

RAPPORT

Beoordeling van ingediende zienswijzen op de RAR 2027

Reactie en advies op consultatiereacties uit de
warmtemarkt naar aanleiding van de consultatie van de
Regulatorische Accountingregels
(22 mei t/m 26 juni 2026)

Klant: Autoriteit Consument & Markt

Status: Definitief/1

Datum: 4 augustus 2026

HASKONING NEDERLAND B.V.

Contactweg 47
1014 AN Amsterdam
Netherlands
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154

Telefoon: +31 88 348 95 00
E-mail: info@haskoning.com
Website: haskoning.com

Titel document:	Beoordeling van ingediende zienswijzen op de RAR 2027
Ondertitel:	Reactie en advies op consultatiereacties uit de warmtemarkt naar aanleiding van de consultatie van de Regulatorische Accountingregels (22 mei t/m 26 juni 2026)
Status:	Definitief/1
Datum:	4 augustus 2026
Projectnaam:	Kostentoerekening

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. Haskoning Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van Haskoning Nederland B.V. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat. Dit document kan zijn opgesteld met behulp van kunstmatige intelligentie (AI); alle door AI gegenereerde inhoud is beoordeeld en gevalideerd door onze experts.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Reactie op zienswijze: Uurpiek en driejaarsgemiddelde (3.1)	1
3	Reactie op zienswijze: Nieuwe en groeiende netten (3.2)	1
4	Reactie op zienswijze: Temperatuurcategorieën (5)	2
4.1	Warmtenet als piek- en back-upvoorziening	2
4.2	Combinatie van LT- en HT-afnemers	2
4.3	Levering van bronwarmte op ZLT-niveau	2
5	Reactie op zienswijze: Zesde activiteit (7)	3
6	Reactie op zienswijze: Delta T benadering (8.1)	3

1 Inleiding

Tussen 22 mei en 26 juni 2026 heeft de ACM de conceptversie van de Regulatorische Accountingregels (RAR) voor aangewezen warmtebedrijven 2027 geconsulteerd bij marktpartijen. Naar aanleiding hiervan zijn diverse zienswijzen ingediend over de voorgestelde methodiek voor kostentoerekening.

De ACM heeft Haskoning gevraagd om voor een selectie van deze zienswijzen een technisch advies op te stellen. Per onderwerp is beoordeeld in hoeverre de aangedragen opmerkingen technisch en methodisch gegrond zijn en welke overwegingen kunnen worden meegenomen bij de verdere verwerking van de zienswijzen.

2 Reactie op zienswijze: Uurpiek en driejaarsgemiddelde (3.1)

Energie-Nederland stelt voor om voor de bepaling van de piekbelasting meerdere piekmomenten per jaar te hanteren in plaats van één jaarlijkse piek. Hoewel dit de representativiteit in theorie kan vergroten, leidt het tegelijkertijd tot een aanzienlijk complexere methodiek.

Wanneer uitsluitend de hoogste uurwaarden worden geselecteerd, bestaat een grote kans dat meerdere geselecteerde uren onderdeel zijn van hetzelfde winterse piekmoment. Om daadwerkelijk meerdere representatieve pieken te bepalen, zijn aanvullende regels nodig, bijvoorbeeld een minimale tijd tussen twee pieken of de eis dat de pieken op verschillende dagen plaatsvinden. Een praktisch uitvoerbare variant zou kunnen zijn om jaarlijks de hoogste pieken van drie afzonderlijke dagen te selecteren.

De vraag is echter of deze extra complexiteit voldoende meerwaarde biedt. De voorgestelde RAR maakt gebruik van een non-coincident peak (NCP)-methodiek, waarbij de piekbelasting afzonderlijk wordt bepaald voor iedere afnemersgroep. Hierdoor wordt de bijdrage van iedere afnemersgroep onafhankelijk vastgesteld en is de kans beperkt dat relevante piekbelasting buiten beschouwing blijft als gevolg van toevallige samenloop van verschillende gebruikers.

Haskoning verwacht daarom dat de nauwkeurigheidswinst van meerdere piekmomenten beperkt zal zijn, terwijl de uitvoerbaarheid en transparantie van de methodiek afnemen. Haskoning adviseert de systematiek daarom eenvoudig te houden en uit te blijven gaan van één jaarlijkse piek per afnemersgroep, gemiddeld over drie opeenvolgende jaren.

3 Reactie op zienswijze: Nieuwe en groeiende netten (3.2)

Haskoning herkent de zorg dat een driejaarsgemiddelde voor nieuwe en groeiende warmtenetten niet altijd representatief is.

Nieuwe warmtenetten kennen doorgaans een ingroefase van meerdere jaren, waarin zowel het aantal aansluitingen als de samenstelling van de afnemers sterk verandert. In de eerste jaren kan een net bijvoorbeeld uitsluitend uit woningen bestaan, terwijl utiliteit of grootverbruikers pas in een later stadium worden aangesloten. Hierdoor veranderen zowel het totale warmteverbruik als de piekbelasting aanzienlijk gedurende de eerste exploitatiejaren.

Wanneer tarieven rechtstreeks worden gebaseerd op historische pieken uit deze ontwikkelfase, kunnen aanzienlijke jaarlijkse schommelingen ontstaan. Dit vermindert de voorspelbaarheid van tarieven voor zowel warmtebedrijven als afnemers en sluit onvoldoende aan bij de langjarige investeringshorizon van warmtenetten.

Haskoning ondersteunt daarom het ontwikkelen van een specifieke methodiek voor nieuwe en groeiende warmtenetten. Daarbij zou niet uitsluitend moeten worden uitgegaan van historische meetgegevens, maar ook van de verwachte ontwikkeling van het warmtenet, waaronder:

- de groei van het aantal aansluitingen;
- de ontwikkeling van de afnemersmix;
- de verwachte toekomstige piekbelasting.

Een dergelijke benadering voorkomt dat incidentele ontwikkelingen in de eerste exploitatiejaren leiden tot disproportionele tariefschommelingen, terwijl de kostentoerekening wel blijft aansluiten bij de structurele ontwikkeling van het warmtenet.

4 Reactie op zienswijze: Temperatuurcategorieën (5)

In de consultatiereacties wordt terecht gewezen op de administratieve complexiteit van warmtesystemen waarin meerdere temperatuurniveaus voorkomen. In moderne warmtenetten kunnen hoge-, lage- en zeerlagetemperatuursystemen (ZLT), aangevuld met koudelevering, onderdeel zijn van één geïntegreerd energiesysteem. Vooral bij WKO-systemen komen verschillende productie-, distributie- en aflevertemperaturen naast elkaar voor.

Haskoning is van mening dat hierbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de temperatuur waarop warmte uiteindelijk aan de afnemer wordt geleverd en de verschillende temperatuurstappen die binnen het achterliggende energiesysteem plaatsvinden.

4.1 Warmtenet als piek- en back-upvoorziening

Een WKO-systeem kan in de winter gebruikmaken van een bestaand warmtenet voor piek- en back-upvermogen. Wanneer de eindgebruiker warmte ontvangt op een niveau dat geschikt is voor ruimteverwarming en warm tapwater, ligt het voor de hand de aansluiting te classificeren op basis van deze aflevertemperatuur.

De lagere temperaturen binnen de WKO-installatie en de temperatuurverhoging door warmtepompen maken in dat geval onderdeel uit van de bron- en productieconfiguratie. Deze interne temperatuurstappen hoeven daarom niet automatisch te leiden tot afzonderlijke temperatuurcategorieën voor de levering aan de eindgebruiker.

4.2 Combinatie van LT- en HT-afnemers

Binnen één warmtesysteem kunnen tegelijkertijd afnemers voorkomen die uitsluitend lagetemperatuurwarmte ontvangen en afnemers die warmte ontvangen op een niveau dat geschikt is voor zowel ruimteverwarming als warm tapwater.

Het naast elkaar bestaan van LT- en HT-afnemers is op zichzelf geen nieuw fenomeen. De administratieve uitdaging zit vooral in de verdeling van gezamenlijke kosten. Hiervoor is een transparante kostentoerekeningsmethodiek nodig die zoveel mogelijk aansluit bij de systeemonderdelen waarvan de verschillende afnemersgroepen daadwerkelijk gebruikmaken.

4.3 Levering van bronwarmte op ZLT-niveau

Een bijzondere situatie ontstaat wanneer aan afnemers bronwarmte op ZLT-niveau wordt geleverd, terwijl dezelfde WKO wordt geregenereerd met warmte uit een bestaand warmtenet.

Hoewel deze configuratie technisch mogelijk is, verwacht Haskoning dat deze situatie zich in de praktijk slechts beperkt zal voordoen. Voordat hiervoor een afzonderlijke regel of temperatuurcategorie wordt ontwikkeld, ligt het daarom voor de hand eerst vast te stellen of sprake is van een materieel en terugkerend systeemtype.

Haskoning adviseert als algemeen uitgangspunt om temperatuurcategorieën primair te baseren op het temperatuurniveau waarop warmte aan de eindgebruiker wordt geleverd. Temperatuurstappen binnen de

bron- en productie-installatie zouden niet automatisch moeten leiden tot aanvullende leveringscategorieën. Hiermee blijft de systematiek uitvoerbaar en wordt voorkomen dat technisch complexe, maar functioneel eenduidige warmtesystemen onnodig administratief worden opgesplitst.

5 Reactie op zienswijze: Zesde activiteit (7)

Ondersteunende functies, zoals HR, Finance, IT en algemeen management, zijn niet altijd rechtstreeks toe te rekenen aan één van de vijf activiteiten. Haskoning begrijpt daarom de wens om deze kosten afzonderlijk inzichtelijk te maken.

Het introduceren van een zesde activiteit brengt echter extra complexiteit met zich mee en vereist een aanvullende verdeelsleutel, wat kan leiden tot hogere administratieve lasten en nieuwe interpretatieverschillen.

Haskoning adviseert daarom ondersteunende kosten zoveel mogelijk rechtstreeks toe te rekenen aan de relevante activiteit. Alleen wanneer kan worden aangetoond dat de huidige verdeelsleutels structureel tot materiële afwijkingen leiden, zou een aanvullende verdeelsleutel moeten worden overwogen.

6 Reactie op zienswijze: Delta T benadering (8.1)

Haskoning onderschrijft de technische constatering dat een kostentoerekening uitsluitend op basis van geleverde gigajoules geen rekening houdt met verschillen in thermische efficiëntie tussen afnemers. Bij een lagere delta T is voor dezelfde hoeveelheid geleverde warmte een grotere volumestroom nodig, waardoor een groter deel van de hydraulische capaciteit van het warmtenet wordt benut. Dit kan leiden tot hogere pompcapaciteit, een hoger elektriciteitsverbruik en daarmee hogere systeemkosten.

De vraag is echter of deze aanvullende kosten binnen de huidige systematiek aan individuele afnemers kunnen en moeten worden toegerekend. Bij bestaande warmtenetten hebben afnemers vaak slechts beperkte invloed op de gerealiseerde delta T. Deze wordt niet alleen bepaald door het gebruiksgedrag, maar ook door de technische inrichting van de aansluiting en de binneninstallatie. Oudere afleversets beschikken bijvoorbeeld vaak niet over voorzieningen zoals drukverschilregelingen of retourtemperatuurbegrenzing, waardoor een optimale delta T niet altijd haalbaar is. Een lage delta T kan daarmee mede het gevolg zijn van ontwerpkeuzes uit het verleden en niet uitsluitend van het handelen van de afnemer.

Haskoning acht het daarom niet wenselijk om afnemers binnen bestaande warmtenetten op korte termijn via de kostentoerekening financieel te belasten voor een lage delta T. Dit zou kunnen leiden tot een onredelijke kostenverdeling, terwijl afnemers niet altijd beschikken over de technische mogelijkheden om hun prestaties te verbeteren.

Op langere termijn kan thermische efficiëntie wel een rol spelen binnen de tarief- of kostenverdelingsmethodiek, met name bij nieuwe warmtenetten. Hiervoor is het van belang dat afnemers daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op hun delta T, de aansluiting hiervoor technisch geschikt is en de prestaties betrouwbaar kunnen worden gemeten. Daarnaast ligt een systeem met zowel een beloning voor efficiënt gebruik als een prikkel voor inefficiënt gebruik meer voor de hand dan uitsluitend een financiële correctie voor een lage delta T.

Haskoning adviseert daarom om de huidige kostentoerekening op basis van geleverde gigajoules vooralsnog niet uit te breiden met een afzonderlijke delta T-correctie.