

Op 29 augustus 2022 heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) het ontwerpbesluit WACC warmteleveranciers opengesteld voor consultatie. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om hierop te reageren. Wij vinden de ontwikkelingen van de boekhoudkundige regels en de toets van de ACM op het gerealiseerde rendement van warmtebedrijven essentieel voor de ontwikkeling van warmtenetten. Deze transparantie is nodig en biedt zekerheid aan eindgebruikers dat ze niet meer betalen voor hun collectieve warmtevoorziening dan nodig.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeenten de regierol in de energietransitie in de gebouwde omgeving hebben. Collectieve warmtenetten moeten een belangrijke bijdrage leveren aan de CO₂-reductiedoelstellingen in de gebouwde omgeving. Daarbij willen wij ook de publieke belangen borgen: energierechtvaardigheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. De mate van betaalbaarheid wordt onder andere beïnvloed door het redelijk rendement voor warmteleveranciers.

In deze zienswijze gaan wij in op het risicoprofiel van de huidige warmtebedrijven. Ook reageren wij op de specifieke onderwerpen die de ACM voorlegt, zoals het asymmetrisch reguleringsrisico van de warmtebedrijven.

Het risicoprofiel van warmtebedrijven

Het benodigde rendement van warmtebedrijven wordt bepaald door de risico's die warmtebedrijven lopen. Dit rendement wordt uitgedrukt in de gemiddelde vermogenskostenvoet, Weighted Average Cost of Capital (WACC). Brattle heeft in opdracht van de ACM de parameters van de WACC berekend. Wij vinden de vergelijkingsgroepen die door Brattle zijn gebruikt geen goede basis voor het bepalen van het risicoprofiel en de bijbehorende marktrisicopremie voor de warmtebedrijven in Nederland. Wij vinden dat een vergelijking met warmtebedrijven uit Europa een betere indicatie geeft voor het bepalen van het risicoprofiel van warmtebedrijven. Hier is veel informatie over beschikbaar. Door gebruik te maken van de vergelijkingsgroepen in het Brattle onderzoek worden de kenmerken van de Nederlands warmtemarkt ook niet meegenomen. Deze zijn ook van invloed op het risicoprofiel van warmtebedrijven:

- Bij de vergelijkingsgroepen die worden gebruikt vaak geen sprake van een monopoliepositie zoals bij warmtenetten. Ondanks het private karakter van de Nederlandse warmtemarkt, kenmerkt deze zich door een natuurlijk monopolie: een afnemer van warmte heeft geen keuze. Een klant op een warmtenet heeft vrijwel geen mogelijkheden om over te stappen op een ander alternatief zonder veel kosten te maken. Van concurrentie om het net is vrijwel geen sprake. Dat is heel anders dan bij elektriciteits- of telecombedrijven waarmee in het Brattle rapport wordt vergeleken. Dit heeft groot effect op de WACC. Zo zien we in de praktijk dat bij onvoorziene situaties de kosten vaak niet bij het warmtebedrijf terecht komen, maar bij de eindgebruikers of de overheid. Dit zien we nu bij de afspraken over het prijsplafond van de energietarieven. Wij stellen daarom voor dat de ACM onderzoekt wat het rendement is bij warmtebedrijven in andere Europese landen en dit als basis neemt voor het bepalen van de WACC voor warmtebedrijven.
- Bij warmteprojecten in Nederland is er vrijwel altijd subsidie nodig om het project van de grond te krijgen, zoals SDE++, landelijke subsidies zoals ISDE, SAH, SEEH en garanties of aanvullende subsidies vanuit gemeenten. Met subsidies en garantie worden veel risico's weggenomen. Dit is bij de berekening van de WACC niet meegenomen.
- Warmtebedrijven lopen een beperkt prijsrisico doordat de inkoop van warmte en de SDE++ subsidies vaak gekoppeld zijn aan gas, net als de verkooptarieven zijn gekoppeld aan gas. Ook kunnen warmtebedrijven boven op de gereguleerde aansluitbijdrage een kostendekkingsbijdrage

in rekening brengen. Daarmee wordt de business case rond gerekend tot het gewenste rendement. De kostendekkingsbijdrage van warmtebedrijven is ongereguleerd.

- De huidige warmtebedrijven in Nederland lopen vrij weinig risico's doordat ze geen verplichting hebben om in warmte te investeren. Bij de berekening van de WACC wordt hier geen rekening mee gehouden. In de praktijk investeren ze alleen in projecten waar een heel groot deel van de opbrengsten al zeker is gesteld:
 - a. Bij de nieuwbouwprojecten wordt er een concessie uitgegeven. Binnen de concessie is de ontwikkelaar verplicht om de woningen op het warmtenet aan te sluiten. Soms worden bij nieuwbouwprojecten gebouweigenaren verplicht om een lange periode aangesloten te blijven op het warmtenet. Een warmtebedrijf loopt daarmee weinig risico om de investering terug te verdienen.
 - b. Bij bestaande bouw kun je twee soorten projecten onderscheiden: projecten met groot vastgoedeigenaren, zoals woningcorporaties of grote VvE's, en projecten met een mix aan eigenaren. Bij de projecten met groot vastgoedeigenaren of VvE's wordt er alleen geïnvesteerd in het project als de grootvastgoedeigenaar of een VvE een contract aangaat voor de periode van de business case, vaak 30 jaar.
Bij de projecten met een mix aan eigenaren worden de risico's, zoals het volloopriscio bij de overheid gelegd. Zonder subsidie en garantie op het volloopriscio en zekere afname van grote vastgoedeigenaren gaat het project niet door of wordt het risico doorberekend in een hoge projectbijdrage (in de ongereguleerde kostendekkingsbijdrage). De tekorten in de business case worden dus dichtgelopen door de consumenten via langjarige afnamecontracten (bij grootverbruikers) en subsidies vanuit overheden. Ook in deze projecten lopen de warmtebedrijven weinig risico's.
- De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie treedt naar verwachting per 1 januari 2024 in werking. Daarmee krijgen gemeenten de mogelijkheid om voor wijken een voorkeursalternatief aan te wijzen en een einddatum voor aardgas. Deze bevoegdheid zorgt voor een lager risico bij warmtebedrijven, doordat gebouweigenaren verplicht worden om een alternatief voor aardgas te kiezen. Wij verzoeken de ACM om dit mee te nemen in het bepalen van de WACC voor 2024.

Wij stellen daarom voor om de WACC voor warmtebedrijven te bepalen op data van warmtebedrijven uit andere Europese landen en de lokale kenmerken van de Nederlandse warmtemarkt daarbij mee te nemen.

Asymmetrisch reguleringsrisico

Volgens Energie-Nederland en een aantal warmteleveranciers is er sprake van een asymmetrisch reguleringsrisico. De warmtebedrijven bevinden zich in deze fase van de energietransitie in een investeringsfase. Dit zorgt voor negatieve rendementen bij veel projecten van warmtebedrijven door hoge investeringen aan het begin van het project. En in een latere fase zorgt dit voor hoge om de negatieve rendementen aan het begin van het project te compenseren. Een toets van het rendement op de afgelopen vijf jaar kan daardoor een vertekend beeld geven van het gerealiseerde rendement. Het risico dat warmtebedrijven worden gekort op de overwinsten die nodig zijn om het gemiddelde rendement te halen, schatten wij niet hoog in. Het rendement van warmtebedrijven zal de komende jaren juist relatief laag zijn omdat er veel nieuwe netten worden ontwikkeld. Daarnaast wordt er op bedrijfsniveau gekeken en hebben de warmtebedrijven een gebalanceerde portefeuille van jonge en volwassen projecten. Hierdoor zal een toets op het gemiddelde rendement van de afgelopen vijf jaar voldoende in balans zijn.

Als de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) in werking treedt met een kostengebaseerde tariefregulering bestaat dit risico ook niet meer.

Energie-Nederland stelt op basis van een PWC-onderzoek een opslag op de WACC en een bandbreedte voor. Wij zijn hier geen voorstander van, omdat het risicoprofiel van de warmtebedrijven niet wijzigt. Daarmee is er geen onderbouwing voor een opslag op de WACC. De door PWC geformuleerde kwantitatieve waardering van de opslag is opvallend hoog. Daarnaast missen we in het PWC-onderzoek een kwantitatieve onderbouwing voor de opslag en de bandbreedte.

De stijgende rente

Wij adviseren de ACM om bij warmtenetten niet af te wijken van de methode om de kostenvoet vreemd vermogen te bepalen zoals bij andere tariefregulering wordt gebruikt.

Doorkijk na 2024

In de toekomst komt er met de inwerkingtreding van de Wet collectieve warmtevoorziening een ander vorm van regulering en marktordening in Nederland. Wanneer de Wcw inwerking treedt, gaan we over op een kostengebaseerde tariefregulering met redelijk rendement. In dat geval verandert het risicoprofiel van warmtebedrijven ingrijpend en wordt het risico van warmtebedrijven zeer beperkt. Wanneer de kosten hoger uitvallen dan verwacht, kunnen de kosten worden doorberekend aan de consument. De risico's van de netten die nu in de grond liggen, en de exploitatie daarvan, zijn niet anders. Wij verzoeken de ACM om – zodra het wetsvoorstel Wcw is aangenomen om opnieuw naar de WACC voor warmtebedrijven te kijken.

Tot slot, de toets en handhaving op de gerealiseerde WACC is van belang voor eindgebruikers van collectieve warmtesystemen om er zeker van te zijn dat zij niet meer betalen voor hun warmte dan nodig. Wij willen daarom er nog op wijzen dat er alleen op de WACC kan worden getoetst en gehandhaafd als er gedetailleerde boekhoudkundige regels worden toegepast. De eerder gepubliceerde boekhoudkundige regels vinden wij onvoldoende om warmtebedrijven te toetsen op hun gerealiseerde WACC. Wij verzoeken daarom de ACM om de boekhoudkundige regels in meer detail uit te werken, zodat de toets op de WACC effectief kan worden uitgevoerd.