



Notitie

Ons kenmerk : ACM/INT/1065694
Datum : 22 mei 2026
Onderwerp : **Toelichting bij regulatorische accountingregels (RAR) aangewezen warmtebedrijven 2027**

1 Inleiding

In 2025 hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) aangenomen. Naar verwachting treedt de Wcw op 1 januari 2027 grotendeels in werking.

De Wcw verandert stapsgewijs de wijze waarop de tarieven voor warmte worden bepaald. Onder fase 2 van de tariefregulering van de Wcw zal de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) kostengebaseerde tarieven vaststellen. Om dat te kunnen doen, moet de ACM informatie bij warmtebedrijven opvragen over onder andere hun kosten en opbrengsten. Om de noodzakelijke informatie bij warmtebedrijven op te halen zal de ACM regulatorische accountingregels (hierna: RAR) gebruiken.¹ De kostengebaseerde tariefregulering geldt pas zodra de Tweede Kamer akkoord is gegaan met de start van fase 2. Dat gebeurt naar verwachting niet eerder dan in 2029. Tot dat moment doet de ACM onderzoek naar tarieven voor de komende jaren. Dit heet de tariefprognose. De ACM verzamelt daarvoor in 2028 de data over het jaar 2027. De tariefprognose zal een belangrijke factor zijn bij de besluitvorming over de start van fase 2. Ook hiervoor zal de ACM de RAR gebruiken om de benodigde informatie van warmtebedrijven te verzamelen.

De ACM beoogt de aantrekkelijkheid van collectieve warmte te vergroten en uitrol van warmtenetten te versnellen. Het vaststellen van de RAR draagt bij aan deze missie. Door als onafhankelijk toezichthouder transparante en kostengebaseerde tarieven te bepalen, draagt de ACM bij aan de betaalbaarheid van warmte voor gebonden afnemers en vergroot de ACM de investeringszekerheid voor warmtebedrijven.

Met deze toelichting wil de ACM een toegankelijke uitleg bieden van de RAR aan belanghebbenden en andere geïnteresseerde partijen. Eerst zal de ACM ingaan op de rol van de RAR binnen de tariefregulering. Daarna volgt een hoofdstuksgewijze toelichting bij de RAR, waarbij de ACM ingaat op:

- het juridische kader, de doelstellingen en de reikwijdte van de RAR;
- de algemene grondslagen van de RAR;
- bepalingen over activa, kosten en opbrengsten; en
- de kostentoerekening.

¹ Deze RAR zijn een doorontwikkeling van de [RAR rendementen](#) die in juni 2025 zijn vastgesteld.

2 De rol van de RAR voor kostengebaseerde tariefregulering

Voor kostengebaseerde tarieven moet de ACM gedetailleerd inzicht hebben in de kosten, opbrengsten en andere noodzakelijke gegevens van (aangewezen) warmtebedrijven per kavel. De ACM noemt deze gegevens de reguleringsdata. Via de RAR bepaalt de ACM hoe de warmtebedrijven de reguleringsdata moeten aanleveren. Van belang hierbij is dat de kosten en opbrengsten:

- op een onderling consistente manier gemeten worden;
- voldoende uitgesplitst zijn om toe te kunnen rekenen aan de tariefdragers die zullen worden voorgeschreven door het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw); en
- voldoen aan verschillende bepalingen in het Bcw, bijvoorbeeld dat boetes niet worden erkend in de regulatorische kosten zodat ze niet via tarieven alsnog in rekening worden gebracht bij afnemers.

Naast inzicht in de kosten en opbrengsten zoals gerealiseerd door de RAR heeft de ACM ook de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) nodig. Voor de start van de fase 2 regulering zal de ACM voor alle warmtekavels een zogenaamde start-GAW moeten vaststellen. De start-GAW is de beginwaarde op een bepaald moment. Na dat moment zal de waarde van de activa van een warmtebedrijf zich verder ontwikkelen: er zijn afschrijvingen op de activa, er kunnen investeringen worden toegevoegd aan de GAW en er zullen desinvesteringen worden afgehaald van de GAW. De RAR beschrijft voor een deel hoe deze ontwikkelingen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld hoe en vanaf welk moment een nieuwe investering erkend moet worden in de GAW. Een ander deel van hoe de GAW zich ontwikkelt, zal worden beschreven in andere besluiten van de ACM, met name het methodebesluit.²

Door het gedetailleerde inzicht in de kosten en opbrengsten weet de ACM welke kosten warmtebedrijven mogen terugverdienen via de tarieven. Via het methodebesluit en tarief(formule)besluiten stelt de ACM vast hoe hoog de maximumtarieven mogen zijn door onder andere gebruik te maken van dit gedetailleerde inzicht. Deze besluiten moeten voldoen aan de relevante bepalingen in de Wcw en het Bcw.

3 Juridische kader, doelstellingen en reikwijdte

3.1 Juridisch kader

De RAR sluiten aan op de Wcw en de Warmtewet. De formele bevoegdheid om RAR vast te stellen volgt uit artikel 7.10 van de Wcw zodra dat artikel in werking treedt. Tot die tijd baseert de ACM de RAR op artikel 14 van de Warmtewet. De ACM publiceert de RAR vooraf zodat aangewezen warmtebedrijven voldoende tijd hebben om zich te kunnen voorbereiden. Zij zullen enige wijzigingen moeten aanbrengen in hun administratie om aan de informatiebehoefte zoals vastgelegd in de RAR te kunnen voldoen.

De RAR zijn algemeen verbindende voorschriften. De ACM kan op grond van de RAR informatie opvragen bij aangewezen warmtebedrijven of de groep waartoe zij behoren, ter uitvoering van hoofdstuk 7 (tariefregulering) van de Wcw zodra artikel 7.10 in werking is. Dit betekent dat naleving niet vrijblijvend is en dat de ACM gegevens kan eisen voor toezicht en handhaving.

² De ACM zal pas na akkoord van de Tweede Kamer een methodebesluit kunnen nemen. Een methodebesluit zal er daarom naar verwachting niet eerder zijn dan 2030.

3.2 Doelstellingen

Het primaire doel van de RAR is het vastleggen van een set financiële verslaggevingsregels en definities die eenduidig interpreteerbaar zijn, zodat financiële gegevens van warmtebedrijven goed meetbaar en consistent worden.

Hiernaast streeft de ACM ernaar de RAR zoveel mogelijk aan te laten sluiten op bestaande verslaggevingspraktijken om administratieve lasten te beperken. Alleen de noodzakelijke gegevens worden gevraagd. Tegelijkertijd beperkt de ACM interpretatieruimte bij kostentoerekening om onvergelykbare rapportages of manipulatie te voorkomen.

3.3 Reikwijdte

De RAR gelden uitsluitend voor aangewezen warmtebedrijven met collectieve warmtevoorzieningen die warmte leveren of naar verwachting zullen leveren aan meer dan 1.500 verbruikers, of vergelijkbare groepen met individuele aansluitingen van maximaal 100 kW (bijv. verhuurders met doorlevering of VvE's). De RAR gelden niet voor kleine collectieve systemen (hierna: KCW's) met ontheffing of vrijstelling. De reden hiervoor is dat er nu nog onvoldoende bekend is hoe de tariefregulering voor KCW's zal worden vormgegeven.

De ACM vraagt financiële gegevens specifiek over de collectieve warmtevoorziening(en) binnen het warmtekavel waarvoor het bedrijf is aangewezen. De RAR betreffen primair financiële gegevens en daarnaast ook niet-financiële gegevens voor zover die relevant zijn.

4 Algemene grondslagen

4.1 Grondslagen verslaggeving en relevante accountingbeginselen

De RAR beperken zich tot de Nederlandse activiteiten van een aangewezen warmtebedrijf en vragen alleen die financiële en relevante niet-financiële gegevens die nodig zijn voor de voorbereiding van kostengebaseerde tariefregulering. De ACM vraagt deze gegevens op kalenderjaarbasis, zodat vergelijkbaarheid gewaarborgd is.

Waar mogelijk sluiten de RAR aan bij in Nederland algemeen aanvaarde verslaggevingsgrondslagen (IFRS en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving), maar voor de reguleringsdata hebben de RAR voorrang als er verschillen zijn. Als de RAR geen uitdrukkelijke instructie geven voor een specifieke casus, is het uitgangspunt dat het warmtebedrijf in overleg met zijn accountant en, indien nodig, de ACM handelt op basis van algemeen aanvaarde principes en die keuzes helder toelicht. Dit pragmatische uitgangspunt moet administratieve lasten beperken zonder afbreuk te doen aan eenduidigheid en toetsbaarheid.

De RAR leggen een aantal gebruikelijke accountingbeginselen vast die richtinggevend zijn voor de inrichting van de reguleringsdata:

- Transacties en gebeurtenissen worden toegerekend aan de periode waarop ze betrekking hebben (toerekenings- en causaliteitsbeginsel).
- Winsten worden alleen genomen als ze op balansdatum zijn gerealiseerd en verliezen die vóór het opmaken van de data bekend zijn, worden meegenomen (voorzichtigheids- en realisatiebeginsel).
- Lasten worden in principe gematched met de bijbehorende baten.

- De gegevens worden opgesteld onder de veronderstelling van continuïteit.
- Er geldt een bestendige gedragslijn: methoden en activeringspraktijken moeten consistent zijn jaar op jaar en uitgaven die eerder als kosten zijn geboekt mogen niet later worden geactiveerd.

Deze beginselen zijn bedoeld om interpretatieruimte te beperken en om jaar-op-jaar vergelijkbaarheid te bevorderen.

4.2 Interne verrekenprijzen

Interne verrekenprijzen zijn de prijzen die verschillende bedrijfsonderdelen of dochterondernemingen onderling rekenen voor goederen en diensten. Deze prijzen zijn belangrijk voor een eerlijke interne winstverdeling en voldoen normaliter aan het zogeheten arm's-lengthbeginsel (marktconformiteit). Hierbij bestaat in de context van kostengebaseerde tariefregulering echter de prikkel om de intern te leveren goederen of diensten voor een hoger dan marktconform bedrag door te belasten, omdat het warmtebedrijf deze kosten via de gereguleerde tarieven kan doorberekenen. Per saldo zou dat de winst van de groepsmaatschappij verhogen. Daarom worden in de RAR kostengebaseerde interne verrekenprijzen voorgeschreven. Het principe van kostengebaseerde interne verrekenprijzen is dat het voor de tarieven niet uit moet maken of de kosten in het warmtebedrijf of in een gelieerd bedrijf gemaakt worden. Hiermee voldoen de RAR aan (de consultatieversie van) het Bcw.³

5 Activa, kosten en opbrengsten

De RAR schrijven voor hoe activa, kosten en opbrengsten gerapporteerd moeten worden met het doel om de financiële basis voor tariefregulering eenduidig en controleerbaar te maken. In de RAR legt de ACM bijvoorbeeld vast dat wat een warmtebedrijf als investering opvoert, in de reguleringsdata volgens kostengebaseerde principes moet worden gerapporteerd.

Activa die nog in aanbouw zijn, worden apart zichtbaar gemaakt en maken geen deel uit van de gestandaardiseerde activawaarde, omdat activa pas na ingebruikname via de tarieven tot vergoeding komen. Warmtebedrijven krijgen voor activa in aanbouw wel een vergoeding voor de financieringskosten voor de periode dat ze in aanbouw zijn. Dit heet de regulatoire bouwrente.

Voor overnames en fusies geldt dat overgenomen activa in de reguleringsdata in principe tegen verkrijgingsprijs worden verwerkt, tenzij het actief al in de regulering van de ACM is betrokken (doorgaans doordat het actief in bezit is van een ander warmtebedrijf). In dat geval kan de ACM voorschrijven dat verwerking plaatsvindt tegen de door haar gehanteerde GAW. Hiermee voorkomt de ACM dat warmtebedrijven dezelfde activa herhaaldelijk aan elkaar verkopen met steeds hogere verkoopprijzen, wat de GAW kunstmatig kan ophogen met onnodig hoge tarieven als gevolg. Bij overnames moet het warmtebedrijf uitgebreide toelichting geven (aard van activa, verkrijgingsprijs, resterende afschrijvingstermijn, etc.), zodat de ACM de overname goed kan beoordelen.

Op het niveau van activacategorieën maken de RAR de volgende indeling: warmtenet (transportleiding, primair en secundair distributienet) en overige activa (warmtebron en opslag, productienet, in pandig leidingstelsel, afleverzet en overige niet-netgebonden materiële activa zoals kantoorpanden en warmtemeters). Immateriële activa (R&D-kosten, software, overige immateriële activa) worden apart gerubriceerd en goodwill of merken mogen niet in de reguleringsdata worden geactiveerd omdat ze geen directe rol spelen in de uitvoering van wettelijke taken van een warmtebedrijf.

³ Artikel 7.17 lid 4 consultatie Bcw d.d. 22 april 2024

Wat kosten en opbrengsten betreft, definiëren de RAR verschillende posten op het detailniveau dat nodig is om uitvoering te geven aan vereisten van de tariefregulering. De ACM wil om onnodige administratieve lasten te voorkomen geen verdere detaillering opleggen.

6 Kostentoerekening

In de kostentoerekening bepaalt de ACM hoe warmtebedrijven hun kosten en opbrengsten moeten toerekenen aan verschillende groepen verbruikers. De ACM zorgt er met deze regels voor dat de kostenverdeling tussen verschillende groepen verbruikers kostenreflectief en transparant is. Kostenreflectiviteit wil zeggen dat de kosten zoveel mogelijk worden neergelegd bij de veroorzakers van die kosten.

De ACM kiest hierbij voor een systematische aanpak. De ACM bepaalt dat warmtebedrijven starten bij hun totale kosten en dat zij deze vervolgens stap voor stap uitsplitsen. De ACM doet dit in vier stappen.

6.1 Stap 1: splitsing CWV en KCW

De ACM bepaalt eerst dat warmtebedrijven onderscheid maken tussen verschillende typen warmtesystemen die zij beheren. Sommige bedrijven hebben zowel grote collectieve warmtevoorzieningen (hierna: CWV) als KCW's. De ACM schrijft voor dat deze eerst uit elkaar worden gehaald, zodat duidelijk is welke kosten bij welk systeem horen.

De ACM bepaalt dat waar mogelijk kosten direct worden toegerekend. Daarmee bedoelt de ACM dat als duidelijk is waar een kost vandaan komt, die kost ook daar terecht moet komen. Als bijvoorbeeld direct uit de administratie volgt dat bepaalde operationele kosten alleen bij de CWV's horen, dan moeten die kosten ook daar terecht komen.

De ACM erkent dat dit niet altijd lukt. Soms ontbreken gegevens of is er geen directe koppeling. In dat geval staat de ACM toe dat warmtebedrijven gebruikmaken van schattingen, zolang die goed onderbouwd zijn. Lukt zelfs dat niet, dan moeten kosten worden verdeeld met behulp van verdeelsleutels. Aan deze verdeelsleutels stelt de ACM verschillende eisen.

6.2 Stap 2: toerekenen per warmtekavel, CWV en temperatuurcategorie

De ACM bepaalt dat warmtebedrijven na de eerste stap hun kosten verder uitsplitsen per warmtekavel, per afzonderlijke CWV en per temperatuurcategorie. De verdeling per warmtekavel is noodzakelijk om kostengebaseerde tarieven per warmtekavel te kunnen vaststellen. Soms bestaan er binnen een kavel warmtesystemen met verschillende aflevertemperaturen (temperatuurcategorieën). Een verdeling van de kosten per temperatuurcategorie binnen een kavel is dan noodzakelijk om subsidiëring tussen de verbruikers te voorkomen.

6.3 Stap 3: kostentoerekening naar activiteiten

De ACM bepaalt dat alle kosten vervolgens worden verdeeld over vijf hoofdactiviteiten van een warmtebedrijf:

- Productie en inkoop

- Transport en distributie
- Verkoop en klantcontact
- Ontwikkeling nieuwe warmtenetten
- Toerekening indirecte posten aan activiteiten

De ACM beschrijft in de RAR uitgebreid wat onder elke activiteit valt. De ACM doet dit om helder te krijgen waar kosten werkelijk door worden veroorzaakt. Het maakt namelijk verschil of kosten ontstaan door bijvoorbeeld het bouwen van een net, het produceren of inkopen van warmte of het bijhouden van de klantadministratie.

6.4 Toerekening indirecte kosten aan afnemersgroepen

De ACM bepaalt hoe kosten in de laatste stap worden verdeeld over verschillende groepen verbruikers. Daarbij maakt de ACM onderscheid tussen vijf groepen:

- Kleinverbruikers woningen
- Kleinverbruikers niet-woningen
- Grootverbruikers doorlevering
- Grootverbruikers niet-doorlevering
- Ongereguleerd

De ACM kiest bewust voor verschillende verdeelsleutels per activiteit, omdat elke activiteit een andere kostendrijver heeft. Een kostendrijver is een factor die de omvang van de kosten bepaalt of in belangrijke mate beïnvloedt. Toepassing van verschillende verdeelsleutels verhoogt dus de kostenreflectiviteit.

De ACM bepaalt dat bij productie en inkoop kosten vooral worden verdeeld op basis van gebruik: wie meer warmte verbruikt, betaalt een groter deel van de productiekosten. In sommige gevallen wordt onderscheid gemaakt tussen basisgebruik en piekgebruik, zodat ook het moment van gebruik wordt meegenomen.

Bij transport en distributie doet de ACM iets anders. Hier bepaalt de ACM dat niet het totale verbruik telt, maar vooral de belasting van het netwerk op piekmomenten. Hoe zwaar een afnemersgroep het netwerk belast op drukke momenten, bepaalt hoeveel kosten worden toegerekend. Dit sluit aan bij hoe infrastructuur wordt ontworpen, namelijk dat die de pieken moet aankunnen.

De ACM bepaalt dat bij klantcontact en administratie kosten worden verdeeld op basis van het werk dat verschillende klantgroepen veroorzaken. Grote of complexe klanten kunnen bijvoorbeeld meer inspanning vragen dan standaard huishoudens.

Voor de ontwikkeling van nieuwe netten hanteert de ACM geen verdeelsleutel. De ACM beoogt enkel de kosten van deze activiteit apart inzichtelijk te maken. In beginsel moeten kosten voor een nieuw warmtenet uiteindelijk voor rekening komen van de verbruikers van het nieuwe warmtenet.

De ACM kiest met deze methode voor een balans tussen nauwkeurigheid en uitvoerbaarheid. Enerzijds wil de ACM dat kosten zo precies mogelijk worden toegerekend. Anderzijds erkent de ACM dat dit in de praktijk niet altijd volledig exact kan.

Kort samengevat: de ACM zorgt ervoor dat warmtebedrijven hun kosten stap voor stap uitsplitsen en kostenreflectief verdelen, zodat verbruikers kunnen vertrouwen op een eerlijke en transparante tarifiering.