



ACM-notitie Marktmodellen warmte en rol netwerkbedrijven

Managementsamenvatting

Het Klimaatakkoord kent een stevige ambitie voor het uitbreiden van het aantal warmtenetten. Om deze mogelijk te maken werkt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan een nieuwe warmtewet. Deze wet moet de basis leggen voor de groei van de warmtemarkt de komende jaren. In de discussies over die nieuwe warmtewet speelt de gewenste ordening van de warmtemarkt een belangrijke rol.¹ Met deze notitie wil de ACM een bijdrage leveren aan de gedachtewisseling over de ordening van de warmtemarkt.

Op de warmtemarkt zijn de publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid relevant. De warmtemarkt kenmerkt zich door verschillende vormen van marktperfecties. Zo is er sprake van een monopolie: verbruikers van warmte kunnen niet overstappen naar een ander warmtebedrijf zonder te verhuizen en hebben slechts beperkte mogelijkheden om voor een andere vorm van warmtevoorziening te kiezen. Daarnaast is het, als gevolg van informatieasymmetrie, voor verbruikers lastig na te gaan of de hoeveelheid en de kwaliteit van de warmte waarvoor zij betalen daadwerkelijk overeenkomt met de warmte die zij geleverd krijgen en de prijs die zij daarvoor betalen. Verder zijn aanvullende prikkels en goed verankerde duurzaamheidsnormen nodig om de duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Om deze vormen van marktfalen weg te nemen is overheidsinterventie noodzakelijk. Deze overheidsinterventie kan zich in de vorm van wet- en regelgeving richten op de ordening van de markt en op het gedrag van ondernemingen. De bepalingen zijn op dit moment vastgelegd in de Warmtewet die zich richt tot de leverancier die integraal verantwoordelijk is voor de hele keten en door de ACM wordt aangesproken op naleving van de wettelijke taken. Voor nieuwe wetgeving zijn nieuwe keuzes nodig. Een keuze voor een specifiek type marktordening zal daarbij in sterke mate ook de keuze van de bijbehorende gedragsmaatregelen bepalen.

Drie mogelijke marktmodellen

In het licht van de maatschappelijke discussie over de voorgenomen herziening van de huidige Warmtewet presenteert de ACM in deze notitie drie gestileerde modellen voor de inrichting van de warmtemarkt, en beschrijft zij deze vanuit een aantal invalshoeken. De ACM spreekt daarbij geen voorkeur uit voor één van de modellen. Waar relevant gaat de ACM ook in op de aard van de partijen die actief zijn op de warmtemarkt. Daarbij maakt zij waar dat zinvol is onderscheid tussen private bedrijven en bedrijven die in publieke handen zijn. In deze laatste categorie maakt de ACM onderscheid tussen publieke bedrijven die zich in hoofdzaak op de warmtevoorziening toelagen en in handen van lokale en/of provinciale overheden zijn, en netwerkbedrijven. Deze laatste kenmerken zich door de aanwezigheid van een netbeheerder elektriciteit en/of gas binnen hun groep.

Model 1: verticaal geïntegreerd warmtebedrijf,

Dit model gaat uit van één geïntegreerd warmtebedrijf dat het warmtenet in eigendom heeft, warmte produceert (of inkoopt) en de warmte levert. Kenmerk van dit model, dat tot nu toe het meest voorkomt in Nederland, is dat er geen concurrentie op de markt mogelijk is. Concurrentie draagt bij aan het publieke belang betaalbaarheid. De betaalbaarheid voor de consument moet in dit model worden geborgd door middel van tariefregulering. Er is wel beperkte concurrentie om de markt mogelijk bij de eerste selectie van een warmtebedrijf en door na afloop van de vastgestelde periode via een transparante en non-discriminatoire procedure opnieuw een warmtebedrijf te

¹ Zie bijvoorbeeld de kamerbrief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020, Vergaderjaar 2020-2021, 30 196, Nr. 743.



selecteren. Voorwaarde daarbij is dat er een objectieve en voorspelbare waardebeoordeling is als de periode van herselectie korter is dan de afschrijvingstermijn van het warmtenet en van de andere assets. Een aandachtspunt bij een periodieke herselectie is dat er voldoende prikkels voor investeringen en onderhoud blijven bestaan. Omdat in dit model sprake is van een verticaal geïntegreerde monopolist zijn regulering en toezicht nodig ter borging van de publieke belangen betaalbaarheid en leveringszekerheid. Omdat het warmtebedrijf de gehele warmteketen bestrijkt is er niet of nauwelijks een noodzaak om met andere partijen in de warmteketen af te stemmen. Dat beperkt de kosten van coördinatie binnen de keten. Het toezicht door de ACM kan zich daarnaast richten op één partij, wat bij kan dragen aan de effectiviteit van het toezicht. Bij publieke en private warmtebedrijven dient op dezelfde aspecten en normen toezicht te worden gehouden. Wel kan het toezicht bij warmtebedrijven in private handen intensiever en complexer zijn omdat het belang van een private aandeelhouder meer op gespannen voet kan staan met de publieke belangen. Met model 1 is al de nodige ervaring opgedaan. Er is in dit model ruimte voor private en publieke bedrijven, maar netwerkbedrijven kunnen daarin vanwege nationale wettelijke beperkingen geen rol spelen (groepsverbod en beperking nevenactiviteiten). De Nederlandse wetgeving zou kunnen worden aangepast om bijvoorbeeld het produceren of leveren van warmte binnen de groep van het netwerkbedrijf mogelijk te maken. Er moet dan wel zijn voldaan aan de voorwaarden uit het Europese recht wat betreft de governance binnen de groep waarbij vervalsing van de mededinging (zoals het risico op bevoordeling) moet worden voorkomen.

Model 2: Gesplitst model met een warmtenetbedrijf en één leverancier

Dit model heeft een afzonderlijke warmtenetbeheerder en slechts één leverancier die niet in dezelfde groep van ondernemingen zit als de warmtenetbeheerder. Het model kent evenmin als model 1 concurrentie op de markt. Betaalbaarheid voor de consument zal ook in model 2 moeten worden geborgd door middel van tariefregulering. Bij periodieke herselectie van warmtenetbeheer en levering is in dit model ook concurrentie om de markt mogelijk. Net als in het eerste model zullen daarbij objectieve waardebeoordelingen nodig zijn en is het zorgdragen voor goede investeringsprikkels een aandachtspunt. Deze variant biedt echter meer perspectief op een doorgroei naar concurrentie tussen leveranciers op de warmtemarkt (model 3). In model 2 is meer onderlinge coördinatie nodig tussen de partijen in de warmteketen dan in het eerste model. Het warmtenetbedrijf en de leverancier moeten het met elkaar eens worden over bijvoorbeeld de noodzakelijke investeringen voor een betrouwbaar net. Omdat er in dit model sprake is van twee partijen die moeten samenwerken en afhankelijk zijn van elkaar kunnen zij elkaar enigszins disciplineren. De ene partij kan de andere immers ter verantwoording roepen indien die zich niet aan contracten en/of afspraken houdt en zo tegenwicht bieden aan eventueel machtsmisbruik door de partner. Dit model kan tegelijkertijd wel gepaard gaan met hogere coördinatiekosten dan in model 1. Vanwege de onderlinge afhankelijkheden binnen de keten en de gescheiden taken kan het toezicht intensiever en kunnen de lasten daarvan dus hoger zijn. Ten opzichte van model 1 zijn er in dit model – ook op basis van de bestaande Nederlandse wetgeving inclusief het groepsverbod en de beperkingen van de nevenactiviteiten voor netwerkbedrijven – wel mogelijkheden voor een rol van netwerkbedrijven. Deze netwerkbedrijven kunnen actief zijn als warmtenetbedrijf. Indien daarbij de doelstellingen van de (publieke) aandeelhouder en de publieke belangen waarop de ACM toeziet in belangrijke mate overeenkomen, kan het toezicht voor dat onderdeel naar verwachting minder intensief en complex zijn dan wanneer private bedrijven de rol van warmtenetbedrijf vervullen. Model 2 functioneert ook al in de praktijk, zij het nog in beperkte mate.

Model 3: Gesplitst model met een warmtenetbedrijf en meerdere leveranciers

Dit model kent een afzonderlijke warmtenetbeheerder en de mogelijkheid voor toetreding door meerdere warmtebedrijven. Het kenmerkt zich dus door de mogelijkheid van concurrentie op de markt. Dit model sluit aan bij het marktmodel zoals we dat van de elektriciteits- en gasmarkten

kennen, zij het dat de schaal beperkter is omdat warmtenetten niet landelijk maar op lokaal niveau opereren. De mogelijkheid voor concurrentie in dit model geeft leveranciers een prikkel om naar de gunst van consumenten te dingen. Dat draagt bij aan de borging van consumentenbelangen zoals een goede betaalbaarheid en dienstverlening. Dat vergroot mogelijk het draagvlak voor warmte. In dit model neemt de behoefte aan afstemming binnen de keten wel toe. Dat zou kunnen leiden tot iets meer risico's voor de leveringszekerheid. De noodzaak en mate van regulering hangt (mede) af van de mate waarin er meerdere leveranciers zijn die met elkaar concurreren. Tariefregulering blijft in elk geval nodig voor het netbeheer, gezien het monopolioïde karakter ervan. Indien concurrentie in de levering onvoldoende tot stand komt, is ook toezicht op de prijsvorming voor warmtelevering nodig. Toezicht is eveneens nodig op vergunningen voor leveranciers en wellicht op marktmacht bij producenten. Dit model zien we in Nederland echter nog niet in de praktijk en ook internationaal gezien zijn er geen voorbeelden van warmtenetten met concurrentie op het net.

Rol publieke bedrijven

Zoals de ACM hierboven heeft opgemerkt kunnen private bedrijven in alle modellen een rol spelen. Dat geldt ook voor publieke bedrijven die zich specifiek op de integrale warmtevoorziening richten en in handen zijn van gemeentelijke of provinciale overheden. Netwerkbedrijven kunnen daarentegen uitsluitend in de modellen 2 en 3 een rol spelen.

Bij discussies over de gewenste ordening in de warmtemarkt komt de rol van netwerkbedrijven regelmatig terug. Betrokkenheid van netwerkbedrijven bij de warmtemarkt kan voordelen opleveren, bijvoorbeeld vanwege de specifieke expertise die deze bedrijven al bezitten op het terrein van het netbeheer. Ook kunnen netwerkbedrijven, indien zij daartoe de financiële middelen hebben, warmtecoöperaties mogelijk faciliteren door het warmtenet in eigendom te nemen en/of het beheer van het warmtenet voor hun rekening te nemen. Governance-overwegingen kunnen eveneens argumenten aanreiken om netwerkbedrijven een rol te geven als warmtenetbeheerder. De achterliggende gedachte is dan dat een vertrouwde publieke partij als een netwerkbedrijf, net als bijvoorbeeld gemeentelijke warmtebedrijven, beter in staat is de publieke belangen te borgen dan een private partij. Op basis van de huidige Nederlandse wetgeving kunnen netwerkbedrijven alleen een rol spelen in de modellen 2 en 3. In model 2 kan het netwerkbedrijf een rol spelen bij het beheer van het distributienet, in model 3 kan het daarnaast ook een rol spelen als onafhankelijk netbeheerder met systeemverantwoordelijkheid.

Gelijk speelveld

Welk model voor de ordening van de warmtemarkt ook de voorkeur krijgt, de ACM acht het met het oog op de publieke belangen belangrijk dat er wordt gezorgd voor een gelijk speelveld bij de selectie van warmtebedrijven, warmtenetbedrijven en leveranciers. Het uitgangspunt moet altijd zijn dat de partij met het beste aanbod – in termen van laagste kosten en kwaliteit – de warmtevoorziening gaat verzorgen. Dit is in het belang van de verbruikers, de (potentiële) warmte(net)bedrijven zelf en uiteindelijk ook van de Nederlandse duurzaamheidsambities. Bij de selectie van een warmtebedrijf geldt als uitgangspunt dat deze een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure gevolgd moet worden, tenzij netwerkbedrijven een bij wet toegekend monopolie zouden krijgen voor het warmtenetbeheer. Maar ook dan zijn er randvoorwaarden. Het vereiste van een selectieprocedure volgt uit Europese en nationale wet- en regelgeving.²

² Die volgt uit de uitspraak van de Afdeling van de Raad van State van 19 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4198) over het verdelen van schaarse rechten door bestuursorganen. Een uitgebreide uitleg van het nationale en Europese kader staat in de Conclusie Widdershoven van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1847).

Conclusies

De ACM concludeert dat zowel model 1 als model 2 op korte termijn mogelijkheden bieden voor de uitrol van warmtenetten in Nederland. In de maatschappelijke discussie over de ordening van de warmtemarkt geeft een aantal gemeenten aan een voorkeur te hebben voor een rol voor netwerkbedrijven. Het in 2020 geconsulteerde wetsvoorstel Collectieve Warmtevoorziening was gebaseerd op model 1. Daarin was voor netwerkbedrijven geen rol weggelegd omdat deze vanwege het groepsverbod niet kunnen opereren als verticaal geïntegreerd bedrijf. De ACM heeft eerder vastgesteld dat het groepsverbod heeft bijgedragen aan een gelijk speelveld voor producenten en leveranciers op de elektriciteits- en gasmarkten en dat aanpassing van het groepsverbod negatief zou kunnen bijdragen aan investeringsbereidheid van in het bijzonder private partijen op de warmtemarkt.

De minister van EZK heeft in een brief van eind 2020 aan de TK naar aanleiding van de inbreng in de consultatie aangegeven op dit moment geen veranderingen aan te willen brengen in het groepsverbod, maar wel ruimte te willen creëren voor een mogelijke rol van netwerkbedrijven als warmtenetbedrijf, als opdrachtnemer van een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf of als onderdeel van een zogenaamde warmte joint venture (een gemeenschappelijke onderneming waarin een netwerkbedrijf en een warmteleverancier samenwerken). Deze opzet heeft kenmerken van zowel model 1 als model 2 en kan dus worden gezien als tussenvorm.

De in deze notitie beschreven modellen 2 en 3 bieden eveneens een mogelijkheid voor een rol voor het netwerkbedrijf als warmtenetbedrijf, niet in opdracht van een aan te wijzen warmtebedrijf of in een joint-venture, maar zelfstandig opererend. Als de doelstellingen van publieke aandeelhouders van warmtenetbedrijven in belangrijke mate in lijn zijn met de publieke belangen kan een rol van netwerkbedrijven als warmtenetbedrijf vanuit toezichtsperspectief bezien voordelen bieden. Het toezicht op het warmtenetbedrijf kan dan naar verwachting minder complex en intensief zijn. Er kunnen echter ook nadelen tegenover staan als netwerkbedrijven als warmtenetbedrijf gaan opereren, zoals politieke druk vanuit aandeelhouders, minder tucht vanuit de kapitaalmarkt, en belangenconflicten tussen publieke aandeelhouders die wel of juist niet willen investeren in warmte.

In al deze modellen is een open en transparante selectieprocedure het uitgangspunt, tenzij zou worden besloten om netwerkbedrijven als netbeheerder aan te wijzen door ze een wettelijk monopolie voor het warmtenetbeheer te geven. In dat geval zou het beheer van warmtenetten evenals dat van elektriciteits- en gasnetten als een publieke taak worden gezien en (op termijn) volledig in publieke handen komen. Indien dat niet het geval is, is het wenselijk dat netwerkbedrijven in een open en non-discriminatoire procedure meedingen met andere bedrijven (privaat en/of publiek), zodat het beste aanbod – in termen van laagste kosten en beste kwaliteit – geselecteerd kan worden. Een situatie waarin gemeenten zonder een dergelijke procedure kunnen kiezen voor het netwerkbedrijf dat in hun regio het regionale monopolie heeft voor het beheer van elektriciteits- en/of gasnetten acht de ACM niet alleen juridisch niet mogelijk, maar bezien vanuit de betrokken publieke belangen ook onwenselijk. Het uitgangspunt moet immers zijn dat de partij met het beste aanbod – in termen van prijs en kwaliteit – de warmtevoorziening gaat verzorgen.



1. Inleiding

De energietransitie vergt vele aanpassingen in de wijze waarop we in onze energiebehoefte voorzien. Voor de verwarming van onze huizen is er in de toekomst een belangrijke rol weggelegd voor warmtenetten. Het Klimaatakkoord kent dan ook een stevige ambitie voor het uitbreiden van het aantal warmtenetten. Er zullen tot 2030 circa 750.000 woningen van het gas af moeten en op warmtenetten moeten worden aangesloten om te voldoen aan het Klimaatakkoord en de doelstellingen voor CO₂-reductie. Ook is het noodzakelijk om de productie van de warmte die wordt ingevoerd in toenemende mate op duurzame bronnen te baseren.

Om deze ambities mogelijk te maken werkt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan een nieuwe warmtewet. Deze wet moet de basis leggen voor de groei van de warmtemarkt de komende jaren. In de discussies over die nieuwe warmtewet speelt de gewenste ordening van de warmtemarkt een belangrijke rol.³ Met deze notitie levert de ACM een bijdrage aan de gedachteswisseling over de ordening van de warmtemarkt. Zij geeft hierin een overzicht van verschillende mogelijke marktmodellen en beschrijft de voor- en nadelen in het licht van de publieke belangen die bij de warmtevoorziening een rol spelen.⁴ De ACM spreekt daarbij geen voorkeur uit voor één van de modellen.

Op de warmtemarkt zijn private bedrijven actief en bedrijven die in publieke handen zijn. In deze laatste categorie maken we onderscheid tussen publieke bedrijven die zich in hoofdzaak op de warmtevoorziening toeleggen en in handen van lokale en/of provinciale overheden zijn, en netwerkbedrijven. Deze laatsten kenmerken zich door de aanwezigheid van een netbeheerder elektriciteit en/of gas in de groep. Waar relevant gaat de ACM in deze notitie in op de verschillende partijen die actief zijn op de warmtemarkt. In het bijzonder geldt dat voor de mogelijke rol van netwerkbedrijven⁵. De rol van netwerkbedrijven is vaak onderwerp van de maatschappelijke discussie over de warmtemarkt; de ACM heeft de Minister van Economische Zaken hier in 2020 drie keer over geadviseerd.⁶

³ Zie bijvoorbeeld de kamerbrief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020, Vergaderjaar 2020-2021, 30 196, Nr. 743.

⁴ Er is een groot aantal rapporten verschenen over het onderwerp marktordering in de warmtesector, deels in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zie voor meer achtergrondinformatie bijvoorbeeld *Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte*, Ecorys et al, 9 februari 2016; *Belang bij splitsing in de warmtemarkt*, SEO Economisch Onderzoek, november 2018 en *Regulering van de Nederlandse warmtevoorziening*, Ecorys en SEO Economisch Onderzoek, 26 maart 2020.

⁵ Een netwerkbedrijf is een bedrijf met een netbeheerder elektriciteit en/of gas in de groep.

⁶ Zie de adviezen van [20 maart 2020](#), [12 juni 2020](#) en [21 augustus 2020](#).

2. Publieke belangen en de warmtevoorziening

Publieke belangen

De drie publieke belangen die gemeoid zijn met de warmtevoorziening zijn betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid. Betaalbaarheid plaatst de ACM daarbij in een brede context. Die heeft betrekking op de prijs/kwaliteitverhouding en omvat dus ook een goede dienstverlening aan consumenten. Leveringszekerheid heeft betrekking op de continuïteit en kwaliteit van de warmtelevering, zowel op de korte als de lange termijn, via de beschikbaarheid van voldoende bronnen en een betrouwbaar netwerk. Duurzaamheid ziet in deze notitie bovenal op de CO₂-uitstoot die gepaard gaat met de warmteproductie. Deze publieke belangen zijn rechtstreeks dan wel meer indirect van betekenis voor de bescherming van consumenten.

Structuurkenmerken warmtemarkt

Hieronder volgt een kort, niet limitatief overzicht van de belangrijkste kenmerken van de warmtevoorziening:

- Warmte is een homogeen product. Afnemers gebruiken de geleverde warmte om hun (woon)ruimtes in een gebouw te verwarmen en ten behoeve van hun tapwater. Productdifferentiatie is beperkt mogelijk ten aanzien van duurzaamheid, (financiële) contractvoorwaarden en de dienstverlening. Warmte kan op verschillende temperaturen worden geleverd. Zo wordt wel onderscheid gemaakt tussen hoge temperatuur warmte (meer dan 75 graden Celsius) en lage temperatuur warmte (minder dan 30 graden Celsius).
- Warmtenetten hebben veelal een lokaal karakter. Een warmtenet overschrijdt meestal niet de omvang van een stad of een wijk. De verklaring daarvoor is het warmteverlies dat optreedt bij transport over langere afstand. Een warmtenet dat het lokale karakter overstijgt is moeilijk te exploiteren.⁷
- Bij sommige technieken voor warmteproductie, zoals de verbranding van biomassa en gas, is gecombineerde productie van warmte en elektriciteit een efficiënte optie.⁸ Deze technieken worden ook dikwijls gebruikt om in de piekvraag te voorzien. Bij andere technieken (bijvoorbeeld warmte-koudeopslag (WKO) kan elektriciteit of gas nodig zijn om beschikbare warmte verder op te warmen. Invoeding en afname van warmte moeten daarbij technisch bezien voortdurend met elkaar in balans zijn.
- Binnen de keten van de warmtelevering zijn drie rollen te onderscheiden: productie, transport en distributie en levering.
 - Een warmtebedrijf kan zelf warmte produceren en warmte inkopen. Dit kan bij één bron of bij verschillende (concurrerende) bronnen. Indien aan de warmtevraag op een (klein) warmtenet kan worden voldaan met een enkele (efficiënte) productie-eenheid, kan sprake zijn van een natuurlijk monopolie. In de praktijk zijn vaak meerdere invoeders op een warmtenet aangesloten.
 - Distributie van warmte is primair gericht op kleinere eindverbruikers. Transport van warmte kan onder meer betrekking hebben op de aanvoer van warmte naar grotere verbruikers en distributienetwerken. Transport en distributie zijn netwerkgebonden, wat betekent dat er hierdoor een natuurlijk monopolie ontstaat. Deze notitie laat het transport van warmte buiten beschouwing en richt zich op de distributienetten.
 - Levering gaat over de aflevering van de warmte aan eindverbruikers. Concurrentie op de leveringsmarkt is in principe mogelijk. Aandachtspunt is hierbij de relatief kleine schaal van warmtenetten. De productie of inkoop van warmte en de balancerings van

⁷ Niettemin zijn er ook initiatieven voor 'warmterotondes' op regionale schaal, zoals die voor een Zuidhollandse warmterotonde.

⁸ De productie-eenheid van Vattenfall in Diemen kan bijvoorbeeld elektriciteit en warmte produceren.

vraag en aanbod zal per net moeten gebeuren. Dat beperkt de potentie voor toetreding.⁹ Leveranciers kunnen wel op meerdere netten actief zijn om zo meer schaal te bereiken voor algemene kosten (marketing, facturering, etc.).

- Uit de ACM-Rendementsmonitor van augustus 2020 komt het volgende beeld van de warmtesector naar voren. Het gaat hier om vergunninghouders:

Jaar	Aantal leveranciers	Aantal aansluitingen	Aantal netten
2013	11	274.069	58
2014	14	344.339	129
2015	22	369.745	171
2016	21	379.292	171
2017	22	387.270	180
2018	23	394.189	175

- De warmtesector is evenals de elektriciteits- en gase sector een netwerksector. De meest kenmerkende verschillen met deze sectoren zijn:
 - De veelal kleine schaal van warmtenetten. Dit hangt samen met het grotere energieverlies bij transport en distributie van warmte. Voor elektriciteit en gas bestaat een landelijk of zelfs Europees netwerk, waardoor zowel producenten als leveranciers op een grote geografische markt met elkaar kunnen concurreren. Er is daardoor veel potentie voor toetreding en er is doorgaans geen sprake van marktmacht op de markten voor productie en levering.
 - De fase van uitrol. De elektriciteits- en gase sectoren hebben reeds diverse stadia doorlopen: initiële grootschalige en fijnmazige uitrol, schaalvergroting door samengaan van energiebedrijven, en als sluitstuk de introductie van marktwerking en het splitsen van verticaal geïntegreerde energiebedrijven. Warmtenetten bestaan op sommige locaties ook al lang – op een aantal daarvan zijn de grote energiebedrijven actief – maar staan pas als gevolg van de ambities uit het Klimaatakkoord aan het begin van een grootschalige uitrol. De warmtemarkt als geheel kent daardoor een minder grote mate van volwassenheid.

Marktfalen

De warmtemarkt is een markt die gekenmerkt wordt door marktimperfecties. Er zijn verschillende vormen van marktfalen te onderscheiden:

- Het natuurlijke monopolie van het warmtenet betekent dat het warmte(net)bedrijf marktmacht heeft ten opzichte van de verbruikers. De verbruiker kan niet overstappen naar een ander warmte(net)bedrijf zonder te verhuizen en heeft slechts beperkte mogelijkheden om voor een andere vorm van warmtevoorziening te kiezen. Omdat een natuurlijk monopolie het risico met zich meebrengt van te hoge prijzen, worden warmtetarieven door de ACM gereguleerd. De marktmacht van een warmtebedrijf ten opzichte van de verbruiker kan ook leiden tot een onvoldoende niveau van leveringszekerheid en dienstverlening.
- Er is sprake van informatieasymmetrie tussen het warmtebedrijf en de verbruikers. Het is daarom voor verbruikers van warmte lastig na te gaan of zij krijgen waarvoor ze betalen en of deze kosten reëel zijn.
- Als er verschillende partijen in de warmteketen actief zijn kunnen zich hold-up problemen voordoen bij besluitvorming over investeringen. Dat wil zeggen dat een partij pas investeert in een deel van de keten (bijvoorbeeld het distributienet) als andere partijen investeren in de andere delen van de keten (bijvoorbeeld een productie-installatie). Als hier onzekerheid

⁹ Ook het natuurlijk monopolie van het warmtenet en in sommige gevallen van productie vraagt om regulering van de toegang.



over bestaat kunnen partijen hun investeringen uitstellen en op elkaar wachten. De vraag is in hoeverre marktpartijen het hold-up probleem zelf kunnen oplossen door middel van contracten. Als dat niet goed mogelijk is, is er wellicht regelgeving door de overheid nodig.

- Warmteproductie gaat dikwijls gepaard met externe effecten, onder andere in de vorm van de uitstoot van CO₂. Er is overheidsingrijpen nodig om de maatschappelijke kosten die daarvan het gevolg zijn tegen te gaan. Dat kan bijvoorbeeld door het verwerken ervan in de prijs met heffingen of via wettelijke normen.

Vanwege de verschillende vormen van marktfalen zijn de publieke belangen niet zonder meer geborgd en is overheidsinterventie noodzakelijk. Die kan zich met wet- en regelgeving, zowel richten op de ordening van de markt als op het gedrag van ondernemingen. Een keuze voor een specifieke ordening van de markt zal in sterke mate ook de keuze van de bijbehorende gedragsmaatregelen bepalen.

Hoe is de warmteketen nu ingericht en wat is onze ervaring tot nu toe?

Deze is integraal verantwoordelijk voor de hele keten en wordt door de ACM aangesproken op naleving van de wettelijke taken. De Warmtewet schrijft niet voor hoe de warmteketen moet worden georganiseerd. We zien hier verschillende organisatievarianten: een verticaal geïntegreerd bedrijf, warmtenetbeheer en levering gesplitst maar binnen dezelfde groep, en ten slotte volledig gesplitst eigendom van warmtenet en de leveringsfunctie. In alle gevallen kan productie binnen het (leverings)bedrijf zelf plaatsvinden en worden ingekocht bij een derde partij. Klachten van consumenten die de ACM ontvangt gaan veelal over warmte-koude-opslag (WKO)-projecten. Klachten hebben vaak betrekking op 1) onduidelijkheid van tarieven / facturen / inzicht in verbruik¹⁰, 2) slechte dienstverlening¹¹, 3) kwaliteit van geleverde warmte / storingen.¹² Verder bestaat bij verbruikers vaak het beeld dat zij te veel betalen voor warmte.¹³ Deze klachten vormen voor de ACM belangrijke input voor de invulling van haar handhavingstrategie.¹⁴

¹⁰ In december 2020 heeft de ACM de leveranciers gewezen op de noodzaak om transparante facturen op te stellen (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-informeert-warmteleveranciers-over-voorwaarden-transparantie-warmtefacturen>). In het handhavingsbesluit van 23 oktober 2020 heeft de ACM de betreffende leverancier opgedragen meters te plaatsen bij een WKO-installatie om zo inzicht in verbruik te geven (ACM/UI/537875).

¹¹ Voorafgaand aan het verlenen van een vergunning toetst de ACM de dienstverlening van een leverancier. Eind 2019 heeft de ACM onderzoek gedaan naar leveranciers die ten onrechte geen vergunning hadden (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-doet-onderzoek-naar-warmteleveranciers-zonder-vergunning>).

¹² Op last van de ACM heeft Hydreco haar WKO-systeem aan moeten passen, omdat de verbruikers niet te allen tijde warmte geleverd kregen (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/hydreco-voldoet-aan-last-acm-bewoners-nu-goede-ruimteverwarming>). In juli 2020 heeft de ACM de leveranciers gesommeerd hun storingen op een transparante manier te registreren (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/warmteleveranciers-gaan-storings-publiceren-na-actie-van-de-acm>).

¹³ Een leverancier mag alleen gereguleerde tarieven in rekening brengen. In september 2020 heeft de ACM een leverancier opgedragen dat deze geen periodieke aansluitkosten in rekening mocht brengen (ACM/UIT/539171).

¹⁴ Zie het nieuwsbericht van de ACM d.d. 21 april 2021 naar aanleiding van de RADAR-uitzending van 8 februari 2021.



3. Modellen voor de marktordening in de warmtevoorziening

De ACM onderscheidt drie gestileerde modellen voor de ordening van de warmtemarkt. Zij doet dat op basis van twee dimensies: de mate van verticale integratie van de warmteketen (productie, netbeheer en levering wel of juist niet in één hand) en de mogelijkheden voor concurrentie om of op de markt. De ACM onderscheidt de volgende modellen:

- 1) een verticaal geïntegreerd warmtebedrijf dat eigenaar is van het warmtenet en tevens de warmte levert;
- 2) een gesplitst model waarin een warmtenetbeheerder en één leverancier niet binnen dezelfde groep opereren;
- 3) een gesplitst model met een warmtenetbeheerder en mogelijkheden voor concurrentie tussen leveranciers.

Rol van de producent

In alle varianten is de leverancier verantwoordelijk voor de warmte die hij aan de eindverbruikers levert. Deze warmte kan de leverancier zelf produceren of van derden betrekken (bijvoorbeeld door inkoop van restwarmte). Inkoop kan bij een of meerdere producenten, er kunnen dus (in alle varianten) meerdere producenten invoeden.¹⁵ Een zelfstandige warmteproducent kan marktmacht hebben als zijn productiefaciliteit kan voldoen aan de totale of een groot gedeelte van de warmtevraag op een warmtenet en/of wanneer er geen alternatieven voor zijn productiecapaciteit zijn. In model 1 en 2 wordt hier tegenwicht aan geboden indien de producent zijn warmte niet op een ander warmtenet kan invoeden. In model 3 kan een producent zijn marktmacht misbruiken als meerdere leveranciers alleen bij deze producent kunnen inkopen, waarbij geen van de leveranciers voldoende tegenmacht kan bieden. Dit speelt in het bijzonder wanneer deze producent tevens leverancier is en met de eigen productiefaciliteit aan de volledige warmtevraag op een warmtenet kan voldoen. Deze producent/leverancier kan dan voorkomen dat andere producenten en/of leveranciers toetreden. In dat geval zijn aanvullende regelgeving en toezicht nodig op de positie van de producent.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is zoals hiervoor aangegeven een van de publieke belangen die een rol spelen in de warmtevoorziening. Omdat de mogelijkheden voor verduurzaming van de warmtebronnen niet wezenlijk verschillen tussen de genoemde marktmodellen, gaat de ACM bij de bespreking van de modellen hieronder niet afzonderlijk in op het publieke belang duurzaamheid. Wel is het zo dat model 3 op zichzelf een goede basis vormt voor leveranciers om zich op duurzaamheidsaspecten van hun concurrenten te onderscheiden. Dit model biedt als zodanig echter nog geen garantie op het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. Daarom zijn voor elk van de drie modellen aanvullende prikkels en goed verankerde duurzaamheidsnormen nodig om de gewenste reductie van CO₂-uitstoot te realiseren.

Invalshoeken bij de bespreking van de modellen

De ACM hanteert bij de bespreking van de modellen in deze paragraaf vier invalshoeken. De invalshoeken zijn de positie van de consument, de mate van coördinatie die nodig is in de keten, de gevolgen voor het toezicht en de toepassing in de praktijk van de modellen. Met name de eerste drie invalshoeken zijn van belang voor de vraag in hoeverre een model een bijdrage kan leveren aan het borgen van de publieke belangen betaalbaarheid en leveringszekerheid. De vierde

¹⁵ Er wordt hierbij uitgegaan van onderhandelde toegang waarbij leverancier en producent vrij onderhandelen over de inkoop van warmte, voor zover de leverancier deze niet zelf produceert. Een zelfstandige producent verkrijgt toegang tot het net om de bij hem ingekochte warmte in te voeden.

invalshoek betreft de praktische toepassing van het model tot op heden in de praktijk. Voorafgaand aan de bespreking van de modellen licht de ACM hieronder eerst kort de invalshoeken toe:

- De positie van de consument. Daarbij staat de vraag centraal of concurrentie mogelijk is en in welke vorm. Concurrentie geeft immers een prikkel om een goede kwaliteit te leveren tegen een zo laag mogelijke prijs. Daarvoor is ook keuzevrijheid nodig. Keuzevrijheid voor verbruikers betekent dat zij kunnen kiezen voor de leverancier die aansluit bij hun voorkeuren. Als concurrentie niet effectief mogelijk blijkt is tariefregulering nodig;
- De mate waarin coördinatie tussen verschillende partijen nodig is, onder andere om de leveringszekerheid te borgen. Het beperken van leveringszekerheidsrisico's vraagt om coördinatie binnen de keten, onder andere voor de balancerend van warmtevraag en -aanbod, het oplossen van storingen en voor uitbreidingsinvesteringen. Indien er verschillende partijen in de warmteketen actief zijn bestaat ook het risico dat deze bij problemen naar elkaar gaan wijzen waarbij het probleem niet of met vertraging wordt opgelost. De vereiste coördinatie kan leiden tot (hogere) afstemmingskosten.
- Effectiviteit en kosten van het toezicht. De uitdaging hier is dat de ACM toe moet zien op een groot aantal warmtebedrijven van uiteenlopende aard. Het gaat naast de grotere warmtesystemen, waar deze notitie zich op richt, ook om vele kleinere warmtesystemen (zoals WKO-projecten).¹⁶ De mogelijkheid om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden is daarom van belang bij het borgen van publieke belangen.
- Mate waarin een model in de praktijk wordt toegepast. Komen we het model in de praktijk tegen? Ervaringen met de verschillende varianten in Nederland en in het buitenland geven een indicatie voor de toepasbaarheid van de modellen in de praktijk. Daarbij gaat het uiteraard om een momentopname. De organisatievorm van de warmtevoorziening kan ook afhankelijk zijn van de ontwikkelingsfase waarin een net zich bevindt. Het is denkbaar dat de doorgroei van een warmtenet om aanpassingen in de ordening ervan vraagt.

Model 1: Een verticaal geïntegreerd warmtebedrijf met eigendom van het warmtenet

Er is een geïntegreerd warmtebedrijf dat het eigendom van het warmtenet binnen zijn eigen groep heeft. Het warmtebedrijf levert als enige de warmte aan de verbruikers en produceert of koopt zelf warmte in. Verticaal geïntegreerde warmtebedrijven kunnen zowel private als publieke aandeelhouders hebben. Zo kan een gemeentelijk warmtebedrijf als verticaal geïntegreerd warmtebedrijf opereren. Op basis van de huidige wet- en regelgeving kunnen netwerkbedrijven echter niet als verticaal geïntegreerde warmtebedrijven opereren. In paragraaf 4 van deze notitie gaat de ACM verder in op de mogelijke rol van netwerkbedrijven op de warmtemarkt.

Positie van de consument

In dit model is geen concurrentie op het net mogelijk en afnemers hebben geen keuzevrijheid. Het model biedt ook voor de toekomst geen perspectief op concurrentie op de markt. De betaalbaarheid binnen dit model moet worden geborgd via tariefregulering. Er is wel concurrentie om de markt mogelijk door periodiek een ander warmtebedrijf te selecteren. Deze vorm van concurrentie biedt consumenten minder voordelen dan concurrentie op de markt maar zorgt er wel voor dat periodiek het warmtebedrijf met het beste aanbod geselecteerd wordt. Concurrentie om de markt kan daarom gebaat zijn bij een relatief korte periode voor herselectie van een warmtebedrijf. Aan de andere kant moet het ook voldoende aantrekkelijk blijven voor investeerders om de warmtenetten aan te leggen. Bij een periode voor herselectie die korter is dan de afschrijvingstermijn van het net is overdracht van het net aan het nieuwe warmtebedrijf mogelijk een optie, mits de waarde van het net objectief kan worden bepaald. De mate waarin een objectieve en voorspelbare waardebeoordeling

¹⁶ Hier zit een verschil met het toezicht bij elektriciteit en gas waarbij het aantal onder toezicht gestelden beperkt is.

mogelijk is bepaalt of dit voldoende zekerheid biedt aan investeerders in een warmtenet. Ook is een aandachtspunt dat er voldoende prikkels moeten zijn om het warmtenet goed te onderhouden.

Mate waarin coördinatie nodig is

Het warmtebedrijf heeft niet of nauwelijks met andere partijen in het warmtedomein te maken. Er is slechts beperkte coördinatie tussen verschillende partijen in de keten nodig. Het warmtebedrijf kan als gevolg hiervan relatief snel beslissingen nemen over benodigde investeringen, onderhoud en het oplossen van storingen. Dat er minder transactiekosten zijn dan bij een niet geïntegreerd bedrijf kan de efficiëntie in de keten ten goede komen. Dat kan de betaalbaarheid bevorderen. De beperkte coördinatiebehoefte kan ook bijdragen aan het sneller oplossen van problemen. Dat kan zich manifesteren in een hogere mate van leveringszekerheid.

Effectiviteit en kosten van het toezicht

Gelet op de monopoliepositie van het warmtebedrijf (en de daarmee samenhangende marktmacht) is toezicht vanuit de overheid nodig op de tarieven, het netbeheer en de levering. Dit toezicht is in dit model geconcentreerd op één partij die integraal verantwoordelijk is voor nakoming van alle wettelijke taken en verplichtingen. Het op deze grotere verticaal geïntegreerde bedrijven gerichte toezicht is daardoor relatief efficiënt en effectief vorm te geven en uit te voeren. Dat ligt overigens anders voor de kleinere warmtenetten waarvan er ook enkele honderden in ons land zijn. Vanwege dit grote aantal kleinere warmtenetten is het lastiger om het toezicht daarop efficiënt te organiseren. Zoals de ACM in het eerste advies uiteen heeft gezet zal de ACM bij warmtebedrijven met publiek en privaat aandeelhouderschap op dezelfde aspecten en normen toezicht dienen te houden om de publieke belangen te borgen.¹⁷ Met een effectief instrumentarium is dat ook in beide gevallen mogelijk. Het toezicht op warmtebedrijven die in private handen zijn kan intensiever en complexer zijn omdat het belang van een private aandeelhouder (winstmaximalisatie) meer op gespannen voet kan staan met de publieke belangen. De ACM gaat in paragraaf 4 verder in op de voor- en nadelen van publiek aandeelhouderschap.

Toepassing in de praktijk

Dit model komt op dit moment het meest voor in Nederland als gevolg waarvan er een grote mate van ervaring is om de warmtevoorziening op deze manier te organiseren. De grotere netten worden doorgaans geëxploiteerd door verticaal geïntegreerde partijen als Eneco, Vattenfall en Ennatuurlijk, die stadsverwarmingsprojecten exploiteren. Ook grote warmtenetten in Denemarken, Zweden en Duitsland zijn verticaal geïntegreerd.¹⁸ Daarnaast zijn er honderden kleinere warmtenetten, dikwijls in de vorm van warmte-koude-opslag (WKO)-projecten. Deze zijn eveneens verticaal geïntegreerd.

Model 2: Gesplitst model met een apart warmtenetbedrijf (WNB) en één leverancier

In dit model is er een warmtenetbedrijf dat eigenaar van het warmtenet is en een leverancier die verantwoordelijk is voor de levering en productie of inkoop van warmte. Het eigendom van het net zit niet in dezelfde groep als de leverancier. Er is dus een scheiding van eigendom. De leverancier is de zogenoemde systeemverantwoordelijke partij die zorgt voor de balans tussen invoeding en afname van warmte. Zowel het warmtenetbedrijf als de leverancier kunnen in private of in publieke handen zijn. In tegenstelling tot een verticaal geïntegreerd warmtebedrijf, kan een warmtenetbedrijf wel eigendom zijn van een netwerkbedrijf. Zoals gezegd gaat de ACM in paragraaf 4 in op de mogelijke rol van netwerkbedrijven op de warmtemarkt.

¹⁷ Zie het advies van [20 maart 2020](#).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld *De mogelijkheden van TPA op warmtenetten*, PwC, 28 mei 2015, pagina 22.

Positie van de consument

Omdat zowel het beheer van het warmtenet als de levering van warmte in dit model in handen is van monopolisten wordt ook in dit geval de betaalbaarheid geborgd door middel van tariefregulering.

Vanuit consumentenperspectief kan het voordelen bieden wanneer twee afzonderlijke partijen op elkaar zijn aangewezen en van elkaar afhankelijk zijn bij de levering van warmte aan de consument, een vorm van wederzijdse afhankelijkheid. Dat in geval van twee partijen de ene partij de andere partij ter verantwoording kan roepen (macht en tegenmacht) als blijkt dat die zich niet aan contracten en/of afspraken houdt kan wellicht bijdragen aan het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie van de partner in de keten.

Een voordeel van dit model is verder dat er periodiek een herselectie kan plaatsvinden van zowel de leverancier als het warmtenetbedrijf. De frequentie waarmee een warmteleverancier zou kunnen worden aangewezen is afhankelijk van de afschrijvingstermijnen van de warmteproductiefaciliteit, eventuele mede-investeringen in het warmtenet en de inkoopcontracten van warmte. Veelal zullen daarbij ook objectieve waardebeoordelingen nodig zijn. Op de kanttekeningen die daarbij zijn te plaatsen is de ACM in de beschrijving van het vorige model al ingegaan.

Hoewel concurrentie op de markt in dit model nog steeds niet mogelijk is, biedt het door scheiding van levering en netbeheer meer perspectief op een eventuele doorgroei naar een model met een onafhankelijke warmtenetbeheerder met concurrentie tussen leveranciers op een warmtenet.

Mate waarin coördinatie nodig is

Een consequentie van dit model is dat ten opzichte van een verticaal geïntegreerd warmtebedrijf (model 1) meer coördinatie nodig is tussen de verschillende partijen die in de keten opereren. Er moeten afspraken worden gemaakt over de taakverdeling tussen het warmtenetbedrijf en de leverancier. De kosten van coördinatie nemen dan ook toe. Deze kosten kunnen hoger uitvallen naarmate de levering en productie in technische zin nauwer met elkaar verweven zijn. Er kunnen discussies tussen partijen ontstaan over bijvoorbeeld de noodzakelijke investeringen voor een betrouwbaar net, de wijze van financiering en het verdelen van de risico's. Elke partij heeft een prikkel om zoveel mogelijk risico's bij de andere partij neer te leggen en alle probleemgevallen door te schuiven. Voor een consument kan dan onduidelijk zijn wie deze moet aanspreken, bijvoorbeeld in het geval van storingen. Dit kan een nadelig effect hebben op de betaalbaarheid en de leveringszekerheid. Ook kunnen er onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden ontstaan als snel handelen nodig is indien blijkt dat de leveringszekerheid in het geding is.

Effectiviteit en kosten van het toezicht

Gelet op de nauwe (technische) verwevenheid en onderlinge afhankelijkheden tussen het warmtenetbeheer en de levering in dit model verwacht de ACM dat de onderlinge taken en verantwoordelijkheden tussen de partijen in de praktijk soms moeilijk te scheiden zullen zijn. Voorkomen moet worden dat partijen in de keten in bepaalde situaties naar elkaar gaan wijzen en dat de ACM dan moet uitzoeken wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit kan leiden tot hogere toezichtlasten. Voor het toezicht door de ACM is het daarom van belang dat de verantwoordelijkheden in de praktijk eenduidig belegd zijn en dat duidelijk is welke partij de ACM kan aanspreken op nakoming van de wettelijke taken en verplichtingen.

In dit model zijn er, anders dan in model 1, mogelijkheden voor een rol van netwerkbedrijven. Deze kunnen actief zijn als warmtenetbedrijf. Indien daarbij de doelstellingen van de (publieke) aandeelhouder en de publieke belangen waarop de ACM toeziet in belangrijke mate overeenkomen kan het toezicht voor dat onderdeel naar verwachting minder intensief en complex zijn dan wanneer

private bedrijven die rol vervullen. Er kunnen echter ook nadelen tegenover staan als netwerkbedrijven als warmtenetbedrijf gaan opereren zoals politieke druk vanuit aandeelhouders, minder tucht vanuit de kapitaalmarkt, en belangenconflicten tussen publieke aandeelhouders die wel of juist niet willen investeren in warmte. Zoals gezegd, zal de ACM in paragraaf 4 verder ingaan op de overwegingen rond publiek aandeelhouderschap en de economische voor- en nadelen van een rol van netwerkbedrijven in de warmtemarkt.

Toepassing in de praktijk

Er is een beperkt aantal gevallen bekend in Nederland waarbij warmtenetbeheer en levering de facto zijn gesplitst (o.a. gemeente Zaanstad). In al deze gevallen is de warmteleverancier ondanks de splitsing tussen warmtenetbeheer en levering integraal verantwoordelijk voor het warmtesysteem en de productie/inkoop. In veel van de gevallen waarin warmtenetbeheer en levering zijn gesplitst is een netwerkbedrijf betrokken bij het warmtenetbeheer.

Model 3: Gesplitst model met onafhankelijk warmtenetbedrijf (WNB) en meerdere leveranciers

In dit model is er een onafhankelijke warmtenetbeheerder en is er vrije toetreding mogelijk voor leveranciers, mits ze aan de technische toegangseisen voldoen (open net). Leveranciers zijn voor hun eigen verbruikers verantwoordelijk voor de levering en productie of inkoop van warmte. De onafhankelijke warmtenetbeheerder treedt op als systeemverantwoordelijke partij die zorgt voor de balans tussen invoeding en afname.

Positie van de consument

In dit model is er in beginsel concurrentie mogelijk tussen leveranciers. Dat geeft hen een efficiëntieprikkel en draagt bij aan het borgen van consumentenbelangen, zoals een betere betaalbaarheid, dienstverlening en leveringszekerheid. De mogelijkheid voor verbruikers om een leverancier te kiezen kan bijdragen aan het verbeteren van de klanttevredenheid en vergroot het draagvlak voor warmte. Het model ondervangt daarmee belangrijke tekortkomingen van de andere varianten. Gelet op het lokale karakter van warmtenetten ligt het echter niet in de lijn der verwachting dat de concurrentie zich in dezelfde mate zal ontwikkelen als we op de elektriciteits- en gasmarkten hebben kunnen waarnemen. Hierdoor blijft toezicht op de prijsvorming nodig. Tariefregulering blijft in elk geval nodig voor het warmtenetbeheer.

Mate waarin coördinatie nodig is

In dit model neemt de complexiteit van afstemming in de keten verder toe ten opzichte van het vorige model, vooral vanwege technische eigenschappen van de warmtevoorziening, en kunnen de coördinatiekosten hoger zijn omdat afstemming nodig is tussen de warmtenetbeheerder en meerdere leveranciers. Er moeten afspraken gemaakt worden over de taakverdeling tussen deze partijen. Dit kan ten koste gaan van efficiëntie en de betaalbaarheid. Er kan ook onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheid voor storingen en andere problemen bij de levering, met mogelijke nadelen voor de leveringszekerheid.

Effectiviteit en kosten van het toezicht

In dit model kunnen leveranciers met elkaar concurreren om de gunst van de consument. Dat komt de betaalbaarheid en kwaliteit van dienstverlening ten goede. Vanwege het naar verwachting beperkte aantal leveranciers dat op één warmtenet zal opereren zal een zekere mate van toezicht op de prijsvorming in de levering ook in de toekomst waarschijnlijk noodzakelijk zijn. Daarnaast zijn er regels nodig die minimumeisen stellen aan leveranciers om te verzekeren dat zij hun verplichtingen aan verbruikers kunnen nakomen. Toezicht door de ACM op de leveringszekerheid is evenals bij elektriciteit en gas nog nodig omdat de warmtenetbeheerder een monopolie positie



heeft. Mogelijk is er aanvullend toezicht nodig op marktmacht bij warmteproducenten, bijvoorbeeld bij kleine netten met een (natuurlijk) monopolie voor de productie.

Toepassing in de praktijk

In Nederland zijn geen voorbeelden bekend van meerdere leveranciers op een warmtenet. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat dit elders ook nagenoeg niet voorkomt.¹⁹ Op grote warmtenetten in Denemarken, Zweden en Duitsland is er in het geheel geen concurrentie tussen leveranciers. Voor zover bekend is alleen op het warmtenet van Warschau concurrentie tussen leveranciers mogelijk, maar hebben – op enkele grootverbruikers na – verbruikers allen dezelfde leverancier (die tevens eigenaar van het net is). Alleen enkele grootverbruikers maken gebruik van een andere leverancier. In marktordeningstudies voor de warmtemarkt is doorgaans de conclusie dat de voordelen van concurrentie tussen leveranciers op de warmtemarkt niet opwegen tegen de nadelen van extra coördinatiekosten.²⁰ Pas vanaf een bepaalde schaal (die een veelvoud is van het grootste distributienet in Nederland) zouden de voordelen van opsplitsing van de warmteketen groter zijn dan de nadelen.²¹

¹⁹ Zie bijvoorbeeld *De mogelijkheden van TPA op warmtenetten*, PwC, 28 mei 2015.

²⁰ Die zijn vooral hoger vanwege de technische eigenschappen van de warmtevoorziening en omdat meer afstemming nodig is tussen de warmtenetbeheerder en meerdere leveranciers. Zie bijvoorbeeld *De mogelijkheden van TPA op warmtenetten*, PwC, 28 mei 2015; *Belang bij splitsing in de warmtemarkt*, SEO Economisch Onderzoek, november 2018 en *Third party access to district heating networks*, Pöyry 2018.

²¹ *Third party access to district heating networks*, Pöyry 2018.

4. Rol van publieke bedrijven

Zoals de ACM hierboven heeft opgemerkt kunnen private bedrijven in alle modellen een rol spelen. Dat geldt ook voor zelfstandige bedrijven die zich specifiek op de warmtevoorziening richten en in handen zijn van gemeentelijke of provinciale overheden. Netwerkbedrijven kunnen door nationale wettelijke beperkingen daarentegen uitsluitend in modellen 2 en 3 een rol spelen.

De huidige praktijk laat een variëteit aan gemeentelijke keuzes zien. In sommige gemeenten zijn private partijen actief.²² In andere gemeenten is gekozen voor een verticaal geïntegreerd gemeentelijk warmtebedrijf (bijvoorbeeld in de gemeente Purmerend) of voor een samenwerking met een netwerkbedrijf (bijvoorbeeld in de gemeente Zaanstad). Bij recente initiatieven voor nieuwe warmtenetten zijn in sommige gevallen ook netwerkbedrijven betrokken. Ook bij de maatschappelijke discussie over de wenselijke ordening van de toekomstige warmtemarkt, komt de rol van netwerkbedrijven geregeld terug.

Hieronder gaat de ACM specifiek in op de vraag welke overwegingen kunnen spelen rond een keuze voor een rol van publieke bedrijven op de warmtemarkt en de mogelijke voor- en nadelen daarvan. Ook gaat zij specifiek in op de juridische mogelijkheden voor een rol voor netwerkbedrijven en de mogelijke consequenties daarvan voor het toezicht.

Governance-overwegingen

Governance-overwegingen kunnen een rol spelen bij een keuze voor publiek beheer van warmtenetten versus een keuze voor private warmtebedrijven. Gemeenten hebben dan de verwachting dat publieke belangen zoals leveringszekerheid of duurzaamheid beter kunnen worden gerealiseerd met publieke dan met private bedrijven, die veelal winstmaximalisatie als dominante doelstelling kennen. Een ander voordeel van publiek eigendom is dat het risico op conflicten tussen toezichthouders en eigenaars kleiner is indien de doelstellingen van de publieke aandeelhouder in belangrijke mate overeenkomen met de publieke belangen waarop wordt toegezien. Netwerkbedrijven kunnen evenals eigen gemeentelijke warmtebedrijven vanuit bestuurlijk perspectief bezien het voordeel bieden dat een vertrouwde publieke partij dan het aanspreekpunt is. De gezamenlijke publieke aandeelhouders van het netwerkbedrijf kunnen bijvoorbeeld bestuurders en commissarissen bij de moedermaatschappij benoemen die het publieke belang 'voor ogen hebben' en de belangen van de gemeenten als aandeelhouders meewegen in hun handelen.

Tegenover voordelen van publiek eigendom staat ook een aantal nadelen, waaronder mogelijk korte termijn denken door politieke druk om de doelstellingen aan te passen²³. Een ander nadeel van de keuze voor een publieke speler ten opzichte van een privaat bedrijf is dat er minder (directe) monitoring van het management plaats kan vinden via de tucht vanuit de kapitaalmarkt. Aandelen in publieke handen zijn immers niet verhandelbaar. Een nadeel dat specifiek de netwerkbedrijven betreft is dat van mogelijke belangenconflicten die tussen de aandeelhouders van netwerkbedrijven kunnen ontstaan. Die kunnen zich voordoen wanneer de ene publieke aandeelhouder wil dat het netwerkbedrijf in zijn gemeente meer in warmte gaat investeren terwijl een andere gemeente met aandelen geen belang heeft bij meer investeringen in warmte vanwege de daarmee gepaard

²² Bijvoorbeeld Vattenfall, dat onder andere al in de gemeente Amsterdam opereert of Eneco, dat onder andere in de gemeente Utrecht actief is. Zie TNO-rapport, *Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten; Lessen op basis van casussen*, 2019.

²³ Zie voor een uitgebreide discussie *Regulering en investeringen in infrastructuur*, hoofdstuk 2 in *New Perspectives on Investment in Infrastructures* Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Amsterdam University Press 2008.



gaande risico's. Voor- en nadelen van een publieke governance zullen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Voor de elektriciteits- en gasnetten is er door de wetgever voor gekozen om deze in publieke (Nederlandse) handen te houden. Een overweging hierbij was dat het gaat om essentiële infrastructuur.

Juridische mogelijkheden en beperkingen voor een rol van netwerkbedrijven

De netwerkbedrijven kunnen binnen de huidige Nederlandse wetgeving al een rol spelen als onafhankelijk beheerder van warmtenetten (zoals in model 2 en 3). Dit is een wettelijk toegestane nevenactiviteit (zie artikel 17c Elektriciteitswet 1998).²⁴ Een netwerkbedrijf mag echter niet binnen haar eigen groep warmte produceren of leveren. Dit is geen toegestane nevenactiviteit. Dit betekent zoals gezegd ook dat een gemeente geen netwerkbedrijf kan selecteren om een rol als integraal warmtebedrijf te vervullen (model 1). Wel kan een netwerkbedrijf warmte produceren en leveren buiten de groep, dus bijvoorbeeld in de vorm van een joint venture waarbij het netwerkbedrijf geen zeggenschap heeft over levering en productie. Maar als bij de productie van warmte ook elektriciteit of gas wordt geproduceerd is het een netwerkbedrijf in het geheel niet toegestaan een rol hebben.²⁵ Het wetsvoorstel Collectieve Warmtevoorziening, dat in 2020 voor internetconsultatie is gepubliceerd, was feitelijk gebaseerd op model 1. Daarin was voor netwerkbedrijven geen rol weggelegd omdat deze vanwege het groepsverbod niet kunnen opereren als verticaal geïntegreerd bedrijf. De ACM heeft eerder vastgesteld dat het groepsverbod heeft bijgedragen aan een gelijk speelveld voor producenten en leveranciers op de elektriciteits- en gasmarkten en dat aanpassing van het groepsverbod negatief kan bijdragen aan investeringsbereidheid van in het bijzonder private partijen op de warmtemarkt. De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft in een brief aan de Tweede Kamer van eind vorig jaar²⁶ aangegeven op dit moment geen veranderingen aan te willen brengen in het groepsverbod, maar wel ruimte te willen creëren voor een mogelijke rol van netwerkbedrijven als warmtenetbedrijf, als opdrachtnemer van een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf of als onderdeel van een zogenaamde warmte joint venture (een gemeenschappelijke onderneming waarin een netwerkbedrijf en een warmteleverancier samenwerken).

Voor- en nadelen van rol netwerkbedrijven

Een argument om te willen kiezen voor betrokkenheid van een netwerkbedrijf kan zijn dat zich synergievoordelen kunnen voordoen bij de aanleg en het beheer van infrastructuur voor warmte en elektriciteit of gas. De planning van infrastructuraanleg en werkzaamheden aan de verschillende netten binnen dezelfde groep zouden eenvoudiger op elkaar afgestemd kunnen worden. Een ander argument kan zijn dat netwerkbedrijven hun specifieke expertise op het gebied van het beheer van elektriciteits- en gasnetten ook kunnen inzetten ten behoeve van warmtenetten. Een derde argument voor betrokkenheid van netwerkbedrijven kan zijn dat zij voordeliger vreemd vermogen zouden kunnen aantrekken. Dit kan het geval zijn als het netwerkbedrijf, vanwege de andere (gereguleerde) activiteiten en het publieke aandeelhouderschap, een gunstige kredietwaardigheid heeft.²⁷ Kanttekening hierbij is dat door het ontplooiën van nieuwe activiteiten zoals een grootschalige uitbreiding van beheer van warmtenetten de kredietwaardigheid van het netwerkbedrijf ook juist kan verslechteren. Een laatste argument om netwerkbedrijven in te schakelen zou kunnen zijn dat zij wellicht meer ruimte zouden kunnen bieden voor bottom-up

²⁴ Alleen bij een rol als systeemverantwoordelijke in model 3 zal getoetst moeten worden of dat voor de inzet van de noodvoorziening ook geldt.

²⁵ Zie artikel 10b Elektriciteitswet 1998

²⁶ Kamerbrief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 december 2020, Vergaderjaar 2020-2021, 30 196, Nr. 743.

²⁷ Dit blijkt uit de beoordeling van de kredietwaardigheid van de verschillende netwerkbedrijven zoals gepubliceerd op de websites van de netwerkbedrijven.



initiatieven in de vorm van warmtecoöperaties. Indien netwerkbedrijven de warmtenetten van coöperaties in eigendom zouden hebben – en daartoe ook de financiële middelen hebben – zouden ze de kapitaalbehoefte van coöperaties kunnen beperken en daarmee een belemmering wegnemen. Ze zouden ook het warmtenetbeheer van dergelijke netten voor hun rekening kunnen nemen.

Tegenover deze voordelen staat ook een aantal nadelen. Vanuit gemeentelijk perspectief bezien is in de eerste plaats van belang dat netwerkbedrijven op dit moment zoals gezegd geen rol als integraal warmtebedrijf mogen vervullen. Gemeenten (eventueel in samenwerking met de warmtenetbeheerder) zijn daarom genoodzaakt om in projecten altijd een partij erbij te zoeken voor productie en levering. Een gevolg van de betrokkenheid van netwerkbedrijven zou verder kunnen zijn dat voor de financiering van grootschalige warmtenetten de publieke aandeelhouders eigen vermogen moeten verschaffen. Dit komt dan bovenop de financieringsvraag in verband met de groei van de elektriciteitsnetten. Netwerkbedrijven en hun publieke aandeelhouders geven nu al aan dat zij aanzienlijke problemen verwachten met de (voor)financiering van de groei van de elektriciteitsnetten. Tot slot zou de uitbreiding van het takenpakket van netwerkbedrijven consequenties kunnen hebben voor de publieke belangen op de elektriciteits- en gasmarkt.²⁸ Financiële risico's verbonden aan additionele warmteactiviteiten kunnen hun weerslag hebben op de investeringen in de elektriciteits- en gasnetten en daarmee op de leveringszekerheid bij elektriciteit en gas. Indien een netwerkbedrijf als integraal warmtebedrijf warmte zou produceren en daarbij ook elektriciteit zou opwekken, kan dat mogelijk het gelijke speelveld op de elektriciteitsmarkt verstoren vanwege het risico op bevoordeling door de netbeheerder van eigen productie en/of levering.

²⁸ Zie het advies van de ACM over de rol van netwerkbedrijven op de warmtemarkt [20 maart 2020](#).

5. Belang van gelijk speelveld

Voor elk van de hierboven beschreven modellen geldt dat een gelijk speelveld gegarandeerd moet zijn en dat sprake moet zijn van eerlijke concurrentie (om dan wel op de markt). Het uitgangspunt dient altijd te zijn dat de partij met het beste aanbod – in termen van prijs en kwaliteit – de warmtevoorziening gaat verzorgen. Dit is in het belang van de verbruikers, de (potentiële) warmte(net)bedrijven zelf en uiteindelijk ook van de Nederlandse duurzaamheidsambities. Een gevolg van een ongelijk speelveld en bevoordeling van bepaalde (publieke) partijen kan zijn dat private partijen zich uit de markt terugtrekken. Dit kan tot gevolg hebben dat de ambities uit het Klimaatakkoord voor de uitrol van warmtenetten moeilijker zijn te realiseren.

Selectie door gemeenten

Als een gemeente een nadrukkelijke rol speelt bij de selectie van een warmtebedrijf is het uitgangspunt dat die gemeente een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure moet organiseren. Dit volgt uit de zogenoemde “norm voor reële mededinging” die is gebaseerd op nationale en Europese wet- en regelgeving²⁹ Het bovenliggende belang van een dergelijke selectieprocedure is dat een gemeente vanuit het principe “moge de beste winnen” (beste aanbod kwalitatief gezien, tegen de laagst mogelijke prijs) het beste warmtebedrijf kan kiezen. Dit betekent dat een gemeente alle (publieke en private) partijen een gelijke en dus eerlijke kans moet geven. Deze eis geldt in alle modellen, dus voor de selectie van een geïntegreerd warmtebedrijf (model 1), een warmtenetbedrijf (model 2 en 3) en een leverancier (in model 2). Ook als een gemeente zelf een voorkeur voor een netwerkbedrijf als warmtenetbeheerder zou hebben brengt de norm van de ‘reële mededinging’ met zich mee dat een gemeente toch een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure moet volgen, tenzij netwerkbedrijven op basis van een beleidsmatige afweging een bij wet geregeld monopolie voor het warmtenetbeheer zouden krijgen maar ook daaraan zijn randvoorwaarden gebonden.³⁰

²⁹ Die volgt uit de uitspraak van de Afdeling van de Raad van State van 19 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4198) over het verdelen van schaarse rechten door bestuursorganen. Een uitgebreide uitleg van het nationale en Europese kader staat in de Conclusie Widdershoven van 6 juni 2018 (ECLI:N::RVS:2018:1847).

³⁰ Als de wetgever kiest voor een wettelijk monopolie dan moet deze keuze worden getoetst aan de bepalingen van het Europese vrije verkeer van kapitaal. Het wettelijke monopolie moet dan o.a. geschikt en proportioneel zijn voor het bereiken van de publieke doelstellingen. Zie o.a. HvJ van 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12 (Nederland vs. Eneco/Essent/Delta).

6. Conclusies

De ACM heeft in deze notitie drie modellen voor de ordening van de warmtemarkt gepresenteerd.

De ACM concludeert dat zowel model 1 als model 2 op korte termijn mogelijkheden bieden voor de uitrol van warmtenetten in Nederland. In de maatschappelijke discussie over de ordening van de warmtemarkt vragen sommige de gemeenten om een mogelijke rol netwerkbedrijven. In model 1, dat de kern vormt voor het wetsvoorstel Collectieve Warmtevoorziening, dat in 2020 voor internetconsultatie is gepubliceerd, kan voor netwerkbedrijven geen rol zijn weggelegd omdat deze vanwege het groepsverbod niet kunnen opereren als verticaal geïntegreerd bedrijf. Zoals gezegd heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat in zijn brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2020 wel ruimte gecreëerd voor een mogelijke rol van netwerkbedrijven als warmtenetbedrijf, in opdracht van een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf of als onderdeel van een warmte joint venture. Deze varianten hebben kenmerken van zowel model 1 als model 2 en kunnen dus worden gezien als tussenvorm.

Modellen 2 en 3 bieden ook een mogelijkheid voor een rol voor het netwerkbedrijf als warmtenetbedrijf, niet in opdracht van een aan te wijzen warmtebedrijf of onderdeel van een joint-venture, maar zelfstandig opererend. Als de doelstellingen van publieke aandeelhouders van warmtenetbedrijven in belangrijke mate in lijn zijn met de publieke belangen, kan dat vanuit toezichtsperspectief bezienswaardig zijn. Het toezicht op het warmtenetbedrijf kan dan naar verwachting minder complex en intensief te zijn. Als het in de praktijk lastig blijkt verantwoordelijkheden en taken uit elkaar te trekken vindt de ACM het wenselijk om één van beide partijen als aanspreekpunt aan te stellen zodat de ACM niet zelf hoeft te onderzoeken welke partij voor een bepaalde wettelijke taak verantwoordelijk is.

Alleen in het derde model, met een volledige splitsing van distributie en levering, is concurrentie op het net mogelijk en hebben verbruikers in beginsel echt iets te kiezen. Dat geeft leveranciers een efficiëntieprikkel en draagt bij aan het borgen van consumentenbelangen zoals een goede betaalbaarheid en dienstverlening. Wel blijft tariefregulering voor het netbeheer nodig. Dit marktmodel sluit aan bij het marktmodel zoals we dat van de elektriciteits- en gasmarkten kennen. De warmteketen verschilt op onderdelen echter van andere energieketens zoals het lokale karakter van warmtenetten. Op dit moment bevindt de warmtesector zich ook in een andere fase van uitrol. Nationaal en internationaal zijn er geen voorbeelden bekend van warmtenetten waar concurrentie in de levering echt tot stand is gekomen.

Voor de ACM is een belangrijke voorwaarde bij toepassing van deze modellen dat de selectie van de warmtenetbeheerder eveneens plaatsvindt via een open en non-discriminatoire procedure. Dit uitgangspunt volgt uit de reële mededingingsnorm. Die zou alleen niet van toepassing zijn indien zou worden besloten om netwerkbedrijven bij wet als warmtenetbeheerder aan te wijzen. In dat geval zou het beheer van warmtenetten als publieke taak worden gezien en net als dat van elektriciteits- en gasnetten (op termijn) volledig in publieke handen komen. Bij een open en non-discriminatoire selectieprocedure dingen netwerkbedrijven daarentegen mee met andere bedrijven (privaat en/of publiek) zodat het beste aanbod in termen van kosten en kwaliteit geselecteerd kan worden. Een situatie waarin gemeenten zonder een dergelijke procedure kiezen voor het netwerkbedrijf dat in hun regio het regionale monopolie heeft voor het beheer van elektriciteits- en/of gasnetten acht de ACM onwenselijk. Het uitgangspunt moet immers zijn dat de partij met het beste aanbod – in termen van prijs en kwaliteit – de warmtevoorziening gaat verzorgen.