



Besluit

Afwijzing handhavingsverzoek tegen Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/582853
Zaaknummer : ACM/22/177815
Datum : 31 augustus 2022

1. Inleiding

1. Stichting Klimaat 030 (hierna: verzoeker), gevestigd te Utrecht, heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op 30 maart 2022 verzocht om handhavend op te treden tegen Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (hierna: Eneco), gevestigd te Rotterdam. Verzoeker stelt dat Eneco als vergunninghouder voor warmtelevering, de Warmtewet overtreedt. De gestelde overtreding ziet specifiek op de verplichtingen die volgen uit artikel 12a van de Warmtewet.
2. Het besluit is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 van het besluit geeft inzicht in waarom de verzoeker het handhavingsverzoek heeft ingediend bij de ACM. In hoofdstuk 3 wordt de procedure en het verloop hiervan beschreven. Ook wordt in dit hoofdstuk beknopt de zienswijze van partijen weergegeven. Hoofdstuk 4 bevat de toets van de ACM op de belanghebbendheid en de inhoudelijke beoordeling van het verzoek. Hoofdstuk 6 bevat het dictum van dit besluit. Bijlage 1 bevat het wettelijk kader dat relevant is voor dit besluit.

2. Inhoud van het handhavingsverzoek

3. Verzoeker stelt dat Eneco artikel 12a, lid 1 t/m 4 van de Warmtewet overtreedt en verzoekt de ACM derhalve handhavend op te treden tegen Eneco. De verzoeker baseert dit op twee gronden.
4. Ten eerste stelt de verzoeker dat Eneco geen afzonderlijke boekhouding met betrekking tot de levering van warmte en koude voert. Verzoeker stelt dat moederbedrijf N.V. Eneco op moment van indiening van het handhavingsverzoek alleen een jaarverslag publiceert waarin de geaggregeerde gegevens van de dochterondernemingen vermeld staan. Dit zou niet voldoen aan artikel 12a, lid 1, van de Warmtewet.
5. Ten tweede stelt de verzoeker dat Eneco geen afzonderlijke jaarrekening en bestuursverslag met de in artikel 12a, lid 3 en 4, Warmtewet, genoemde gegevens publiceert. Op moment van indiening stelt de verzoeker dat deze verslagen niet gepubliceerd worden door de vergunninghouder. Hiermee zou Eneco niet voldoen aan de wettelijke eisen van artikel 12a, lid 2 t/m 4 van de Warmtewet.

3. Verloop van de procedure en zienswijze partijen

6. De ACM heeft op 28 maart 2022 het handhavingsverzoek van verzoeker ontvangen met het verzoek om handhavend op te treden tegen Eneco.¹
7. Op 5 april 2022 heeft de ACM een ontvangstbevestiging van het handhavingsverzoek aan de verzoeker gestuurd, waarin zij aan heeft gegeven het handhavingsverzoek ter zienswijze voor te willen

¹ ACM/IN/687344

leggen aan Eneco. Daarbij heeft de ACM gevraagd om een machtiging ter bevestiging dat verzoeker vertegenwoordiger is en uit naam handelt van Stichting Klimaat 030. Verzoeker heeft deze machtiging op 6 april 2022 aangeleverd.²

8. Op 11 april 2022 heeft de ACM een brief aan Eneco gestuurd, waarin Eneco in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze te geven op het ingediende handhavingsverzoek.³
9. Op 21 april 2022 heeft Eneco in een reactie aangegeven dat moederbedrijf N.V. Eneco mede namens de warmtevergunninghouder Eneco een jaarrekening publiceert. Eneco stelt dat het daarmee, op grond van artikel 8, lid 2 van het Warmtebesluit, voldoende is dat de financiële documenten van Eneco ter inzage beschikbaar zijn op het hoofdkantoor van Eneco. Daarnaast heeft Eneco ten tijde van de zienswijze de duurzaamheidsrapportages gepubliceerd op haar website.⁴
10. Op 19 mei 2022 heeft de ACM de verzoeker een terugkoppeling gegeven van de reactie van Eneco op het handhavingsverzoek. Verzoeker heeft aangegeven een schriftelijke reactie te geven op deze ondernomen acties.⁵
11. Op 23 mei 2022 en 1 juni 2022 heeft de verzoeker aangegeven niet tevreden te zijn met toelichting van en de gedane aanpassingen door Eneco. De verzoeker voert hiertoe aan dat Eneco als vergunninghouder verplicht is om het jaarverslag te publiceren en niet alleen ter inzage te hebben liggen op kantoor.⁶
12. Op 8 juni 2022 heeft de ACM telefonisch contact gehad met de verzoeker in verband met de reactie van verzoeker op de ondernomen acties van Eneco. Hierbij heeft de verzoeker aangegeven het handhavingsverzoek door te willen zetten. De ACM heeft daarbij verzoeker verzocht om de statuten van Stichting Klimaat 030 toe te sturen in verband met het toetsen van de belanghebbendheid van de verzoeker. Deze statuten heeft de verzoeker op 15 juni 2022 gestuurd aan de ACM.⁷
13. Op 23 juni 2022 heeft de verzoeker de ACM in gebreke gesteld voor het overschrijden van de beslissingstermijn. Na overleg met de ACM heeft de verzoeker de ingebrekestelling ingetrokken.⁸
14. Op 24 juni 2022 heeft de ACM een informatieverzoek aan verzoeker gestuurd met enkele aanvullende vragen in verband met het toetsen van de belanghebbendheid. De verzoeker heeft op 21 juli 2022 schriftelijk antwoord gegeven op het informatieverzoek.⁹
15. Op 4 juli heeft de ACM een informatieverzoek verstuurd naar Eneco, met daarin vragen over het aparte boekhouding en bestuursverslag. Na telefonisch contact tussen Eneco en de ACM is het informatieverzoek op 6 juli 2022 ingetrokken, omdat ACM reeds over de gevraagde stukken beschikte.¹⁰

4. Beoordeling door de ACM

4.1. Belanghebbendheid verzoeker

16. Alvorens de ACM inhoudelijk in kan gaan op de klachten van verzoeker, toetst zij of verzoeker belanghebbend is bij haar verzoek tot handhaving.

² ACM/UIT/574711 en ACM/IN/688685

³ ACM/UIT/574826

⁴ ACM/IN/700818

⁵ ACM/UIT/577529

⁶ ACM/UIT/577823 en ACM/IN/709011

⁷ ACM/UIT/578591 en ACM/IN/699484

⁸ ACM/IN/699484 en ACM/IN/701036

⁹ ACM/UIT/579376

¹⁰ ACM/UIT/579683

17. De ACM komt voor de eerste grond van verzoeker, namelijk het voeren van een afzonderlijke boekhouding door Eneco op grond van artikel 12a, lid 1 van de Warmtewet, niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, omdat verzoeker op dit punt niet aangemerkt wordt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, lid 1 en 3 van de Awb. De ACM komt voor de tweede grond van verzoeker, namelijk het publiceren door Eneco van bepaalde informatie in een jaarrekening en een bestuursverslag op grond van artikel 12a, lid 2 t/m 4 van de Warmtewet, gedeeltelijk toe aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Verzoeker is namelijk belanghebbende bij de aanvraag op grond van artikel 12a, lid 3, sub c van de Warmtewet ('duurzaamheidsrapportage'). Op de andere onderdelen van artikel 12a, lid 2 t/m 4 van de Warmtewet merkt de ACM verzoeker niet aan als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, lid 1 en 3 van de Awb. De ACM merkt niettemin op dat Eneco in haar reactie op het handhavingsverzoek heeft aangegeven dat verzoeker de documenten op verzoek op haar hoofdkantoor kan inzien.¹¹ De ACM licht haar standpunt hieronder toe.
18. Op grond van artikel 1:2, lid 1 van de Awb wordt onder 'belanghebbende' verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende voor het gevraagde handhavingsbesluit dient sprake te zijn van een objectief bepaalbaar, eigen (persoonlijk en individualiseerbaar) en voldoende actueel belang, dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken.
19. Op grond van artikel 1:2, lid 3 van de Awb kan bij een rechtspersoon, zoals verzoeker, als hun belangen mede beschouwd worden de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.
20. De ACM toetst hierna of verzoeker via deze bepaling als belanghebbende kan worden aangemerkt. De ACM maakt daarbij onderscheid tussen het hebben van belang bij het bepaalde in de verschillende leden van artikel 12a van de Warmtewet. Bepalend is of duidelijk is of verzoeker voor deze aanvraag de belangen behartigt die zij krachtens haar doelstellingen en blijkens haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder nastreeft, om als belanghebbende bij deze besluitaanvraag te kunnen worden aangemerkt.
21. Volgens vaste rechtspraak dient de statutaire doelstelling van een rechtspersoon 'voldoende onderscheidend' te zijn om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van die rechtspersoon rechtstreeks is betrokken bij het besluit. Zo mag een doelstelling niet zo veelomvattend zijn dat het onvoldoende onderscheidend is.¹² Als de doelstelling ruim is beschreven, kan er alsnog sprake zijn van een rechtstreeks belang als er sprake is van een geografische begrenzing in de doelstelling.
22. Bovendien dient de rechtspersoon voldoende feitelijke werkzaamheden te verrichten ter behartiging van het in de statuten verwoorde belang. Deze werkzaamheden moeten enige omvang hebben en dienen gerelateerd te zijn aan het doel dat de rechtspersoon nastreeft. Het louter starten van procedures tegen besluiten kan niet worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, lid 3 van de Awb.¹³
23. Voor wat betreft de statutaire doelstellingen, merkt de ACM het volgende op. Blijkens artikel 2 van haar statuten stelt verzoeker de volgende doelstellingen te hebben:
 1. "De stichting heeft ten doel:
 - a. Het in de stad Utrecht voeren van actie tegen klimaatverandering door vermindering CO₂-uitstoot en -energiegebruik, door duurzame bouw, minder gemotoriseerd verkeer, duurzame opwekking van energie en meer bomen;
 - b. Het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.
 2. De stichting tracht haar doel onder meer te verwezenlijken door:

¹¹ ACM/IN/700818.

¹² ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911.

¹³ ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1813 en ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4292.

- Het geven van voorlichting;
 - Beïnvloeding van besluitvorming van het gemeente bestuur en publiek;
 - Het aangaan van juridische procedures gericht tegen besluiten van de gemeente die onvoldoende effectief zijn tegen klimaatverandering.”¹⁴
24. Voor de onderhavige besluitaanvraag is met name de eerste statutaire doelstelling genoemd in sub a van het eerste lid, relevant. De eerste doelstelling is voldoende concreet geformuleerd en bevat eveneens een geografische afbakening, namelijk de stad Utrecht. De tweede statutaire doelstelling genoemd in sub b van het eerste lid, is dermate ruim geformuleerd, dat er alleen al hierom geen sprake kan zijn van een rechtstreeks belang op basis van deze doelstelling.
25. Hierna toetst de ACM of uit de feitelijke werkzaamheden van verzoeker blijkt dat zij deze statutaire doelstelling ook daadwerkelijk behartigt. Hiervoor heeft verzoeker de ACM verwezen naar de website van verzoeker. Meer algemeen gaf verzoeker hierbij het volgende aan:
- “Feitelijke activiteiten van de stichting bestaan uit het verspreiden van informatieve en opiniërende artikelen via de website en het organiseren van burger agenderingen om de gemeenteraad standpunten te doen innemen. Op de website is te zien wanneer en sinds wanneer de stichting daarmee doende is. Voor de volledigheid wijs ik er op dat deze activiteiten los staan van juridische procedures.”¹⁵
26. De handelingen genoemd op de website omvatten onder meer het indienen van een klacht bij de Reclame Code Commissie over onjuiste informatie op de website van Eneco, het starten van twee petitie voor burgeragenderingen omtrent duurzaamheid van nieuwbouw en het indienen van twee Wob-verzoeken bij de gemeente Utrecht, wederom met betrekking tot duurzaamheid van nieuwbouw. Voorts zijn verschillende informerende artikelen gepubliceerd op de website over uiteenlopende onderwerpen ten aanzien van duurzaamheid en klimaatverandering.
27. De ACM komt tot de conclusie dat alle bovengenoemde handelingen verband houden met de statutaire doelstellingen van de stichting, aangezien alle werkzaamheden zich richten tegen klimaatverandering door vermindering CO₂-uitstoot en -energiegebruik, door duurzame bouw, minder gemotoriseerd verkeer, duurzame opwekking van energie en meer bomen. Ook richten alle handelingen zich tegen de gemeente Utrecht of Eneco (warmteleverancier in Utrecht).
28. Hieronder zal de ACM voor de afzonderlijk gestelde overtredingen van de vier leden van artikel 12a, Warmtewet stilstaan bij of de statutaire doelstellingen van verzoeker en haar feitelijke werkzaamheden aansluiten bij het te beschermen belang.

Artikel 12a, lid 1 Warmtewet – afzonderlijke boekhouding vergunninghouder

29. Op grond van artikel 12a, lid 1 van de Warmtewet dient een vergunninghouder een afzonderlijke boekhouding te voeren met betrekking tot de levering van warmte en, indien van toepassing, voor de levering van koude. De Memorie van Toelichting bij de invoering van deze bepaling geeft hierbij de volgende achtergrond:
- “De eis van een afzonderlijke boekhouding met betrekking tot de levering van warmte aan kleinverbruikers heeft met name tot doel de toezichthouder in staat te stellen te controleren of de vergunninghouder voldoet aan het in artikel 3 bepaalde omtrent de prijzen die een vergunninghouder aan kleinverbruikers in rekening mag brengen. Indien de praktijk daartoe aanleiding geeft kan de minister van economische zaken bij ministeriële regeling nadere eisen aan de boekhouding stellen.”¹⁶
30. De ACM merkt op dat de statutaire doelstellingen van verzoeker niet aan het in de Memorie van Toelichting geschetste belang raken. Verzoeker is geen warmteverbruiker van Eneco die belang heeft

¹⁴ ACM/IN/699484

¹⁵ ACM/IN/705813

¹⁶ Kamerstukken II 2002/03, 29048, 3, p. 29.

bij het door Eneco in acht nemen van het in artikel 3 bepaalde omtrent de prijzen die Eneco in rekening mag brengen aan kleinverbruikers. Voorts beoogt de bepaling geen belang te beschermen welke raakt aan klimaatverandering door vermindering CO₂-uitstoot en -energiegebruik, duurzame bouw, minder gemotoriseerd verkeer, duurzame opwekking van energie of meer bomen. Verzoeker heeft eveneens niet aangetoond feitelijke werkzaamheden te ondernemen die raken aan het door Eneco in acht nemen van het in artikel 3 bepaalde omtrent de prijzen die Eneco in rekening mag brengen aan kleinverbruikers. De ACM concludeert hierom dat verzoek geen belanghebbende is bij een besluit op grond van artikel 12a, lid 1, Warmtewet.

Artikel 12a, lid 2 Warmtewet – publicatie jaarrekening en bestuursverslag

31. Op grond van artikel 12a, lid 2 van de Warmtewet dient een vergunninghouder een jaarrekening en een bestuursverslag te publiceren overeenkomstig titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling is verder uitgewerkt in artikel 7 van het Warmtebesluit. In de toelichting van het Warmtebesluit wordt voor deze bepaling de volgende achtergrond gegeven:

“Dit besluit omvat regels met betrekking tot de inrichting van de boekhouding, het jaarverslag en de jaarrekening van de vergunninghouder. Doel van deze bepaling is het faciliteren van toezicht door de ACM. Als toezichthouder dient de ACM in staat te zijn voldoende inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering en financiële gegevens van de vergunninghouders.

(...)

De vergunninghouder is verplicht om in dit jaarverslag op inzichtelijke en betrouwbare wijze vormgegeven informatie te publiceren over de door de vergunninghouder bij verbruikers in rekening gebrachte prijs en de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte. Artikel 7 van dit besluit stelt daarom eisen aan de informatie die in het jaarverslag wordt gegeven. Deze informatie stelt de ACM in staat toe te zien op de voor de warmtelevering relevante financiële gegevens en de met de levering van warmte gemoeide integrale kosten en opbrengsten en waar nodig handhavend op te treden.”¹⁷

32. De ACM stelt vast dat de statutaire doelstellingen van verzoeker niet aan het in de toelichting geschetste belang raken. De bepaling strekt zich ertoe het toezicht van de ACM op vergunninghoudende warmteleveranciers te faciliteren. Voorts beoogt de bepaling geen belang te beschermen welke raakt aan klimaatverandering door vermindering CO₂-uitstoot en -energiegebruik, duurzame bouw, minder gemotoriseerd verkeer, duurzame opwekking van energie of meer bomen. De ACM concludeert hierom dat verzoeker geen belanghebbende is bij een besluit op grond van artikel 12a, lid 2 van de Warmtewet.

Artikel 12a, lid 3, sub a en b en lid 4 Warmtewet – informatie in bestuursverslag

33. Op grond van artikel 12a, lid 3, sub a en b van de Warmtewet dient het bestuursverslag wat de vergunninghouder overeenkomstig artikel 12a, lid 2 van de Warmtewet dient te publiceren, betrouwbare en op een inzichtelijke wijze vorm gegeven informatie te bevatten over: (a) de door de vergunninghouder bij verbruikers in rekening gebrachte prijs en (b) de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte. Op grond van artikel 12a, lid 4 van de Warmtewet dient deze informatie voorzien te zijn van een accountantsverklaring. In de Nota van wijziging waarbij deze bepalingen aan de Warmtewet zijn toegevoegd, wordt de volgende achtergrond geschetst:

“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.”¹⁸

34. De ACM stelt vast dat de statutaire doelstellingen van verzoeker niet aan het in de Nota van wijziging geschetste belang raken. Verzoeker is geen warmteverbruiker van Eneco die belang heeft bij het

¹⁷ Besluit van 10 september 2013, houdende regels ter uitvoering van de Warmtewet (Warmtebesluit), Stb. 2013, 359, p. 15.

¹⁸ Kamerstukken II 2006/07, 29048, 20, p. 18.

beoordelen of de door Eneco in rekening gebrachte prijzen voldoen aan de daaraan door de Warmtewet gestelde eisen. Voorts beoogt de bepaling geen belang te beschermen welke raakt aan klimaatverandering door vermindering CO₂-uitstoot en -energiegebruik, duurzame bouw, minder gemotoriseerd verkeer, duurzame opwekking van energie of meer bomen. Verzoeker heeft eveneens niet aangetoond feitelijke werkzaamheden te ondernemen die raken aan of de door Eneco in rekening gebrachte prijzen voldoen aan de daaraan door de Warmtewet gestelde eisen. De ACM concludeert hierom dat verzoek geen belanghebbende is bij een besluit op grond van artikel 12a, lid 3, sub a en b en lid 4 van de Warmtewet.

Artikel 12a, lid 3, sub c Warmtewet - Duurzaamheidsrapportage

35. Op grond van artikel 12a, lid 3, c van de Warmtewet dient het bestuursverslag wat de vergunninghouder overeenkomstig artikel 12a, lid 2 van de Warmtewet dient te publiceren, betrouwbare en op een inzichtelijke wijze vorm gegeven informatie te bevatten over de duurzaamheid van de geleverde warmte (hierna: duurzaamheidsrapportage). De achtergrond van deze bepaling schetst de Memorie van Toelichting als volgt:
36. “Op dit moment is niet inzichtelijk wat het duurzaamheidsgehalte van de geleverde warmte is. Dit heeft op een aantal plaatsen tot discussie geleid. Gezien de ambities van het kabinet om te komen tot een klimaatneutrale energievoorziening is het van belang dit inzicht wel te krijgen. Om deze reden wordt in de wet toegevoegd dat een leverancier in zijn bestuursverslag informatie moet opnemen over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Zo wordt voor iedereen inzichtelijk welk deel van de door de leverancier geleverde warmte duurzaam is, waarmee hoofdzakelijk wordt bedoeld op de CO₂-emissie die gerelateerd is aan de warmtelevering. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de eisen die aan het bestuursverslag worden gesteld op het punt van de informatie over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Het doel hiervan is om te komen tot een eenduidige en hierdoor eenvoudig te vergelijken manier van rapporteren door alle leveranciers.”¹⁹
37. De ACM merkt op dat uit bovenstaand citaat volgt dat door de duurzaamheidsrapportage voor iedereen inzichtelijk zou worden gemaakt welk deel van de door de leverancier geleverde warmte duurzaam is. Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld op de CO₂-emissie die gerelateerd is aan de warmtelevering. De bepaling beoogt op dit punt de belangen te behartigen van een grotere groep dan alleen verbruikers. Verzoeker heeft zich in haar statuten tot doel gesteld het voeren van actie tegen klimaatverandering door onder meer vermindering CO₂-uitstoot en -energiegebruik en duurzame opwekking van energie in de stad Utrecht. De ACM concludeert aldus dat deze doelstelling aansluit bij het belang wat de bepaling beoogt te behartigen.
38. Verder blijkt uit de feitelijke werkzaamheden van verzoeker zoals beschreven in randnummer 0, meer specifiek de klacht bij de Reclame Code Commissie, dat verzoeker zich inzet op het gebied van actievoeren tegen klimaatverandering door vermindering van CO₂-uitstoot en -energiegebruik en duurzame opwekking van energie. De feitelijke werkzaamheden van verzoeker zijn daarmee gerelateerd aan het doel dat de verzoeker nastreeft en tevens aan het belang wat beoogt beschermd te worden door de bepaling in artikel 12a, lid 3, sub c van de Warmtewet.
39. De ACM oordeelt dan ook dat de verzoeker op grond van haar statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden wel belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, lid 1 en 3 van de Awb bij een besluit tegen Eneco op grond van artikel 12a, lid 3, sub c van de Warmtewet. De ACM gaat hieronder over op een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag voor zover deze ziet op de gestelde overtreding van artikel 12a, lid 3, sub c van de Warmtewet.

4.2. Inhoudelijke beoordeling

40. Op grond van artikel 12a, lid 3, aanhef en onder c van de Warmtewet moet het bestuursverslag van de vergunninghouder, bedoeld in artikel 12a, lid 2 van de Warmtewet, betrouwbare en op inzichtelijke

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34723, 3, p. 34.

wijze vorm gegeven informatie bevatten over de duurzaamheid van de geleverde warmte. Aangezien de verzoeker belanghebbende is ten aanzien van dit punt, komt de ACM voor deze grond toe aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag.

41. In artikel 7, lid 2 van het Warmtebesluit is verder verduidelijkt welke informatie op grond van artikel 12a, lid 3, aanhef en onder c van de Warmtewet in het bestuursverslag opgenomen dient te worden. Deze eisen zijn vervolgens verder uitgewerkt in artikel 7a van de Warmteregeling.
42. De ACM heeft op 8 maart 2016 besloten om op grond van artikel 10, lid 1 van de Warmtewet namens de Minister aan Eneco een vergunning te verlenen voor het leveren van warmte aan verbruikers.²⁰ Daarmee kwalificeert Eneco als vergunninghouder in de zin van de Warmtewet.
43. Eneco heeft op haar website een duurzaamheidsrapportage gepubliceerd.²¹ De ACM heeft de duurzaamheidsrapportage van Eneco getoetst aan de eisen die volgen uit artikel 7, lid 2 van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling.²² Hierbij heeft de ACM tevens gekeken naar het door de Minister van Economische Zaken en Klimaat vastgestelde model voor de informatie over de energieprestatie en de CO₂-prestaties van de geleverde warmte en de energiebalans.²³
44. De ACM oordeelt dat de duurzaamheidsrapportage zoals deze door Eneco wordt gepubliceerd, overeenkomt met het eerder genoemde format en tevens informatie bevat over de punten genoemd in artikel 7, lid 2 van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling.
45. Op basis van bovenstaande concludeert de ACM dat de gepubliceerde duurzaamheidsrapportage van Eneco aan de wettelijke vereisten van artikel 12a, lid 3, onder c van de Warmtewet, artikel 7, lid 2 van het Warmtebesluit en artikel 7a van de Warmteregeling voldoet. Om deze reden wijst de ACM het handhavingverzoek van de aanvrager af.

5. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt wijst het verzoek van Stichting Klimaat 030 van 30 maart 2022 om handhaving van artikel 12a van de Warmtewet tegen Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. af.

Den Haag,
Datum: 31 augustus 2022

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. P.J.H. Benner
Teammanager Directie Energie

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is*

²⁰ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 10, lid 1 van de Warmtewet, ACM/DE/2016/201264.

²¹ <https://www.eneco.nl/over-ons/wat-we-doen/duurzaam-resultaat/>

²² ACM/IN/708485 en ACM/INT/451888.

²³ Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 7 december 2020, nr. WJZ/20297704, houdende vaststelling van modellen als bedoeld in artikel 7a, lid 4 van de Warmteregeling.

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

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.
3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.
4. Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Warmtewet

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

Artikel 6

1. De afzonderlijke boekhouding, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de wet, bevat in ieder geval:
 - a. een balans,
 - b. een winst- en verliesrekening, en
 - c. een toelichting op de gebruikte regels voor de afschrijving.
2. De vergunninghouder geeft in zijn boekhouding aan:
 - a. welke tarieven, volumes en omzetten bij een verbruiker in rekening zijn gebracht, waarbij de vergunninghouder, voor zover relevant voor het betreffende tarief, in ieder geval onderscheid maakt naar:

- i. de verschillende categorieën en functionaliteiten van afleversets, bedoeld in artikel 5b, eerste en tweede lid;
 - ii. de verschillende typen warmtemeters;
 - iii. de verschillende typen warmtekostenverdelers;
 - iv. de verschillende kostenverdeelsystematieken;
 - v. het tijdelijk en definitief afsluiten van verbruikers in de situaties, bedoeld in artikel 5a, eerste lid;
 - vi. de verschillende categorieën aansluitingen van verbruikers, bedoeld in artikel 5, eerste lid;
 - vii. de verschillende tarieven voor de levering van warmte, en
 - viii. de verschillende tarieven voor het gebruik van warmte koude systemen;
- b. welke kosten zijn gemaakt ten behoeve van de levering van warmte, waarbij in ieder geval een onderscheid als bedoeld in onderdeel a wordt gemaakt;
 - c. over hoeveel verbruikers het tarief dat in rekening is gebracht voor het in gebruik nemen van een collectieve afleverset is omgeslagen op grond van artikel 5b, vierde lid, en
 - d. welke methoden en criteria zijn gehanteerd bij het opstellen van de boekhouding.

Artikel 7

2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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

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 volgens 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.