekers in overtreding omdat zij als warmteleverancier geen afzonderlijke boekhouding zou voeren, geen afzonderlijk jaarverslag publiceert en een afzonderlijke accountantsverklaring ontbreekt.

Ontvankelijkheid

22. In bezwaar is verzocht om terug te komen op het oordeel dat de ACM in haar reactie van 7 april 2023 gegeven heeft over de belanghebbendheid van verzoekers. De ACM overweegt hierover als volgt.
23. Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Volgens vaste rechtspraak dient sprake te zijn van een objectief bepaalbaar, eigen (persoonlijk en individualiseerbaar) en voldoende actueel belang, dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken.
24. Om van een rechtstreeks belang te kunnen spreken moet volgens vaste rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) sprake zijn van een voldoende direct geraakt belang, in die zin dat er voldoende causaal verband moet zijn tussen de gevolgen van een gevraagd besluit en de gestelde belangen van betrokkene.³ Daarvan is in elk geval sprake indien de betrokkene door het besluit wordt geraakt in een recht of een rechtens beschermd belang.⁴ Voor het zijn van belanghebbende is in elk geval vereist dat het gestelde belang voldoende concreet, zeker en actueel is.⁵
25. Verzoekers zijn gebonden afnemers van Eneco. Hun verzoek heeft onder meer betrekking op de publicatie van de gegevens die ten grondslag liggen aan het tarief dat Eneco bij hen in rekening brengt. Verzoekers voeren daarbij aan dat hun belang mede is gelegen in het verkrijgen van inzicht in de cijfers en kostenposten die ten grondslag liggen aan dit tarief.
26. De ACM acht het van belang dat de wetgever bij de totstandkoming van de publicatieplicht op grond van artikel 12a van de Warmtewet het volgende heeft opgemerkt over de doelstelling (citaat):

“De in het jaarverslag op te nemen informatie heeft tot doel verbruikers in staat te stellen te beoordelen of de door de vergunninghouder in rekening gebrachte prijs voor levering van warmte voldoet aan de daaraan door de Warmtewet gestelde eisen. Teneinde de betrouwbaarheid van de in het jaarverslag opgenomen informatie te waarborgen dient het jaarverslag te zijn voorzien van een accountantsverklaring.”⁶
27. Het belang dat verzoekers hebben bij een correcte naleving van de publicatieplicht is financieel van aard, namelijk het kunnen beoordelen of de bij hen in rekening gebrachte prijs voldoet aan de in de Warmtewet gestelde eisen. De correcte naleving van de publicatieplicht en het verkrijgen van inzicht in de gegevens die de grondslag vormen voor het tarief houden daarmee verband met de eigen, persoonlijke financiële positie van verzoekers. In een dergelijk geval kan op grond van jurisprudentie een eigen, persoonlijk belang bij het gevraagde besluit worden aangenomen.⁷ Dat zij geraakt worden via hun contractuele relatie met Eneco kan hen daarbij niet worden tegengeworpen.⁸
28. Anders dan in de reactie van 7 april 2023 is overwogen, komt de ACM in bezwaar daarom tot de conclusie dat verzoekers een objectief bepaalbaar, actueel, eigen, persoonlijk en rechtstreeks bij het gevraagde besluit betrokken belang hebben. Daarbij acht de ACM het van betekenis dat het door

³ CBb, 16 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:296; CBb, 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:243.

⁴ CBb, 13 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:748; hierin wordt aangesloten bij de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven van 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.

⁵ Zie o.a. CBb, 19 november 2014, ECLI:NL:CBB:2014:452; CBb, 27 augustus 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX6534; CBb, 31 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:308

⁶ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 048, nr. 20, p. 18.

⁷ Zie o.a. CBb, 14 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1063, r.o. 6.3; Rechtbank Rotterdam, 29 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5696, r.o. 11;

⁸ Zie o.a. Conclusie van A-G Widdershoven, 7 november 2018. ECLI:NL:CRVB:2018:3474; CBb, 14 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1063, r.o. 6.4.2.

verzoekers gestelde belang – namelijk het verkrijgen van inzage en beoordelen van het in rekening gebrachte tarief – exact het doel is dat de wetgever met de introductie van de publicatieplicht in (de voorloper van) artikel 12a van de Warmtewet heeft beoogd.⁹ De ACM weegt verder mee dat de bescherming van kleinverbruikers tegen het in rekening brengen van te hoge tarieven door de monopolist zowel volgens de wetgever als het CBb een (centrale) doelstelling is in de Warmtewet.¹⁰

29. Verzoekers kwalificeren daarom als belanghebbende bij hun verzoek om handhavend op te treden en zijn ontvankelijk in hun bezwaar. In haar reactie van 7 april 2023 heeft de ACM ten onrechte geconstateerd dat het handhavingsverzoek niet kwalificeerde als aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Om die reden is het bezwaar van verzoekers gegrond. De ACM zal in het navolgende deel om die reden alsnog inhoudelijk beslissen op het verzoek om handhavend op te treden.

Beoordeling handhavingsverzoek

30. Het handhavingsverzoek heeft betrekking op artikel 12a van de Warmtewet en valt uiteen in een drietal onderdelen. Ten eerste zou Eneco artikel 12a, eerste lid, van de Warmtewet overtreden door geen afzonderlijke boekhouding te voeren met betrekking tot de levering van warmte. Ten tweede handelt Eneco volgens verzoekers in strijd met artikel 12a, tweede lid, van de Warmtewet door geen jaarrekening en bestuursverslag te publiceren. Tot slot handelt Eneco in strijd met artikel 12a, derde lid en vierde lid, van de Warmtewet doordat de aldaar genoemde informatie en bijbehorende accountantsinformatie zouden ontbreken.
31. De ACM komt tot de conclusie dat Eneco voldoet aan artikel 12a, eerste lid, van de Warmtewet doordat zij een afzonderlijke boekhouding voert. Voorts voldoet zij ook aan de verplichting van artikel 12a, tweede lid, van de Warmtewet. Op grond van de bepalingen van Boek 2, titel 9, van het BW is Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf zelf vrijgesteld van het publiceren van een afzonderlijke jaarrekening en bestuursverslag en maakt de moedermaatschappij Eneco N.V. een geconsolideerde jaarrekening en bestuursverslag op concernniveau openbaar. Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf legt conform artikel 8, tweede lid, van het Warmtebesluit haar afzonderlijke jaarcijfers ter inzage op haar kantoor. Op deze punten zal de ACM het handhavingsverzoek dan ook afwijzen.
32. De ACM komt echter tot de conclusie dat de informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet ontbreekt in een (geconsolideerd) bestuursverslag dat Eneco publiceert. Om die reden zal de ACM aan Eneco een bindende aanwijzing opleggen waarin zij Eneco verplicht om met ingang van dit boekjaar een bestuursverslag te publiceren waarin zij de informatie opneemt als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet en die informatie te voorzien van een accountantsverklaring als bedoeld in artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet.
33. In het navolgende deel zal de ACM het handhavingsverzoek per onderdeel afzonderlijk bespreken.

Klacht met betrekking tot voeren afzonderlijke boekhouding (art. 12a, eerste lid, Warmtewet)

34. In haar oorspronkelijke reactie van 7 april 2023 heeft de ACM reeds opgemerkt dat artikel 12a, eerste lid, van de Warmtewet ziet op het voeren van een afzonderlijke boekhouding, niet op het publiceren daarvan.¹¹ In weerwil van hetgeen verzoekers in hun bezwaarschrift lijken te betogen, verplicht deze bepaling op zichzelf Eneco niet tot het publiceren of anderszins openbaar maken van haar financiële gegevens. De wettekst, noch de wetsgeschiedenis bieden aanknopingspunten voor deze lezing.

⁹ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 048, nr. 20, p. 18.

¹⁰ Kamerstukken II, 2016/2017, 37 423, nr. 3, p. 4; CBb, 26 april 2022, ECLI:NL: CBB:2022:184, r.o. 6.5.2.

¹¹ Brief van de ACM van 7 april 2023 met kenmerk ACM/UIT/594168.

35. Uit de memorie van toelichting op (de voorloper van) artikel 12a, eerste lid, van de Warmtewet blijkt dat deze bepaling de vergunninghoudende warmteleveranciers verplicht tot het bijhouden van een afzonderlijke boekhouding met betrekking tot de levering van warmte.¹² De verplichting tot het voeren van een afzonderlijke boekhouding ziet derhalve enkel op het bijhouden van de financiële administratie van de betreffende onderneming, niet op de publicatie van deze gegevens.
36. Hoewel de geconsolideerde jaarrekening en het bestuursverslag op concernniveau alleen geaggregeerde gegevens bevatten, houdt Eneco voor warmte wel degelijk een afzonderlijke financiële administratie bij. Tijdens de hoorzitting heeft Eneco uiteengezet dat zij een afzonderlijke boekhouding bijhoudt en haar financiële administratie onder meer aan de ACM verstrekt voor de totstandkoming van de rendementsmonitor en de vaststelling van de maximumtarieven.¹³
37. Voorts heeft Eneco in reactie op het oorspronkelijke handhavingsverzoek al aangegeven dat de afzonderlijke jaarcijfers op haar kantoor ter inzage liggen en desgewenst op verzoek door bezwaarmakers kunnen worden ingezien.¹⁴ Zij heeft op verzoek van de ACM op 11 oktober 2023 ook haar jaarcijfers in deze procedure overgelegd. Mede op basis van de afzonderlijke financiële gegevens van de leveranciers stelt de ACM ook de maximumtarieven vast die zij bij eindgebruikers in rekening mogen brengen.¹⁵
38. Kortom, vast staat dat Eneco een afzonderlijke financiële administratie bijhoudt en daarmee een afzonderlijke boekhouding voert. Eneco handelt derhalve niet in strijd met artikel 12a, eerste lid, van de Warmtewet.
39. De ACM wijst het handhavingsverzoek van bezwaarmakers op dit punt dan ook af.

Klacht met betrekking tot publicatie bestuursverslag en jaarrekening (art. 12a, tweede lid, Warmtewet)

40. Het tweede deel van het handhavingsverzoek heeft betrekking op artikel 12a, tweede lid, van de Warmtewet. Op grond van deze bepaling is een vergunninghouder verplicht om een jaarrekening en bestuursverslag te publiceren overeenkomstig titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW). Indien er geen (afzonderlijke) publicatieplicht op grond van de wet bestaat, dient een leverancier op grond van artikel 8, tweede lid, van het Warmtebesluit voor een ieder een jaarrekening of daarmee overeenkomend financieel overzicht ter inzage te leggen op kantoor.
41. Eneco voldoet aan deze verplichtingen. Er bestaat daarom geen aanleiding om handhavend op te treden op dit punt. De ACM licht dit toe.
42. Artikel 12a, tweede lid, van de Warmtewet verplicht Eneco om een jaarrekening en bestuursverslag te publiceren conform Boek 2, Titel 9, van het BW. Uit deze titel van het BW volgt – kort samengevat – onder meer dat een rechtspersoon geen afzonderlijke jaarrekening hoeft in te richten indien een moedermaatschappij een zogenoemde 403-verklaring heeft afgegeven en een geconsolideerde jaarrekening en bestuursverslag publiceert.¹⁶
43. In casu maakt Eneco Warmte & Koude Levering B.V. als dochter deel uit van Eneco N.V., dat als moedermaatschappij een 403-verklaring heeft afgegeven voor Eneco Warmte & Koude Levering B.V.¹⁷ Eneco N.V. is op basis van artikel 2:405 en 2:406 van het BW verplicht om een

¹² Kamerstukken II 2002/03, 29 048, nr. 3, p. 12 en p. 29.

¹³ Verslag van hoorzitting met kenmerk ACM/UIT/604060, p. 3.

¹⁴ Brief van Eneco van 19 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/742367, dossierstuk nummer 16.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Besluit van de ACM van 9 december 2022 met kenmerk ACM/UIT/588405, Hoofdstuk 3.2.

¹⁶ Op grond van artikel 2:403 BW.

¹⁷ Zie o.a. N.V. Eneco - Financial Statements, *Consolidated financial statements for the 15-month period ended 31 March 2023*, p. 167 en p. 174. Te raadplegen op https://jaarverslag2022.eneco.nl/Eneco_Annual_Report_2022_Financial_Statements.pdf.

geconsolideerde jaarrekening op te stellen en een bestuursverslag openbaar te maken waaronder ook de activiteiten van haar dochterondernemingen vallen.

44. Conform deze wettelijke bepalingen publiceert Eneco N.V. jaarlijks een geconsolideerde jaarrekening en een bestuursverslag, waarin ook de resultaten van Eneco Warmte & Koude Levering B.V. zijn betrokken.¹⁸ De jaarrekening en het bestuursverslag zijn derhalve in lijn met de wettelijke eisen die in Boek 2, Titel 9, van het BW hieraan worden gesteld. Eneco Warmte & Koude Levering B.V. is op grond van deze bepalingen niet verplicht om een afzonderlijke jaarrekening te publiceren.
45. In die gevallen waarin uit hoofde van de wet geen verplichting bestaat tot het openbaar maken van een jaarrekening, verplicht artikel 8, tweede lid, van het Warmtebesluit niettemin om de jaarrekening of een daarmee overeenkomend financieel overzicht voor een ieder ter inzage te leggen op het hoofdkantoor. Eneco heeft aangegeven dat zij conform deze bepaling op haar kantoor de jaarcijfers en een zogenoemde "Opgave Warmtewet" ter inzage heeft liggen. Bovendien heeft Eneco meermaals aan verzoekers aangegeven dat zij deze stukken desgewenst op verzoek kunnen inzien.
46. Eneco heeft op verzoek van de ACM op 11 oktober 2023 een overzicht met financiële gegevens toegestuurd dat zij op haar kantoor ter inzage heeft liggen. Dit overzicht bevat onder andere de gegevens als bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van het Warmtebesluit. Eneco heeft daarbij aangegeven dat zij naar aanleiding van deze procedure het overzicht tevens op haar website heeft gepubliceerd en dit voortaan elk jaar zal doen.¹⁹
47. De ACM concludeert daarom dat Eneco voldoet aan de vereisten uit artikel 12a, tweede lid, van de Warmtewet en artikel 8 van het Warmtebesluit doordat Eneco N.V. een geconsolideerde jaarrekening en bestuursverslag opstelt en Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. een afzonderlijke jaarrekening en toelichting daarop ter inzage heeft liggen op haar kantoor.
48. Ook op dit punt wijst de ACM daarom het handhavingsverzoek van bezwaarmakers af.

Klacht met betrekking tot informatie bestuursverslag en accountantsverklaring (art. 12a, derde lid en vierde lid, Warmtewet)

49. Het derde deel van het handhavingsverzoek van bezwaarmakers ziet op artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet. Op grond van deze bepaling dient het bestuursverslag als bedoeld in het tweede lid tevens op een betrouwbare en inzichtelijke wijze vorm gegeven informatie te bevatten over de bij verbruikers in rekening gebrachte prijs, de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte, en de duurzaamheid van de geleverde warmte. Op grond van artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet, dient deze informatie bovendien voorzien te zijn van een accountantsverklaring.
50. Op basis van het door Eneco N.V. gepubliceerde geconsolideerde bestuursverslag, hetgeen door partijen in deze procedure is aangevoerd en de door Eneco aangeleverde informatie stelt de ACM vast dat de informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet, ontbreekt in het bestuursverslag. Dientengevolge handelt Eneco in strijd met artikel 12a, derde en vierde lid, van de Warmtewet. De ACM licht dit toe.
51. Artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet bevat een duidelijke beschrijving van hetgeen het bestuursverslag bedoeld in het tweede lid tevens dient te bevatten. Uit de formulering van deze bepaling blijkt dat het gepubliceerde bestuursverslag naast het voldoen aan de vereisten op grond van Boek 2, Titel 9 van het BW, dus ook de informatie genoemd in het derde lid dient te bevatten. Daarbij maakt het dus niet uit of een leverancier op grond van Boek 2, Titel 9, van het BW zelf is

¹⁸ <https://www.eneco.nl/over-ons/nieuws-en-cijfers/financien/verslagen/>; <https://jaarverslag2022.eneco.nl/>; <https://jaarverslag2022.eneco.nl/#downloads>.

¹⁹ <https://www.eneco.nl/over-ons/nieuws-en-cijfers/energiecijfers>.

vrijgesteld van het publiceren van een bestuursverslag en kan volstaan met een geconsolideerde jaarrekening en bestuursverslag die door de moederonderneming op concernniveau wordt gepubliceerd.

52. Dat geldt ook voor de eisen uit artikel 7, eerste en tweede lid, van de het Warmtebesluit. Deze bepaling vormt een nadere uitwerking van artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet en schrijft voor welke informatie het bestuursverslag bedoeld in het tweede lid van artikel 12a van de Warmtewet in ieder geval dient te bevatten. Het tweede lid van artikel 7 Warmtebesluit, dat voorschrijft welke duurzaamheidsinformatie het bestuursverslag moet bevatten, is nader uitgewerkt in artikel 7a van de Warmteregeling.
53. De verplichting tot het opnemen van de in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet, artikel 7 van het Warmtebesluit en 7a van de Warmteregeling genoemde informatie geldt dus ook in die gevallen waarin een leverancier geen zelfstandige verplichting heeft tot het publiceren van een bestuursverslag en op grond van Boek 2, Titel 9, van het BW een geconsolideerde jaarrekening en bestuursverslag op concernniveau door de moedermaatschappij wordt gepubliceerd. Indien dit niet het geval zou zijn, zou Eneco zich door middel van een 403-verklaring kunnen onttrekken aan de verplichting tot het openbaar maken van informatie zoals voorgeschreven in artikel 12a van de Warmtewet en artikel 7 van het Warmtebesluit. Dit zou haaks staan op het doel van de publicatieplicht, waarmee juist (mede) transparantie voor verbruikers is beoogd.²⁰
54. Een en ander brengt met zich dat ook het (geconsolideerde) bestuursverslag van Eneco informatie dient te bevatten over de bij verbruikers in rekening gebrachte prijs, de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van de warmte en de duurzaamheid van de geleverde warmte. Meer specifiek dient daarbij de informatie te zijn opgenomen die is genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling.
55. De ACM stelt vast dat de informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet niet is opgenomen in het geconsolideerde bestuursverslag dat Eneco N.V. jaarlijks op concernniveau publiceert. Dit bestuursverslag bevat op diverse plekken in grote lijnen wel informatie over bijvoorbeeld de CO²-uitstoot per geleverde warmte²¹ en de totale productiecapaciteit warmte uitgesplitst naar energiebron.²² De uitgebreidere Engelstalige versie van het bestuursverslag bevat bovendien ook globale informatie over de opbrengsten uit warmte voor het concern.²³
56. De specifiek voorgeschreven informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet, ontbreekt echter. Het gepubliceerde bestuursverslag bevat geen informatie over de bij verbruikers in rekening gebrachte prijs, geen weergave van de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte, en geen informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Voorts ontbreekt in het bestuursverslag ook de meer specifieke informatie als bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van het Warmtebesluit over het aantal aansluitingen, het aantal geleverde gigajoules, de naar vaste en variabele kosten gesplitste inkoopkosten, het geïnvesteerde vermogen, de naar tariefcomponenten gesplitste opbrengsten, de afschrijvingslasten, de onderhoudslasten en het resultaat. Daarnaast ontbreekt in het bestuursverslag ook een beschrijving van het warmtenet, informatie over de energieprestatie en informatie over de energiebalans als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling.
57. Daarbij zij wel opgemerkt dat een groot deel van de voorgeschreven informatie op andere wijze eenvoudig (openbaar) vindbaar is. Zo publiceert Eneco N.V. jaarlijks een tarievenblad waarin de bij gebruikers in rekening te brengen prijs is vermeld.²⁴ Daarnaast is ook informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte per omschreven warmtenet eenvoudig online vindbaar op

²⁰ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 048, nr. 20, p. 18.

²¹ N.V. Eneco, *Jaarverslag 2022*, p. 6, gepubliceerd op: <https://jaarverslag2022.eneco.nl/>

²² N.V. Eneco, *Jaarverslag 2022*, p. 24, gepubliceerd op: <https://jaarverslag2022.eneco.nl/>.

²³ N.V. Eneco, *Eneco Annual Report 2022*, p. 148, gepubliceerd op: <https://yearreport2022.eneco.com/>.

²⁴ Tarievenblad Warmte Eneco, gepubliceerd op: <https://www.eneco.nl/duurzame-energie/warmte-koeling/tarieven/2023/>.

de website van Eneco in het door haar gepubliceerde Warmte-Etiket.²⁵ Tot slot heeft Eneco aangegeven dat zij met de zogenoemde Opgave Warmtewet op haar hoofdvestiging een overzicht ter inzage heeft liggen waarin de informatie is opgenomen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Warmtebesluit.

58. De wetgever heeft echter aangegeven dat bij lagere regelgeving – in casu dus artikel 7 van het Warmtebesluit – nadere regels kunnen worden gesteld aan het bestuursverslag, met als doel te komen tot een eenduidige en eenvoudig te vergelijken manier van rapporteren door leveranciers.²⁶ Hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever duidelijk voor ogen had dat niet volstaan kan worden met een andere manier van openbaarmaking van deze informatie dan opnemings in het bestuursverslag. Dat blijkt ook uit artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet, waaruit volgt dat de in het bestuursverslag opgenomen informatie over de tarieven, kosten en opbrengsten dient te worden voorzien van een accountantsverklaring. In de toelichting op de voorloper van deze bepaling heeft de wetgever opgemerkt dat deze verplichting tot doel heeft om de betrouwbaarheid van de informatie over de in rekening gebrachte prijs en integrale kosten en opbrengsten te borgen.²⁷
59. Nu de hiervoor omschreven informatie ontbreekt in het bestuursverslag dat Eneco heeft gepubliceerd, stelt de ACM vast dat dit bestuursverslag niet voldoet aan de eisen die de Warmtewet en het Warmtebesluit hieraan stellen. Door na te laten de hiervoor omschreven informatie op te nemen in haar bestuursverslag, handelt Eneco op dit punt in strijd met artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet, artikel 7, eerste en tweede lid, van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling. Daarmee ontbreekt ook de accountantsverklaring die is vereist voor de informatie die op grond van artikel 12a, derde lid, aanhef en onder a en b, van de Warmtewet in het bestuursverslag dient te worden opgenomen. Eneco heeft op dit punt derhalve ook in strijd met artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet gehandeld.
60. De ACM ziet daarom aanleiding om, ter bevordering van de naleving van de wettelijke voorschriften van de Warmtewet, aan Eneco een bindende aanwijzing op te leggen. De bevoegdheid om een bindende aanwijzing op te leggen bij een overtreding van de Warmtewet is aan de ACM gegeven in artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
61. De ACM merkt hierbij echter op dat Eneco op 11 oktober 2023 een “*Verslag kosten en rendement Eneco Warmte en Koude leveringsbedrijf B.V. 2021*” heeft toegestuurd, met daarin de informatie zoals bedoeld in artikel 7 Warmtebesluit. Zij heeft dit verslag tevens gepubliceerd op haar website en in haar begeleidende brief aan ACM aangegeven dat zij de gegevens in dit verslag voortaan jaarlijks zal publiceren.²⁸ De ACM is van oordeel dat een dergelijke publicatie kan worden beschouwd als de publicatie van een apart bestuursverslag met de informatie die op grond van 12a, derde lid Warmtewet en artikel 7 Warmtebesluit daarin moet worden opgenomen, en dat Eneco hiermee evengoed voorziet in de transparantie die de wetgever voor ogen heeft.
62. De ACM zal daarom niet van Eneco verlangen dat deze informatie in het geconsolideerde bestuursverslag wordt opgenomen. Wel is van belang dat het apart gepubliceerde bestuursverslag gelijktijdig met het geconsolideerde bestuursverslag wordt gepubliceerd, op dezelfde wijze te vinden en te raadplegen is als het geconsolideerde bestuursverslag én is voorzien van een accountantsverklaring, zoals vereist door artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet. De bindende aanwijzing laat daarom ruimte voor een apart gepubliceerd bestuursverslag, dat geen onderdeel is van het geconsolideerde bestuursverslag.
63. Daarnaast constateert de ACM dat het “*Verslag kosten en rendement Eneco Warmte en Koude leveringsbedrijf B.V. 2021*” op drie punten nog niet de vereiste informatie bevat. Ten eerste bevat dit

²⁵ Warmte-etiket Eneco, gepubliceerd op: <https://www.eneco.nl/warmte-etiket/>.

²⁶ Kamerstukken II, 2016/2017, 34 723, nr. 3, p. 34 en 37.

²⁷ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 048, nr. 20, p. 18.

²⁸ Eneco, *Verslag kosten en rendement Eneco Warmte en Koude leveringsbedrijf B.V. 2021*, gepubliceerd op <https://www.eneco.nl/over-ons/nieuws-en-cijfers/energiecijfers/>.

verslag niet de aan verbruikers in rekening gebrachte prijs, zoals voorgeschreven door artikel 12a, derde lid, onder a, van de Warmtewet. Ten tweede constateert de ACM dat het in het toegestuurde verslag genoemde geïnvesteerd vermogen, het geïnvesteerd vermogen van de Eneco-groep betreft (dus geconsolideerd), terwijl Eneco hier op grond van artikel 7, eerste lid, onder d van het Warmtebesluit uitsluitend het door vergunninghouder Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. geïnvesteerde vermogen dient te vermelden. Artikel 7, eerste lid, onder d, van het Warmtebesluit geeft immers nadere uitwerking aan artikel 12a Warmtewet, dat transparantie beoogt te bewerkstelligen over onder meer financiële gegevens van de vergunninghouder. Ten derde bevat het toegestuurde verslag niet zelf de duurzaamheidsinformatie bedoeld in artikel 7, tweede lid van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling.

64. Het toegestuurde verslag verwijst voor deze duurzaamheidsgegevens naar het door Eneco gepubliceerde "Eneco Warmte-etiket 2021". Dit etiket geeft echter niet de informatie per warmtenet, maar geaggregeerd over alle warmtenetten van Eneco. Informatie over de afzonderlijke warmtenetten is wel te vinden in het "Overzicht warmtenetten 2021" dat Eneco tezamen met het Warmte-etiket heeft gepubliceerd, maar daarin zijn bijvoorbeeld geen gegevens vermeld over het type aansluitingen per net, de mate waarin het warmtenet voldoet aan de definitie voor efficiënte stadsverwarming en -koeling volgend uit artikel 2, lid 41, van Richtlijn 2012/27/EU en evenmin gegevens over de omvang van de warmteproductie en de warmtelevering en de omvang van de fossiele energie, hernieuwbare energie, restwarmte en hulpenergie die Eneco daarvoor inzet, zoals bedoeld in artikel 7a, derde lid, van de Warmteregeling.
65. De ACM draagt Eneco met de bindende aanwijzing op om het door haar te publiceren verslag ook op deze punten in lijn te brengen met de Warmtewet en het Warmtebesluit.

Bindende aanwijzing

66. Al het hiervoor overwogene in onderlinge samenhang bezien, acht de ACM het passend om aan Eneco een bindende aanwijzing op te leggen als bedoeld in artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument & Markt.
67. De ACM hecht daarbij belang aan het feit dat Eneco in haar reactie van 15 september 2023 heeft aangegeven bereid te zijn een en ander in de toekomst tegen het licht te houden teneinde te voldoen aan transparantie-eisen. Bovendien is een deel van de informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet en artikel 7 van het Warmtebesluit vrij eenvoudig online vindbaar. Verder blijkt uit de reactie van Eneco van 11 oktober 2023 dat een overzicht met de informatie als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Warmtewet, ter inzage lag op haar kantoor.
68. Uit hetgeen Eneco in haar reactie en op de hoorzitting naar voren heeft gebracht leidt de ACM af dat Eneco hiermee heeft beoogd te voldoen aan de transparantie-eisen. Verder stelt de ACM vast dat een groot deel van de informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet en artikel 7 van het Warmtebesluit al beschikbaar is. Daarmee is deze informatie eenvoudig op te nemen in een toekomstig bestuursverslag. De ACM acht een zwaardere herstelsanctie zoals bijvoorbeeld een last onder dwangsom daarom nu niet aan de orde.
69. Gelet op de overwegingen in randnummer 49 en verder legt de ACM op grond van artikel 12j van de Instellingswet aan Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. een bindende aanwijzing op. Zij draagt Eneco op om vanaf het lopende boekjaar zorg ervoor te dragen dat het te publiceren bestuursverslag de informatie bevat als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet, artikel 7, eerste en tweede lid, van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling. Daarbij dient de informatie bedoeld in artikel 12a, derde lid, onder a en van de Warmtewet en artikel 7, eerste lid, van het Warmtebesluit te zijn voorzien van een accountantsverklaring, teneinde te voldoen aan artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet.

70. Meer specifiek betekent dit dat Eneco ervoor dient te zorgen dat eerstvolgende bestuursverslag conform artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet informatie bevat over de bij verbruikers in rekening gebrachte prijs, integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte en de duurzaamheid van de geleverde warmte. Voorts dient het bestuursverslag voortaan de informatie te bevatten zoals omschreven in artikel 7, eerste en tweede lid, van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling.
71. Dat betekent dat het bestuursverslag, voor zover nu nog niet daarin opgenomen, voortaan informatie dient te bevatten over:
- het aantal aansluitingen op de warmenetten,
 - het aantal geleverde gigajoules,
 - de naar vaste kosten en variabele kosten gesplitste inkoopkosten per gigajoule,
 - het geïnvesteerd vermogen (niet geconsolideerd),
 - de naar tariefcomponenten gesplitste opbrengsten
 - de afschrijvingslasten
 - de onderhoudslasten,
 - het resultaat.
72. Voorts dient het bestuursverslag, voor zover nu nog niet daarin opgenomen, voortaan een beschrijving van het warmtenet te bevatten, informatie over de energiebalans en informatie over de energieprestatie en de CO₂-prestaties van de gedurende het jaar geleverde warmte. Meer specifiek betekent dit dat het bestuursverslag voor ieder warmtenet informatie moet bevatten over ten minste:
- de gebiedsafbakening voor het warmtenet;
 - het aantal en type warmtebronnen waarmee het warmtenet wordt gevoed;
 - het aantal en type verbruikers aangesloten op het warmtenet;
 - de CO₂ emissie in kg per eenheid geleverde warmte in GJ;
 - de primaire fossiele energie-inzet per eenheid geleverde warmte;
 - het aandeel hernieuwbare warmte in de geleverde warmte;
 - de mate waarin het warmtenet voldoet aan de definitie voor efficiënte stadsverwarming en -koeling volgend uit artikel 2, lid 41, van Richtlijn 2012/27/EU;
 - de omvang van de primaire fossiele energie die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - de omvang van de hernieuwbare energie die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - de omvang van de restwarmte die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - de omvang van de hulpenergie die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - de omvang van de warmteproductie;
 - de omvang van de warmtelevering, en
 - de omvang van het warmteverlies.

Afwijzing gevorderde dwangsommen

73. Tot slot dient de ACM nog een oordeel te geven over de door verzoekers gevorderde maximale dwangsom. Tijdens de hoorzitting hebben verzoekers aangevoerd dat inmiddels een maximale dwangsom verbeurd zou zijn, omdat de ACM nooit een formeel besluit zou hebben genomen op het oorspronkelijk ingediende handhavingsverzoek en zij de ACM in gebreke hebben gesteld.
74. De ACM wijst dit verzoek af. Op 7 april 2023 heeft de ACM per brief op het handhavingsverzoek van verzoekers gereageerd. Zij heeft hierin te kennen gegeven dat verzoekers volgens haar niet kwalificeren als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Op grond van de Awb en

vaste jurisprudentie volgt dat een verzoek om een beschikking te nemen niet als aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb kwalificeert, indien dit verzoek door een niet-belanghebbende wordt gedaan.²⁹ Om die reden heeft de ACM op 7 april 2023 schriftelijk aangegeven dat zij naar aanleiding van het handhavingsverzoek geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb kan nemen.

75. Verzoekers hebben hiermee een reactie gekregen op hun handhavingsverzoek, namelijk de schriftelijke weigering om een besluit te nemen. Op grond van artikel 6:2, aanhef en onder a, wordt deze weigering voor de toepassing van wettelijke voorschriften omtrent bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit. Uit vaste jurisprudentie volgt dat een dergelijke weigering ook voor de toepassing van de dwangsbepalingen in artikel 4:17 en verder van de Awb gelijk wordt gesteld met een beschikking op aanvraag.³⁰ Een dwangsom strekt er immers toe dat het bestuursorgaan tijdig handelt naar aanleiding van een aanvraag, en een schriftelijke weigering om een besluit te nemen is een handeling naar aanleiding van een aanvraag.³¹
76. Op 7 april 2023 heeft de ACM schriftelijk gereageerd op het handhavingsverzoek en geweigerd een besluit te nemen. Deze reactie is gelet op bovenstaande voor de wettelijke voorschriften omtrent bezwaar en beroep en voor de toepassing van artikel 4:17 van de Awb gelijk te stellen met een besluit op aanvraag. Verzoekers hebben eerst na ontvangst van de reactie van de ACM, op 17 april 2023, een ingebrekestelling verstuurd. De ACM had toen echter al gereageerd op het verzoek. Zij was daarom niet in gebreke om tijdig te besluiten en is geen dwangsommen verschuldigd.
77. De ACM wijst de door verzoekers gevorderde dwangsommen dan ook af.

Proceskosten

78. Verzoekers hebben in hun aanvullend bezwaarschrift verzocht om een vergoeding van de gemaakte proceskosten. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten die een belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de behandeling van zijn bezwaar, op diens verzoek vergoed indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Die situatie doet zich hier voor. De ACM komt tot de conclusie dat verzoekers aanvankelijk ten onrechte niet als belanghebbende zijn aangemerkt en verklaart het bezwaar gegrond. Verzoekers komen daarom in aanmerking voor een proceskostenvergoeding.
79. Verzoekers hebben zich in deze bezwaarprocedure laten bijstaan door drs. C. van Oosten, werkzaam bij het Bureau Rechtsbescherming te Utrecht. Ten aanzien van de kosten van een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, bepaalt artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit proceskosten bestuursrecht dat het bedrag van de te vergoeden kosten wordt vastgesteld overeenkomstig het in de bijlage van voornoemd besluit opgenomen tarief.
80. Op grond van artikel 3, eerste lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden voor de vaststelling van de kostenvergoeding voor rechtsbijstand samenhangende zaken beschouwd als één zaak. Van een samenhangende zaak is op grond van artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht onder meer sprake indien door één of meer belanghebbende gemaakte bezwaren gelijktijdig zijn behandeld en de rechtsbijstand is verleend door dezelfde persoon. Die situatie doet zich hier voor. Namens verzoekers is ook gezamenlijk één bezwaarschrift ingediend.
81. De ACM ziet aanleiding om tot een kostenvergoeding over te gaan. Deze kostenvergoeding bedraagt ingevolge de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht EUR 1.194,- (2 punten x EUR 597,-, waarvan 1 punt voor het indienen van een bezwaarschrift en 1 punt voor het bijwonen van een

²⁹ Zie onder meer ABRvS, 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1917, 3.2; ABRvS, 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3048.

³⁰ Zie onder meer ABRvS, 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3568, r.o. 18; CRvB, 2 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4941, r.o. 1.3 e.v.

³¹ CRvB, 2 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4941, r.o. 1.3

hoorzitting). De ACM is daarbij uitgegaan van een wegingsfactor 1 op grond van onderdeel C van de Bijlage bij het besluit proceskosten bestuursrecht.

82. Dit bedrag van EUR 1.194,- zal door de ACM worden uitbetaald op een door verzoekers aan te geven bankrekeningnummer.

5. Besluit

De Autoriteit Consument & Markt:

I. verklaart de bezwaren van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] tegen de weigering om een besluit te nemen op het door hen ingediende handhavingsverzoek met kenmerk ACM/UIT/594168, gegrond.

II. stelt vast dat Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. in strijd handelt met artikel 12a, derde en vierde lid, van de Warmtewet en artikel 7 van het Warmtebesluit.

III. legt wegens deze overtreding aan Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. op grond van artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument & Markt een bindende aanwijzing op, en bepaalt dat:

- a. Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. vanaf het lopende boekjaar zorg ervoor dient te dragen dat het bestuursverslag dat jaarlijks wordt gepubliceerd de informatie bevat als bedoeld in artikel 12a, derde lid, van de Warmtewet en artikel 7, eerste en tweede lid van het Warmtebesluit, zoals omschreven in randnummer 64 en verder van dit besluit.
- b. Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. de informatie als bedoeld in artikel 12a, derde lid, aanhef, onder a en b, van de Warmtewet dient te voorzien van een accountantsverklaring zoals bedoeld in artikel 12a, vierde lid, van de Warmtewet.
- c. Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. de ACM binnen 4 weken na publicatie van het bestuursverslag bedoeld in III onder a, de ACM hierover informeert.

IV. wijst het handhavingsverzoek van verzoekers voor het overige af.

V. wijst de door verzoekers gevorderde dwangsommen af.

VI. wijst het verzoek tot toekenning van een kostenvergoeding toe.

VII. kent aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] een kostenvergoeding toe van EUR 1.194,-, en bepaalt dat dit bedrag zal worden uitbetaald op het door verzoekers aan te geven bankrekeningnummer.

Den Haag, **22 november 2023**

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

M.R. Leijten
Bestuurslid

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam . 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.

Bijlage 1 Juridisch Kader

Warmtewet

Geldend van 1-10-2022 tot en met heden

Artikel 12a

1. De vergunninghouder voert een afzonderlijke boekhouding met betrekking tot de levering van warmte en, indien van toepassing, voor de levering van koude.
2. De vergunninghouder publiceert een jaarrekening en een bestuursverslag overeenkomstig titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Het bestuursverslag, bedoeld in het tweede lid, bevat tevens betrouwbare en op een inzichtelijke wijze vorm gegeven informatie over:
 - a. de door de vergunninghouder bij verbruikers in rekening gebrachte prijs;
 - b. de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte, en
 - c. de duurzaamheid van de geleverde warmte.
4. De in het bestuursverslag opgenomen informatie als bedoeld in het derde lid, onderdeel a en b, is voorzien van een accountantsverklaring.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste, tweede en derde lid en artikel 2, zesde lid.

Warmtebesluit

Geldend van 25-10-2020 tot en met heden

Artikel 7

1. Het bestuursverslag, bedoeld in artikel 12a, tweede lid, van de wet, bevat in ieder geval:
 - a. het aantal aansluitingen op de warmtenetten van de vergunninghouder,
 - b. het aantal geleverde gigajoules,
 - c. de naar vaste kosten en variabele kosten gesplitste inkoopkosten per gigajoule,
 - d. het geïnvesteerd vermogen,
 - e. de naar tariefcomponenten gesplitste opbrengsten,
 - f. de afschrijvingslasten,
 - g. de onderhoudslasten, en
 - h. het resultaat.
2. De in het bestuursverslag opgenomen informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte, bedoeld in artikel 12a, derde lid, aanhef en onderdeel c, van de wet omvat voor ieder warmtenet ten minste:
 - a. een beschrijving van het warmtenet;
 - b. informatie over de energieprestatie en de CO₂-prestaties van de gedurende het jaar waarover verslag wordt gedaan geleverde warmte, en
 - c. informatie over de energiebalans.
3. Indien meerdere vergunninghouders gebruik maken van hetzelfde warmtenet rapporteert iedere vergunninghouder afzonderlijk over de duurzaamheid van het aandeel warmte dat voor zijn verbruikers via het warmtenet is getransporteerd.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. de beschrijving van het warmtenet;
 - b. de informatie over de energieprestatie en de CO₂-prestaties van de geleverde warmte over het verslagjaar;
 - c. de informatie over de energiebalans, en
 - d. het vaststellen van de informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte in het bestuursverslag.

Artikel 8

1. In de toelichting op de jaarrekening wordt iedere producent van warmte waarmee de leverancier een overeenkomst heeft gesloten, vermeld. Daarbij wordt tevens per bedrijf het aantal van die overeenkomsten gemeld.
2. Indien een leverancier niet reeds uit hoofde van een wettelijke verplichting zijn jaarrekening of een daarmee overeenkomend financieel overzicht openbaar maakt, legt hij die jaarrekening of dat overzicht voor een ieder ter inzage op het kantoor van zijn hoofdvestiging.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inrichting van de boekhouding, de jaarrekening en het bestuursverslag.

Warmteregeling

Geldend van 1 april 2023 tot en met heden

Artikel 7a

1. De beschrijving van het warmtenet, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van het besluit, omvat voor ieder warmtenet tenminste informatie over:
 - a. de gebiedsafbakening voor het warmtenet;
 - b. het aantal en type warmtebronnen waarmee het warmtenet wordt gevoed, en
 - c. het aantal en type verbruikers aangesloten op het warmtenet.
 2. De informatie over de energieprestatie en de CO₂-prestaties van de geleverde warmte over het verslagjaar, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel b, van het besluit, bevat tenminste informatie over:
 - a. de CO₂ emissie in kg per eenheid geleverde warmte in GJ;
 - b. de primaire fossiele energie-inzet per eenheid geleverde warmte;
 - c. het aandeel hernieuwbare warmte in de geleverde warmte, en
 - d. de mate waarin het warmtenet voldoet aan de definitie voor efficiënte stadsverwarming en -koeling volgend uit artikel 2, lid 41, van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315).
 3. De informatie over de energiebalans, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel c, van het besluit, bevat tenminste informatie over:
 - a. de omvang van de primaire fossiele energie die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - b. de omvang van de hernieuwbare energie die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - c. de omvang van de restwarmte die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;de omvang van de hulpenergie die wordt ingezet ten behoeve van de productie en levering van warmte;
 - d. de omvang van de warmteproductie;
 - e. de omvang van de warmtelevering, en
 - f. de omvang van het warmteverlies.
4. De informatie over de energieprestatie en de CO₂-prestaties van de geleverde warmte en de energiebalans wordt vastgesteld met gebruikmaking van een door de minister vastgesteld model.

Instellingswet Autoriteit Consument & Markt

Geldend van 1 mei 2022 tot en met heden

Artikel 12j

De Autoriteit Consument en Markt kan in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift met het toezicht op de naleving waarvan zij is belast, aan de overtreder een bindende aanwijzing