



Besluit

Beslissing op bezwaar tegen het tarievenbesluit warmteleveranciers 2021

Ons kenmerk : ACM/UIT/613092
Zaaknummer : ACM/21/050075
Datum : 11 december 2023

Samenvatting

In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) het bezwaar dat de Vereniging Energie-Nederland en een elftal warmteleveranciers (gezamenlijk: bezwaarmakers) hebben gemaakt tegen het besluit van de ACM van 22 december 2020. Bij dat besluit zijn onder meer de maximumtarieven voor warmtelevering en de verhuur van afleversets per 1 januari 2021 vastgesteld.

Bezwaarmakers stellen dat de ACM de kostenvoet vreemd vermogen in de weighted average cost of capital (hierna: WACC) die zij heeft opgenomen in het tarievenbesluit warmteleveranciers 2021, ten onrechte niet heeft gebaseerd op de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van de warmteleveranciers. De ACM verklaart dit bezwaar gegrond en stelt met dit besluit een nieuwe WACC en nieuwe maximumtarieven voor de verhuur van afleversets en bijgevolg ook voor warmtelevering vast.

1. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 22 december 2020¹ heeft de ACM uitvoering gegeven aan de artikelen 4a, eerste lid, 5, eerste en vierde lid, 6, eerste lid, en 8, eerste en vijfde lid, van de Warmtewet, door de maximumtarieven vast te stellen voor warmtelevering, de verhuur van afleversets, de eenmalige aansluitbijdrage, de afsluitbijdrage, en het meettarief van warmteleveranciers per 1 januari 2021.
2. Tegen dit besluit (hierna: het bestreden besluit) hebben bezwaarmakers bij brief van 2 februari 2021 tijdig bezwaar gemaakt. Het gaat om de volgende warmteleveranciers:
 - (1) SVP Distributie & Levering B.V.
 - (2) Eteck Energie Techniek B.V.; Eteck Exploitaties B.V.; en de in bijlage 1 bij het pro forma bezwaarschrift van 2 februari 2021 opgenomen dochtervennootschappen van Eteck Exploitaties B.V.
 - (3) Ennatuurlijk B.V.
 - (4) Vattenfall Warmte N.V.
 - (5) Westpoort Warmte B.V.
 - (6) Eneco Warmte & koude leveringsbedrijf B.V.
 - (7) HVC Energie B.V.
 - (8) Vaanster B.V.; Vaanster I B.V.; Vaanster III B.V.; Vaanster IV tot en met VII B.V.; Vaanster IX tot en met XI B.V.; en Vaanster XIV B.V.
 - (9) Dubotechniek Energie B.V.

¹ Kenmerk ACM/UIT/545404. Zie: [Tarievenbesluit warmte 2021 \(acm.nl\)](http://www.acm.nl)

(10) Duurzame Energie Veenendaal-oost (DEVO) B.V.

(11) MPD Holding B.V.

3. De behandeling van het bezwaar en de aanvulling van de bezwaargronden zijn in overleg met bezwaarmakers aangehouden tot 4 weken nadat het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) uitspraak zou doen op het beroep van Vereniging Energie-Nederland en een achttal warmteleveranciers tegen de beslissing op hun bezwaar tegen het tarievenbesluit warmteleveranciers 2020.
4. Bij tussenuitspraak van 26 april 2022² heeft het CBb een bestuurlijke lus toegepast en de ACM opgedragen om met inachtneming van de tussenuitspraak binnen zes maanden het bestreden besluit te herstellen. Volgens het College heeft de ACM de kostenvoet vreemd vermogen in de WACC ten onrechte niet gebaseerd op de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van de warmteleveranciers.³ Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de ACM op 20 oktober 2022 een gewijzigde beslissing op bezwaar genomen waarin zij de WACC, de maximum tarieven voor de verhuur van afleversets en de maximum tarieven voor de levering van warmte voor 2020 opnieuw heeft vastgesteld op basis van de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van de warmteleveranciers.⁴
5. Bij einduitspraak van 11 juli 2023⁵ heeft het CBb het beroep tegen het wijzigingsbesluit ongegrond verklaard. Daarbij merkte het CBb ten overvloede op dat de ACM bij het opnieuw vaststellen van de kostenvoet vreemd vermogen voor 2020 in beginsel de daadwerkelijke kosten van warmteleveranciers uit 2020 had moeten gebruiken. Voor het tarievenbesluit warmteleveranciers 2020 hoefde dat niet omdat de gegevens uit 2020 in dat geval zouden leiden tot een lagere kostenvoet vreemd vermogen dan de gegevens over 2019 waar de ACM in het wijzigingsbesluit van was uitgegaan. Dat zou in strijd komen met het verbod van reformatio in peius.⁶
6. Op 7 augustus 2023 hebben bezwaarmakers hun bezwaar aangevuld.
7. De gemachtigde van bezwaarmakers heeft de ACM op 25 oktober 2023 laten weten dat zij geen gebruik wensen te maken van het recht om te worden gehoord.

2. Bezwaargronden

8. Bezwaarmakers stellen dat de kostenvoet vreemd vermogen van de WACC van de afleversets ook in het bestreden besluit onjuist is vastgesteld. De ACM heeft de vermogenskostenvergoeding (WACC) die zij heeft opgenomen in de maximum huurtarieven voor afleversets in dit tariefbesluit ten onrechte niet gebaseerd op de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van de warmteleveranciers. Dat de ACM dit had moeten doen, volgt uit de tussenuitspraak van het CBb van 26 april 2022.

3. Beoordeling bezwaar door ACM

9. Het bezwaar is gegrond. In zijn tussenuitspraak van 26 april 2022 oordeelde het CBb dat de ACM de kostenvoet vreemd vermogen in het tarievenbesluit warmteleveranciers 2020 ten onrechte niet heeft gebaseerd op de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van de

² ECLI:NL:CBB:2022:184.

³ Zie overweging 6.5.3

⁴ Zie: [Herstelbesluit Tarieven warmteleveranciers 2020 \(acm.nl\)](#)

⁵ ECLI:NL:CBB:2023:348.

⁶ Zie ov. 6.3.

warmteleveranciers. In het bestreden besluit is de kostenvoet vreemd vermogen ook niet gebaseerd op de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen.

4. Vaststelling nieuwe WACC voor afleversets 2021

10. Ten behoeve van de berekening van de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen voor 2021 heeft de ACM op 20 juni 2022 en op 25 april 2023 een informatieverzoek gedaan aan 30 grotere en kleinere warmteleveranciers. In deze informatieverzoeken heeft de ACM per warmteleverancier onder andere informatie uitgevraagd over de totale rentelasten in 2021 en over de totale rentedragende schuld per 31 december 2020 en per 31 december 2021. Ook heeft de ACM aan warmteleveranciers gevraagd om inzicht te geven in de kosten die zij gemaakt hebben bij het aantrekken van vreemd vermogen, ook wel transactiekosten genoemd. De ACM heeft uiteindelijk van 24 grotere en kleinere warmteleveranciers de gevraagde gegevens ontvangen. In haar rapport "The WACC for Heating Companies in the Netherlands" hanteert Brattle voor 2021 de gegevens van 18 warmteleveranciers.⁷
11. De ACM gaat voor de herberekening van de kostenvoet vreemd vermogen van de WACC voor afleversets in 2021 conform de einduitspraak van het CBb uit van gegevens uit 2021.
12. De ACM berekent de WACC voor afleversets als volgt. Allereerst stelt de ACM de werkelijke kostenvoet vreemd vermogen in 2021 per warmteleverancier vast als de verhouding tussen de totale rentelasten in 2021 en het gemiddelde van de totale rentedragende schulden per 31 december 2020 en per 31 december 2021. Omdat de ACM voor de herberekening van de WACC de daadwerkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van de warmteleveranciers moet berekenen, berekent de ACM vervolgens de verhouding tussen de totale rentelasten van de warmteleveranciers in 2021 en het gemiddelde van de totale rentedragende schulden van de warmteleveranciers per 31 december 2020 en per 31 december 2021. Op die manier is er sprake van een gewogen gemiddelde kostenvoet vreemd vermogen, waarbij grote schulduitgiftes een zwaarder gewicht krijgen.
13. De ACM stelt de gemiddelde kostenvoet vreemd vermogen, inclusief een opslag voor transactiekosten van 0,47%-punt, vast op 3,41%. Dit resulteert, bij het gelijk blijven van alle andere parameters in de berekening van de WACC voor afleversets in 2021, in een herberekende nominale WACC vóór belastingen van 3,81%. In het bestreden besluit had de ACM de kostenvoet vreemd vermogen nog vastgesteld op 1,94% en de nominale WACC vóór belastingen op 3,20%. Voor de herberekening van de WACC verwijst de ACM naar bijlage 1 bij dit besluit.

5. Vaststelling nieuwe maximumtarieven voor de verhuur van afleversets en voor warmtelevering

14. Met inachtneming van hetgeen de ACM hiervóór onder 4 heeft overwogen, stelt de ACM op grond van respectievelijk artikel 5, eerste lid, van de Warmtewet en artikel 8, eerste lid, van de Warmtewet de maximumtarieven voor warmtelevering en voor de verhuur van individuele afleversets en collectieve afleversets en aanvullende functionaliteiten voor het jaar 2021, opnieuw vast overeenkomstig bijlage 2 bij dit besluit. De maximumtarieven voor warmtelevering moeten ook opnieuw worden vastgesteld, omdat ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de

⁷ Zie voetnoot 7 en 30 en table 16 van het Brattle-rapport "The WACC for Heating Companies in the Netherlands" van 7 augustus 2023: https://www.acm.nl/system/files/documents/bijlage-wacc-adviesrapport-brattle_0.pdf. De ACM merkt op dat Brattle in voetnoot 7 en voetnoot 30 aangeeft dat zij voor de cost of debt van 2021 uitgaat van 19 warmteleveranciers. Hier is echter sprake van een kennelijke verschrijving aangezien voor de cost of debt van 2021 de gegevens van 18 entiteiten worden gebruikt, zoals ook blijkt uit table 16 van het adviesrapport van Brattle.

Warmteregeling voor het vaststellen van het gebruiksonafhankelijke deel van de maximumprijs voor levering van warmte, bij het berekenen van het verschil in gebruikskosten wordt uitgegaan van een door de ACM vastgestelde vermogenskostenvoet. Het Excelbestand dat de berekening van de tarieven bevat, is opgenomen in bijlage 3 bij dit besluit.

15. De Warmtewet biedt geen grondslag voor de verrekening van de effecten van het verschil tussen de tarieven die de ACM oorspronkelijk had vastgesteld bij het bestreden besluit en de tarieven die bij dit besluit worden vastgesteld.⁸

6. Besluit

16. De Autoriteit Consument en Markt:
- verklaart het bezwaar van Vereniging Energie-Nederland en de in randnummer 2 van dit besluit vermelde warmteleveranciers tegen het besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 22 december 2020, kenmerk ACM/UIT/545404, gegrond; en
 - stelt de maximumtarieven voor warmtelevering en de maximumtarieven voor de verhuur van individuele afleversets en collectieve afleversets en aanvullende functionaliteiten van afleversets voor het jaar 2021, opnieuw vast overeenkomstig bijlage 2 bij dit besluit.

Den Haag, **11 december 2023**

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.

⁸ Zie CBb 11 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:348, ov. 4.3.

7. Bijlage 1

Tabel 1 WACC afleversets 2021

Parameter	#	Waarde	Uitleg
Belastingvoet	[1]	21,70%	Tarievenbesluit warmte 2021
Vermogensverhouding (vreemd vs. totaal vermogen)	[2]	40,82%	Tarievenbesluit warmte 2021
Asset bèta	[4]	0,38	Tarievenbesluit warmte 2021
Equity bèta	[5]	0,59	Tarievenbesluit warmte 2021
Risicovrije rente	[6]	0,39%	Tarievenbesluit warmte 2021
Marktrisicopremie	[7]	4,79%	Tarievenbesluit warmte 2021
Kostenvoet eigen vermogen (na belasting)	[8]	3,19%	Tarievenbesluit warmte 2021
Kostenvoet eigen vermogen (vóór belasting)	[9]	4,08%	Tarievenbesluit warmte 2021
Kostenvoet vreemd vermogen (vóór belasting)	[10]	2,94%	Daadwerkelijke gemiddelde kostenvoet vreemd vermogen warmteleveranciers 2021
Transactiekosten	[11]	0,47%	Daadwerkelijke gemiddelde opslag transactiekosten warmteleveranciers 2021
KVV met opslag transactiekosten (vóór belasting)	[12]	3,41%	[10]+[11]
Nominale WACC na belasting	[13]	2,98%	$(1-[2]) \times [8] + [2] \times (1-[1]) \times [12]$
Nominale WACC vóór belasting	[14]	3,81%	$[13]/(1-[1])$

8. Bijlage 2

<i>Maximumtarieven (EUR, excl. BTW)</i>			
Tariefcategorie	RV* en WTW**	RV	WTW
<i>Huurtarieven individuele afleverset</i>			
Basistarief	106,54	95,17	95,17
<i>Aanvullende functionaliteiten: opslag/afslag of eenmalig tarief</i>			
CW-waarde 3 WTW: opslag/afslag	geen opslag/afslag		geen opslag/afslag
CW-waarde 3 WTW: eenmalige bijdrage	geen eenmalige bijdrage		geen eenmalige bijdrage
CW-waarde 5 of hoger WTW: opslag/afslag	geen opslag/afslag		geen opslag/afslag
CW-waarde 5 of hoger WTW: eenmalige bijdrage	geen eenmalige bijdrage		geen eenmalige bijdrage
Vermogen RV (per kW boven 25 kW): opslag/afslag		1,93	
Vermogen RV (per kW boven 25 kW): eenmalige bijdrage		22,50	
Warmtewisselaar RV: opslag/afslag	26,84	26,84	
Warmtewisselaar RV: eenmalige bijdrage	313,18	313,18	
<i>Huurtarieven collectieve afleverset</i>			
Basistarief	2.766,81	2.163,46	2.163,46
<i>Aanvullende functionaliteiten: opslag/afslag of eenmalig tarief</i>			
0-50 kW: opslag/afslag	-556,45	-556,45	
0-50 kW: eenmalige bijdrage*	-6.491,75	-6.491,75	
51-75 kW: opslag/afslag	-215,61	-215,61	
51-75 kW: eenmalige bijdrage	-2.515,34	-2.515,34	
126-200 kW: opslag/afslag	260,82	260,82	
126-200 kW: eenmalige bijdrage	3.042,77	3.042,77	
201-400 kW: opslag/afslag	655,67	655,67	
201-400 kW: eenmalige bijdrage	7.649,26	7.649,26	
401-750 kW: opslag/afslag	1.171,30	1.171,30	
401-750 kW: eenmalige bijdrage	13.664,82	13.664,82	
751-1250 kW: opslag/afslag	1.705,24	1.705,24	
751-1250 kW: eenmalige bijdrage	19.893,88	19.893,88	
1251-2000 kW: opslag/afslag	2.260,33	2.260,33	
1251-2000 kW: eenmalige bijdrage	26.369,80	26.369,80	
2001-4000 kW: opslag/afslag	3.099,86	3.099,86	
2001-4000 kW: eenmalige bijdrage	36.164,00	36.164,00	
Vanaf 4001 kW: opslag/afslag	4.275,60	4.275,60	
Vanaf 4001 kW: eenmalige bijdrage	49.880,62	49.880,62	

*RV=ruimteverwarming

**WTW=warm tapwater

Tariefcategorie	Maximumtarieven (EUR, excl. BTW)			
	Vaste kosten	Variabele kosten (per GJ)	Opslag vermogen individuele aansluiting > 3 kW (per kW)	Opslag vermogen collectieve aansluiting > 100 kW (per kW)
Warmte direct geschikt voor ruimteverwarming en warm tapwater	397,43	21,08		12,70
Warmte direct geschikt voor alleen ruimteverwarming	198,72	21,08		6,35
Warmte niet direct geschikt voor ruimteverwarming en warm tapwater	217,24		54,97	
Warmte direct geschikt voor alleen warm tapwater	198,72	21,08		6,35

9. Bijlage 3

De ACM heeft op haar website (www.acm.nl) het Excelbestand “Berekening leverings- en huurtarieven 2021 warmte” gepubliceerd met daarin de berekening van de gewijzigde leverings- en huurtarieven warmte voor het jaar 2021. Dit bestand is gepubliceerd bij dit besluit en maakt hier integraal onderdeel van uit.