



## MEMO INZAKE BCW mei 2024

### *Aanleiding*

Dit memo dient als input voor de marktconsultatie “Besluit collectieve warmte” en is opgesteld door de hierboven genoemde warmteleveranciers die onder de nieuwe concept Wet collectieve warmte (Wcw) zullen gaan kwalificeren als aanbieders van Kleine Collectieve Warmtesystemen (KCW) (hierna de KCW-leveranciers).

*Op weg naar 2.8 miljoen aansluiting via KCW - If it ain't broke, don't try to fix it!!*

Bouw verder op de bestaande successen van de Kleine Collectieve Warmtesystemen, hiermee komt de haalbaarheid van een gezonde warmtetransitie veel sneller. Maak gebruik van de opgebouwde positieve flow bij de KCW, breek deze niet af.

De doelstellingen van de Wcw worden ten aanzien van duurzaamheid al volop vorm gegeven door de duurzame oplossingen van de KCW. Zonder duurzame oplossing wordt de oplossing simpelweg niet geaccepteerd door de klanten van de KCW-leveranciers en haar eindgebruikers. Elk KCW wordt uitgelegd op de vraag van de eindgebruikers en kent redundantie als uitgangspunt. Daarmee is leveringszekerheid geborgd. De voorstellen in de Wcw en het Bcw creëren enorm veel onzekerheden, toenemende administratieve lasten en verhogen eerder drempels voor de KCW dan dat ze bijdragen aan het verlagen van de kosten. Daarmee brengen ze de levensvatbaarheid en continuïteit van de diensten van de KCW-leveranciers direct in gevaar.

De Wcw en het Bcw hebben als voornaamste uitgangspunt de nog te ontwikkelen grote collectieve warmtesystemen voor de bestaande bouw. De KCW zijn echter al zeer actief, met reeds 300.000 eindgebruikers en dit aantal loopt op naar bijna 3 miljoen huishoudens in 2050. De KCW lijken onbedoeld onderwerp te zijn van de marktordening onder de Wcw en worden vervolgens onder het mom van betaalbaarheid en maatschappelijk draagvlak in 1x mee geveegd in een regulatorisch kader met desastreuze gevolgen. Dit bedreigt de leveranciers van de KCW in hun bestaansrecht EN daarmee ook de dienstverlening aan hun eindgebruikers. De Wcw en het Bcw moeten juist de KCW steunen omdat ze daarmee veel sneller draagvlak te creëren voor de warmtetransitie in de bestaande bouw.

We doen een nadrukkelijke oproep aan de wetgever en toezichthouder: onderken de relevantie van de KCW, onderken de diversiteit en complexiteit van de warmtemarkt, hanteer diverse WACCs en creëer geen onnodige drempels voor de KCW. Pas dan komen alle doelstellingen van de Wcw en het Bcw binnen handbereik.

*Kleine collectieve warmtesystemen - De succesfactoren van de KCW en de enorme relevantie voor transitie van de Nederlandse warmtemarkt*

De KCW-leveranciers zijn vandaag de dag al actief, kennen een publiek of privaat karakter, maken onderdeel uit van grotere energieondernemingen, bouwbedrijven en/of hanteren een gerichte aanpak op dit segment binnen de warmtemarkt als warmte-“only”bedrijf. Vandaag de dag is het niet helder welke partijen allemaal nog meer als KCW-leverancier kunnen worden aangeduid, maar het is de verwachting dat er op moment misschien wel meer dan 20.000 warmtesystemen in operatie zijn die onder de Wcw kwalificeren als een KCW en daarmee ontheffingen nodig zullen hebben onder de Wcw.

Het is onze mening dat noch in de Wcw, noch in het Bcw, de relevantie van de KCW voor de bestaande warmtemarkt en de beoogde warmte transitie op de juiste wijze wordt gewaardeerd. Het is onze stellige mening dat de KCW reeds nu al en straks nog meer een veel grotere rol zal spelen dan momenteel door de wetgever lijkt te worden onderkend. Vandaag de dag zijn er al een groot aantal spelers actief en worden er reeds meer dan 300.000 eindgebruikers voorzien van duurzame warmte (en veelal koude) door de inzet van kleinere collectieve warmtesystemen. Binnen het segment van de nieuwbouw worden grotendeels alle appartementencomplexen, kantoren, commercieel vastgoed maar ook veel grondgebonden woningen reeds op een lokaal duurzaam collectief systeem aangesloten<sup>1</sup>. Diverse marktanalyses laten zien dat we van 300.000 eindgebruikers in 2023 naar meer dan 2.8 miljoen eindgebruikers gaan in 2050. De markt heeft deze oplossing dan ook breed omarmd!

Het reeds bestaande en toenemende succes van de KCW is gebaseerd op o.a. (i) het besluit om per 1 juli 2018 om van het gas af te gaan in de nieuwbouw, (ii) de toenemende behoefte aan duurzame en betaalbare oplossingen die passen binnen de BENG tegen de laagst mogelijke kosten, (iii) het aanbod van warmte en koude, naast tapwater, (iv) de mogelijkheden om een KCW goed inpasbaar te maken binnen de beperkingen van de boven- en ondergrond, en (v) de mogelijkheid om relatief snel te realiseren waardoor de realisatie van nieuwe woningen geen verdere vertraging oploopt. In tegenstelling tot grote HT-stadswarmte netten wordt een KCW ontworpen op een van tevoren bekende warmte- en koudevraag, is de bron onderdeel van het systeem, is er geen of maar beperkt sprake van transport of netten en zijn nagenoeg alle betrokken partijen bekend of zelfs betrokken op het moment dat tot aanleg wordt overgegaan.

Mede door het succes is er gedurende de laatste 6 a 8 jaar nagenoeg zonder overheidssteuning ook een echte markt ontstaan voor de KCW met een gezonde concurrentie, waardoor de kosten en daarmee de tarieven marktconform of nog lager kunnen uitvallen. Er is weliswaar geen concurrentie op het net, maar wel stevige concurrentie om het project, waarbij de dienstverlening, duurzaamheid, tarieven en betrouwbaarheid van het systeem en de leverancier van doorslaggevende aard zijn gebleken. De uiteindelijke uitwerking van deze concurrentie vindt zijn weg in de uiteindelijk bijdrage van de projectontwikkelaar/gebouw eigenaar om de onrendabele top financieel te dekken (de zgn. projectbijdrage).

Als wij de Wcw, het Bcw en de diverse toelichtingen en verdere publicaties van EZK en de ACM lezen kunnen wij helaas niet anders concluderen dat dat EZK en de ACM, ondanks diverse pogingen van de KCW-leveranciers, nog steeds denken vanuit grote collectieve hoog temperatuur stadswarmtenetten

---

<sup>1</sup> Overigens zien wij steeds vaker dat gemeenten, zoals de gemeente Den Haag, besluiten om niet langer meer nieuwbouw op HT-stadswarmtenetten aan te sluiten. Deze wordt minder duurzaam geacht maar ook meer geschikt voor de aanpak van de bestaande bouw.

voor de bestaande bouw. Op geen enkele wijze wordt er, anders dan in artikel 3 het benoemen van een mogelijke ontheffing voor de KCW, voor gezorgd dat deze bestaande markt overeind blijft en, sterker nog, meer wind in de rug krijgt om de reeds door de KCW-leveranciers ingezette resultaten voor de warmtetransitie meer kracht bij te zetten. Door juist alle verschillende systemen gelijk te behandelen, alsof het gaat om een hoog temperatuur in de bestaande bouw met een hoog verbruik per woning, wordt onder het argument van betaalbaarheid een bestaande oplossing volledig tekortgedaan en helpt het voorgestelde kader het succes van de bestaande oplossingen om zeep. Dit kan de groei van de KCW stagneren of zelfs tot discontinuïteit leiden.

- De kleine collectieve warmtesystemen hebben zich reeds volop bewezen en zijn een goede passende, duurzame en betaalbare oplossing voor het bieden van warmte, koude en tapwater
- In de periode 2023 tot 2050 neemt het aantal aansluitingen toe van 300 duizend tot circa 2.8 miljoen
- Door het regulatorisch kader voor warmte te benaderen vanuit slechts een specifiek perspectief, namelijk HT binnen de bestaande bouw, wordt de diversiteit van de warmtemarkt miskend. Hiermee neemt de wetgever het risico dat succesvolle bestaande marktconforme oplossingen van de KCW om zeep worden geholpen
- **Ons voorstel:** maak binnen de doelen van de Wcw een uitzondering voor de KCW (desnoods alleen voor de nieuwbouw) voor wat betreft de wijze waarop delen van de warmtemarkt aan warmtebedrijven wordt toebedeeld.

#### *Van generieke naar specifieke thema's met zorgpunten*

Dit memo gaat eerst in op een aantal generieke thema's en probeert nogmaals te benadrukken dat de KCW-leveranciers voorstander zijn van een aantal doelstellingen van de Wcw. Het gaat hierbij dan met name om (i) het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de bebouwde omgeving, (ii) het verder borgen van de leveringszekerheid en (iii) de verdergaande stappen voor de consumentenbescherming. Ten aanzien van de tarieven onderkennen we de behoefte aan transparantie. Dit kan worden gerealiseerd met een kostengebaseerd model met de mogelijkheid van een redelijk rendement, maar we vragen ons wel af of deze tariefsystematiek wel passend is voor de nog te vormen warmtemarkt voor grotere systemen in de bestaande bouw en past bij de betaalbaarheid voor de eindgebruiker<sup>2</sup>. We weten immers dat er heel veel zal moeten worden geïnvesteerd bij aanvang van een groot collectief stadswarmtenet. Daarmee zal een kostengebaseerde tariefsystematiek eerder leiden tot zeer hoge kosten voor de eindgebruikers wat vervolgens tot gevolg heeft dat het mogelijke enthousiasme bij bewoners en bestuurders meteen afneemt en er geen draagvlak voor de warmtetransitie tot stand komt. Overigens is transparantie goed omdat het een basis biedt voor een gesprek, maar het verlaagt niet zomaar de kosten die worden gemaakt voor realisatie en exploitatie.

---

<sup>2</sup> Hetzelfde is reeds aangegeven voor wat betreft de huidige WACC. Deze is verre van toereikend voor een markt waarin volop moet worden geïnvesteerd en de opbrengsten over lange termijn moeten worden gerealiseerd. Te meer nu deze markt vol zit met specifieke risico's en onzekerheden die hun weerslag dienen te krijgen in de WACC. Dit laatste geldt uiteraard ook voor de financieringsvoorwaarden die investeerders en financiers stellen aan het ter beschikking stellen van financieringen.

Deze relatief hoge kosten zijn het gevolg van diverse externe ontwikkelingen, maar vooral het gevolg van het feit dat de markt voor de grootschalige warmtenetten in de bestaande bouw nagenoeg nog niet bestaat. Deze netten en bijbehorende bronnen moeten allemaal nog worden ontwikkeld en gefinancierd zonder dat er op voorhand helderheid is dat er afdoende afname aanwezig is. Er wordt nu reeds geïnvesteerd in KCW-projecten, maar voor een kostenefficiënte transitie moet ook in projecten worden geïnvesteerd die onder de huidige condities nog geen goede business case opleveren waar partijen (publiek of privaat) in kunnen investeren, al dan niet met behulp van externe schuldfinanciering. Hiermee wordt zowel betaalbaarheid (voor eindgebruikers) als investeerbaarheid (door warmteleveranciers) geen goed gedaan. De recente negatieve pers over grote collectieve HT-warmtesystemen laat dit ook zien.

Naast het hiervoor beschreven ontbreken van een goed fundament voor de grote warmtenetten, willen we graag een aantal onderwerpen benoemen waarvan wij van mening zijn dat het volledig mis kan gaan onder de Wcw en het Bcw. Hierdoor zullen de beoogde doelstellingen onder de Wcw niet (tijdig) kunnen worden gehaald. Een van de effecten van de gekozen aanpak onder de Wcw is dat KCW minder aantrekkelijk worden voor nieuwbouw, dat onder het mom van schaal voor uiteindelijk veel duurdere oplossingen wordt gekozen, waardoor een KCW niet kan worden gerealiseerd in een aangewezen of toekomstig kavel en de bouw van nieuwe huizen onnodig verder wordt vertraagd. Wij zijn van mening dat het niet verstandig is van de wetgever om niet adequaat gehoor te geven aan deze zorgen. Deze zorgen zien nu op de belangen van de KCW-leveranciers van bestaande KCW, maar worden in de toekomst ook de belangen van de nieuwe publieke en mogelijk private toetreders tot de Nederlandse warmtemarkt. Daarom hebben wij al in een heel vroeg stadium getracht zo veel mogelijk kennis te delen met EZK en de ACM. Vooralsnog ervaren we echter niet de beoogde effecten van onze inspanningen. Hierbij zal de kracht van herhaling hopelijk het beoogde effect bewerkstelligen.

- De doelstellingen omtrent duurzaamheid, consumentenbescherming en leveringszekerheid worden volmondig onderschreven.
- Het kostengebaseerde model is geen garantie voor betaalbaarheid want alle kosten worden dan 1-op-1 doorberekend aan eindgebruikers, er is geen maximum tarief en is geen sprake meer van een projectbijdrage. Daarom is een andere aanpak vereist om betaalbaarheid en investeerbaarheid in balans te brengen.
- **Ons voorstel:** we vragen de wetgever om een andere systematiek te overwegen voor de tariefregulering. Bij voorkeur gaan we, in ieder geval voor de KCW, gedurende de komende periode uit van een maximumtarief op basis van bijvoorbeeld een NMDA-beginsel waarbij de individuele all-electric warmtepomp (zonder subsidie) de benchmark is voor de tariefregulering. Het gat tussen de inkomsten uit deze tarieven en een investeerbare situatie/redelijk rendement moet door flankerend beleid worden gedekt, waarbij dan ook aandacht moet worden gegeven aan het asymmetrisch reguleringsrisico. Deze systematiek kan periodiek worden beoordeeld en waar nodig eventueel worden aangepast.

*Onderken de diversiteit van en maak onderscheid tussen de diverse oplossingen in de warmtemarkt – beleid en regelgeving gericht op grote nieuwe warmtenetten raakt ook bestaande KCW*

De bedrijven die dit memo hebben opgesteld zijn ook lid van Energie-Nederland (ENL). Deze input is een aanvulling op de integrale reactie vanuit ENL. De aanbieders van de KCW hebben namelijk specifieke belangen die ze graag specifiek onder de aandacht wil brengen van de wetgever en toezichthouder. Deze reactie wordt daarom separaat gedeeld met EZK en de ACM. Waar de Wcw immers voornamelijk over grote warmtesystemen spreekt worden de specifieke eigenschappen van

kleinere warmtesystemen totaal niet onderkend en daarmee niet goed weergegeven in wet- en regelgeving.

Veel van de Wcw, en daarmee het Bcw, richt zich op een markt die nog moet gaan komen, terwijl de KCW reeds zeer goed functioneren in de reeds bestaande Nederlandse warmtemarkt. Zoals reeds eerder opgemerkt zijn wij van mening dat de Wcw en daarmee het Bcw, eerder de exploitatie van bestaande warmtesystemen, en in het bijzonder KCW, schade toebrengt dat dat ze de weg open maakt om een versnelling te gaan faciliteren. Dit werd ook nog een keer benadrukt door deze partijen aan EZK ten tijde van de plenaire sessie waar o.a. de tariefregulering en het flankerend beleid werd toegelicht. Dit beleid richt zich alleen op de nog te vormen grote collectieve warmtenetten. Daarmee negeert het volledig de mogelijke nadelen voor de bestaande KCW-leveranciers en hun warmtesystemen ten aanzien van betaalbaarheid en investeerbaarheid.

De wetgever veegt alle bestaande warmtesystemen, warmteleveranciers, en stadswarmtenetten zonder enige toelichting over een kam. Hiermee worden bestaande spelers en hun warmtesystemen, en daarmee hun eindgebruikers, direct in gevaar gebracht. Dit mag nooit het gevolg van een toekomstige wet zijn. Voor de volledigheid hechten wij de vragen omtrent de Wcw voor de stakeholdersessie d.d. 25 april jl., zoals opgesteld door ENL, als [bijlage 1](#) aan. Nagenoeg geen van deze vragen zijn tijdens de plenaire sessie aan bod gekomen terwijl wel veel zwakheden en open punten van het wetsvoorstel worden benoemd.

- **Ons voorstel:** handhaaf de bestaande tariefsystematiek maar zoek naar een alternatief voor gas als benchmark. Dit laat een projectbijdrage in stand en drukt daarmee de tarieven voor eindgebruikers.
- En zorg voor een flankerend beleid voor de KCW waardoor betaalbaarheid voor de bewoners, waar nodig, passend is zonder dat hiermee bestaande (financierings-) afspraken met de gebruikers, de gebouweigenaren in gevaar worden gebracht.

#### *Gezonde bedrijfsvoering borgt betaalbaarheid*

Gedurende de afgelopen jaren hebben wij reeds meerdere malen input gegeven aan EZK en de ACM om inzicht te bieden in de dagelijks praktijk van een KCW-leverancier. Hierbij stond altijd de business case van een warmteproject, publiek of privaat, groot of klein, centraal, omdat dit het beste laat zien hoe betaalbaarheid en investeerbaarheid zowel bij de aanvang van het project als gedurende de exploitatie voortdurend samen komen.

Het meest recent zijn de workshops geweest die waren georganiseerd voor de ACM in december 2023 waar een vertegenwoordiging van Vaanster, Eteck, Ennatuurlijk en Firan hebben toegelicht hoe zij naar een project<sup>3</sup> en een daarmee een business case van een warmteproject aankijken. Later is deze workshop nog een keer herhaald voor een vertegenwoordiging van EZK, samen met de ACM, waar op verzoek van EZK ook een vertegenwoordiger van Stadswarmte Purmerend<sup>4</sup> aanwezig was. Voor de volledigheid hechten wij de opzet van deze workshops ter informatie aan als [bijlage 2](#). De presentaties van deze workshops zijn destijds gedeeld met de ACM en EZK. Ook is er aangeboden om 1-op-1 aan de ACM verdere toelichting te geven op de business cases en de financieringsvoorwaarden<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Vaanster – gebouw gebonden, Eteck – gebiedsontwikkeling nieuwbouw, Ennatuurlijk – uitbreiding stadswarmtenet in Breda, Firan – gebiedsontwikkeling bestaande bouw.

<sup>4</sup> Herfinanciering van een deel van een bestaand warmtenet

<sup>5</sup> Tot op heden is nog steeds geen gebruik van gemaakt door de ACM of EZK.

De afdronk van beide workshops was positief maar ook kritisch, immers de beoogde tariefregulering en de andere regulatorische onzekerheden, de toenemende regeldruk en het niet onderkennen door de wetgever van de specifieke karakteristieken van de warmtemarkt en de rol van de KCW zullen eerder leiden tot vertraging dan dat het gaat bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van de Wcw en het Bcw. Alle financiële instellingen zullen uitgangspunten hanteren die marktconform moeten zijn (om staatssteun te voorkomen) en moeten voldoen aan de internationale financieringsvoorwaarden en regulering onder het akkoord van Basel III. Dat betekent dat zij zullen kijken naar onderwerpen zoals cashflow, DSCR, garanties, zekerheden, security of supply, het huidige asymmetrische risico van de bestaande tariefregulering, de politieke bemoeienis met de wet- en regelgeving, de behoefte aan dividend bij publieke aandeelhouders. De voorgenomen regulering beperkt de financieringsmogelijkheden en zorgt er voor dat elk te investeren Euro nog minder wordt bijgedragen door de externe financiers (banken) omdat ze de *gearing* daarmee gaan verlagen.

Het was de generieke afdronk van alle aanwezigen dat de beoogde regulering gaat leiden tot hogere (financiering)kosten en daarmee tot hogere tarieven of nog lagere rendementen, maar dat dit dan moet worden opgevangen door het kostengebaseerde model. Dit vinden wij enerzijds logisch maar anderzijds onnodig. Temeer nu er ook handvatten zijn geboden om de kosten juist te verlagen wanneer er betere uitgangspunten worden geboden. Daarmee zou betaalbaarheid en investeerbaarheid meer in balans kunnen komen.

- Investeerbaarheid gaat uit van de specifieke eigenschappen van de investering en/of financiering. Hier wordt door de financiële markt eenduidig naar gekeken. Dus ook door de grootbanken ABN, ING, Rabobank, ASN, maar ook BNG en de NWB. Ga met deze financiële spelers in gesprek om te bepalen wat marktconforme uitgangspunten zijn.
- Warmte kent een grote mate diversiteit, zowel in de techniek als in de financieringsvormen. Zorg ervoor dat de regulering dit onderkent en expliciet ruimte laat voor diverse WACCs.

#### *Advies van de Raad van State*

Voor de volledigheid wijzen de partijen nogmaals op het advies van de Raad van State inzake de Wcw. Dit advies laat in heldere bewoording zien dat veel keuzes van de wetgever niet goed onderbouwd en of gerechtvaardigd zijn dan wel strijdig met Europees recht. Voor de partijen van dit memo gaat het niet zo zeer om de keuze voor publiek of privaat, wat hun betreft treedt iedere partij toe tot de warmtemarkt en wordt er niemand uitgesloten.

Wat voor ons voorop staat, is dat er ruimte moet blijven voor partijen om hun strategie tot het realiseren van goede, betaalbare, duurzame warmtesystemen krachtig door te zetten. Veel van deze partijen werken al samen met publieke partijen en het uitsluiten van marktpartijen zien ze eerder als een onnodig risico.

Overeenkomstig de zorgen van de Raad van State, zouden wij graag geborgd zien dat er voor de KCW leveranciers afdoende mogelijkheden blijven om meerdere gebouwen en daarmee eindgebruikers van duurzame collectieve warmte te blijven voor zien. Om dit mogelijk te maken moeten de spelregels heel helder en concreet zijn, moet er afdoende capaciteit zijn om de juiste afweging te maken gespeend van enige politieke invloed<sup>6</sup> en dat allemaal op zeer hoge snelheid. De wijze waarop de wetgever hier invulling aan denkt te kunnen geven leidt echter juist tot een ongelijk speelveld, te grote mate van

---

<sup>6</sup> Zie ook advies Raad van State waar wordt benadrukt dat zij adviseert om in de processen geen ruimte te laten om “bestuurlijke keuzes te maken”.

afhankelijkheden van politieke inmenging, risico van enorme vertragingen en daarmee wederom tot hogere kosten en het niet halen van de nationale duurzaamheidsdoelstellingen. Met name de dubbele pet van de gemeente, het risico van een onduidelijk beleid met bijbehorende afweging van belangen wordt ook door de Raad van State genoemd en zal aanleiding gaan geven voor mogelijk meer juridische procedures. Dit zal allemaal niet bijdragen aan een goed maatschappelijk draagvlak dat hard nodig is voor de warmtetransitie in de bestaande bouw. Dit valt te meer te betreuren nu er ook een heel goed alternatief voorhanden is. Dit lichten we hierna verder toe.

- Sluit geen partijen uit maar stimuleer alle partijen, publiek of privaat, om een bijdrage te leveren aan de warmtetransitie. Samen maken we veel meer kans om de doelen te halen.
- Onderken dat er ruimte moet zijn voor de KCW om door verdere groei een significante bijdrage te leveren aan een toenemend draagvlak voor collectieve oplossingen.
- Luister naar de zorg van de Raad van State en voorkom de mogelijkheid van politieke invloed en dubbele petten bij gemeenten als *'decision makers'*.

#### *Specifieke thema's binnen de Wcw en het Bcw*

- (a) Onderken en beloon dat de KCW een grote aanjager is de duurzaamheidsdoelstellingen in de bebouwde omgeving.

In tegenstelling tot wat de wetgever schrijft, (i) dat deze systemen kunnen bijdragen aan de versnelling van de warmtetransitie, (ii) slechts een derde van de bebouwde omgeving gaat over op een collectief warmtenet, komt in de wet op geen enkele wijze naar voren hoe de KCW de ruimte krijgen om het overige deel van de markt te bedienen. Wij zijn van mening dat juist de KCW het antwoord zijn op de vraag naar betaalbare duurzame systemen. Het zijn deze systemen die worden aangelegd op de vraag van de gebruikers naar warmte en koude, met inzet van per definitie duurzame bronnen (bodem, zon, wind) en met behulp van opslag (WKO) en bestuurbare warmtepompen om te komen tot een binnen de BENG passende oplossing.

Na jaren van ontwikkelingen is hiermee een zeer breed omarmde oplossing gevormd voor de nieuwbouw. Het zijn ook deze systemen die goed inpasbaar zijn binnen de toenemende congestie. Daarmee is de beoogde CO<sub>2</sub>-impact ook aanzienlijk beter te realiseren dan alleen met Individuele warmtepompen. Aangezien er op deze markt ook al afdoende concurrentie is, worden deze projecten ook tegen de laagst mogelijke kosten gerealiseerd waarbij de tarieven in toenemende mate aan de voorkant (bij aanvang realisatie) beter worden afgestemd op de bewuste bewonersgroep.

Vaak zal er in een beoogde kavel geen of maar in beperkte mate afdoende duurzame opwekcapaciteit beschikbaar zijn. Dit kan in sommige delen wellicht worden opgevangen met geothermie, maar het is algemeen bekend dat dit maar om een beperkt deel van Nederland gaat. In veel andere delen wordt of helemaal geen geothermie verwacht of is er geen andere bron van warmte beschikbaar. Ook de afvalverbranders zullen maar beperkte capaciteit beschikbaar hebben. De gedachte dat dit dan zal worden opgevangen met HT- of MT-restwarmte is zeer twijfelachtig. Ook al geeft het Bcw ruimte om de uitkoppeling van restwarmte af te dwingen, dan nog is het geen zekerheid voor de lange termijn - die een warmteleverancier wel nodig heeft. Dat betekent dat er extra kosten moeten worden gemaakt om de leveringszekerheid te borgen.

KCW bieden hierin een oplossing. De uitrol van die oplossing, zoals die de laatste jaren heeft plaatsgevonden, wordt door de Wcw en het Bcw echter bemoeilijkt. Er worden extra eisen en procedures in het leven geroepen die ervoor zorgen dat KCW minder aantrekkelijk wordt. Waar de

toelichtingen spreken van een 'lichter regime' voor KCW, is het regime veel zwaarder dan op dit moment het geval is. We zien niet in welk belang daarvoor de rechtvaardiging is en hoe dit zich verhoudt tot de beginselen van proportionaliteit en nut en noodzaak.

- De aanbieders van de KCW pleiten nadrukkelijk voor een heldere positionering van hun oplossing in de warmtetransitie.
- Wet- en regelgeving moet juist de uitrol van KCW stimuleren en waar mogelijk faciliteren en niet zijdelings worden genoemd met allerlei onderhandse drempels

(b) Diversiteit van de warmtemarkt vraagt om passende WACCs, ga in gesprek met de financiële markt

Het is evident dat de warmtemarkt niet uniform is en derhalve zullen de warmteleveranciers die actief zijn of worden op de warmtemarkt altijd verschillend kunnen worden beoordeeld door financiers. Dit kan betekenen dat er, binnen de gekozen systematiek van tariefregulering met een redelijk rendement, dus ook behoefte zal bestaan aan verschillende WACCs. Dit kan je niet wegwuiven met het argument dat het kostengebaseerde model alle risico's zal opvangen. Dit zou immers betekenen dat de tarieven voor eindgebruikers zeer hoog gaan uitvallen. Dit zal direct leiden tot een ondermijning van het gewenste draagvlak bij zowel de eindgebruikers als de warmteleveranciers. Dit is pijnlijk nu in de workshops met de ACM en EZK is aangetoond dat een beter redelijk rendement maar zeer minimaal impact heeft op de tarieven van de eindgebruikers.

Partijen hebben reeds op diverse wijze aan de ACM en EZK aangetoond dat de verschillende WACCs nodig zijn om recht te doen aan de diversiteit binnen de warmtemarkt. Deze kan bestaan uit o.a. (i) omvang van een warmtenet/systeem, (ii) de leeftijd van het systeem, (iii) de gekozen techniek voor de bron (HT/MT/LT/ZLT), (iv) de duur van de exploitatie, (v) de levensduur van de techniek, en (vi) de wijze waarop warmteleveranciers financieren. Daarnaast zal de WACC altijd een weerspiegeling zijn van de bijbehorende risico's voor de warmteleverancier in het bewuste warmteproject. Banken en investeerders beoordelen deze risico's en de huidige WACC al veel te laag. Dit wordt overigens zeer breed al onderkend en zelfs de laatste WIS gaat al uit van een hogere WACC – hoewel nog niet hoog genoeg om aantrekkelijk te zijn voor financiers en investeerders.

(c) Stop met het opwerpen van drempels voor de KCW en zorg voor een helder concreet proces op basis waarvan alle partijen voortvarend dergelijke warmtesystemen kunnen uitrollen

In de toelichtingen van de Wcw en het Bcw staat dat de KCW voor een versnelling kunnen zorgen binnen de warmtetransitie. Dit is ook iets dat de laatste jaren nadrukkelijk is aangetoond in de nieuwbouwmarkt. Het is juist vaak zo dat de KCW gebruikmaken van een duurzame bron met inzet van (collectieve) warmtepompen waardoor zowel warmte als koude kan worden geboden aan de eindgebruikers die zijn aangesloten op dergelijke systemen. Hier is veel behoefte aan aangezien hier ook mee kan worden voldaan aan de eisen van de BENG. De behoefte wordt versterkt, omdat door (on)gelijktijdigheid bij een collectief all-electric systeem veel minder netcapaciteit nodig is dan bij individuele warmtepompen. Op dit moment zijn echter maar een beperkt aantal partijen geregistreerd als vergunninghouder bij de ACM en bekend als warmteleverancier door de inzet van de KCW. Het is de verwachting dat als de Wcw haar werking zou krijgen het ook wel eens zo kunnen zijn dat de ACM te maken krijgt met een enorme toename van partijen die vallen onder de strekking van de Wcw en daarmee allemaal een ontheffing zouden moeten vragen. Veel van deze partijen leveren al jaren warmte en koude aan haar huurders en/of eindgebruikers, maar deden dat in de luwte van de huidige wet- en regelgeving.



Daarnaast zal een groot deel van de markt voor dergelijke KCW worden ingevuld door bestaande spelers, zoals de partijen die dit memo hebben opgesteld. Veel van deze partijen beschikken reeds over een vergunning onder Warmtewet en worden daarmee ook met regelmaat getoetst op hun prestaties. Het is onduidelijk waarom het nodig en proportioneel is dat deze partijen nu opeens per project nogmaals een ontheffing moeten gaan vragen met behulp van informatie over de organisatie van de warmteleverancier die reeds bekend is bij de toezichthouder. Wat is het doel van een dergelijke stap? Deze eis leidt tot een enorme toename van administratieve processen en dus daarmee tot onnodige kosten. De ontheffingseis zal op zeer diverse wijze kunnen worden ingevuld door alle gemeenten.

Het ontheffingsproces dat bij het College van B&W moet worden doorlopen is onnodig complex, niet transparant en leidt tot vertraging die niet aansluit bij de markt. Een gemeente kan als aandeelhouder van een (beoogde) warmteleverancier voor een warmtekavel de afweging om een ontheffing te verlenen nooit objectief maken. Ook hier wordt de eerdere opmerking van de Raad van State herhaald dat dit ook veel ruimte laat voor politiek ingegeven 'bestuurlijke keuzes'. Dit is echt niet acceptabel en staat volledig haaks op de beoogde doelstellingen van de Wcw.

Het bovenstaande is te meer disproportioneel nu er een veel eenvoudiger manier beschikbaar is om hier invulling aan te geven. In plaats van een ontheffingsaanvraag kan er namelijk ook besloten worden om een meldingsplicht te hanteren voor KCW. Als dit dan wordt gecombineerd met een certificering of vergunning voor bestaande spelers die de bekwaamheid en financiële draagkracht borgt, dan wordt er tevens gebruikgemaakt van de opgebouwde expertise van de ACM die dit dan ook centraal kan toetsen en beoordelen. Daarmee wordt het objectief, wordt relevante kennis centraal opgebouwd waar alle gemeenten op kunnen vertrouwen en is er ook geen risico van dubbele petten en/of politieke inmenging. Daarmee worden de doelen van de Wcw net zo goed gediend maar zijn de lasten voor de lokale overheden en de warmtebedrijven meer in proportie.

- **Ons voorstel:** Zorg voor een *a priori* vrijstelling of bijvoorbeeld certificering voor de KCW-leverancier voor nieuwbouw (<1500) in plaats van een ontheffing bij de ACM als een KCW-leverancier reeds over een vergunning beschikt.
- Zorg voor een meldplicht door de partij die een KCW realiseert en exploiteert waardoor de gemeente wel op de hoogte is.
- Hiermee wordt de gewenste voortgang in de nieuwbouw in ieder geval geborgd. Daarnaast wordt voorkomen dat verdere onduidelijke toetsing ontvankelijk voor mogelijke dubbele petten wordt uitgesloten. En hebben alle betrokken partijen hun posities helder en concreet gemaakt.

**Note:** als wij de toelichting bij 3.2 lezen, blz 25, lijkt het te gaan om het aanpassen van de woning. Dit suggereert dat het alleen om bestaande bouw gaat. Is dit ook de zienswijze van EZK?

(d) Duurzaamheid – binnen de bestaande KCW

De partijen onderschrijven nadrukkelijk de ambities onder de Wcw en het Bcw ten aanzien van verduurzaming. Sterker nog, dit is voor velen een directe pilaar voor hun strategie. Desalniettemin vrezen partijen dat niet alle bestaande systemen te verduurzamen zijn binnen de kaders van de beoogde wet en de omstandigheden van het project.

Een eerste analyse laat zien dat sommige projecten enigszins te verduurzamen zijn (bijv naar een hybride fase), maar dat dit veel tijd zal vragen, of tot significante hogere kosten zal leiden voor de eindgebruikers. Daar kan een warmteleverancier niet zomaar toe besluiten en zal vaak nadrukkelijke

instemming vragen van de bewoners en/of eindgebruikers, bijvoorbeeld om een ruimte te kunnen gebruiken. Hoe moet een warmteleverancier handelen als er geen draagvlak is voor een dergelijke stap? Of dat de kosten, voor investering in een duurzame installatie of aanpassing van de binnen installatie, niet kunnen worden verdisconteerd in de GAW en daarmee de tarieven? Ook is het niet altijd mogelijk om te verduurzamen omdat de fysieke ruimte en/of technische mogelijkheden voor een betaalbare oplossing ontbreekt. Soms ontbreekt immers simpelweg de ruimte en soms zal nadrukkelijke medewerking vereist zijn om bepaalde maatregelen te treffen (bijv. inzet van een gezamenlijk dak voor PV(T) panelen). Vaak zit de uitdaging in het systeem voor tapwater. Om hier de bron voor te verduurzamen zou bijv. een apart tarief kunnen worden geïntroduceerd waarmee je meer inzichtelijk kan maken wat nu verband houdt met warmte (en/of koude) en wat er wordt gedaan voor het tapwater.

Gezien de bovenstaande uitdagingen is evident dat de ontheffingsmogelijkheid ook voor een periode langer dan 5 jaar mogelijk moet zijn. Dit zou bijvoorbeeld nodig kunnen zijn voor de situatie dat een project kan worden verduurzaamd maar dat hiervoor gebruik zal worden gemaakt van een warmtepomp. Als dit project vervolgens in een congestiegebied ligt, zal de warmteleverancier de beoogde verduurzaming vooralsnog niet kunnen realiseren. Overigens wordt hier nogmaals de nadrukkelijke zorg uitgesproken, overeenkomstig de Raad van State, dat bij de ontheffingsmogelijkheid wederom het risico van een bestuurlijke afweging kan gaan meespelen. Dit zou toch niet mogen leiden tot een keuze waardoor er niet kan worden verduurzaamd.

- Zorg voor een heldere kader hoe om te gaan met verduurzaming binnen bestaande KCW, inclusief betrokkenheid en mogelijke inspraak bewoners en eigenaren ten aanzien van kosten van investeringen
- Laat de mogelijkheid open om tot het einde van de technische levensduur te wachten met verduurzamen indien er geen logische energetische, financiële of technische oplossing mogelijk is.

- (e) Betaalbaarheid voor bewoners, maar dan wel in balans met investeerbaarheid voor de warmteleverancier

Als algemene opmerking herhalen de partijen de eerdere inbreng ten tijde van de diverse consultaties omtrent de Wcw en de uitkomsten van de eerdergenoemde workshops. Tevens is het voor iedereen wel steeds meer duidelijk aan het worden dat het beoogde kostengebaseerde model niet zaligmakend is. Als deze systematiek wordt doorgezet zal er druk komen op de (perceptie van) betaalbaarheid omdat de tarieven hoger zullen uitvallen dan oorspronkelijk was aangenomen. Hier moet helder over kunnen worden gecommuniceerd, maar dit maakt nog niet dat de kosten naar beneden gaan.

Om te zorgen dat betaalbaarheid en investeerbaarheid in balans komen en blijven zijn een aantal bestaande instrumenten prima in stand te houden. Daarnaast zou er ook moeten worden nagedacht over een flankerend beleid dat ook van toepassing is op de KCW, zowel bestaand als nieuw. Tenslotte zijn er ook andere mogelijkheden om deze balans te vinden.

- (i) Het flankerend beleid lijkt alleen te zien op de markt voor de nog te ontwikkelen warmtenetten voor de bestaande bouw en lijkt op geen enkele wijze beschikbaar te zijn voor bestaande warmtesystemen. Desondanks worden wel alle warmteprojecten op dezelfde wijze geraakt door de beoogde tariefregulering. De front runners worden daarmee gestraft voor hun rol. Dit zou wat ons betreft anders moeten worden georganiseerd en de partijen roepen op om het flankerend beleid uit te breiden naar de

bestaande systemen voor zover de tarieven worden verlaagd maar de kosten en lasten voor de warmteleveranciers op hetzelfde niveau blijven.

- (ii) Tijdens de plenaire sessie van EZK over de Wcw werd door een deelnemer de suggestie gedaan om het gat tussen betaalbaarheid en investeerbaarheid op te lossen via het inkomensbeleid en eventueel een warmtetoeslag te introduceren. De partijen vinden dit een aantrekkelijke suggestie omdat hiermee gericht de eindgebruikers die daadwerkelijk te kort komen worden gecompenseerd, maar de kosten en lasten van het project wel kunnen worden gesocialiseerd over alle gebruikers. Dit kan prima worden geregeld tussen de overheid en de bewoners en raakt daarmee niet de KCW leveranciers waardoor projecten weldegelijk eerder van de grond komen.
- (iii) Kies voor een andere (tijdelijke) systematiek waar je wel degelijk uitgaat van een maximum tarief, maar dan een tarief dat is gekoppeld aan bijv. de individuele all-electric warmtepomp (excl. subsidie). Deze kan gelden voor bijv de komende 10 jaar totdat de duurzame oplossingen per definitie goedkoper zijn dan gas. Het gat tussen dat (betaalbare) tarief en een investeerbaar rendement moet door flankerend beleid worden overbrugd.

Tenslotte, zorg ervoor dat je de specifieke eigenschappen van de verschillende warmtesystemen goed meeweegt bij het maken van bepaalde generieke keuzes. Deze kunnen immers desastreuze gevolgen hebben voor bestaande KCW en haar eindgebruikers. De beoogde tariefregulering lijkt hier overigens onder het argument van betaalbaarheid nog verder door te schieten door nu ook de kosten van de bron mee te laten nemen in de variabele tarieven. Dit veronderstelt dat er bij ieder project afdoende verbruik is om de volledige investeringen en het redelijk rendement te verwerken in het variabel tarief. Dit is echter om een onverstandige redenering. Het daadwerkelijk verbruik binnen de nieuwbouw is reeds aanzienlijk lager dan de bestaande bouw (tussen de 8-15 GJ in de nieuwbouw vs 30-35 GJ in de bestaande bouw). Dat is het gevolg van veel betere isolatie en de mogelijkheden tot een betere uitleg van het KCW gelet op de beoogde energetische prestaties van het warmtesysteem binnen de BENG. Dat betekent dat er dus aanzienlijk minder variabel verbruik zal zijn. Om dan alle kosten te gaan delen door een zeer beperkt gebruik creëer je een zeer hoog variabel tarief. Voor een verdere onderbouwing verwijzen we naar het memo dat is opgesteld door Energie-Nederland d.d. [22 april 2024] en is aangehecht als [bijlage 3](#), waarin het verschil tussen de diverse systemen inzichtelijk is gemaakt.

Het is onze zorg dat de uitwerking van het voorstel voor iedereen, en met name voor de eindgebruiker, eerder tot verwarring dan acceptatie van de warmtetransitie leidt. Het is onbegrijpelijk waarom dit niet wordt onderkend door de wetgever alvorens een dergelijk voorstel te doen. Juist de praktijk in de nieuwbouw heeft aangetoond dat de bestaande verhouding tussen vast en variabel tarief prima kan functioneren. Eindgebruikers hebben hier maar weinig problemen mee zolang de totale tarieven maar binnen het maximumtarief van de ACM blijven. Hier zijn ook nagenoeg alle projecten op gecontracteerd en gefinancierd. Door dit nu, onder het mom van betaalbaarheid, te veranderen brengt de wetgever direct een nieuw risico in de markt dat niet is voorzien in de bestaande financieringsvoorwaarden. De partijen hebben al diverse malen aangeboden om de gemaakte afspraken met hun financiers te delen met de wetgever en de ACM. Hier is echter tot op heden nog steeds geen gebruik van gemaakt. De partijen herhalen wederom hun aanbod om de bestaande financieringsvoorwaarden onder vertrouwelijkheid te delen met EZK en de ACM.

- Verken alternatieven voor een kostengebaseerd model waardoor je wel transparant kan zijn, maar niet langer meer koppelt aan gas, zoals een individuele all electric warmtepomp

- Zorg ervoor dat financierbaarheid overeind blijft zonder dat dit leidt tot hele hoge kosten voor eindgebruikers
- Zonder bestaande KCW uit van generieke maatregelen die uitgaan van hele andere en daarmee afwijkende uitgangspunten die alleen gelden voor grote collectieve warmtenetten

(f) Uitvoerbaarheid en disproportionele (administratieve) lasten voor KCW en de markt in haar geheel

Het wetsvoorstel maakt de drempel voor kleinere systemen zo hoog, dat het maar de vraag is of er nog in kleinere systemen geïnvesteerd kan worden. Dat komt door de optelsom van de volgende factoren:

- a) Voor elke KCW moeten er twee ontheffingen (bij ACM en het College van B&W) worden aangevraagd en vervolgens moet er ex art 3.8 iedere 3 jaar weer een separate toetsing plaatsvinden. Dit zou veel sneller en efficiënter moeten kunnen zonder dat dit de rechtszekerheid en rechtsgeldige toetsing in het geding brengt (zie eerder voorstel)
- b) De voorgestelde tariefssystematiek is gebaseerd op de systematiek die ook in elektra en gas wordt gehanteerd, maar gaat bij kleine systemen leiden tot chaos. De tarieven worden jaarlijks berekend en vastgesteld op basis van een methode die elke 3-5 jaar wordt vastgesteld. Zowel de methode als de tariefvaststelling is appellabel. Het is de verwachting dat de methode en de tarieven zeker in de eerste jaren door vele partijen worden aangevochten. Aangezien de beoordeling complex is en het gerechtelijk apparaat drukbezet, kan het meer dan een jaar duren voor zo'n procedure is afgerond. De uitkomst van zo'n procedure moet als correctie door ACM worden verwerkt in het eerstvolgende besluit. De tariefssystematiek leidt tot hogere kosten (zowel door de voorbereiding van de tariefvaststelling als door de procedure) en tot hogere onvoorspelbaarheid. Dat maakt dat partijen terughoudender worden met hun investeringen. Dat is bij elektriciteit (en gas) gebeurd en dreigt nu bij warmte ook te gebeuren.
- c) De kosten die ACM maakt in verband met regulering op grond van de WCW, worden doorgelegd aan de warmtebedrijven die dit weer in de tarieven moeten verwerken.

Dit alles maakt de drempel om een klein collectief systeem aan te leggen, onwenselijk hoog. Dat is temeer het geval, omdat deze kleine collectieve systemen veelal worden bedreven door kleinere warmtebedrijven die niet zijn georganiseerd op basis van een hoog 'algemene kosten' budget. Deze aanbieders zijn juist vaak gericht op een hele lage kostenstructuur aangezien ze hoge overhead niet kunnen doorzetten naar de gebouweigenaren en/of eindgebruikers. Dit is anders dan aanbieders van de grotere systemen van grotere (en publieke) bedrijven die vaak ook nog meerdere activiteiten hebben dan een pure warmteleverancier en daarmee ook dergelijke hoge kosten deels kunnen opvangen.

Met andere woorden, om de Wcw en het Bcw goed uit te voeren, moeten de kleinere bedrijven een enorme batterij aan personeel aannemen om zich te gaan bezighouden met de regulering van de transitie, terwijl dat personeel veel harder nodig is voor het uitvoeren van de transitie zelf. Overigens staat dit ook haaks op het uitgangspunt van de ACM dat de toetsing (en de daarbij behorende werkdruk voor de ACM) proportioneel en doelmatig moet zijn.

\*\*\*\*\*

## **Vragen Energie-Nederland over Wcw voor stakeholdersessie EZK op 25-4-2024**

(vragen zijn *cursief* weergegeven)

### **Vragen algemeen**

- *Is er bekend hoeveel warmtenetten er straks onder de reikwijdte van de Wcw vallen en daarmee ook onder dit Besluit?*  
We hebben de indruk dat het aantal warmtenetten sterk onderschat wordt – afhankelijk van de exacte definities zouden er op dit moment enkele tienduizenden warmtenetten kunnen zijn, waaronder een groot aantal gebouwgebonden en/of in eigendom van verhuurders.
- De Wcw is bedoeld voor versnelling van de uitrol van warmtenetten als onderdeel van de warmte-transitie, meer regie bij gemeenten, borgen van de publieke belangen (leveringszekerheid, betaalbaarheid, duurzaamheid).
  - o *Welke instrumenten staan in de Wcw en/of zet het Rijk in voor specifiek de versnelling? Als de tarieven leiden tot onderrendementen en het niet acceptabel wordt bevonden om tarieven te verhogen, hoe wordt er dan voor gezorgd dat (publieke en private) warmtebedrijven kunnen blijven investeren?*
  - o *Hoe beïnvloedt artikel 2.3 de realisatiekracht van de publieke partijen en het tempo van de transitie?* Dit artikel ziet op bescherming minderheidsaandeelhouder, maar is niet voldoende voor private partijen: ze hebben immers volgens de MvT niets te zeggen over de tarieven en over investeringen in verduurzaming, ongeacht of ze 1% of 50%-1 aandeel hebben.

### **Vragen over AMvB tariefsystematiek**

- *Uitgangspunt: Het is van belang dat de tariefregulering warmtebedrijven in staat stelt om te kunnen investeren in een duurzaam en betrouwbaar warmtesysteem en dat warmtebedrijven een redelijk rendement kunnen maken op die investeringen. Deelt EZK dat uitgangspunt?*
- *Fase 2 tarifiering: hoe ziet EZK de warmtebronnenmarkt (concurrentie, onzekerheden, mate van risico, locatiespecifieke omstandigheden/kosten, business cases), en hoe heeft die visie geleid tot de keuzes voor fase 2?*
- *Hoe beziet EZK de tijdlijn van de 3 fasen in de tariefensystematiek? Hoe willen zij investeringszekerheid borgen met deze lange looptijd en dus lange onzekerheden over uiteindelijke tarieven?*
- *Wat gebeurt er als fase 1 onverhoopt langer duurt dan beoogd (bijvoorbeeld doordat de informatie die ACM nodig heeft voor fase 2, langer duurt om te vergaren)? En wat gebeurt er in dat geval bij onderrendementen (die aannemelijk zijn gelet op de aangekondigde wijzigingen in fase 1 in combinatie met de politieke druk op lage tarieven voor huishoudens)?*
- *Wat gebeurt er als sprake is van tariefsprongen tussen fasen? Vindt EZK dit wenselijk? En zo niet, hoe wil EZK dit voorkomen?*
- *Welke ruimte is er om te differentiëren in de tarieven binnen een project, bijv. korting voor de eerste aansluitingen en hogere tarieven in latere aansluitfases? Of het aanbieden van een staffel in het GJ-tarief en vastrecht afhankelijk van het verbruik van de afnemer? M.a.w. welke ruimte is er om te 'schuiven' met de kosten tussen het vastrecht en GJ-tarief?*
- *Klopt het dat de projectbijdrage uiteindelijk moet verdwijnen? En hoe worden dan de tarieven vastgesteld? Of andersom: als de tarieven kostengebaseerd worden, hoe wordt dan de projectbijdrage bepaald (aangezien de projectbijdrage op dit moment de sluitpost is van de businesscase)? Of als sprake is van een onrendabele top-subsidie; hoe wordt die onrendabele top bepaald met kostengebaseerde tarieven?*

Toelichting: Met zowel de gereguleerde aansluitbijdrage als de ongereguleerde projectbijdrage levert

de woningeigenaar cq. projectontwikkelaar een bijdrage aan de investeringskosten van een warmtewet. Er is een directe samenhang tussen deze bijdragen en de warmtetarieven. Naarmate deze bijdragen hoger zijn, zijn de warmtetarieven lager. Verdwijnen van deze bijdragen zou, leiden tot hogere netto-investeringen door warmtebedrijven en dat heeft zijn weerslag in hogere risico's en hogere tarieven.

- Daarnaast zouden er verschillen ontstaan tussen bestaande aansluitingen waarvoor al aansluitbijdragen zijn betaald (en die dan dus lagere tarieven hebben) en nieuwe aansluitingen waar de gemiste opbrengst van de aansluitbijdragen in de tarieven is verwerkt (wat dus tot aanzienlijk hogere tarieven leidt). En vanwege de huidige verschillen in de kostendekkingsbijdrage kunnen er ook aanzienlijke tariefverschillen ontstaan tussen nieuwe aansluitingen onderling. Dergelijke tariefverschillen zijn lastig uit te leggen voor afnemers. *Hoe kijkt EZK hiernaar?*

Toelichting: het tariefverschil tussen bestaande en nieuwe aansluitingen kan potentiële nieuwe afnemers ook afschrikken. Woningen met bestaande warmte-aansluitingen (en lagere warmtetarieven) zijn of lijken dan immers aantrekkelijker. Een CAPEX-bijdrage upfront is onderdeel van de stichtingskosten van een nieuwe woning en kan ook worden meegefinancierd en door particulieren fiscaal worden afgetrokken hetgeen de totale kosten voor de bewoner verlaagt.

Standpunt van Energie-Nederland: Zowel de gereguleerde aansluitbijdrage als de ongereguleerde projectbijdrage moet blijven bestaan. Deze bijdragen zijn in het kader van kostengeoriënteerde tariefregulering te beschouwen als negatieve CAPEX.

- *Wat is de overweging om een rendement per warmtebedrijf (over alle kavels) te publiceren, maar wel per kavel alles te willen afrekenen? Betekent dit dat ruimte is voor enige mate van socialisatie?*
- *Mag een warmtebedrijf over al zijn kavels eenzelfde tarief voeren (artikel 7.7)?* Dat valt ook samen met non-discriminatoire karakter van artikel 7.1.
- *Gelet op communicatie naar klanten, hoeveel tijd heeft de ACM nodig om te reageren op een tariefvoorstel (en is hier voldoende capaciteit voorhanden aangezien dit voor alle kavels op eenzelfde moment zal gebeuren)?*
- *Hoe worden tariefformules toegepast in systemen waarin sectorkoppeling, met warmtelevering op zeer lage temperatuur, toegepast wordt?* M.a.w. in situaties waarin de warmtelevering ook afhangt van opslag en gebruik van EV en PV.
- *Hoe kan betaalbaarheid gegarandeerd worden zonder dat er concurrentie kan bestaan (art. 2.5 voorziet immers niet in concurrentie)?* De kostenparameter wordt immers voor een deel bepaald op basis van de door het aangewezen warmtebedrijf zelf aangeleverde kosteninformatie.
- *Is EZK het eens met het volgende? Vaste kosten van het warmtebedrijf moeten als vastrecht in rekening gebracht kunnen worden. Hierdoor lopen de warmtebedrijven minder risico's waardoor het makkelijker is om financiering aan te trekken. Bovendien voorkomt dat risico-opslagen die leiden tot een hogere rekening voor huishoudens. Rendement moet gemaakt kunnen worden op zowel vaste kosten als variabele kosten.*
- *Hoe moet er volgens EZK worden omgegaan met het risico dat vast productiekosten in de tariefregulering niet altijd terugverdiend kunnen worden via de variabele tarieven?*  
Warmtebedrijven lopen het risico dat zij hun vaste productiekosten niet kunnen terugverdienen via de variabele tarieven (als het volume van de afgenomen warmte minder is dan ingeschat). Dit risico zal ofwel moeten worden ingeprijsd als risicopremie ofwel achteraf moeten vergoed als de het afnamevolume lager was dan ingeschat.
- *Hoe geeft EZK de samenhang vorm tussen (exploitatie)subsidies en tariefregulering? Subsidies zijn in veel gevallen bedoeld om onrendabele toppen te dekken, maar hoe wordt die onrendabele top bepaald als de tarieven gebaseerd worden op de kosten?*

### **Vragen over hogere administratieve lasten en toenemende kosten**

- *Hoe wordt grote toename van de administratieve lasten voorkomen doordat verschillende gemeenten verschillend omgaan met de bepalingen uit de Wcw over kavel- en ontheffingssystematiek? Dergelijke verschillen bemoeilijken de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid.*
- *Kan EZK meer inzicht geven in de afweging om meer (procedure)eisen op te nemen die leiden tot meer werk (en dus meer kosten) voor warmtebedrijven en gemeenten. Die kosten komen terug in de warmtetarieven onder fase 2.*
- *Welke middelen krijgen gemeenten om om te gaan met de sterke toename aan administratieve lasten ten gevolge van de Wcw? Denk aan oordeelsvorming over kavelplannen, (tijdige) beoordeling van ontheffingsaanvragen.*
- *Wanneer ben je als aangewezen (of aspirant-aangewezen) warmtebedrijf ACM proof (bekwaamheidstoets – artikel 2.2/2.4) om mee te kunnen doen? Hoe ziet dat proces eruit?*
- *Er zijn heel veel jaarlijkse rapportageverplichtingen (o.a. IP, leveringszekerheid, duurzaamheid, financiële monitoring), dit levert veel extra administratieve taken op aangezien dit vaak op kavelniveau betreft.  
Wat is hier nog in te verlichten? En is twee- of driejaarlijks in veel gevallen niet realistischer qua ontwikkeltempo van een gemiddeld warmtenet? Dit scheelt aanzien in de kosten bij zowel warmtebedrijven, gemeenten + ACM die al die rapportages dienen op te stellen, c.q. te controleren/accorderen etc.*
- *Artikel 2.12 kan leiden tot onduidelijkheid rondom participatie als kerntaak. In welke mate worden allerlei proces, ontwikkel- en participatiekosten dadelijk onderdeel van het kosten gebaseerde tariefstelsel?*

### **Spanning tussen versnelling transitie (grootschalige uitrol van warmtesystemen) en tariefregulering**

*Hoe wordt voorkomen dat de tariefregulering investeringen in warmtenetten belemmert? Kan EZK het uitgangspunt van “investeringszekerheid” opnemen in de nieuwe AMvB’s dan wel in de wetstekst van de Wcw zelf?*

Dat is nodig omdat het uitgangspunt van investeringszekerheid in beperkte zin alleen wordt genoemd in de MvT. Zie ook de ACM-opmerking in hun UHT-brief: “Benadruk het belang van investeringszekerheid in de tariefregulering. De ACM merkt op dat uit de MvT bij het wetsvoorstel over tariefregulering blijkt dat bedrijven de zekerheid moeten krijgen hun (efficiënte) kosten te kunnen terugverdienen, en afnemers de zekerheid moeten krijgen dat ze niet meer betalen dan nodig is. Dit is geconcretiseerd in twee specifieke doelen, namelijk het voorkomen van onder- en overrendementen en het prikkelen tot doelmatige (efficiënte) bedrijfsvoering. Verder wordt nog genoemd dat de ACM in haar tariefregulering rekening moet houden met andere beleidsdoelen. Hoewel de ACM deze doelen onderschrijft, maakt de ACM zich zorgen over deze beperkte formulering. Met dit wetsvoorstel voorziet de ACM mogelijk een afname van de investeringsbereidheid van partijen. In het bijzonder hecht de ACM waarde aan ‘het faciliteren van grootschalige uitrol van warmtesystemen’ te benoemen als één van de doelen van de tariefregulering.”

### **Vragen over het volumerisico**

*Kan EZK aangeven hoe het volumerisico wordt meegenomen in de tariefregulering in Fase 2.*

Warmtebedrijven lopen met de levering van warmte een zogenaamd volumerisico als de hoogte van het leveringstarief wordt bepaald. Het volumerisico is het risico dat er minder warmte wordt afgenomen dan tevoren ingeschat bij het bepalen van de tarieven. Dit als gevolg van bijvoorbeeld het weer, een crisissituatie of overstappen naar een andere warmtevoorziening. Er zijn verschillende manieren om dit risico

op te nemen in de tarieven (en te worden beloond voor het nemen van dit risico). Dit volumerisico kan worden ingeprijsd in de inkoop tarieven van warmte en/of in de leveringstarieven. Ook is het mogelijk dat ontstane verliezen/winsten achteraf worden verrekend dan wel worden meegenomen in een volgende tariefperiode.

De warmtetariefregulering, die EZK voorstelt, is geïnspireerd op tariefregulering van E- en G netten waar het volume risico van de geleverde stroom en gas (uiteraard) buiten valt. Het is daarom niet duidelijk hoe het volumerisico in de door EZK voorgestelde tariefregulering kan worden meegenomen en hoe het warmtebedrijf op een juiste manier wordt beloond voor dit risico.

#### **Vragen over WACC x GAW en solidariteit**

*Hoe ziet EZK het aflopende karakter in de tijd van tarieven in een bepaald kavel? Hoe moeten wij het uitgangspunt van "solidariteit tussen de generaties" op de slides van de stakeholder bijeenkomst van 1 februari jl. in dit verband begrijpen? Betekent dit uitgangspunt dat bijvoorbeeld een "gemiddelde" GAW als basis wordt genomen voor de berekening van het tarief? Welke andere alternatieven zijn er mogelijk om een stabiel tarief te kunnen bieden aan klanten?*

Met WACC x GAW als onderdeel van de tarifiering, zal het tarief voor een nieuw kavel aflopend zijn (ceteris paribus) als dat jaarlijks wordt vastgesteld. De GAW is immers het hoogst vlak na investering. Een vergelijkbaar, maar gedempt effect zal te zien zijn bij uitbreiding van een kavel: de verhoogde GAW door uitbreiding resulteert tijdelijk in hogere tarieven per aansluiting. Deze tarieffluctuaties zijn onwenselijk en omdat een stabiel tarief beter wordt begrepen door de klant.

#### **Vragen over inkoop van eigen warmte (binnen een concern)**

*Hoe denkt EZK onredelijke uitkomsten bij de inkoop van warmte te voorkomen?*

EZK lijkt te suggereren dat de kosten van de inkoop van warmte bij ondernemingen uit dezelfde groep zullen worden genormeerd op basis van een referentie (een sector gemiddelde).

Gezien de grote verschillen tussen de kosten van dezelfde typen warmteproductie installaties (die verschillen per regio of door de wijze waarop een installatie wordt ingezet voor baseload dan wel piekbelasting) kan een referentiesystematiek leiden tot onredelijke uitkomsten. In het ene geval zal een installatie veel hogere kosten hebben dan de referentie. In het andere geval juist lagere kosten.

#### **Vragen over AMvB waardebeoordeling bij verplichte overdracht aan einde overgangstermijn**

- Het wetsvoorstel schrijft een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven voor, terwijl de waardebeoordeling uitsluitend gaat over een vergoeding voor warmtenetten. Dat betekent dat over bijv. 15 jaar een gemeente met een warmtebedrijf moet onderhandelen over de netten o.b.v. een methodiek en over de rest (contracten, goodwill, etc.) in een vrije onderhandeling., waarbij in de meeste gevallen maar één publieke koper zal zijn. *Waarom heeft EZK deze keuze gemaakt?*

Aanvullende toelichting bij de vraag: (beslissingen over) de infrastructuur heeft (hebben) impact op de leveringszekerheid, de onderhoudskosten, maar bijvoorbeeld ook de klantenorganisatie die moet worden ingericht.

- De lange periode voor het vaststellen van de GAW leidt tot investeringsonzekerheid. Help de rechtszekerheid en investeringszekerheid en stel de boekwaarde van de huidige warmtebedrijven gelijk aan de GAW. *Graag reactie van EZK hierop.*

#### **Kleine collectieve systemen, (Z)LT-systemen en grens van 1.500 aansluitingen**

- *Hoe is in het Besluit rekening gehouden met de diversiteit in net-grootte en technieken, zodat alle typen systemen passen in het Besluit (ook LT- en ZLT-systemen)?*



- *Hoeveel tijd wordt er dadelijk geboden aan warmtesystemen die niet passen in de nieuwe smaken van de Wcw en wie ziet toe op de juiste vertaling naar de Wcw situatie? Is dat EZK, ACM, gemeente?*
- *Is het belang van kleine collectieve systemen in de warmtetransitie wel scherp genoeg neergezet in de Wcw?*

De MvT geeft kleine collectieve systemen een belangrijke rol toe in transitie. Maar wat is er geregeld voor die systemen in de Wcw? Alleen een ontheffing en een minder zwaar regime? Niet duidelijk wordt waarom kleine collectieve systemen belangrijk zijn. De indruk lijkt te zijn dat die een oplossing vormen als het aangewezen warmtebedrijf op de warmtekavel iets niet aan kan (niet kan bereiken of niet kostendekkend kan oplossen). Dus kleine collectieve systemen als noodverband.

- *Hoe gaat de Wcw om met een nieuw warmtenet dat eerst nog niet maar op termijn (bijv. na 5-10 jaar) waarschijnlijk wel boven 1.500 aansluitingen uitkomt? Moet er voor die eerste fase een ontheffing komen? In deze aanloopfase is een zwaarder regime van een kavel onnodig belastend.*
- *Behoeftte aan meer duidelijkheid wel/niet ontheffing binnen c.q. buiten een warmtekavel in relatie tot de ontwikkeling van een collectief warmtesysteem.*

#### **Vragen over AMvB duurzaamheid**

- *Waar heeft de discussie over de waardering van WKK-warmte toe geleid? Welke PEF voor elektriciteit is gekozen?*
- *Indien is gekozen om de PEF voor elektriciteit op te hogen van 1,47 nu naar 2,09:
 
  - o *Wat is daarvoor de motivatie?*
  - o *Hoe gaat EZK helpen om deze plotselinge 42% toename in de CO2-emissie van (nu nog) belangrijke warmtebronnen uit te leggen en potentieel verlies aan draagvlak te voorkomen?**
- *Zijn er naast 'disproportionele kosten' ook andere ontheffingsgronden opgenomen voor de CO2-verplichting? Zo niet, waarom?*
- *Geldt voor systemen met 10 of minder aansluitingen een ontheffing? Voor zulke kleine systemen zijn de kosten vrijwel altijd disproportioneel.*
- *Welke waardering voorziet EZK op termijn t.a.v. de duurzaamheid van biomassa en biogas en de voorwaarden die worden gesteld aan de bio-grondstoffen om deze aan te merken als CO2-neutraal?*
- *(artikel 3.10) Hoe omgaan met ontheffing disproportionele kosten (bijvoorbeeld bestaande collectieve ketel) in een warmtekavel? Wie bepaalt wanneer dit op zijn plaats is, gemeente/ACM of gebouwgeenar? Hoe verhoudt dit zich tot een aanwijzing op grond van de Wgiw?*
- *Gelden de duurzaamheidsnormen ook voor kleine collectieve systemen van VVE's & verhuurders? Deze lijken te worden ontzien terwijl deze doelgroep net zo goed aardgasvrij dient te worden.*
- *Is het voor de (verplichte) verduurzaming van de warmtelevering met een warmtebron die buiten het warmtekavel ligt van het aangewezen warmtebedrijf (denk aan geothermielocatie, restwarmteproducent, etc.), noodzakelijk om het warmtekavel eerst uit te breiden met het geografische gebied waarbinnen de warmteleidingen van warmtebron naar oorspronkelijk warmtekavel liggen?
 
  - o *Zo ja, wat gebeurt er als de gemeente weigert het warmtekavel uit te breiden en het warmtebedrijf daardoor niet aan het afbouwpad kan voldoen?*
  - o *Zo ja, wat gebeurt er als deze warmtebron (en daarmee een deel van de nieuwe leidingen) door grondgebied van een aanpalende gemeente liggen?*
  - o *Zo nee, op welke gronden hoeven deze leidingen geen onderdeel te zijn van een warmtekavel?**

#### **Vragen over AMvB leveringszekerheid**

- *Hoe gaat EZK om met leveringszekerheid voor warmtenetten waarbij in het ontwerp is gekozen voor individuele naverwarming in de woning als back-upvoorziening in plaats van centrale back-up (bijv. uit kostenefficiëncy-overwegingen of bij kleinschalige bronnetten met warmtepomp in de woning)?*
- *(artikel 2.45) Wat als je een warmtekavel krijgt aangewezen als noodwarmtebedrijf waar bijvoorbeeld geen redelijk rendement op is te behalen, en het nieuwe WB onder dezelfde condities moet doorgaan?*
- *(artikel 2.45) Voor welke periode geldt een noodsituatie?*
- *Mag je levering van warmte weigeren als de klant zijn binneninstallatie onvoldoende op orde heeft gebracht? Welke organisatie kan c.q. moet toezien op passende uitvoering van deze werkzaamheden, of ligt hier een nieuwe verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf?*

#### **Vragen over AMvB kavelsystematiek**

- *Kan een publiek-private joint venture (éénzelfde entiteit, met de publieke partij als meerderheidsaandeelhouder) aangewezen worden voor meerdere kavels?*
- *Graag uitleg waarom bij verkleining wel goedkeuring warmtebedrijf nodig is, maar bij vergroting niet. Hoe kan ACM de rendabelheid van een nieuw kavel bepalen zonder goede kengetallen? Wat als een vergroting uiteindelijk toch leidt tot enorm verhoogde kosten voor het kavel?*
- *Als er twee losse concessies naast elkaar zijn van hetzelfde warmtebedrijf, kan een gemeente ervoor kiezen om deze twee concessiegebieden samen te voegen tot 1 kavel. Welke concessieovereenkomst is dan leidend en wordt opgenomen in het kavel?*
- *In een uitvoeringsdocument worden overwegingen meegegeven aan gemeenten bij het vaststellen van een kavel: 'De inhoudelijke keuzes die gepaard gaan met het vaststellen van een warmtekavel zijn schaalniveau, keuze warmtebedrijf en inhoud globaal kavelplan'. Kan EZK dit toelichten?*
- *Het proces tussen nieuwe warmtekavels definiëren en een aanwijzing is niet gedefinieerd. Kan EZK uitleg geven hoe zij een eerlijk proces waarborgen?*
- *Wisselwerking tussen AMvB warmtetransport en AMvB Kavelsystematiek – hoe valt een warmtenet met transport karakter (dus geen warmtetransportleiding) in de kavelsystematiek? Wordt dat een los kavel (dun streepje)?*
- *Kan een ontheffing na afloop van de ontheffingstermijn worden verlengd?*
- *Een warmtekavel dient doelmatig te worden aangelegd o.a. voor het garanderen exploitatie & leveringszekerheid. Volgen er meer richtinggevende uitspraken t.a.v. deze condities (minimale omvang WEQ)? Wanneer wordt voldaan aan die waarde en wiens perspectief (warmtebedrijf, gemeente, ACM?) is leidend?*
- *Hoe zit het bij rechtswege aanwijzen van een kavel op basis bestaande warmtenet c.q. concessie t.a.v. werkzaamheden? Mogen deze doorgang vinden of dient er eerst een definitief kavelplan te zijn goedgekeurd door B&W, conform de Wcw-systematiek waar je pas aan de slag mag als er een definitief kavelplan is?*
- *Wanneer dient het Investeringsplan gereed te zijn en wat mag in de tussenliggende periode wel doorgang vinden in een overgangssituatie (zorg capaciteit + kennis van beoordeling door ACM + gemeente op de investeringsplannen)?*

#### **Vragen over opt-out**

- *Wat is de rationale om de opt-out inventarisatie bij het aangewezen warmtebedrijf te leggen en niet bij de gemeente?*
- *Op welke manier, bij een stilzwijgende acceptatie, dient een warmte-aansluiting te worden gerealiseerd? Het betreft een fysieke aanpassing aan iemands anders eigendom?*

- *Waarom ruimte bieden voor een nieuwe opt-out bij verkoop binnen drie jaar? Het is toch duidelijk wat je koopt? Hoe gaan we om met kosten bij deze afhakers?*
- *Hoe om te gaan met een warmtesysteem dat functioneert als 1 warmtesysteem en die 1 primaire bron heeft maar meerdere gemeentegrenzen passeert en slechts als 1 systeem te verduurzamen is?*
- *Kavels moeten zo groot mogelijk zijn zodat de investeringskosten over de gebruikers verdeeld kunnen worden en waardoor gebruikers beter beschermd zijn tegen tariefschommelingen;*
- *Voor een kavel die onder het overgangsrecht op basis van een nieuwbouwconcessie tot stand komt, geldt dat de kavelomvang wordt bepaald door de reeds gerealiseerde aansluitingen en de reeds voorziene nieuwbouwgebieden. Wat wordt verstaan onder 'reeds voorziene nieuwbouwgebieden'? Reeds voorzien op het moment van uitgifte van de concessie of op het moment dat het kavel wordt vastgesteld?*

#### **Vraag over meetverplichting**

*Hoe wil EZK de bepalingen over kwaliteit, storingsregistratie en –compensatie herzien voor bronlevering (i.e. levering van ca 12 graden die in de woning met een warmtepomp wordt opgewaardeerd voor gebruik)?*

Aanleiding voor de vraag is de melding vanuit EZK dat de meetverplichting voor bronlevering komt te vervallen – wat we overigens goed en terecht vinden.

#### **Vragen over AMvB warmtetransportleidingen**

- *Kan EZK uitwijden over de precieze afbakening tussen een warmtenet met een transport karakter (overgangsrecht) en een warmtetransportleiding?*
- *Hoe biedt EZK duidelijkheid over de rol en toekomst van warmtetransportleidingen die niet aangewezen zijn door de minister. Hoe wordt een transportkavel bepaald?*

#### **Niet nader gerubriceerde vragen**

- *Artikel 6.10 betreft zeggenschap van de minister t.a.v. wijzigen eigendom van productielocaties van meer dan 20 MW (thermisch). Kan EZK meer inzicht geven wat dit betekent voor huidige bronnen (b.v. geothermie, STEG's) qua zeggenschap?*
- *Is de publieke meerderheidspartij in het geval van publiek-private joint venture aanbestedingsplichtig? En is de publieke meerderheidspartij aanbestedingsplichtig wanneer zij diensten inkoopt bij een private leverancier (DBMO)?*

## Reactie Energie-Nederland op de tariefregulering fase 2 en de verdeling vaste/variabele kosten van de warmtebronnen

22-2-2024

In maart 2023 heeft Energie-Nederland verschillende discussies met EZK gevoerd over de tariefregulering in de Wcw. Een van de onderwerpen die ter sprake kwam was de overgang naar een kostprijs-plus systeem en hoe de kosten te verdelen over variabele en vaste tarieven. Vanuit Energie-Nederland is bijgevoegde reactie, in bijlage 2, ingediend op 10 maart. Energie-Nederland ziet op basis van de sheets van 1 februari dat EZK heeft gekozen om voor de bronnen toch de vaste kosten in een variabel tarief te verwerken. Hiermee blijven onderstaande punten van kracht (zie bijlage 2). In deze notitie geven we een verdiepende schets waarom het verwerken van de vaste kosten voor warmtebronnen in een variabel tarief problematisch is. Daarna geven we drie voorbeelden van het effect van deze maatregelen.

### **Voorkom een mismatch tussen de inkomsten en de kosten van collectieve warmte**

Energie-Nederland stelt, zoals omschreven in de notitie in bijlage 2, dat de inkomstenstructuur zo goed mogelijk de kostenstructuur moet volgen. Vaste kosten vormen vaak een substantieel deel van de totale kosten voor het exploiteren van warmtebronnen zoals geothermie. Deze kosten omvatten investeringen in infrastructuur, onderhoud van de apparatuur, en salarissen van werknemers, die niet fluctueren met de hoeveelheid geproduceerde of geleverde warmte. Door deze vaste kosten te incorporeren in een variabel tarief, waarbij de prijs die consumenten betalen direct gekoppeld is aan hun verbruik, ontstaat er een discrepantie tussen de inkomstenstroom en de kostenstructuur.

Wanneer de inkomsten van een warmtebron variabel zijn en afhangen van de GJ-afname, worden deze inkomsten onvoorspelbaar en onstabiel. In een warme winter, of tijdens perioden met een lagere vraag naar warmte, zal de afname afnemen, wat resulteert in lagere inkomsten voor de exploitant van de warmtebron. Omdat de vaste kosten gelijk blijven, ongeacht de afname, leidt dit tot een financieel risico waarbij de exploitant mogelijk niet in staat is om uit de variabele tarieven de operationele kosten te dekken. De warmteleverancier kan de genoemde risicofactoren/onzekerheden niet zelf beïnvloeden. Het verhoogd het risico op verliezen, die uiteindelijk moeten worden doorberekend aan de consumenten via hogere tarieven ter afdekking van dit risico. Het voorgaande heeft een negatief effect op de maatschappelijke betaalbaarheid, de acceptatie van collectieve warmteoplossingen en zeker ook op de investeringsbereidheid van partijen in de warmtetransitie.

Uit onderstaande voorbeelden blijkt dat de verhouding vaste en variabele kosten een factor 10 (geothermie), 3 (aquathermie op midden temperatuur) en zelfs een factor 20 (WKO op brontemperatuur) scheelt (zie bijlage 1). De installaties om de

duurzame warmte te winnen, de CAPEX, vormen de grootste kostenpost tegenover een beperkte OPEX of marginale productiekosten. Met een verschuiving naar meer variabele opbrengsten nemen de risico's dus significant toe.

Het probleem wordt verergerd door de (nog steeds niet correcte) definities in de WW én in de WCW op het gebied van lokale duurzame energie en ZLT netten<sup>1</sup>.

Om de financiële stabiliteit van warmtebronnen te waarborgen en de risico's die gepaard gaan met een variabele inkomstenstroom te minimaliseren, is het cruciaal dat de tariefregulering zo nauw mogelijk aansluit bij de kostenstructuur. Dit betekent dat de vaste kosten op een zodanige manier moeten worden ingeprijsd dat ze gedekt zijn, onafhankelijk van de (niet-beheersbare) fluctuaties in de vraag. In een kostprijs-plus systeem moet de tariefregulering aansluiten bij de kostenstructuur. Indien dat niet gebeurt treedt maatschappelijk welvaartsverlies op door de introductie van onnodige risico's.

*Energie-Nederland begrijpt de wens om meer differentiatie in het vastrecht aan te brengen op basis van type gebruiker. Onzes inziens is de route van woninggrootte hier niet de juiste maatstaf voor maar zijn er wel andere mogelijkheden om het vastrecht te differentiëren. Graag gaan we hierover in gesprek met EZK.*

#### **Overschat niet de prijselasticiteit van collectieve warmte**

Warmte is een nutsvoorziening, wat betekent dat de vraag naar warmte minder gevoelig is voor prijsveranderingen. Consumenten kunnen hun verbruik slechts binnen een beperkte bandbreedte aanpassen op basis van tarieven. Deze bandbreedte zit tussen een basisbehoefte aan warmte en de beperkte meerwaarde van het (onnodig) meer gebruiken van warm tapwater of verdere verwarming van het huis. Ook zijn de mogelijkheden om verder te besparen vaak zeer beperkt, kijk bijvoorbeeld naar de BENG eisen voor nieuwbouw. Daarbij geldt ook dat voor zeer goed geïsoleerde woningen het volledige bedrag voor de bron in een paar GJ moet worden verwerkt. Het gevolg is dat niet-uitlegbare variabele bedragen (denk aan een paar honderd euro per GJ) in rekening moeten worden gebracht.

---

<sup>1</sup> Het woord 'bron' is een koepelbegrip geworden voor alles waar warmte uit komt. Gasketels, elektraboilers maar ook warmte-batterijen en zelfs warmtepompen. Opslag van warmte is geen bron en ook het omzetten van de temperatuur van warmte is geen bron. Opslag van warmte (en koude) is noodzakelijk om een stabiel energiesysteem voor warmte te creëren. Maar bij zelf-opwek kan het ook voldoende zijn om zonder verdere 'bron' te voorzien in duurzame warmte. Dat geldt zowel voor individuele installaties (1 bodemwarmtewisselaar voor 1 woning) als voor gebouw- of wijk WKO. Een WKO moet niet gezien worden als opwekker maar als seizoens-opslag. Het feit dat er een 'bron' geslagen wordt om WKO toe te passen maakt WKO nog geen 'warmtebron'. In de volksmond gebruiken we het woord bron dan misschien wel, maar het zijn géén bronnen van warmte. Net als een accu die geen bron is van elektriciteit.

Als laatste is het ook de vraag of het wenselijk is om meer te besparen als de marginale levering van warmte tegen lage (maatschappelijke) kosten kan. In deze situaties kan het maatschappelijk optimum zijn om niet verder de vraag te reduceren. Door de vaste kosten in de variabele tarieven te verstoppen geeft EZK een versturende prikkel waarbij de tarieven en de daadwerkelijke kosten geen relatie met elkaar hebben. Hierdoor ontstaat op maatschappelijk niveau welvaartsverlies.

Energie-Nederland roept EZK op om, net als bij de warmtenetten, de vaste en variabele kosten van de warmtebronnen zo goed mogelijk terug te laten komen in de vaste en variabele maximumtarieven.

### Bijlage 1: Verhouding vaste en variabele kosten voor 3 voorbeelden

	Geothermie	Aquathermie	
Investering per kW	1395	2887	euro/kWth
Afschrijvingstermijn	15	15	jaar
Overhead	96,3	223,1	euro/kWth/jaar
COP	20	3	factor
Elektriciteitsprijs	0,1	0,1	€/kWh
Vermogen	15875	880	kWth
Productie	95250	5588	MWh
Totale investering	€ 22.145.625	€ 2.540.560	
WACC 8%	€ 1.771.650	€ 203.245	€/jaar
Afschrijvingen	€ 1.476.375	€ 169.371	€/jaar
Overhead	€ 1.528.763	€ 196.328	€/jaar
<b>Totaal vaste kosten</b>	<b>€ 4.776.788</b>	<b>€ 568.943</b>	€/jaar
<b>Variabele kosten</b>	<b>€ 476.250</b>	<b>€ 186.267</b>	€/jaar
<b>Verhouding variabel/vast</b>	<b>10%</b>	<b>33%</b>	

Alle aannames komen uit het rekenmodel basisbedrag SDE++ 2022.

Bovenstaande voorbeelden van een geothermie put laat zien dat de variabele kosten van deze bron ten opzichte van de kapitaal en overhead kosten maar 10% bedraagt. Door de inkomsten enkel via een variabel tarief te laten lopen ontstaat hier dus een factor 10 mismatch tussen de kosten van de bron en de inkomsten van de bron. Voor aquathermie is dit een factor 3<sup>2</sup>. Het is evident dat dit zeer grote risico's met zich meebrengt.

Een ander voorbeeld is een individuele warmtepomp met een eigen bodemwarmtewisselaar. Technisch gesproken is dit een accu (de warmtewisselaar met de ondergrond) en een omzetter (de warmtepomp). De woning zelf is de bron van warmte en koude. De investering voor één systeem in één woning bedraagt circa € 12.000 excl. BTW<sup>3</sup>. Onderhoudskosten (TCO) van pakweg € 400 per jaar over een

<sup>2</sup> Van de jaarlijkse kosten van het warmtesysteem is 10% (of 33%) variabel (afhankelijk aan de hoeveelheid productie in MWh) en 90% (of 67%) vast (ongeacht de hoeveelheid productie in MWh of GJ). Opgemerkt dient te worden dat de meeste warmtenetten een mix van bronnen zullen hebben waardoor de factoren anders kunnen zijn, zeker door bijvoorbeeld de inzet van piekketels.

<sup>3</sup> <https://www.warmtepomp-info.nl/kosten-warmtepomp/>

periode van 25 jaar, vrijwel onafhankelijk van het gebruik. De bewoner wekt jaarlijks zelf 10 GJ ZLT warmte op (in de vorm van koeling) en verbruikt 10 GJ bruikbare warmte die als ZLT koude de accu in gaat. Als deze investering en de onderhoudskosten moeten worden omgezet naar GJ tarieven volgt een onredelijk GJ tarief. Hetzelfde gaat op voor een open WKO voor een gebouw of gebied van 100 woningen. De variabele kosten en opzichte van de vaste kosten zijn hier maar 5% (of een factor 20 kleiner). Als in fase 2 de kosten voor 'bronnen' (naar de huidige definities<sup>4</sup>) volledig verwerkt moeten worden in verbruikskosten wordt duurzame opwek en seizoensopslag onrendabel, maatschappelijk kostbaar of onmogelijk. Immers, er is géén opbrengst die zicht op redelijke wijze verhoudt tot de investeringen, Het winnen van de warmte heeft geen invloed op de kosten maar zou wel vertaald moeten worden in de opbrengsten.

---

<sup>4</sup> Energie-Nederland heeft in meerdere inbrengen aangegeven dat de definities zoals gehanteerd in de Wcw niet aansluiten bij de ZLT systemen. Energie-Nederland heeft daarbij ook voorstellen voor definities ingebracht. Helaas is hier nog geen terugkoppeling op ontvangen.



**Bijlage 2**

**Notitie**

Van

Aan

Datum 28-3-2023

Onderwerp Tariefregulering kostprijs plus – verdeling vast en variabel

Op 10 maart 2023 ontving Energie-Nederland een gespreksnotitie over de verdeling vast en variabel van de kostenstructuur. In het overleg van 14 maart is dit besproken en heeft Energie-Nederland haar zienswijze gedeeld. In deze notitie maken we de positie van Energie-Nederland graag nogmaals kenbaar. We gaan graag in op de drie gestelde vragen. Daarbij benadrukken we dat bij het kiezen voor een kostprijs-plus systematiek deze systematiek ook gevolgd dient te worden en niet op fundamentele punten te worden gewijzigd.

**Belang van het volgen van de daadwerkelijke kostenstructuur.**

Bij de tariefregulering is het belangrijk dat de regulering zo goed mogelijk de daadwerkelijke kostenstructuur volgt om verschillende redenen:

1. **Efficiëntie:** Een kostprijs plus model dat de werkelijke kostenstructuur volgt, zorgt voor een efficiënte toewijzing van middelen en stimuleert bedrijven om hun kosten zo laag mogelijk te houden. Als de structuur van de gereguleerde tarieven te ver afwijken van de structuur van de werkelijke kosten, kunnen bedrijven inefficiënt worden, wat leidt tot hogere prijzen en verspilling van middelen.
2. **Transparantie en eerlijke concurrentie:** Het volgen van de werkelijke kostenstructuur (inclusief de objectiveerbare kostenverschillen per gebied<sup>5</sup>) zorgt voor transparantie en eerlijke concurrentie in de markt. Tarieven die de werkelijke kosten weerspiegelen, maken het voor consumenten gemakkelijker om verschillende aanbieders te vergelijken en voor nieuwe spelers om de markt te betreden. Dit stimuleert concurrentie en innovatie, wat uiteindelijk leidt tot betere dienstverlening en lagere prijzen voor de consument.
3. **Minder risico's en goedkopere financiering:** Het volgen van de daadwerkelijke kostenstructuur in de tariefregulering zorgt voor minder risico's voor zowel de warmteleveranciers als de consumenten. Wanneer

---

<sup>5</sup> Het leggen van infrastructuur in maagdelijk gebied is goedkoper dan in gebied met bebouwing.

tarieven nauw aansluiten op de onderliggende kosten, ontstaat er een stabielere en voorspelbare inkomstenstroom voor de leveranciers. Dit vermindert het risico op financiële problemen en stelt leveranciers in staat om tegen gunstigere voorwaarden financiering te verkrijgen. Goedkopere financiering zal vervolgens leiden tot lagere kosten voor de gehele sector, wat uiteindelijk resulteert in lagere tarieven voor de consument.

4. **Redelijk rendement op de daadwerkelijke kosten:** Door een redelijk rendement op de efficiënte kosten toe te staan, worden bedrijven aangemoedigd om te investeren in de warmtesector. Dit rendement compenseert bedrijven voor het risico dat zij nemen en zorgt ervoor dat zij de benodigde financiële middelen hebben om te (blijven) investeren in de techniek en diensten die nodig zijn om aan de vraag naar warmte te voldoen.
5. **Bescherming van consumentenbelangen:** Het volgen van de werkelijke kostenstructuur bij tariefregulering beschermt de belangen van consumenten. Door ervoor te zorgen dat bedrijven efficiënt werken en een redelijk rendement maken, kunnen toezichthouders voorkomen dat bedrijven buitensporige winsten maken ten koste van de consument. Tegelijkertijd zorgt het ervoor dat consumenten toegang hebben tot betrouwbare en betaalbare warmte.
6. **Stabiliteit en voorspelbaarheid:** Het volgen van de werkelijke kostenstructuur zorgt voor stabiliteit en voorspelbaarheid in de markt. Zowel bedrijven als consumenten kunnen plannen maken en investeringen doen op basis van een beter inzicht in de verwachte kosten en opbrengsten. Dit bevordert de groei en ontwikkeling van de warmtesector op de lange termijn.

Kortom, bij tariefregulering in de warmtesector is het van groot belang dat de tariefregulering zo goed mogelijk de daadwerkelijke kostenstructuur volgt. Dit zorgt voor efficiëntie, transparantie, eerlijke concurrentie, bescherming van consumentenbelangen en marktstabiliteit.

**Zeer beperkt risico dat lage tarieven leiden tot inefficiënt gedrag.**

Het is onwaarschijnlijk dat gebruikafhankelijke tarieven voor warmte zo laag worden dat mensen onnodig warmte gaan gebruiken:

1. **Piekbelasting:** De piekbelasting in het warmtenet speelt een cruciale rol bij het bepalen van de tarieven. De bronnen die worden gehanteerd voor de piekbelasting hebben vaak hoge variabele kosten. Deze kosten zorgen ervoor dat de variabele tarieven niet naar nul zullen bewegen, zelfs niet in het meest extreme geval met geothermie als basislast, waarbij de kapitaalkosten het hoogst zijn en de operationele kosten het laagst.
2. **Tariefregulering op basis van sectorgemiddelden:** De tariefregulering voor warmte wordt gebaseerd op gemiddelden kosten binnen de sector, wat

betekent dat het variabele tarief rekening houdt met verschillende bronnen en technologieën met uiteenlopende kostenstructuren. Hierdoor zal het variabele tarief waarschijnlijk voldoende hoog worden voor een energiebesparingsprikkel, omdat het ook gebaseerd is op bronnen met hogere variabele kosten. Pas in einde fase 2 of fase 3 van de regulering kan het voorkomen dat de gebruiksafhankelijke tarieven zeer laag kunnen zijn.

3. **Beperkte prijselasticiteit:** Warmte is een nutsvoorziening, wat betekent dat de vraag naar warmte minder gevoelig is voor prijsveranderingen. Consumenten kunnen hun verbruik binnen een beperkte bandbreedte aanpassen op basis van tarieven. Deze bandbreedte zit tussen een basisbehoefte aan warmte en de beperkte meerwaarde van het (onnodig) meer gebruiken van warm tapwater of verdere verwarming van het huis.
4. **Duurzaamheids- en milieubewustzijn:** Tegenwoordig zijn consumenten zich steeds meer bewust van de impact van hun energieverbruik op het milieu en het klimaat. Hierdoor zijn ze geneigd om energie-efficiënte maatregelen te nemen, zoals het isoleren van hun woning en het bewust omgaan met hun energieverbruik. Dit gedrag zal waarschijnlijk voortduren, zelfs als de tarieven dalen, omdat consumenten steeds meer hun ecologische voetafdruk willen minimaliseren.

Samenvattend is het onwaarschijnlijk dat er zeer lage gebruiksafhankelijke tarieven zullen volgen uit de kostenstructuur. Daarnaast ligt het warmteverbruik van consumenten vast binnen een beperkte bandbreedte en hebben lagere of hogere tarieven daarmee een beperkte invloed op het verbruik door gedragsveranderingen.

#### **Gereguleerde differentiatie op basis van woninggrootte is niet gewenst.**

Gereguleerde differentiatie van tarieven naar woninggrootte kan leiden tot ongewenste neveneffecten en draagt niet bij aan de doelstellingen van de warmtetransitie.

1. **Schaalvoordelen:** Meer aansluitingen op het warmtenet zorgen voor schaalvoordelen, wat het systeem goedkoper maakt voor alle deelnemers. Door tarieven te differentiëren op basis van woninggrootte kunnen sommige huishoudens ontmoedigd worden om zich aan te sluiten op het warmtenet.
2. **Onvolmaakte voorspeller:** Woninggrootte is geen perfecte voorspeller voor het werkelijke warmteverbruik of de kosten die gemaakt worden om warmte te leveren. Zo kan een goed geïsoleerde grote woning minder warmte verbruiken dan een kleinere, slecht geïsoleerde woning. Differentiatie op basis van woninggrootte kan daarom leiden tot onbedoelde kruissubsidies tussen verschillende huishoudens.
3. **Gebruiksafhankelijk tarief:** Een gebruiksafhankelijk tarief zorgt er al voor dat huishoudens met een groter verbruik, zoals grotere woningen, meer betalen voor hun warmte. Dit maakt differentiatie op basis van

woninggrootte overbodig en kan onnodige complexiteit toevoegen aan de tariefstructuur.

4. **Primaire doelstelling:** De warmtetransitie heeft als primair doel om de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden en te verduurzamen, en niet om te nivelleren tussen verschillende huishoudens. Differentiatie op basis van woninggrootte kan afleiden van deze primaire doelstelling en kan leiden tot onbedoelde gevolgen voor de efficiëntie en effectiviteit van de transitie.

Energie-Nederland ziet, in latere fases van de tariefregulering, wel mogelijkheden om te differentiëren op aansluitvermogen en type aansluiting. Deze mogelijkheden kunnen in samenwerking met de ACM worden verkend op wenselijkheid en uitvoerbaarheid.

#### **Differentiatie op systeemomvang en op systeemtype is noodzakelijk**

De grote spreiding in systeemgrootte enerzijds en de grote diversiteit in systeemtypes anderzijds zorgt voor grote onderlinge verschillen in zowel de kostenstructuur als in de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen bij gebruikers. Als, net als op dit moment het geval is, lage temperatuursystemen alleen een vastrecht in rekening gebracht mogen worden, zal in de tariefstelling rekening gehouden moeten worden met een variabel deel in de kosten, afhankelijk van het systeemtype. Daarnaast geldt voor systemen waar enkel een vastrecht in rekening wordt gebracht dat de kosten voor het variabele deel binnen de woning, vaak via een eigen warmtepomp, vallen.

Samenvattend stelt Energie-Nederland dat in het kostprijs-plus systeem de daadwerkelijke kostenstructuur zo goed mogelijk gevolgd dient te worden. Het risico dat de mogelijke verhoging van het vastrecht zorgt voor inefficiënt gebruik van het warmtenet schat Energie-Nederland zeer laag in. Als laatste is woninggrootte of woningtype geen werkbaar onderscheidend karakter voor de tariefregulering.