

Autoriteit Consument en Markt

Per email aan: tariefregulering-warmte@acm.nl

Zienswijze Kleine Collectieve Warmtebedrijven

Consultatie ontwerpbesluit redelijk rendement warmteleveranciers 2026-2028

Zaaknummer: ACM/24/193331

12 augustus 2025

Inleiding

Een aantal van de in Nederland actieve kleine collectieve warmtebedrijven (hierna: **KCW bedrijven**) maakt graag gebruik van de gelegenheid om gezamenlijk een zienswijze te geven op het Ontwerpbesluit redelijk rendement warmteleveranciers 2026-2028 (hierna: **Ontwerpbesluit**).

In het kort zien de KCW bedrijven dat het redelijk rendement zoals bepaald in het Ontwerpbesluit geen recht doet aan het systematische risico wat aandeelhouders van bedrijven met activiteiten op het gebied van kleine collectieve warmtesystemen (hierna: **KCW systemen**) lopen. Om dit te adresseren dient er een separaat redelijk rendement te worden bepaald voor KCW systemen.

Een apart redelijk rendement voor KCW systemen kan worden bepaald door de vergelijkingsgroep voor de *asset beta* aan te passen op het risicoprofiel van KCW systemen. Wij doen hiervoor een voorstel in deze zienswijze.

Waarom een separaat redelijk rendement voor KCW systemen?

Uiteraard bestaan er verschillen tussen warmteleveranciers. Idealiter zou voor elke warmteleverancier een eigen redelijk rendement worden bepaald op basis van het unieke risicoprofiel van de activiteiten van die leverancier. Wij begrijpen echter dat de uitvoeringslast hiervan te groot zou kunnen zijn voor de ACM, en dat er een risico ligt op willekeur wanneer de criteria voor aanpassingen van het algemene risicoprofiel onvoldoende te onderbouwen zijn met data.

Dat gezegd hebbende schiet de huidige aanpak om één rendement vast te stellen voor de hele sector tekort. Zoals hieronder uiteen wordt gezet, hebben KCW systemen:

- 1) Een uniek en duidelijk ander systematisch risicoprofiel dan grote collectieve (stadsverwarmings-) systemen
- 2) Zijn KCW systemen binnen de warmtesector van dusdanige omvang en importantie dat het niet maken van onderscheid kan leiden tot onwenselijke gevolgen voor het investeringsklimaat en de maatschappij

Ad. 1) Risicoprofiel van KCW activiteiten

De ACM kijkt voor het systematisch risico van warmteleveranciers naar een vergelijkingsgroep, op basis waarvan een *asset beta* wordt bepaald. Het Brattle rapport¹ waarop de ACM haar keuze voor de vergelijkingsgroep baseert analyseert de activiteiten van warmteleveranciers als volgt:

“Heating companies are vertically integrated companies, responsible for the production,

¹ “Beta and ERP for the Heating Companies in the Netherlands”, Brattle, mei 2025

transport and delivery of heat to consumers. Heat is obtained from several sources - often a generation plant burning fossil fuels - and is transported as steam or hot water through a system of pipes. Steam and hot water are first delivered to a substation, before being delivered to end-consumers through the distribution heating network. Because demand fluctuates considerably over time, back-up boilers are also used at the substation to ensure stability of supply. Finally, in order to transfer heat from the heat network to their indoor system, consumers must rent a heat exchanger. The delivery of heat thus requires four main components: (i) a source of heat, (ii) a system of pipes, (iii) a substation with back up boilers, and (iv) heat exchangers.” (Brattle 2025, randnummer 37)

KCW systemen onderscheiden zich hiervan doordat het zogenaamde ‘kop-staart’ systemen zijn zonder uitgebreid transport- of distributienet. Het zijn project- of gebouw-gebonden installaties die niet op te schalen zijn zonder dat de levering aan afnemers in gevaar komt. Een ‘netwerk’ zoals bij stadsverwarming is er niet of ten hoogste zeer beperkt. Het leidingwerk en de systemen zelf zijn doorgaans fysiek gebonden aan de gebouwen die erdoor verwarmd worden. Items (ii) en (iii) uit de opsomming van Brattle (‘a system of pipes’ en ‘a substation with backup boilers’) zijn dan ook nauwelijks van toepassing op KCW systemen wanneer er vergeleken wordt met stadsverwarmingsnetten. Een van de gevolgen hiervan is zeer beperkte flexibiliteit bij KCW systemen wanneer bijvoorbeeld bronnen uitvallen. En het betekent dat het grootste deel van de activa bestaat uit de energie-opwek-installatie en bron, niet uit leidingwerk, onderstations of backup boilers. Hierdoor zijn KCW bedrijven in de eerste plaats energieproducenten en leveranciers, géén netwerkbedrijven met uitgebreide infrastructuur.

Tegelijkertijd hebben KCW systemen te maken met een aantal andere soorten risico’s die niet adequaat door de huidige vergelijkingsgroep worden ondervangen. Dit zijn risico’s gerelateerd aan:

1. de vastgoedmarkt en vastgoedontwikkeling, zoals het risico op leegstand en risico’s gerelateerd aan vertragingen in bouw of vergunningverlening;
2. duurzame energie - het risico van het investeren in een niet-volwassen technologie; dit komt terug bij KCW systemen doordat er nog steeds een leercurve is omtrent het optimaal gebruik alsmede een keten van toeleveranciers voor KCW systemen waar ruimte is voor verdere standaardisatie en opschaling

Deze twee risicofactoren zijn overigens ook in zekere mate van toepassing op stadsverwarmingssystemen. Dit neemt niet weg dat deze risico’s nu onvoldoende gerepresenteerd zijn in de bestaande vergelijkingsgroep, in het bijzonder gezien het hierboven beschreven belang van deze risico’s voor KCW systemen.

Ad. 2) Relevantie van KCW binnen de warmtesector

Naar schatting zijn er op dit moment zo’n ² woningequivalenten (“WEQ”) aangesloten op KCW-systemen in Nederland. Dat is zo’n ³ van de markt voor collectieve verwarming. Hier komen elk jaar zo’n ⁴ WEQ bij, doordat KCW bedrijven op hoog tempo investeren in nieuwe projecten. Deze investeringen vinden plaats zonder grootschalige subsidie vanuit de overheid. Mits er sprake is van een voldoende gunstig regulerings- en investeringsklimaat, is de verwachting dat dit tempo alleen maar toe zal nemen.

² Vertrouwelijk

³ Vertrouwelijk

⁴ Vertrouwelijk

Praktische uitvoering: Aanpassing *asset beta* voor netten <1500 aansluitingen

Om het risicoprofiel van KCW activiteiten op een praktische en uitvoerbare manier terug te laten komen in het redelijk rendement, is ons voorstel om een separaat redelijk rendement te hanteren voor kleine netten met minder dan 1.500 aansluitingen.

1.500 aansluitingen

Vanuit de wetgever wordt voor de Wet collectieve warmte de grens van 1.500 aansluitingen gehanteerd om kleine collectieve systemen te onderscheiden van grote collectieve systemen. Deze grens wordt momenteel ook al door de ACM gebruikt ten behoeve van bijvoorbeeld de rendementsmonitor 2024, waarbij apart data wordt uitgevraagd voor 'kleine netten'. Ons voorstel is dus om een separaat redelijk rendement vast te stellen voor systemen met minder dan 1.500 aansluitingen. De uitvoering hiervan vereist minimale aanpassingen aan de rendementsmonitor door de ACM.

Asset beta

Om tot een separaat redelijk rendement voor KCW systemen te komen is aanpassing van de *asset beta* noodzakelijk om tot een accurate reflectie te komen van het systematische risico van KCW systemen. Zoals aangegeven hebben KCW bedrijven geen warmtenet zoals dit door Brattle wordt omschreven en ligt de nadruk van het risicoprofiel sterk bij de energieopwek en -levering. Daarmee zijn bedrijven die in de eerste plaats actief zijn in het beheer van energie- of water-netwerken slecht vergelijkbaar met KCW systemen.

Wij verzoeken daarom de ACM om de volgende (groepen van) bedrijven te verwijderen uit de vergelijkingsgroep voor het berekenen van een KCW-specifieke *asset beta*:

- De gehele groep 'Energienetbeheerders'
- Ascopiave (gasnetbeheerder)
- Athens Water Supply & Sewage (water- en rioolnetbeheerder)
- Holding Co AD MIE (elektriciteitsnetbeheer)
- Iren SpA (energie en water netbeheer)
- Italgas (gasnetbeheer)
- Pennon Group (water netbeheer)
- Severn Trent (water netbeheer)
- Thessaloniki Water and Sewerage (water- en rioolnetbeheerder)
- United Utilities (water netbeheer)

Deze bedrijven halen een ruime meerderheid van hun EBIT uit netbeheer activiteiten, en zijn daarmee dus slecht vergelijkbaar met KCW systemen.

Voorts reflecteert de huidige vergelijkingsgroep in onvoldoende mate de risico's gerelateerd aan de vastgoedmarkt en vastgoedontwikkeling alsmede de risico's van investeringen in niet-volvassen duurzame technologie. Daarvoor roepen wij de ACM op om de vergelijkingsgroep uit te breiden met bedrijven die specifiek met deze risico's te maken hebben.

Conclusie

Wij verzoeken de ACM om een separaat redelijk rendement te berekenen voor KCW systemen, waarbij de vergelijkingsgroep voor de *asset beta* aangepast wordt door bedrijven met netbeheer activiteiten te verwijderen en bedrijven toe te voegen die actief zijn in vastgoedontwikkeling en niet-volvassen duurzame technologie.