



Besluit op bezwaar

Lasten onder dwangsom warmtenet Duindorp

Ons kenmerk : ACM/UIT/584575
Zaaknummer : ACM/22/178863
Datum : 11 oktober 2022

Samenvatting

In dit besluit op bezwaar verklaart de ACM de bezwaren van Vestia tegen het dwangsbesluit van 1 juni 2022 grotendeels ongegrond. Wel verduidelijkt de ACM de lasten onder dwangsom die Vestia zijn opgelegd om ervoor te zorgen dat het warmtenet in de Haagse wijk Duindorp goed werkt. Vestia dient de verantwoordelijkheid te nemen voor de verstoppingen van de filters van de warmtepompen vanwege vuil in het warmtenet. Voor de korte termijn dient Vestia de filters van de warmtepompen schoon te maken. Voor de lange termijn dient Vestia een herstelplan op te stellen en uit te voeren. Verder dient Vestia meters plaatsen bij eengezinswoningen. De verplichting om ook in appartementen warmtemeters te plaatsen kan de ACM in dit geval niet kan afdwingen.

1. Verloop van de procedure

1. Op 24 maart 2021 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een verzoek om handhaving ontvangen van Stichting Duurzaam en Energiek wonen Duindorp (hierna: de Stichting Duindorp) en 41 aangesloten verbruikers. De ACM gaat ervan uit dat het verzoek zich richt tegen het handelen van de Stichting Vestia en Verantwoord Wonen B.V. in strijd met de Warmtewet. Stichting Vestia en Verantwoord Wonen B.V. duidt de ACM hierna aan als Vestia.
2. Bij besluit van 1 juni 2022, voor zover hier van belang, heeft de ACM lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de Warmtewet. Dit besluit haalt de ACM hierna aan als het bestreden besluit.
3. Tegen het bestreden besluit heeft Vestia bezwaar gemaakt.
4. Vestia heeft hangende de bezwaarprocedure de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 26 juli 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:6264) heeft de voorzieningenrechter dit verzoek gedeeltelijk toegewezen.
5. Vestia heeft bij brief van 5 september 2022 nadere stukken ingediend.
6. In het kader van de voorbereiding van het besluit op bezwaar heeft de ACM op 15 september 2022 Vestia en de stichting Duindorp gehoord.
7. Na afloop van de hoorzitting hebben Vestia en de Stichting Duindorp nadere stukken ingediend. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld op elkaar te reageren.

2. De bezwaren over de filters

8. De bezwaren van Vestia richten zich in de eerste plaats tegen de last om uiterlijk 1 oktober 2022 alle filters preventief te hebben gecontroleerd en gereinigd, en bij klachten over nieuwe verstoppingen of storingsen aantoonbaar adequaat te handelen. Deze last is opgenomen in onderdeel II, onder i, ii en iii, van het dictum van het bestreden besluit.
9. Vestia voert aan dat het niet logisch is dat periodieke filterreiniging zou horen bij haar takenpakket als leverancier. Verder voert Vestia aan dat de last over de filters onvoldoende uitvoerbaar is, samengevat weergegeven, om de volgende redenen:
 - de datum van 1 oktober 2022 is niet reëel gelet op onder meer de zomerperiode;
 - niet duidelijk is wat Vestia moet doen bij nieuwe verstoppingen of storingsen;
 - de last moet als inspanningsverplichting worden geformuleerd, aangezien Vestia bij de uitvoering van de last afhankelijk is van de medewerking van derden;
 - Vestia heeft juni 2022 al een aantal filters preventief gecontroleerd en gereinigd.

2.1. Uitspraak voorzieningenrechter

10. De voorzieningenrechter heeft hangende de bezwaarprocedure de last over de filters gedeeltelijk geschorst. De voorzieningenrechter heeft namelijk:
 - de begunstigingstermijn van last II onder iii verlengd tot 1 november 2022 voor zover deze betrekking heeft op 200 van de in totaal ongeveer 400 koopwoningen die gebruik maken van het warmtenet van Vestia in de wijk Duindorp;
 - last II onder iii geschorst voor zover Vestia daarin wordt gelast “bij klachten over nieuwe verstoppingen of storingsen aantoonbaar adequaat te handelen”;
 - de begunstigingstermijn van last II onder i en ii verlengd tot 1 week na verzending van de uitspraak van de voorzieningenrechter, waarbij in de brief aan bewoners vermeld moet worden dat het filter bij 200 woningen voor 1 oktober 2022 preventief zal worden gecontroleerd en gereinigd en bij 200 woningen voor 1 november 2022;
11. De voorzieningenrechter heeft in verband met het voorgaande overwogen dat de in onderdeel II van de last opgenomen begunstigingstermijn van 1 oktober 2022 – gelet op wat door Vestia is gesteld over de beschikbaarheid van monteurs/installateurs in de zomerperiode en het tekort aan monteurs/installateurs in het algemeen – niet haalbaar moet worden geacht voor alle 400 woningen. De voorzieningenrechter heeft echter wel het belang gezien van de verbruikers dat de preventieve check en reiniging van de filters niet op de (al te) lange baan dient te worden geschoven. De voorzieningenrechter heeft daarom aanleiding gezien de begunstigingstermijn voor het preventief controleren en reinigen van de filters voor 200 koopwoningen te verlengen tot 1 november 2022. Verder heeft de voorzieningenrechter overwogen dat last II onder iii. te onbepaald is, voor zover daarin Vestia wordt gelast “bij klachten over nieuwe verstoppingen of storingsen aantoonbaar adequaat te handelen”. Niet duidelijk is volgens de voorzieningenrechter namelijk wat onder ‘aantoonbaar adequaat handelen’ moet worden verstaan.

2.2. Beoordeling ACM

Verantwoordelijkheid schoonhouden filters

12. Wat betreft de vraag of het schoonhouden van de filters tot de verantwoordelijkheid van Vestia behoort, merkt de ACM het volgende op.
13. In randnummer 61 van het aanvullend bezwaarschrift van 5 augustus 2022 heeft Vestia opgemerkt, dat Vestia verantwoordelijk is voor een betrouwbare levering *en* het schoonhouden van

de filters in het warmtenet. Daarentegen heeft Vestia in haar brief van 5 september 2022 en haar spreek aantekeningen voor de hoorzitting opgemerkt dat het niet logisch is dat het schoonhouden van de filters tot het takenpakket van Vestia behoort.

14. Tijdens de hoorzitting is Vestia gevraagd haar standpunt over de verantwoordelijkheid voor het schoonhouden van de filters nader toe te lichten. Vestia heeft op hoorzitting aangegeven dat de filters die zich vóór de warmtepompen van de verbruikers bevinden tot het warmtenet in de zin van de Warmtewet behoren. Zij heeft naar eigen zeggen echter afwijkende contractuele afspraken gemaakt met de verbruikers over het schoonhouden van de filters.
15. De ACM onderschrijft dat de filters die zich vóór de warmtepompen van de verbruikers bevinden tot het warmtenet in de zin van de Warmtewet behoren. Al hetgeen tot het warmtenet behoort, valt op grond van de Warmtewet onder de verantwoordelijkheid van de leverancier, in dit geval Vestia. Wat contractueel in afwijking van de Warmtewet is afgesproken – daargelaten of dit ook echt het geval is – doet aan deze verantwoordelijkheid op grond van de Warmtewet niet af. In de Warmtewet is namelijk niet voorzien in de mogelijkheid om contractuele afspraken te maken die in zoverre afwijken van deze wet. De ACM houdt Vestia daarom aan haar verantwoordelijkheid voor het schoonhouden van de filters op grond van de Warmtewet. De vraag of, en zo ja, welke betekenis toekomt aan de door Vestia gemaakte contractuele afspraken is een civielrechtelijke aangelegenheid. De ACM is niet bevoegd hierover een oordeel te geven.

Uitvoerbaarheid last

16. De ACM ziet aanleiding om in dit besluit op bezwaar aan te sluiten bij het oordeel van de voorzieningenechter over uitvoerbaarheid van de last om de filters preventief te controleren en te reinigen. Daarbij neemt de ACM in aanmerking dat Vestia onvoldoende heeft onderbouwd dat een verdere verlenging van de begunstigingstermijn nodig is om aan de last te kunnen voldoen.
17. Wel ziet de ACM aanleiding in dit besluit op bezwaar de last preciezer te formuleren. Vestia heeft in deze bezwaarprocedure – na de uitspraak van de voorzieningenrechter op 26 juli 2022 – een plan van aanpak overgelegd. Uit dit plan van aanpak blijkt het precieze aantal woningen waarbij het filter preventief zal moeten worden gecontroleerd en gereinigd. Tevens geeft het plan van aanpak een beeld van het proces dat nodig is om afspraken te maken met de verbruikers voor de controle en reiniging van de filters. Met Vestia is de ACM van oordeel dat het redelijk is in de last een uitzondering op te nemen voor het geval een verbruiker uiteindelijk geen toegang verleent tot zijn warmtepomp. Vestia is in een dergelijk geval namelijk niet in staat over te gaan tot controle en reiniging van het filter.

Tussenconclusie

18. De bezwaren van Vestia over de verantwoordelijkheid voor de filters zijn ongegrond. De bezwaren over de uitvoerbaarheid van de last zijn gegrond. Dit betekent dat de last voor het onderwerp “Betrouwbare levering” dient te worden aangepast op de hierna in randnummer 42 vermelde wijze.

3. De bezwaren over het herstelplan

19. De bezwaren van Vestia richten zich in de tweede plaats tegen de last om uiterlijk 1 oktober 2022 een herstelplan op te stellen waarin structurele zijn opgenomen en de last om deze maatregelen binnen een jaar na het indienen van het herstelplan uit te voeren. Deze last is opgenomen in onderdelen II, onder iv en v, en IV van het dictum van het bestreden besluit.
20. Vestia voert aan dat in algemene zin een herstelplan niet noodzakelijk is, omdat systeembrede storingen in het warmtenet niet meer voorkomen. Voor zover een herstelplan wel noodzakelijk zou

zijn, verzoekt Vestia de eisen voor dit herstelplan te versoepelen. Onder meer de termijn voor het indienen en uitvoeren van herstelplan is volgens Vestia niet reëel.

3.1. Uitspraak voorzieningenrechter

21. De voorzieningenrechter heeft hangende de bezwaarprocedure de last gedeeltelijk geschorst. De voorzieningenrechter heeft namelijk last II, onder iv, geschorst voor zover deze ziet op de vereisten van externe toetsing of validatie en inspraak van bewoners. De voorzieningenrechter heeft in dit verband overwogen dat een wettelijke basis voor de eis van externe validatie van het herstelplan door Vestia zelf en de eis van inspraak van bewoners ontbreekt. Nu tijdens de mondelinge behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening door Vestia is bevestigd dat een herstelplan als door de ACM beoogd zonder deze twee vereisten vóór 1 oktober 2022 aan de ACM kan worden gestuurd, heeft de voorzieningenrechter aanleiding gezien deze last onder dwangsom te schorsen voor zover deze ziet op de vereisten van externe validatie en inspraak.
22. Voor het overige heeft de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening van Vestia gericht tegen de betreffende last afgewezen. In dit verband heeft de voorzieningenrechter overwogen dat dat uit het dossier en het verhandelde ter zitting gebleken is dat na de vervanging van de zeewaterwarmtecentrale (ZWWC) door een traditioneel warmte koude opslagsysteem (ZWKO) er nog klachten zijn en dat voor bepaalde huisadressen storingen kennelijk nog dermate vaak voor komen dat zij mogelijk structureel te noemen zijn. Er is volgens de voorzieningenrechter daarom onvoldoende aanleiding om te twijfelen aan de noodzaak van een herstelplan. Verder heeft de voorzieningenrechter in aanmerking genomen dat Vestia zelf heeft gesteld dat voor de uitvoering van de acties uit het herstelplan in de regel een jaar zal volstaan.

3.2. Beoordeling ACM

Noodzaak herstelplan

23. In lijn met de uitspraak van de voorzieningenrechter overweegt de ACM het volgende over de noodzaak voor Vestia om een herstelplan op te stellen en uit te voeren.
24. Uit de stukken volgt dat Vestia in oktober / november 2020 de zeewaterwarmtecentrale (ZWWC) heeft vervangen door een traditioneel warmte koude opslagsysteem (ZWKO). Deze enkele omstandigheid brengt naar het oordeel van de ACM echter niet mee dat alle systeembrede storingen zijn opgelost en een herstelplan niet noodzakelijk (meer) zou zijn. Daarbij wijst de ACM erop dat uit de stukken volgt dat bij de ingebruikname van de ZWKO geen aanpassingen zijn doorgevoerd aan het distributienet. De verstoppingen in de filters houden naar alle waarschijnlijkheid evenwel verband met de problemen in het distributienet, zoals vervuiling van dit distributienet en een onvoldoende waterkwaliteit. In het dossier zitten stukken waaruit blijkt dat ook na ingebruikname van de ZWKO de waterkwaliteit in het distributienet nog niet optimaal is. De ACM wijst in dit verband op een rapportage wateranalyse AVF water van 12 juli 2021 en een watertest uitgevoerd door Anadomine waarbij het watermonster is genomen op 9 maart 2021. Daarnaast wijst de ACM op het rapport van Techniplan Adviseurs van 20 oktober 2020 waarin Vestia wordt geadviseerd om de vervuiling en veroudering van het distributienet grondig te laten onderzoeken. Vestia heeft dit onderzoek nog niet verricht of overgelegd, of anderszins aangetoond dat de problemen in het distributienet inmiddels zijn verholpen.
25. Voor zover Vestia op de hoorzitting twee nieuwe grafieken heeft gepresenteerd waaruit volgt dat de hoeveelheid metalen in het water vanaf 2019 sterk is afgenomen en deze hoeveelheid sindsdien constant laag is gebleven, merkt de ACM het volgende op. De ACM constateert allereerst dat de benodigde context ontbreekt om de grafieken goed te kunnen beoordelen. Vestia heeft geen nieuwe rapporten overgelegd waarin de grafieken worden toegelicht. De ACM kan

daarom niet vaststellen dat de grafieken gaan over de waterkwaliteit van het distributienet. Evenmin kan de ACM op basis van de grafieken vaststellen dat andere factoren die relevant kunnen zijn voor een goede waterkwaliteit in het distributienet – zoals bijvoorbeeld de zuurtegraad, de hardheid, de elektrische geleidbaarheid en de visuele vervuiling van het water – wel op orde zouden zijn.

26. Voor zover Vestia heeft gesteld dat verbruikers sinds 2020 steeds minder vaak de reiniging van filters van warmtepompen door monteurs hebben gedeclareerd, overweegt de ACM dat dat niet noodzakelijkerwijs betekent dat de problemen met de filters zijn opgelost. De Stichting Duindorp heeft op de hoorzitting aangegeven dat verbruikers nog steeds storingen van hun warmtepompen ondervinden, maar dat deze niet in alle gevallen (meer) leiden tot inschakeling van een monteur en declaratie van nota's bij Vestia. De verminderde declaratie van de nota's bij Vestia kan ook verband houden met andere redenen die los staan van de problemen met de filters. Voor sommige storingen volstaat volgens de Stichting Duindorp de *work around* de warmtepomp te resetten.

Eisen herstelplan

27. Wat betreft de eisen voor het herstelplan overweegt de ACM het volgende.
28. De ACM heeft in het bestreden besluit Vestia gelast een uitvoerbaar en gedegen herstelplan op te stellen waarmee een goed functionerend warmtesysteem en daarmee een betrouwbare levering van warmte kan worden gerealiseerd. In dat herstelplan dienen verschillende elementen te worden opgenomen waaronder een opsomming van (fysieke) maatregelen die Vestia gaat nemen om verstoppingen van het filter en storingen in het warmtesysteem structureel zoveel als mogelijk te voorkomen.
29. De hiervoor samengevatte last impliceert dat Vestia een compleet beeld dient te hebben van de problemen in het distributienet en de oorzaken daarvan. Daarnaast zal Vestia onderzoek dienen te (laten) verrichten. Het onderzoek zal onder meer een recente analyse van de waterkwaliteit in het distributienet dienen te omvatten. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen formuleren van concrete herstelmaatregelen. Vestia is zich van deze voorwaarde bewust, aangezien zij in haar aanvullend bezwaarschrift heeft opgemerkt dat een zorgvuldig onderzoek nodig is naar welke structurele maatregelen nodig zouden zijn om de verstoppingen van het filter zoveel als mogelijk te voorkomen. Vestia heeft tot op heden nog niet het distributienet grondig laten onderzoeken of een nieuw rapport hierover overgelegd. Ook anderszins heeft Vestia niet aangetoond dat de problemen in het distributienet inmiddels zijn opgelost. De ACM ziet aanleiding de last op dit punt te expliciteren.
30. Wat betreft de overige eisen voor het herstelplan sluit de ACM aan bij de overwegingen van de voorzieningenrechter. Bij heroverweging schrapt de ACM zowel de eis van externe validatie van het herstelplan als de eis van inspraak van bewoners. In dit geval kan namelijk worden betwijfeld of deze eisen kunnen worden beschouwd als herstelmaatregelen die nodig zijn om een verdere overtreding van artikel 2, eerste lid, Warmtewet te voorkomen.
31. Wat betreft de begunstigingstermijn voor het indienen van het herstelplan stelt de ACM vast dat het voor Vestia mogelijk is om uiterlijk 1 oktober 2022 een herstelplan in te dienen als zij niet hoeft te voldoen aan de eisen van externe validatie en inspraak van bewoners. Niettemin ziet de ACM aanleiding deze termijn te verlengen tot 1 november 2022. Deze verlenging stelt Vestia in staat, vóór de indiening van het herstelplan, kennis te nemen van de wijzigingen in de last als gevolg van dit besluit op bezwaar.

Tussenconclusie

32. De bezwaren van Vestia over de noodzaak van een herstelplan zijn ongegrond. De bezwaren over de eisen die gelden voor het herstelplan zijn gegrond. Dit betekent dat de last voor het onderwerp “Betrouwbare levering” dient te worden aangepast op de hierna in randnummer 42 vermelde wijze.

4. De bezwaren over de meters

33. In de derde plaats richten de bezwaren van Vestia zich tegen de last om binnen 6 maanden individuele meters te plaatsen. Vestia meent dat zij artikel 8 Warmtewet niet heeft overtreden, aangezien de woningen dateren van voor 1 januari 2014 en de verbruikers niet hebben verzocht om plaatsing van een meter. Verder stelt Vestia zich op het standpunt dat het plaatsen van individuele meters op technische belemmeringen stuit en niet kostenefficiënt is. Daarnaast kleven aan de uitvoerbaarheid van deze last diverse haken en ogen, aldus Vestia.

4.1. Uitspraak voorzieningenrechter

34. De voorzieningenrechter heeft hangende de bezwaarprocedure de last met betrekking tot het plaatsen van de meters geschorst. De voorzieningenrechter heeft in verband overwogen dat hij betwijfelt of artikel 8, tweede lid, Warmtewet door Vestia is overtreden, omdat niet vast is komen te staan dat verbruikers om plaatsing van de meters hebben verzocht. Verder zal de ACM in de beslissing op bezwaar in moeten gaan op de stelling van Vestia dat het plaatsen van een meter geen toegevoegde waarde heeft voor verbruikers, omdat de hoogte van het door haar voor de warmtelevering in rekening gebrachte tarief constant is en wordt bepaald door het vermogen van de aansluiting en niet door de leveringsomvang.

4.2. Beoordeling ACM

Toetsingskader

35. Artikel 8 Warmtewet is met ingang van 25 oktober 2020 gewijzigd in verband met de implementatie van de richtlijn 2018/2002/EU betreffende energie-efficiëntie.¹ Dit artikel bepaalt vanaf deze datum dat verbruikers altijd een meter ter beschikking krijgen gesteld, behalve indien het gaat om appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen. In deze gebouwen wordt op grond van artikel 8, elfde en veertiende lid, Warmtewet, een individuele meter geïnstalleerd indien dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is.² In artikel 8a Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen is nader ingevuld hoe de leverancier van warmte voor iedere eenheid in een appartementsgebouw of multifunctioneel gebouw kan bepalen of de installatie van een individuele meter om het energieverbruik te meten technisch haalbaar of kostenefficiënt is.³
36. Sinds de hiervoor beschreven wetwijziging is het tijdstip waarop de aansluitingen zijn opgeleverd niet meer relevant. Anders dan in het bestreden besluit is vermeld, is het niet noodzakelijk dat afnemers een verzoek doen tot het plaatsen van een meter. Vestia dient dan ook in beginsel aan al haar verbruikers een individuele meter ter beschikking te stellen. Indien de verbruikers van Vestia echter wonen in een eenheid in een appartementsgebouw of multifunctioneel gebouw geldt deze plicht voor Vestia slechts als het installeren van een meter technisch haalbaar en kostenefficiënt is.

Overtreding

37. In de wijk Duindorp komen zowel woningen in appartementsgebouwen en/of multifunctionele gebouwen als andersoortige woningen (bijvoorbeeld eengezinswoningen) voor. Bij geen van deze

¹ Stb. 2020, 222

² TK 2019-2020, 35292, nr. 3 pag. 17, 11 en 12

³ Stb. 2020, 367, pag 5 en 15

type woningen heeft Vestia meters ter beschikking gesteld. Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt over het toetsingskader volgt dat Vestia zonder meer verplicht is meters ter beschikking te stellen ten behoeve van de hiervoor bedoelde andersoortige woningen. Vestia overtreedt in zoverre artikel 8, tweede lid, Warmtewet.

38. Voor wat betreft de appartements- en/of multifunctionele gebouwen is van belang dat Vestia in bezwaar (in zijn algemeenheid) heeft ontkend dat het installeren van een meter technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Op basis van het dossier kan de ACM niet vaststellen of deze claim van Vestia terecht is. In zoverre staat een overtreding van artikel 8, tweede lid, Warmtewet door Vestia niet vast.
39. Overigens hecht de ACM eraan op te merken dat de toegevoegde waarde van het meten van het verbruik van verbruikers tweeledig is. Ten eerste kunnen verbruikers door invulling van de formule uit artikel 2 Warmtebesluit controleren of het door de ACM vastgestelde maximum leveringstarief is overschreden. In die zin is de veronderstelling van Vestia dat er voor de afrekening van de kosten geen meetgegevens nodig zijn, omdat er alleen een vastrecht in rekening wordt gebracht een onjuiste. Ten tweede kunnen verbruikers daardoor maatregelen nemen om hun energieverbruik terug te dringen.

Tussenconclusie

40. De bezwaren van Vestia over de overtreding van artikel 8, tweede lid, Warmtewet zijn gegrond voor zover deze betrekking hebben op het plaatsen van meters in appartements- en/of multifunctionele gebouwen in de wijk Duindorp. Voor het overige treffen de bezwaren geen doel. De ACM ziet aanleiding de last voor het onderwerp "Plaatsen meters" aan te passen op de hierna in randnummer 43 vermelde wijze.

5. Conclusie

41. De conclusie is dat de bezwaren van Vestia over de uitvoerbaarheid van de last over de filters, de eisen die gelden voor het herstelplan en de overtreding van artikel 8, tweede lid, Warmtewet in relatie tot het plaatsen van meters in appartements- en/of multifunctionele gebouwen in de wijk Duindorp gegrond zijn. Voor het overige zijn de bezwaren ongegrond.
42. Het bestreden besluit dient te worden aangepast voor zover daarin voor het onderwerp "Betrouwbare levering" lasten onder dwangsom zijn opgenomen. De bezwaren van Vestia geven aanleiding de last om de filters te reinigen te preciseren en de last om een herstelplan in te dienen, te wijzigen. Bij heroverweging van het onderwerp "Betrouwbare levering" stuitte de ACM zelf op enkele oneffenheden in de redactie van de lasten onder dwangsom. Deze punten neemt de ACM mee bij de herformulering van lasten onder dwangsom. Verder ziet de ACM aanleiding de opgelegde dwangsom nader te differentiëren naargelang de aan de orde zijnde herstelmaatregelen. Daarbij neemt de ACM in aanmerking dat het belang van de herstelmaatregel om verbruikers per brief te informeren van een andere orde is dan het belang van de herstelmaatregelen om de filters preventief te controleren en reinigen en een herstelplan in te dienen.
43. Tevens dient het bestreden besluit te worden aangepast voor zover daarin voor het onderwerp "Plaatsen meters" een last onder dwangsom is opgenomen. Deze last onder dwangsom kan geen stand houden, omdat hierin wordt uitgegaan van een onjuist toetsingskader. In plaats hiervan zal de ACM Vestia een bindende aanwijzing opleggen die ertoe strekt dat bij verbruikers die wonen in andere woningen dan appartementsgebouwen of multifunctionele gebouwen binnen een redelijke termijn een meter wordt geïnstalleerd.

44. De ACM gaat over tot vergoeding van de kosten in verband met de behandeling van het bezwaar. Deze kosten stelt de ACM op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht vast op in totaal € 1.623,00. In het kader van deze vaststelling is de ACM uitgegaan van 1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen op de zitting met een waarde per punt van € 541,00. Evenals de voorzieningenrechter hanteert de ACM in deze zaak een wegingsfactor van 1,5.

6. Besluit op bezwaar

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. verklaart de bezwaren van Vestia over de uitvoerbaarheid van de last over de filters, de eisen die gelden voor het herstelplan en de overtreding van artikel 8, tweede lid, Warmtewet in relatie tot het plaatsen van meters in appartements- en/of multifunctionele gebouwen in de wijk Duindorp gegrond;
- II. verklaart de overige bezwaren van Vestia ongegrond;
- III. herroept het besluit van 1 juni 2022 met kenmerk ACM/UIT/5770515 voor zover daarin voor de onderwerpen "Betrouwbare levering" en "Plaatsen meters" lasten onder dwangsom zijn opgenomen;
- IV. legt in plaats hiervan voor de onderwerp "Betrouwbare levering" en "Plaatsen meters" de in bijlage A opgenomen lasten onder dwangsom en bindende aanwijzing op;
- V. vergoedt de kosten die Vestia heeft gemaakt in verband met de behandeling van het bezwaar tot een bedrag van € 1623,00.

Den Haag, 11 oktober 2022

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g. drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA
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 A

Betrouwbare levering

De autoriteit Consument en Markt:

- I. Gelast Stichting Vestia en Vestia Energie **uiterlijk 1 november 2022** de overtreding van artikel 2, eerste lid, Warmtewet te beëindigen en beëindigd te houden door ervoor zorg te dragen dat het warmtesysteem zodanig functioneert dat sprake is van een betrouwbare levering van warmte. Dat betekent in ieder geval dat Vestia de verantwoordelijkheid voor het onderhoud, reiniging en vervanging van de filters van verbruikers (voor zover het gaat om een verbruiker die onder de reikwijdte van de Warmtewet valt) op het warmtenet in Den Haag op zich moet nemen en storingen in het warmtesysteem dient op te lossen.
Gelast Stichting Vestia en Vestia Energie in dit kader, waarbij Stichting Vestia de regie dient te nemen gelet op de uitsluitende zeggenschap, het volgende:
 - i. Stichting Vestia (eventueel namens Vestia Energie) informeert **één week na verzending van de uitspraak van de voorzieningenrechter** (ECLI:NL:RBROT:2022:6264) elke verbruiker (voor zover het gaat om een verbruiker die onder de reikwijdte van de Warmtewet valt) op het warmtesysteem in Den Haag met een individuele warmtepomp per brief over, tenminste, het volgende:
 - het door de ACM genomen besluit van 1 juni 2022;
 - dat Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie verantwoordelijk is voor het oplossen van de vervuiling, het onderhoud, de reiniging en vervanging van het betreffende filter als onderdeel van het warmtenet;
 - de contactgegevens (waaronder een telefoonnummer en e-mailadres) waar verbruikers klachten over storingen of mogelijke verstoppingen van het filter of storingen kunnen doorgeven;
 - dat de filters van circa 200 woningen voor 1 oktober 2022 en de filters van de andere circa 200 woningen voor 1 november 2022 preventief zullen worden gecontroleerd en gereinigd door Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie;
 - de momenten waarop Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie de filters periodiek gaat reinigen.
 - ii. Stichting Vestia stuurt de ACM een geanonimiseerde versie van de brief die is gestuurd naar elke verbruiker **één week na verzending van de uitspraak van de voorzieningenrechter** (ECLI:NL:RBROT:2022:6264).
 - iii. Conform het “Plan van aanpak filteronderhoud koopwoningen Duindorp” dient Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie **uiterlijk 1 oktober 2022** de filters van 214 woningen en **uiterlijk 1 november 2022** de filters van de resterende 161 woningen preventief te hebben gecontroleerd en gereinigd. Hierbij geldt dat de reeds gecontroleerde en gereinigde filters van 34 woningen in week 24 van 2022 niet nogmaals hoeven te worden gecontroleerd en gereinigd. Verder geldt hierbij dat Stichting Vestia geacht wordt aan dit onderdeel van de last te hebben voldaan wanneer Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie kan aantonen aan de hand van een verzendlijst, afspraakbrieven en een verklaring van de monteur dat een verbruiker ook na het maken van een tweede afspraak geen toegang verleent tot zijn warmtepomp.
 - iv. Ter aanvulling op het bovenstaande stuurt Stichting Vestia **uiterlijk 1 november 2022** aan de ACM een uitvoerbaar en gedegen herstelplan toe waarmee een goed functionerend warmtesysteem en daarmee een betrouwbare levering van warmte kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat Stichting Vestia onderzoek dient te (laten) verrichten naar de problemen in het distributienet en de oorzaken daarvan. Dit onderzoek zal onder meer een recente analyse (niet ouder dan zes maanden) van de waterkwaliteit in het distributienet dienen te omvatten. In het herstelplan zijn tenminste de volgende elementen opgenomen:

- welke (fysieke) structurele maatregelen Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie gaat nemen om verstoppingen van het filter en storingen in het warmtesysteem structureel zoveel als mogelijk te voorkomen, inclusief een realistische tijdsplanning per maatregel,
 - een overzicht van de benodigde vergunningen, inclusief het tijdstip van het indienen van de aanvraag per vergunning.
- v. Stichting Vestia en Vestia Energie verklaren in het herstelplan de hierin opgenomen activiteiten te zullen uitvoeren.
- II. Gelast Stichting Vestia en Vestia Energie om alle structurele herstelmaatregelen zoals opgenomen in het herstelplan **uiterlijk 1 november 2023** volledig te hebben uitgevoerd en afgerond. Gelet op de uitsluitende zeggenschap van Stichting Vestia gelast de ACM Stichting Vestia hierbij de regie op zich te nemen.
- III. Als Vestia de last zoals voorgeschreven onder I subonderdelen i en ii niet uitvoert dan verbeurt Stichting Vestia een dwangsom van **€ 15.000**. Voor elke volledige maand daarna dat Vestia geen uitvoering heeft gegeven aan de last verbeurt zij een dwangsom van € 15.000 **tot een maximum van € 45.000**.
- IV. Als Vestia de last zoals voorgeschreven onder I subonderdelen iii en iv niet uitvoert dan verbeurt Stichting Vestia een dwangsom van **€ 85.000**. Voor elke volledige maand daarna dat Vestia geen uitvoering heeft gegeven aan de last verbeurt zij een dwangsom van € 85.000 **tot een maximum van € 255.000**.
- V. Als Vestia de last zoals voorgeschreven onder II niet uitvoert dan verbeurt Stichting Vestia een dwangsom van **€ 100.000**. Voor elke volledige maand daarna dat Vestia geen uitvoering heeft gegeven aan de last verbeurt zij een dwangsom van € 100.000 **tot een maximum van € 700.000**.
- VI. De looptijd van de last onder dwangsom bedraagt twee jaren.
- VII. Stichting Vestia dient de ACM **uiterlijk 1 november 2022** te informeren in een rapportage over de activiteiten (afspraakbrieven, verzendlijst met adressen, verklaring monteur (zoals voorgeschreven onder I, subonderdeel iii) die zijn verricht om aan het eerste onderdeel van de last (zoals voorgeschreven onder I) te voldoen.
- VIII. Stichting Vestia dient de ACM **uiterlijk 1 november 2023** te informeren in een rapportage over de activiteiten die zijn verricht om aan het tweede onderdeel van de last (zoals voorgeschreven onder II) te voldoen.

Plaatsen meters

- XIV. Gelast Vestia het volgende:
- i. Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie dient binnen **zes maanden** na bekendmaking van dit besluit op bezwaar individuele meters te plaatsen bij de verbruikers die wonen in andere woningen dan in een eenheid in een appartementengebouw of een multifunctioneel gebouw.
 - ii. Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie dient binnen **twee maanden** na bekendmaking van dit besluit op bezwaar deze verbruikers op het warmtenet te informeren over de bindende aanwijzing die in dit besluit op bezwaar is opgenomen en dat Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie op grond van de Warmtewet gehouden is meters te plaatsen in andere woningen dan in een eenheid in een appartementengebouw of een multifunctioneel gebouw. Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie stuurt de ACM binnen **twee maanden** na bekendmaking van dit besluit op bezwaar een geanonimiseerde kopie van dat bericht en de bijhorende verzendlijst (alleen met adressen, zonder namen).
 - iii. Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie dient de ACM uiterlijk **zes maanden** na bekendmaking van dit besluit op bezwaar te informeren over het daadwerkelijke aantal meters dat zij heeft geplaatst, door het overleggen van
 - een lijst met adressen waar zij de meter daadwerkelijk heeft geplaatst,
 - een lijst met adressen waar zij de meter niet heeft geplaatst wegens weigering van de verbruiker, met daarbij een verklaring van de verbruikers die het plaatsen van de meter hebben geweigerd,

-
- een lijst met adressen waar zij de meter niet heeft geplaatst, omdat de gebruiker na het bevestigen van een afspraak geen toegang heeft verleend, met daarbij documenten waarmee zij dit kan aantonen, bijvoorbeeld een verklaring van de monteur.

Hierbij geldt dat Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie geacht wordt aan dit onderdeel van de last te hebben voldaan wanneer Stichting Vestia respectievelijk Vestia Energie kan aantonen dat een gebruiker ook na het bevestigen van een afspraak geen toegang verleent tot zijn woning om een meter te installeren. Ook als het na meerdere pogingen daartoe niet lukt om contact te krijgen met een gebruiker en Vestia dit kan aantonen, wordt Vestia geacht aan dit onderdeel van de last te hebben voldaan.