



## Besluit

# Beslissing op bezwaar van bewoners van het complex Oranjehof tegen het besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek tarieven 2023 en terugbetaling Evoyo Alkmaar Oranjehof

Ons kenmerk : ACM/UIT/607492  
Zaaknummer : ACM/23/183119  
Datum : 16 oktober 2023

## Samenvatting

1. In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) het bezwaar dat bewoners van het complex Oranjehof te Alkmaar (hierna: de bewoners) hebben gemaakt tegen het besluit van de ACM van 3 april 2023 (hierna ook: bestreden besluit). Bij het bestreden besluit heeft de ACM het verzoek van de bewoners om handhaving bij warmteleverancier Zon Energie Alkmaar Oranjehof B.V., handelende onder de naam Evoyo Alkmaar Oranjehof (hierna: Evoyo)<sup>1</sup>, en om terugbetaling te bewerkstelligen van in het verleden behaald vermeend excessief rendement en te vermijden kosten, afgewezen. De bewoners legden aan dit verzoek ten grondslag dat Evoyo een excessief financieel rendement behaalt door verhoging van het warmtetarief per 1 januari 2023. Voorts zou Evoyo over de periode vanaf haar overname van de warmte koude opslag (WKO)-installatie (14 januari 2014) overwinst hebben behaald en teveel kosten hebben gefactureerd.
2. De ACM verklaart het bezwaar van de bewoners ongegrond maar is in beginsel wel van plan om in 2024 een initieel onderzoek te doen naar het behaalde rendement van Evoyo.

## 1. Inleiding en verloop van de procedure

3. Bij besluit van 3 april 2023<sup>2</sup> heeft de ACM als volgt beslist:
  - I. Het handhavingsverzoek dat de bewoners op 24 januari 2023 hadden ingediend jegens warmteleverancier Evoyo, wordt afgewezen, omdat de ACM geen overtreding van de Warmtewet kan vaststellen. Evoyo houdt zich, ook volgens de bewoners, aan het door de ACM vastgestelde maximumtarief en, zelfs al zou sprake zijn van het behalen van meer dan redelijk rendement, dan is nog geen sprake van een overtreding waartegen de ACM handhavend kan optreden.

<sup>1</sup> Tot 15 mei 2023 gebruikte Evoyo de handelsnaam Eonic. Voor de leesbaarheid van dit besluit wordt verder de nieuwe handelsnaam Evoyo aangehouden.

<sup>2</sup> Kenmerk ACM/UIT/596551. Zie: [Afwijzing handhavingsverzoek bewoners Oranjehof Alkmaar over warmtetarieven Eonic \(acm.nl\)](#)

- II. Voor zover de bewoners vragen om een rendementstoets uit te voeren, blijft de ACM bij haar eerdere beslissing<sup>3</sup> dat geen sprake is van een besluitaanvraag. De bewoners zijn daarom in zoverre niet-ontvankelijk.
  - III. De ACM is op grond van de Warmtewet niet bevoegd om een besluit te nemen over aanpassing van de tarieven van een lopend jaar wegens een vermeend excessief rendement. De ACM wijst daarom het verzoek om de warmtetarieven 2023 aan te passen af.
  - IV. De ACM kan op dit moment nog geen rendementstoets uitvoeren, omdat zij nog bezig is met de voorbereidingen daarvoor. Om die reden kan de ACM ook geen tariefcorrectie uitvoeren. Daarom wijst de ACM het verzoek om een tariefcorrectie in volgende tariefjaren, vanwege een vermeend te hoog rendement op alle netten van Evoyo in 2023, af.
  - V. De ACM wijst het verzoek om terugbetaling te bewerkstelligen van in het verleden behaald vermeend excessief rendement en te vermijden kosten, af, omdat zij niet bevoegd is de warmteleverancier tot terugbetaling te bewegen.
4. Tegen dit besluit hebben de bewoners bij brief van 14 april 2023 tijdig bezwaar gemaakt.
  5. Op 9 juni 2023 hebben de bewoners nadere stukken ingediend.
  6. Op 27 juni 2023 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waar de bewoners en Evoyo zijn gehoord.
  7. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat op 10 juli 2023 aan de bewoners en Evoyo is toegezonden.
  8. Bij e-mailberichten van 12 en 13 juli 2023 hebben onderscheidenlijk de bewoners en Evoyo nog enkele opmerkingen gemaakt bij het verslag van de hoorzitting.

## 2. Feiten

9. Voor een overzicht van de feiten verwijst de ACM naar paragraaf 3 van het bestreden besluit.
10. In aanvulling daarop geldt dat Evoyo over één warmtenet beschikt en geen houder is van een vergunning als bedoeld in artikel 9 van de Warmtewet.

## 3. Wettelijk kader

11. Voor een overzicht van het toepasselijk wettelijk kader verwijst de ACM naar de bijlage bij het bestreden besluit.

---

<sup>3</sup> Beslissing van 8 juli 2022 met kenmerk ACM/UIT/581244. Zie: [Openbaar besluit Econic Alkmaar \(acm.nl\)](#)

## 4. Bezwaargronden

12. De bewoners hebben de volgende bezwaargronden aangevoerd tegen het bestreden besluit.
  - I. De ACM heeft zich slechts gebaseerd op de Warmtewet en niet op de Mededingingswet. Evoyo zou misbruik maken van haar economische machtspositie en daarmee in strijd handelen met artikel 24 van de Mededingingswet. De bewoners hebben in hun handhavingsverzoek aannemelijk gemaakt dat Evoyo, ondanks te hoge kosten door verwaarlozing van onderhoud, door het hanteren van de maximum tarieven van de Warmtewet een excessief rendement maakt. Daarmee zouden zij een duidelijk vermoeden van misbruik van economische machtspositie hebben aangegeven, dat de ACM had moeten onderzoeken.
  - II. De ACM geeft niet aan waarom de bewoners niet-ontvankelijk zijn in hun verzoek om een rendementstoets uit te voeren. De bewoners hebben niet gevraagd om een "rendementstoets". Zij hebben gevraagd vast te stellen of sprake is van excessief financieel rendement en, zo ja, om dan te handhaven. De bewoners wijzen er op dat de ACM op grond van artikel 7 van de Warmtewet de bevoegdheid heeft om het rendement van energiebedrijven te toetsen, en dat de ACM dat recentelijk ook heeft gedaan bij drie grote energiebedrijven. De bewoners verwijzen in dit verband naar een publicatie van de ACM van maart 2023. De ACM beschikt dus over het noodzakelijke instrumentarium voor toetsing van rendement. Op basis van het gelijkheidsbeginsel zou de ACM daarom ook onderzoek moeten doen bij Evoyo.
  - III. De bewoners betwisten dat de ACM niet bevoegd is om de warmtetarieven 2023 aan te passen, gezien de bevoegdheden tot aanpassing onder de Warmtewet en de Mededingingswet.
  - IV. De ACM zou wel bevoegd zijn om een tariefcorrectie in volgende tariefjaren door te voeren.
  - V. De ACM zou wel bevoegd zijn om terugbetaling aan de bewoners te bewerkstelligen.

## 5. Beoordeling bezwaar door ACM

### 5.1. Misbruik van een economische machtspositie

13. De ACM kan de bewoners niet volgen in hun betoog dat zij in het bestreden besluit ten onrechte niet is ingegaan op een vermoeden van misbruik van machtspositie door Evoyo, dat zij in het handhavingsverzoek zou hebben aangegeven. In hun handhavingsverzoek hebben de bewoners geen beroep gedaan op artikel 24 van de Mededingingswet. Voorts hebben zij slechts aangevoerd dat en waarom Evoyo sinds 14 december 2014 een excessief financieel rendement behaalt en dat de bewoners geen alternatief hebben dan warmte, warm tapwater en koude af te nemen van Evoyo.
14. In deze beslissing op bezwaar kan de ACM niet ingaan op het betoog van de bewoners dat is gebaseerd op artikel 24 van de Mededingingswet en dat zij eerst in bezwaar hebben gehouden, reeds omdat zij dan in strijd zou handelen met artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
15. Ingevolge artikel 7:11, eerste lid, Awb vindt, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Een besluit op bezwaar dient te worden genomen met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen op het tijdstip van de heroverweging, maar dit neemt niet weg dat dat besluit nog wel moet zijn te beschouwen als

het resultaat van de heroverweging van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.<sup>4</sup> Dat is niet het geval wanneer, zoals hier, de beslissing op bezwaar zou worden gebaseerd op vermeende overtreding van andere wettelijke bepalingen, dan die welke aan het bestreden besluit ten grondslag zijn gelegd.<sup>5</sup>

16. De conclusie is dat bezwaargrond I, die ziet op misbruik van machtspositie, geen doel treft.

## 5.2. Rendementstoets

17. Het betoog van de bewoners dat de ACM niet heeft aangegeven waarom de bewoners niet-ontvankelijk zijn in hun verzoek om een rendementstoets uit te voeren, mist feitelijke grondslag. In randnummer 24 van het bestreden besluit heeft de ACM gemotiveerd waarom, voor zover de bewoners vragen om een rendementstoets uit te voeren, geen sprake is van een besluitaanvraag en de bewoners daarom niet-ontvankelijk zijn. Daarbij heeft de ACM verwezen naar de toelichting in paragraaf 6.1 van haar besluit van 8 juli 2022 met kenmerk ACM/UIT/581244 en randnummer 22 van haar besluit van 7 december 2022 met kenmerk ACM/UIT/588179.

18. Overigens heeft de ACM in randnummer 28 van het bestreden besluit uiteengezet dat zij op dat moment nog geen rendementstoets kon uitvoeren, omdat zij nog bezig was met de voorbereidingen daarvoor:

*“28. De ACM heeft de bevoegdheid om een rendementstoets uit te voeren gekregen op 8 oktober 2021.[voetnoot: Stb. 2021, 459.] De ACM moet nog veel voorbereidend werk verzetten alvorens zij de rendementstoets kan uitvoeren (volgens artikel 7, lid 4 Warmtewet). Onder meer moet de ACM in beleidsregels vastleggen hoe zij de rendementen van warmteleveranciers zal bepalen. Daarnaast moet de ACM nog vaststellen wat een redelijk rendement is. Zij is hier nu mee bezig. Klachten en signalen over mogelijke overrendementen zijn voor de ACM belangrijke informatie om te overwegen of een dergelijke toets in de toekomst uitgevoerd moet worden bij een specifieke warmteleverancier. Zoals gezegd is deze methode op dit moment nog in ontwikkeling.[voetnoot: Zie voor de huidige stand van zaken de website van de ACM: Rendementstoets | ACM.nl.]”*

19. Inmiddels heeft de ACM op 22 augustus 2023 de Beleidsregel rendementstoets warmte (hierna: de Beleidsregel) vastgesteld, die op 26 augustus 2023 in werking is getreden.<sup>6</sup> Voorts heeft de ACM bij besluit van 22 augustus 2023 het redelijk rendement vastgesteld voor warmteleveranciers voor de jaren 2018-2022 en 2023-2025 ten behoeve van de rendementstoets warmte.<sup>7</sup>
20. In artikel 2 van de Beleidsregel is opgenomen hoe de ACM de reikwijdte van de rendementstoets vaststelt. Volgens het derde lid geldt voor leveranciers zonder vergunning, zoals Evoyo, dat signalen aanleiding kunnen zijn voor een rendementstoets. Vanaf de inwerkingtreding van de Beleidsregel zal de ACM per te beoordelen jaar onder andere het aantal verbruikers dat beleverd wordt door de desbetreffende leverancier en het aantal en de aard van de signalen over die leverancier inventariseren en beoordelen.<sup>8</sup> Aan de hand hiervan zal de ACM bepalen of zij een verder onderzoek naar het behaalde rendement noodzakelijk acht.
21. Deze inventarisatie en beoordeling kan alleen plaatsvinden over een (volledig) voorafgaand kalenderjaar. Het handhavingsverzoek van de bewoners is ingediend in 2023 en ziet op de periode tot en met 2023. Omdat het kalenderjaar 2023 nog niet voorbij is, kan de ACM op dit moment geen rendementstoets uitvoeren bij Evoyo.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3917.

<sup>5</sup> Vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7624.

<sup>6</sup> Zie Staatscourant 2023, 24023.

<sup>7</sup> Besluit WACC warmteleveranciers, kenmerk ACM/UIT/600827. Zie Staatscourant 2023, 24024.

<sup>8</sup> Zie artikel 2, vierde lid, van de Beleidsregel en randnummer 15 van de toelichting bij de Beleidsregel.

22. De ACM is in beginsel wel van plan om in 2024 een initieel onderzoek te doen naar het behaalde rendement van Evoyo.
23. Het beroep dat de bewoners doen op het gelijkheidsbeginsel gaat evenmin op. Bewoners menen dat de ACM op basis van een eerder onderzoek in 2023 bij Essent, Eneco en Vattenfall<sup>9</sup> gehouden is om bij Evoyo een rendementstoets uit te voeren. Het betreft hier echter een onderzoek naar de redelijkheid van de prijzen die worden gerekend door energieleveranciers (van gas en elektriciteit en dus niet van warmte) afgezet tegen de werkelijke kosten. De ACM heeft daar dus niet op basis van artikel 7, tweede lid, van de Warmtewet getoetst of het rendement van warmteleveranciers op al hun netten gezamenlijk hoger is dan een door de ACM vastgesteld redelijk rendement. Dit betekent dat geen sprake is van gelijke gevallen. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel moet daarom worden afgewezen.
24. Bezwaargrond II met betrekking tot de rendementstoets slaagt derhalve niet.

### 5.3. Geen grond voor (tussentijdse) tariefcorrectie

25. Omdat de ACM op dit moment nog geen rendementstoets op grond van artikel 7, tweede lid, Warmtewet kan uitvoeren, biedt artikel 7, derde lid, Warmtewet ook geen grondslag voor een tariefcorrectie. De Warmtewet biedt ook geen andere grondslag voor een (tussentijdse) tariefcorrectie zoals gevraagd door de bewoners.
26. De bezwaargronden III en IV treffen daarom evenmin doel.

### 5.4. Warmtewet biedt geen grondslag voor terugbetaling “onnodige kosten”

27. In randnummer 34 van het bestreden besluit heeft de ACM overwogen dat, zelfs als zij zou vaststellen dat sprake is van een excessief rendement of onnodige kosten, zij dan nog niet bevoegd is om de warmteleverancier tot terugbetaling te bewegen. Dat is namelijk een civiele kwestie waarover de burgerlijke rechter of (eerst) de Geschillencommissie Energie moet beslissen. De ACM is dus niet bevoegd om terugbetaling als door de bewoners gevraagd, te bewerkstelligen. De bewoners hebben dit op zichzelf niet betwist. Zij wijzen er op dat de ACM onderzoek kan doen bij Evoyo, maar dat laat onverlet dat de resultaten van dat onderzoek hoe dan ook niet kunnen leiden tot het bewerkstelligen door de ACM van de door hen gevraagde terugbetaling.
28. Bezwaargrond V slaagt evenmin.

---

<sup>9</sup> [Resultaten onderzoek tarieven Eneco, Essent en Vattenfall | ACM.nl](#).

---

## 6. Besluit

29. De Autoriteit Consument en Markt verklaart het bezwaar van bewoners van het complex Oranjehof te Alkmaar tegen het besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 3 april 2023, kenmerk ACM/UIT/596551, ongegrond.

Den Haag, **16 oktober 2023**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*