



Griffie commissie Economische Zaken en Klimaat  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 's-Gravenhage

Den Haag, 29 maart 2022

Aantal bijlagen :  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk : ACM/UIT/572832  
Contactpersoon :  
Onderwerp : ACM/21/167542 Aanvullende informatie n.a.v. technische briefing TK 9 februari 2022

Op 9 februari 2022 heeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) in een technische briefing toelichting gegeven over de ontwikkelingen op de retailmarkt voor energie. Dit overleg ging primair over de gevolgen van de stijgende energieprijzen die tot financiële problemen hebben geleid bij een aantal energieleveranciers en de gevolgen voor de consument. In dit overleg hebben leden van uw Kamer tevens vragen gesteld over de tariefontwikkelingen bij warmte en de gevolgen voor het rendement van warmteleveranciers. Verder hebben zij gevraagd op welke wijze de consument beschermd wordt door de huidige Warmtewet en zijn vragen gesteld over het toezicht van de ACM.

Middels deze brief beantwoordt de ACM de vragen van de Kamerleden. De specifieke vragen van uw Kamerleden, evenals de toelichting van de ACM hierop zijn opgenomen in bijlage I. Uiteraard is de ACM bereid om nadere toelichting te verschaffen indien gewenst.

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

## Bijlage I

1. Op 9 februari 2022 heeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) aan de Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat toelichting gegeven over de ontwikkelingen op de retailmarkt voor energie, faillissementen van leveranciers en de gevolgen daarvan voor de consument. Er zijn ook vragen gesteld over de stijgende warmtetarieven. Deze tarieven zijn gekoppeld aan de gasprijzen (niet-meer-dan-anders-principe (NMDA) of gasreferentie). In dit licht zijn, kortgezegd, de volgende vragen gesteld:
  - i. De ACM heeft aangekondigd iets te willen doen aan mogelijke stijgingen van rendementen vanwege stijgingen van de warmtetarieven. Wat gaat de ACM doen en wanneer is bekend of warmteleveranciers een meer dan gemiddeld rendement hebben behaald?
  - ii. Wanneer heeft de ACM uitkomsten beschikbaar?
  - iii. Hoe zouden de maximum warmtetarieven eruit zien als de koppeling met de gasprijs zou worden losgelaten (bijv. met spoedwetgeving)?
  - iv. Is er voor warmteconsumenten extra bescherming vanwege het natuurlijke monopolie (vaak in commerciële handen) van leveranciers?
  - v. Wat merkt de consument (en de leverancier ervan) dat de ACM toezicht uitoefent om de consument te beschermen tegen mogelijk wangedrag van natuurlijk monopolisten?
2. Om antwoord op de vragen te geven geeft de ACM eerst kort een uitleg over de warmtetarieven en hoe de consument via de Warmtewet is beschermd. Daarna komt de rendementsontwikkeling bij leveranciers aan de orde en gaat de ACM in op de acties die de ACM dit jaar wil uitvoeren. Tot slot maakt de ACM een aantal opmerkingen over tarieven op basis van werkelijke kosten.

### Bescherming van consumenten tegen monopolisten o.g.v. de Warmtewet

3. De Warmtewet heeft als doel consumenten (en kleine bedrijven) te beschermen tegen de monopoliepositie van warmteleveranciers. Dit geldt voor de huidige Warmtewet die in 2014 in werking is getreden en de nieuwe Wet Collectieve Warmtevoorzieningen (hierna: WCW), die nog in voorbereiding is en nog niet besproken is in uw Kamer. Onderdeel van de WCW is dat de wijze van tariefregulering anders zal zijn dan in de huidige wet. De tarieven zullen op den duur worden gebaseerd op werkelijke efficiënte kosten van warmteleveranciers. Dat betekent dat de ACM de tarieven zodanig vaststelt dat warmteleveranciers in staat zullen zijn hun kosten terug te verdienen en dat er in de regulering een efficiëntieprikkel zal zijn waardoor warmteleveranciers gestimuleerd worden de kosten laag te houden. De gasreferentie komt dan te vervallen. De ACM heeft al eerder opgeroepen over te gaan naar een nieuwe vorm van tariefregulering gebaseerd op werkelijke efficiënte kosten.<sup>1</sup>
4. Met de huidige Warmtewet en straks de WCW staan de warmteleveranciers onder toezicht van de ACM. De ACM kan handhavend optreden bij niet-naleving van bepalingen in de Warmtewet en straks de WCW. Een onderdeel van die bescherming van consumenten is het maximum tarief dat de ACM vaststelt. Een consument hoeft nooit meer dan dit tarief te betalen. De maximumtarieven zijn in de huidige Warmtewet gebaseerd op het NMDA principe, de gasreferentie. Dat betekent dat een

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de uitkomsten van de rondetafelgesprek met leden van de Tweede Kamer in 2015: [ACM wil onderzoek naar de warmtewet | ACM.nl](#).

gemiddelde consument van warmte niet meer betaalt dan een gemiddelde consument van gas. Ook na de evaluatie van de Warmtewet in 2017 is aan dit principe niets veranderd. De achterliggende reden hiervoor was dat gas nog steeds de dominante energievoorziening in Nederland was, *'waardoor het uitgangspunt dat gebonden afnemers van collectieve warmte niet meer (willen) betalen dan gasgebruikers'*, relevant bleef.<sup>2</sup> De huidige Warmtewet biedt naast tariefregulering op meer vlakken bescherming. In de Leidraad *'Warmtelevering – verplichtingen warmteleverancier'*<sup>3</sup> geeft de ACM een overzicht van de bescherming die de Warmtewet op verschillende vlakken biedt.

5. De ACM ziet dat er op dit moment bij veel bewoners onbegrip en frustraties leven over de gasreferentie en de hierdoor gestegen warmtetarieven. De ACM krijgt ook veel vragen over de tariefontwikkelingen bij warmte van onder andere consumenten en gemeenten. De ACM heeft in december aangekondigd naar de stijgende tarieven te kijken en warmteleveranciers opgeroepen de tarieven niet meer dan nodig te laten stijgen. Wel is het zo dat een aanzienlijk deel van de leveranciers gas of elektriciteit inkopen om warmte te produceren en leiden hogere gasprijzen daardoor vaak tot hogere kosten voor warmteleveranciers. Ook warmteleveranciers die duurzame technieken gebruiken voor het verwarmen van het water, worden geconfronteerd met hogere kosten, bijvoorbeeld omdat subsidies lager uitvallen.
6. De ACM is voorstander van een nieuwe vorm van tariefregulering waarbij de warmtetarieven op termijn worden gebaseerd op werkelijke efficiënte kosten van warmteleveranciers. Hiervoor is een wijziging van de wet nodig. Met de huidige Warmtewet kan de ACM alleen maximum tarieven vaststellen op basis van de gasreferentie. Zo lang de wet niet is gewijzigd heeft de ACM met de huidige Warmtewet wel een aantal bevoegdheden die in de volgende paragraaf zijn toegelicht.

#### Rendementen en NMDA-tarief

7. De wetgever heeft in de Warmtewet een duidelijke keuze gemaakt voor de gasreferentie. Het wetsvoorstel is een initiatief geweest vanuit de Kamer, waarbij in die tijd de gasreferentie de meest gewenste vorm van tariefregulering leek om de consument te beschermen, zoals beschreven in paragraaf 4. Dit kan in sommige gevallen betekenen dat het rendement voor een warmteleverancier stijgt (als de onderliggende kosten laag zijn in verhouding tot de warmtetarieven) of daalt (als de onderliggende kosten hoog zijn in verhouding tot de warmtetarieven).<sup>4</sup> Erkend is dat de beoogde groei van warmtenetten niet van de grond komt als het risico op onvoldoende rendementen te hoog is.<sup>5</sup> Investerings in (duurzame) warmteprojecten zijn immers nodig om de klimaatdoelstellingen te bereiken.
8. Om zicht te blijven houden op de ontwikkelingen van de rendementen in de sector is in de Warmtewet gekozen om tweejaarlijks de zogenoemde rendementsmonitor uit te voeren. De ACM moet bijhouden wat de rendementen in de warmtesector zijn. De laatste rendementsmonitor is verschenen in 2021. De uitkomsten van de laatste rendementsmonitor lieten zien dat de rendementen sectorbreed zijn gedaald over de jaren 2019 en 2020, ten opzichte van eerdere jaren en dat warmteleveranciers relatief meer investeringen hebben gepleegd.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2016 – 2017, 34 723, nr. 3, p. 9 – 12.

<sup>3</sup> Bron: [ACM 'Leidraad verplichtingen voor een leverancier van warmte'](#)

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2016 – 2017, 34 723, nr. 3, p. 9 – 12.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2016 – 2017, 34 723, nr. 3, p. 9 – 12.

9. Hoewel de volgende rendementsmonitor oorspronkelijk pas in 2023 zou worden uitgevoerd, heeft de ACM naar aanleiding van de huidige ontwikkelingen ervoor gekozen om dit jaar al te kijken naar de effecten van de gestegen warmtetarieven op de rendementen.
10. In aanvulling op het monitoren van de rendementen, heeft de ACM sinds 8 oktober 2021 de bevoegdheid om onderzoek te doen naar de rendementen van individuele warmteleveranciers. Dit staat bekend als de rendementstoets. Met dit instrument kan de ACM in nog meer detail het behaalde rendement van een individuele leverancier onderzoeken en vervolgens vaststellen of dit rendement het door de ACM vast te stellen redelijk rendement overschrijdt. Indien nodig, kan de ACM vervolgens voor een specifieke leverancier bepalen dat voor deze leverancier een gecorrigeerd tarief geldt.
11. Om het instrument in te kunnen zetten moet de ACM een aantal stappen nemen. De ACM werkt bijvoorbeeld momenteel in beleidsregels uit hoe zij de rendementen van warmteleveranciers gaat bepalen en werkt aan de vaststelling van het redelijk rendement voor de sector, evenals de voorwaarden waaronder en de wijze waarop het meer dan redelijk behaald rendement verdisconteerd wordt in toekomstige tarieven. Tevens zal de ACM eenduidige boekhoudkundige regels vaststellen om de rendementen van warmteleveranciers beter met elkaar te kunnen vergelijken. De ACM is momenteel bezig met een eerste consultatie van deze regels en verwacht deze eind 2022 te publiceren.

#### Aanvullend onderzoek naar onderliggende kosten

12. In aanvulling op bovenstaande is de ACM begin 2022 een onderzoek gestart naar de onderliggende kosten van de leveranciers in het licht van de aanzienlijke verhogingen van de warmtetarieven in 2022. De ACM wilt beter inzichtelijk krijgen hoe de warmtetarieven van warmteleveranciers zich verhouden tot kosten die zij maken. Dit onderzoek volgt op de oproep van de ACM aan warmteleveranciers om terughoudend te zijn met het verhogen van hun tarieven en de stijging van het maximumtarief niet te gebruiken om onnodig meer rendementen te behalen.<sup>6</sup> Het eerste beeld uit dit onderzoek<sup>7</sup> is dat vrijwel alle warmteleveranciers gehoor hebben gegeven aan de oproep van de ACM en in ieder geval met hun variabel leveringstarief met gemiddeld 18% onder het maximum van de ACM blijven. Daarnaast constateert de ACM dat leveranciers over het algemeen energie voor de warmtelevering duurder moeten inkopen. Aan het eind van het jaar zal de ACM, nadat ook het onderzoek naar rendementen van warmteleveranciers heeft plaatsgevonden, beslissen of vervolgactie bijvoorbeeld in de vorm van een rendementstoets nodig is. De ACM zal tevens de bevindingen tegen die tijd publiceren.

#### Aanpassing wijze van tariefregulering

13. Een wijze van tariefregulering op basis van werkelijke efficiënte kosten zal naar verwachting voor consumenten rechtvaardiger voelen. Daarnaast zijn warmteleveranciers met deze vorm van tariefregulering beter in staat om hun werkelijke kosten terug te verdienen en bestaat er een efficiëntieprikkel. Zoals bij u bekend, is dit ook voorgesteld in een eerste concept van de WCW die momenteel in voorbereiding is.

<sup>6</sup> ACM website: [ACM waarschuwt warmteleveranciers tarieven niet onnodig te verhogen | ACM.nl](#)

<sup>7</sup> De ACM heeft hierover een bericht op haar website geplaatst: [www.acm.nl](http://www.acm.nl).

14. Om eventuele tariefschokken bij consumenten te voorkomen en om de ACM voldoende voorbereidingstijd te bieden, zou op basis van dit concept wetsvoorstel niet in één keer volledig van de gasreferentie af worden gestapt, maar gefaseerd en in enkele jaren. Zo zal in fase 1 de gasreferentie nog de basis vormen bij het bepalen van de tarieven. Daarbij zullen kosten voor collectieve warmte ook worden meegenomen in de berekeningen op een nog nader uit te werken manier. Bij de opzet van de tariefregulering zijn daarnaast nog keuzes nodig, zoals in hoeverre de ACM de tarieven moet differentiëren per warmteleverancier, per warmtenet of per type warmtesysteem of -bron. Immers, de werkelijke kosten van warmte per huishouden kunnen verschillen naar gelang de bron, aantal aansluitingen en gekozen techniek. Het is daarmee niet vanzelfsprekend dat het loslaten van de gasreferentie per definitie in alle gevallen zal leiden tot lagere tarieven voor alle consumenten.
15. Indien de huidige tariefregulering voor warmteverbruikers wordt aangepast, dan gelden er geen maximumtarieven meer op basis van de gasreferentie, maar dan worden warmtetarieven uiteindelijk berekend op basis van de werkelijke efficiënte kosten van warmteleveranciers. Hierbij geldt wel dat warmteleveranciers een redelijk rendement moeten kunnen behalen. Dit redelijk rendement wordt door de ACM vastgesteld.
16. Voor het opzetten van een dergelijke wijze van tariefregulering heeft de ACM voldoende voorbereidingstijd nodig. Hierbij geldt grosso modo dat de ACM na parlementaire goedkeuring van wetgeving waarin nieuwe tariefregulering is vastgelegd, minimaal 6 maanden de tijd nodig heeft, afhankelijk van de uitgangspunten die de wetgever bepaalt. De ACM zal namelijk onder andere een methode moeten ontwikkelen voor kostengebaseerde tarieven. Tevens zal de ACM gegevens van warmteleveranciers moeten verzamelen, waar de tariefregulering op gebaseerd kan worden en een redelijk rendement moeten vaststellen. De eerste stappen hiervoor zijn al in gang gezet met de uitwerking van de rendementstoets (zie paragraaf Rendementen en NMDA-tarief).