



Besluit

Ontwerpmethodebesluit vaststelling Start-GAW Warmte

Ons kenmerk : ACM/UIT/122728
Zaaknummer : ACM/25/198940
Datum : 3 september 2026

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 7.11, eerste lid, van de Wet collectieve warmte

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Wat u in dit methodebesluit leest	3
1.2. Inleiding	3
2. Procedure van totstandkoming van dit besluit	7
3. Juridisch kader	8
3.1. Wettelijke grondslag voor methodebesluit start-GAW	8
3.2. Afbakening warmtebedrijven en activa	8
4. Uitgangspunten bij de methode	13
4.1. Balans tussen afnemers- en leveranciers-/investeringsperspectief	13
4.2. Criteria tariefregulering fase 2 ook relevant voor start-GAW	13
4.3. Overige criteria	14
5. Beschrijving van de methode	15
5.1. Aanpak op hoofdlijnen	15
5.2. Stappen die ACM volgt ter bepaling van start-GAW per warmtekavel	15
5.3. Stap 1: Aanzet tot nemen besluit start-GAW en verkrijgen informatie	17
5.4. Stap 2: Afleiden activa warmtekavel uit activa aangewezen warmtebedrijf	17
5.5. Stap 3: Bepalen en zo nodig corrigeren van de <i>waarde</i> van de activa	19
5.6. Stap 4: Verwerken ontvangen bijdragen van derden	21
5.7. Stap 5: Beoordeling technische staat warmtenet en overige activa en mogelijke correctie	21
5.8. Stap 6: Mutatie aantal afnemers en beoordeling noodzaak waarde-correctie	22
5.9. Gebruik fossiele warmtebronnen in het licht van duurzaamheidseisen	23
6. Dictum	25
Bijlage 1: Relevante regelgeving	26

1. Inleiding

1.1. Wat u in dit methodebesluit leest

1. Dit methodebesluit heeft betrekking op de warmtebedrijven die op grond van het overgangsrecht¹ in de Wet collectieve warmte² (hierna: Wcw) zijn aangewezen om binnen een vastgesteld gebied – een warmtekavel – via een collectieve warmtevoorziening warmte te transporteren en te leveren. Een aangewezen warmtebedrijf heeft wettelijk onder meer tot taak om warmte op doelmatige wijze te transporteren en te leveren aan verbruikers en warmte te leveren tegen transparante tarieven en onder transparante en redelijke voorwaarden. De Wcw voert daarbij stapsgewijs tariefregulering in die op kosten is gebaseerd. Om deze kosten te bepalen dient onder meer de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) te worden vastgesteld. In dit methodebesluit stelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de methode vast op basis waarvan de initiële GAW (hierna: start-GAW) voor de aangewezen warmtebedrijven zal worden berekend.³
2. In hoofdstuk 1 beschrijft de ACM in algemene termen de achtergrond van dit besluit en wat zij met dit besluit wil bereiken. In hoofdstuk 2 licht de ACM toe welke procedure zij heeft gevolgd om tot dit besluit te komen. In hoofdstuk 3 schetst de ACM het juridische kader van dit methodebesluit. Daarbij bakent zij de reikwijdte van dit methodebesluit af, zowel wat betreft de betrokken warmtebedrijven als wat betreft de in de start-GAW betrokken activa. In hoofdstuk 4 beschrijft de ACM vervolgens de algemene uitgangspunten die zij hanteert voor de uitwerking van de methode. In hoofdstuk 5 werkt de ACM deze methode verder uit. Zij motiveert daarin haar keuze voor de waarderingsmethode (boekwaarde, gecorrigeerd voor opwaartse herwaarderingen).

Bijlagen bij het besluit

3. De ACM heeft één bijlage toegevoegd aan het besluit. Deze bijlage is onderdeel van dit besluit. Bijlage 1 bevat het wettelijk kader voor het methodebesluit van de start-GAW.

1.2. Inleiding

4. Nederland heeft als opgave om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Dit is juridisch verankerd in zowel Europese als Nederlandse wetgeving.⁴ In het Klimaatakkoord 2019 heeft de Rijksoverheid met bedrijven en maatschappelijke organisaties afspraken gemaakt over de manier waarop Nederland onder meer dit doel gaat behalen. Zo zijn er afspraken gemaakt over de aanpak om de gebouwde omgeving, waaronder de warmtevoorziening van onder meer woningen, te verduurzamen. Daarbij is afgesproken om wijk voor wijk aan de slag te gaan, waarbij gemeenten een cruciale rol spelen. Veel

¹ Artikel 13.2 Wcw.

² Wet collectieve warmte (10 december 2025), Stb 2026, 10.

³ Artikel 7.11, eerste lid, Wcw, besluit van 11 februari 2026 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele artikelen van de Wet collectieve warmte (Stb. 2026,31) en artikel 7.11, tweede lid, Wcw, in samenhang met het Gewijzigd voorstel van Wet: Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231), artikel IV onderdeel T waarbij artikel 7.11 Wcw zal worden gewijzigd waarmee onder meer de peildatum op 1 januari 2027 wordt vastgesteld. Het Gewijzigd voorstel van Wet is op 30 juni 2026 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu voor bij de Eerste Kamer.

⁴ Onder meer Europese Klimaatwet (European Climate Law) en de Klimaatwet.

woningen worden nu nog met aardgas verwarmd.⁵ Een overgang van verwarmen met aardgas naar duurzame warmte (warmtetransitie) is noodzakelijk om het klimaatdoel te bereiken.

5. Naast de noodzakelijke verduurzaming van de warmtevoorziening en de centrale rol van gemeenten bij de warmtetransitie, was ook de behoefte aan betere consumentenbescherming en hervorming van de tarieven aanleiding voor aanpassing van de Warmtewet.
6. Een warmtebedrijf levert collectieve warmte aan verbruikers⁶ die zijn aangesloten op het warmtenet van dat warmtebedrijf. Verbruikers van collectieve warmte kunnen niet overstappen naar een ander warmtebedrijf. Daarnaast hebben verbruikers slechts beperkte, of geen, mogelijkheden om voor een andere vorm van warmtevoorziening te kiezen. Daarom worden ze ook wel aangeduid als 'gebonden verbruikers'.
7. Ook waren voor gebonden kleinverbruikers⁷ de warmtetarieven onder de Warmtewet weinig transparant. De tarieven voor de levering van warmte voor gebonden kleinverbruikers waren namelijk gekoppeld aan de gemiddelde gasprijs. Deze tarieven zijn in dat geval geen afspiegeling van de werkelijke kosten van de warmtelevering.
8. Dit alles heeft geleid tot een fundamentele hervorming van het wettelijk kader voor collectieve warmte. Per 1 januari 2027 treden veel artikelen van de Wcw in werking. Ook treden per dat moment het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw)⁸ en de Regeling collectieve warmte (hierna: Rcw)⁹ in werking.
9. Met de Wcw is beoogd om de warmtetransitie in met name de gebouwde omgeving te bevorderen en tegelijkertijd de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid beter te beschermen.¹⁰ De wetgever heeft onderkend dat de genoemde publieke belangen met elkaar op gespannen voet kunnen staan: een hoge betrouwbaarheid kan ten koste gaan van betaalbaarheid, het gebruik van duurzame warmtebronnen kan een risico vormen voor leveringszekerheid en lage tarieven kunnen de aantrekkelijkheid van investeren doen afnemen. In de Wcw is gestreefd naar een goede balans tussen deze belangen.
10. De Wcw voert stapsgewijs transparante en kostengebaseerde tariefregulering in voor gebonden gebruikers van collectieve warmte.¹¹ Deze overstap van tariefregulering die was gekoppeld aan de gasprijs naar tariefregulering die op kosten is gebaseerd, heeft een tweeledig doel. Aan de ene kant moet kostengebaseerde tariefregulering ervoor zorgen dat de tarieven die verbruikers betalen beter aansluiten bij de kosten van de collectieve warmtevoorziening en moet deze tariefregulering aan warmtebedrijven een efficiëntieprikkel geven. Verbruikers krijgen hierdoor meer zekerheid dat de tarieven niet hoger zijn dan noodzakelijk om te voorzien in het transport en de levering van warmte. Aan de andere kant kan het warmtebedrijf inkomsten behalen die zich meer direct verhouden tot de kosten die het warmtebedrijf maakt en waar het warmtebedrijf zelf op kan sturen. Hierdoor verkrijgen

⁵ Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2025, p 9, verduurzamingsmaatregelen in de woningbouw, 87% van de woningen wordt nog (deels) verwarmd met een CV-ketel.

⁶ Zie ook de definitie verbruikers in artikel 1.1. Wcw.

⁷ Zie ook de definitie kleinverbruiker in artikel 1.1. Wcw.

⁸ Besluit collectieve warmte, versie d.d. 29 mei 2026 zijnde de versie die is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

⁹ Ministeriële regeling collectieve warmte, internetconsultatie versie d.d. 11 juni 2026.

¹⁰ Kamerstukken II, 2023-2024, 36 576, nr. 3, p. 5 en Kamerbrief, TK 2022-2023, 30 196, nr. 815.

¹¹ Kamerstukken II, 2023-2024, 36 576, nr. 3, p. 5.

warmtebedrijven de zekerheid dat zij (efficiënte) kosten, inclusief een redelijk rendement, kunnen terugverdienen.¹²

11. De kostengebaseerde tariefregulering zal in fases worden ingevoerd. Fase 1 van de tariefregulering start met een correctie van het gasreferentietarief. In fase 2 moeten de maximale tarieven die aangewezen warmtebedrijven in rekening brengen op kosten zijn gebaseerd.¹³ Voor de levering van warmte stelt de ACM tariefformules vast, op basis waarvan warmtebedrijven de maximale tarieven kunnen berekenen. Aangewezen warmtebedrijven zullen zelf op basis van de tariefformules de maximale tarieven berekenen die zij in rekening mogen brengen bij de kleinverbruikers.¹⁴ De ACM zal toezicht houden op de juiste toepassing van de formules. Voor onder meer het aansluiten op een warmtenet en het afsluiten van een warmtenet stelt de ACM jaarlijks de maximale tarieven vast. Het eindbeeld in fase 3 is een tariefsystematiek op basis van toegestane of beoogde inkomsten.
12. Tariefregulering fase 1 treedt in werking op het moment dat (een groot deel van) de Wcw in werking treedt. Tariefregulering fase 2 treedt pas op een later moment in werking. De verwachting is thans dat uiterlijk begin 2030 de wetsartikelen voor tariefregulering fase 2 in werking treden. Vanaf dat moment is de ACM bevoegd eerst een methodebesluit voor de maximale tarieven en de tariefformules vast te stellen en daaropvolgend een tariefbesluit en een tariefformulebesluit.¹⁵ Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetsartikelen voor tariefregulering fase 2¹⁶ zal dit tezamen met een rapport van onderzoek naar de relatieve betaalbaarheid van collectieve warmte aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer worden toegezonden.¹⁷ De tariefregulering fase 2 voor warmtelevering aan grootverbruikers zal op een later moment in werking treden.

Relatie tussen start-GAW, tariefregulering fase 2 en de RAR Wcw

13. Vanaf fase 2 van de tariefregulering mogen aangewezen warmtebedrijven via de maximale tarieven de toegestane kosten terugverdienen. In algemene zin wordt bij kostengebaseerde tariefregulering onder toegestane kosten verstaan: de som van de toegestane operationele kosten en de toegestane kapitaalkosten. De toegestane kapitaalkosten bestaan daarbij dan uit afschrijvingen en toegestane vermogenskosten. Zodoende is voor het bepalen van de toegestane kapitaalkosten de (start-)GAW een belangrijke parameter en bepaalt deze parameter, via de toegestane kapitaalkosten, voor een deel de hoogte van de maximale (kostengebaseerde) tarieven die aangewezen warmtebedrijven bij kleinverbruikers in rekening mogen brengen.
14. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wetsartikelen voor de tariefregulering fase 2 heeft de ACM al de wettelijke bevoegdheid om een methode vast te stellen op basis waarvan de start-GAW voor de aangewezen warmtebedrijven zal worden berekend. Zodra de Wcw in werking is getreden heeft de ACM de wettelijke bevoegdheid om de start-GAW vast te stellen nadat een warmtebedrijf door een gemeente is aangewezen.

¹² Kamerstukken II, 2023-2024, 36 576, nr. 3, p. 105.

¹³ De wetsartikelen in de Wcw die zien op tariefregulering fase 2 treden niet op 1 januari 2027 in werking maar op een later moment. De verwachting is dat dit begin 2030 zal zijn.

¹⁴ Artikel 7.3 tweede lid, onderdeel b Wcw.

¹⁵ Artikelen 7.3, 7.4 en 7.5 Wcw.

¹⁶ Zie voetnoot 15.

¹⁷ Artikel 12.9, eerste en tweede lid, Wcw.

-
15. Ter voorbereiding van de tariefregulering in fase 2 stelt de ACM de regulatorische accountingregels voor aangewezen warmtebedrijven 2027¹⁸ (hierna: RAR Wcw) vast. Het warmtebedrijf moet de RAR Wcw toepassen wanneer het gegevens samenstelt en aanlevert aan de ACM in het kader van tariefregulering. De RAR Wcw bevatten onder meer bepalingen over de definitie en categorisering van activa en over de wijze waarop een aangewezen warmtebedrijf activa moet toerekenen aan bijvoorbeeld onderscheiden activiteiten, afnemersgroepen en soorten warmtevoorzieningen. In dit methodebesluit sluit de ACM zoveel mogelijk aan bij de RAR Wcw.
 16. Bij de concrete uitwerking van de methode neemt de ACM de verschillende belangen met betrekking tot de hiervoor beschreven doelstellingen van de Wcw mee.

¹⁸ Besluit van de ACM tot vaststelling van de Regulatorische accountingregels (RAR) aangewezen warmtebedrijven 2027 - consultatieversie, kenmerk ACM/UIT/678691, zaaknummer ACM/24/192496, d.d. 22 mei 2026

2. Procedure van totstandkoming van dit besluit

17. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit.
18. Op grond van artikel 7.11, eerste lid, Wcw stelt de ACM bij besluit de methode vast op basis waarvan de gestandaardiseerde activawaarde van het warmtenet en de overige activa van een aangewezen warmtebedrijf zal worden berekend.
19. Om deze wettelijke verplichting in te vullen heeft de ACM warmtebedrijven en organisaties die op de warmtemarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd om deel te nemen aan een klankbordgroep. Het overleg met de klankbordgroep had een informierend en consulterend karakter voor dit methodebesluit.
20. Op 25 februari¹⁹ en 15 juni 2026²⁰ hebben bijeenkomsten van de klankbordgroep plaatsgevonden. Op 5 juni 2026 heeft de ACM aan alle deelnemers van de klankbordgroep, ter consultatie, een notitie toegestuurd met daarin de door de ACM beoogde aanpak voor het vaststellen van de methode van de start-GAW. Deze aanpak is in de klankbordgroep-bijeenkomst van 15 juni 2026 besproken. In aanvulling hierop heeft de ACM alle partijen in de gelegenheid gesteld uiterlijk op 26 juni 2026 een schriftelijke reactie te geven op de consultatie. De ACM heeft van diverse partijen²¹ een schriftelijke reactie ontvangen. De ACM heeft de mondelinge en schriftelijke inbreng van partijen meegewogen in haar besluitvorming.
21. De ACM past op de voorbereiding van dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) toe.
22. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de ACM op **[PM datum]** het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De ACM heeft de terinzagelegging bekend gemaakt door een mededeling daarvan in de Staatscourant. Bovendien heeft de ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl. Ook heeft de ACM alle schriftelijke zienswijzen op deze internetpagina gepubliceerd.

¹⁹ Aanwezig waren vertegenwoordigers van: Eneco, Stadsverwarming Purmerend, VNG, Alliander, Gemeente Amersfoort, Energie Beheer Nederland, Essent, Energie Nederland, Gemeente Deventer, Mijwater, Stedin, Gemeente Rotterdam, Gemeente Schiedam, Vattenfall, Gemeente Utrecht, HVC, Gemeente Nieuwegein, Gemeente Nijmegen, Eteck, Seyst, Gemeente Deventer, Gemeente Eindhoven, Gemeente Amsterdam, IPO, Cogas.

²⁰ Aanwezig waren vertegenwoordigers van: Eneco, Stadsverwarming Purmerend, Eteck, Energie Beheer Nederland, Vattenfall, Essent, Energie Nederland, Warmtebedrijf Ede, Gemeente Deventer, Vereniging Eigen Huis, Ennatuurlijk, Stedin – Netverder.

²¹ Te weten: Vereniging Eigen Huis, Vereniging Nederlandse Gemeenten, EBN, Netbeheer Nederland, Energie Nederland, gezamenlijk: Eneco, Ennatuurlijk, Essent en Vattenfall.

3. Juridisch kader

3.1. Wettelijke grondslag voor methodebesluit start-GAW

23. In deze paragraaf beschrijft de ACM de juridische basis van dit methodebesluit. De hiervoor relevante wetsartikelen zijn opgenomen in de bijlage “Wettelijk kader”.
24. Artikel 7.11, eerste lid, Wcw²² bepaalt dat de ACM bij besluit de methode vaststelt op basis waarvan de start-GAW van het warmtenet en de overige activa van het aangewezen warmtebedrijf zal worden berekend.
25. Nadat een warmtebedrijf op grond van artikel 13.2 Wcw is aangewezen, zal de ACM op basis van de in dit besluit vastgestelde methode de start-GAW van het warmtenet en de overige activa van een aangewezen warmtebedrijf vaststellen²³. Artikel 7.11, tweede lid, Wcw stelt dat de ACM de bedoelde start-GAW bepaalt zoals die waarde was op 1 januari 2027²⁴. Artikel 7.11, derde lid, Wcw bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over a) de methode als bedoeld in artikel 7.11, eerste lid, Wcw en b) de termijn waarbinnen de ACM de start-GAW als bedoeld in artikel 7.11, tweede lid, Wcw vaststelt. In artikel 7.11 Bcw zijn deze nadere regels gesteld.
26. In artikel 7.11, eerste lid, Bcw is bepaald dat de ACM binnen twee jaar na de datum waarop een gemeente een warmtebedrijf een aanwijzing heeft verleend, de start-GAW van het warmtenet en de overige activa van een aangewezen warmtebedrijf vaststelt.

3.2. Afbakening warmtebedrijven en activa

Voor welke warmtebedrijven moet een start-GAW worden bepaald?

27. De ACM moet de start-GAW vaststellen voor bestaande warmtebedrijven die op grond van artikel 13.2, eerste tot en met vijfde lid, Wcw een aanwijzing hebben gekregen. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de gemeente waarbinnen een bestaand warmtebedrijf actief is, is bevoegd om een aanwijzing te verlenen. Het college verleent de aanwijzing binnen één jaar na inwerkingtreding van artikel 13.2 Wcw.²⁵ Het zal in ieder geval gaan om warmtebedrijven die warmte leveren via collectieve warmtesystemen die op het moment van inwerkingtreding van de Wcw meer dan 1.500 aansluitingen hebben. In beginsel zal een warmtebedrijf met een collectief warmtesysteem met minder dan 1.500 aansluitingen (hierna: klein

²² Besluit van 11 februari 2026 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele artikelen van de Wet collectieve warmte (Stb. 2026,31) in samenhang met het Gewijzigd voorstel van Wet: Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231), artikel IV onderdeel T waarbij artikel 7.11 Wcw zal worden gewijzigd.

²³ Artikel 7.11, tweede lid, Wcw.

²⁴ Artikel 7.11, tweede lid, Wcw wordt aldus gewijzigd bij het Gewijzigd voorstel van Wet: Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231), artikel IV onderdeel T waarbij artikel 7.11 Wcw zal worden gewijzigd waarmee onder meer de peildatum op 1 januari 2027 wordt vastgesteld. Het Gewijzigd voorstel van Wet is op 30 juni 2026 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu voor bij de Eerste Kamer.

²⁵ Artikel 13.2, eerste tot en met vijfde lid, Wcw.

collectief warmtesysteem) binnen een half jaar een ontheffing aanvragen van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren.²⁶ In bepaalde situaties kan een warmtebedrijf met een klein collectief warmtesysteem wel worden aangewezen door een gemeente. Dit is het geval indien de gemeente niet de aangevraagde ontheffing verleent of indien op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen ontheffing zal verlenen.²⁷ De gemeente mag een aanvraag tot ontheffing alleen afwijzen indien het geen klein collectief warmtesysteem betreft.²⁸ Dit is het geval indien:

- met het collectief warmtesysteem aan meer dan 1.500 aangeslotenen, huurders of leden van een VvE warmte wordt geleverd;
- het aannemelijk is dat met het klein collectief warmtesysteem op termijn aan meer dan 1.500 aangeslotenen, huurders of leden van een VvE warmte zal worden geleverd;
- het collectief warmtesysteem voor de levering van warmte aan verbruikers onlosmakelijk is verbonden met een collectief warmtesysteem van hetzelfde warmtebedrijf dat is gelegen binnen een andere warmtekavel of een ander gebied.²⁹

In artikel 10.2, eerste lid, Rcw³⁰ is omschreven wat in dit kader onder 'onlosmakelijk verbonden' wordt verstaan. Hiervan is sprake indien ten minste 40% van de jaarlijkse warmtelevering afkomstig is van een ander collectief warmtesysteem van dezelfde eigenaar. In artikel 10.2, tweede lid, Rcw is omschreven waarop het percentage van herkomst is gebaseerd.

28. Om op grond van het overgangsrecht te worden aangewezen, moet het warmtebedrijf in beginsel het recht of de verplichting hebben om op grond van een concessieovereenkomst in een bepaald gebied warmte te leveren (artikel 13.2, eerste lid, Wcw). Indien een overeenkomst ontbreekt, moet een warmtebedrijf toch worden aangewezen indien het warmtebedrijf feitelijk warmte levert in een bepaald gebied (artikel 13.2, tweede lid, Wcw). Ook op grond van artikel 13.2, derde, vierde of vijfde lid, Wcw kan een warmtebedrijf worden aangewezen. Het gebied waarbinnen het warmtebedrijf al dan niet op grond van een overeenkomst warmte levert, vormt de warmtekavel. De warmtekavel kan gebieden omvatten die niet aaneengesloten zijn.³¹
29. Op grond van de aanwijssystematiek zoals opgenomen in artikel 13.2 Wcw kan de situatie ontstaan dat één warmtebedrijf via één collectieve warmtevoorziening warmte levert waarvoor meerdere aanwijzingen en dus verschillende warmtekavels gelden.³² Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als het warmtebedrijf een concessieovereenkomst heeft gesloten voor warmtelevering in een bepaald gebied en op een later moment het gebied van warmtelevering heeft vergroot zonder de concessieovereenkomst daarop aan te passen. In dat geval wijst de gemeente één warmtebedrijf aan voor de gebieden waar het warmtebedrijf via het collectieve warmtevoorziening warmte levert en worden de gebieden tot één warmtekavel samengevoegd³³. Indien de hiervóór bedoelde situatie zich voordoet waarbij verschillende groepsmaatschappijen warmte leveren via één collectieve warmtevoorziening als bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, onderdeel a, Wcw, geven deze groepsmaatschappijen uiterlijk binnen zes maanden na inwerkingtreding van artikel 13.3 Wcw aan

²⁶ Artikel 13.12 Wcw in samenhang met artikel 1.2, eerste lid, Wcw.

²⁷ Artikel 13.12 Wcw in samenhang met artikel 11.3, tweede lid, Bcw versie d.d. 29 mei 2026 die bij zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer is voorgehangen.

²⁸ Artikel 13.12, tweede lid, Wcw.

²⁹ Artikel 11.3, tweede lid, Bcw, versie d.d. 29 mei 2026, zijnde de versie die is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

³⁰ Rcw, internetconsultatie versie d.d. 11 juni 2026.

³¹ Artikel 13.2, zevende lid, Wcw.

³² Zie artikel 13.3, eerste lid, onderdeel a, Wcw een collectieve warmtevoorziening in het ene gebied afhankelijk is van de toegang tot de collectieve warmtevoorziening in het andere gebied.

³³ Artikel 13.3, eerste en tweede lid, Wcw.

welke van deze groepsmaatschappijen het aangewezen warmtebedrijf zal zijn.³⁴ Indien de gemeente en het warmtebedrijf dan wel de groepsmaatschappijen zijn overeengekomen dat de gebieden niet zullen worden samengevoegd, zijn artikel 13.3, eerste en tweede lid, Wcw niet van toepassing.³⁵

Welke activa omvat de start-GAW en welke afbakening past de ACM toe?

30. Ingevolge artikel 7.11, eerste lid, Bcw stelt de ACM de start-GAW vast van het warmtenet en de overige activa van het aangewezen warmtebedrijf met betrekking tot de warmtekavel waarvoor het warmtebedrijf op grond van artikel 13.2 Wcw is aangewezen, voor zover het aangewezen warmtebedrijf:
- a. economisch eigenaar is van het warmtenet en de overige activa; en
 - b. het warmtenet en de overige activa gebruikt voor het uitvoeren van de wettelijke taken.
- De wettelijke taken van een aangewezen warmtebedrijf zijn omschreven in artikel 2.13 Wcw en rusten ook op een warmtebedrijf dat op grond van artikel 13.2 Wcw is aangewezen.³⁶ Wettelijke taken zijn onder meer een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze aanleggen, beheren en onderhouden en de duurzaamheid van de collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze waarborgen.
31. De reikwijdte van de start-GAW is beperkt tot activa die door het aangewezen warmtebedrijf worden gebruikt voor het uitvoeren van de wettelijke taken binnen de warmtekavel. Dat wil niet zeggen dat de start-GAW is beperkt tot de waardering van activa die zich fysiek binnen de warmtekavel bevinden. Als een warmtebron in (economische) eigendom is van het aangewezen warmtebedrijf en wordt gebruikt voor warmtelevering aan gebruikers binnen de warmtekavel, wordt deze een onderdeel van de start-GAW; daarbij maakt het niet uit of deze warmtebron zich binnen of buiten de warmtekavel bevindt. Ook "overhead" zoals ICT, hardware of het hoofdkantoor die zich buiten de warmtekavel bevinden, kan een onderdeel zijn van de activa die voor de uitvoering van de wettelijke taken worden gebruikt. Bepaalde activa kunnen ook buiten de reikwijdte vallen indien dit geen activa zijn die worden gebruikt voor het uitvoeren van de wettelijke taken. Activa die worden gebruikt voor de levering van warmte aan grootverbruikers³⁷ vallen wel binnen de reikwijdte van de start-GAW omdat de warmtelevering aan grootverbruikers ook behoort tot de wettelijke taken.³⁸
32. Verder moet het gaan om activa waarvan het aangewezen warmtebedrijf economisch eigenaar is. Op grond van artikel 2.45 Wcw beschikt een aangewezen warmtebedrijf over de eigendom van het warmtenet van de collectieve warmtevoorziening dat wordt gebruikt voor de uitvoering van de wettelijke taken van het aangewezen warmtebedrijf. In artikel 13.10 Wcw zijn situaties vermeld waarbij het aangewezen warmtebedrijf niet hoeft te beschikken over de eigendom van het warmtenet.³⁹
33. Op grond van artikel 7.11, tweede lid, Bcw moet de ACM in ieder geval per warmtekavel afzonderlijk een start-GAW vaststellen van:
- het warmtenet; en

³⁴ Artikel 13.3, eerste lid, onderdeel b, Wcw in samenhang met artikel 11.4 Bcw versie d.d. 29 mei 2026, zijnde de versie die is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

³⁵ Artikel 13.3, derde lid, Wcw.

³⁶ Artikel 13.7 Wcw in samenhang met artikel 2.13 Wcw.

³⁷ Het gaat hierbij om warmtelevering die niet onder één van de uitzonderingen op het verbod valt om zonder aanwijzing warmte te transporteren en/of te leveren (artikel 1.2 Wcw).

³⁸ Nota van toelichting bij het Bcw, versie 29 mei 2026 p. 40 en 41.

³⁹ Nota van toelichting bij het Bcw, versie 29 mei 2026 p. 41.

- de overige activa bestaande uit de activa die geen onderdeel zijn van het warmtenet (zoals de al genoemde “overhead” of een bron in eigendom van het warmtebedrijf), maar niet uit vlottende activa en goodwill. Bij de toerekening van activa naar warmtenet en overige activa wordt aangesloten bij de definitie van het warmtenet zoals opgenomen in artikel 1.1 Wcw.⁴⁰ Goodwill en vlottende activa maken geen deel uit van de activa die in de start-GAW worden betrokken. Goodwill wordt niet gebruikt voor wettelijke taken en vlottende activa lenen zich vanwege hun volatiel karakter niet voor het opnemen in de start-GAW⁴¹.
34. Op grond van artikel 7.11, derde lid, Bcw moet de ACM activa die een warmtebedrijf gedeeltelijk gebruikt voor het uitvoeren van de wettelijke taken en gedeeltelijk voor andere doeleinden, betrekken bij de vaststelling van de start-GAW naar de mate waarin de wettelijke taken bijdragen aan de kosten van deze activa. Bij deze activa kan – als voorbeeld – worden gedacht aan een warmtenet dat zowel warmte levert aan kleinverbruikers als aan tuinders. Het transport en de levering van warmte aan onder meer tuinders en industrie is niet gereguleerd.⁴² Voor de tariefregulering fase 2 zal de ACM vervolgens een toerekening moeten maken van de kosten van het deel van het warmtenet dat wordt gebruikt voor de warmtelevering aan tuinders. Deze toerekening kan fluctueren in de tijd. Door de tijd heen kan de verhouding in de warmtelevering aan kleinverbruikers en de warmtelevering aan tuinders veranderen, waarmee ook de toerekening van kosten verandert. Om deze reden moet de ACM de volledige waarde van het warmtenet vaststellen.
35. Op grond van artikel 7.11, vierde lid, Bcw moeten activa in aanbouw worden betrokken bij het vaststellen van de start-GAW. In de toelichting bij het Bcw is bij het onderwerp activa in aanbouw daarover onder meer vermeld: “Dit met als doel het bepalen van de tegenprestatie bij overdracht. Het aangewezen warmtebedrijf dat de aanwijzing overdraagt heeft namelijk ook geïnvesteerd in de activa die nog niet in gebruik zijn genomen, en zou voor deze kosten gecompenseerd moeten worden. Voor de tariefregulering kan de ACM uitgaan van de GAW van alleen in gebruik genomen activa.”⁴³
36. Ook is in de toelichting bij het Bcw bij het onderwerp activa in aanbouw vermeld: “De ACM zal verder bepalen hoe moet worden omgegaan met de ontwikkelkosten, dat wil zeggen kosten die gemaakt worden om bepaalde activa te ontwikkelen zoals bijvoorbeeld de kosten van het onderzoek naar nieuwe bronnen, of voorbereidend werk voor de aanleg van een nieuw warmtenet. Het kan wenselijk zijn om ontwikkelkosten in de activawaarde op te nemen zodat ze via tariefregulering gespreid over een langere periode terugverdiend kunnen worden. Als ontwikkelkosten niet als investeringen worden aangemerkt en als zodanig worden betrokken bij de start-GAW dan worden deze als operationele kosten beschouwd en als zodanig betrokken bij het bepalen van de kosten van het warmtebedrijf. De afweging of ontwikkelkosten worden betrokken bij het bepalen van de start-GAW zal door de ACM worden gemaakt”.⁴⁴

Eenmalige bijdragen in mindering op de start-GAW

37. Op grond van artikel 7.11, vijfde lid, Bcw worden eenmalige bijdragen van derden (waaronder kostendekkingsbijdragen of subsidies) in mindering gebracht op de start-GAW van het warmtenet,

⁴⁰ Nota van toelichting bij het Bcw versie 29 mei 2026 p. 42.

⁴¹ Nota van toelichting bij het Bcw versie 29 mei 2026 p. 41.

⁴² Artikel 1.2, eerste lid, onderdeel a, Wcw, transport en levering van warmte geheel of grotendeels ten behoeve van industriële processen of productieprocessen is uitgezonderd van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren en is dus niet gereguleerd. Artikel 1.2, eerste lid, Wcw omvat uitzonderingen van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren.

⁴³ Nota van toelichting bij het Bcw, versie 29 mei 2026, p. 42.

⁴⁴ Nota van toelichting bij het Bcw, versie 29 mei 2026, p. 42.

behalve als deze bijdragen onder de uitzondering van artikel 7.11, zevende lid, Bcw vallen.

Eenmalige bijdragen worden bijvoorbeeld niet in mindering gebracht wanneer deze bijdragen zijn verstrekt met het doel om de tarieven voor een specifieke groep verbruikers te verminderen⁴⁵.

38. Op grond van artikel 7.11, zesde lid, Bcw worden eenmalige bijdragen van derden in mindering gebracht op de start-GAW van de overige activa indien deze bijdragen aantoonbaar betrekking hebben op deze activa.

⁴⁵ Nota van toelichting bij het Bcw, versie 29 mei 2026, p 43.

4. Uitgangspunten bij de methode

4.1. Balans tussen afnemers- en leveranciers-/investeringsperspectief

39. In deze methode ter vaststelling van de start-GAW Warmte beoogt de ACM een juiste afweging te maken tussen de belangen van de (gebonden) afnemers enerzijds en warmtebedrijven anderzijds. De start-GAW moet eraan bijdragen dat de uiteindelijke warmtetarieven zijn gebaseerd op werkelijke kosten van de warmtebedrijven, inclusief een redelijk rendement op gerealiseerde investeringen. Hierdoor kunnen afnemers ervan verzekerd zijn dat ze een eerlijke prijs betalen voor de warmte die ze afnemen, terwijl warmtebedrijven de zekerheid hebben dat ze hun investeringen en kosten kunnen terugverdienen én een redelijk rendement kunnen behalen.
40. Daarnaast streeft de ACM ernaar om, zowel aan (vertegenwoordigers van) afnemers als warmtebedrijven, binnen de grenzen die de Wcw en lagere regelgeving toestaan maximale duidelijkheid en snelheid te bieden wat betreft regulatorische besluitvorming in het kader van de tariefregulering.

4.2. Criteria tariefregulering fase 2 ook relevant voor start-GAW

41. De start-GAW vormt, samen met de investeringen en overige mutaties die plaatsvinden ná de peildatum van de start-GAW, de totale GAW. De GAW is een belangrijke parameter in de regulering van de kostengebaseerde warmtetarieven. De kosten die voortvloeien uit de GAW (namelijk: afschrijvings- en vermogenskosten) maken deel uit van de toegestane kosten van aangewezen warmtebedrijven bij tariefregulering fase 2, die moeten worden gedekt door de inkomsten uit warmtetarieven. Om deze reden zijn, naast het wettelijk kader voor de start-GAW zoals omschreven in Hoofdstuk 3, ook de criteria voor de tariefregulering fase 2 relevant voor het vaststellen van de start-GAW. Deze criteria staan in artikel 7.3, derde lid, Wcw.
42. De ACM zal overigens pas bij de reguleringsmethode voor de kostengebaseerde warmtetarieven bepalen welke uitwerking de (start-)GAW krijgt in die tarieven. De ACM stelt deze reguleringsmethode vast na de inwerkingtreding van artikel 7.3 Wcw.⁴⁶
43. Op grond van artikel 7.3, derde lid, Wcw moet de methode tot vaststelling van de tarieven en de tariefformules in fase 2:
1. kostengebaseerd (inclusief een redelijk rendement) zijn;
 2. de warmtebedrijven stimuleren tot kosten-efficiëntie;
 3. een prikkel bevatten om warmteverliezen te voorkomen;
 4. een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening waarborgen; en
 5. de ontwikkeling van collectieve warmte bevorderen.
- Omdat de (start-)GAW een parameter is in de regulering van de kostengebaseerde warmtetarieven, vindt de ACM de bepalingen uit de Wcw die zien op deze tarieven ook richtinggevend voor het vaststellen van de start-GAW.

⁴⁶ Naar verwachting begin 2030 (na voorhang bij zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer, artikel 12.9, eerste lid, Wcw).

4.3. Overige criteria

44. In aanvulling op bovenstaande, wettelijke criteria vindt de ACM dat de start-GAW zo veel als mogelijk moet worden vastgesteld op basis van objectieve gegevens. Ook is de ACM van oordeel dat de start-GAW een weergave moet zijn van een waardering waarbij afnemers niet opnieuw betalen voor activa die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen. Deze aanvullende criteria blijken ook uit de uitkomsten van een onderzoek door de Algemene Rekenkamer (AR) in 2008 naar de tariefregulering van het energienetbeheer⁴⁷.
45. De ACM zal zoveel als mogelijk gebruik maken van objectieve gegevens door in beginsel uit te gaan van daadwerkelijk geregistreerde en verifieerbare gegevens, die de gerealiseerde situatie bij een aangewezen warmtebedrijf of warmtekavel weergeven. De ACM zal waar geen objectieve gegevens beschikbaar zijn uitgaan van schattingen of prognoses.
46. De ACM wenst te voorkomen dat in de start-GAW louter rekenkundige verhogingen of herwaarderingen van de activawaarde zijn opgenomen bijvoorbeeld door het aanpassen van afschrijvingstermijnen waardoor afnemers opnieuw betalen voor activa waarvoor ze in het verleden al hebben betaald. De ACM wenst te bewerkstelligen dat het totale bedrag aan afschrijvingen over de levensduur van een activum niet hoger is dan de oorspronkelijke kostprijs of vervaardigingsprijs van dat activum.

⁴⁷ Rapport "Tariefregulering energienetbeheer", Kamerstukken II, 2008–2009, 31 901, nrs. 1–2.

5. Beschrijving van de methode

5.1. Aanpak op hoofdlijnen

47. Zoals beschreven in randnummer 15 sluit de ACM in dit methodebesluit zoveel mogelijk aan bij de RAR Wcw. De RAR Wcw bevatten onder andere bepalingen over de definitie, categorisering en waardering van activa en over de kostentoerekening⁴⁸ aan, onder andere, warmtekavels en activiteiten.
48. De ACM stelt de start-GAW *per warmtekavel* vast, als afgeleide van de totale activawaarde van het desbetreffende aangewezen warmtebedrijf. Voor laatstbedoelde activawaarde gaat de ACM uit van de *boekwaarde* op basis van de *historische* verkrijgings-/vervaardigingsprijs. Daarmee sluit de ACM zo goed mogelijk aan bij de werkelijke kosten van het aangewezen warmtebedrijf (één van de uitgangspunten uit Hoofdstuk 4) en wordt voorkomen dat afnemers betalen voor iets waar eerder al voor is betaald. Om deze redenen wordt in de start-GAW gecorrigeerd voor eventuele herwaarderingen die zijn gedaan boven op de historische verkrijgings-/vervaardigingsprijs, behalve als deze voortvloeien uit overnames van, of fusies met, een partij die niet is gelieerd⁴⁹ aan het warmtebedrijf.
49. Voor de uitsplitsing van de activa in activacategorieën én voor de toerekening van activa-op-warmtebedrijfniveau naar warmtekavel sluit de ACM aan bij de RAR Wcw. De ACM brengt eenmalige bijdragen van derden die het aangewezen warmtebedrijf in het verleden heeft ontvangen in mindering op de start-GAW. Ook zal de ACM onderzoeken of de technische en de functionele staat van het warmtenet en de overige activa aanleiding geven tot een correctie van de waarde. De ACM heeft overwogen om ook te onderzoeken of in het kader van verduurzaming een fossiele warmtebron die in (economische) eigendom is van een warmtebedrijf, aanleiding kan geven tot een correctie van de waarde, maar heeft besloten dit niet te doen.
50. De ACM licht deze aanpak hieronder toe, inclusief de stappen die de ACM daarbij zal zetten. Daartoe geeft de ACM eerst in de volgende paragraaf de verschillende stappen weer. In de navolgende paragrafen worden deze stappen afzonderlijk uitgewerkt.

5.2. Stappen die ACM volgt ter bepaling van start-GAW per warmtekavel

51. In deze paragraaf benoemt de ACM de stappen die zij doorloopt ter vaststelling van de start-GAW per warmtekavel. De ACM doorloopt deze stappen in beginsel volgtijdelijk, maar denkbaar is dat bepaalde stappen (moeten) worden herhaald. De ACM neemt geen afzonderlijke besluiten op de afzonderlijke stappen: slechts na de laatste stap volgt een besluit over de start-GAW van het warmtenet en de overige activa van het aangewezen warmtebedrijf met betrekking tot de warmtekavel waarvoor het warmtebedrijf is aangewezen.

⁴⁸ Onder het begrip kostentoerekening valt de toerekening van kosten, opbrengsten, activa en gepassiveerde bijdragen van derden (Besluit van de ACM tot vaststelling van de Regulatorische accountingregels (RAR) aangewezen warmtebedrijven 2027 - consultatieversie, kenmerk ACM/UIT/678691, zaaknummer ACM/24/192496, d.d. 22 mei 2026, randnummer 93).

⁴⁹ Onder een gelieerde partij verstaat de ACM in elk geval een groepsmaatschappij als bedoeld in artikel 2:24b BW en een deelneming als bedoeld in artikel 2:24c BW en de equivalenten die hiervoor in IFRS worden onderscheiden (subsidiaries, joint ventures, associates).

52. De ACM verricht de stappen in beginsel op het niveau van het aangewezen warmtebedrijf als geheel, onder de aanname dat beslissingen door (warmte)bedrijven in beginsel op bedrijfsniveau zijn en worden genomen. De ACM zal de uitkomst hiervan in het uiteindelijke besluit vertalen naar een start-GAW voor de betreffende warmtekavel. Daarbij is belangrijk dat toedelingen proportioneel zijn en garanderen dat de som van de uitkomst voor afzonderlijke warmtekavels van een bepaald aangewezen warmtebedrijf sluitend optelt tot de uitkomst op bedrijfsniveau van dat aangewezen warmtebedrijf.
53. **Stap 1:** De ACM neemt kennis van de door de gemeente verleende aanwijzing aan een warmtebedrijf voor een specifiek gebied, zijnde de warmtekavel. Daaruit volgt voor de ACM de wettelijke verplichting om een besluit te nemen waarin zij de start-GAW van het warmtenet en de overige activa van het aangewezen warmtebedrijf met betrekking tot de desbetreffende warmtekavel vaststelt. De ACM is verplicht binnen twee (2) jaar nadat de aanwijzing is verleend dit besluit te nemen.
54. **Stap 2:** De ACM zendt aan het aangewezen warmtebedrijf een informatieverzoek waarmee zij alle informatie opvraagt die zij relevant vindt voor de vaststelling van de start-GAW. De ACM verkrijgt van het aangewezen warmtebedrijf onder meer een overzicht van alle activa die het aangewezen warmtebedrijf op 1 januari 2027 in (economische) eigendom heeft en gebruikt voor het uitvoeren van haar wettelijke taken als bedoeld in artikel 2.13 Wcw, zoals het transport en de levering van warmte. Het overzicht dient aan te sluiten bij de boekwaarde zoals opgenomen in de jaarrekening, zo nodig gecorrigeerd voor specifieke bepalingen zoals opgenomen in de RAR. In het overzicht maakt het aangewezen warmtebedrijf inzichtelijk welke activa het warmtebedrijf toerekent aan de warmtekavel waarop het besluit dat de ACM neemt betrekking heeft. De ACM beoordeelt de ontvangen gegevens en stelt deze, waar nodig, bij.
55. **Stap 3:** De ACM gaat na of in de boekwaarde (positieve) herwaarderingen (ten opzichte van historische kost-/vervaardigingsprijs) zijn opgenomen. Herwaarderingen die het gevolg zijn van een wijziging in boekhoudmethode/-grondslag bij het aangewezen warmtebedrijf (bijvoorbeeld door de overstap van Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek⁵⁰ naar IFRS⁵¹) of die betrekking hebben op activa die het aangewezen warmtebedrijf heeft verkregen van een gelieerde partij, worden geëlimineerd.
56. **Stap 4:** De ACM brengt eenmalige bijdragen van derden die het aangewezen warmtebedrijf in het verleden heeft ontvangen, in mindering op de start-GAW.
57. **Stap 5:** De ACM onderzoekt of de technische staat van de activa aanleiding geeft tot een waardecorrectie.
58. **Stap 6:** De ACM onderzoekt of de functionele staat (i.e. het aantal aansluitingen c.q. de warmteafname zoals voorzien bij de aanleg of aankoop van het warmtenet ten opzichte van de huidige en/of geprognoseerde situatie) van de activa aanleiding geeft tot een waardecorrectie.

⁵⁰ In Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn de voorschriften met betrekking tot externe financiële verslaggeving opgenomen, die gelden voor Nederlandse niet-beursgenoteerde rechtspersonen.

⁵¹ De International Financial Reporting Standards (IFRS) zijn internationale voorschriften betrekking tot externe financiële verslaggeving, die gelden voor beursgenoteerde vennootschappen.

59. Op basis van de voorgaande stappen stelt de ACM per besluit voor de warmtekavel de start-GAW voor het warmtenet en de overige activa vast als:
- De boekwaarde van de direct⁵² aan de warmtekavel toerekenbare activa,
 - Vermeerderd met het aandeel in de boekwaarde van de indirect aan de warmtekavel toerekenbare activa,
 - Verminderd met eventuele herwaardering,
 - Verminderd met in het verleden ontvangen eenmalige bijdragen van derden; en
 - Verminderd met eventuele correcties voor technische staat en functionele staat.
60. De beoordeling door de ACM resulteert in een gespecificeerd en gecategoriseerd overzicht dat als bijlage bij het start-GAW besluit betreffende de warmtekavel wordt opgenomen.
61. In het navolgende werkt de ACM bovenstaande stappen nader uit.

5.3. Stap 1: Aanzet tot nemen besluit start-GAW en verkrijgen informatie

62. De verplichting voor de ACM om de start-GAW van een warmtekavel vast te stellen ontstaat, bij wet, zodra de gemeente een aanwijzing aan een warmtebedrijf heeft verleend voor een specifiek gebied. Dit specifieke gebied wordt aangemerkt als de warmtekavel.
63. Op grond van haar bevoegdheid⁵³ vraagt de ACM met een informatieverzoek aan het aangewezen warmtebedrijf de informatie op die zij nodig heeft en relevant acht voor de vaststelling van de start-GAW van de warmtekavel waarop het warmtebedrijf is aangewezen, zo nodig voorzien van een accountantsrapport. Dit informatieverzoek omvat ten minste:
- De jaarrekening 2026⁵⁴;
 - Een gespecificeerd overzicht van activa die het aangewezen warmtebedrijf gebruikt voor het uitvoeren van haar wettelijke taken als bedoeld in artikel 2.13 Wcw, zoals het transport en de levering van warmte, opgebouwd en gecategoriseerd in overeenstemming met de RAR Wcw, waarbij ook wordt gespecificeerd welke activa het warmtebedrijf heeft verkregen van andere groepsmaatschappijen;
 - Informatie over de waarderingsgrondslag die het aangewezen warmtebedrijf in zijn jaarrekening toepast met betrekking tot vaste activa en eventuele veranderingen die hierin in het verleden hebben plaatsgevonden;
 - Onderbouwing van de aanwijzing van het aangewezen warmtebedrijf door de gemeente en informatie die het warmtebedrijf aan de gemeente heeft verstrekt in het kader van de verleende aanwijzing aan het warmtebedrijf met betrekking tot de warmtekavel;
 - Onderhoudsplannen en –realisaties over de laatste jaren.

5.4. Stap 2: Afleiden activa warmtekavel uit activa aangewezen warmtebedrijf

64. Zoals beschreven in randnummer 30 van dit besluit stelt de ACM “de start-GAW vast [...] van het aangewezen *warmtebedrijf* met betrekking tot de *warmtekavel* [...]”. De ACM is dus bevoegd en

⁵² Direct toerekenbaar betekent dat de activa zonder enige tussenstap of verdeelsleutel direct zijn te koppelen aan de warmtekavel.

⁵³ Bevoegdheid op grond van artikel 6b Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

⁵⁴ Mits deze beschikbaar is. In voorkomende gevallen kan de ACM gebruik maken van de informatie die met betrekking tot het warmtebedrijf is opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening van de groep of van de financiële administratie van het warmtebedrijf.

gehouden om de start-GAW vast te stellen voor een *warmtekavel*. De ACM zal de start-GAW per warmtekavel van een aangewezen warmtebedrijf afleiden uit de activawaarde van het aangewezen warmtebedrijf als geheel. De ACM is desalniettemin niet bevoegd en gehouden om de start-GAW vast te stellen voor het *warmtebedrijf* als zodanig. In het besluit waarmee de ACM de start-GAW voor een warmtekavel vaststelt, zal de activawaarde van het desbetreffende warmtebedrijf waaruit de start-GAW voor de warmtekavel is afgeleid, slechts indicatieve betekenis hebben en nodig zijn als tussenstap om te komen tot de vaststelling van de start-GAW voor de betreffende warmtekavel.

65. De ACM vraagt via een informatieverzoek aan het aangewezen warmtebedrijf een volledige specificatie op van de activa die het aangewezen warmtebedrijf (direct en indirect) gebruikt voor haar wettelijke taken als bedoeld in artikel 2.13 Wcw, zoals het transport en de levering van warmte, zie Stap 1 in het voorgaande. Bij alle activa moet de boekwaarde daarvan per 31 december 2026⁵⁵ worden vermeld zoals opgenomen in de jaarrekening. Deze specificatie moet aansluiten op de jaarrekening en zijn ingedeeld naar relevante activacategorieën en warmtekavels/warmtenetten, in overeenstemming met de RAR Wcw.
66. De ACM betreft bij het vaststellen van de start-GAW uitsluitend de volgende vaste activa:
- Materiële vaste activa, zoals beschreven in randnummer 1 en paragraaf 4.1.2 van de RAR Wcw⁵⁶ en die voldoen aan het wettelijke kader als omschreven in hoofdstuk 3 van dit besluit;
 - Immateriële vaste activa, zoals beschreven in randnummer 1 en paragraaf 4.1.3 van de RAR Wcw⁵⁷ en die voldoen aan het wettelijk kader in hoofdstuk 3 van dit besluit.
67. De ACM betreft bij het vaststellen van de start-GAW niet de volgende activa:
- Materiële vaste activa en immateriële vaste activa die niet voldoen aan het wettelijk kader als omschreven in Hoofdstuk 3;
 - Financiële vaste activa. Volgens vaste reguleringspraktijk van de ACM en in overeenstemming met de afbakening in de RAR Wcw behoren financiële vaste activa niet tot de gereguleerde activa;
 - Goodwill; en
 - Vlottende activa.
68. In afwijking van de RAR Wcw maar in overeenstemming met art. 7.11, vierde lid, Bcw betreft de ACM activa in aanbouw bij de vaststelling van de start-GAW.
69. Diverse warmtebedrijven zullen op grond van het overgangsrecht in de Wcw voor meerdere warmtekavels worden aangewezen. De ACM zal de start-GAW per warmtekavel afleiden uit de totale waarde van de relevante activa van het aangewezen warmtebedrijf dat op die warmtekavel is aangewezen. Voor elk aangewezen warmtebedrijf geldt dat de som van de start-GAW van zijn warmtekavels gelijk moet zijn aan de totale waarde van de relevante activa van het aangewezen warmtebedrijf. Deze optelling moet 'sluitend' zijn, in de zin dat hierin geen dubbeltellingen voorkomen, maar ook geen 'gaten' vallen.⁵⁸

⁵⁵ De peildatum voor de vaststelling van de start-GAW is 1 januari 2027. De waarde op deze datum is in beginsel gelijk aan de waarde ultimo 2026 (31 december 2026).

⁵⁶ Zie bijlage relevante regelgeving.

⁵⁷ Zie bijlage relevante regelgeving.

⁵⁸ Hierbij zal de ACM rekening houden met het feit dat sommige activa van een aangewezen warmtebedrijf slechts gedeeltelijk worden gebruikt voor het transport en levering van warmte in het gereguleerd domein. Bij de bedoelde 'zuivere optelling' van start-GAW's per warmtekavel tot de totale activawaarde van het warmtebedrijf worden activa die slechts gedeeltelijk worden gebruikt voor de warmtelevering in het gereguleerd domein, alleen voor dát gedeelte meegenomen.

70. De ACM houdt er rekening mee dat een warmtebedrijf met warmtenetten gelegen in meerdere gemeenten niet door al deze afzonderlijke gemeenten op hetzelfde moment zal worden aangewezen. Hierdoor zullen de warmtekavels van dit aangewezen warmtebedrijf gelegen in verschillende gemeenten niet op hetzelfde moment bekend zijn. Omdat er samenhang kan bestaan tussen de activa van verschillende warmtekavels van één aangewezen warmtebedrijf, zal de ACM – waar mogelijk – de start-GAW's van verschillende warmtekavels van hetzelfde warmtebedrijf zoveel als mogelijk gelijktijdig vaststellen.

5.5. Stap 3: Bepalen en zo nodig corrigeren van de waarde van de activa

71. ACM neemt als vertrekpunt voor de bepaling van de activawaarde van het aangewezen warmtebedrijf de boekwaarde van de desbetreffende activa per 31 december 2026 zoals deze is opgenomen in de jaarrekening⁵⁹ van het desbetreffende aangewezen warmtebedrijf. De ACM kiest als vertrekpunt de boekwaarde omdat deze objectief is vast te stellen, onderdeel vormt van de bedrijfsvoering (waaronder tariefstelling) van het warmtebedrijf en jaarlijks wordt gecontroleerd door de externe accountant.
72. Door in beginsel aan te sluiten bij de boekwaarde zoals opgenomen in de jaarrekening kiest de ACM ook voor de grondslagen voor activering en waardering in de wet- en regelgeving op het gebied van jaarverslaggeving, zoals die door het aangewezen warmtebedrijf worden toegepast.⁶⁰
73. Volgens de geldende wet- en regelgeving als bedoeld in randnummer 72 mag een rechtspersoon uitgaven uitsluitend als een (im)materieel vast activum in de balans opnemen ('activeren') indien het waarschijnlijk is dat de rechtspersoon in de toekomst voldoende economische voordelen met dat activum zal behalen. Uitgaven die niet voldoen aan dat criterium mogen niet worden geactiveerd, maar moeten als kosten in de winst- en verliesrekening worden verwerkt.
74. Dit criterium is in het bijzonder relevant voor de verwerking van ontwikkelkosten als bedoeld in randnummer 36 van dit besluit. Als een aangewezen warmtebedrijf in het verleden uitgaven heeft gedaan ter ontwikkeling van een bepaalde activiteit of voorziening (bijvoorbeeld een nieuwe warmtebron), heeft het aangewezen warmtebedrijf moeten beoordelen of "het waarschijnlijk is dat de toekomstige economische voordelen met betrekking tot het activum zullen toekomen aan de rechtspersoon én de kostprijs van het activum betrouwbaar kan worden vastgesteld".⁶¹ Indien aan beide voorwaarden is voldaan, heeft het aangewezen warmtebedrijf bedoelde uitgaven geactiveerd. Indien niet aan beide voorwaarden is voldaan, heeft het aangewezen warmtebedrijf de uitgaven als kosten verantwoord in het jaar waarin deze kosten zijn gemaakt. De ACM ziet geen reden om (ontwikkel)kosten die volgens geldende wet- en regelgeving op het gebied van verslaggeving niet in aanmerking komen voor activering, (alsnog) op te nemen in de start-GAW.

⁵⁹ Als bedoeld in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In gevallen waarin geen jaarrekening van het aangewezen warmtebedrijf beschikbaar is, kan de ACM gebruik maken van de informatie die met betrekking tot het aangewezen warmtebedrijf is opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening van de groep of van de financiële administratie van het aangewezen warmtebedrijf.

⁶⁰ Voor Nederlandse bedrijven omvat deze wet- en regelgeving Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Richtlijnen voor de Jaarrekening (RJ) of de International Financial Reporting Standards (IFRS) / International Accounting Standards (IAS).

⁶¹ RJ 212.201, IAS 16.7.

75. De ACM gaat bij de vaststelling van de start-GAW uit van de boekwaarde die is gebaseerd op historische verkrijgings-/vervaardigingsprijs. In de boekwaarde van de activa zoals opgenomen in de jaarrekening kunnen herwaarderingen zijn opgenomen die hebben plaatsgevonden sinds de oorspronkelijke aankoop of vervaardiging van het activum. Bedoelde herwaarderingen kunnen hebben plaatsgevonden bij wijziging van boekhoudkundige grondslagen (bijvoorbeeld een overgang van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek naar IFRS) of kunnen zijn ontstaan bij overnames en fusies, doordat het aangewezen warmtebedrijf activa na verkrijging heeft gewaardeerd tegen de reële waarde die hoger is dan de historische kosten bij verkrijgings- of vervaardigingsprijs van de activa.
76. Bij een opwaartse herwaardering vindt een verhoging van de activawaarde plaats, zonder dat daartegenover een uitgaande geldstroom bij het warmtebedrijf staat. Naar het oordeel van de ACM kan in zo'n geval sprake zijn van een situatie als beschreven in randnummer 46 van dit besluit, waardoor niet is uit te sluiten dat afnemers opnieuw betalen voor activa waarvoor ze reeds eerder hebben betaald. De ACM vindt een dergelijke situatie onwenselijk en zal daarom in beginsel het effect van opwaartse herwaarderingen uit de boekwaarde elimineren, behalve herwaarderingen die betrekking hebben op activa die het aangewezen warmtebedrijf heeft verkregen uit een overname van of fusie met een partij die ten tijde van de fusie of overname niet was gelieerd⁶² met het aangewezen warmtebedrijf.
77. Onder herwaarderingen kunnen ook afwaarderingen ("impairments") vallen. Een afwaardering reflecteert de aangepaste verwachting van het aangewezen warmtebedrijf over de toekomstige opbrengsten die met die activa kunnen worden behaald. Bij een neerwaartse herwaardering van de boekwaarde heeft het aangewezen warmtebedrijf zelf kennelijk geoordeeld dat de waarde van de activa niet volledig kan worden terugverdiend. De ACM ziet in de enkele vaststelling van de start-GAW geen reden om dit oordeel te herzien. De ACM zal daarom eerdere neerwaartse herwaarderingen niet corrigeren bij het vaststellen van de start-GAW.
78. De ACM beoordeelt bij de vaststelling van de start-GAW per de peildatum niet desbetreffende activa(waarde) op kostenefficiëntie. Redenen hiervoor zijn dat de markt van warmtelevering op dit moment te prematuur en te weinig homogeen is, waardoor de ACM de vergelijkbaarheid van warmtebedrijven ten aanzien van kostenefficiëntie op dit moment onvoldoende vindt om een markt-interne kostenefficiëntie-benchmark op te stellen en ook dat er op dit moment geen geschikte exogene benchmark voorhanden is.
79. De ACM zal bij het aangewezen warmtebedrijf opvragen of en zo ja op welke activa een of beide van de omstandigheden zoals genoemd in randnummer 75 van toepassing is. Bij deze activa zal de ACM bij het aangewezen warmtebedrijf gegevens opvragen met betrekking tot de oorspronkelijke verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Indien de oorspronkelijke verkrijgings- of vervaardigingsprijs van een activum niet (meer) beschikbaar is, kan de ACM deze – zo nodig – schatten, bijvoorbeeld op basis van feitelijke informatie die beschikbaar is van andere warmtebedrijven. Als de oorspronkelijke verkrijgings-/vervaardigingsprijs van een activum lager is dan de boekwaarde die het aangewezen warmtebedrijf in de jaarrekening heeft opgenomen, corrigeert de ACM de start-GAW voor het verschil.

⁶² Zie voetnoot 49

5.6. Stap 4: Verwerken ontvangen bijdragen van derden

80. Op grond van artikel 7.11, vijfde lid, Bcw dienen eenmalige bijdragen van derden, waaronder een kostendekkingsbijdrage of inkomsten uit subsidies, in mindering te worden gebracht op de start-GAW van het warmtenet, behalve als deze bijdragen onder de uitzondering van artikel 7.11, zevende lid, Bcw vallen. Op grond van artikel 7.11, zesde lid, Bcw worden eenmalige bijdragen van derden in mindering gebracht op de start-GAW van de overige activa indien deze bijdragen aantoonbaar betrekking hebben op deze activa.
81. (Eenmalige) bijdragen van derden zoals bedoeld in randnummer 80 kunnen zich in verschillende vormen voordoen, bijvoorbeeld:
- Een investerings- en overheidssubsidie, zoals de Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS);
 - (eenmalige) aansluitbijdrage eindgebruiker: een rechtstreekse bijdrage van de eindgebruiker aan het warmtebedrijf voor de aansluiting van zijn woning op een warmtenet;
 - Kostendekkingsbijdrage of projectbijdrage van/via projectontwikkelaar: een bijdrage die een projectontwikkelaar betaalt aan het warmtebedrijf voor de aansluiting van het project (bijvoorbeeld woningen en/of appartementen) op een warmtenet; bij de projectontwikkelaar maakt deze bijdrage deel uit van de totale (investerings)kosten van het project, die moeten worden terugverdiend met de verkoop/verhuur van de woningen.
82. Volgens de wet- en regelgeving voor de jaarverslaggeving⁶³ dient de bijdrage van derden in de jaarrekening te worden verwerkt als investeringssubsidies. Dit houdt in dat deze bijdrage, afhankelijk van de typering van de bijdrage, hetzij in mindering moet worden gebracht op het geïnvesteerde bedrag, hetzij onder de overlopende passiva moet worden opgenomen. In het eerste geval leidt de verwerking van de bijdrage tot een lagere activawaarde en daarmee tot lagere afschrijvingen. In het tweede geval moet jaarlijks een, systematisch bepaald, deel van de gepassiveerde bijdrage ten gunste van het resultaat worden gebracht en worden gepresenteerd als een vermindering van de afschrijvingen. Per saldo hebben beide wijzen van verwerking een (vrijwel) identiek effect.
83. De ACM zal via een informatieverzoek bij het aangewezen warmtebedrijf onder meer opvragen (1) welke bijdragen van derden het aangewezen warmtebedrijf heeft ontvangen voor zover die betrekking hebben op de bestaande activa, (2) op welke activa deze betrekking hebben, (3) op welke wijze het aangewezen warmtebedrijf deze bijdragen van derden heeft verwerkt in zijn jaarrekening en, in geval van passivering, (4) welk gedeelte van de ontvangen bijdrage nog niet ten gunste van het resultaat is gebracht. De ACM zal het laatstbedoelde gedeelte van de bijdragen van derden in mindering brengen op de start-GAW van de activa waarop deze bijdragen betrekking hebben.

5.7. Stap 5: Beoordeling technische staat warmtenet en overige activa en mogelijke correctie

84. Volgens artikel 2.46, eerste lid, onderdeel b, Bcw kan de technische staat van het warmtenet aanleiding zijn de tegenprestatie bij overdracht aan te passen. Op grond hiervan ziet de ACM reden om ook bij de vaststelling van de start-GAW, zo nodig, rekening te houden met de technische staat van het warmtenet en de overige activa.

⁶³ Zie Voetnoot 60.

85. De ACM hanteert als uitgangspunt dat voor een goede technische staat van het warmtenet en de overige activa vereist is dat voldoende onderhoud aan de betreffende activa wordt uitgevoerd. Het ontbreken van voldoende onderhoud kan een aanwijzing vormen dat de daadwerkelijke technische staat van het warmtenet en de overige activa niet in lijn is met de staat die op grond van de boekwaarde mag worden verwacht. In een dergelijk geval zijn extra herstelmaatregelen (reparatie, extra onderhoud, investering) te verwachten of is de resterende levensduur korter dan de economisch gehanteerde resterende levensduur. De ACM wil voorkomen dat de kosten van dergelijke maatregelen twee keer in de warmtetarieven tot uitdrukking komen, namelijk een keer in de vorm van de (ongecorrigeerde) afschrijving en een keer in de vorm van te verwachten extra herstelkosten. De ACM vindt daarom dat een dergelijke situatie reden is om de boekwaarde van de desbetreffende activa te corrigeren.
86. Het warmtebedrijf dient aan de ACM gegevens aan te leveren over de omvang en het patroon van het onderhoud aan het warmtenet en de overige activa dat het warmtebedrijf in recente jaren heeft uitgevoerd en deze gegevens aan te vullen met (niet limitatief) onderhouds- en investeringsplannen, gegevens over onderbrekingen in de levering van warmte (bijvoorbeeld storingen, calamiteiten en klachten van afnemers), ontwikkeling van warmteverliezen, slijtagegevoelige componenten, en gegevens over technische normering of certificering. Deze gegevens dienen te worden voorzien van een assurance-rapport van een accountant⁶⁴. Het warmtebedrijf dient daarbij tevens de genoemde gegevens in samenhang te analyseren en gemotiveerd te bevestigen dat de functionaliteit van het warmtenet en de overige activa naar behoren is en dat de resterende levensduur van de activa in overeenstemming is met de technische staat van die activa.
87. De ACM zal de informatie en zienswijze van het warmtebedrijf beoordelen en gebruiken als uitgangspunt voor eventueel nader onderzoek. Indien de ACM tot het oordeel komt dat sprake is van achterstallig onderhoud, zal de ACM een correctie op de boekwaarde van de desbetreffende activa toepassen, die is gerelateerd aan het bedrag van het niet verrichte onderhoud.

5.8. Stap 6: Mutatie aantal afnemers en beoordeling noodzaak waarde-correctie

88. In artikel 2.46, eerste lid, onderdeel a, Bcw staat dat “1. Indien de [...] functionele staat van het warmtenet of het warmtetransportnet daartoe aanleiding geeft, [...] het overnemende en overdragende warmtebedrijf of de overnemende en overdragende warmtetransportbeheerder in onderling overleg [...] de netto contante waarde kunnen corrigeren voor de functionele staat van het warmtenet of het warmtetransportnet op basis van de inkomsten die worden voorzien van het aantal aansluitingen van warmte op het moment van overdracht van het warmtenet of warmtetransportnet”.
89. Met deze bepaling houdt de wetgever er rekening mee dat een toe- of afname van het aantal aansluitingen op een warmte(transport)net ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, van invloed kan zijn op de waarde van dat warmte(transport)net.⁶⁵ In het adviesrapport “Waarderingsmethodiek warmtenetten”⁶⁶, dat mede ten grondslag heeft gelegen aan de totstandkoming van de Wcw en het Bcw, worden de toe- of afname van het aantal aansluitingen (ook wel omschreven als “volloop” en

⁶⁴ De ACM zal de strekking van het assurance-rapport nader bepalen en de inhoud afstemmen met de werkgroep controleprotocollen (COPRO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

⁶⁵ Nota van toelichting bij het Bcw, versie 29 mei 2026, toelichting bij artikel 2.46 Bcw, p. 76.

⁶⁶ Improven, Fakton Energy en AKD (2023), Waarderingsmethodiek warmtenetten: <https://open.overheid.nl/documenten/f3ee92e3-5a01-4c89-9133-096b5df678a3/file>.

“leegloop”) en daarmee de toe- of afname van de tariefinkomsten genoemd als mogelijke correctie op de functionele staat en, bijgevolg, op de waarde van het warmte(transport)net.

90. Indien het werkelijke aantal aansluitingen op een warmtenet of warmtekavel op enig moment wezenlijk hoger of lager is dan het aantal waarvan in de businesscase is uitgegaan en waarop het warmtenet was afgestemd, zonder dat de activa in dit warmtenet of warmtekavel evenredig toe- of afnemen, is het gevolg dat de (min of meer gelijk blijvende) kosten worden gedragen door een wezenlijk groter of juist kleiner aantal afnemers. In het eerste geval dalen de kosten per afnemer, in het tweede geval stijgen deze.
91. De ACM meent dat een stijging van het aantal afnemers in beginsel daadwerkelijk tot een daling van de kosten per afnemer zou moeten leiden en daarom geen reden is om de (regulatorische) waarde van het net te verhogen. Een dergelijke verhoging zou namelijk betekenen dat afnemers nodeloos te veel betalen voor het transport en de levering van warmte.
92. Indien het werkelijke aantal aansluitingen wezenlijk achterblijft bij het aantal in de businesscase kunnen de kosten per afnemer veel hoger uitvallen. De ACM is van oordeel dat deze hogere kosten, die zijn ontstaan doordat de prognose van het aantal aansluitingen zich niet heeft verwezenlijkt, deels als bedrijfsrisico zijn te beschouwen en daarom niet zonder meer en volledig door de afnemer moeten worden gedragen. Voor het gedeelte dat als bedrijfsrisico is te beschouwen is, naar het oordeel van de ACM, een correctie van de boekwaarde passend.
93. Het warmtebedrijf dient aan de ACM informatie op te leveren, voorzien van een assurance-rapport⁶⁷ van een accountant, over het aantal afnemers per warmtenet of warmtekavel en de ontwikkeling hierin. Als, naar het oordeel van de ACM, hieruit blijkt dat het aantal afnemers wezenlijk lager is dan het oorspronkelijke of beoogde aantal, zal de ACM het warmtebedrijf aanvullend verzoeken te beschrijven en berekenen wat de consequentie hiervan is voor de kosten per afnemer en de verwachte inkomsten voor het warmtebedrijf.
94. De ACM zal de informatie van het warmtebedrijf beoordelen en nagaan of deze aanleiding geeft om de start-GAW van het warmtenet te corrigeren voor (de ontwikkeling van) het aantal afnemers. De ACM beschikt daarbij vooralsnog niet over een precieze normering voor de wijze waarop de hoge kosten als bedoeld in randnummer 92 moeten worden gedragen door afnemers dan wel (de huidige) warmtebedrijven. In (de aanloop naar) het eerste uitvoeringsbesluit waarin de ACM een start-GAW zal vaststellen, zal de ACM deze normering nader uitwerken.

5.9. Gebruik fossiele warmtebronnen in het licht van duurzaamheidseisen

95. Nederland heeft als opgave om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Ook verduurzaming van warmtenetten is noodzakelijk om het klimaatdoel te halen. Hiervoor zijn duurzaamheidsnormen voor warmtenetten opgesteld. Zo bevat de Energie Efficiëntie Richtlijn⁶⁸ (hierna: ‘EED-richtlijn’) regels voor de verduurzaming van systemen van stadsverwarming (en -koeling). De EED richtlijn wordt geïmplementeerd via de Wcw en ziet onder meer op (aflopende) uitstootnormen.⁶⁹ In de Wcw en het

⁶⁷ De strekking van het assurance-rapport is nader te bepalen.

⁶⁸ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking), Publicatieblad van de Europese Unie, L 231/1.

⁶⁹ Zie: Kamerstukken II, 2024-2025, 36.868, nr. 3, p. 29 e.v. Er wordt gewerkt met de uitstootnormen uit artikel 26, tweede lid, EED-richtlijn en het Gewijzigd voorstel van Wet: Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele

Bcw zijn daarnaast ook duurzaamheidsnormen voor warmtenetten opgenomen, waaronder een afbouwpad van uitstootnormen⁷⁰. Dit alles moet leiden tot CO₂-neutraliteit van warmtenetten in 2050. Warmtebedrijven die op grond van het overgangsrecht van de Wcw zijn aangewezen, moeten ter toetsing een ontwerp-investeringsplan aan onder andere de ACM voorleggen, binnen één (1) jaar nadat het uitgewerkte kavelplan door de gemeente is goedgekeurd.⁷¹ In het investeringsplan moet worden omschreven wat de gevolgen zijn van de investeringen om uiteindelijk in 2050 CO₂-neutraal te zijn.

96. Als een warmtebron in eigendom is van het aangewezen warmtebedrijf en wordt gebruikt voor het transport en de levering van warmte aan gebruikers binnen de warmtekavel, wordt deze een onderdeel van de start-GAW. Het is mogelijk dat een warmtebron(nen) functioneert op fossiele energie ("fossiele warmtebron"). Doordat de beschreven wet- en regelgeving op het gebied van duurzaamheid van kracht wordt of is geworden, acht de ACM het denkbaar dat een aangewezen warmtebedrijf zijn fossiele warmtebron niet in ongewijzigde vorm of onder ongewijzigde condities kan blijven gebruiken, maar maatregelen moet nemen om deze bron te kunnen blijven gebruiken. Hierbij valt, bijvoorbeeld, te denken aan versnelde afschrijving van de warmtebron, technische aanpassing van de warmtebron waardoor deze niet langer functioneert op fossiele energie of het verkrijgen, door het warmtebedrijf, van een ontheffing van het naleven van de duurzaamheidsnormen met betrekking tot de warmtebron of omdat deze warmtebron als regel- of noodvoorziening moet (blijven) dienen. In vrijwel alle gevallen zal een maatregel leiden tot hogere kosten (per jaar) bij het warmtebedrijf.
97. De ACM ziet zich voor de vraag geplaatst of het financiële effect van een eventuele maatregel door een warmtebedrijf met betrekking tot een warmtebron kan of moet leiden tot een afwaardering van die warmtebron in het kader van de bepaling van de start-GAW. Een dergelijke afwaardering zou aan de orde zijn wanneer, kortgezegd, de inkomsten die het warmtebedrijf in de toekomst kan behalen met deze warmtebron lager zijn dan de waarde van deze warmtebron ten tijde van het bepalen van start-GAW.
98. De ACM is met betrekking tot het vaststellen van de start-GAW van oordeel dat er vooralsnog te veel onzekerheid is over de precieze implicatie van de duurzaamheidsnormen, over de eventuele toekomstige kosten die voortvloeien uit een maatregel door een warmtebedrijf ter aanpassing van een fossiele warmtebron, over de verwerking van deze kosten in de toekomstige warmtetarieven en over de daadwerkelijke inkomsten die het warmtebedrijf zal behalen. Daardoor ontbreekt het de ACM aan voldoende betrouwbare en concrete gegevens om de eventuele afwaardering zoals beschreven in randnummer 97 toe te passen.
99. De ACM zal daarom bij de bepaling van de start-GAW geen specifiek onderzoek doen naar de aanwezigheid en eventuele betekenis van fossiele warmtebronnen bij aangewezen warmtebedrijven.

andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231), artikel IV onder meer onderdeel A en onderdeel B.

⁷⁰ Artikel 2.21 e.v. Wcw, artikel 2.22 e.v. Bcw versie d.d. 29 mei 2026, zijnde de versie die is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer en artikel 2.13 e.v. Rcw internetconsultatie versie d.d. 11 juni 2026.

⁷¹ Artikel 2.17, eerste lid, Wcw in samenhang met artikel 2.8 Rcw internetconsultatie versie d.d. 11 juni 2026 en het Gewijzigd voorstel van Wet: Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231), artikel IV onder meer onderdeel A.

6. Dictum

100. De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode tot vaststelling van de start-GAW, als bedoeld in artikel 7.11, eerste lid, Wcw, vast overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.
101. De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. De Autoriteit Consument en Markt doet een mededeling van het besluit aan alle partijen en publiceert het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,
Datum:

Autoriteit Consument en Markt,
Namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

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.

Bijlage 1: Relevante regelgeving

Wet collectieve warmte (Wcw)⁷²

Artikel 7.11 vaststelling gestandaardiseerde activawaarde

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt bij besluit de methode vast op basis waarvan de gestandaardiseerde activawaarde van het warmtenet en de overige activa van een aangewezen warmtebedrijf, zoals die waarde was op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel, zal worden berekend.
2. De Autoriteit Consument en Markt stelt op basis van de methode, bedoeld in het eerste lid, de gestandaardiseerde activawaarde van het warmtenet en de overige activa van elk aangewezen warmtebedrijf vast, zoals die waarde was op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden over:
 - a. de methode, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de termijn waarbinnen de Autoriteit Consument en Markt de gestandaardiseerde activawaarde, bedoeld in het tweede lid, vaststelt.

Artikel 13.2 aanwijzing bestaande warmtebedrijven voor een warmtekavel

1. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst geldt waarin een gemeente een warmtebedrijf voor een gebied het recht heeft gegeven of de verplichting heeft opgelegd warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers, een collectieve warmtevoorziening te exploiteren of verbruikers aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, verleent het college binnen een jaar na inwerkingtreding van dit artikel een aanwijzing voor dit gebied.
2. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een warmtebedrijf warmte transporteert of levert in een gebied terwijl een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid ontbreekt, verleent het college binnen een jaar na inwerkingtreding van dit artikel het warmtebedrijf een aanwijzing voor dit gebied.
3. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid ontbreekt en een warmtebedrijf transporteert en levert op dat tijdstip nog geen warmte in een gebied maar het college heeft wel een of meer besluiten genomen op basis waarvan een warmtenet in dat gebied mag worden aangelegd, verleent het college het warmtebedrijf binnen een jaar na inwerkingtreding van dit artikel een aanwijzing voor dit gebied voor zover de besluiten betrekking hebben op één collectief warmtesysteem.
4. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid ontbreekt en een warmtebedrijf transporteert en levert op dat tijdstip nog geen warmte in een gebied maar het college heeft wel voor dat tijdstip een aankondiging van een overheidsopdracht gedaan waarin een gemeente een warmtebedrijf voor een gebied aangeeft een recht te willen geven of de verplichting op te willen leggen warmte te transporteren en te leveren aan verbruikers, een collectieve warmtevoorziening te exploiteren of verbruikers aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, waarvan de termijn voor het indienen van inschrijvingen op het moment van inwerkingtreding van dit artikel is verstreken en op grond waarvan het college een met de gunningsbeslissing beoogde overeenkomst sluit, verleent het college dat warmtebedrijf een aanwijzing voor het gebied waarvoor de overeenkomst geldt, indien:
 - a. de gunningsbeslissing is genomen binnen zes maanden na inwerkingtreding van dit artikel, en
 - b. de overeenkomst binnen negen maanden na inwerkingtreding van dit artikel wordt ondertekend.

⁷² Staatsblad 2026, 10, datum publicatie 22 januari 2026

5. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid ontbreekt en een warmtebedrijf transporteert en levert op dat tijdstip nog geen warmte in een gebied maar het warmtebedrijf heeft wel een aansluitovereenkomst gesloten, verleent het college het warmtebedrijf een aanwijzing binnen een jaar na inwerkingtreding van dit artikel voor het gebied waarvoor de aansluitovereenkomst geldt of de aansluitovereenkomsten gelden voor zover deze aansluitovereenkomsten betrekking hebben op één collectief warmtesysteem.
6. Onder een aansluitovereenkomst als bedoeld in het vijfde lid wordt een overeenkomst verstaan die:
 - a. een warmtebedrijf een recht en een plicht geeft de in de overeenkomst genoemde gebouwen of delen van gebouwen binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit artikel aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening;
 - b. bindende financiële voorwaarden over de kosten van de aansluiting van deze gebouwen of delen van gebouwen op een collectieve warmtevoorziening bevat, en
 - c. waarin een termijn is bepaald wanneer de levering van warmte aanvangt met enkel onvoorzienbare omstandigheden of van derden afhankelijke omstandigheden als ontbindende voorwaarde.
7. Het gebied, bedoeld in het eerste tot en met vijfde lid, wordt aangemerkt als warmtekavel met dien verstande dat het warmtekavel niet aaneengesloten hoeft te zijn.
8. De overeenkomst, bedoeld in het eerste lid, voor zover deze overeenkomst het warmtebedrijf een recht of verplichting als bedoeld in het eerste lid, geeft, komt te vervallen op het moment dat het college een aanwijzing op grond van het eerste lid heeft verleend.
9. Voor de toepassing van het tweede lid geldt in afwijking van de definitie van warmtebedrijf in artikel 1.1 dat een warmtebedrijf zich bezig houdt of voornemens is zich bezig te houden met het transport of de levering van warmte.
10. Het tweede lid is niet van toepassing op het transport van warmte, bedoeld in artikel 13.10, tweede lid.
11. Dit artikel is niet van toepassing op de levering van warmte door een warmtebedrijf met een klein collectief warmtesysteem, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.

Artikel 13.3 verplichting samenvoegen van gebieden bij één collectief warmtesysteem

1. In afwijking van artikel 13.2 wijst het college maar één warmtebedrijf aan voor de gebieden, bedoeld in artikel 13.2, eerste, tweede, derde, vierde of vijfde lid, indien:
 - a. zonder samenvoeging van de gebieden de collectieve warmtevoorziening in het ene gebied afhankelijk is van de toegang tot de collectieve warmtevoorziening van het andere gebied om warmte te kunnen leveren aan verbruikers, en
 - b. in deze gebieden hetzelfde warmtebedrijf warmte levert. Indien niet hetzelfde warmtebedrijf warmte levert maar verschillende groepsmaatschappijen behorende tot dezelfde groep, geven deze groepsmaatschappijen binnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde termijn na inwerkingtreding van dit artikel aan welke van deze groepsmaatschappijen het aangewezen warmtebedrijf zal zijn. Artikel 13.2, zesde, achtste tot en met elfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. De gebieden, bedoeld in het eerste lid, aanhef, worden aangemerkt als warmtekavel met dien verstande dat de warmtekavel niet aaneengesloten hoeft te zijn.
3. Het eerste en tweede lid is niet van toepassing indien het college en het aangewezen warmtebedrijf overeen zijn gekomen dat de gebieden niet worden samengevoegd.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de omstandigheden waarin er sprake is van afhankelijkheid van de toegang, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.

Artikel 13.5 tijdelijke aanwijzing van een niet integraal warmtebedrijf

1. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel in een warmtekavel niet een onderneming aanwezig is die zich bezig houdt met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan maar alleen een warmtenetbedrijf en een warmteleveringsbedrijf, verleent het college het warmteleveringsbedrijf de aanwijzing op grond van artikel 13.2, eerste, tweede, derde, vierde of vijfde lid, of 13.3.
2. Het warmteleveringsbedrijf en het warmtenetbedrijf, bedoeld in het eerste lid, richten binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit artikel een warmtebedrijf op.
3. Binnen 6 maanden na de aanwijzing op grond van artikel 13.2, eerste, tweede, derde, vierde of vijfde lid, of 13.3 sluiten het aangewezen warmtebedrijf en het warmtenetbedrijf een overeenkomst waarin is vastgelegd dat het warmtenetbedrijf zodanig handelt dat het aangewezen warmtebedrijf de taken, bedoeld in artikel 2.13, op een doelmatige wijze kan uitvoeren en kan voldoen aan de verplichtingen die op het aangewezen warmtebedrijf op grond van deze wet rusten.
4. Indien het warmtenetbedrijf en warmteleveringsbedrijf het warmtebedrijf, bedoeld in het tweede lid, hebben opgericht:
 - a. komt de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, te vervallen en verleent het college een aanwijzing aan het warmtebedrijf, bedoeld in het tweede lid, waarbij geldt dat de duur van de aanwijzing gelijk is aan de resterende duur van de aanwijzing die komt te vervallen;
 - b. is het derde lid niet meer van toepassing.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de overeenkomst, bedoeld in het derde lid.

Artikel 13.10 economische en juridische eigendom van een bestaand warmtenet

1. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel een openbaar lichaam beschikt over de juridische eigendom van een warmtenet van een aangewezen warmtebedrijf kan in afwijking van artikel 2.45, eerste lid, dit openbaar lichaam juridisch eigenaar blijven van dit warmtenet met dien verstande dat het aangewezen warmtebedrijf beschikt over de economische eigendom van dit warmtenet.
2. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel het warmtebedrijf niet beschikt over de eigendom van een warmtenet of een deel daarvan, maar een onderneming die overeenkomstig een overeenkomst warmte transporteert van een warmtebron naar een collectieve warmtevoorziening of een klein collectief warmtesysteem, zijn de artikelen 2.45, eerste lid, en 3.12, eerste lid, niet van toepassing en sluiten het warmtebedrijf en de onderneming een transportovereenkomst waarin is vastgelegd dat de onderneming zodanig handelt dat het warmtebedrijf de taken, bedoeld in artikel 2.13 of 3.7 op een doelmatige wijze kan uitvoeren en kan voldoen aan de verplichtingen die op het warmtebedrijf op grond van deze wet rusten.
3. De onderneming, bedoeld in het tweede lid, kan een transportovereenkomst sluiten met een ander aangewezen warmtebedrijf van een ander warmtekavel of een ander warmtebedrijf van een ander klein collectief warmtesysteem ten behoeve van het transport van warmte van de warmtebron, bedoeld in het eerste lid, naar de collectieve warmtevoorziening of het klein collectief warmtesysteem van dit warmtebedrijf. In afwijking van artikel 2.45, eerste lid, en 3.12, eerste lid, kan de onderneming over de eigendom van het warmtenet beschikken waarmee de warmte wordt getransporteerd naar deze collectieve warmtevoorziening indien het warmtebedrijf en de onderneming een overeenkomst als bedoeld in het tweede lid hebben gesloten.
4. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel het aangewezen warmtebedrijf niet beschikt over de eigendom van een warmtenet of een deel daarvan maar een groepsmaatschappij in de groep waartoe het aangewezen warmtebedrijf behoort, zijn de artikelen 2.45, eerste lid, en 3.12, eerste lid,

niet van toepassing. De groepsmaatschappij beschikt over de eigendom van het warmtenet. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de overeenkomst, bedoeld in het tweede en derde lid.

Gewijzigd voorstel van wet: Wijziging Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231)⁷³

(....)

ARTIKEL IV

De Wet collectieve warmte wordt als volgt gewijzigd:

(.....)

A

In artikel 2.17, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. een beschrijving van de wijze waarop de collectieve warmtevoorziening gaat voldoen aan de uitstootnormen voor een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling als bedoeld in artikel 2.24a, wanneer de collectieve warmtevoorziening op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen moment niet aan deze uitstootnormen voldoet.

B

Na artikel 2.24 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2.5.5a. Duurzaamheidsprestaties aanleg of ingrijpende renovatie collectieve warmtevoorziening

Artikel 2.24a

In aanvulling op artikel 1.1 wordt in deze paragraaf verstaan onder:

efficiënt systeem voor stadsverwarming en-koeling: systeem voor stadsverwarming en-koeling dat voldoet aan de in artikel 26, tweede lid, van richtlijn 2023/1791/EU opgenomen uitstootnormen;

ingrijpende renovatie: ingrijpende renovatie als bedoeld in artikel 2 van richtlijn 2023/1791/EU;

systeem voor stadsverwarming en -koeling: systeem voor stadsverwarming of stadskoeling als bedoeld in artikel 2 van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking);

richtlijn 2023/1791/EU: richtlijn 2023/1791/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231).

Artikel 2.24b

1. Een collectieve warmtevoorziening die wordt aangelegd of ingrijpend wordt gerenoveerd, voldoet op de datum van ingebruikname aan de voor die datum gestelde uitstootnormen, om te kunnen gelden als een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling.

⁷³ Dit gewijzigd voorstel van wet ligt voor bij de Eerste Kamer.

2. Wanneer een collectieve warmtevoorziening ingrijpend wordt gerenoveerd, neemt het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas niet toe ten opzichte van het gemiddelde jaarlijkse verbruik over de laatste drie kalenderjaren van volledige exploitatie van de collectieve warmtevoorziening voorafgaand aan de ingrijpende renovatie.
3. Een nieuwe warmtebron die warmte levert aan een collectieve warmtevoorziening, waarvan de aanleg of ingrijpende renovatie uiterlijk in 2030 heeft plaatsgevonden, gebruikt geen andere fossiele brandstoffen dan aardgas.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de verplichtingen, bedoeld in het tweede en derde lid.

Artikel 7.11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt “, zoals die waarde was op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel,”.
2. In het tweede lid wordt “op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel” vervangen door “op 1 januari 2027”.

Besluit collectieve warmte (Bcw)⁷⁴

*Artikel 7.11 vaststelling gestandaardiseerde activawaarde
(Delegatiebepaling artikel 7.11, derde lid, onderdeel a, Wcw)*

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt binnen twee jaar na de datum waarop het college een warmtebedrijf een aanwijzing heeft verleend, zoals bedoeld in artikel 13.2 van de wet, de gestandaardiseerde activawaarde van het warmtenet en de overige activa van het aangewezen warmtebedrijf met betrekking tot de warmtekavel vast waarvoor het warmtebedrijf op grond van artikel 13.2, van de wet is aangewezen, voor zover:
 - a. het warmtebedrijf economisch eigenaar is van het warmtenet en de overige activa; en
 - b. van het warmtenet en de overige activa gebruik wordt gemaakt voor het uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 2.13 van de wet, binnen de warmtekavel waarvoor de aanwijzing is verleend.
2. De Autoriteit Consument en Markt stelt afzonderlijk de gestandaardiseerde activawaarde vast van:
 - a. het warmtenet; en
 - b. de overige activa, bestaande uit de activa die geen onderdeel zijn van het warmtenet, maar niet uit vlottende activa als bedoeld in artikel 364 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en goodwill als bedoeld in artikel 365, eerste lid, onder d, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
3. De Autoriteit Consument en Markt betreft activa van het warmtebedrijf, die gedeeltelijk worden gebruikt voor het uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 2.13 van de wet, en gedeeltelijk worden gebruikt voor andere doeleinden, evenredig aan de bijdrage van deze taken aan de kosten van deze activa bij de vaststelling van de gestandaardiseerde activawaarde.
4. De Autoriteit Consument en Markt betreft de waarde van activa in aanbouw op het moment van inwerkingtreding van artikel 7.11 van de wet bij het vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde en stelt deze waarde vast in het besluit, bedoeld in artikel 7.11, tweede lid, van de wet.
5. Eenmalige bijdragen van derden, waaronder een kostendekkingsbijdrage of inkomsten uit subsidies, worden in mindering gebracht op de gestandaardiseerde activawaarde van het warmtenet.
6. In afwijking van het vijfde lid worden eenmalige bijdragen van derden in mindering gebracht op de gestandaardiseerde activawaarde van de overige activa, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, indien de eenmalige bijdragen van derden daar aantoonbaar betrekking op hebben.
7. Eenmalige bijdragen van derden als bedoeld in het vijfde lid worden niet in mindering gebracht op de gestandaardiseerde activawaarde wanneer:

⁷⁴ Versie d.d. 29 mei 2026, zijnde de versie die is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

- a. in de voorwaarden bij de subsidieverlening expliciet is opgenomen dat de inkomsten uit subsidie niet in mindering hoeven te worden gebracht op de toegestane kosten; of
- b. de eenmalige bijdragen van derden zijn verstrekt met het doel om de tarieven die een warmtebedrijf in rekening brengt ten behoeve van het uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 2.13 van de wet, voor een specifieke groep verbruikers te verminderen.

Artikel 11.3 ontheffing bestaand klein collectief warmtesysteem

Delegatiebepaling artikel 13.12, zesde en zevende lid, Wcw

1. Een aanvraag tot ontheffing als bedoeld in artikel 13.12, eerste lid, van de wet bevat in ieder geval een geografische afbakening van het klein collectief warmtesysteem, gebaseerd op de gerealiseerde aansluitingen en de besluiten van het college of de overeenkomsten tussen het warmtebedrijf en het college.
2. Het betreft geen klein collectief warmtesysteem als bedoeld in artikel 13.12, tweede lid, van de wet, indien:
 - a. aannemelijk is dat op termijn het klein collectief warmtesysteem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief warmtesysteem meer zal zijn;
 - b. het warmtesysteem meer dan 1500 aangeslotenen heeft;
 - c. het warmtebedrijf onlosmakelijk verbonden is met een collectief warmtesysteem van hetzelfde warmtebedrijf in een ander gebied om warmte te kunnen leveren aan verbruikers.
3. Het college beslist binnen acht weken op de aanvraag tot ontheffing.
4. Het college kan de beslistermijn met ten hoogste vier weken verlengen. Van de verlenging wordt binnen de oorspronkelijke termijn mededeling gedaan aan de aanvrager.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over wanneer sprake is van onlosmakelijke verbondenheid als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c.

Regeling collectieve warmte (Rcw)⁷⁵

Artikel 10.2. criterium onlosmakelijke verbondenheid bij ontheffing bestaande warmtesystemen

(Grondslag: art. 11.3, vijfde lid, Bcw)

1. Er is sprake van onlosmakelijke verbondenheid als bedoeld in artikel 11.3, tweede lid, onderdeel c, van het besluit, indien ten minste 40% van de jaarlijkse warmtelevering afkomstig is van een ander collectief warmtesysteem van dezelfde eigenaar.
2. Het percentage van de herkomst van de jaarlijkse warmtelevering is gebaseerd op de gegevens over de warmtelevering van het voorgaande jaar. Als door een calamiteit in het voorgaande jaar de warmtelevering afkomstig is van een ander collectief warmtesysteem met meer dan 10% afwijkt van de warmtelevering in voorgaande jaren, wordt het percentage gebaseerd op het gemiddelde van de drie voorgaande jaren.

Besluit van de ACM tot vaststelling van de Regulatorische accountingregels (RAR) aangewezen warmtebedrijven 2027 – consultatieversie, d.d. 22 mei 2026

1. Begrippen

1. In deze regulatorische accountingregels warmte (hierna: RAR) wordt verstaan onder:
(...)
 - *Immateriële vaste activa*: een identificeerbaar niet-monetair vast actief zonder fysieke gedaante;
(...)

⁷⁵ Internetconsultatie, versie d.d. 11 juni 2026

- *Materiële vaste activa*: activa die bestemd zijn om de uitoefening van de werkzaamheden van de rechtspersoon duurzaam te dienen. Voor de bepaling van hetgeen tot de materiële vaste activa dient te worden gerekend, is niet de juridische, maar de economische eigendom doorslaggevend; (....)

4.1.2 Materiële vaste activa Inleiding en begripsbepaling

54. Onder gemeenschappelijke materiële vaste activa worden materiële vaste activa verstaan die door meerdere groepsmaatschappijen binnen de groep waarvan het warmtebedrijf deel uitmaakt worden gebruikt. De economische eigendom is doorslaggevend voor opname onder de materiële vaste activa bij het warmtebedrijf. Activa die (gedeeltelijk) worden gebruikt door het warmtebedrijf, maar waarvan het economisch eigendom berust bij een groepsmaatschappij, worden niet door het warmtebedrijf als activa in zijn reguleringsdata opgenomen. De vergoeding die het warmtebedrijf voor het gebruik betaalt, wordt in de reguleringsdata opgenomen onder de operationele kosten; deze vergoeding dient in overeenstemming te zijn met de bepalingen over interne verrekenprijzen in deze RAR.

Waardering materiële vaste activa

55. Materiële vaste activa dienen te worden gewaardeerd op basis van historische kosten vanaf het moment dat aan de criteria voor activering is voldaan. Onder historische kosten wordt de prijsgrondslag verkrijgings- of vervaardigingsprijs verstaan.
56. De verkrijgingsprijs van een actief is de prijs waartegen het is verworven. De verkrijgingsprijs bestaat uit de aankoopprijs inclusief alle direct toe te rekenen bestedingen om het actief voor gebruik geschikt te maken. Direct toe te rekenen bestedingen zijn bijvoorbeeld invoerrechten, leveringskosten en plaatsingskosten. Boetes of rente wegens te late levering maken geen onderdeel uit van de verkrijgingsprijs.
57. Het begrip vervaardigingsprijs is van toepassing op intern vervaardigde activa. De elementen die deel uitmaken van de vervaardigingsprijs zijn conform de elementen die in International Accounting Standard 16 (IAS 16) onder de vervaardigingsprijs vallen. Deze RAR onderscheiden de elementen in drie categorieën:
- I. Directe kosten;
 - II. Regulatorische bouwrente; en
 - III. Asset retirement obligation (indien het warmtebedrijf een voorziening voor ontmanteling in de jaarrekening heeft opgenomen).

I. Directe kosten

Kosten worden als direct aangemerkt wanneer een aantoonbare causaliteit aanwezig is tussen de rechtstreeks toegerekende kosten en het vast actief. De volgende categorieën worden onderscheiden:

- a) materialen;
- b) interne uren; en
- c) diensten derden.

De kosten van materialen worden opgenomen tegen inkoopprijs en bijkomende kosten exclusief een interne winstopslag. De kosten van interne uren als onderdeel van de vervaardigingsprijs zijn

gebaseerd op een intern uurtarief exclusief een winstopslag. Het intern uurtarief wordt berekend per tariefgroep (groepering van medewerkers). Het intern uurtarief bestaat uitsluitend uit:

- a) brutosalaris;
- b) werkgeverslasten (sociale premies, pensioenlasten);
- c) overige personeelskosten (o.a. reiskosten en opleidingskosten);
- d) directe werkplekgerelateerde kosten voor huisvesting en automatisering; en
- e) indirecte werkplekgerelateerde kosten (o.a. telefoonkosten).

De kosten van diensten van derden worden opgenomen tegen inkoopprijs en bijkomende kosten. Bij inhuur van externen is tevens een opslag voor huisvesting en automatisering van toepassing.

II. Regulatoire bouwrente

De regulatoire bouwrente wordt als volgt berekend:

- a) Aan materiële vaste activa die in aanbouw zijn rekent het warmtebedrijf financieringskosten (regulatoire bouwrente) toe ter grootte van de gemiddelde waarde van die activa in dat boekjaar, vermenigvuldigd met maximaal de door de ACM vastgestelde nominale Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC) die in het betreffende boekjaar van toepassing is.
- b) De gemiddelde waarde van activa in aanbouw in een boekjaar, voor een activum dat nog niet op 1 januari van een boekjaar maar wel op 31 december van datzelfde boekjaar in aanbouw is, is gelijk aan cumulatieve historische kosten ultimo boekjaar, vóór rentetoerekening, gedeeld door twee.
- c) In het eerste boekjaar waarin het actief in aanbouw is, wordt aangenomen dat de aanbouw is gestart op 1 juli van het boekjaar. Hierop zijn twee uitzonderingen:
 - 1. Indien voor een actief de start van de aanbouw en de ingebruikname in hetzelfde boekjaar vallen, wordt aangenomen dat de aanbouw is gestart in het midden tussen 1 januari van het boekjaar en de eerste dag van de maand van ingebruikname.
 - 2. Indien sprake is van een latere activering wordt aangenomen dat de aanbouw is aangevangen op 1 januari van het boekjaar en het actief op 1 juli in gebruik genomen is.
- d) De gemiddelde waarde van activa in aanbouw in een boekjaar, voor een activum dat zowel op 1 januari van een boekjaar als op 31 december van hetzelfde boekjaar in aanbouw is, is gelijk aan de som van de cumulatieve historische kosten primo boekjaar inclusief bouwrente voorgaande jaren en de cumulatieve historische kosten ultimo boekjaar vóór rentetoerekening, gedeeld door twee.
- e) De gemiddelde waarde van activa in aanbouw in een boekjaar, voor een activum dat op 1 januari van een boekjaar in aanbouw is en gedurende datzelfde boekjaar in gebruik is genomen, is gelijk aan de som van de cumulatieve historische kosten primo boekjaar inclusief bouwrente voorgaande jaren en de cumulatieve historische kosten op datum ingebruikname vóór rentetoerekening, gedeeld door twee.
- f) In het boekjaar waarin het actief in gebruik genomen is, wordt regulatoire bouwrente berekend tot de eerste dag van de maand van ingebruikname. Indien deze dag niet bekend is wordt uitgegaan van een ingebruiknamedatum van 1 juli.
- g) Voor de berekening van de bouwrente dienen de bijdragen van derden ook toegerekend te worden aan het jaar waarin deze bijdragen worden ontvangen. Naast

subsidies is een voorbeeld hierbij de voorfinanciering door derden die de daadwerkelijke (bouw)rentelasten voor het warmtebedrijf verlichten. Het warmtebedrijf beschrijft in de toelichting voor welke projecten er sprake was van een bijdrage van een derde, wat de omvang van de betreffende bijdrage was en de soort bijdrage van een derde is ontvangen.

III. Asset retirement obligation

De asset retirement obligation omvat bij de initiële verwerking de contante waarde van de verwachte ontmantelingskosten van het betreffende activum. Indien de IFRS verwerking in enig jaar na de initiële verwerking wijzigt als gevolg van aanpassingen in de volgende parameters voert het warmtebedrijf in de regulatorische activawaardering een correctie door:

- a) een verandering in de disconteringsvoet en/of;
- b) een verandering in de inflatie en/of;
- c) een verandering in de geschatte ontmantelingskosten en/of;
- d) een verandering in de termijn waarop de asset wordt ontmanteld. Het warmtebedrijf moet eventuele wijzigingen in de disconteringsvoet, de gehanteerde inflatie en de geschatte ontmantelingskosten toelichten in het toelichtingsdocument en zoveel mogelijk voorzien van documentatie.

58. Het warmtebedrijf onderscheidt de volgende activacategorieën:

Warmtenet: transportleiding; primair distributienet; secundair distributienet.

Overige activa: warmtebron en opslag; productienet; in pandig leidingstelsel; afleverset; en niet afzonderlijk benoemde materiële vaste activa.

Warmtenet: transportleiding

59. Onder materiële vaste activa transportleiding vallen activa behorende tot of die worden gebruikt voor:

- a) een transportleiding; en
- b) activa die verband houden met transportleidingen, bijvoorbeeld activa ten behoeve van balanshandhaving, monitoring of waterkwaliteitsbewaking van het transportnet.

60. Elk warmtebedrijf kan een transportleiding in zijn net hebben, maar geen warmtetransportnet. Een warmtetransportnet is namelijk wettelijk gekoppeld aan een aangewezen warmtetransportbeheerder.

Warmtenet: primair distributienet

61. Onder materiële vaste activa primair distributienet vallen activa behorende tot of die worden gebruikt voor:

- a) Een primair distributienet;
- b) Overdrachtsstations die warmte overdragen van een transportleiding naar het primair distributienet; en
- c) activa die verband houden met het primair distributienet, bijvoorbeeld activa ten behoeve van balanshandhaving, monitoring of waterkwaliteitsbewaking van het primair distributienet.

Warmtenet: secundair distributienet

62. Onder materiële vaste activa secundair distributienet vallen activa behorende tot of die worden gebruikt voor:

- a) Een secundair distributienet;

- b) Een distributienet, indien een warmtenet geen duidelijk onderscheid kent tussen primair en secundair distributienet;
- c) Overdrachtsstations die warmte overdragen van een primair distributienet naar een secundair distributienet;
- d) activa die verband houden met een secundair distributienet, bijvoorbeeld activa ten behoeve van balanshandhaving, monitoring of waterkwaliteitsbewaking van het secundair distributienet;
- e) Een individuele leveringsaansluiting;
- f) Een centrale leveringsaansluiting; en
- g) warmte- en koudeopslag (WKO) bij temperatuurcategorieën c en g (ZLT).⁷⁶

Overige activa: warmtebron en opslag

63. Onder materiële vaste activa warmtebron en opslag vallen:

- a) installatie(s) waar thermische energie vrijkomt of thermische energie geconverteerd wordt (bijvoorbeeld warmtepompen, e-boilers, back-up ketels, boosters);
- b) installatie(s) waar thermische energie wordt opgeslagen, indien deze installatie onderdeel is van, of verbonden is aan een installatie bedoeld onder a) en geen warmte- en koudeopslag is bij temperatuurcategorieën c en g (ZLT);⁷⁷
- c) activa die dienen voor het instandhouden van de warmtebron of de opslag;
- d) gebouwen en andere vaste activa behorende bij warmtebron en opslag; en
- e) technische ruimtes en de activa in de technische ruimtes. Overige activa: productienet

64. Onder materiële vaste activa productienet vallen een productienet en activa die dienen ter instandhouding van het productienet.

Overige activa: in pandig leidingstelsel

65. Onder materiële vaste activa in pandig leidingstelsel vallen een in pandig leidingstelsel en activa die dienen ter instandhouding van het in pandig leidingstelsel. Overige activa: afleverset

66. Onder activa afleverset vallen in ieder geval: a) activa waaruit de afleverset bestaat, inclusief warmtemeter; en b) activa die dienen ter instandhouding van de afleverset. Overige activa: niet afzonderlijk benoemde materiële vaste activa

67. Onder niet afzonderlijk benoemde materiële vaste activa vallen in ieder geval:

- a) kantoorpand en inventaris;
- b) terreinen; en
- c) vervoermiddelen.

4.1.3 Immateriële vaste activa

68. Het warmtebedrijf rubriceert investeringen in immateriële vaste activa als volgt:

- a) kosten van onderzoek en ontwikkeling (voor zover niet geactiveerd als onderdeel van materiële vaste activa);
- b) software; en
- c) overige immateriële vaste activa.

⁷⁶ Uitzondering op de regel dat opslag onder 'Warmtebron en opslag' valt, doordat ZLT-netten uitsluitend vastrecht kennen. Daardoor heeft een ZLT-net geen activa die onder 'Warmtebron en opslag' vallen.

⁷⁷ Voorbeelden: opslag in tanks, putten of hoge-temperatuur aquifers, warmtebatterij, e-boilers, WKO in een LT/MT/HT-net.

69. Onder software vallen gekochte en zelfontwikkelde programmatuur. Software die niet separeerbaar is, bijvoorbeeld omdat deze software integraal onderdeel uitmaakt van een machine, valt onder de materiële vaste activa.
70. Niet alle uitgaven ter verkrijging, ontwikkeling, onderhoud of verbetering van immateriële vaste activa voldoen aan de criteria van activering. Indien de uitgaven niet voldoen aan de activeringscriteria dan dienen deze kosten te worden verantwoord als operationele kosten. De volgende uitgaven mogen in geen geval geactiveerd worden:
- a) Uitgaven voor trainingsactiviteiten;
 - b) Uitgaven voor reorganisatie van (een deel van) de onderneming; en c) Jaarlijkse licentiekosten.
71. Goodwill wordt in de reguleringsdata niet geactiveerd. Dit geldt zowel voor zelf vervaardigde als van derden verkregen goodwill. Goodwill is namelijk per definitie geen actief dat wordt aangewend voor uitvoering van de wettelijke taken van een warmtebedrijf. Al dan niet intern ontwikkelde merken, logo's, klantenbestanden en gelijksoortige items dienen niet te worden geactiveerd.
72. Bij een fusie of overname worden immateriële vaste activa gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs op het moment van de overname. Ontstane goodwill bij een overname, of intern geproduceerde goodwill, mag in geen geval worden geactiveerd.
73. In de toelichting bij de reguleringsdata wordt de inhoud van de opgenomen immateriële vaste activa afdoende beschreven. Hierbij moet in ieder geval ingegaan worden op welke wijze wordt voldaan aan de activeringscriteria. Waardering immateriële vaste activa
74. De randnummers 55 tot en met 57 zijn van toepassing op de waardering van de immateriële vaste activa.