



Technische briefing over het toezicht op de rendementen van warmtebedrijven door de ACM

10 september 2026

De ACM: wie zijn we en wat doen we?

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder die als missie heeft om markten goed te laten werken, nu en in de toekomst. De ACM ziet er onder andere op toe dat warmtebedrijven de Warmtewet, en straks de Wet collectieve warmte (Wcw), naleven. Gebruikers van warmte kunnen niet wisselen van warmtebedrijf. De Warmtewet heeft als doel om consumenten te beschermen tegen de monopoliepositie van hun warmtebedrijf. In de Warmtewet staat dat de ACM de maximumtarieven vaststelt die warmtebedrijven bij huishoudens en andere kleinverbruikers in rekening mogen brengen. Ook houdt zij jaarlijks in de gaten of warmtebedrijven geen te hoog rendement behalen.

Met de komst van de Wcw verandert de tariefregulering van gebaseerd op de gasprijs naar kostengebaseerd. Ook op andere punten verandert de Wcw de taken van de ACM. Zo gaat de ACM bij ieder groot nieuw warmteproject vooraf toetsen en doorlopend monitoren of warmtebedrijven voldoende bekwaam zijn om warmte te leveren.

De ACM stelt maximumwarmtetarieven vast en houdt toezicht op rendementen

De ACM stelt op basis van de huidige Warmtewet jaarlijks de maximumwarmtetarieven vast. Dat gebeurt nu nog op basis van de gasprijs. Het idee hierachter is dat de warmtegebruiker niet méér betaalt dan de gemiddelde consument die gas afneemt. Warmtebedrijven mogen nooit meer in rekening brengen dan het maximum tarief. En wanneer een warmtebedrijf bijvoorbeeld goedkope warmte kan inkopen dan moeten afnemers daar ook voordeel van hebben. Daarom mag een warmtebedrijf niet meer dan een redelijk rendement behalen. De ACM stelt vast wat een redelijk rendement is volgens een standaard WACC-methode die algemeen geaccepteerd is in de internationale reguleringspraktijk.¹ De ACM monitort jaarlijks de rendementen van de warmtesector in de rendementsmonitor. De warmtebedrijven leveren informatie aan volgens de regulatorische accounting regels (RAR) die de ACM vaststelt.² Deze regels schrijven voor hoe warmtebedrijven hun verschillende kosten mogen categoriseren en verdelen. De ACM kan bij individuele warmtebedrijven die in een gegeven jaar een hoger rendement hebben behaald dan het redelijk rendement een verdiepende rendementstoets uitvoeren. Het doel van die toets is om te onderzoeken of er aanleiding is om toekomstige tarieven van een warmtebedrijf te verlagen, omdat zij eerder – structureel – een meer dan redelijk rendement heeft behaald.

De rendementsmonitor

Uit de rendementsmonitor 2024 blijkt dat er een grote spreiding is in de bedrijfsrendementen van warmtebedrijven, uiteenlopend van -56% tot +15%. Daarbij behaalt bijna de helft van de warmtebedrijven een negatief rendement voor gereguleerde verbruikers. Deze verschillen kunnen veroorzaakt worden door het type warmtebronnen, het temperatuurniveau, de leeftijd van het warmtenet, verschillende technieken, de omvang van het warmtenet, de omvang van het warmtebedrijf en de inkoopstrategie. De ACM heeft echter op basis van de rendementsmonitor dataset over 2024 nog geen kwantitatieve verbanden kunnen vinden. Op dit moment is de ACM bezig met de rendementsmonitor over 2025, waarbij we hier verdiepend onderzoek naar doen. Naar verwachting worden de resultaten eind 2026 gepubliceerd.

¹ [Gewijzigde besluiten over rendementstoets warmteleverancier | ACM](#)

² [Besluit Regulatorische accountingregels warmteleveranciers 2024 | ACM](#)

Rendementstoets: onderzoek naar rendementen van vier warmtebedrijven over 2024

In januari dit jaar heeft de ACM aangekondigd een rendementstoets uit te gaan voeren bij vier warmtebedrijven.³ Dit was de tweede keer dat de ACM een rendementstoets uitvoerde. In 2024 deed de ACM dit voor het eerst, over het jaar 2023.⁴ Omdat de ACM bij de toets over 2023 vaststelde dat de RAR teveel ruimte lieten, bijvoorbeeld om de kosten in het gereguleerde deel te laten vallen, heeft de ACM de RAR aangescherpt. Daarmee was de toets over 2024 de eerste keer met de aangescherpte RAR. De rendementstoets werd uitgevoerd bij Duurzame Energie Veenendaal-Oost (DEVO), Ennatuurlijk, Vattenfall en Westpoort Warmte, omdat zij een hoger rendement behaalden dan het door de ACM vastgestelde redelijke rendement. Op basis van de toets heeft de ACM voor het jaar 2024 niet vastgesteld dat warmtebedrijven een onredelijk rendement hebben behaald.⁵ Verder gebruikten de warmtebedrijven het hogere rendement voor onder andere de compensatie van aanloopverliezen, het aflossen van leningen voor investeringen in warmtenetten en het opbouwen van reserves voor toekomstige uitbreidingen van warmtenetten. Het verschil komt daarmee ten goede van de warmtenetten voor huidige en toekomstige gebruikers en is niet gebruikt voor extra winstuitkeringen aan aandeelhouders.

Uitgangspunten van de rendementstoets

Met de rendementstoets beoordeelt de ACM of een warmtebedrijf een hoger rendement behaalt dan redelijk kan worden geacht. De toets is bedoeld om te voorkomen dat warmtebedrijven structureel meer rendement behalen dan past bij de risico's van hun activiteiten. Wanneer uit de toets blijkt dat een warmtebedrijf meer dan een redelijk rendement behaalt, kan de ACM besluiten dit te hoge rendement te laten terugvloeien naar afnemers via een correctie op de toekomstige tarieven.

De manier waarop de ACM de toets uitvoert is uitgewerkt in de beleidsregel Rendementstoets.⁶ De ACM vergelijkt het gerealiseerde rendement van een warmtebedrijven met een redelijk rendement, dat het rendement weerspiegelt dat investeerders mogen verwachten voor het risico dat zij lopen bij warmteactiviteiten. Dit wordt vastgesteld op basis van een gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) plus een opslag ter vergoeding van het asymmetrisch reguleringsrisico.⁷ Met asymmetrisch reguleringsrisico wordt de situatie bedoeld dat hoge winsten van warmtebedrijven wel worden afgeroomd, maar tegenvallers of lage rendementen (uit het verleden) niet worden gecompenseerd.

Het rendement wordt beoordeeld over alle warmtenetten van het warmtebedrijf gezamenlijk en niet per afzonderlijk warmtenet. Hierdoor wordt voorkomen dat incidentele verschillen tussen individuele netten direct leiden tot een oordeel over onredelijke rendementen. Als het gerealiseerde rendement hoger is dan het redelijke rendement, beoordeelt de ACM vervolgens of sprake is van een situatie waarin het meerdere rendement daadwerkelijk moet worden gecorrigeerd. De ACM houdt daarbij rekening met de omstandigheden van het geval, zoals de levensfase van warmtenetten en efficiëntiewinsten, die een hoger rendement kunnen verklaren. Een hoger rendement betekent daarom niet automatisch dat sprake is van een onredelijke situatie.

De overstap naar kostengebaseerde tariefregulering

Met de Wcw wordt de overstap gemaakt van maximumtarieven op basis van de gasprijs naar kostengebaseerde tarieven. Kostengebaseerde regulering betekent dat alle efficiënte kosten, plus een redelijk rendement worden doorberekend in de uiteindelijke tarieven voor de consument. Als een bedrijf momenteel minder rendement behaalt dan de WACC en alle kosten efficiënt zijn, betekent dit dat de

³ [ACM start onderzoek naar financiële rendementen van 4 warmteleveranciers | ACM](#)

⁴ [ACM scherpt regels aan zodat warmteleveranciers duidelijker rapporteren over financiële rendement | ACM](#)

⁵ [Onderzoek ACM: Warmteleveranciers behaalden geen onredelijke winst. ACM blijft rendementen monitoren | ACM](#)

⁶ [Beleidsregel rendementstoets warmte | ACM](#)

⁷ [Gewijzigde besluiten over rendementstoets warmteleverancier | ACM](#)

tarieven in de toekomst hoger kunnen zijn dan nu. Andersom kunnen tarieven voor klanten van warmtebedrijven met een meer dan redelijk rendement juist lager uitvallen.

Twee economen van de ACM hebben op basis van de data uit de rendementsmonitor 2024 en een aantal aannames gesimuleerd wat de gevolgen van kostengebaseerde tariefregulering zouden zijn geweest voor de warmterekening in 2024.⁸ Het onderzoek laat zien dat ongeveer de helft van alle afnemers meer zou hebben betaald, en sommigen zelfs aanzienlijk meer. De andere helft van de afnemers zou minder hebben betaald. Deze simulatie is geen voorspelling voor de toekomst; resultaten kunnen in de toekomst veranderen als de kosten van warmtebedrijven veranderen of als er aanvullend flankerend beleid wordt ingevoerd die de betaalbaarheid van warmte voor gebonden afnemers verbetert.

De ACM heeft eerder voor dit aanvullend flankerend beleid gepleit, omdat het waarschijnlijk is dat invoering van kostengebaseerde tarieven leidt tot tariefverschillen.⁹ Vóórdat de overstap naar de nieuwe tariefreguleringssystematiek plaatsvindt, krijgen zowel de Eerste als Tweede Kamer gelegenheid te reageren. De ACM kan de minister input leveren voor de berekening van de tariefprognose, zodat een inschatting kan worden gemaakt van de impact van de nieuwe tariefregulering.

⁸ [Tarieven van warmtenetten kunnen sterk uiteen gaan lopen - ESB](#)

⁹ [Schriftelijke inbreng ACM Rondetafelgesprek Wet collectieve warmte | ACM](#)