



Bijlage – Reactie zienswijzen regulatorische accountingregels (RAR) aangewezen warmtebedrijven 2027

Ons kenmerk : ACM/UIT/681969
Zaaknummer : ACM/24/192496
Datum : 8 september 2026

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING.....	4
2.	JURIDISCHE BASIS EN REIKWIJDTE BEVOEGDHEDEN VAN DE ACM.....	4
3.	ADMINISTRATIEVE LASTEN	5
4.	REDELIJK RENDEMENT (WACC) ALS MAXIMUM	7
5.	INTERNE VERREKENPRIJZEN.....	7
6.	ACTIVA	9
6.1.	AFSCHRIJVINGSTERMIJNEN	9
6.2.	DESINVESTERINGEN	10
6.3.	BIJZONDERE WAARDEVERMINDERINGEN	11
7.	KOSTENTOEREKENING	11
7.1.	UITVOERBAARHEID KOSTENTOEREKENING	11
7.2.	HEROVERWEEG VERDEELSLEUTELS PRODUCTIE EN INKOOP	12
7.3.	HEROVERWEEG VERDEELSLEUTELS TRANSPORT EN DISTRIBUTIE.....	13
7.4.	CASCADERING	14
7.5.	HEROVERWEEG VERDEELSLEUTEL VERKOOP EN KLANTCONTACT	15
7.6.	INDIRECTE KOSTEN.....	15
8.	FUSIES EN OVERNAMES	16
8.1.	TARIEVEN NIET KUNSTMATIG VERHOGEN	16
8.2.	OVERNAME ACTIVA TEGEN GAW	17
8.3.	RESTERENDE AFSCHRIJVINGSTERMIJN BIJ OVERNAME	18
8.4.	DOORVERKOOP AANGEKOCHE ACTIVA BINNEN EEN GROEP	18
8.5.	VAST AANLEVERFORMAT VOOR INFORMATIEVERPLICHTINGEN.....	18
8.6.	EERSTE KEER VASTSTELLEN REGULERINGSDATA EN START-GAW NA TRANSACTIE	19
8.7.	FINANCIERINGSLASTEN EN TRANSACTIEKOSTEN OVERNAME.....	19
9.	OVERIG.....	20
9.1.	AANSLUITING BIJ REGULERING ELEKTRICITEIT EN GAS.....	20
9.2.	NIEUWE WARMTEBEDRIJVEN SNEL NAAR FASE 3	20
9.3.	REIKWIJDTE RAR –FASE 1 EN/OF FASE 2.....	21
9.4.	KLEINE COLLECTIEVE WARMTESYSTEMEN	21
9.5.	DOORONTWIKKELING RAR.....	22
9.6.	FOUTHERSTEL	22
9.7.	BOETES EN DWANGSOMMEN.....	23
9.8.	UITKOMSTEN REGULERINGSDATA TESTEN EN EVALUEREN	23
9.9.	INTEGRALITEIT TARIEFREGULERING	24
9.10.	PROPORTIONALITEIT VOOR KLEINE COLLECTIEVE WARMTESYSTEMEN	24
9.11.	VERHELDER HET TIJDSTIP VAN DE START VAN DE RAPPORTAGEVERPLICHTING	24
9.12.	MAAK SPELREGELS OVER FINANCIERINGSBRONNEN	25
9.13.	RELATIE RAR MET DE TARIEF(FORMULE)BESLUITEN	25
9.14.	RANDNUMMERGEWIJZE/OVERIGE PUNTEN NBNL	26
9.14.1	<i>Randnummer 12 – reikwijdte aangewezen warmtebedrijven.....</i>	<i>26</i>
9.14.2	<i>Randnummer 35 – bestendige gedragslijn voor domeinen.....</i>	<i>26</i>
9.14.3	<i>Paragraaf 4.1.2 – definities activa</i>	<i>27</i>
9.14.4	<i>Randnummer 57.II.g – bouwrente voor bijdragen van derden.....</i>	<i>27</i>
9.14.5	<i>Randnummer 57.III - ontmantelingskosten</i>	<i>28</i>

9.14.6	<i>Randnummer 77c – bestuurlijke boete</i>	28
9.14.7	<i>Randnummer 119 – uitgewerkt kavelplan nieuwe netten</i>	28
9.14.8	<i>Controleverklaring start-ups</i>	29
9.14.9	<i>Lease</i>	29

1. Inleiding

1. Om de besluitvorming over de totstandkoming van de regulatorische accountingregels aangewezen warmtebedrijven 2027 (hierna: RAR) zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, heeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun mening te geven over de consultatieversie van de RAR van 22 mei 2026 met kenmerk ACM/UIT/678691. In dit besluit behandelt de ACM reacties en vragen die op deze consultatieversie zijn ingediend.
2. De ACM heeft schriftelijke reacties ontvangen van:

Coöperatie Energie Samen U.A (hierna: ES)
EBN B.V. / Energie Beheer Nederland / Nationale Deelneming Warmte (hierna: NDW)
Linthorst Energy B.V. (hierna: LIN)
Vattenfall Warmte N.V. (hierna: VF)
Vereniging Eigen Huis (hierna: VEH)
Vereniging Energie-Nederland (hierna: ENL)
Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG)
Vereniging Netbeheer Nederland (hierna: NBNL)

2. Juridische basis en reikwijdte bevoegdheden van de ACM

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL	Nee

Samenvatting zienswijze “Juridische basis en reikwijdte van de bevoegdheden van de ACM”

3. In het begeleidend schrijven van haar zienswijze geeft ENL aan een spanningsveld te zien tussen de uitwerking van tariefregulering fase 2 die nog niet is vastgelegd in het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw) en het opstellen van deze RAR door de ACM. ENL meent dat de ACM hierin normatieve keuzes over tariefallocatie maakt die thuishoren in het Bcw of in de wet en daarmee verdergaat dan haar bevoegdheid regulatorische accountingregels op te stellen. Verder wijst ENL op het risico dat de uiteindelijke uitwerking van fase 2 zal verschillen van de keuzes van de ACM.

Reactie ACM zienswijze “Juridische basis en reikwijdte van de bevoegdheden van de ACM”

4. De ACM wijst erop dat de wetgever de ACM de bevoegdheid heeft gegeven regulatorische accountingregels op te stellen, reeds in voorbereiding op de kostengebaseerde tariefsystematiek. In de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van voorhang Bcw, d.d. 10 juli 2026, wordt dit expliciet bevestigd door het ministerie. Hierin staat het volgende:

“De bevoegdheid van de ACM om de RAR vast te stellen is geregeld in artikel 7.10 van de Wcw. In artikel 7.10, eerste lid, van de Wcw is opgenomen dat de ACM de RAR vaststelt gericht op de te verkrijgen noodzakelijke gegevens van een warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebedrijf behoort voor de bevoegdheden die ACM op grond van hoofdstuk 7 van de Wcw worden gegeven. Deze bevoegdheden worden onder andere aan ACM gegeven voor het vaststellen van de maximale tarieven voor verbruikers in fase 1 en 2 van de tariefregulering. In de memorie van toelichting bij de Wcw is ook toegelicht dat de ACM de mogelijkheid heeft om de benodigde gegevens ook vooruitlopend op de volgende fase uit te kunnen vragen. Gedurende de periode waarin er sprake is

van tariefregulering fase 1 kan de ACM bijvoorbeeld om informatie vragen die zij nodig heeft om tarieven en tariefformules in fase 2 vast te kunnen stellen.”¹

5. De ACM herkent zich niet in de stelling dat in de RAR normatieve keuzes worden gemaakt over tariefallocatie, of anderszins keuzes die thuishoren in het Bcw of in de wet. De RAR beogen kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken, waarbij voor de verdeling van indirecte kosten over verschillende groepen afnemers kostenreflectieve verdeelsleutels zijn opgesteld. Hoe deze kosten worden terugverdiend zal de ACM later bepalen in andere besluiten die zien op tariefregulering.
6. Wat betreft het risico dat de RAR kunnen verschillen van de uiteindelijke uitwerking van fase 2 in het Bcw, wijst de ACM op de omstandigheid dat de RAR zijn gebaseerd op de consultatieversie van het Bcw (april 2024) en dat de ACM, onder andere uit gesprekken met EZK, op dit moment geen relevante inhoudelijke wijzigingen bekend zijn. Verder van belang is de politieke en maatschappelijke wens om spoedig over te stappen naar kostengebaseerde regulering, waarbij een spoedige vaststelling van de RAR dragend is. Door nu de RAR vast te stellen, kunnen warmtebedrijven hun administratie aanpassen om per 2027 te kunnen administreren conform de RAR en per 2028 te kunnen rapporteren conform de RAR. Met langere doorlooptijden zal het niet mogelijk zijn om uiterlijk 4 jaar na inwerkingtreding van de Wcw over te stappen op kostengebaseerde regulering voor aangewezen warmtebedrijven. De ACM ziet wachten op een definitief Bcw dan ook niet als goede mogelijkheid. Mocht het Bcw op relevante punten toch wijzigen – wat inderdaad niet met zekerheid kan worden uitgesloten – dan is de verwachting dat deze wijzigingen niet dermate groot zullen zijn, dat grote delen van de RAR aangepast moeten worden. Als de ACM op enkele onderdelen een aanpassing dient te maken, kan het voorkomen dat warmtebedrijven daardoor ook nogmaals een aanpassing in de administratie moeten doorvoeren. Echter, die situatie acht de ACM wenselijker dan het afwachten van het definitieve Bcw en daarmee de overgang naar kostengebaseerde tarieven met één of wellicht zelfs twee jaar uitstellen.

3. Administratieve lasten

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW, ENL, NBNL	Ja

Samenvatting zienswijze “Administratieve lasten”

7. NDW onderschrijft het uitgangspunt van de RAR om zoveel mogelijk aan te sluiten op in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen en dat de ACM niet meer gegevens zal opvragen dan noodzakelijk. NDW kan zich er ook in vinden dat waar nodig schattingen zijn die zijn toegestaan. NDW wil wel duidelijker terugzien welke mate van onderbouwing van schattingen voldoende is om te voorkomen dat vergaande dossiervorming leidt tot hogere administratieve lasten.
8. Voorts onderschrijft NDW een aansluiting tussen de reguleringsdata en de financiële administratie/jaarrekening. NDW verzoekt de ACM te bevestigen dat deze aansluiting op hoofdlijnen kan en niet regel voor regel hoeft. NBNL heeft een gelijksoortig punt en vraagt de ACM om te verduidelijken op welk niveau deze aansluiting gewenst is.
9. NDW merkt op dat de kostentoerekening tot een aanzienlijke implementatie-inspanning zal leiden, met name voor warmtebedrijven die nog niet over deze informatie beschikken zoals warmtebedrijven in oprichting.

¹ Verslag van een schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit Besluit collectieve warmte (Kamerstuk 36576, nr. 120) van 10 juli 2026, nr. 36576-123, p.25; Vraag 33 – Totstandkoming ‘regulatory accounting rules’.

10. ENL geeft aan dat de RAR leidt tot een aanzienlijke toename van de complexiteit en administratieve lasten voor warmtebedrijven. Ingrijpende aanpassingen in systemen zijn volgens ENL nodig die op gespannen voet staan met uitvoerbaarheid, met name voor kleinere partijen en situaties waarin data (nog) niet volledig of betrouwbaar beschikbaar is. ENL vraagt zich daarbij af of de administratieve inspanning in verhouding staat tot de nauwkeurigheid van de uitkomsten. ENL pleit voor een proportionaliteitsprincipe, waarbij de administratieve lasten en datavereisten in verhouding staan tot beoogde meerwaarde.
11. NBNL merkt op dat het toepassen van ABC light een risico heeft op hogere administratiekosten doordat urenregistraties ontbreken, het noodzakelijk is te werken met schattingen (randnummer 23 van de consultatieversie van de RAR), en het lastig is om ondersteunende functies op een goede wijze te waarderen.
12. NBNL geeft aan dat de er sprake is van diverse rapportageverplichtingen en roept op tot synergie tussen deze verplichtingen. Het gaat daarbij om de commerciële jaarrekening, fiscaal rapport, rapportages voor CBS en de RAR. Waar mogelijk zou de RAR moeten aansluiten op de International Financial Reporting Standards (hierna: IFRS). Een hiërarchie tussen deze rapportages zorgt voor zo laag mogelijke kosten, aldus NBNL.

Reactie ACM zienswijze “Administratieve lasten”

13. De ACM streeft bij de uitvoering van haar reguleringstaken naar een proportionele inrichting van verplichtingen en informatieverzoeken. Daarbij houdt de ACM de administratieve lasten voor gereguleerde ondernemingen zo laag mogelijk, zodat alleen gegevens worden uitgevraagd die noodzakelijk zijn voor een doeltreffende uitvoering van het toezicht en de regulering. Tegelijkertijd dient de ACM te beschikken over voldoende betrouwbare informatie om haar wettelijke taken adequaat te kunnen uitvoeren en de belangen van gebruikers en marktpartijen te waarborgen.
14. Voor de schattingen geldt het volgende. Schattingen moeten aansluiten op de nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) 540 van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, ‘De controle van schattingen en toelichtingen daarop.’ De ACM zal dit toevoegen aan de RAR.
15. Voor de aansluiting tussen reguleringsdata en financiële administratie geldt dat deze op relatief hoog aggregatieniveau zal zijn. Bijvoorbeeld dat de totale operationele kosten of de totale investeringen van een boekjaar zoals gerapporteerd in de reguleringsdata aangesloten moeten worden op financiële administratie van het warmtebedrijf. De invulmodule reguleringsdata 2027, waar de sector naar verwachting in september 2026 een eerste concept van krijgt, zal de precieze uitwerking bevatten.
16. NDW, ENL en NBNL hebben aangegeven dat de kostentoerekening/ABC light administratieve lasten veroorzaakt. De ACM is zich er zeer bewust van dat de ontwikkeling vanuit Niet Meer Dan Anders (NMDA) naar kostengebaseerde tarieven met de bijbehorende kostentoerekening een administratieve inspanning vergt. Die zal voor sommige warmtebedrijven groter zijn dan voor andere warmtebedrijven. In 2025 heeft de ACM de RAR warmteleveranciers 2024 gemaakt, waarin een eerste implementatie is gedaan van de kostentoerekening. Op basis van ontvangen reacties is een verbetering aangebracht. Zo heeft de ACM kostentoerekening voor kleine collectieve warmtesystemen aanmerkelijk vereenvoudigd en houdt de RAR nu rekening met zeer lage temperatuursystemen. De ACM heeft ook opmerkingen gehad op de kostentoerekening in de RAR warmteleveranciers 2024, die te grof werd gevonden en waardoor te veel kosten aan grootverbruik toegerekend zou worden. De voorgestelde oplossing was om meetdata te gebruiken. Dat heeft de ACM in de RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 geïmplementeerd. Het is inderdaad immers de bedoeling om zo goed mogelijk de kosten toe te rekenen per CWV. Dan is het benutten van meetdata te prefereren boven het gebruik van generieke normwaarden die o.a. uit VESTA MAIS kwamen. Voor

veel warmtebedrijven zal reguleringsdata over 2027, hoewel zoals hiervoor geschetst aangepast ten opzichte van eerdere jaren, al weer het vierde jaar zijn dat ze de kostentoerekening toepassen, waarmee voor een deel al sprake is geweest van ingroei. Daarbij is in de zomer van 2026 al bekend welke eisen de ACM stelt aan de kostentoerekening om te zorgen dat warmtebedrijven tijdig hun administratie kunnen aanpassen, indien dat nodig mocht zijn. Voor nieuwe warmtebedrijven geldt de activiteit ontwikkeling nieuwe netten. Pas op het moment van ingebruikname zal sprake zijn van een splitsing over drie hoofdactiviteiten en de afnemersgroepen.

17. In reactie op de zienwijze van NBNL geeft de ACM aan zich zeer bewust te zijn dat ondernemingen diverse soorten rapportages kennen. Voor de ACM is dat ook een reden geweest om de RAR zoveel als mogelijk aan te laten sluiten bij IFRS of de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Tegelijk groeit de Wcw naar een kostengebaseerde systematiek en is het dus ook van belang dat de kosten zo zuiver mogelijk zijn toegerekend om kruissubsidiëring te voorkomen.

4. Redelijk rendement (WACC) als maximum

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VNG, ES	Ja

Samenvatting zienswijze 'Redelijk rendement (WACC) als maximum'

18. VNG geeft aan dat het niet kostengebaseerd is als warmtenetten een lagere WACC hanteren dan het redelijk rendement dat de ACM vaststelt en vervolgens dat hogere redelijk rendement moeten toepassen bij interne verrekenprijzen. VNG pleit voorts voor transparantie over de rendementen. ES geeft aan dat onrealistisch hoge interne verrekenprijzen voor de WACC een vertekend beeld geven van de kosten van warmtegemeenschappen. ES vindt dat de ACM in haar besluit redelijk rendement 2026-2028 de WACC voor warmtebedrijven structureel te hoog heeft vastgesteld voor warmtegemeenschappen. Het verplicht stellen van het redelijk rendement zoals de ACM dat heeft vastgesteld leidt tot hogere kosten dan de werkelijke kosten van warmtegemeenschappen. Warmtegemeenschappen hebben geen winstoogmerk en kunnen daardoor lagere kosten hebben.

Reactie zienswijze 'Redelijk rendement (WACC) als maximum'

19. Indien warmtebedrijven een WACC hanteren onder het door de ACM vastgestelde redelijk rendement (WACC), dan ligt het voor de hand dat zij die lagere WACC gebruiken in hun kostenbasis. De ACM past de RAR hierop aan door het redelijk rendement (WACC) van de ACM als maximum te gebruiken. Voorts heeft de ACM in de RAR opgenomen dat warmtebedrijven het door hun vermogensverschaffers geëist rendement op eigen vermogen moeten rapporteren, indien dat lager is dan de door de ACM vastgestelde kostenvoet eigen vermogen voor belasting. Daarmee bouwt de ACM inzicht op in het verschil tussen het maximum redelijk rendement en het geëiste rendement eigen vermogen.

5. Interne verrekenprijzen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
LIN, ENL, VF, NBNL, VEH	Ja

Samenvatting zienswijze 'Interne verrekenprijzen'

20. Linthorst geeft aan dat het voor bedrijven die een dienstverlener zijn, zoals zij, het niet reëel is om bij interne leveringen een verkoopprijs te hanteren op basis van enkel de daadwerkelijke kosten zonder een winstmarge. Linthorst kan dezelfde diensten dan beter elders leveren dan het warmtebedrijf, omdat daar wel een winstmarge kan worden behaald. Ook geeft Linthorst aan dat het voor een hen mogelijk is om, vanwege schaalvoordelen, voor een scherpe prijs deze diensten aan te bieden. Als het warmtebedrijf van Linthorst dezelfde diensten als nu door Linthorst geleverd worden op de markt zou moeten inkopen, dan kan de gebruiker duurder uit zijn dan nu het geval is onder *at arms length* interne verrekenprijzen. Als Linthorst installatiediensten tegen de kostprijs moeten verkopen overweegt Linthorst de warmteactiviteiten af te stoten.
21. Linthorst stelt hiernaast dat kostengebaseerde interne verrekenprijzen zoals voorgeschreven in de consultatieversie van de RAR fiscaal niet zijn toegestaan.
22. ENL onderschrijft dat het 'at arms length' principe de beste basis is om interne verrekenprijzen op te baseren. De RAR gaat uit van de ACM-WACC voor warmtelevering bij interne verrekenprijzen, zonder te onderbouwen waarom deze ook passend is voor warmteproductie. Omdat warmteproductie een ander en risicovoller profiel heeft, ligt een aparte, hogere WACC voor de hand. Zonder een passende rendementsvergoeding bestaat het risico dat investeringen in nieuwe warmtebronnen worden uitgesteld of achterwege blijven. ENL stelt voor om de interne verrekenprijzen aan te laten sluiten bij de bestaande praktijk om complexiteit te voorkomen.
23. Vattenfall geeft aan dat zij zich niet kunnen vinden in de vervanging van de 'at arms length' verrekenprijzen door een kostengebaseerde methodiek met een door de ACM vastgestelde WACC en aanvullende transparantie vereisten. De nieuwe aanpak leidt volgens Vattenfall tot ongelijke behandeling van warmtebedrijven met eigen bronnen ten opzichte van bedrijven die warmte extern inkopen. Daarnaast is het niet passend om de WACC van het warmtebedrijf ook voor zusterbedrijven voor te schrijven, omdat deze activiteiten een ander risicoprofiel hebben en buiten de reikwijdte van de warmteregulering vallen. Ook wijkt de voorgestelde methodiek af van het breed geaccepteerde arm's length-principe. Vattenfall pleit daarom nadrukkelijk voor behoud van de huidige arm's length-methodiek.
24. NBNL staat achter de door de ACM opgenomen kosten gebaseerde interne verrekenprijzen. Wel vragen zij aandacht voor de mogelijke fiscale eisen die worden gesteld aan de verrekenprijzen in het geval de leverende entiteit niet onder dezelfde fiscale eenheid valt als de afnemende entiteit.
25. VEH noemt dat de interne verrekenprijs de kosten dient te reflecteren die een warmtebedrijf had gemaakt als het de dienst zelf had geproduceerd. VEH vraagt zich af hoe de ACM toetst of deze (fictieve) kosten redelijke dan wel efficiënte kosten zijn?
26. VEH vraagt zich af waarom de ACM kiest voor de economische levensduur en niet voor de technische levensduur voor de afschrijvingskosten bij interne verrekenprijzen, hoe de economische levensduur wordt bepaald en door wie, waarom standaard afschrijvingstermijnen ontbreken en de RAR het begrip 'gebruiksduur' hanteert.

Reactie ACM zienswijze 'Interne verrekenprijzen'

27. De ACM handhaaft kostengebaseerde interne verrekenprijzen. Hiermee volgt de ACM artikel 7.17 lid 4 van de consultatieversie van het Bcw (april 2024). Een uitzondering maken voor intern geleverde diensten die voor een aanzienlijk deel ook aan derden worden aangeboden met een marktconforme vergoeding, zoals Linthorst bepleit, zou ingaan tegen de bepalingen in het Bcw. In het geval de wet- en regelgeving hierop wordt aangepast kan de RAR op een later moment hierbij aansluiten.

28. De ACM deelt niet de zorg van ENL dat de 'ACM-WACC' onvoldoende compensatie zou geven voor de risico's die gepaard gaan met warmteproductie. De ACM wijst erop dat de WACC wordt vastgesteld voor een integraal warmtebedrijf dat ook activiteiten op het gebied van warmteproductie ontplooit.
29. De ACM ziet geen aanleiding om vanwege de aangehaalde fiscale bezwaren af te wijken van een kostengebaseerde benadering van interne verrekenprijzen. Wanneer sprake is van een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting, heeft een winstverschuiving tussen groepsmaatschappijen als gevolg van kostengebaseerde interne verrekenprijzen in beginsel geen invloed op de totale belastbare winst van de fiscale eenheid. Wanneer geen sprake is van een fiscale eenheid, beschouwt de ACM de gekozen concernstructuur in beginsel als een verantwoordelijkheid van het concern. De eventuele fiscale gevolgen daarvan vormen op zichzelf geen aanleiding om hogere kosten ten laste van de tariefbetaler te brengen.
30. Voor wat betreft de vraag van VEH in hoeverre de kostengebaseerde interne verrekenprijzen redelijk of efficiënt zijn het volgende. De methodiek van kostengebaseerde interne verrekenprijzen zoals voorgeschreven in de onderhavige RAR betekent dat de kosten van interne leveringen aan het warmtebedrijf (vrijwel) gelijk moeten zijn aan de kosten die het warmtebedrijf zou hebben gehad indien de kosten binnen het warmtebedrijf zelf zouden zijn gemaakt. Operationele kosten worden 1-op-1 doorbelast, waardoor operationele kosten even hoog zijn als wanneer ze in het warmtebedrijf zouden vallen. De kapitaalkosten van interne leveringen moeten ook bepaald worden volgens regulatoire standaarden zoals de door de ACM vastgestelde WACC. Het gevolg van deze bepalingen is dat de doorbelaste kosten van interne leveringen (vrijwel) op dezelfde manier moeten worden bepaald als kosten binnen het warmtebedrijf.
31. De ACM past de regel voor afschrijvingstermijnen aan. In methodebesluiten zal de ACM afschrijvingstermijnen voorschrijven voor (vrijwel) alle gangbare activacategorieën van warmtebedrijven. Voor de interne verrekenprijzen schrijft de RAR nu voor dat ook deze afschrijvingstermijnen gehanteerd moeten worden. Alleen indien er geen afschrijvingstermijn voorhanden is zoals vastgesteld door de ACM, kan een afschrijvingstermijn op basis van economische levensduur worden gebruikt.

6. Activa

6.1. Afschrijvingstermijnen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW, NBNL, VEH, VNG, ENL	Nee

Samenvatting zienswijze 'Afschrijvingstermijnen'

32. NDW geeft aan dat de RAR geen norm bevat voor afschrijvingstermijnen of de resterende afschrijvingstermijn van activa die bij een fusie of overname worden verkregen. NDW ziet drie risico's doordat het normenkader ontbreekt. Ten eerste kunnen verschillende afschrijvingstermijnen de vergelijkbaarheid aantasten. Ten tweede ontstaat bij overname onzekerheid of de door de overdragende partij gehanteerde resterende afschrijvingstermijn door de ACM wordt gevolgd en ten derde kan een wijziging van de afschrijvingstermijn na overname materiële gevolgen hebben voor toekomstige kasstromen. NDW verzoekt de ACM om in de definitieve RAR of een separate bijlage op zijn minst indicatieve afschrijvingstermijnen per categorie op te nemen en criteria toe te voegen over het bepalen van de economische levensduur van een actief.

33. NBNL geeft aan dat de ACM in de RAR de afschrijvingscategorieën en afschrijvingstermijnen zou moeten opnemen. Volgens NBNL heeft het doorschuiven hiervan naar de methode tot gevolg dat betrokkenen lang in onduidelijkheid blijven over de waardering van de activa.
34. Ook VNG roept op tot het snel duidelijkheid geven over belangrijke keuzes zoals afschrijvingstermijnen. VNG geeft aan dat onduidelijkheid leidt tot vertraging en dat de keuze voor afschrijvingstermijnen aan de voorkant bepaalt of een businesscase levensvatbaar is en leidt tot een betaalbaar aanbod voor afnemers.
35. ENL geeft aan dat het onvoldoende duidelijk is hoe afschrijvingstermijnen worden vastgesteld en hoe deze doorwerken in de GAW en de tarieven. Dat maakt het volgens ENL moeilijk om toekomstige kasstromen en risico's te beoordelen.

Reactie ACM zienswijze 'Afschrijvingstermijnen'

36. De ACM onderschrijft het belang van duidelijkheid over afschrijvingstermijnen voor het waarderen van verschillende activa en de impact hiervan op (toekomstige) tarieven. Echter, de ACM meent dat het voorschrijven van standaard afschrijvingstermijnen niet thuishoort in deze RAR, maar in het methodebesluit tariefregulering fase 2. Het vaststellen van afschrijvingstermijnen is (samen met het bepalen van de afschrijvingsmethodiek) namelijk een belangrijke methodische keuze met een aanzienlijke invloed op de hoogte van de toegestane inkomsten, zowel voor een bepaald jaar maar ook voor de verdeling van de toegestane inkomsten over langere periodes.
37. Om de sector echter enige duiding te gaan bieden zal in november 2026 een klankbordgroep plaatsvinden over een onderzoek door de ACM naar afschrijvingscategorieën, afschrijvingstermijnen, en afschrijvingsmethoden. Omdat de ACM op dit moment alleen bevoegd is om de methode ter bepaling van de start-GAW vast te stellen maar (nog) niet om de tariefreguleringsmethode vast te stellen, zal dit onderzoek juridisch nog niet de benodigde houvast bieden.

6.2. Desinvesteringen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VEH	Nee

Samenvatting zienswijze "Desinvesteringen"

38. VEH geeft aan dat desinvesteringen niet in de tarieven mogen komen, omdat desinvesteringen voort kunnen komen uit beslissingen die het warmtebedrijf baseert op verwachtingen. Het kan dat die verwachtingen niet uitkomen, wat een normaal ondernemersrisico is.

Reactie ACM zienswijze "Desinvesteringen"

39. De RAR zijn bedoeld voor transparantie, om gedegen inzicht te krijgen in onder meer de werkelijke kosten van warmtelevering en de kostenbepalende factoren van de warmtebedrijven. Onderdeel daarvan is inzicht te verkrijgen in desinvesteringen. De RAR zijn geen methodiek en bepalen dus niet welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen, op basis waarvan tarieven worden vastgesteld. De ACM gaat in de methode uitwerken hoe zij omgaat met desinvesteringen.

6.3. Bijzondere waardeverminderingen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “Bijzondere waardeverminderingen”

40. NDW geeft aan dat een indicatieve termijn en criteria voor het beoordelen van een verzoek tot bijzondere waardevermindering wenselijk is. NDW verzoekt de ACM om dat nader uit te werken.

Reactie ACM zienswijze “Bijzondere waardeverminderingen”

41. De ACM zal dit onderdeel niet in deze RAR uitwerken. In deze RAR staat het principe van bijzondere waardeverminderingen beschreven. In 2027 zal dit niet voorkomen, omdat dan nog wordt gewerkt aan het vaststellen van de start-GAW. Hoe er moet worden omgegaan met bijzondere waardeverminderingen zal te zijner tijd in de methode verder worden uitgewerkt.

7. Kostentoerekening

7.1. Uitvoerbaarheid kostentoerekening

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL, ES, NBNL	Nee

Samenvatting zienswijze ‘uitvoerbaarheid kostentoerekening’

42. ENL geeft aan dat collectieve warmtesystemen in de praktijk vaak bestaan uit meerdere temperatuurcategorieën binnen één systeem. Hoewel kosten en activa in theorie aan deze categorieën kunnen worden toegerekend, is dit in de praktijk zeer complex. Deze verfijnde toerekening draagt bovendien niet noodzakelijk bij aan meer transparantie of uitlegbaarheid van warmtetarieven. De voorgestelde benadering wijkt af van de huidige tariefstructuur met uniforme gebruiksafhankelijke tarieven en differentiatie via het vastrecht. Hierdoor bestaat het risico dat de bestaande tarieflogica voor bestaande systemen en afnemers verloren gaat. Daarnaast is onduidelijk hoeveel ruimte warmtebedrijven hebben om schattingen toe te passen en periodiek aan te passen bij de toerekening van gezamenlijke kosten en activa. Dit vergroot de kans op verschillende interpretaties en vermindert de voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid van de systematiek.
43. ENL beveelt aan om in de RAR voldoende flexibiliteit te bieden voor kostentoerekening binnen gemengde warmtesystemen. Maak daarbij duidelijk welke schattingsruimte warmtebedrijven hebben, zodat de systematiek uitvoerbaar en consistent blijft.
44. Energie Samen is van mening dat de kostentoerekening in stap 4 op onderdelen te gedetailleerd is voor energiecoöperaties. Het bepalen van een uurpiek is onmogelijk met meters die alleen dagdata bijhouden. Ook valt nauwelijks objectief te onderscheiden voor welke afnemersgroepen bepaalde uren worden gemaakt, zonder een bijzonder gedetailleerde urenadministratie bij te houden.

45. NBNL stelt voor om deze kostentoerekening zoveel mogelijk te doen op basis van gemeten gegevens, want die zijn immers uit de systemen te halen en aan de ACM te overleggen. NBNL ziet graag dat de kosten zo zuiver mogelijk worden toegerekend aan de plek waar die worden veroorzaakt (kostenveroorzakingsprincipe).

Reactie ACM zienswijze 'uitvoerbaarheid kostentoerekening'

46. De ACM past de RAR op het punt toerekenen aan meerdere temperatuurcategorieën niet aan. De ACM ziet dat deze methodiek enige uitvoeringslasten met zich meebrengt, maar is van mening dat het noodzakelijk is om zinvolle kostengebaseerde tarieven te bepalen per temperatuurcategorie zoals voorgeschreven door het Bcw. Hierbij merkt de ACM op dat het inherent is aan de overstap naar kostengebaseerde regulering met tarieven voor verschillende tariefcategorieën, dat de bestaande tarieflogica niet altijd meer op kan gaan. De ACM wijst er hierbij op dat zonder een dergelijke toerekening ofwel handhaving van de bestaande tarieflogica, subsidiëring zou plaatsvinden van verbruikers met relatief laagwaardige warmteproducten naar relatief hoogwaardiger warmteproducten. Om de uitvoerbaarheid proportioneel te houden, staat de ACM onderbouwde schattingen toe. In randnummer 23 van de RAR heeft de ACM verduidelijkt dat schattingen moeten voldoen aan NV COS 540. Ook is de ACM voornemens om het gesprek aan te gaan met de warmtebedrijven over hoe het proces, bij eventuele moeilijkheden, het beste kan worden aangepakt.
47. De ACM en Energie samen hebben in overleg geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat op korte termijn een energiecoöperatie een aangewezen net zal beheren, waarmee deze zorg voor de onuitvoerbaarheid van kostentoerekening wegvalt. Voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen geldt dat deze moeten zorgen voor metingen op uurbasis.
48. De ACM deelt de visie van NBNL om kosten zo zuiver mogelijk toe te rekenen aan de plek waar die worden veroorzaakt, en verdeelsleutels zoveel mogelijk te baseren op gemeten gegevens. Daarom heeft de ACM deze kostentoerekening ontwikkeld. Concrete voorstellen van NBNL om deze kostentoerekening te verbeteren zullen bij het betreffende onderwerp worden behandeld.

7.2. Heroverweeg verdeelsleutels productie en inkoop

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL, NBNL	Nee

Samenvatting zienswijze "Heroverweeg verdeelsleutels productie en inkoop":

49. ENL en NBNL zijn van mening dat de kostenstructuur van warmteproductie in belangrijke mate wordt bepaald door capaciteit gedreven investeringen, en dat dit leidt tot een structurele mismatch tussen kosten en opbrengsten. ENL pleit voor een scheiding tussen vaste en variabele bronkosten, waarbij vaste kosten worden toegerekend op basis van capaciteit. NBNL merkt op dat warmtesystemen worden ontworpen op basis van maximale belasting, dus ook piek- en backup-aansluitingen. NBNL ziet graag dat deze kosten worden toegerekend op basis van capaciteit (kW).
50. NBNL stelt dat een lagere ΔT tussen aanvoer- en retourtemperatuur leidt tot lagere systeemkosten. Volgens NBNL zijn grootverbruikers in staat om beter uit te koelen en daarmee systeemkosten te verlagen. NBNL stelt voor om voor deze afnemersgroep in de kostentoerekening uit te gaan van m^3 warmte met een ideale ΔT , om efficiënt gedrag te stimuleren. Om dezelfde reden verzoekt NBNL om warmteverliezen expliciet te maken en vermijdbare verliezen toe te rekenen aan de veroorzakers.

Reactie ACM zienswijze “Heroverweeg verdeelsleutels productie en inkoop”

51. De ACM ziet onvoldoende bewijs dat capaciteit de costdriver is voor vaste bronkosten. Dit volgt ook uit het oordeel van Haskoning.² Capaciteit wordt bepaald door maximale vermogensvraag. In situaties waar bronnen niet gedimensioneerd zijn voor de vermogensvraag van het warmtenet (bijvoorbeeld een AVI/restwarmtebron) bestaat per definitie geen verband tussen capaciteit en vaste bronkosten. In situaties waar bronnen wel gedimensioneerd zijn voor de vermogensvraag van het warmtenet wordt gebruik gemaakt van pieklastbronnen om piekvraag op te vangen. De mate waarin afnemers bijdragen aan de maximale vermogensvraag is dus een costdriver voor de kosten van pieklastbronnen, maar niet voor de vaste kosten van basislastbronnen. Daarom maakt de ACM bij bronkosten onderscheid tussen basislast en pieklast, maar niet tussen vaste en variabele kosten. Kosten van pieklastbronnen worden toegerekend op basis van gebruik tijdens de systeempiek, hiermee is voldoende geborgd dat bijdrage aan de maximale belasting gezien wordt als costdriver van pieklastbronnen.
52. De verdeelsleutels bij de activiteit *Productie en inkoop* zijn primair bedoeld om een kostentoerekening tussen afnemersgroepen te maken. Voor een verdeling tussen afnemersgroepen is het van belang dat de gekozen verdeelsleutel van toepassing is op alle afnemersgroepen, en niet uitsluitend aansluit bij de realiteit van grootverbruikers. Deze kostentoerekening is niet bedoeld voor tariefdifferentiatie tussen individuele afnemers binnen een bepaalde afnemersgroep en is daarom niet de juiste plaats om prijsprikkels voor afnemers te introduceren. Om deze reden is het niet mogelijk om het voorstel van NBNL voor wat betreft de ideale ΔT toe te passen in de RAR.

7.3. Heroverweeg verdeelsleutels transport en distributie

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL, NBNL, VF	Ja

Samenvatting zienswijze “Heroverweeg verdeelsleutels transport en distributie”.

53. ENL ziet de introductie van een methodiek op basis van uurpiek en differentiatie naar afnemersgroepen als een positieve stap, maar is van mening dat de uitwerking beperkingen kent die de representativiteit en robuustheid van de uitkomsten onder druk zetten. ENL stelt voor om te werken met meerdere piekmomenten per jaar in plaats van één piek, ruimte te bieden voor afwijkende benadering bij nieuwe of groeiende netten en het gebruik van meerjarige gemiddelden te heroverwegen waar deze niet representatief zijn. Ook NBNL merkt op dat meerjarige gemiddelden niet in alle gevallen beschikbaar zijn.
54. NBNL stelt dat kleinverbruikers primair als homogene groep worden behandeld, terwijl in de praktijk aansluitingen sterk verschillen in capaciteitsvraag (bijv. CW3 t/m CW6), waarbij de hogere CW- klassen (CW5 en CW6) leiden tot grotere piekbelasting en daarmee tot een grotere dimensionering van het transport- en distributienet. Volgens NBNL vraagt dit om differentiatie op basis van aansluitwaarde of feitelijke piekbelasting en een kostentoerekening die daarbij aansluit.
55. VF merkt op dat de warmtenetten van Vattenfall Warmte hoofdzakelijk ontworpen en uitgelegd worden voor het aansluiten van gereguleerde verbruikers. VF stelt voor om deze investeringsfilosofie te verwerken in de verdeelsleutel, door een schaafactor te introduceren die de incrementele investering benadert die nodig is om de ongereguleerde klanten aan te sluiten.

² Haskoning, *Beoordeling kostentoerekening warmte*, 4.1.

Reactie ACM zienswijze “Heroverweeg verdeelsleutels transport en distributie”.

56. De ACM volgt het voorstel van ENL om af te wijken van meerjarige historische gemiddelden in situaties waarin die volgens de ACM niet representatief zouden zijn. Afwijken van historische gemiddelden kan een eerlijke verdeling geven in situaties waar de samenstelling van afnemersgroepen op een net aanzienlijk wijzigt binnen de gemeten jaren. De ACM heeft randnummer 131 in de RAR toegevoegd, welke voorschrijft dat, indien deze situaties voorkomen, warmtebedrijven dit kunnen melden bij de ACM, en wanneer de ACM hiermee akkoord gaat, gebruik gemaakt zal worden van prognoses.
57. De ACM handhaaft de NCP-meetmethode voor de bepaling van de uurpiek per afnemersgroep, zoals gedefinieerd in de consultatieversie van de RAR en zal deze niet uitbreiden naar het gemiddelde van meerdere meetmomenten. Omdat de piekbelasting per afnemersgroep afzonderlijk wordt bepaald, is de kans beperkt dat een oneigenlijke verdeling ontstaat als gevolg van toevallige omstandigheden tijdens het meetmoment. Een gemiddelde van meerdere representatieve pieken vereist aanvullende regels³ en meer gegevensverwerking, die de uitvoeringslast verhogen. Omdat de risico's beperkt zijn, kiest de ACM om deze extra complexiteit niet te introduceren.
58. De ACM is van mening dat de RAR reeds recht doet aan de observatie van NBNL. De betreffende verdeelsleutel in de RAR is maximale uurpiek per afnemersgroep, waardoor werkelijke gelijktijdige capaciteitsvraag leidend is. Indien NBNL doelt op tariefdifferentiatie binnen kleinverbruikers merkt de ACM op dat deze kostentoerekening daar niet voor bedoeld is.
59. De ACM acht het minder kostenreflectief om ongereguleerde afnemers alleen incrementele kosten toe te rekenen. De verdeelsleutels in de RAR zijn gekozen om de totale kosten toe te rekenen naar rato van de mate waarin afnemersgroepen gebruik maken van de dienstverlening behorende bij de activiteiten van het warmtebedrijf. Als ongereguleerde afnemers door middel van een schaafactor minder kosten toegerekend krijgen, dan betalen ze in mindere mate mee aan de dienstverlening dan de mate waarin zij van deze dienstverlening gebruik maken. De ACM acht dit onvoldoende kostengebaseerd dan wel kostenreflectief. Wanneer een afnemersgroep feitelijk gebruik maakt van een bepaalde dienst, dan moet deze afnemersgroep de kosten van deze dienstverlening toegerekend krijgen, ook wanneer de dienstverlening oorspronkelijk is ontworpen voor een andere afnemersgroep.

7.4. Cascadering

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL	Nee

Samenvatting zienswijze “Cascadering”.

60. ENL onderschrijft het belang van cascadering, maar ziet onvoldoende ruimte om kosten en assets direct toe te wijzen aan specifieke aansluitingen of aansluitgroepen op basis van de feitelijke fysieke aansluiting binnen een netvlak. ENL stelt voor om de mogelijkheid te behouden om kosten en assets direct toe te wijzen aan gereguleerde of ongereguleerde aansluitingen op basis van hun fysieke positie in het net.
61. Daarnaast merkt ENL op dat verschillen bestaan tussen warmtebedrijven, omdat warmtebedrijven met uitsluitend kleinverbruikers, uitsluitend grootverbruikers niet-doorlevering en ongereguleerde afnemers, of juist een mix van afnemersgroepen, andere investeringskeuzes maken en een andere netopbouw kennen. ENL roept op om verdeelsleutels beter te laten aansluiten bij verschillen tussen warmtebedrijven en hun afnemersstructuur.

³ Haskoning, *Beoordeling van ingediende zienswijzen op de RAR 2027*, reactie 2.

Reactie ACM zienswijze “Cascadering”.

62. De ACM is van mening dat de consultatieversie RAR reeds de mogelijkheid biedt die ENL voorstelt. Het uitgangspunt van de RAR is dat kosten, opbrengsten, activa en gepassiveerde bijdragen van derden in eerste instantie zo veel mogelijk direct toegerekend dienen te worden op basis van aantoonbare causaliteit (consultatieversie van de RAR randnummer 96). Per netvlak blijft dus de mogelijkheid bestaan om kosten en assets direct toe te rekenen aan afnemersgroepen.
63. De ACM ziet niet in waarom verschillen tussen warmtebedrijven leiden tot onjuiste uitkomsten als gevolg van cascadering. Cascadering houdt in dat afnemers die geen gebruik maken van een bepaald netvlak, geen kosten van dat netvlak toegerekend krijgen. De ACM acht dit in alle gevallen representatief voor werkelijke kostenveroorzaking.

7.5. Heroverweeg verdeelsleutel verkoop en klantcontact

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “heroverweeg verdeelsleutel verkoop en klantcontact”.

64. NDW sluit zich aan bij het advies van Haskoning om voor toerekening van verkoop en klantcontact aan afnemersgroepen een fallback in de RAR-tekst zelf op te nemen voor de situatie waarin geen urenregistratie beschikbaar is, én geen voldoende onderbouwde schatting kan worden gemaakt. Zonder een dergelijke fallback ontstaat het risico dat warmtebedrijven verschillende, niet-vergelijkbare benaderingen kiezen voor exact dezelfde situatie. NDW steunt eenvoudige verdeelsleutel op basis van het aantal aansluitingen, eventueel met een beperkte en onderbouwde correctie voor grootverbruikers en ongereguleerde afnemers beperkt de administratieve druk.

Reactie ACM zienswijze “heroverweeg verdeelsleutel verkoop en klantcontact”.

65. De ACM is van mening dat de RAR voldoende ruimte biedt voor schattingen indien geen urenregistratie beschikbaar is. De ACM neemt de voorgestelde fallbackoptie niet over omdat het onmogelijk is om deze correctiefactor te onderbouwen zonder een inschatting van ureninzet naar afnemersgroepen. De ACM heeft in een eerdere RAR gekozen voor een forfaitaire correctiefactor. De ACM wil in de RAR voor de WCW deze verdeling beter kostenreflectief te maken, en is daarom niet bereid om terug te vallen op een forfaitaire correctiefactor.

7.6. Indirecte kosten

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VF	Ja

Samenvatting zienswijze “indirecte kosten”.

66. VF merkt op dat indirecte kosten in de praktijk gedreven zijn door andere factoren dan de door ACM gedefinieerde activiteiten, denk aan fte's zoals Finance, HR, Management, Control, IT en Legal. Dit wordt afgenomen ter ondersteuning van de commerciële activiteiten van het bedrijf, maar is niet afhankelijk van het vermogen of volume die klanten afnemen. VF stelt voor om een zesde activiteit te introduceren waar deze kosten onder vallen.

67. VF van mening dat de ratio van directe kosten per activiteit niet een representatief beeld van de samenhang van ondersteunende activiteiten met de onderliggende activiteiten geven. VF stelt voor om een verdeelsleutel gebaseerd op omzet te introduceren om de zesde activiteit toe te rekenen aan afnemersgroepen.

Reactie ACM zienswijze “indirecte kosten”.

68. De ACM is van mening dat de toerekening die VF wil maken mogelijk is onder de RAR door deze kosten toe te rekenen conform hoofdstuk 5.4.6. Randnummer 125 van de RAR benoemt expliciet dat ondersteunende functies (bijvoorbeeld PIOFACH-kosten) hieronder kunnen vallen. In de RAR is dus zowel directe als indirecte toerekening van ondersteunende functies mogelijk. Als de ACM zou voorschrijven dat ondersteunende functies als separate activiteit dienen te worden opgegeven, dan vervalt de mogelijkheid om deze direct toe te rekenen. In lijn met de principes van *activity based costing* wil de ACM deze mogelijkheid open houden.
69. De ACM volgt wel dat de gekozen verdeelsleutel uit hoofdstuk 5.4.6 van de RAR aangescherpt dient te worden. In de verdeelsleutel “directe kosten” worden ook afschrijvingen op activa meegenomen, terwijl de activiteiten genoemd in randnummer 125 van de RAR geen direct verband hebben met de activawaarde van warmtebronnen en warmtenetten. De ACM zal daarom de RAR aanpassen door afschrijvingen uit deze verdeelsleutel weg te halen.
70. De ACM kiest er niet voor om de door VF voorgestelde verdeelsleutel over te nemen, om twee redenen. Ten eerste omdat de ACM geen zesde activiteit introduceert, dus toerekening van indirecte kosten aan activiteiten behoudt. Deze verdeelsleutel is niet bedoeld voor toerekening naar activiteiten en is daar ook niet toepasbaar op, want er bestaat geen aantoonbaar verband tussen opbrengsten die voortvloeien uit activiteiten en de mate waarin deze activiteiten indirecte kosten veroorzaken. Ten tweede omdat een verdeelsleutel gebaseerd op opbrengsten niet toepasselijk is voor kostengebaseerde tarieven. Deze heeft namelijk een hoog risico van zelfreferentie. Opbrengsten zijn sterk afhankelijk van de hoogte van tarieven. De verdeelsleutel wordt toegepast om kosten te verdelen ten behoeve van kostengebaseerde tarieven. Dus de verdeling van opbrengsten bepaalt de verdeelsleutel en de verdeelsleutel bepaalt (mede) de verdeling van opbrengsten. De ACM acht dit niet wenselijk.

8. Fusies en overnames

8.1. Tarieven niet kunstmatig verhogen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “Tarieven niet kunstmatig verhogen”

71. NDW geeft aan het belang te onderschrijven dat tarieven niet hoger mogen worden door kunstmatige verhoging van de activawaarde die ontstaat bij verkoop binnen een groep tegen oplopende prijzen.

Reactie ACM zienswijze “Tarieven niet kunstmatig verhogen”

72. De ACM vindt het van belang dat een afnemer niet meer dan eens betaalt voor hetzelfde activum. De ACM gaat er dan ook van uit dat deze zienswijze door de gehele sector wordt gedeeld ten behoeve van de warmtetransitie.

8.2. Overname activa tegen GAW

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Ja

Samenvatting zienswijze “Overname activa tegen GAW”

73. NDW geeft aan dat randnummer 49 van de consultatieversie van de RAR bepaalt dat activa die reeds door de ACM in zijn reguleringsmethoden waren of worden betrokken, tegen GAW in plaats van verkrijgingsprijs verwerkt moeten worden. Als dat leidt tot hogere maatschappelijke kosten moet de koper de casus voor de koop aan de ACM voorleggen, waarna de ACM kan besluiten dat verwerking tegen verkrijgingsprijs plaatsvindt.

- a. Voor de eventuele overname van activa, zoals opgenomen in randnummer 49, ziet NDW een mogelijke discrepantie tussen de prijs die in een overnametransactie wordt betaald en de GAW waartegen het overgenomen actief vervolgens in de reguleringsdata wordt verwerkt en waarover het toekomstige rendement wordt berekend. Indien de GAW lager is dan de verkrijgingsprijs wordt een deel van de betaalde prijs structureel niet via de gereguleerde tarieven vergoed.

NDW wil graag een bevestiging van de ACM dat de op het moment van verkrijging geldende GAW vooraf, dat wil zeggen voor het sluiten van een transactie, bij de ACM kan worden opgevraagd of bevestigd, zodat een potentiële koper deze discrepantie in zijn waardering kan verwerken. Zonder een dergelijke mogelijkheid tot vooroverleg ontstaan volgens NDW neerwaartse transactierisico's, hetgeen zij niet wenselijk vindt.

- b. De uitzonderingsgrond verwerking tegen GAW leidt tot hogere maatschappelijke kosten dan verwerking tegen verkrijgingsprijs is volgens NDW onvoldoende afgebakend om voor een koper als toetsbaar beoordelingskader te dienen voorafgaand aan een transactie.

NDW wil een indicatieve doorlooptijd voor deze beoordeling en een concretisering voor hogere maatschappelijke kosten.

- c. NDW wijst op een tekstuele fout: een herhaling van een zinsdeel in randnummer 49 van de consultatieversie van de RAR.

Reactie ACM op zienswijze “Overname activa tegen GAW”

74. Voor punt a veronderstelt de ACM dat NDW met geldende GAW de door de ACM vastgestelde GAW bedoelt. Het bekendmaken van de GAW is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de verkopende partij. Overigens is niet uit te sluiten dat de ACM, in analogie van de regulering bij elektriciteit en gas, de GAW (al dan niet beperkt) openbaar maakt, uiteraard nadat deze is vastgesteld door de ACM. De ACM verduidelijkt dit onderdeel in de RAR door een relatie te leggen met artikel 7.11 Wcw.

75. De ACM realiseert zich dat het begrip maatschappelijke kosten in deze context ingewikkeld kan zijn. Zeker ook omdat een definitie daarvan ontbreekt die te gebruiken is om een dergelijk getal te berekenen. De ACM vereenvoudigt dit in de RAR door het begrip GAW te gebruiken. Voor wat betreft de indicatieve doorlooptijd geeft de ACM bij deze aan dat dit casusspecifiek zal zijn. Het zal daarbij helpen als de koper vroegtijdig de ACM op de hoogte brengt dat deze betreffende situatie zich gaat voordoen.

76. De door NDW genoemde herhaling van een zinsdeel heeft de ACM verwijderd.

8.3. Resterende afschrijvingstermijn bij overname

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “Resterende afschrijvingstermijn bij overname”

77. NDW geeft aan dat de RAR een informatieverplichting bevat om de resterende afschrijvingstermijnen op te nemen. NDW onderschrijft het belang daarvan maar constateert dat de RAR geen norm bevat voor deze resterende afschrijvingstermijnen bij overname. NDW verzoekt de ACM een indicatie of bandbreedte aan te leveren voor de te hanteren afschrijvingstermijnen.

Reactie ACM zienswijze “Resterende afschrijvingstermijn bij overname”

78. Bij een koop van activa zal door een kopende partij een *due diligence* worden uitgevoerd waarbij de koper via een zogeheten activastaat inzicht krijgt in de financiële administratie van de activa die onder andere uit de historische aanschafwaarde, cumulatieve afschrijvingen en de economische levensduur bestaat. De due diligence zal ook inzicht opleveren in de technische staat van de activa. Zo kan de administratie aangeven dat 30 van de 40-jarige levensduur van een activum is verstreken, terwijl de technische staat oplevert dat vervanging binnen een jaar plaats moeten vinden vanwege bijvoorbeeld ernstige roestvorming/lekkage. Een dergelijke constatering zal invloed hebben op de verkrijgingsprijs, omdat op korte termijn vervanging moet plaatsvinden. Dat is de reden dat de ACM de koper verzoekt om de resterende afschrijvingstermijn bij overname aan te leveren.

8.4. Doorverkoop aangekochte activa binnen een groep

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Ja

Samenvatting zienswijze “Doorverkoop aangekochte activa binnen een groep”

79. NDW geeft aan dat randnummer 50 van de consultatieversie van de RAR bepaalt dat activa verkregen van een deelneming van een warmtebedrijf verwerkt moeten worden met inachtneming van de regels over interne verrekenprijzen met daarnaast een toelichtingsverplichting. NDW vraagt te verduidelijken hoe deze situatie zich verhoudt tot de situatie waarin een overnemende partij een warmtebedrijf verwerft dat na de overname binnen de groep van de koper activa overdraagt aan of van een andere groepsmaatschappij. NDW verzoekt de ACM te bevestigen dat een dergelijke interne herstructurering niet leidt tot nieuwe vaststelling van de start-GAW of herwaarderingsproces.

Reactie ACM “Doorverkoop aangekochte activa binnen een groep”

80. De ACM past de RAR aan van verwerving van een deelneming naar verwerving van een groepsmaatschappij.

8.5. Vast aanleverformat voor informatieverplichtingen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “Vast aanleverformat voor informatieverplichtingen”

81. NDW verzoekt om een vast aanleverformat bij de informatieverplichtingen.

Reactie ACM zienswijze “Vast aanleverformat voor informatieverplichtingen”

82. Goede suggestie van NDW die de ACM zeker gaat overwegen.

8.6. Eerste keer vaststellen reguleringsdata en start-GAW na transactie

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “Eerste keer vaststellen reguleringsdata en start-GAW na transactie”

83. NDW vindt de RAR onduidelijk over het invullen van reguleringsdata en een start-GAW, indien een voorheen niet aangewezen warmtebedrijf voor het eerst reguleringsdata en een start-GAW moet vaststellen.

Reactie ACM zienswijze “Eerste keer vaststellen reguleringsdata en start-GAW na transactie”

84. Het zal altijd de ACM zijn die een start-GAW vaststelt. Artikel 7.11 Wcw is van toepassing op de start-GAW per 1 januari 2027 van de in 2027 aan te wijzen warmtebedrijven. Paragraaf 2.4, reikwijdte RAR, geeft weer welke warmtebedrijven over welke periode reguleringsdata moeten aanleveren.

8.7. Financieringslasten en transactiekosten overname

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NDW	Nee

Samenvatting zienswijze “Financieringslasten en transactiekosten overname”

85. NDW mist een bepaling hoe omgegaan moet worden met financieringslasten en transactiekosten als gevolg van een overname en of deze kosten mogen worden geactiveerd. Daarbij wijst NDW de ACM erop dat zij vraagt om rentelasten en transactiekosten van financieringen, maar elders in de RAR vraagt om kapitaalkosten te bepalen op basis van de door de ACM vastgestelde WACC. NDW wil ook duidelijkheid hebben over overnamefinanciering die is aangetrokken op een ander niveau dan het warmtebedrijf zelf. Bij de transactiekosten gaat het onder andere over kosten voor adviseurs ten behoeve van de due diligence.

Reactie ACM zienswijze “Fusies en overnames”

86. De koper zal de reguliere verslaggevingsregels (IFRS of BW2 Titel 9) moeten volgen en daarna de RAR regels toepassen. Indien bijvoorbeeld uit IFRS of BW2 Titel 9 blijkt dat de koper goodwill heeft betaald, dat ook als goodwill verwerkt moet worden in de reguleringsdata conform de RAR.

9. Overig

9.1. Aansluiting bij regulering elektriciteit en gas

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VNG	Nee

Samenvatting zienswijze “Aansluiten bij regulering elektriciteit en gas”

87. VNG geeft aan dat het voor gemeenten belangrijk is dat de methodiek voor waardebeoordeling en toedelen van kosten in de tariefregulering zoveel mogelijk aansluit bij de regulering van elektriciteit en gas. Doel is om een zo goed mogelijke vergelijking te kunnen maken voor het alternatief met de laagste maatschappelijke kosten bij de keuze voor het alternatief voor aardgas. Specifiek gaat het daarbij om kosten en baten voor flexvermogen door buffers en back-upsystemen.

Reactie ACM zienswijze “Aansluiten bij regulering elektriciteit en gas”

88. De RAR bevat geen methodiek voor waardebeoordeling, die is namelijk opgenomen in de methode voor de activawarde per datum van beoogde inwerkingtreding van de Wcw: 1 januari 2027. Voor de kostentoerekening baseert de ACM zich op de Wcw en het Bcw. De RAR zal zorgen voor de benodigde transparantie. Overigens zal de RAR jaarlijks, te starten in 2028, data opleveren voor het voorafgaande jaar. Daarbij gaat het om warmtenetten waar al sprake is van aardgasvrij. De instructieregels op basis van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw), besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Bgiw) en regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Rgiw)

9.2. Nieuwe warmtebedrijven snel naar fase 3

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VNG, ES	Nee

Samenvatting zienswijze “Nieuwe warmtebedrijven snel naar fase 3”

89. VNG geeft aan dat het belangrijk is dat nieuwe warmtenetten snel kunnen starten met kostengebaseerde tariefregulering, namelijk reeds in fase 1 van de Wcw tariefregulering. VNG ziet daarnaast een ander spoor voor bestaande warmtenetten, waarbij de afnemers belang hebben bij een soepele zorgvuldige overgang naar kostengebaseerde tariefregulering. ES geeft aan dat warmtegemeenschappen die in ontwikkeling zijn meteen kunnen starten met kostengebaseerde tarieven en geen belang hebben bij uitstel tot het moment dat commerciële warmtebedrijven zover zijn. Met die warmtegemeenschappen krijgt de ACM relevante data om de Tweede Kamer te informeren en ervaring met kostengebaseerde tarieven.

Reactie ACM zienswijze “Nieuwe warmtebedrijven snel naar fase 3”

90. De RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 is, naast rendementsmonitoring, gericht op de voorbereiding voor de kostengebaseerde tariefregulering en daarmee op kostengebaseerde tariefregulering (fase 2/3) en niet op fase 1. Deze RAR geldt vanaf 1 januari 2027 voor alle aangewezen warmtebedrijven, zowel bestaand als nieuw. De Minister van KGG heeft in de Eerste Kamer aangegeven positief te staan tegenover de suggestie om een aantal nieuwe projecten de

ruimte te geven om zelf kostengebaseerde warmtetarieven vast te stellen om op die manier lessen te trekken voor de verdere doorontwikkeling van de tariefregulering.⁴

9.3. Reikwijdte RAR –fase 1 en/of fase 2

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VEH, ENL	Nee

Samenvatting zienswijze “Reikwijdte RAR”

91. VEH wil weten of de RAR van toepassing is op zowel fase 1 en fase 2 of alleen op fase 2. En in die laatste situatie, in hoeverre verbeteringen ook worden meegenomen in de RAR van fase 1.
92. ENL constateert dat er nog onduidelijkheid bestaat over de toepassing en reikwijdte van de RAR in fase 1, met name in relatie tot de rendementsmonitor. Het is voor ENL niet duidelijk welke bedrijven onder de rendementsmonitor vallen (alleen aangewezen warmtebedrijven of ook andere partijen), welke activiteiten als gereguleerd worden beschouwd in fase 1 en of hoe de RAR verschilt tussen kleine collectieve systemen (KCW) en grotere systemen. ENL stelt dat het wenselijk is om voor de rendementsmonitor aan te sluiten bij de bestaande RAR om verdere wijzigingen en uitvoeringslasten te beperken. ENL pleit daarnaast voor helderheid over de toepassing en reikwijdte van deze regels in fase 1.

Reactie ACM zienswijze “Reikwijdte RAR”

93. Deze RAR zijn van toepassing op de rendementsmonitor over 2027 en later, en daarnaast kostengebaseerde tariefregulering die in fase 2 (en fase 3) geldt. Fase 1 is een voortzetting van de huidige NMDA-methodiek (niet kostengebaseerd) uit de Warmtewet.
94. De ACM kan niet volgen waarom uitvoeringslasten beperkt worden door voor de rendementsmonitor aan te sluiten bij de bestaande RAR. Dit zou namelijk leiden tot dubbele rapportageverplichting voor warmtebedrijven. De ACM dient in 2028 een tariefprognose voor kostengebaseerde tarieven aan de Tweede Kamer aan te leveren. Hiervoor zijn gegevens over 2027 conform de onderhavige RAR nodig. Als de ACM voor de rendementsmonitor gegevens conform de RAR rendementen 2024 uitvraagt, moeten warmtebedrijven gegevens administreren en aanleveren conform beide RAR's. De ACM acht dit niet wenselijk.

9.4. Kleine collectieve warmtesystemen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VEH	Nee

Samenvatting zienswijze “Kleine collectieve warmtesystemen”

95. VEH verzoekt de ACM om te onderzoeken of het mogelijk is om voor de rendementstoets voor kleine collectieve warmtesystemen een aparte (mogelijk lichtere variant) RAR vast te stellen.

Reactie ACM zienswijze “Kleine collectieve warmtesystemen”

⁴ Verslag vergadering Eerste Kamer 6 juli 2026, [Behandeling Begroting Klimaatfonds 2026 - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

96. Deze RAR zullen niet gelden voor kleine collectieve warmtesystemen, zoals aangegeven in randnummers 12 en 13 van de RAR. De ACM heeft op dit moment nog niet bepaald in hoeverre een rendementstoets voor kleine collectieve warmtesystemen gedaan zal worden. Volgens artikel 7.29 lid 2 Wcw kan de ACM een rendementstoets uitvoeren op warmtebedrijven voor al diens kleine collectieve warmtesystemen gezamenlijk. Bij de overweging om een rendementstoets uit te voeren zal de ACM nagaan in hoeverre een (aangepaste en mogelijk lichtere) RAR gebruikt kan worden. De rendementstoets voor kleine collectieve warmtesystemen vervalt overigens in fase 2 van de tariefregulering van de kleine collectieve warmtesystemen. Dat volgt uit artikel 13.32 lid 5b Wcw. Als onderdeel van de implementatie van de Wcw zal de ACM nagaan hoe zij invulling gaat geven aan de rendementstoets kleine collectieve warmtesystemen in fase 1 van de tariefregulering.

9.5. Doorontwikkeling RAR

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VEH, ENL	Ja

Samenvatting zienswijze “Doorontwikkeling RAR”

97. VEH vraagt om naast aanpassingen van de RAR bij wijziging van regelgeving en voortschrijdende inzichten vaste evaluatiemomenten op te nemen om de RAR aan te passen, om te zorgen dat de RAR actueel blijven. VEH geeft aan dat in randnummer 17 van de consultatieversie van de RAR is opgenomen dat bij aanpassingen warmtebedrijven worden geconsulteerd en doet het verzoek om ook andere stakeholders zoals vertegenwoordigers van afnemers te consulteren.

Reactie ACM zienswijze “Doorontwikkeling RAR”

98. De ACM neemt in de RAR op om in 2028 en voorts jaarlijks te evalueren in hoeverre de RAR aanpassing behoeft en ook om andere stakeholders dan warmtebedrijven, afnemersorganisaties en gemeenten, te betrekken.

9.6. Fouterstel

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VEH	Nee

Samenvatting zienswijze “Fouterstel”

99. VEH vraagt of fouten altijd kunnen worden hersteld, wat het betekent als een fout niet meer kan worden hersteld en wat fout(herstel) betekent voor de tarieven van afnemers en in de inzet van handhavingsmogelijkheden.

Reactie ACM zienswijze “Fouterstel”

100. Ten eerste verwacht de ACM van een bekwaam warmtebedrijf dat de administratie zodanig professioneel gevoerd wordt dat de kans op fouten in verantwoordingen minimaal is. Grote warmtebedrijven zullen soms ook gebruik maken van interne audits om die kwaliteit te borgen. De

ACM is voornemens om bij de reguleringsdata een controleverklaring van een externe accountant te eisen, die zekerheid toevoegt dat de reguleringsdata betrouwbaar zijn binnen een materialiteit die in de door de ACM te maken auditinstructie komt te staan. De kans op materiële fouten in de reguleringsdata is daarmee geminimaliseerd. Echter, bij hoge uitzondering kan het blijken dat een fout zich alsnog heeft voorgedaan. In dat geval geldt het randnummer dat warmtebedrijven de mogelijkheid geeft die fouten door te geven aan de ACM. Na onderzoek kan een dergelijke fout leiden tot aanpassing in tarieven van een later jaar. Schattingswijzigingen zijn geen fouten.

9.7. Boetes en dwangsommen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
VEH	Nee

Samenvatting zienswijze “Boetes en dwangsommen”

101. VEH geeft aan dat boetes en dwangsommen als operationele kosten gezien worden en vervolgens aan afnemers doorbelast worden.

Reactie ACM zienswijze “Boetes en dwangsommen”

102. De RAR zijn bedoeld voor transparantie, om gedegen inzicht te krijgen in de warmtebedrijven. Onderdeel daarvan is inzicht in boetes en dwangsommen. De RAR zijn geen methodiek en bepalen dus niet welke kosten in de tarieven komen. De ACM heeft niet het voornemen om in de methode op te nemen dat boetes en dwangsommen ten laste van de afnemers komen. Ook volgens artikel 7.15 lid 5 onderdeel a van de consultatieversie van het Bcw (april 2024) mogen dit soort kosten geen onderdeel zijn van de toegestane inkomsten.

9.8. Uitkomsten reguleringsdata testen en evalueren

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL	Nee

Samenvatting zienswijze “Uitkomsten reguleringsdata testen en evalueren”

103. ENL ondersteunt een spoedig besluit over de RAR, zodat warmtebedrijven tijdig duidelijkheid hebben en hun administraties en systemen kunnen aanpassen. In het eerste jaar na invoering wil ENL graag expliciet ruimte voor evaluatie en waar nodig bijstelling van de systematiek voor een goede implementatie van de kostengebaseerde tariefregulering. ENL pleit daarbij voor proefrapportages, parallelle berekeningen en periodieke evaluatiemomenten in samenhang met de sector.

Reactie ACM zienswijze “Uitkomsten reguleringsdata testen en evalueren”

104. De ACM is zich bewust dat de overgang naar een kostengebaseerde tariefregulering grote impact kan hebben. Dat is ook de reden dat de ACM, mede op basis van reacties van warmtebedrijven naar aanleiding van de rendementsmonitor 2024, verbeteringen heeft doorgevoerd in deze RAR door bijvoorbeeld meetdata te gebruiken voor de kostentoerekening in plaats van normatieve data. De ACM blijft in gesprek met warmtebedrijven over de reguleringsdata en zal zeker ook in 2028 op basis van aangeleverde reguleringsdata en controleverklaringen het gesprek aangaan met de sector.

9.9. Integraliteit tariefregulering

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ENL	Nee

Samenvatting zienswijze “Integraliteit tariefregulering”

105. ENL constateert dat verschillende bouwstenen van het nieuwe reguleringskader momenteel in belangrijke mate los van elkaar worden ontwikkeld en geconsulteerd, terwijl deze in de praktijk een geheel zijn. Het gaat daarbij om de RAR, GAW, redelijk rendement en de tariefregulering. ENL geeft daarbij aan dat het ingewikkeld is dat warmtebedrijven hun administratie moeten aanpassen terwijl de kavelindeling nog niet bekend is. Dat vergroot volgens ENL het risico op inefficiëntie en dubbele implementatiestappen. ENL pleit ervoor om de verdere uitwerking van de RAR te bezien in samenhang met de GAW-systematiek, het redelijk rendement en de tariefregulering in fase 2.

Reactie ACM zienswijze “Integraliteit tariefregulering”

106. De ACM herkent dat het belangrijk is dat inefficiëntie zoveel als mogelijk wordt voorkomen. De ACM herkent niet dat er op dit moment geen sprake zou zijn van integraliteit. Daar waar overeenkomstige elementen zijn in de diverse bouwstenen, zorgt de ACM ervoor dat deze op elkaar zijn afgestemd. Dat zal de ACM ook blijven doen. Een voorbeeld daarvan is het gebruiken van identieke activacategorieën in RAR en start-GAW. Voor de tariefregulering fase 2 kent de RAR een aansluiting op de Wcw en de tariefregulering uit de consultatieversie van het Bcw uit 2024. De ACM heeft de mogelijke aanpassingen op de consultatieversie van het Bcw in 2026 afgestemd met EZK om te voorkomen dat de RAR bepalingen bevat die niet actueel zijn. Voorbeelden daarvan zijn vaste productiekosten in het variabele tarief, de temperatuurcategorieën en interne verrekenprijzen. Deze RAR zijn daarmee zo actueel als mogelijk.

9.10. Proportionaliteit voor kleine collectieve warmtesystemen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ES	Nee

Samenvatting zienswijze “Proportionaliteit voor kleine collectieve warmtesystemen”

107. ES geeft aan dat er, ondanks dat deze RAR uitsluitend van toepassing is op collectieve warmtevoorzieningen en kleine collectieve warmtesystemen expliciet zijn uitgezonderd, omstandigheden kunnen zijn waarbij een klein collectief warmtesysteem toch onder een aanwijzing valt. De rapportageverplichtingen en de controleverklaring zijn in zo'n situatie te disproportioneel.

Reactie ACM zienswijze “Proportionaliteit voor kleine collectieve warmtesystemen”

108. Deze RAR volgen de Wcw. In de Wcw is hoofdstuk 2 gericht op collectieve warmtevoorzieningen en hoofdstuk 3 op de kleine collectieve warmtesystemen. Dat onderscheid heeft de wetgever bewust gemaakt vanuit onder andere proportionaliteit. Omdat de RAR uitsluitend zien op de collectieve warmtevoorzieningen van hoofdstuk 2 vindt de ACM dat daarmee al is voldaan aan proportionaliteit.

9.11. Verhelder het tijdstip van de start van de rapportageverplichting

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ES	Nee

Samenvatting zienswijze “Verhelder het tijdstip van de start van de rapportageverplichting”

109. ES geeft aan dat artikel 1.1 van de RAR stelt dat de RAR ook gelden voor warmtebedrijven die nog aangewezen gaan worden. ES vindt dat dit verwarring kan oproepen en wil verheldering, omdat het kan gaan om warmtegemeenschappen in ontwikkeling en dus nog niet operationeel.

Reactie ACM zienswijze “Verhelder het tijdstip van de start van de rapportageverplichting”

110. Randnummer 12 van de consultatieversie van de RAR geeft aan dat de RAR uitsluitend betrekking hebben op aangewezen warmtebedrijven. Bij inwerkingtreding van artikel 13.2 Wcw op 1 januari 2027 moeten gemeenten uiterlijk 31 december 2027 een aanwijzing hebben verstrekt. Een aangewezen warmtebedrijf moet, ook indien de aanwijzing ultimo 2027 is verstrekt, over geheel 2027 rapporteren. Aangewezen warmtebedrijven moeten ook reguleringsdata aanleveren over hun netten in ontwikkeling.

9.12. Maak spelregels over financieringsbronnen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
ES	Nee

Samenvatting zienswijze “Maak spelregels over financieringsbronnen”

111. ES geeft aan dat warmtebedrijven de realisatie van hun warmtenetten deels financieren met subsidies zoals WIS en SDE++ en met aansluitbijdragen (BAK). Bij warmtegemeenschappen is volgens ES ook sprake van ledeninleg, schenkingen en op waarde geschatte onbetaalde tijdsinzet. ES vindt dat de RAR helder moet maken hoe deze bijdragen van derden en niet marktconforme inbreng in de activabasis en de kostentoerekening landen. Zonder duidelijke spelregels kan schijnwinst of een vertekend kostenbeeld ontstaan.

Reactie ACM zienswijze “Maak spelregels over financieringsbronnen”

112. Coöperaties moeten net als besloten vennootschappen hun jaarrekening rapporteren op basis van BW 2 Titel 9. De RAR sluiten daarop aan. Dus de hoofdregel voor warmtegemeenschappen is: volg BW 2 Titel 9. Afhankelijk van het doel van de ledeninleg of schenkingen zal daar al een correcte verwerking als bijvoorbeeld eigen vermogen, vreemd vermogen of bate uit volgen. Uiteraard dient de warmtegemeenschap, net als andere aangewezen warmtebedrijven, de reguleringsdata te rapporteren conform de gehele RAR.

9.13. Relatie RAR met de tarief(formule)besluiten

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Nee

Samenvatting zienswijze “Relatie RAR met de tarief(formule)besluiten”

113. NBNL geeft aan dat tariefformules de *cost drivers* van warmtebedrijven moeten reflecteren en in het bijzonder rekening houden met kostenverschillen tussen warmtebedrijven en de oorzaken daarvan. NBNL pleit dus voor een kostenonderzoek en dat heeft volgens NBNL voor zover bekend nog niet plaatsgevonden. NBNL vraagt zich af hoe een RAR kan worden vastgesteld zonder dat zo'n kostenonderzoek is gedaan.

Reactie ACM zienswijze “Relatie RAR met de tarief(formule)besluiten”

114. Door de benadering met activiteiten en verdeelsleutels voor de kostentoerekening maken de RAR gebruik van *cost drivers*. Haskoning heeft de kostenreflectiviteit van de verdeelsleutels gevalideerd. Op basis van de rendementsmonitor 2024, die voor het eerst een dergelijke kostentoerekening bevatte, heeft de ACM inzicht gekregen in de kosten. Input van warmtebedrijven en de invoering van de Wcw heeft geleid tot aanpassingen in de RAR. In 2028 ontvangt de ACM de reguleringsdata over 2027 en zal meer inzicht ontstaan in de kosten. De tariefformules zullen na 2028 gemaakt worden, zodra de ACM de bevoegdheid heeft om tariefformulebesluiten te nemen.

9.14. Randnummergewijze/overige punten NBNL

NBNL heeft in de bijlage van haar zienswijze diverse randnummergewijze punten gemaakt bij de consultatieversie van de RAR. Een deel is hiervoor behandeld (interne verrekenprijzen, aansluiting op jaarrekening/financiële administratie, administratieve lasten, kostentoerekening). De overige punten zijn hierna integraal weergegeven met de reactie van de ACM.

9.14.1 Randnummer 12 – reikwijdte aangewezen warmtebedrijven

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Ja

Zienswijze randnummer 12

115. Paragraaf 2.4 randnummer 12: “de prognose is dat op termijn zal worden geleverd aan meer dan 1500”: Suggestie om de term ‘termijn’ nader te duiden en/of hier een maximum aantal jaar aan te verbinden.

Reactie ACM zienswijze randnummer 12

116. De ACM heeft het relevante randnummer verduidelijkt. Het gaat om door het college van B&W aangewezen collectieve warmtevoorzieningen of, indien het college van B&W een dergelijke aanwijzing nog niet heeft verstrekt, een warmtenet onder de Warmtewet met meer dan 1.500 verbruikers. Een warmtebedrijf moet derhalve altijd data over de periode 1 januari tot en met 31 december 2027 aanleveren van zijn collectieve warmtevoorzieningen/warmtenetten. Door deze formulering sluit de tekst geheel aan op de aanwijzing op grond van paragraaf 2.2 Wcw en het overgangsrecht van hoofdstuk 13 van de Wcw.

9.14.2 Randnummer 35 – bestendige gedragslijn voor domeinen

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Ja

Zienswijze randnummer 35

117. Paragraaf 3.2 randnummer 35: “verschillende domeinen”. Licht in de RAR toe wat met deze term wordt bedoeld. Dit staat momenteel niet toegelicht in begrippenlijst. Betreft dit 1. Opwek/distributie 2.Transport/infrastructuur 3. Afleverset?

Reactie ACM zienswijze randnummer 35

118. Het begrip domein komt voort uit de Beleidsregel RAR warmte van 2023, waarbij in randnummer 31 het volgende was opgenomen: ‘Afbakening rendementsdata; ook houdt de bestendige gedragslijn in dat sprake is van een afbakening tussen de rendementsdata voor verschillende domeinen.

Tariefgereguleerde activa, kosten en opbrengsten worden bijvoorbeeld niet opgenomen in de niet-tariefgereguleerde activa, kosten en opbrengsten en vice versa.' Nu de RAR regels bevatten over de kostentoerekening komt randnummer 35 te vervallen.

9.14.3 Paragraaf 4.1.2 – definities activa

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Ja

Zienswijze paragraaf 4.1.2

119. We zouden de ACM willen oproepen om nog eens kritisch te kijken naar de definities in de RAR en of die elkaar voldoende uitsluiten. Wij zien bijvoorbeeld overlap in de definities over activa. Zo is het ons nu niet duidelijk waar de demarcatie tussen het in pandig leidingstelsel (randnummer 65) en het secundair distributienet, waaronder de individuele en centrale leveringsaansluiting (randnummer 62) ligt.

Reactie ACM zienswijze paragraaf 4.1.2

120. De RAR volgt voor begrippen de definities uit artikel 1.1 Wcw. Daarbij is in de RAR een uitsplitsing van warmtenet gemaakt in transportleiding, primair distributienet, secundair distributienet. Onder secundair distributienet zijn in de RAR ook de individuele en centrale aansluitingen gerubriceerd, omdat in de praktijk de kosten voor aansluitingen zeker bij een eerste aanleg veelal niet zijn te onderscheiden van de kosten van het warmtenet. Bij doorlevering zal sprake zijn van de volgende volgorde: secundair distributienet inclusief centrale leveringsaansluiting – collectieve afleverset – in pandig leidingstelsel – individuele leveringsaansluiting op het in pandig leidingstelsel (gerubriceerd onder secundair distributienet) – individuele afleverset – binneninstallatie. Veelal zal het warmtebedrijf bij doorlevering geen eigendom hebben van de laatste vier componenten (in pandig leidingstelsel tot en met binneninstallatie) en is het dus voldoende dat de individuele aansluiting op het in pandig leidingstelsel in de RAR gerubriceerd is onder het secundair distributienet.
121. De zienswijze heeft geleid tot een aanpassing in de RAR bij primair en secundair distributienet zoals die in het hoofdstuk activa stonden met een onderverdeling. De begrippen primair en secundair distributienet waren namelijk ook gedefinieerd in de begrippenlijst, waardoor de onderverdeling niet logisch was. Dat is opgelost door de definitie geheel onder het hoofdstuk activa op te nemen.

9.14.4 Randnummer 57.II.g – bouwrente voor bijdragen van derden

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Nee

Zienswijze randnummer 57.II.g

122. "Het warmtebedrijf beschrijft" Wij vragen ons af hoe dit administratief te bepalen is. Dit is nu niet vastgelegd in de administratie van het betreffende warmtebedrijf.

Reactie ACM zienswijze randnummer 57.II.g

123. Het gaat hier om daadwerkelijke bijdragen van derden die gerelateerd zijn aan activa in aanbouw. De ACM gaat er van uit dat, indien sprake is van bijdragen van derden (in EUR), het warmtebedrijf deze correct in de financiële administratie op het betreffende project in aanbouw verwerkt. De beschrijving betreft een toelichting op deze van derden ontvangen bijdragen.

9.14.5 Randnummer 57.III - ontmantelingskosten

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Nee

Zienswijze randnummer 57.III

124. "Verwachte ontmantelingskosten van betreffende activum": betreft zowel productie (bron) als infrastructuur (distributie).

Reactie ACM zienswijze randnummer 57.III

125. De ACM kan bevestigen dat de verwachte ontmantelingskosten zowel voor productie als voor infrastructuur bedoeld zijn, maar slechts voor zover er een verplichting tot ontmanteling bestaat.

9.14.6 Randnummer 77c – bestuurlijke boete

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Nee

Zienswijze randnummer 77c

126. "Kosten voor bestuurlijke boete", Kunt u in de tekst verduidelijken welke boetes het betreft, enkel ACM of ook gemeentelijke boetes?

Reactie ACM randnummer 77c

127. Art. 7.15 lid 5 sub a consultatieversie Bcw (april 2024) geeft aan 'kosten die door het warmtebedrijf zijn gemaakt als gevolg van een bestuurlijke boete, last onder dwangsom of schadevergoeding.' De ACM heeft voorkeur voor het aanhouden van de tekst uit de consultatieversie van het Bcw. Gemeenten kunnen ook bestuurlijke boetes opleggen.

9.14.7 Randnummer 119 – uitgewerkt kavelplan nieuwe netten

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Nee

Zienswijze randnummer 119

128. "Uitgewerkt kavelplan": Geldt dit alleen voor geheel nieuwe kavelplan en/of kan uitbreiding op bestaand kavelplan ook? En hoe moet dit beschouwd worden in relatie tot randnummer 12 ontwikkeling KCW-net <1500 aansluitingen?

Reactie ACM randnummer 119

129. Achterliggende gedachte is om een onderscheid te maken tussen enerzijds een kleine uitbreiding ("het straatje erbij"), hoe nuttig dat ook is, en anderzijds een nieuw warmtenet in een wijk dat een warmtebedrijf al dan niet als uitbreiding van een warmtenet in een naastgelegen wijk wil gaan aanleggen. Bij een nieuwe warmtenet in een wijk zal altijd sprake zijn van een (nieuwe) businesscase en is onder de Wcw een uitgewerkt kavelplan nodig.

9.14.8 Controleverklaring start-ups

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Nee

Zienswijze controleverklaring start-ups

130. Hiernaast heeft de ACM tijdens de Klankbordgroep RAR Warmte d.d. 9 juni 2026 het voornemen geuit om voor de reguleringsdata over 2027 een controleverklaring te eisen (slide 26 van de presentatie die daar werd getoond). Naar onze mening zijn de kosten van een accountantscontrole in de opbouwfase van een aangewezen warmtebedrijf niet te verantwoorden, want dit gaat al gauw om een bedrag van 25.000-50.000 euro. NBNL ziet liever dat een warmtebedrijf tot een bepaald aantal verbruikers (bijvoorbeeld 1.500) mag volstaan met een beoordelingsverklaring, of aansluit bij de vereisten voor kleine bedrijven. Dit om de levering van warmte voor de klant betaalbaar te houden. Bij een kleine B.V. biedt een controleverklaring niet veel meer zekerheid dan een beoordelingsverklaring.

Reactie ACM controleverklaring start-ups

131. Dit is geen punt dat leidt tot een wijziging van de RAR, want de invul- en auditinstructie reguleringsdata 2027 zal hier duidelijkheid over geven. De suggestie is nuttig, de ACM zal deze betrekken bij het opstellen van de invul- en auditinstructie.

9.14.9 Lease

Respondenten	Leidt tot wijzigingen
NBNL	Ja

Zienswijze lease

132. Tot slot wil NBNL de ACM willen verzoeken om in de RAR Warmte te verduidelijken hoe warmtebedrijven om moeten gaan met het gebruiksrecht van activa (in de RAR E/G worden deze activa expliciet uitgesloten van de GAW en dient in de reguleringsdata de jaarlijkse huurafracht verwerkt te worden) en om in de RAR Warmte waar mogelijk aan te sluiten bij de formuleringen in de RAR E/G aangezien die laatste uitgebreid is besproken.

Reactie ACM lease

133. De verwerkingswijze bij E/G is bekend. Bij warmte kiest de ACM ervoor om waar mogelijk de verwerkingswijze conform de jaarrekening van het warmtebedrijf te volgen. Dat is verwerkt in randnummer 52 van de consultatieversie van de RAR over leasing. De reactie heeft wel geleid tot een lichte tekstuele verbetering, te weten dat het gaat om leaseovereenkomsten en een verwijzing naar IFRS16.