



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op het handhavingsverzoek jegens Vattenfall Warmte B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/648972
Zaaknummer : ACM/25/193887
Datum : 6 juni 2025

1. Inleiding

- 1 [Vertrouwelijk] (hierna: verzoeker) heeft op 14 januari 2025 een handhavingsverzoek ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) jegens Vattenfall Warmte B.V. (hierna: Vattenfall).¹ Het verzoek om handhaving is op 27 januari 2025 door de verzoeker nader geduid tijdens een telefoongesprek met de ACM.²
- 2 Verzoeker is een huiseigenaar in de wijk Schuytgraaf in Arnhem met een aansluiting op het warmtenet van Vattenfall. Het huis van verzoeker is in 2019 aangesloten op het warmtenet. Verzoeker heeft de ACM verzocht om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van de gevraagde aansluitbijdragen en om handhavend op te treden tegen Vattenfall voor de volgens hem (te) hoge aansluitbijdragen die in 2019 in rekening zijn gebracht. De aansluitbijdragen zouden volgens verzoeker onder het destijds geldende Besluit tot vaststelling van de maximumprijs en de berekening van de eenmalige aansluitbijdrage en het meettarief warmteverbruik per 1 januari 2019 van de ACM (hierna: het Besluit) gereguleerd moeten zijn, omdat sprake was van een onvoorziene aansluiting.³

2. Feiten en omstandigheden

- 3 Op 30 september 2002 heeft de gemeente Arnhem aan (de voorloper van) Vattenfall⁴ de concessie verleend voor de ontwikkeling van een warmtenet voor de nieuwbouwwijk Schuytgraaf. In de concessieovereenkomst, genoemd in randnummer 1.1.1 en 1.1.2, is het concessiegebied als volgt gedefinieerd: “De locatie is een nieuwbouwalocatie ten zuidwesten van de stad Arnhem. ... De locatie omvat vooralsnog ca. 6.500 woningen.”⁵ De bouw gebeurt in fases en is vooralsnog niet afgerond.⁶ Naar aanleiding van de verleende concessie heeft Vattenfall geïnvesteerd in het aanleggen van een warmtenet voor de wijk Schuytgraaf.
- 4 Verzoeker heeft in juni 2018 een bouwkaai (in het wijkdeel [vertrouwelijk]) gekocht in de wijk Schuytgraaf, om daar middels zelfbouw een eengezinswoning te plaatsen.⁷

¹ ACM/IN/949101.

² ACM/INT/521352.

³ ACM/UIT/503429.

⁴ De voorloper van Vattenfall is Nuon Warmte. Op 6 december 2019 is de leveringsvergunning warmte van Nuon Warmte op naam gesteld van Vattenfall warmte N.V. In het besluit gaan we uit van Vattenfall. Zie ook ACM/UIT/525064.

⁵ ACM/INT/524409. Openbaar gemaakt naar aanleiding van een WOO-verzoek, te raadplegen via: https://open.arnhem.nl/woo/verzoeken/4270916_bijlagen.pdf, p. 8 van de concessieovereenkomst.

⁶ www.schuytgraaf.nl en www.schuytgraaf.nl/woon#kaart.

⁷ ACM/IN/952825.

- 5 Ten tijde van de concessieverlening aan Vattenfall in 2002, was veld [vertrouwelijk] nog niet voorzien in het bestemmingsplan.⁸ Verzoeker heeft aangegeven dat in 2012 is besloten om de grindplas op te spuiten en daar particuliere bouwkavels te realiseren.⁹ Dit is veld [vertrouwelijk] geworden. Het bestemmingsplan is daarop herzien.¹⁰ Veld [vertrouwelijk] valt, als onderdeel van de wijk Schuytgraaf, wel binnen het gebied zoals gedefinieerd in de oorspronkelijke concessieovereenkomst.
- 6 Verzoeker was voor de koop van de bouwkavel geïnformeerd dat de wijk aardgasvrij was en dat een aansluiting op het warmtenet verplicht was. De verplichting is onder meer opgenomen in het handboek bouwkavels Schuytgraaf, de algemene verkoopvoorwaarden Schuytgraaf en de koopakte.¹¹ In de koopakte wordt specifiek verwezen naar de afspraken uit de concessieovereenkomst tussen de Gemeente en Vattenfall met betrekking tot de aanleg van de warmte-infrastructuur in de wijk Schuytgraaf.
- 7 Op 14 mei 2019 zijn de volgende bedragen in rekening gebracht bij de indiener door de voorganger van Vattenfall:¹²

Omschrijving	Hoeveelheid	Prijs per eenheid	Bedrag in EUR
Asb Arnhem Schuytgraaf CW4	1	3.707,00 1 ST	3.707,00
Verzwaringsbijdrage naar CW5	1	176,00 1 ST	176,00
Toeslag voor aansluiting vanuit de weg D/Wvoort	1	897,00 1 ST	897,00
Totaal exclusief BTW			4.780,00
BTW 21,0% over 4.780,00 EUR			1.003,80
Totaal inclusief BTW			5.783,80

- 8 Vattenfall is op 18 september 2019 begonnen met het leveren van warmte aan verzoeker.¹³
- 9 Op 12 februari 2025 heeft Vattenfall aan verzoeker laten weten dat één van de kostenposten die onder de aansluitkosten viel, onterecht in rekening is gebracht, omdat deze niet voor de situatie van verzoeker van toepassing is. Het gaat om de toeslag vanuit de weg ter hoogte van €897 exclusief btw (of €1.085,37 inclusief btw). Deze toeslag geldt alleen voor aansluitingen die minimaal 25 meter van de weg af liggen. Verzoeker heeft naar aanleiding hiervan een bedrag van €1.085,37 (de toeslag inclusief btw) vermeerderd met wettelijke rente van €235,90 teruggekregen.¹⁴ Verzoeker heeft eerder ook aangegeven dat de afstand tussen zijn aansluiting en de weg minder is dan 25 meter.¹⁵

3. Standpunten partijen

3.1. Standpunt verzoeker

- 10 Verzoeker stelt dat Vattenfall gedurende een aantal jaren (tot 2020) een te hoge aansluitbijdrage voor aansluitingen op haar warmtenet heeft gevraagd. Het ging daarbij volgens verzoeker om aansluitingen op een bestaand warmtenet die verplicht waren door middel van een concessie. Verzoeker geeft aan dat het mogelijk om duizenden aansluitingen gaat.
- 11 Verzoeker meent dat het in het geval van een 'verplichte' aansluiting de consument onder de bescherming valt van de destijds geldende Warmtewet. Volgens artikel 6 van de toen geldende Warmtewet was de aansluitbijdrage voor onvoorziene aansluitingen op een bestaand warmtenet

⁸ ACM/IN/962098.

⁹ ACM/INT/525930 en ACM/INT/529952.

¹⁰ O.a. in Schuytgraaf, veegplan 2017, vastgesteld op 5 maart 2018, ACM/INT/527854.

¹¹ ACM/IN/949101 en ACM/IN/952825.

¹² ACM/IN/949101.

¹³ ACM/IN/990167.

¹⁴ ACM/IN/962405.

¹⁵ ACM/INT/521352.

gemaximeerd. De aansluitbijdrage die Vattenfall destijds in rekening bracht was volgens verzoeker hoger dan die maximale aansluitbijdrage, namelijk €3.707 exclusief toeslagen, in plaats van het gereguleerde maximumtarief van €1.038,89 exclusief eventuele toeslagen.

- 12 Volgens verzoeker geldt bovenstaande ook voor zijn aansluiting in de wijk Schuytgraaf. Dat is volgens verzoeker van een onvoorziene aansluiting op een al bestaand warmtenet. Zijn (bouw)kavel, en dus zijn aansluiting, was namelijk niet voorzien in het oorspronkelijke bestemmingsplan, maar is pas later ontwikkeld. Bovendien is er volgens verzoeker geen sprake geweest van een onderhandeling tussen warmteleverancier, projectontwikkelaar en gemeente, omdat de gemeente ook optrad in de rol van projectontwikkelaar. Het gaat om een verplichte aansluiting, waarbij consumenten door het gereguleerde tarief beschermd worden door de Warmtewet. Er kan volgens verzoeker geen sprake zijn van de situaties die buiten het gereguleerde tarief op basis van artikel 6 van de Warmtewet vielen.
- 13 Verzoeker heeft telefonisch nog opgemerkt dat de afstand van zijn aansluiting tot de weg 4 meter is, en dus minder dan de 25 meter waarvoor een extra toeslag zou moeten worden betaald bij aansluiting. Verzoeker heeft deze toeslag echter wel moeten betalen (€876). Dit is onterecht, aldus verzoeker. De bijdrage voor de verzwaren (€176) is op eigen aanvraag en is geen onderdeel van het handhavingsverzoek.

3.2. Standpunt Vattenfall

- 14 In reactie op het handhavingsverzoek heeft Vattenfall een zienswijze ingediend.¹⁶ Vattenfall is van mening dat artikel 6 van de toenmalige Warmtewet niet van toepassing is op de situatie van verzoeker, omdat zijn aansluiting een voorziene, en daarmee een ongereguleerde, aansluiting betreft. De woning van verzoeker bevindt zich namelijk binnen het afgebakende concessiegebied en is één van de voorziene woningen zoals overeengekomen in de concessieovereenkomst met de gemeente.
- 15 De aansluiting van verzoeker was ondanks dat deze pas in 2019 werd aangelegd, voorzien in het nieuwbouwplan van de wijk Schuytgraaf. De gereguleerde en gemaximeerde aansluitbijdrage – die alleen gold voor onvoorziene aansluitingen – is daarom niet van toepassing op de aansluiting van verzoeker. Vattenfall heeft daarom terecht de overeengekomen aansluitbijdrage in rekening gebracht bij verzoeker.
- 16 Voor zover het verzoek van verzoeker ziet op de toeslag voor de aansluiting vanuit de weg van €897, merkt Vattenfall in haar zienswijze op dat deze toeslag per vergissing in rekening is gebracht bij (onder andere) verzoeker. De betrokken klanten zijn hierover geïnformeerd en de toeslagen zijn of worden terugbetaald.

4. Beoordeling van het verzoek

4.1. Belanghebbendheid

- 17 Voordat de ACM toekomt aan de (inhoudelijke) beoordeling van het handhavingsverzoek moet worden nagegaan of het verzoek voldoet aan de formele vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Eén van de vereisten is dat de verzoeker belanghebbende moet zijn.¹⁷
- 18 Volgens vaste rechtspraak moet er voldaan worden aan meerdere cumulatieve criteria om als belanghebbende¹⁸ te worden aangemerkt. Er moet sprake zijn van een objectief bepaalbaar, persoonlijk (dat wil zeggen: voldoende onderscheidend), eigen, rechtstreeks en actueel belang.

¹⁶ ACM/IN/962098.

¹⁷ Artikel 1.2. Awb.

¹⁸ Artikel 1:2 Awb: onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

- 19 Onderhavig handhavingsverzoek is door één verzoeker ingediend. Verzoeker is inwoner van de wijk Schuytgraaf, waar Vattenfall de warmte levert. Verzoeker heeft aan (een voorloper van) Vattenfall de aansluitbijdrage voor aansluiting op het warmtenet betaald. De ACM is van oordeel dat verzoeker belanghebbend is bij zijn handhavingsverzoek voor zover dat verzoek ziet op het doen van onderzoek naar de *door hem* betaalde aansluitbijdrage. Verzoeker heeft namelijk een eigen, objectief bepaalbaar, persoonlijk, rechtstreeks en actueel belang bij de juistheid van de door hem te betalen aansluitbijdrage.
- 20 Voor zover verzoeker de ACM verzoekt om in meer brede zin onderzoek te doen naar door Vattenfall in de jaren tot 2020 in rekening gebrachte aansluitbijdragen bij andere bewoners, concludeert de ACM dat verzoeker geen belanghebbende is. Verzoeker heeft immers die bijdragen zelf niet betaald en heeft er ook zelf geen belang bij dat de ACM die bijdragen onderzoekt. Verzoeker heeft daarom geen eigen en persoonlijk belang bij deze klacht.

4.2. Inhoudelijke beoordeling

4.2.1. Aansluitbijdrage

- 21 Bij de inhoudelijke beoordeling van het handhavingsverzoek moet ten eerste worden bepaald of verzoeker een onvoorziene aansluiting op een bestaand warmtewet heeft, of niet. Dit bepaalt namelijk of de hoogte van de eenmalige aansluitbijdrage gereguleerd was in mei 2019. Daarbij moet gekeken worden naar de destijds geldende wet- en regelgeving. Op grond van artikel 6 lid 1 van de Warmtewet (zoals geldend in mei 2019) en artikel 5 van het Warmtebesluit (zoals geldend in mei 2019) werd alleen de aansluitbijdrage voor een onvoorziene aansluiting op een bestaand warmtenet door de ACM gemaximeerd.
- 22 Gelet op de wetsgeschiedenis, ziet de '*onvoorziene aansluiting op een bestaand warmtenet*' op de situatie waarin een verbruiker een nieuwe woning bouwt of laat bouwen in een gebied waar reeds een warmtenet ligt en op dit bestaande net moet worden aangesloten. Het gaat daarbij om aansluitingen op het al bestaande warmtenet van woningen van individuele afnemers die oorspronkelijk niet voorzien waren. Hierdoor heeft de verbruiker geen keuze en moet hij worden aangesloten op de bestaande warmtevoorziening. Voor deze aansluitingen is er geen ruimte voor de projectontwikkelaar om te kiezen tussen verschillende energieleveranciers. Daardoor is er sprake van gebondenheid en van een monopoliesituatie van de warmteleverancier. Om de verbruikers in deze situatie te beschermen, werd bij de aansluitbijdrage in dat geval het NMDA principe gehanteerd en stelde de ACM een maximumprijs vast.¹⁹
- 23 De gereguleerde aansluitbijdrage gold niet voor andere (voorziene) aansluitingen. Bij zo'n '*voorziene aansluiting*' gaat het om nieuw te bouwen woningen die worden aangesloten op een nieuw en voor die woningen aan te leggen warmtenet. Het gaat daarbij om geplande, en dus voorziene, aansluitingen. Daarbij kan het ook gaan om aansluitingen die eerder al gepland waren en later worden gerealiseerd. Het kan ook gaan om huizen die een projectontwikkelaar op een warmtenet wil aansluiten, waarna de huizen worden verkocht aan verbruikers. De projectontwikkelaar kan er in deze situatie voor kiezen om de aansluitbijdrage door te berekenen in de vraagprijs. In deze situatie komt de aansluitbijdrage tot stand door onderhandeling tussen projectontwikkelaar, gemeente en warmteleverancier. Verbruiker is geen partij in de onderhandelingen over de bijdrage, maar er werd door de wetgever van uitgegaan dat er wel een redelijke prijs tot stand zou moeten komen omdat er (nog) geen sprake is van een monopoliepositie van een warmteleverancier, en gemeente en projectontwikkelaar bij aanleg van de wijk keuze hebben ten aanzien van de energievoorziening. Daarbij concurreren verschillende energieleveranciers op bijvoorbeeld prijzen. Daarnaast ging de wetgever ervan uit dat consumenten in

¹⁹ Zie ook de Memorie van Toelichting bij de destijds geldende Warmtewet, kamerstukken 32 839, 2010-2011, nr. 3, p. 7, de toelichting bij een amendement in het kader van de wijziging van de Warmtewet (en bij wijziging van artikel 6 van de Warmtewet), kamerstukken 32 839, 2012-2013, nr. 17.

deze situatie keuze hebben ten aanzien van de technologie zoals gekozen door de projectontwikkelaar, gemeente en energieleverancier, omdat de consument mede op basis van die technologie en de daarvoor geldende voorwaarden kan beslissen om wel of niet voor een bepaalde woning te kiezen. Voor deze situatie was het gelet op het voorgaande volgens de wetgever niet nodig om de aansluitbijdrage te reguleren.²⁰

- 24 De ACM stelde in het Besluit tot vaststelling van de maximumprijs en de berekening van de eenmalige aansluitbijdrage en het meettarief warmteverbruik per 1 januari 2019 de eenmalige aansluitbijdrage voor een onvoorziene aansluiting vast op €1.038,89 (inclusief btw).
- 25 Op 1 januari 2020 is een wijziging van de Warmtewet in werking getreden, waarmee het onderscheid tussen voorziene en onvoorziene aansluitingen uit de Warmtewet is losgelaten. Sinds 1 januari 2020 wordt de eenmalige aansluitbijdrage daarom voor alle aansluitingen op een warmtenet gereguleerd.
- 26 Wat betreft de aansluiting van verzoeker oordeelt de ACM als volgt. De nieuwbouwwoning van de verzoeker bevindt zich in een wijk die binnen het oorspronkelijk geplande concessiegebied van het voor de wijk ontwikkelde warmtenet valt. Het feit dat de bouwkafeel en de woning van verzoeker pas na het afsluiten van de concessieovereenkomst zijn ontwikkeld, doet hier niet aan af. Op het moment van het tekenen van de concessieovereenkomst was het exacte aantal aansluitingen nog niet vastgesteld en waren de individuele aansluitingen nog niet ingetekend,²¹ maar het concessiegebied waarvoor het warmtenet werd aangelegd was wel duidelijk afgebakend. In dit afgebakende gebied viel ook de plek waar verzoeker later is gaan wonen. Op basis daarvan was de aansluiting van verzoeker voorzien in het oorspronkelijke plan.
- 27 Daarnaast geldt het volgende. Ten aanzien van het concessiegebied heeft de gemeente er in 2002 voor gekozen om Vattenfall aan te wijzen als warmteleverancier.²² De gemeente had destijds ook de mogelijkheid om een andere energieleverancier te kiezen voor de wijk Schuytgraaf. Er was toen nog geen sprake van een monopoliesituatie van een partij waarbij de gemeente geen keuze had welke leverancier ze wilden aanwijzen. Integendeel, voor de wijk Schuytgraaf heeft de gemeente op basis van vooraf vastgestelde normen ten aanzien van onder andere duurzaamheid en economische aspecten, gekozen om de concessie aan Vattenfall te verlenen. Daarbij heeft de gemeente ook andere mogelijkheden onderzocht. Uiteindelijk is tussen de gemeente, die ook als projectontwikkelaar optreedt, en Vattenfall, in de concessieovereenkomst een bepaalde aansluitbijdrage vastgesteld die jaarlijks wordt geïndexeerd.²³ De ACM concludeert dat dit proces van totstandkoming van de aansluitbijdrage voor de wijk Schuytgraaf, en daarmee voor de aansluitbijdrage van de aanvrager, past bij het proces van bepaling van de aansluitbijdrage dat wordt gehanteerd bij een voorziene aansluiting zoals de wetgever destijds voor ogen had.
- 28 In de koopovereenkomst tussen verzoeker en de gemeente wordt verwezen naar de oorspronkelijke afspraken tussen de gemeente en Vattenfall ten aanzien van de aanleg en instandhouding van de warmte-infrastructuur en de levering van warmte, waaronder de afspraken over de aansluitbijdrage. In de koopovereenkomst wordt aangegeven dat koper verplicht is deze afspraken in acht te nemen. Verzoeker was, voorafgaand aan het tekenen van de koopovereenkomst van zijn bouwkafeel, geïnformeerd dat de gemeente ten aanzien van zijn woning (en de hele wijk) had gekozen deze aan te sluiten op een warmtenet van Vattenfall en dat daarvoor een aansluitbijdrage bij de koper in rekening werd gebracht.

²⁰ Zie ook de Memorie van Toelichting bij de destijds geldende Warmtewet, kamerstukken 32 839, 2010-2011, nr. 3, p. 7, de toelichting bij een amendement in het kader van de wijziging van de Warmtewet, kamerstukken 32 839, 2012-2013, nr. 17 en de memorie van antwoord bij de wijziging van de Warmtewet, kamerstukken 32 839, 2012-2013, nr. C, p. 3.

²¹ In de concessieovereenkomst staat "circa 6.500 woningen" (randnummer 1 en randnummer 1.1.2).

²² Raadsbesluit gemeente Arnhem aanwijzing Nuon 7 januari 2002, openbaar gemaakt naar aanleiding van een WOO-verzoek en te raadplegen via: https://open.arnhem.nl/woo/verzoeken/4270916_bijlagen.pdf. ACM/INTZNP/014964.

²³ Idem, en paragraaf 3.2 van de concessieovereenkomst (ACM/INT/524409), te raadplegen via: https://open.arnhem.nl/woo/verzoeken/4270916_bijlagen.pdf.

- 29 Gelet op het bovenstaande concludeert de ACM dat de aansluiting van verzoeker een voorziene aansluiting is. Tot 1 januari 2020 was de aansluitbijdrage voor een voorziene aansluiting niet gereguleerd. De ACM heeft dus geen bevoegdheid om te handhaven ten aanzien van de aansluitbijdrage die verzoeker heeft betaald. Daarom wijst de ACM het handhavingsverzoek op dit punt af.

4.2.2. Toeslag voor aansluiting vanuit de weg

- 30 Voor zover het verzoek tot handhaving ook ziet op het foutief in rekening brengen van de toeslag voor aansluiting vanuit de weg van €897 merkt de ACM met verwijzing naar de feiten en standpunten op dat Vattenfall heeft aangegeven dat deze toeslag per abuis in rekening is gebracht bij de verzoeker. Vattenfall heeft deze constatering op 12 februari 2025 gecommuniceerd aan verzoeker en heeft de toeslag aan verzoeker terugbetaald.²⁴
- 31 Aangezien Vattenfall de onterecht in rekening gebrachte toeslag reeds heeft gecorrigeerd, vervalt de noodzaak tot handhaving voor de ACM voor zover het gaat om dit deel van het door Vattenfall in rekening gebrachte bedrag. De ACM wijst het verzoek tot handhaving op dit punt af.

5. Besluit

- 32 De ACM wijst het handhavingsverzoek tot handhaving tegen Vattenfall Warmte B.V. af.

Den Haag,
Datum: 6 juni 2025

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. J.B. Smit
Teammanager Directie Toezicht Energie

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag.

²⁴ ACM/IN/962405.

Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Bijlage 1: wettelijk kader

Warmtewet, zoals geldend in mei 2019

Artikel 6

1. Indien door een leverancier bij een individuele afnemer een eenmalige aansluitbijdrage in rekening wordt gebracht voor een onvoorziene aansluiting op een bestaand warmtenet, bedraagt deze bijdrage maximaal hetgeen een gasverbruiker zou bijdragen in de situatie waarbij sprake is van aansluiting op een gasnet.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de aansluitbijdrage en de toepassing van het eerste lid.

Warmtebesluit, zoals geldend in mei 2019

Artikel 5

De aansluitbijdrage voor een aansluiting op een bestaand warmtenet die door een leverancier bij een verbruiker of ontwikkelaar in rekening wordt gebracht is maximaal gelijk aan het gewogen gemiddelde tarief dat de Autoriteit Consument en Markt vaststelt voor het verzorgen van een aansluiting voor een G6 aansluiting voor gas, bedoeld in artikel 81c, eerste lid, van de Gaswet.