



Besluit

1. Aanleiding

In uw e-mail van 16 december 2023 heeft u de Autoriteit Consument Markt (hierna: ACM) verzocht om op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) informatie te verstrekken. Op 22 december 2023 heeft u uw verzoek per brief uitgebreid. U verzoekt om:

1. de uitgangspunten en berekeningssystematiek alsmede de brief waarin de vraagstelling is opgenomen;
2. de jaarcontracten die de leveranciers hebben aangeleverd bij de ACM en gegevens waarop de maximumtarieven gebaseerd zijn;
3. een verklaring waarom bepaalde warmteleveranciers in hun tariefstelling nauwelijks of juist sterk onderscheid maken tussen geleverde warmte en warm water en of dit wel of niet de algemene lijn zou moeten zijn;
4. diverse presentaties en verslagen van de georganiseerde bijeenkomsten met warmteleveranciers, verbruikersorganisaties en Energie-Nederland die op 18 juli 2023, 28 september 2023, 2 november 2023 en 28 november 2023 hebben plaatsgevonden.¹

2. Verloop van de procedure

De ACM heeft naar aanleiding van uw vragen over de warmtetarieven in 2023 meermaals contact met u gehad.² Naar aanleiding van uw e-mail van 16 december 2023 heeft de ACM tevens op 19 december 2023 telefonisch contact met u gehad. Tijdens dit telefonisch gesprek is getracht uw vragen te beantwoorden. Daarbij is onder andere tevens getracht de systematiek van de wet uit te leggen en is gevraagd of de ACM u op andere gebieden van dienst kon zijn.

De ACM heeft de ontvangst van uw verzoek op 10 januari 2024 formeel per post bevestigd.³

3. Inventarisatie

Naar aanleiding van uw verzoek is er in de digitale archieven van de ACM en mailboxen van betrokken medewerkers gezocht naar informatie. Daarbij heeft de ACM gebruik gemaakt van zoektermen. Enkele voorbeelden van deze zoektermen zijn: “*tarieven*”, “*tarievenbesluit*”, “*warmte*”, “*warmteleveranciers*”, “*jaarcontracten*”, “*presentaties*” en “*verslagen*”.

Het resultaat van de inventarisatie laat zich in drie onderdelen verdelen die in de paragrafen 5, 6 en 7 afzonderlijk worden behandeld. Langs deze paragrafen bespreekt de ACM ieder aspect van uw verzoek. Het eerste onderdeel betreft aangetroffen documenten die door ACM zijn vervaardigd in het kader van haar wettelijke taken (paragraaf 5). Het tweede onderdeel betreft het deel van uw verzoek dat ziet op reeds openbare informatie, waarop geen openbaarmakingsstelsel van toepassing is (paragraaf 6). Het derde onderdeel betreft een toelichting op de door u gevraagde informatie waarover de ACM niet beschikt (paragraaf 7).

¹ ACM/UIT/608500, ACM/UIT/608501, ACM/UIT/608092 en ACM/UIT/609278.

² Onder andere ACM/UIT/601145, ACM/UIT/605788, ACM/UIT/610999, ACM/UIT/606744.

³ ACM/UIT/611661.

4. Toezicht, handhaving en regulering door de ACM

De ACM heeft in ruim twintig wetten in formele zin en in Europese verordeningen taken opgedragen gekregen in het kader van toezicht, handhaving en regulering. Bij de uitvoering van die taken is de ACM in hoge mate afhankelijk van het kunnen beschikken over vertrouwelijke gegevens en inlichtingen van ondernemingen, waarop zij toezicht houdt. De betrokken ondernemingen verstrekken die gegevens en inlichtingen aan de ACM in het vertrouwen dat de ACM deze niet openbaar maakt.

Mede in dat verband heeft de wetgever in de Instellingswet ACM (hierna ook: lw) een afzonderlijk stelsel van geheimhouding en openbaarmaking geïntroduceerd voor de informatie die de ACM voor dat toezicht onder zich heeft. Dat stelsel heeft voorrang boven een aantal artikelen van de Woo.⁴

De ACM dient dan ook voor de beoordeling van uw verzoek voorop te stellen dat in dit geval het openbaarmakingsstelsel van de lw van toepassing is, omdat de informatie waarop uw verzoek ziet verkregen dan wel toegepast is in het kader van de taken die de ACM heeft ter uitvoering van de Warmtewet en het toezicht op de naleving van de Warmtewet.⁵

5. De door de ACM vervaardigde documenten die onder het bereik van uw verzoek vallen

De ACM heeft zes documenten aangetroffen die zij heeft vervaardigd in het kader van haar wettelijke taken.⁶ Deze documenten kwalificeert de ACM als documenten bedoeld in artikel 12w van de lw. Achter de betreffende documenten is, in bijgevoegde inventarislijst, de aanduiding 'art. 12w lw' toegevoegd. Deze documenten maken deel uit van een regulerings- en toezichtsdossier, in dit geval het vaststellen van de maximumtarieven voor de levering van warmte en het houden van toezicht hierop. De ACM hanteert als uitgangspunt dat documenten uit toezichts-, handhavings- of reguleringsdossiers in beginsel niet openbaar worden gemaakt.⁷ Deze documenten bevatten namelijk doorgaans vertrouwelijke gegevens van onder toezicht gestelde partijen. De betrokken ondernemingen verstrekken die gegevens en inlichtingen aan de ACM in het vertrouwen dat de ACM deze niet openbaar maakt. Indien de ACM hiertoe wel over zou gaan, dan zou openbaarmaking in strijd (kunnen) komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht op de wetsnaleving.⁸ In de navolgende (deel)paragrafen zal de ACM die conclusie per onderdeel van uw verzoek toelichten.

5.1 Verzoek 1: de brief waarin de vraagstelling is opgenomen en verzoek 4: diverse presentaties en verslagen

In uw woorden verzoekt u om de brief waarin de vraagstelling is opgenomen. Wij gaan ervan uit dat u hiermee doelt op het informatieverzoek op 6 november 2023 aan de tien grootste Nederlandse gasleveranciers.⁹ U verzoekt tevens om diverse presentaties en verslagen van de georganiseerde bijeenkomsten met warmteleveranciers, gebruikersorganisaties en Energie-Nederland die op 18 juli 2023, 28 september 2023, 2 november 2023 en 28 november 2023 hebben plaatsgevonden.¹⁰

Met behulp van onder andere de 'brief', presentaties en verslagen heeft de ACM het Tarievenbesluit warmteleveranciers 2024 (hierna: het Tarievenbesluit) met de bijbehorende bijlagen vervaardigd met uitsluitend gegevens die de ACM heeft verkregen voor de uitvoering van haar wettelijke taken die uit de

⁴ Zie hiervoor artikel 8.8 van de Woo.

⁵ Artikel 15 Warmtewet.

⁶ Waarvan 1 document, het Tarievenbesluit, reeds openbaar is. Zie hierover paragraaf 6.

⁷ Zie hiervoor ook de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 januari 2024, www.rechtspraak.nl, nummer: ECLI:NL:RBROT:2024:35, onder 10.

⁸ Artikel 12w, vijfde lid, van de lw in combinatie met het vierde lid en artikel 12u, vierde lid, van de lw.

⁹ ACM/UIT/607757.

¹⁰ ACM/UIT/608500, ACM/UIT/608501, ACM/UIT/608092 en ACM/UIT/609278.

Warmtewet voortvloeien.¹¹ De ACM vindt het niet wenselijk om door haar vervaardigde documenten openbaar te maken wanneer daarin informatie is opgenomen die gegevens of inlichtingen in de zin van artikel 7, eerste lid, van de lw bevatten, of daarop voortbouwt. Het via de band van artikel 12w van de lw openbaar maken van deze gegevens mag de effectieve werking van de geheimhoudingsplicht volgens de ACM niet ondergraven.

Indien de ACM die gegevens en inlichtingen alsnog openbaar maakt, kan de vertrouwensrelatie tussen de ACM en de onder toezicht gestelde ondernemingen onder druk komen te staan. De uitvoering van de wettelijke taken van de ACM kan daardoor worden bemoeilijkt omdat zeer aannemelijk is dat de ACM dan niet meer kan beschikken over gegevens van en inlichtingen over ondernemingen die nodig zijn om haar taken uit te kunnen voeren.¹² In dit geval zou openbaarmaking van 'de brief', presentaties en verslagen dan ook in strijd (kunnen) komen met het doel van het toezicht van ACM en moet daarom achterwege blijven.

6. De door de ACM vervaardigde documenten die reeds openbaar zijn

6.1 Verzoek 1: de uitgangspunten en berekeningssystematiek

U heeft verzocht om de uitgangspunten en berekeningssystematiek. De uitgangspunten en berekeningssystematiek zijn gepubliceerd in het Tarievenbesluit en betreft daarmee reeds openbare informatie.¹³ Reeds openbaar gemaakte gegevens kunnen immers niet opnieuw openbaar worden gemaakt, ook indien ze thans niet meer via openbare bronnen te vinden zijn. Evenmin is de ACM gehouden verzamelingen van niet meer aangeboden tarieven te vervaardigen of openbaar te maken. De ACM berekent de maximum leveringstarieven op basis van de methodiek uit het Warmtebesluit en de parameters uit de Warmteregeling. Voor de verdere uitgangspunten en gehanteerde rekenmethode verwijst de ACM u naar hoofdstuk 7 van het Tarievenbesluit, randnummers 167 tot en met 216. De berekeningssystematiek voor het gebruiksafhankelijke deel treft u aan in paragraaf 7.2.2 (randnummers 189 t/m 197).

De ACM geeft in randnummer 189 van het Tarievenbesluit weer hoe het variabele leveringstarief (ook wel: GJ-tarief) tot stand komt. Om een beter begrip te krijgen van die uitleg is het aan te raden het tarievenmodel warmte er naast te houden. Specifiek het tabblad "Variabele kosten verbruik". Aan de hand van die wettelijk gegeven parameters (vastgesteld in artikel 3 Warmteregeling) en de bij de grootste tien gasleveranciers opgehaalde gastarieven (plus Energiebelasting) berekent de ACM het GJ-tarief. Ook de formules die in het Tarievenbesluit te zien zijn, zijn wettelijk gegeven. Volledigheidshalve heeft de ACM het Tarievenbesluit bij dit besluit gevoegd.¹⁴

6.2 Verzoek 2: gegevens waarop de maximumtarieven gebaseerd zijn

U verzocht om de gegevens waarop de maximumtarieven gebaseerd zijn. Op basis van de ontvangen tarieven heeft de ACM het Tarievenbesluit met de bijbehorende bijlagen vervaardigd met uitsluitend gegevens die de ACM heeft verkregen voor de uitvoering van haar wettelijke taken. Het Tarievenbesluit inclusief de hiervoor genoemde bijlage zijn reeds openbaar. De bij de ACM beschikbare tarieven zoals hierboven omschreven zijn opgenomen op het tabblad 'Gasleveranciers' van de reeds openbaar gemaakte bijlage 1 (zie pagina 47) bij het Tarievenbesluit (Berekening leverings- en huurtarieven o.b.v. Reguleringsdata 2022). De tarieven per leverancier zijn bij de publicatie als vertrouwelijk aangemerkt, voor deze gegevens hebben we een geheimhoudingsplicht,¹⁵ waardoor we deze gegevens niet via het Tarievenbesluit kunnen prijsgeven. U kunt echter wel het gemiddelde van de tarieven op het tabblad

¹¹ Artikel 5 en artikel 15 Warmtewet.

¹² Zie hiervoor ook de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 januari 2024, www.rechtspraak.nl, nummer: ECLI:NL:RBROT:2024:35, onder 10.

¹³ ACM/UIT/609544.

¹⁴ Zie voor meer informatie: <https://www.consuwijzer.nl/stadsverwarming-en-blokverwarming/hoe-stelt-ACM-de-warmtetarieven-vast>.

¹⁵ Zie de geheimhoudingsplicht voor verkregen gegevens zoals bedoeld in artikel 7 lw.

'Gasleveranciers' van de reeds openbaar gemaakte bijlage 1 (zie pagina 47) bij het Tarievenbesluit terugvinden.

7. Informatie die niet bij de ACM beschikbaar is

7.1 Verzoek 1: jaarcontracten die de leveranciers bij de ACM hebben aangeleverd

U heeft verzocht om de jaarcontracten die de leveranciers bij de ACM hebben aangeleverd. In uw verzoek van 16 december 2023 verwijst u hierbij naar de tekst uit randnummer 181 van het Tarievenbesluit 2024. In dit randnummer is omschreven dat de ACM aan de tien grootste Nederlandse gasleveranciers heeft verzocht om het tarief voor het standaardproduct voor één jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief te kennen te geven. Hierbij is verder gespecificeerd dat dit gaat om:

- het tarief dat gasleveranciers op 20 november 2023 hanteren voor het gebruiksonafhankelijke deel van de gasprijs per januari 2024 voor het standaardproduct voor een jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief, uitgedrukt in euro per jaar;
- het tarief dat gasleveranciers op 20 november 2023 hanteren voor het gebruiksfhankelijke deel van de gasprijs per januari 2024 voor het standaardproduct voor een jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief, uitgedrukt in euro per m³;
- de ACM heeft in het informatieverzoek geëxpliciteerd dat het moet gaan om de tarieven die in november 2023 gelden voor overeenkomsten die in januari 2024 ingaan. Het gaat hierbij dus niet om de tarieven van het aanbod dat in januari 2024 gedaan wordt.

De ACM heeft op basis van haar verzoek geen jaarcontracten ontvangen, zoals u aangeeft. De ACM heeft enkel de tarieven ontvangen zoals onder 6.2 omschreven. De door u verzochte gegevens zijn derhalve niet bij de ACM beschikbaar en kunnen om die reden ook niet openbaar gemaakt worden.

7.2 Verzoek 3: verklaring waarom bepaalde warmteleveranciers in hun tariefstelling nauwelijks of juist sterk onderscheid maken tussen geleverde warmte en warm water

U heeft verzocht om een verklaring waarom bepaalde warmteleveranciers in hun tariefstelling nauwelijks of juist sterk onderscheid maken tussen geleverde warmte en warm water. Hiernaast verzoekt u de ACM of voorgenoemde wel of niet de algemene lijn zou moeten zijn.

De ACM stelt op grond van artikel 5 van de Warmtewet ieder jaar maximumtarieven vast voor de levering van warmte. Warmteleveranciers moeten zich aan deze tarieven houden. De ACM houdt toezicht daarop. In de Warmtewet is opgenomen dat de warmtetarieven aan de gasprijs zijn gekoppeld. Het idee is dat de warmtegebruiker niet meer betaalt dan de gemiddelde consument die gas afneemt.

Het is op grond van de Warmtewet niet aan de ACM om te bepalen waarom bepaalde warmteleveranciers in hun tariefstelling nauwelijks of sterk onderscheid maken tussen geleverde warmte en warm water en of dit onderscheid wel of niet de algemene lijn zou moeten zijn. Dit valt niet onder de wettelijke taken van de ACM.

8. Beslissing

Op grond van het vorenstaande wijst de ACM uw verzoek om openbaarmaking af. Vijf documenten wijst de ACM af op grond van artikel 12w, vijfde lid in combinatie met het vierde lid en artikel 12u, vierde lid, van de Iw. Eén document is reeds openbaar. In de bijlage vindt u een inventarislijst. Per document is op de inventarislijst aangegeven welke afwijzingsgrond van toepassing is of wanneer het een reeds openbaar document betreft. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Tot slot wijst de ACM uw verzoek af voor zover dat ziet op informatie die zij niet onder zich heeft.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

[vertrouwelijk]

[vertrouwelijk] Directie Energie

*Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*