

Tarieven van warmtenetten kunnen sterk uiteen gaan lopen

Collectieve warmtenetten spelen een sleutelrol in de energietransitie. De Wet collectieve warmte introduceert kostengebaseerde tarieven om de warmtetransitie te versnellen. Welke impact hebben kostengebaseerde tarieven op de warmterekening van huishoudens?

IN HET KORT

- Kostengebaseerde tarieven maken een einde aan de landelijke uniformiteit van warmtetarieven.
- Zonder flankerend beleid kan ongeveer de helft van de afnemers een hogere warmterekening dan voorheen krijgen.
- Met verevening, prijsgarantie en risicoafdekking kan flankerend beleid de excessen van kostengebaseerde tarieven beperken.

LARS WITTRICK

Econoom bij de
Autoriteit Consument
en Markt (ACM)

PAUL ADRIAANSEN

Econoom bij de ACM

Collectieve warmtenetten verwarmen woningen met warmte uit een gedeelde bron, zoals warmte die vrijkomt bij industrie of afvalverbranding, of warmte die uit de bodem wordt gewonnen. Ze spelen daarmee een groeiende rol in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving en leveren inmiddels warmte aan ruim 700.000 Nederlandse huishoudens (PBL, 2025; ACM, 2026). De afnemers van collectieve warmtenetten wonen overwegend in appartementen, vaak in (sociale) huurwoningen, waar energiekosten een groot deel van het besteedbaar inkomen kunnen vormen (CBS, 2025; Woonbond, 2026). Betaalbaarheid is daarmee een cruciale randvoorwaarde om draagvlak te creëren voor verdere groei van collectieve warmte.

Momenteel is de betaalbaarheid gewaarborgd door de koppeling van het maximum warmtetarief aan de kosten van gas en een cv-ketel: het Niet Meer Dan Anders-principe (NMDA). Een warmtenet mag daarmee geen tarief hanteren dat hoger ligt dan deze kosten. In de praktijk liggen de meeste tarieven dicht bij deze vastgestelde maximumtarieven (ACM, 2026). Vooral voor afnemers met een beperkte warmtevraag blijken deze tarieven duurder dan de alternatieven (Tsepkumamah et al., 2025).

De warmtenetten brengen daarnaast niet hun eigen kosten in rekening, maar volgen de gasprijs (inclusief belastingen). Hierdoor zijn inkomsten van het warmtenet

niet gekoppeld aan de kosten die het maakt. Het kabinet merkt dit aan als onlogisch en onvoldoende transparant (MinEZK, 2024).

Om transparantie te vergroten wordt het NMDA-principe in de recent aangenomen Wet collectieve warmte (Wcw, 2025) vervangen door tarieven die gebaseerd zijn op de kosten per warmtenet voor transport en levering van warmte. Het doel van deze kostengebaseerde tarieven is tweeledig: afnemers betalen alleen voor de kosten van hun eigen warmtenet, en investeerders ontvangen meer zekerheid over het behalen van een redelijk rendement op hun investeringen.

De overstap naar kostengebaseerde tarieven kan echter tot aanzienlijke tariefveranderingen en -verschillen leiden, omdat lokale omstandigheden van warmtenetten verschillen – zoals de warmtebron, de grootte van het net en de dichtheid. De wet heeft daarom ruimte gelaten om in lagere regelgeving specifieke invulling te geven aan de tariefmethodiek en eventueel flankerend beleid dat de betaalbaarheid verbetert.

In dit artikel berekenen we hoe groot de verandering in de jaarlijkse warmterekening is als huishoudens worden omgezet naar kostengebaseerde tarieven en bekijken we vier beleidsopties die de tariefveranderingen en -verschillen kunnen inperken.

Basisscenario

Om de verandering in de warmterekening te bepalen maken we gebruik van het geschatte verbruik van afnemers en de gerealiseerde kosten van warmteleveranciers in 2024. Hiermee kunnen we per warmtenet schatten wat de hoogte is van het vastrecht, het variabele tarief en een vergelijkend integraal tarief (kader 1).

In het basisscenario zonder flankerend beleid lopen de integrale tarieven tussen warmtenetten sterk uiteen. Tussen het goedkoopste en duurste net in de dataset verschilt het integrale tarief bij gemiddeld verbruik een factor vijf. We kijken hierbij naar kleinverbruikers, maar we hebben indicaties dat voor grootverbruikers eveneens grote verschillen gaan ontstaan (kader 2).

Afhankelijk van het net waarop huishoudens zijn aangesloten en hun verbruik zou ongeveer de helft van de afnemers minder betalen dan nu, terwijl de rest juist meer kwijt is (figuur 1). De tien procent afnemers met de sterkste daling ziet hun rekening met gemiddeld 29 procent afnemen, terwijl de bovenste tien procent stijgers gemiddeld 71

procent meer betaalt, wat neerkomt op meer dan 740 euro per jaar. Bij de bovenste duizend afnemers in deze verdeling loopt de stijging op tot gemiddeld circa 225 procent, oftewel ruim 1.500 euro extra per jaar (niet weergegeven in de figuur).

Deze sterke veranderingen komen niet alleen door verschillen in het integrale tarief tussen netten, maar ook door verschillen in de verhouding tussen variabel tarief en vastrecht, die sterker uiteenloopt dan onder het NMDA-principe. Het aandeel vaste kosten kan, bij gemiddeld verbruik, variëren van ongeveer twintig procent tot tachtig procent, oftewel circa 200 tot bijna 2.000 euro per jaar. Een grote groep afnemers met hoog vastrecht zit daardoor ook bij een laag verbruik vast aan een hoge warmterekening. Een deel daarvan zal lage variabele tarieven hebben, waardoor ze bovendien slechts een beperkte prikkel hebben tot energiebesparing.

Opties voor flankerend beleid

De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) kan met flankerend beleid excessen van de kostengebaseerde tarieven gaan bijsturen. Wij bekijken vier mogelijke opties voor beleid waarbij de hoogte en de spreiding van het integrale tarief worden herverdeeld, terwijl de verhouding tussen de vaste en variabele tariefcomponent ongewijzigd wordt gelaten. Voor alle vier tonen we hoe de jaarlijkse warmterekening zou veranderen ten opzichte van de huidige tarieven (figuur 1).

Tarieflimiet met verevening

Een tarieflimiet begrenst de tarieven van warmtenetten die een vastgesteld percentage van het gewogen sectorgemiddelde overschrijden. We gebruiken een limiet van 125 procent op het integrale tarief per net. Zo'n tarieflimiet van 125 procent beperkt voornamelijk de meest ingrijpende tariefstijgingen. Bij een gemiddeld tarief van circa 61 euro per gigajoule (GJ) voor 2024 is de limiet 76 euro per GJ.

Deze beleidsoptie is budgetneutraal doordat het inkomstentekort van begrensde netten wordt aangevuld via een vereveningsbijdrage op het vastrecht van afnemers van de overige netten. Tien procent van de afnemers bespaart gemiddeld 333 euro per jaar door de tarieflimiet, tegen een vereveningsbijdrage van circa 36 euro per jaar voor alle andere afnemers. Bij de parlementaire behandeling van de tarieflimiet is steeds gesproken over een limiet van 150 procent; in dat geval wordt slechts vijf procent van de huishoudens een hoog tarief bespaard.

Prijsgarantie met tarieflimiet

Een prijsgarantie van 60 euro per GJ bovenop een tarieflimiet van 125 procent heeft een veel groter effect op de hoogte en spreiding van de warmterekening dan alleen het toepassen van de tarieflimiet. Gemiddeld daalt de jaarlijkse warmterekening met circa zes procent ten opzichte van de huidige hoogte. De keuze voor 60 euro is grofweg gebaseerd op het gemiddelde integrale warmtetarief in 2024.

De prijsgarantie verlaagt de warmterekening op dezelfde manier als de tarieflimiet, maar dan zonder dat er verevening plaatsvindt. Als de prijsgarantie onder het niveau van de tarieflimiet ligt, zijn aanvullende middelen nodig en is

Methode

KADER 1

Om de verandering tussen de huidige tarieven en de kostengebaseerde regeling te bepalen, reconstrueren wij ex post de warmtetarieven voor 2024 op basis van de gerealiseerde kosten van warmtebedrijven en gesimuleerd verbruik van huishoudens. De gerealiseerde kosten en volumes per warmtenet zijn afkomstig uit de onderliggende data van de ACM Rendementsmonitor 2024 (ACM, 2026). Het gaat om 33 grote warmtenetten van negen verschillende warmtebedrijven met circa 540.000 warmteafnemers, waarvan het overgrote deel huishoudens zijn. Deze dataset biedt voor het eerst per net inzicht in gedetailleerde financiële en operationele kerncijfers, gerapporteerd conform de nieuwe regulatorische accountingregels van de ACM. Voor de kostengebaseerde tarieven nemen wij alle aan huishoudens toegerekende operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en overige opbrengsten mee. De vermogenskosten zijn hierbij gelijk aan de nettoboekwaarde, vermenvuldigd met een (indicatieve) gewogen gemiddelde kapitaalkostenvoet (WACC) van 6,8 procent. Deze kosten vertalen zich vervolgens in een vastrecht en een variabel tarief. Het variabele tarief is gebaseerd op de kosten voor productie en inkoop van warmte, gedeeld door de totale afzet in gigajoule (GJ). De overige kosten worden verrekend via het vastrecht. Om de jaarlijkse warmterekening te simuleren, gebruiken wij een rechtsscheve verbruiks-

verdeling rondom het gemiddelde verbruik op dat net, die aansluit bij het gasverbruik van Nederlandse huishoudens (Tsekopkumah et al., 2025). De resultaten zijn robuust voor variaties in de aangenomen verdeling. Voor de simulatie van flankerend beleid hanteren we voor ieder net ook een integraal tarief, gebaseerd op de totale kosten (inclusief vaste kosten) gedeeld door de totale afzet in GJ.

Bij de interpretatie van deze simulatie is voorzichtigheid geboden. Ten eerste betreffen de gebruikte kostendata realisaties van één enkel jaar. Hoewel we 2024 een representatief jaar achten, kunnen schommelingen in inkoop- of onderhoudskosten de uitkomsten voor individuele netten beïnvloeden. Daarnaast zal de kostenstructuur op termijn wijzigen door bijvoorbeeld veranderende energieprijzen of investeringen in verduurzaming. Ten tweede is de tariefmethodiek momenteel nog niet definitief vastgesteld, waaronder precieze regels voor de activawaardering, efficiëntiebeoordeling, toerekening van kosten aan afnemersgroepen en welke kosten via het vaste of variabele tarief mogen worden terugverdiend. Onze resultaten moeten daarom worden gelezen als een indicatie van de orde van grootte van de tariefimpact en herverdelingseffecten onder kostengebaseerde regulering, niet als voorspelling van toekomstige tariefniveaus voor individuele netten.

Grootverbruikers

KADER 2

Naast kleinverbruikers (hoofdzakelijk huishoudens) zijn ook grootverbruikers (bijvoorbeeld grote supermarkten, ziekenhuizen en kantoorgebouwen) een belangrijke afnemersgroep. Hoewel zij slechts één procent van de aansluitingen vertegenwoordigen, zijn grootverbruikers goed voor 36 procent van de totale warmteafname van de onderzochte netten. De impactanalyse voor deze groep is minder eenduidig dan voor kleinverbruikers, omdat grootverbruikers sterk verschillen in verbruiksprofiel, en diverse kortingsregelingen een directe vergelijking

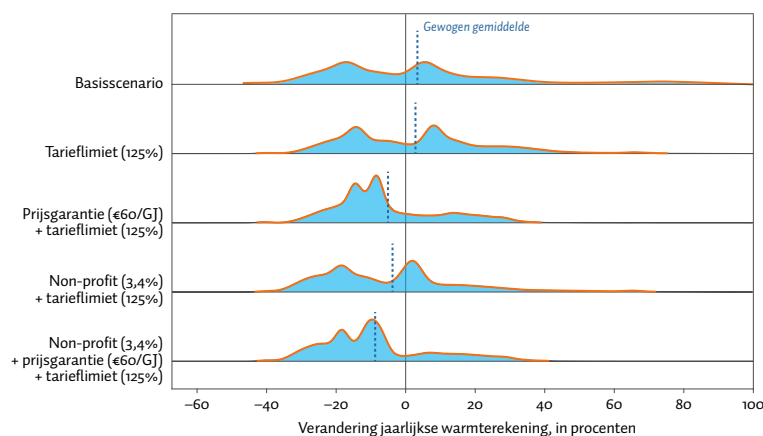
bemoeilijken. Desondanks laat een eerste verkenning van de effecten per warmtenet een duidelijke trend zien: vrijwel alle grootverbruikers zouden meer gaan betalen wanneer hun tarief volledig op kosten gebaseerd zou zijn. We zien uitschieters waarbij de tarieven een factor twee tot drie hoger uitvallen dan de huidige tarieven. Gezien de grote variatie in vraagprofiel en contractvormen verdient de specifieke positie van grootverbruikers in de verdere uitwerking van de tariefsystematiek en flankerend beleid nadere aandacht.

de prijsgarantie dus niet budgetneutraal.

Met de combinatie van een prijsgarantie met een tarieflimiet betaalt nog altijd ongeveer een kwart van de afnemers meer dan nu, maar de spreiding in tarieven neemt duidelijk af ten opzichte van het basisscenario. Het toepassen van een prijsgarantie laat de gemiddelde warmterekening in 2024 dalen tot onder het huidige gemiddelde en biedt daarmee de mogelijkheid om duurdere warmtenetten door de inzet van subsidie financieel aantrekkelijker te maken ten opzichte van alternatieven zoals gas of een warmtepomp.

Verdeling effecten van beleidsopties op de jaarlijkse warmterekening met Wcw in 2024

FIGUUR 1



Noot: De verandering bij het basisscenario is afgekept op +100 procent.

Data: ACM | ESB

Non-profitstatus met tarieflimiet

Een verlaging van de vergoeding voor vermogenskosten naar non-profitniveau heeft een tariefverlagend effect voor alle warmteafnemers, en niet alleen voor de huishoudens met de hoogste tarieven. Een verlaging van de vermogenskosten is vergelijkbaar met de Deense situatie waar coöperaties of publieke organisaties de financiering verzorgen. Daar worden er voor het bereiken van deze non-profitstatus garanties op vreemd vermogen afgegeven en mogen warmtebedrijven geen winst maken. De financieringskosten van een non-profit-nutsvoorziening zijn aanzienlijk lager, omdat de risico-opslag en rendementseis wegvallen. Afnemers op netten met de hoogste vermogenskosten profiteren het meest. In onze simulatie verlagen we de marktconforme gewogen gemiddelde kapitaalkostenvoet (WACC) van 6,8 procent naar 3,4 procent (gelijk aan de rente op een obligatie-index van Europese nutsbedrijven met een single-A rating en een looptijd van tien jaar). Hoewel een beweging naar non-profit in Nederland (nog) niet op de beleidsagenda staat, wordt deze optie door warmte-experts wel als denkrichting aangedragen (De Ronde, 2026). Bovendien bevat de garantieregeling voor warmteprojecten die het kabinet in oktober 2025 aankondigde, elementen van deze optie (Tweede Kamer, 2025).

Non-profitstatus met prijsgarantie en tarieflimiet

De combinatie van non-profitfinanciering, een prijsgarantie van 60 euro per GJ én een tarieflimiet op 125 procent levert de sterkste verbetering voor afnemers op: nog slechts 23 procent krijgt te maken met een tariefstijging ten opzichte van het huidige niveau, en gemiddeld daalt de warmterekening voor afnemers met negen procent.

Conclusie en aanbevelingen voor beleid

Hoewel de definitieve tariefmethodiek nog niet vaststaat en we slechts één jaar aan data tot onze beschikking hebben, lijken grote veranderingen in de warmterekening en significante tariefverschillen tussen netten een structureel gevolg te zijn van de nieuwe kostengebaseerde tariefregulering. In 2024 zou ongeveer de helft van de afnemers meer

hebben betaald dan onder de huidige systematiek, met stijgingen die, zonder toepassing van flankerend beleid, oplopen tot 225 procent.

Forse tariefstijgingen kunnen leiden tot nijpende gevolgen voor huishoudens in een kwetsbare positie omdat overstapmogelijkheden ontbreken – woningbouwcorporaties, verhuurders en VvE's verbieden vaak de aanleg van een alternatief. De minister van EZK heeft daarom onderzoek naar flankerend beleid aangekondigd (Tweede Kamer, 2024).

De Wcw schrijft voor dat relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn vóór invoering van kostengebaseerde tarieven. De uiteindelijke beleidskeuze bepaalt van wie een bijdrage wordt gevraagd. In het basisscenario betalen vooral afnemers van dure netten extra. Met een tarieflimiet worden de kosten van de dure netten deels betaald door afnemers van andere netten. Bij een prijsgarantie komt ook de belastingbetaler in beeld om, indien nodig, de kostendeckering van de netten aan te vullen. De introductie van een non-profitstatus treft waarschijnlijk vooral de aandeelhouders, alhoewel dit afhankelijk zou zijn van de vormgeving door de politiek. Door toepassing van subsidies of non-profitfinanciering kunnen de maatschappelijke baten van warmtenetten gerealiseerd worden zonder de rekening eenzijdig bij gebonden afnemers op dure netten neer te leggen. Een stevig fundament aan flankerend beleid biedt de kans de overstap naar collectieve warmte aantrekkelijker te maken en de warmtetransitie te versnellen.

Literatuur

- ACM (2026) *Rendementsmonitor warmteleveranciers 2024*. Autoriteit Consument & Markt, Publicatie, 14 januari.
- CBS (2025) *Verbeterd zicht op warmtenetten*. CBS Publicatie, 9 december.
- MinEZK (2024) *Reactie op de motie-Kröger om dit jaar de methodiek waarop het "niet meer dan anders principe" wordt bepaald aan te passen op een reële en rechtvaardige wijze*. Kamerbrief, DGKE/47406822, 25 maart. Te vinden op open.overheid.nl.
- PBL (2025) *Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025*. Planbureau voor de Leefomgeving, Rapport, 13 maart.
- Ronde, K. de (2026) *'We blijven bij warmtenetten te veel hangen in winst-denken'*. Interview te vinden op energiea.nl, 20 juli.
- Tsepkokumah, M., R. Harmsen en P. Mulder (2025) *Hidden inequalities in district heating: evidence from household gas consumption data*. ResearchGate Preprint, 10.21203/rs.3.rs-8395733/v1.
- Tweede Kamer (2024) *Randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten*. Kamerstuk 36387, nr. 47.
- Tweede Kamer (2025) *Kamerbrief van de Minister van KGG*. Kamerstuk 36576, nr. 118.
- Wcw (2025) *Wet van 10 december 2025, houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte)*. Staatsblad 2026, nr. 10.
- Woonbond (2026) *Draagvlak huurders voor energietransitie wankelt*. Nederlandse Woonbond, Persbericht, 29 januari.