



Besluit

Beslissing op bezwaar warmtetarieven 2026

Ons kenmerk : ACM/UIT/1119687
Zaaknummer : ACM/26/199954
Datum : 09 juli 2026

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verklaart het bezwaar van de Beweging “Stadsverwarming is te duur” ongegrond. Het bezwaar gaat over het besluit van 5 december 2025, waarin de maximumtarieven voor warmtelevering, de verhuur van afleversets, aansluit- en afsluitbijdragen en het meettarief van warmteleveranciers per 1 januari 2026 zijn vastgesteld. De ACM concludeert dat deze tarieven zijn vastgesteld in lijn met de wet- en regelgeving.

1. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 5 december 2025¹ (hierna: het bestreden besluit) heeft de ACM uitvoering gegeven aan de Warmtewet², door de maximumtarieven vast te stellen voor warmtelevering, de verhuur van afleversets, de eenmalige aansluitbijdrage, de afsluitbijdrage en het meettarief van warmteleveranciers per 1 januari 2026.
2. Tegen het bestreden besluit hebben drie personen namens de beweging “Stadsverwarming is te duur” (hierna: de Beweging) op 1 januari 2026 bezwaar³ gemaakt. In deze procedure is de Vereniging Energie-Nederland (hierna: VEN) als derde-belanghebbende aangemerkt.
3. Op 9 februari 2026 heeft de ACM de Beweging om nadere informatie verzocht ten aanzien van de ontvankelijkheid.⁴ Op 16 februari 2026 heeft de ACM de informatie van de Beweging ontvangen.⁵
4. Op 18 maart 2026 heeft de ACM partijen in elkaars aanwezigheid gehoord. Het verslag van de hoorzitting is op 10 april 2026 aan partijen toegezonden.⁶
5. Op de hoorzitting is de ACM ook ingegaan op een aantal verzoeken om informatie uit het bezwaarschrift van de Beweging. De ACM heeft de Beweging een toelichting gegeven op de afhandeling van deze verzoeken en een van de verzochte stukken aan de Beweging toegezonden.⁷

¹ ACM/UIT/646231.

² Artikel 4a, eerste lid, artikel 5, eerste en vierde lid, artikel 6, eerste lid en artikel 8, eerste en vijfde lid van de Warmtewet.

³ ACM/IN/1067090.

⁴ ACM/UIT/669130.

⁵ ACM/IN/10833554.

⁶ ACM/UIT/673906.

⁷ ACM/UIT/672790, en ACM/UIT/671836.

2. Ontvankelijkheid

6. Gelet op de zienswijze van VEN ziet de ACM aanleiding om in te gaan op de belanghebbendheid van de Beweging. De ACM is van oordeel dat de Beweging als belanghebbende moet worden aangemerkt en licht dit als volgt toe.

2.1. Juridisch kader

7. Alleen een belanghebbende kan bezwaar maken tegen een op grond van de Warmtewet genomen besluit. Onder belanghebbende wordt verstaan: “degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”.⁸ Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet volgens vaste rechtspraak sprake zijn van een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het desbetreffende besluit is betrokken.⁹

2.2. Ontvankelijkheid van de Beweging

8. VEN heeft aangevoerd dat de Beweging niet voldoet aan de voorwaarden om als belanghebbende te worden aangemerkt. Ter onderbouwing van haar standpunt wijst VEN er eerst op dat de Beweging geen representatieve organisatie is als bedoeld in artikel 23 van de Warmtewet. Verder is volgens VEN ook niet voldaan aan de criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld voor de belanghebbendheid van organisaties zonder rechtspersoonlijkheid.
9. De ACM stelt vast dat de Beweging geen representatieve organisatie is als bedoeld in artikel 23 van de Warmtewet. Dit volgt alleen al uit de omstandigheid dat de Beweging geen rechtspersoonlijkheid heeft. De omstandigheid dat de Beweging geen representatieve organisatie is, betekent echter niet dat de Beweging geen belanghebbende kan zijn. De ACM overweegt daarover het volgende.
10. Over de *Occupy*-uitspraak – waar ook VEN naar verwijst – overweegt de ACM dat daaruit blijkt dat een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid als belanghebbende kan worden aangemerkt. Daarvoor moet het samenwerkingsverband herkenbaar zijn in het rechtsverkeer,¹⁰ zodat het een eigen en persoonlijk belang kan hebben. Anders dan VEN is de ACM van oordeel dat de Beweging aan het vereiste van herkenbaarheid in het rechtsverkeer voldoet. De ACM heeft dit in twee eerdere bezwaarprocedures van de Beweging¹¹ ook gemotiveerd overwogen. De herkenbaarheid in het rechtsverkeer blijkt uit de activiteiten die de Beweging ontplooit. De Beweging heeft enkele honderden sympathisanten waarmee zij contact onderhoudt door middel van haar website en mailingen. Ook komt de Beweging op voor de belangen van haar sympathisanten door de betaalbaarheid van warmtetarieven onder de aandacht te brengen bij politieke partijen en organisaties als de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis en de Nationale Ombudsman. Daar komt bij dat de Beweging invulling geeft aan haar doelstelling doordat zij – zoals hiervoor aangegeven – naast het bezwaar tegen het bestreden besluit ook bezwaar heeft gemaakt tegen de Tarievenbesluiten warmte 2024 en 2025. Nadat deze bezwaren ongegrond zijn verklaard heeft de Beweging beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Al de voornoemde activiteiten in samenhang bezien dienen de doelstelling van de Beweging: betaalbare tarieven voor de levering van warmte. Dat een van de vertegenwoordigers van de Beweging intussen geen afnemer meer is van stadswarmte, doet aan het voorgaande niet af.
11. Gelet op de duidelijke doelstelling van de Beweging – waaraan de Beweging in woord en daad gestalte geeft – is de ACM van oordeel dat ook is voldaan aan het vereiste dat de Beweging een persoonlijk,

⁸ Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹ Zie bijvoorbeeld CBb 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:723, r.o. 4.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2014:1439, r.o. 1.2.

¹¹ Tegen de besluiten van de ACM over de warmtetarieven 2024 en 2025.

eigen rechtsreeks bij het bestreden besluit betrokken belang heeft. Dat belang is ook objectief bepaalbaar en actueel.

12. De omstandigheid dat de belangen van de sympathisanten niet dezelfde zijn omdat een (klein) deel van hen niet meer is aangesloten op een warmtenet maakt dat niet anders. Uit de informatie die door de Beweging is toegestuurd aan de ACM¹² blijkt dat een klein aantal sympathisanten het contact met de Beweging heeft verbroken omdat zij geen afnemer van warmte meer zijn. De enkele mogelijkheid dat er onder de honderden sympathisanten van de Beweging ook enkele zijn die inmiddels geen warmte meer afnemen zonder dat zij dat bij de Beweging hebben gemeld, doet niet af aan de doelstelling en belanghebbendheid van de Beweging.
13. De ACM concludeert dat de Beweging kwalificeert als belanghebbende. Hierna zal de ACM de bezwaren van de Beweging inhoudelijk behandelen.

3. Beoordeling van de bezwaren van de Beweging

3.1. Rol van de ACM bij tariefregulering warmte

14. Voordat de ACM de bezwaargronden beoordeelt, gaat zij kort in op de doelstellingen van de Warmtewet en de taak van de ACM bij het vaststellen van de maximumtarieven. Vervolgens schetst de ACM kort het wettelijk kader rondom het maximum leveringstarief waarop het grootste deel van de bezwaargronden betrekking hebben.
15. Een belangrijke doelstelling van de Warmtewet is het beschermen van de kleinverbruikers tegen het in rekening brengen van te hoge tarieven door de warmteleveranciers. Om misbruik van hun monopolistische positie te voorkomen voorziet de Warmtewet daarom in tariefregulering.¹³ De ACM heeft hierbij de taak om de maximumtarieven vast te stellen.
16. In het bestreden besluit legt de ACM uit dat de toepasselijke regelgeving een gelaagde structuur heeft.¹⁴ De ACM stelt het maximum leveringstarief vast op grond van artikel 5, eerste lid, van de Warmtewet. Nadere regels over de onderdelen en de wijze van berekening van deze maximumprijs zijn vastgelegd in het Warmtebesluit en de Warmteregeling. Bij de uitvoering van haar taak is de ACM gebonden aan deze wet- en regelgeving.
17. De Warmtewet gaat bij het vaststellen van het maximum leveringstarief uit van het zogenaamde Niet Meer Dan Anders-principe (het NMDA-principe), ook wel de gasreferentie genoemd.¹⁵ Dit houdt in dat het maximumleveringstarief voor warmte niet hoger mag zijn dan kosten die een gemiddelde verbruiker zou maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij gebruik van gas als energiebron.¹⁶ Omdat het gaat om de kosten van een gemiddelde verbruiker, kan een individuele gebruiker van een warmtenet de kosten van zijn woning niet één-op-één vergelijken met wat hij zou hebben betaald bij een aansluiting op het gasnet. Naast de wettelijke bepalingen over tariefregulering, stelt de ACM de maximumtarieven vast volgens de wettelijke voorschriften over zorgvuldigheid en een belangenafweging.¹⁷

¹² Dossierstukken ACM/IN/1088747 en ACM/IN/1088751.

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 34 723 nr. 3, p. 9 e.v.

¹⁴ ACM/UIT/646231, randnummers 11-16.

¹⁵ Ingevolge artikel 5, tweede lid, onderdeel a, van de Warmtewet. Het NMDA-principe wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het bestreden besluit.

¹⁶ Staatsblad 2013, 359, p. 13.

¹⁷ Zoals bedoeld in afdeling 3.2 van de Awb.

18. De ACM gaat bij de beoordeling van de bezwaargronden verder in op de wijze waarop de tarieven zijn berekend.

3.2. Bevoegdheid van de ACM

19. Volgens de Beweging moet de ACM stoppen met verwijzen naar wet- en regelgeving en actie ondernemen. De Beweging vindt dat de ACM meer moet doen om het evenwicht tussen consumenten en warmteleveranciers te waarborgen en het NMDA-principe waar te maken. Hiervoor heeft de Beweging verschillende voorstellen uitgewerkt die de ACM zou moeten delen met het ministerie en de politiek. Ook moet de ACM zelf actie ondernemen om de regelgeving aan te passen. Tijdens de hoorzitting heeft de Beweging toegelicht dat zij beseft dat de ACM een aantal punten niet zelfstandig kan oplossen. De ACM moet deze punten dan echter meegeven aan het ministerie, aldus de Beweging.
20. Over de voorstellen van de Beweging merkt de ACM het volgende op. In de wet is vastgelegd dat de ACM uitvoering geeft aan (onder andere) de Warmtewet. De ACM heeft geen bevoegdheid om wet- en regelgeving aan te passen. Dat is aan de wetgever voorbehouden. Daarom vallen de voorstellen van de Beweging over het aanpassen van wet- en regelgeving bij het ministerie en de politiek, buiten de reikwijdte van deze bezwaarprocedure. Bovendien is het zo dat de ACM rekening moet houden met alle bij de uitvoering van de Warmtewet betrokken partijen die elk hun eigen belangen hebben. De ACM kan daarom niet zonder meer de standpunten van de Beweging overnemen en bij de politiek onder de aandacht brengen. Uiteraard staat het de Beweging vrij om voorstellen zelf aan te kaarten bij de politiek.
21. De ACM brengt daarnaast onder de aandacht dat zij – anders dan de Beweging stelt – wel meer doet dan strikt uitvoering geven aan de Warmtewet. De ACM adviseert over nieuwe regelgeving omtrent warmte, voorziet de Tweede Kamer geregeld van schriftelijke inbreng en deelt signalen uit de markt via nieuwsberichten.¹⁸
22. De ACM zal in volgende paragrafen ingaan op de bezwaren van de Beweging die betrekking hebben op de juistheid van de vaststelling van de maximumtarieven.

3.3. Gasprijzen

23. De ACM gaat bij het bepalen van het maximumtarief voor warmtelevering uit van het standaardproduct gas voor één jaar met vaste prijs aan de hand van het G1-tarief van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers. Dit vereiste is vastgelegd in de regelgeving. De wetgever heeft hiermee beoogd een zo goed mogelijke weerspiegeling van de werkelijke gasprijzen in een jaar te borgen en daarmee het NMDA-principe te verankeren in de leveringstarieven.¹⁹ De Beweging is het niet eens met de manier waarop de ACM dit heeft gedaan. De Beweging heeft zelf jaarcontracten van gasleveranciers opgevraagd en stelt zich op het standpunt dat:
- de door de gasleveranciers bij de ACM opgegeven tarieven afwijken van de tarieven opgevraagd door de Beweging. De daadwerkelijke tarieven, zoals opgevraagd door de Beweging, zijn lager. De gemiddelde gasprijs moet daarom naar beneden worden bijgesteld;
 - de ACM moet onderzoeken waar deze afwijking vandaan komt;

¹⁸ Zie voor relevante links het document 'Uitleg over de maximale warmtetarieven voor 2026' gepubliceerd bij het bestreden besluit.

¹⁹ Warmtebesluit, Nota van Toelichting, p. 13, Staatsblad 2013, 359.

- c. de ACM zich moet beijveren om het maximum leveringstarief te bepalen aan de hand van de gemiddelde gasprijs van het voorgaande jaar. Voor 2026 dient dit met terugwerkende kracht plaats te vinden;
 - d. kortingen en bonussen moeten worden meegenomen bij het bepalen van het tarief.
24. In het bestreden besluit beschrijft de ACM hoe zij het gebruiksonafhankelijke en gebruiksafhankelijke deel van het maximum leveringstarief heeft berekend.²⁰ Op grond van een wijziging in het Warmtebesluit, moet de ACM bij de berekening uitgaan van de tarieven die gasleveranciers aanbieden in de maanden september, oktober en november.²¹
25. De ACM heeft, overeenkomstig dit vereiste, de tarieven van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers voor de peilmomenten september, oktober en november opgevraagd en ontvangen.²² De leveranciers zijn op grond van de regelgeving gehouden om deze gegevens op een correcte manier aan te leveren.²³ De aangeleverde gasprijzen komen de ACM ook juist voor en zij heeft daarom geen reden om aan de juistheid van deze gegevens te twijfelen. Aan de hand van deze gegevens en de parameters in de wet- en regelgeving heeft de ACM het maximum leveringstarief in het bestreden besluit vastgesteld.
26. Verder blijkt uit de bijlagen van de Beweging dat zij de tarieven op een moment in december heeft opgevraagd.²⁴ De ACM is, zoals hiervoor benoemd, gehouden om uit te gaan van andere peilmomenten. Zij ziet daarom geen aanleiding tot het aanpassen van het maximum leveringstarief conform het voorstel van de Beweging. Ook ziet zij geen reden tot het doen van nader onderzoek naar de gastarieven, zoals de Beweging vraagt.
27. Verder biedt de manier waarop het maximum leveringstarief wettelijk moet worden vastgesteld, geen ruimte om kortingen of bonussen mee te nemen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het niet wenselijk is om kortingen die alleen voor bepaalde groepen verbruikers gelden te betrekken bij de berekening van een algemeen maximumtarief.²⁵ Daaronder vallen bijvoorbeeld kortingen die energieleveranciers geven bij het afsluiten van een nieuwe energieovereenkomst. Dit zijn commerciële prikkels die niet representatief zijn voor de reguliere prijsstelling waarop het maximumtarief gebaseerd moet worden. Kortingen of bonussen voor individuele klanten passen dus niet bij het doel van artikel 5 van de Warmtewet, dat juist gaat over het vaststellen van een algemeen geldende maximumprijs.
28. De ACM wijst de bezwaargronden op dit punt af.

3.4. Kosten cv-ketels

29. Voor de koppeling van het maximumtarief voor warmtelevering aan de gemiddelde kosten voor gasverbruik, stelt de ACM vast wat de gemiddelde kapitaal- en onderhoudskosten van cv-ketels zijn. De Beweging stelt dat de ACM deze kosten op een verkeerde manier heeft vastgesteld en voert daartoe verschillende bezwaargronden aan. Zij doet daarbij voorstellen voor een alternatieve berekeningswijze waardoor de gasreferentie lager zou uitvallen. De ACM zal hierna puntsgewijs ingaan op deze bezwaargronden en voorstellen.

²⁰ Zie randnummers 170 - 178 en randnummers 185 – 197 van het bestreden besluit.

²¹ Ingevolge artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het Warmtebesluit. Zie verder: Stb. 2024, 413.

²² Zie randnummer 172 van het bestreden besluit.

²³ Conform artikel 6b van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

²⁴ Zie bijlage 1 van het bezwaarschrift. De tarieven zijn opgevraagd op 4, 5 of 6 december 2025.

²⁵ Warmtebesluit, Nota van Toelichting, p. 13, Staatsblad 2013, 359.

3.4.1 Kapitaalkosten cv-ketel

30. De Beweging stelt dat de kapitaalkosten die de ACM hanteert om verschillende redenen moeten worden aangepast. Zo zou de ACM uitgaan van een verkeerde periode om te beoordelen wat de aanschafwaarde voor een cv-ketel is. Er zou niet naar aanschafprijzen van de afgelopen tien jaar (2016 t/m 2025), maar naar prijzen van de afgelopen vijftien jaar moeten worden gekeken, omdat deze termijn als afschrijvingstermijn voor een cv-ketel wordt beschouwd. Ook zou de ACM uitgaan van te hoge aanschafprijzen en ten onrechte geen rekening houden met verminderd energieverbruik door nieuwe energiezuinige cv-ketels. Verder zou de ACM rekening moeten houden met de kosten voor hybride warmtepompen naast cv-ketels, omdat steeds meer huishoudens een warmtepomp hebben. De totaalberekening van deze kostenpost zou daarmee onevenwichtig uitpakken.
31. De ACM wijst de bezwaargronden op dit punt af. Met de wijziging van de Warmtewet van 1 juli 2019 is bepaald dat de ACM de gemiddelde jaarlijkse kapitaals- en operationele kosten van een cv-ketel vaststelt. Dit gold voor het eerst voor de warmtetarieven voor het jaar 2020. Om de gemiddelde kapitaalkosten te bepalen moest inzicht worden gekregen in de gemiddelde aanschafkosten voor cv-ketels. De ACM heeft onderzoeksbureau Panteia daarom opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de hoogte van deze kosten door deze bij consumenten uit te vragen.²⁶ Hierbij is toentertijd de keuze gemaakt om voor de tarieven voor 2020 terug te kijken naar de gemiddelde aanschafkosten die golden in de jaren 2016 tot en met 2019. Er is voor gekozen om niet verder terug te gaan dan deze periode omdat dat de datakwaliteit niet zou bevorderen vanwege mogelijk onbetrouwbaardere antwoorden van benaderde consumenten. In de daaropvolgende jaren is 2016 steeds gehandhaafd als startpunt voor het bepalen van de gemiddelde aanschafkosten omdat vanaf dat jaar betrouwbare gegevens voorhanden waren. Daarmee geldt dat voor de warmtetarieven 2026 de gemiddelde aanschafkosten voor cv-ketels in de jaren 2016 tot en met 2025 in beschouwing zijn genomen, wat neerkomt op de gemiddelde kosten die de afgelopen tien jaar hebben gegolden. De ACM komt tot de conclusie dat het niet onzorgvuldig is om de bepaling van de gemiddelde kapitaalkosten te beperken tot deze periode. Het betrekken van nog eerdere cijfers zou de datakwaliteit niet ten goede komen. Dit geldt te meer omdat het aannemelijk is dat de onbetrouwbaarheid van gegevens over eerdere jaren door verloop van tijd alleen maar verder is afgenomen.
32. Om de gemiddelde kapitaalkosten op jaarbasis te bepalen worden de gemiddelde aanschafkosten gedeeld door de afschrijvingstermijn. De afschrijvingstermijn ziet namelijk op de verwachte economische levensduur van een cv-ketel. Voor de afschrijving van een cv-ketel gaat de ACM uit van een termijn van vijftien jaar. Deze termijn staat geheel los van de gemiddelde aanschafprijs van een cv-ketel. Er is daarmee geen reden om deze termijnen gelijk te trekken zoals de Beweging voorstelt. Voor zover de Beweging aanvullend betoogt dat de ACM voor de afschrijvingstermijn dient uit te gaan van een langere periode dan vijftien jaar, geldt dat de ACM geen reden ziet om van dit uitgangspunt af te wijken. In de Warmteregeling is opgenomen dat de afschrijvingstermijn in de praktijk doorgaans vijftien jaar is.²⁷ Alhoewel het in de praktijk kan voorkomen dat cv-ketels langer meegaan kan het ook voorkomen dat cv-ketels juist minder lang meegaan. De afschrijvingstermijn van vijftien jaar acht de ACM daarom nog steeds evenwichtig.
33. De ACM ziet ook geen reden om de kapitaalkosten voor cv-ketels aan te passen. Op grond van het regelgevend kader moet de ACM uitgaan van de gemiddelde kapitaalkosten voor een cv-ketel.²⁸ Om deze te bepalen heeft de ACM onderzoeksbureau Panteia laten onderzoeken wat de gemiddelde kosten voor de aanschaf van cv-ketels zijn.²⁹ De Beweging stelt dat deze kosten te hoog zijn en heeft voorbeelden aangedragen van goedkopere cv-ketels en stelt aan de hand hiervan voor om lagere kapitaalkosten te hanteren. Dat de Beweging goedkopere cv-ketels heeft gevonden, doet er niet aan af

²⁶ Panteia, "Inzicht in de kosten voor aanschaf en installatie nieuwe cv-combiketel" (2019), zie: <https://www.acm.nl/system/files/documents/rapport-panteia-2016-2019.pdf>.

²⁷ Staatscourant 2019, nr. 19827, p. 9.

²⁸ Warmteregeling, artikel 2.

²⁹ Panteia, "Inzicht in de kosten voor aanschaf en installatie nieuwe cv-combiketel" (2025).

dat de ACM de gemiddelde kosten voor de aanschaf van een cv-ketel als uitgangspunt moet gebruiken. Naar het oordeel van de ACM wordt aan dit uitgangspunt juist recht gedaan door uit te blijven gaan van de resultaten van het onderzoeksrapport.

34. De ACM ziet verder geen aanleiding om ten aanzien van de warmtetarieven 2026 in verdergaande mate te kijken naar mogelijke besparingen die nieuwere energiezuinige cv-ketels kunnen opleveren. Zoals hiervoor opgemerkt is leidend wat de gemiddelde kapitaalkosten van een cv-ketel zijn. Om deze reden is het ook niet mogelijk om de besparende effecten van de aanschaf van een hybride warmtepomp bij het bepalen van de gemiddelde kosten te betrekken. Het regelgevend kader gaat namelijk enkel uitgaat van de kosten die gepaard gaan met een cv-ketel.

3.4.2 Onderhoudskosten cv-ketel

35. Ten aanzien van de onderhoudskosten van cv-ketels stelt de Beweging dat de ACM deze enkel zou moeten baseren op cv-ketels met een CW4-waarde omdat deze waarde de referentie voor de prijsbepaling van een cv-ketel moet zijn. Als alternatief stelt zij voor om de berekening van de onderhoudskosten aan te passen door uit te gaan van een gewogen gemiddelde. In dit gewogen gemiddelde moet rekening worden gehouden met de aantallen consumenten met een *all-in* service contract, met een normaal onderhoudscontract en zonder onderhoudscontract. Verder is De Beweging van mening dat de onderhoudskosten niet moeten worden aangepast naar het prijspeil van 2026.
36. Voor het vaststellen van de gemiddelde onderhoudskosten heeft Panteia in opdracht van de ACM consumenten benaderd en uitgevraagd wat hun gemiddelde onderhoudskosten voor de cv-ketel zijn. Hierbij zijn niet uitsluitend consumenten benaderd die een CW4-cv-ketel hebben om zo een breed beeld te krijgen van de in de markt gehanteerde onderhoudskosten. Bij de vaststelling van de gemiddelde onderhoudskosten houdt de ACM echter wel rekening met de verschillende CW-waardes door van een gewogen gemiddelde per CW-waarde uit te gaan. Concreet betekent dit dat aan de onderhoudskosten voor cv-ketels met een CW4-waarde meer gewicht wordt toegekend bij de berekening van de gemiddelde onderhoudskosten, omdat meer consumenten een ketel met deze CW-waarde hebben.³⁰ Daarbij merkt de ACM op dat de onderhoudskosten per CW-waarde elk jaar kunnen verschillen en dat CW-4-ketels niet per definitie de laagste onderhoudskosten hebben zoals volgt uit het onderzoek van Panteia.³¹ Bovendien volgt uit de regelgeving ook niet dat de ACM zich bij het bepalen van de operationele kosten moet beperken tot CW-4 cv-ketels. Om de hiervoor genoemde redenen ziet de ACM geen reden om bij het bepalen van de gemiddelde operationele kosten enkel uit te gaan van cv-ketels met een CW-4-waarde.
37. Ook ziet de ACM geen mogelijkheid het door De Beweging voorgestelde gewogen gemiddelde van onderhoudscontracten toe te passen bij het bepalen van de operationele kosten. Bij het bepalen van deze kosten is de ACM op grond van de Warmteregeling gehouden om zowel de gemiddelde kosten van *all-in* onderhoudscontracten als de gemiddelde kosten van overige onderhoudscontracten voor 50% te laten meewegen. Een gewogen gemiddelde is daarbij expliciet uitgesloten.³² Er is daarmee ook geen ruimte om rekening te houden met consumenten zonder onderhoudscontract.
38. De ACM heeft de gemiddelde onderhoudskosten berekend voor de jaren 2021 tot en met 2024 en deze vervolgens aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI) geïndexeerd naar het prijspeil van 2026. Ook in heroverweging acht de ACM deze keuze logisch omdat hiermee recht wordt gedaan aan de prijzen die in 2026 berekend zullen worden en op deze manier beter de reële prijzen voor

³⁰ Panteia, "Inzicht in de kosten voor aanschaf en installatie nieuwe cv-combiketel" (2025), p. 14 en 15; Tarievenbesluit warmte 2026, bijlage 3, randnummer 18.

³¹ Panteia, "Inzicht in de kosten voor aanschaf en installatie nieuwe cv-combiketel" (2025), p. 14, tabel 10 en 11.

³² Zie artikel 2, tweede lid, van de Warmteregeling en de nota van toelichting bij wijziging van de Warmteregeling, Staatscourant 2024, nr. 410004.

onderhoudskosten worden benaderd. De ACM ziet daarom geen reden om af te zien van deze indexering.

3.5. Kosten afleversets

39. De Beweging is van mening dat het maximumtarief voor de (ver)huur van afleversets met de helft moeten worden verlaagd. Zij stelt daarbij dat de ACM van een te korte gemiddelde levensduur van de afleversets uitgaat en dat bovendien de kosten in verhouding moeten staan met de kosten voor een cv-ketel. Zij stelt daarbij voor om het voor 2026 vastgestelde maximumtarief van €178,51 wordt bijgesteld naar €89,26.
40. De ACM stelt op grond van artikel 8, eerste lid, van de Warmtewet het maximumtarief vast voor de (ver)huur van individuele afleversets en aanvullende functionaliteiten. De ACM ziet geen reden om het door haar vastgestelde bedrag te herzien. Dit bedrag is gebaseerd op objectieve gegevens aangaande de gemiddelde aanschaf- en installatiekosten per type afleverset en de gemiddelde afschrijvingstermijn. Deze kosten zijn uitgevraagd bij de warmteleveranciers en reflecteren daarmee de representatieve gemiddelde jaarlijkse kapitaalkosten en gemiddelde jaarlijkse operationele kosten. Door dit bedrag te halveren – zoals de Beweging vaststelt – worden de reële kosten niet meer gereflecteerd. De door de Beweging genoemde onderbouwing geeft ook geen aanleiding om een nieuw onderzoek te doen naar deze kosten. Deze bezwaargrond van de Beweging kan daarmee niet slagen.

3.6. Bijkomende kosten stadsverwarming

41. De Beweging stelt dat de ACM rekening dient te houden met bijkomende kosten die warmteafnemers maken bij het gebruik van stadsverwarming. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan duurdere materialen die nodig zijn om warmtelevering mogelijk te maken. Deze kosten worden door de Beweging geschat op €115 op jaarbasis.
42. De ACM komt tot de conclusie dat het regelgevend kader geen ruimte om biedt om deze kosten bij de bepaling van de maximumtarieven te betrekken.³³ De berekening van de gebruikskosten is vastgelegd in de Warmteregeling en het Warmtebesluit.³⁴ De Warmteregeling bevat een limitatieve opsomming van de kostenfactoren waarmee rekening wordt gehouden en biedt geen ruimte om aanvullende kostenposten, zoals een duurdere thermostaat of mogelijk hoger elektriciteitsverbruik door het koken, hierin te betrekken.

3.7. Vertegenwoordiging van afnemers

43. De Beweging stelt dat de belangenafweging tussen warmteleveranciers en afnemers onvoldoende plaatsvindt. Er is, volgens de Beweging, geen rechtstreekse vertegenwoordiging van de afnemers zelf. De huidige vertegenwoordiging door de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis en/of de Woonbond zou onvoldoende zijn. Deze organisaties reageren bijvoorbeeld niet op vragen van de Beweging. Daarnaast legt de ACM de inbreng van deze organisaties naast zich neer, aldus de Beweging. Daarom dient er volgens de Beweging een directe vertegenwoordiging van afnemers in de klankbordgroep te moeten komen. Of er moet een klankbordgroep van afnemers worden ingesteld, die als kan adviseren over onder andere de nieuwe tarieven en de Wet collectieve warmte. Op deze manier zouden de belangen van afnemers beter worden meegenomen bij het bepalen van de maximumtarieven.

³³ Beslissing op bezwaar warmtetarieven 2024, paragraaf 3.2.4 en beslissing op bezwaar warmtetarieven 2025, paragraaf 4.1.4.

³⁴ Artikel 2, eerste lid, onder a Warmteregeling en artikel 3, eerste lid, onder a m.b.t. de gebruikskosten bij gas, Warmtebesluit; artikel 2, eerste lid, onder b Warmteregeling en artikel 3, eerste lid, onder a m.b.t. de gebruikskosten bij warmte, Warmtebesluit en artikel 2, eerste lid, onder c Warmteregeling.

44. De ACM beoordeelt deze bezwaargrond op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel.³⁵ Dat betekent dat de ACM haar besluiten goed moet voorbereiden en daarbij alle relevante belangen in overweging moet nemen. Dit heeft zij gedaan door actief informatie in te winnen bij diverse partijen, zoals consumentenorganisaties en warmteleveranciers. In deze gesprekken is uitgebreid stilgestaan bij de uitgangspunten, de rekenmethodiek en de gevolgen van het tarievenbesluit, zodat de ACM een compleet beeld heeft gekregen van de verschillende belangen.³⁶ De ACM heeft mede op die basis een weloverwogen besluit genomen.
45. De ACM heeft alle betrokken belangen, ook die van afnemers, voldoende in de besluitvorming betrokken. Voor zover de Beweging beoogt te stellen dat de ACM los van bovenstaande zelf nog een aparte vertegenwoordiging van afnemers zou moeten instellen, merkt de ACM op dat het niet haar taak is om te voorzien in een dergelijke oprichting van een verbruikersorganisatie. Deze bezwaargrond kan daarom niet slagen.

4. Besluit

46. De Autoriteit Consument en Markt verklaart het bezwaar ongegrond.

Den Haag, **09 juli 2026**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. M.T.P.J. van Oers
Directeur Directie Juridische Zaken

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

U kunt ook digitaal beroep instellen, via www.rechtspraak.nl. Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

³⁵ Zoals vastgelegd in artikel 3:2 van de Awb.

³⁶ Zie hoofdstuk 3 van het bestreden besluit voor een nadere toelichting over de totstandkoming van het besluit.