STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 24841
28 juli
2026

Nader gewijzigde beleidsregel rendementstoets warmte, Autoriteit Consument en Markt

Ons kenmerk: ACM/UIT/680319
Zaaknummer: ACM/24/193126
Datum: 21 mei 2026

Preambule

Met de inwerkingtreding van art. 7 lid 2 tot en met 4 van de Warmtewet heeft de wetgever bepaald dat de ACM toetst of het rendement van een warmteleverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de ACM vast te stellen redelijk rendement. Indien dit het geval is, kan de ACM het meer dan redelijk behaalde rendement laten verdisconteren in de tarieven van die warmteleverancier. In de beleidsregel rendementstoets warmte[1] zijn nadere regels vastgesteld voor de uitvoering van deze bepalingen, gezamenlijk ook wel de rendementstoets genoemd.

De rendementstoets bestaat naast de wettelijke taak van de ACM om op grond van art. 5 Warmtewet jaarlijks maximumtarieven voor warmte vast te stellen. Indien een warmteleverancier, ondanks het hanteren van dit maximumtarief, een rendement behaalt dat hoger is dan het door de ACM vastgestelde redelijk rendement, kan de ACM hiervoor corrigeren. Omdat de warmtetarieven veelal gebaseerd zijn op het niet meer dan anders principe (de gasreferentie) en niet op de daadwerkelijke kosten van warmteleveranciers, kan het voorkomen dat een warmteleverancier op basis van de maximumtarieven van de ACM een meer dan redelijk rendement behaalt. De wetgever heeft bepaald dat dit onwenselijk is en heeft daarom de rendementstoets ingevoerd.

Deze beleidsregel is ingetrokken en gewijzigd vastgesteld bij besluit van 15 mei 2025[2] als gevolg van de beroepsprocedure tegen het besluit WACC warmteleveranciers[3]. De artikelen 6a (asymmetrisch reguleringsrisico) en 7a (innovatieve investeringen) met bijbehorende toelichting zijn toegevoegd. Ook is artikel 6 lid 4 vervallen.

Inmiddels is de Wet Collectieve Warmte aangenomen.[4] Daar waar warmtetarieven in de toekomst op werkelijke (efficiënte) kosten worden gebaseerd, vervalt de relevantie van de rendementstoets. Warmteleveranciers kunnen in dat geval geen tarieven meer in rekening brengen die leiden tot een onredelijk rendement en er is derhalve geen aanleiding meer voor een rendementstoets. De ACM heeft bij het schrijven van deze beleidsregel gekozen voor een aanpak die, gegeven het feit dat de rendementstoets een tijdelijke maatregel is, zowel zorgvuldig als praktisch uitvoerbaar is. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde beleidsregel zal de ACM de werking van deze beleidsregel evalueren.

Als gevolg van de beroepsprocedure gericht tegen het besluit WACC warmteleveranciers wordt deze beleidsregel nu voor de tweede keer gewijzigd. Artikel 6 lid 4 is teruggeplaatst en artikel 6a (asymmetrisch reguleringsrisico) is aangepast.

1 Besluit van 22 augustus 2023, Staatscourant 2023 nr. 24023; in werking getreden op 26 augustus 2023.
2 Gewijzigde beleidsregel rendementstoets warmte, in werking getreden op 10 oktober 2025. Zie Staatscourant 2025 nr. 33271.
3 Besluit van 22 augustus 2023, kenmerk ACM/UIT/600827. Zie Staatscourant 2023 nr. 24024.
4 Wet van 10 december 2025, houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte), Staatsblad 2026, 10.

Nadere regels omtrent de toets op rendementen van leveranciers

De Autoriteit Consument en Markt

Gelet op artikel 7 leden 2, 3 en 4 van de Warmtewet, in samenhang gelezen met artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Besluit:

Artikel 1 Begrippen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
a. *ACM:* de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
b. *Awb:* Algemene wet bestuursrecht;
c. *EZK:* Economische Zaken en Klimaat;
d. *Leverancier:* leverancier in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet;
e. *RAR:* Regulatorische Accounting Regels;
f. *Rendementstoets:* de door de ACM uit te voeren vergelijking tussen het door een leverancier behaalde rendement en het door de ACM vastgestelde redelijk rendement inclusief de eventueel daaruit voortvloeiende correctie;
g. *ROIC: return on invested capital*, het rendement op geïnvesteerd kapitaal;
h. *Verbruiker:* een verbruiker in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet;
i. *WACC: weighted average cost of capital,* het gewogen gemiddelde van de kostenvoet vreemd en eigen vermogen;
j. *Warmtewet:* wet van 17 juni 2013, houdende regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers.

Artikel 2 Reikwijdte

1. De ACM toetst of het behaalde rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een redelijk rendement (artikel 7, tweede lid, van de Warmtewet). Deze beleidsregel geeft invulling aan de wijze waarop de ACM deze toets uitvoert.
2. De uitkomsten van de rendementsmonitor (artikel 7, eerste lid, van de Warmtewet) kunnen aanleiding geven tot een toets op het behaalde rendement bij leveranciers met een vergunning zoals bedoeld in artikel 10 van de Warmtewet.
3. Voor leveranciers zonder vergunning, maar ook voor vergunninghouders, geldt dat signalen aanleiding kunnen zijn voor een rendementstoets.
4. Bij verzoeken tot het uitvoeren van een rendementstoets bepaalt de ACM op basis van gegevens en informatie die zij tot haar beschikking heeft of zij over gaat tot het uitvoeren van een rendementstoets.

Artikel 3 Methode – behaald rendement

1. De ACM is van oordeel dat de ROIC de meest geschikte rendementsindicator is om behaalde rendementen te berekenen. De ROIC geeft weer wat het rendement is over het geïnvesteerd vermogen, uitgedrukt in een percentage.
2. De ACM berekent voor de uitvoering van de rendementstoets de ROIC van een leverancier en stelt het behaalde rendement gelijk hieraan.
3. Om de rendementen van verschillende leveranciers op uniforme wijze te kunnen berekenen, is het voor de ACM van belang dat alle leveranciers dezelfde verslaggevingsregels volgen bij de aanlevering van de gegevens die de ACM nodig heeft voor de berekening van het behaalde rendement.
4. Deze verslaggevingsregels, de RAR, worden door de ACM in een aparte beleidsregel vastgelegd. De leveranciers zijn verplicht deze toe te passen bij het aanleveren van hun gegevens voor de bepaling van het behaalde rendement.

Artikel 4 Methode – redelijk redendement

1. Ingevolge artikel 7, tweede lid, van de Warmtewet stelt de ACM het redelijk rendement vast.
2. De ACM bepaalt het redelijk rendement op basis van de WACC.
3. De ACM laat een deskundige externe partij een adviesrapport opstellen over de berekening van de WACC en weegt dit advies mee in haar vaststelling van de WACC.
4. Afdeling 3.4 van de Awb, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, is van toepassing op het besluit waarin het redelijk rendement wordt vastgesteld.
5. De ACM legt het redelijk rendement vast in een besluit van algemene strekking en publiceert dit besluit, alsmede het adviesrapport als bedoeld in het derde lid, op haar website.

Artikel 5 Vaststelling meer dan redelijk rendement

1. Voor de uitvoering van de rendementstoets zet de ACM het over een bepaald kalenderjaar behaalde rendement van een leverancier af tegen het door de ACM in lijn met artikel 4 van deze beleidsregel vastgestelde redelijk rendement.
2. De ACM houdt bij de vaststelling van het meer dan redelijk behaalde rendement rekening met de levenscyclus van warmtenetten op de wijze zoals beschreven in artikel 6 van deze beleidsregel, en met eventuele efficiëntiewinsten van de leverancier, zoals beschreven in artikel 7 van deze beleidsregel.
3. Het meer dan redelijk behaalde rendement drukt de ACM uit als een absoluut bedrag in euro's.

Artikel 6 Levenscyclus van warmtenetten

1. Om rekening te houden met de levenscyclus van warmtenetten neemt de ACM een bepaalde periode in beschouwing. Dit betekent dat eerst het rendement wordt vastgesteld over het jaar waar de rendementstoets betrekking op heeft en dat, indien dit behaalde rendement het redelijk rendement overstijgt, de ACM rekening houdt met rendementen behaald in een eerdere periode. De ACM stelt deze periode vast op vijf jaar.[5]
2. Indien blijkt dat het gesommeerde behaalde rendement over het toetsjaar plus de vijf voorgaande jaren lager is dan het gesommeerde door de ACM vastgestelde redelijk rendement voor die periode, is er sprake van een minder dan redelijk behaald rendement.
3. Het gesommeerde minder dan redelijk behaalde rendement in de vijf jaren voorafgaand aan het jaar waarover de rendementstoets wordt uitgevoerd, brengt de ACM voor de correctie op het toekomstig tarief in mindering op het meer dan redelijk behaalde rendement zoals beschreven in artikel 5 van deze beleidsregel.
4. Indien blijkt dat het gesommeerde behaalde rendement over het toetsjaar plus de vijf voorgaande jaren hoger is dan het gesommeerde door de ACM vastgestelde redelijk rendement voor die periode, kan de ACM afzien van correctie voor dat deel van het hoger dan redelijk behaalde rendement. De ACM zal hier in ieder geval van afzien indien de leverancier er een gemotiveerd beroep op heeft gedaan dat het meer dan redelijk behaalde rendement compenseert voor aanloopverliezen uit de periode direct voorafgaand aan het toetsjaar plus de vijf voorgaande jaren én nadat de leverancier dit op basis van financiële gegevens genoegzaam heeft aangetoond.

Artikel 6a Asymmetrisch reguleringsrisico

1. Van asymmetrische regulering is sprake als meer dan redelijke rendementen worden afgeroomd, zonder dat lagere rendementen dan het redelijk rendement worden gecompenseerd.
2. De ACM stelt een opslag vast van 0,5 procentpunt waarmee dit asymmetrisch reguleringsrisico wordt gecompenseerd. Deze opslag wordt geactiveerd nadat aanloopverliezen zoals bedoeld in artikel 6, vierde lid, van deze beleidsregel zijn verrekend.
3. De opslag zoals bedoeld in het tweede lid van dit artikel vervalt na twee opeenvolgende jaren waarin de leverancier een meer dan redelijk rendement heeft behaald.
4. Indien de leverancier na twee opeenvolgende jaren van een meer dan redelijk rendement twee opeenvolgende jaren een lager dan redelijk rendement behaalt, wordt de opslag zoals bedoeld in het tweede lid van dit artikel weer geactiveerd.

Artikel 7 Efficiëntiewinsten

1. De wetgever constateert dat een meer dan redelijk behaald rendement bij een leverancier het gevolg kan zijn van efficiëntiemaatregelen ten aanzien van de bedrijfsvoering.
2. De ACM onderscheidt ten aanzien van de rendementstoets twee soorten efficiëntiewinsten:
   a. Efficiëntiewinst ontstaan door bewuste en doelgerichte handelingen in de bedrijfsvoering ter verhoging van de efficiëntie;
   b. Efficiëntiewinst ontstaan door autonome ontwikkelingen, dat wil zeggen: buiten de invloed van de leverancier om.
3. De ACM laat in beginsel het volledige meer dan redelijk behaalde rendement toevallen aan de verbruikers.
4. De ACM kan, in uitzondering op het derde lid van dit artikel, het meer dan redelijk rendement als gevolg van efficiëntiewinst gelijkelijk verdelen over leverancier en verbruikers. De ACM gaat hiertoe over nadat de leverancier er een gemotiveerd beroep op heeft gedaan dat het meer dan redelijk behaalde rendement het gevolg is van specifieke handelingen zoals bedoeld in het tweede lid, onder a, van dit artikel én nadat de leverancier dit op basis van financiële gegevens genoegzaam heeft aangetoond.

[5] Indien het de rendementstoets over jaar n betreft, zullen de jaren (n-1) t/m (n-5) dus betrokken kunnen worden.

5. De ACM betrekt de volgende aspecten in haar toetsing:
   a. de aard van de beweerde efficiëntieverbetering;
   b. de onderbouwing van de beweerde efficiëntieverbetering;
   c. wanneer en op welke wijze de beweerde efficiëntieverbetering is verwezenlijkt.

Artikel 7a Innovatieve investeringen

1. De ACM sluit aan op de door de Europese Commissie gehanteerde definitie van innovatie conform het innovatiefonds (INNOVFUND).
2. Van een innovatieve investering is sprake als een technologie, productieproces of bedrijfsmodel een doorbraak vertegenwoordigt en nog niet commercieel beschikbaar is. Het betreft dus een eerste commerciële toepassing van een technologie, proces of model dat eerder is bewezen op een pilot- of kleinschalige demonstratie-installatie.
3. Wanneer de voorgestelde investering aantoonbaar innovatiever is dan de commerciële en technologische standaard bestempelt de ACM de investering als innovatief. Dit houdt in dat:
   a. De technologie, het productieproces of het bedrijfsmodel verschilt van wat er normaliter door bestaande leveranciers wordt aangeboden.
   b. De technologie, het productieproces of het bedrijfsmodel op het moment van toetsing niet in gebruik is door andere nationale leveranciers;
   c. De verwachtte resultaten van de innovatie bestaande oplossingen overtreffen;
   d. De innovatie verder gevorderd is dan eerder vertoonde demonstraties, bijvoorbeeld in termen van technologische gereedheid.
4. Een investering die eerder al als innovatief is aangemerkt door de ACM, kan niet zonder meer opnieuw als zodanig worden bestempeld.
5. In lijn met het innovatiefonds van de Europese Commissie past de ACM een opslag op het redelijk rendement toe van 3% voor het gedeelte van het geïnvesteerd vermogen dat als innovatief kan worden aangemerkt.
6. Voor de toepassing van de opslag volgt de ACM het innovatiefonds van de Europese Commissie en hanteert zij eveneens een termijn van tien jaar.
7. Voor de toepassing van de opslag vereist de ACM dat de aangedragen innovatieve investering(en) in een gegeven toetsjaar ten minste 3% van het geïnvesteerd vermogen bedragen.
8. De ACM betrekt de onderbouwing van de aangedragen innovatieve investering van de leverancier in haar toetsing voor de toekenning van een opslag.

Artikel 8 Vaststelling meer dan redelijk rendement

1. De ACM stelt vast, met inachtneming van de artikelen 5, 6, 6a, 7 en 7a van deze beleidsregel, wat het meer dan redelijk behaalde rendement van de leverancier is, uitgedrukt in euro's.
2. De ACM kan op basis hiervan, en met inachtneming van artikel 10 van deze beleidsregel, een correctie vaststellen zoals bedoeld in artikel 9 van deze beleidsregel. De ACM past in een individueel tariefbesluit deze correctie toe op het warmtetarief van een toekomstig kalenderjaar.

Artikel 9 Correctie

1. De ACM verdisconteert het meer dan redelijk behaalde rendement, zoals bedoeld in artikel 5, derde lid, en met inachtneming van de artikelen 6, 6a, 7, 7a en 8 van deze beleidsregel, middels een correctie op het toekomstige leveringstarief van de betreffende leverancier. Deze correctie op het tarief behelst een vast bedrag per verbruiker.
2. De ACM is, mede vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid, van oordeel dat het vaste leveringstarief het meest geschikt is om de correctie op te verdisconteren. De verdiscontering geschiedt middels een tarievenbesluit gericht aan een individuele leverancier. De ACM publiceert een dergelijk tarievenbesluit op haar eigen website.
3. De ACM stelt de periode waarbinnen een door haar vastgestelde correctie terug moet vloeien naar de verbruiker vast op twaalf maanden. De ACM biedt leveranciers daarnaast de mogelijkheid om de correctie gelijktijdig met de verrekening van de jaarlijkse voorschotten middels een eenmalige compensatie terug te laten vloeien naar de verbruiker.

Artikel 10 Mate van overschrijding en discretionaire bevoegdheid

1. De ACM maakt bij overschrijding van het redelijk rendement in ieder geval gebruik van haar discretionaire bevoegdheid om tot verdiscontering van het meer dan redelijk rendement in toekomstige tarieven over te gaan, indien, naar het oordeel van de ACM, het aan de verbruikers te vergoeden bedrag voldoende materieel is. De ACM behoudt daarin beoordelingsvrijheid en beoordeelt per geval in hoeverre verdiscontering in toekomstige tarieven verbruikers deugdelijk beschermt tegen meer dan redelijk behaalde rendementen.
2. Indien een overschrijding van het redelijk rendement wordt geconstateerd bij een leverancier,

kunnen er zwaarwegende redenen bestaan om van verdiscontering in toekomstige tarieven af te zien. De ACM acht een zwaarwegende reden om van verdiscontering af te zien in ieder geval aanwezig indien verdiscontering leidt tot een zodanige verslechtering van de financiële draagkracht van de leverancier dat de leveringszekerheid in het geding komt.

3. Een andere zwaarwegende reden om (gedeeltelijk) van verdiscontering af te zien is een significant gestegen marktrente op het moment van toetsing ten opzichte van de marktrente zoals deze is gebruikt ter vaststelling van het redelijk rendement en waartegen het behaalde rendement wordt afgewogen.

Artikel 11. Evaluatie

De werking van deze beleidsregel wordt uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde beleidsregel rendementstoets warmte geëvalueerd.

Artikel 12. Inwerkingtreding

1. Dit besluit wordt met toelichting in de Staatscourant geplaatst.
2. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.

Den Haag, 3 juli 2026

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:
M.R. Leijten
bestuurslid

TOELICHTING

Aanleiding en doel rendementstoets

1. De ACM heeft op 8 oktober 2021[6] als taak gekregen om de zogenoemde rendementstoets uit te voeren. Met dit instrument kan de ACM de toekomstige tarieven van leveranciers corrigeren nadat de ACM heeft vastgesteld dat het rendement van een leverancier hoger is dan het door de ACM vastgestelde redelijk rendement voor die periode.
2. De rendementstoets is onderdeel van het wettelijke systeem van tariefregulering zoals dat in de Warmtewet is uitgewerkt. De Warmtewet is bedoeld om gebonden afnemers te beschermen.[7] Om dit doel te bereiken zijn in de Warmtewet verschillende waarborgen ingebouwd, waaronder de regulering van tarieven.[8] Dit betekent dat een leverancier maximaal de tarieven die de ACM voor verschillende categorieën vaststelt in rekening mag brengen (artikel 2, derde lid, van de Warmtewet). Het gaat dan om het leveringstarief, het meettarief en de tarieven voor de afleversets. Daarnaast stelt de ACM ook de eenmalige aansluitbijdrage en de afsluitbijdrage vast.
3. De Warmtewet heeft als uitgangspunt dat een verbruiker van warmte niet meer betaalt dan een gemiddelde afnemer van gas, het zogenaamde niet meer dan anders (NMDA) principe. In de Warmtewet en de onderliggende regelgeving (Warmtebesluit en Warmteregeling) staat de wijze beschreven waarop de ACM de tarieven vast dient te stellen. Hieruit volgt dat de ACM het leveringstarief moet baseren op de zogenoemde gasreferentie (artikel 5 Warmtewet). Dit betekent dat de gasprijzen en de energiebelasting op gas mede bepalend zijn voor de hoogte van het leveringstarief.
4. Naast het NMDA principe, is een tweede uitgangspunt in de Warmtewet dat 'overwinsten' bij leveranciers moeten worden voorkomen.[9] Hiertoe zijn de rendementsmonitor en de rendementstoets opgenomen in de Warmtewet.
5. Naast het vaststellen van de tarieven heeft de ACM als taak gekregen inlichtingen en gegevens te verzamelen, te analyseren en te bewerken om de ontwikkelingen van rendementen van leveranciers te monitoren. Door het ontbreken van een directe relatie tussen het gereguleerde tarief en de onderliggende kosten van leveranciers, bestaat namelijk het risico dat de rendementen van leveranciers te hoog worden.[10] De ACM brengt tweejaarlijks verslag uit aan de minister (artikel 7, eerste lid, van de Warmtewet) over de hoogte van de door de leveranciers behaalde rendementen. Dit staat bekend als de rendementsmonitor.
6. De leden 2 t/m 4 van artikel 7 Warmtewet hebben betrekking op de rendementstoets. Met dit instrument kan de ACM besluiten het meer dan redelijk behaalde rendement van individuele leveranciers te corrigeren door middel van een correctiefactor op de toekomstige tarieven.[11] Het beoogde effect is dat de warmteleverancier het meer dan redelijk behaalde rendement, dan wel een deel hiervan, laat terugvloeien naar de verbruikers door de correctie op het leveringstarief.
7. De leden die betrekking hebben op de rendementstoets zijn bij de invoering van de Warmtewet in 2014 neergelegd in artikel 7, maar destijds nog niet in werking getreden omdat er toen geen indicatie was dat leveranciers een meer dan redelijk rendement behaalden.[12] Naar aanleiding van de uitkomsten van de Rendementsmonitor 2017–2018 en de technische briefing van de ACM aan leden van de Tweede Kamer op 20 februari 2020, heeft de Minister van EZK aanleiding gezien om de bepalingen rondom de rendementstoets in werking te laten treden.
8. De rendementstoets biedt geen grondslag voor de ACM om tarieven vast te stellen die zijn gebaseerd op (efficiënte) kosten. Daarvoor is een expliciete wettelijke basis nodig. Het huidige systeem van tariefregulering met een gasreferentie blijft derhalve de basis voor de maximaal toegestane inkomsten. Daarmee heeft de wetgever geaccepteerd dat verbruikers een hoger tarief betalen als de gasprijzen of de belasting stijgen. Indien echter een leverancier een meer dan redelijk rendement heeft behaald, kan de ACM de rendementstoets als instrument inzetten.
9. Artikel 7, vierde lid, van de Warmtewet, stelt dat de ACM nadere regels opstelt over de elementen en wijze van berekenen van het rendement van een leverancier, waaronder de Regulatorische Accounting Regels (hierna: RAR). De RAR is een standaard voor verslaggevingsregels die leveranciers moeten toepassen bij het aanleveren van hun gegevens bij de ACM. Door gebruik te maken van de RAR zijn (financiële) gegevens van leveranciers goed meetbaar en wordt consistentie in de door de ACM verkregen gegevens geborgd. De RAR heeft betrekking op financiële gegevens en bepaalde niet-financiële gegevens voor zover deze relevant zijn voor de uitvoering van de rendementstoets.

---

6 Stb. 2021, 459.
7 CBb van 22 februari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:30).
8 Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 234, no. 3, p. 9–12.
9 Kamerstukken II 2010/11, 32 839, no. 3.
10 Kamerstukken II 2016/17, 34 234, no. 3, p. 9–12.
11 Kamerstukken II 2010/11, 32 839, no. 3 en Stb. 2021, 459.
12 Kamerstukken II 2010/11, 32 839, no. 3, p. 3.

10. Uit de wettelijke bepalingen over de rendementstoets volgt dat de ACM voor dit instrument nadere regels per beleidsregel vaststelt. Deze nadere regels zijn vastgelegd in de beleidsregel waar deze toelichting een onderdeel van vormt. Hierin is opgenomen hoe de ACM de reikwijdte van de rendementstoets vaststelt (artikel 2), de behaalde rendementen van een leverancier onderzoekt (artikel 3), het redelijke rendement bepaalt (artikel 4), het meer dan redelijk rendement berekent (artikel 5), de levenscyclus van warmtenetten (artikel 6), het asymmetrische reguleringsrisico (artikel 6a) en efficiëntiewinsten betrekt (artikel 7), innovatieve investeringen (7a), het meer dan redelijk behaalde rendement vaststelt (artikel 8), de mate van overschrijding vaststelt (artikel 9) en op welke wijze de ACM de correctiefactor vaststelt om het meer dan redelijk behaald rendement in het toekomstige warmtetarief te verdisconteren (artikel 10).
11. De ACM heeft het concept van deze beleidsregel op 15 juli 2022 ter consultatie voorgelegd. In het document Zienswijzebijlage beleidsregel rendementstoets (ACM/UIT/585269) zijn de reacties van marktpartijen op hoofdlijnen weergegeven. Tevens zijn de verduidelijkingen, die naar aanleiding van de reacties en de verwerking daarvan in deze beleidsregel zijn doorgevoerd, nader toegelicht. Deze zienswijzebijlage is op de website van de ACM gepubliceerd. Als gevolg van de beroepsprocedure tegen het besluit WACC warmteleveranciers[13] heeft de ACM deze beleidsregel bij besluit van 15 mei 2025[14] ingetrokken en op onderdelen gewijzigd vastgesteld. De artikelen 6a (asymmetrisch reguleringsrisico) en 7a (innovatieve investeringen) met bijbehorende toelichting zijn toegevoegd. Ook is artikel 6 lid 4 vervallen. De ACM heeft partijen van 10 april 2025 tot en met 24 april 2025 in de gelegenheid gesteld om te reageren op deze wijzigingen.[15] Als gevolg van de beroepsprocedure gericht tegen het besluit WACC warmteleveranciers wordt deze beleidsregel nu voor de tweede keer gewijzigd. Artikel 6 lid 4 is teruggeplaatst en artikel 6a (asymmetrisch reguleringsrisico) is aangepast.

Artikel 2: Reikwijdte

12. De rendementstoets bestaat uit een onderzoek naar het rendement van een individuele leverancier. Aanleiding voor dit onderzoek kan volgen uit de uitkomsten van de rendementsmonitor, die de ACM uitvoert, conform artikel 7, eerste lid, van de Warmtewet. Met de rendementsmonitor brengt de ACM in kaart wat de behaalde rendementen zijn in de warmtesector en rapporteert hierover aan de Minister van EZK. De ACM verkrijgt hierbij ook inzicht in de rendementen per leverancier. Hierbij merkt de ACM op dat zij alleen leveranciers met vergunning, zoals bedoeld in artikel 10 van de Warmtewet, betrekt bij de rendementsmonitor.
13. Tijdens de Parlementaire behandeling is benoemd dat het voor de ACM uitvoeringstechnisch niet mogelijk is om van alle leveranciers de behaalde rendementen te onderzoeken en dat zij de leveranciers in bepaalde groepen kan indelen.[16] De ACM doet dit door onderscheid te maken tussen leveranciers met en zonder vergunning. Voor leveranciers zonder vergunning kan de ACM ook onderzoek starten naar behaalde rendementen. Voor deze groep leveranciers zal de ACM eventueel onderzoek signaalgestuurd uitvoeren. Signalen kunnen ook voor leveranciers met vergunning voor de ACM aanleiding vormen om onderzoek naar rendementen uit te voeren.
14. Gelet op artikel 7, tweede lid, van de Warmtewet toetst de ACM of het rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een redelijk rendement. Voor leveranciers die met verschillende BV's onder één moedermaatschappij vallen, betekent het dus niet automatisch dat de ACM bij indicatie van een meer dan redelijk behaald rendement bij één leverancier binnen een groepsmaatschappij zoals bedoeld in artikel 24b van Boek 2 Burgerlijk Wetboek, de rendementstoets uitvoert voor alle leveranciers binnen die groepsmaatschappij. Wel kan de ACM op basis van signalen en de uitkomsten van de rendementsmonitor meerdere leveranciers binnen de groepsmaatschappij betrekken bij de rendementstoets. Voor leveranciers binnen de groepsmaatschappij waarvoor de ACM de rendementstoets uitvoert stelt de ACM vast of een meer dan redelijk rendement is behaald en zo ja, middels welke correctiefactor het meer dan redelijk behaalde moet terugvloeien naar de verbruiker. Leveranciers binnen de groepsmaatschappij waarvoor de ACM geen aanleiding ziet om de rendementstoets uit te voeren, blijven buiten beschouwing.
15. Om het instrument op een doelmatige en efficiënte wijze in te kunnen zetten, doet de ACM bij verzoeken een initieel onderzoek op basis van gegevens en informatie die zij tot haar beschikking heeft. De ACM neemt daarbij in ieder geval de volgende criteria in acht: (i) het aantal verbruikers dat beleverd wordt door de desbetreffende leverancier, (ii) de uitkomsten van de rendementsmonitor over de desbetreffende leverancier, (iii) het aantal (bij het consumenten- en bedrijvenloket ontvangen) meldingen die zien op het rendement van de desbetreffende leverancier en (iv) de aard van die meldingen/signalen.

---

[13] Besluit van 22 augustus 2023, kenmerk ACM/UIT/600827. Zie Staatscourant 2023 nr. 24024.
[14] Gewijzigde beleidsregel rendementstoets warmte, in werking getreden op 10 oktober 2025. Zie Staatscourant 2025 nr. 33271.
[15] Input aanpassingen WACC-besluit warmteleveranciers en beleidsregel rendementstoets warmte | ACM.nl
[16] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 839, no. 3.

Artikel 3: Methode – behaald rendement

16. Het rendement op warmtelevering kan op verschillende manieren worden berekend. Voordat ingegaan wordt op de rendementsindicator die wordt toegepast ten behoeve van de rendementstoets, is van belang om de relatie tussen de rendementsmonitor en de rendementstoets te verduidelijken. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 van deze beleidsregel is de rendementstoets in werking getreden mede naar aanleiding van de uitkomsten van de Rendementsmonitor 2017–2018.[17] Indien het algemene beeld van de rendementen uit de Rendementsmonitor hiertoe aanleiding geeft, kan de ACM per leverancier het behaalde rendement nader onderzoeken middels de rendementstoets.[18] Met de rendementstoets is de ACM in staat diepgaander onderzoek uit te voeren naar rendementen van individuele leveranciers en verder te kijken dan enkel de momentopname die volgt uit de rendementsmonitor, door bijvoorbeeld rekening te houden met de levensduur van warmtenetten en efficiëntiewinsten en onderscheid te maken naar gereguleerde en niet gereguleerde kosten, opbrengsten en activa. Met al deze overwegingen stelt de ACM vast dat er een relatie bestaat tussen de rendementsmonitor en de rendementstoets.
17. Naast de relatie met de rendementsmonitor dient de ACM ook andere zaken in overweging te nemen bij de vaststelling van de rendementsindicator voor de rendementstoets. De warmtesector is een kapitaalintensieve sector, waarin de rendementen mede afhankelijk zijn van de investeringen in activa. Daarom is bij de keuze voor een rendementsindicator van belang dat rekening wordt gehouden met de activawaarde van leveranciers. Tevens is van belang dat de rendementsindicator die de ACM toepast, geschikt is om te vergelijken met het redelijk rendement, waarvoor de ACM *de Weighted Average Cost of Capital* (WACC) – als basis neemt – vaststelt. Als laatste weegt de ACM mee dat het voor de keuze van een rendementsindicator van belang is dat de leveranciers in staat moeten zijn de benodigde gegevens voor de berekening van de rendementsindicator aan te kunnen leveren.
18. De ACM is bij de beschouwing van mogelijke rendementsindicatoren uitgekomen op twee mogelijkheden die goed getoetst kunnen worden aan de WACC als – basis voor – de norm voor redelijk rendement; de ROIC (return on invested capital) en de NCW (netto contante waarde) berekening. Bij toepassing van de netto contante waarde berekening worden alle toekomstige kasstromen middels een disconteringsvoet contant gemaakt naar het moment van investering. Hierdoor ontstaat weliswaar een goed inzicht in het verwachte rendement over de gehele levensduur van warmtenetten, maar de informatiebehoefte is heel hoog omdat er inzicht nodig is in de reeds behaalde historische rendementen en de toekomstige verwachte rendementen over de resterende levensduur van de warmtenetten. Daar komt nog bij dat de rendementstoets wordt uitgevoerd als toets op het rendement op alle netten van de warmteleverancier gezamenlijk. Dit zou bij toepassing van de NCW-berekening tot extra complicerende factoren leiden en voor zowel de ACM als de leveranciers zeer hoge uitvoeringslasten met zich meebrengen.
19. Voor de bepaling van de ROIC geldt dat leveranciers over voldoende informatie beschikken over de omzet, kosten, activawaarde en afschrijvingen van hun warmtenetten. Deze gegevens zijn ook opgenomen in hun jaarrekening. De methodiek voor de berekening van het behaalde rendement op basis van de ROIC is dus gebaseerd op gegevens die terug te leiden zijn naar de jaarrekening en bij alle leveranciers aanwezig zijn. Hiermee is het voor de leveranciers haalbaar om te voldoen aan het informatieverzoek van de ACM.
20. In de rendementsmonitor meet de ACM de behaalde rendementen ook met de ROIC methode. Hiervoor maakt de ACM gebruik van de EBIT (earnings before interest and taxes) en deelt deze EBIT vervolgens door de activawaarde. De EBIT wordt berekend door de omzet te verminderen met de kostprijs van warmte, overige operationele kosten, afschrijvingskosten en amortisatie. Het betreft hier dus een rendement vóór rentelasten en belasting. Op deze manier berekent de ACM voor de rendementsmonitor de ROIC (return on invested capital) als basis voor het behaalde rendement.
21. Indien de ACM bij de uitvoering van de rendementstoets over een eerdere periode een meer dan redelijk behaald rendement van een warmteleverancier heeft vastgesteld (zoals is bepaald in artikel 8 van deze beleidsregel) én de ACM middels een correctiefactor is overgegaan tot verdiscontering hiervan in het warmtetarief (zoals is bepaald in artikel 9 van deze beleidsregel), zal de ACM bij de berekening van het behaalde rendement van deze warmteleverancier in de periode waarin de verdiscontering plaatsvindt de EBIT verhogen met het aan de verbruikers verschuldigde bedrag.
22. Om het rendement te berekenen is inzicht nodig in de aan warmtelevering gerelateerde opbrengsten, inkoopkosten, operationele kosten, afschrijvingen, amortisatie en activawaarde van de warmteleverancier. Ten behoeve van de consistentie en betrouwbaarheid van de data is het van belang dat leveranciers deze gegevens volgens dezelfde definities en uitgangspunten opgeven bij de ACM. Hiervoor heeft de ACM de RAR opgesteld. De RAR dient door leveranciers toegepast te

[17] Stb. 2021, 459.
[18] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 839, 3, p. 3.

worden wanneer zij op verzoek van de ACM hun rendementsdata bij de ACM moeten aanleveren.
23. De RAR is door de ACM middels informele consultatie en klankbordgroepen met leveranciers geconsulteerd met de sector. Hierbij heeft de ACM de input die van leveranciers is verkregen gebruikt om de RAR op punten te verduidelijken en te verbeteren. De RAR is na consultatie vastgelegd in een aparte beleidsregel 'Regulatorische accountingregels Warmte'. De RAR is gepubliceerd op de website van de ACM.
24. Op basis van voortschrijdend inzicht en na consultatie van de sector kan de ACM de RAR aanpassen als daartoe aanleiding bestaat.

Artikel 4: Methode – redelijk rendement

25. De ACM bepaalt het redelijk rendement op basis van de WACC. De WACC is het gemiddelde redelijk rendement dat opgebouwd is uit de kostenvoet voor vreemd vermogen en de kostenvoet voor eigen vermogen. De kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen zijn de rendementen die de verschaffers van vreemd vermogen (financiers) en verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit redelijk rendement (de vermogenskostenvoet) wordt uitgedrukt in een percentage.
26. Bij de bepaling van de gemiddelde vermogenskostenvoet is de gearing, oftewel de verhouding tussen rentedragend vreemd vermogen en eigen vermogen, van belang. De vermogenskostenvoet is daarom een gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van eigen vermogen. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de WACC genoemd.
27. Voor de berekening van het redelijke rendement ten behoeve van de rendementstoets, heeft de ACM tevens rekening gehouden met de tussenuitspraak van het CBb[19] op 26 april 2022 inzake het redelijk rendement dat de ACM had vastgesteld ten behoeve van de maximum huurtarieven voor afleversets. Het CBb heeft hierbij geoordeeld dat de ACM bij de bepaling van de kostenvoet vreemd vermogen rekening moet houden met de werkelijke gemiddelde kosten van vreemd vermogen van leveranciers. Hoewel deze uitspraak is gedaan inzake een beroepszaak die betrekking had op de maximumtarieven die de ACM vaststelt, specifiek voor afleversets, acht de ACM deze uitspraak ook van belang bij het bepalen van het redelijk rendement ten behoeve van de rendementstoets. De ACM moet namelijk voor zowel het maximum tarievenbesluit (artikel 2, eerste lid, onder c, van de Warmteregeling) als voor de rendementstoets (artikel 7, tweede lid, van de Warmtewet) een redelijk rendement bepalen dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Voor zowel de WACC voor warmtetarieven als het redelijke rendement ten behoeve van de rendementstoets zal de ACM dus rekening houden met de uitspraak van het CBb die ziet op de invulling van de kostenvoet vreemd vermogen.
28. In de Warmtewet is voorgeschreven dat de ACM nadere regels kan stellen over de vaststelling van het redelijk rendement. De inwerkingtreding van de rendementstoets betekent feitelijk een wijziging in tariefregulering die invloed heeft op zowel de verbruiker als de warmteleverancier door de correctiefactor die, indien er een meer dan redelijk rendement is behaald, kan worden toegepast op het tarief dat de warmteleverancier in rekening mag brengen en de verbruiker moet betalen. Het redelijk rendement is een essentiële factor in de rendementstoets en is bepalend voor de vaststelling van een meer dan redelijk behaald rendement bij een individuele leverancier. Derhalve gaat het vaststellen van het redelijk rendement verder dan (i) het beschrijven van afwegingen van belangen, (ii) het vaststellen van feiten of (iii) de uitleg van wettelijke voorschriften.
29. De ACM legt met de vaststelling van het redelijk rendement een nieuwe norm op aan marktpartijen. Deze vaststelling kan naar het oordeel van de ACM, gelet op artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, niet in deze beleidsregel gevat worden, omdat tegen een beleidsregel geen direct bezwaar- of beroep mogelijk is. Om de rechtsbescherming van leveranciers en verbruikers afdoende te borgen, stelt de ACM het redelijk rendement vast in een besluit van algemene strekking, zoals bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, met dien verstande dat een beroepsprocedure inzake het redelijk rendement geen opschortende werking heeft voor toepassing van de rendementstoets.
30. Voor de berekening van de WACC, als basis voor het redelijk rendement, besluit de ACM het onderzoek hiernaar uit te besteden aan een externe consultant. De ACM betrekt belanghebbenden in het proces op informele wijze bij de methode en de berekeningen om te komen tot de WACC, door bijvoorbeeld klankbordgroepen te organiseren en rapporten te delen. Tevens stelt de ACM belanghebbenden in de gelegenheid om de ACM van input te voorzien als het gaat om kenmerken en specifieke omstandigheden die bij leveranciers van toepassing zijn en die van invloed kunnen zijn op de parameters die gebruikt worden om de WACC te berekenen.
31. Naast de informele consultatie volgt de ACM ook een formele consultatie middels een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure met inachtneming van afdeling 3.4 Algemene wet bestuurs-

[19] ECLI:NL:CBB:2022:184

recht. De ACM heeft hiertoe besloten wegens de eerder genoemde impact die de rendementstoets met zich meebrengt.

Artikel 5: Berekening meer dan redelijk rendement

32. De ACM blijft voor warmte (ex ante) maximumtarieven vaststellen op basis van de gasreferentie. Ex post kan vervolgens worden onderzocht of individuele leveranciers een meer dan redelijk rendement hebben behaald. Uit de Warmtewet volgt dat de ACM alleen tot een correctie van de warmtetarieven kan overgaan indien de ACM heeft geconstateerd dat het behaalde rendement van een leverancier hoger is dan het door de ACM vastgestelde redelijk rendement dat is gebaseerd op de WACC. Het *meer dan redelijk behaalde rendement* bestaat vervolgens uit het verschil tussen het werkelijk behaalde rendement (o.b.v. de ROIC berekening) en het redelijk rendement.
33. Bij de berekening van het meer dan redelijk behaald rendement dient de ACM volgens de Nota van Toelichting bij de inwerkingtreding van leden 2 t/m 4, artikel 7 van de Warmtewet[20] ook rekening te houden met de levenscyclus van warmtenetten, zoals toegelicht in hoofdstuk 6 van deze toelichting, en efficiëntiewinsten van leveranciers, zoals toegelicht in hoofdstuk 7 van deze toelichting.
34. Indien sprake is van een meer dan redelijk behaald rendement kan de ACM besluiten om het meer dan redelijk behaalde rendement middels een correctiefactor te verdisconteren in toekomstige tarieven van de warmteleverancier.
35. Een meer dan redelijk behaald rendement zal als absoluut bedrag in euro's worden vastgesteld. Door het meer dan redelijk behaald rendement als absoluut bedrag vast te stellen, acht de ACM het goed mogelijk om op basis hiervan een correctiefactor te berekenen die toegepast moet worden op het toekomstige warmtetarief van de warmteleverancier. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze het meer dan redelijk behaald rendement terugvloeit naar de verbruiker.
36. Wat verbruikers in een bepaalde periode teveel hebben betaald, zullen zij dus in een latere periode terug ontvangen. Dit is het spiegelbeeld van de warmteleverancier; wat deze in een bepaalde periode als meer dan redelijk rendement heeft behaald, zal deze in een latere periode moeten teruggeven aan de verbruiker.

Artikel 6: Levenscyclus van warmtenetten

37. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 van deze beleidsregel is een tweede uitgangspunt van de Warmtewet om overrendementen bij leveranciers tegen te gaan. Hiervoor is in eerste instantie de rendementsmonitor opgenomen in de Warmtewet, waarbij de wetgever in de memorie van toelichting vermeldt dat *"bij de bepaling van rendementen van leveranciers rekening gehouden moet worden met de gehele levensduur van het warmteproject en de gehele portfolio van de leverancier ".*[21]
38. De ACM beschouwt de warmtesector als een kapitaalintensieve sector en de aanleg van warmtenetten gaat gepaard met hoge initiële investeringen. Dit heeft doorgaans tot gevolg dat rendementen in de eerste jaren van de economische levensduur lager of zelfs negatief zijn en pas in latere jaren toenemen. De ACM heeft bij de uitvoering van de eerste Rendementsmonitor in 2015 geconcludeerd dat het vrijwel onuitvoerbaar is om rekening te houden met de gehele levensduur van warmtenetten, omdat hiervoor historische informatie nodig is die bij veel leveranciers niet beschikbaar is. De ACM heeft er voor gekozen om in de rendementsmonitor de levensduur van warmtenetten als secundair criterium te hanteren door de rendementen weer te geven naar ouderdom van warmtenetten[22]. Hierdoor kunnen de uitkomsten van de rendementsmonitor beter in perspectief geplaatst worden en wordt voorkomen dat toevallig enkel relatief oude of relatief jonge netten in het gemiddelde rendement van de sector worden weergegeven zonder dat hier inzicht in bestaat. Tevens heeft de ACM bij iedere Rendementsmonitor die sinds 2015 is verschenen benadrukt dat de rendementen zoals weergegeven in de rendementsmonitor een momentopname betreffen en geen weergave zijn van rendementen over de gehele levensduur van warmtenetten. Door de methode voor de Rendementsmonitor over de jaren heen echter gelijk te houden, ontstaat op langere termijn wel een beter beeld van de rendementen over de levensduur van warmtenetten.
39. De ACM stuit ten aanzien van het rekening houden met de gehele levensduur op uitvoeringsproblemen. Naast het feit dat de historische informatie die hiervoor benodigd is bij leveranciers vaak niet aanwezig is, neemt de ACM hierbij ook in overweging dat:
    - om het rendement te bepalen over de gehele levensduur van warmtenetten, het rendement pas bepaald kan worden aan het eind van de levensduur van een warmtenet. Aangezien de

[20] Stb. 2021, 459.
[21] Kamerstukken II 2010/11, *32 839, 3*.
[22] Ouderdom is gemeten vanaf jaar van ingebruikname.

levensduur van een warmtenet dan is geëindigd, is verdiscontering van eventueel meer dan redelijk behaalde rendementen in toekomstige tarieven niet meer mogelijk;
- indien een warmteproject wordt voortgezet en door middel van vervangingsinvesteringen operationeel wordt gehouden, zit er geen duidelijk einde aan de levensduur van het warmteproject. Het rendement bepalen over de hele levensduur is dan niet mogelijk;
- voor leveranciers met meerdere netten geldt dat het rendement op al hun netten gezamenlijk wordt bepaald (art. 7, tweede en derde lid, van de Warmtewet). Doorgaans zal er dan geen sprake zijn van dezelfde levensduur voor alle netten van de warmteleverancier. Om rekening te houden met de levensduur zou per net het meer dan redelijk rendement bepaald moeten worden. Dit wijkt af van de beschrijving in het wetsartikel.

40. In de Nota van Toelichting heeft de wetgever opgenomen dat de ACM "*de bevoegdheid krijgt het gereguleerde tarief voor een individuele leverancier te corrigeren indien uit de rendementstoets blijkt dat een individuele leverancier (over meerdere jaren zoals vast te stellen door de ACM) rendement behaalde dat hoger is dan het door de ACM vast te stellen redelijke rendement*".[23] De wetgever heeft hiermee de volledige levensduur van warmtenetten losgelaten en de ACM in de gelegenheid gesteld om het rendement over meerdere jaren te bepalen, waarbij de ACM invulling geeft aan het aantal jaren.
41. De ACM acht de uitvoering van de rendementstoets, waarbij rekening gehouden moet worden met de levensduur van warmtenetten, op deze wijze beter uitvoerbaar. In plaats van de gehele levensduur van warmtenetten te betrekken bij de vaststelling van het meer dan redelijk behaald rendement, bepaalt de ACM een periode in het verleden die zij hierbij betrekt. De ACM doet dit door de rendementen die leveranciers in eerdere jaren hebben behaald af te zetten tegen het redelijk rendement voor die jaren. Indien blijkt dat leveranciers in eerdere jaren een minder dan redelijk rendement hebben behaald, kan de som hiervan in mindering worden gebracht op het meer dan redelijk behaald rendement dat in eerste instantie door de ACM is berekend, zoals beschreven in hoofdstuk 5.
42. De ACM heeft het aantal jaren dat zij betrekt om rekening te houden met de levensduur van warmtenetten vastgesteld op 5 jaren. De ACM acht dit een geschikte periode waarover redelijkerwijs goede informatie beschikbaar zal zijn bij leveranciers om de rendementen te berekenen en waarmee het goed uitvoerbaar blijft voor de ACM om redelijke rendementen vast te stellen per jaar.
43. De ACM houdt verder rekening met de levensduur van warmtenetten door in artikel 6, vierde lid, van deze beleidsregel de mogelijkheid voor compensatie van aanloopverliezen op te nemen. Voor leveranciers die op basis van financiële gegevens genoegzaam kunnen aantonen dat (een deel van) het door hen meer dan redelijk behaalde rendement over het toetsjaar plus de vijf voorgaande jaren lager is dan hun aanloopverliezen uit een aaneengesloten periode direct daaraan voorafgaand, geldt dat de ACM zal afzien van een correctie van (dat deel van) het meer dan redelijk behaalde rendement. Hiermee, en alleen vanwege de vaststelling van eventuele aanloopverliezen, maakt de ACM een uitzondering op de in het vorige randnummer genoemde terugkijkperiode van vijf jaar.

Artikel 6a: Opslag asymmetrisch reguleringsrisico

44. Van asymmetrisch reguleringsrisico is sprake als meer dan redelijke rendementen worden afgeroomd, zonder dat minder dan redelijke rendementen worden gecompenseerd. Een warmteleverancier loopt dan het risico dat het gemiddelde rendement over de levensduur van een warmtenet onder de vastgestelde WACC ligt. De ACM biedt compensatie voor dit risico met een voorwaardelijke opslag van 0,5 procentpunt. Deze voorwaardelijke opslag komt voort uit de beroepsprocedure die de Vereniging Energie-Nederland (hierna: VEN) heeft ingesteld bij het CBb tegen het besluit WACC warmteleveranciers[24]. De ACM licht dit hieronder toe.
45. Tijdens de beroepsprocedure van VEN tegen het besluit WACC warmteleveranciers[25] zijn deskundigen aangewezen. Deze deskundigen stelden dat het compenseren van aanloopverliezen zoals beschreven in artikel 6, vierde lid, onvoldoende is om het asymmetrisch reguleringsrisico te dekken. De deskundigen raadden daarom een opslag op de WACC aan om het investeringsperspectief te borgen.[26]
46. De deskundigen concludeerden echter ook dat het kwantificeren van het asymmetrisch risico door de enorme diversiteit in de sector niet mogelijk is.[27] Elke gekozen opslag die vooraf bepaald moet worden is daarmee arbitrair.

[23] Stb. 2021, 459.
[24] Besluit van 22 augustus 2023 met zaaknummer ACM/22/178893 en kenmerk ACM/UIT/600827.
[25] Besluit van 22 augustus 2023 met zaaknummer ACM/22/178893 en kenmerk ACM/UIT/600827.
[26] Deskundigenrapport van 20 oktober 2024, ACM/IN/935991, randnummer 21 e.v.
[27] Deskundigenrapport van 20 oktober 2024, ACM/IN/935991, randnummer 24.

47. Ter zitting van het CBb van 12 november 2024 is op aanbeveling van de deskundigen afgesproken een voorwaardelijke opslag van 0,5 procentpunt op de WACC te hanteren ter vergoeding van het asymmetrisch reguleringsrisico. Om te voorkomen dat leveranciers die doorlopend een meer dan redelijk rendement behalen van deze opslag 'profiteren' heeft de ACM in artikel 6a, leden 3 en 4, van deze beleidsregel omschreven onder welke voorwaarden deze opslag vervalt en weer kan worden geactiveerd. Dit voorwaardelijke element van de opslag is door de deskundigen voorgesteld, ter zitting besproken en afgesproken.
48. Met het invoeren van de voorwaardelijke opslag voor het asymmetrisch reguleringsrisico heeft de ACM artikel 6, vierde lid (waarin de mogelijkheid wordt beschreven om rekening te houden met aanloopverliezen), in de gewijzigde beleidsregel van 15 mei 2025 laten vervallen om overmatige compensatie te voorkomen. Volgens VEN en de deskundigen was dit ten onrechte omdat beide instrumenten nodig zijn om het asymmetrisch reguleringsrisico te compenseren.
49. Ter zitting van het CBb van 17 december 2025 is op aanbeveling van de deskundigen afgesproken om artikel 6, vierde lid, van de beleidsregel terug te plaatsen. Ook is afgesproken dat dit gebeurt onder twee randvoorwaarden om overmatige compensatie ten koste van de consument te voorkomen. Ten eerste is overeengekomen dat de voorwaardelijke opslag wordt geactiveerd nadat aanloopverliezen zijn verrekend. Ten tweede wordt de opslag na twee opeenvolgende jaren van een meer dan redelijk rendement pas opnieuw geactiveerd na twee opeenvolgende jaren van een minder dan redelijk rendement, in plaats van na één jaar.

Artikel 7: Efficiëntiewinsten

50. In de toelichting bij de inwerkingtreding van de Rendementstoets is aangegeven dat een meer dan redelijk behaald rendement het gevolg kan zijn van de invoering van een efficiëntere bedrijfsvoering. Voorop staat dat efficiëntie gestimuleerd moet worden, waarbij efficiëntiewinst ook ten goede moet komen aan de verbruikers.[28] De rendementen die de warmteleverancier behaalt door efficiëntere bedrijfsvoering, worden door de ACM in deze beleidsregel vertaald naar 'efficiëntiewinst'.
51. De wetgever heeft het begrip efficiëntiewinst niet nader ingevuld, maar de ruimte aan de ACM gelaten om hier verdere invulling aan te geven. Wel impliceert de wetgever dat meer dan redelijk behaalde rendementen die voortkomen uit het efficiënter handelen van de leverancier zowel aan verbruikers als aan leveranciers ten goede moeten komen. Hierdoor heeft de leverancier een prikkel om efficiëntie na te streven en profiteren verbruikers eveneens van de efficiëntiewinsten.
52. Gegeven het huidige stelsel waarin de leverancier gehouden is aan de maximumtarieven van de ACM, zullen efficiëntiewinsten optreden als de leverancier in staat is om zijn kosten laag te houden ten opzichte van zijn opbrengsten. Dit kan bereikt worden door doelgerichte handelingen van de leverancier ter verlaging van de kosten en daarmee ter verhoging van de efficiëntie binnen het bedrijf. Dit kan echter ook bereikt worden door exogene factoren; ontwikkelingen van buitenaf waar de leverancier zelf geen invloed op uitoefent. De ACM maakt daarom onderscheid naar twee soorten efficiëntiewinsten;
    a. Efficiëntiewinst ontstaan door bewuste en doelgerichte handelingen in de bedrijfsvoering ter verhoging van de efficiëntie;
    b. Efficiëntiewinst ontstaan door ontwikkelingen buiten de invloed van de leverancier om.
53. In beginsel vallen meer dan redelijk behaalde rendementen volledig toe aan de verbruiker. De ACM kan hier een uitzondering op maken indien zij oordeelt dat een leverancier voldoende aantoonbaar heeft gemaakt dat het meer dan redelijk behaalde rendement (deels) te danken is aan gerichte handelingen daartoe van de leverancier. De leverancier zal de ACM een verzoek tot een beoordeling moeten doen en dit vergezeld moeten laten gaan van voldoende informatie om de beoordeling door de ACM mogelijk te maken. De ACM zal bij haar beoordeling in ieder geval de volgende aspecten betrekken:
    a. De leverancier maakt met duidelijk beschreven handelingen, die aantoonbaar voorgenomen en uitgevoerd zijn, aannemelijk dat deze ten grondslag liggen aan (een deel van) de efficiëntiewinst.
    b. Het financiële effect van deze handelingen is aangetoond in de financiële administratie.
    c. De efficiëntiewinst komt voort uit een verlaging van de kosten, niet uit een verhoging van de omzet.
    d. De handelingen zoals bedoeld onder a.) leiden, of hebben geleid tot een structurele verlaging van de kosten.
54. Indien de ACM oordeelt dat het voldoende aannemelijk is dat de efficiëntiewinst is gerealiseerd door bewuste, specifieke en daartoe gerichte handelingen van de leverancier, zal het uit deze efficiëntiewinst voortvloeiende deel van het meer dan redelijk behaalde rendement gelijkelijk

[28] Stb. 2021, 459.

verdeeld worden tussen de leverancier en de verbruikers middels een correctie op het toekomstige tarief.

55. Indien een meer dan redelijk behaald rendement bij een leverancier het gevolg is van ontwikkelingen die buiten de invloedsfeer van de leverancier liggen, zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b, van deze beleidsregel, geldt dat er geen sprake is van een efficiëntiewinst die toevalt aan de leverancier. Ook indien de leverancier onvoldoende aannemelijk kan maken dat de efficiëntiewinsten zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, van deze beleidsregel, tot stand zijn gekomen door zijn eigen specifieke handelingen, geldt dat deze efficiëntiewinst niet toevalt aan de leverancier, maar geheel vervalt aan de verbruiker.

Artikel 7a: Innovatieve investeringen

56. Tijdens de beroepsprocedure die VEN heeft ingesteld bij het CBb tegen het Besluit WACC warmteleveranciers zijn, zoals hiervoor reeds aangehaald bij artikel 6a, deskundigen aangewezen. De deskundigen bevelen aan om een opslag te hanteren voor innovatieve investeringen, waarbij die opslag alleen zou moeten gelden voor dat gedeelte van het geïnvesteerd vermogen dat is aangewend voor innovatieve investeringen.
57. Op de zitting van 12 november 2024 is afgesproken dat de ACM in de beleidsregel rendementstoets warmte uitwerkt hoe innovatieve/niet-routine investeringen (hierna: innovatieve investeringen) kunnen worden meegenomen in de uitvoering van de rendementstoets.
58. Om invulling te geven aan de opdracht van het CBb heeft de ACM uitgebreid onderzoek gedaan naar innovatie en mogelijke definities waaraan dit te koppelen is. Dit heeft geleid tot het definiëren van innovatie conform de door de Europese Commissie gehanteerde definitie voor het innovatiefonds (INNOVFUND[29]). Dit is een fonds vanuit Europa om de uitrol van innovatieve en klimaat neutrale technologieën, businessmodellen of processen te subsidiëren. Bedrijven kunnen hun projecten gedurende verschillende rondes indienen en INNOVFUND beoordeelt deze op basis van de volgende vijf criteria: (1) de mate van reductie in broeikasgassen, (2) de mate van innovatie, (3) vordering van de technologie, (4) reproduceerbaarheid, en (5) kosten efficiëntie. Er zijn enkele leveranciers in Europa die al volgens deze definitie van INNOVFUND een subsidie hebben ontvangen. De ACM toetst nadat een leverancier een gemotiveerd beroep heeft gedaan op artikel 7a van deze beleidsregel en conform het kader zoals opgenomen in artikel 7a van deze beleidsregel, of de leverancier genoegzaam heeft kunnen aantonen waarom de investering of het project anders en innovatiever is dan bestaande investeringen.
59. Een pilot- of kleinschalige demonstratie-installatie zelf, zoals genoemd in artikel 7a, tweede lid van deze beleidsregel, kan de ACM eveneens als innovatieve investering aanmerken wanneer deze het juiste niveau heeft voordat opschaling mogelijk is.
60. De commerciële standaard, zoals bedoeld in artikel 7a, derde lid van deze beleidsregel, verwijst naar de meest vergelijkbare versie van een technologie, productieproces of bedrijfsmodel die commercieel beschikbaar is. De technologische standaard, zoals bedoeld in artikel 7a, derde lid van deze beleidsregel betreft de bewezen technologische eigenschappen van de voorgestelde oplossing, maar dan op het hoogste niveau van technology-readiness level (TRL). De ACM vergelijkt een in aanmerking komende investering met de bovengenoemde commerciële en technologische standaard.
61. Een investering die reeds als innovatief is aangemerkt door de ACM, zoals genoemd in artikel 7a, vierde lid van de beleidsregel, kan in uitzonderlijke gevallen opnieuw als innovatief kwalificeren. Dan dient genoegzaam te worden aangetoond dat bijvoorbeeld sprake is van aantoonbare vernieuwing in schaalgrootte, type toepassing of specifieke onderdelen.
62. De ACM hanteert een standaard opslag van 3% ten opzichte van het redelijk rendement voor het gedeelte van het geïnvesteerd vermogen dat als innovatief kan worden aangemerkt, zoals benoemd in artikel 7a, vijfde lid van de beleidsregel, en geen bandbreedte met een onder- of bovengrens conform het INNOVFUND.
63. De termijn van tien jaar, zoals bedoeld in artikel 7a, zevende lid van de beleidsregel, houdt in dat de opslag voor deze periode wordt toegepast op het gedeelte van het geïnvesteerd vermogen dat als innovatief kan worden aangemerkt. De opslag geldt vanaf het moment dat deze voor de eerste toetsing is meegeteld en vervalt dus automatisch na het tiende jaar. Indien een investering die is gekwalificeerd als innovatief gedurende deze periode geen deel meer uitmaakt van het geïnvesteerd vermogen, vervalt de opslag ook automatisch.

Artikel 8: Vaststelling meer dan redelijk rendement

64. De ACM heeft conform artikel 4 van deze beleidsregel het redelijk rendement voor de sector

[29] What is the Innovation Fund?

berekend en vastgesteld. In artikel 5 van deze beleidsregel heeft de ACM beschreven op welke wijze het behaalde rendement van de leverancier wordt berekend. Hierbij houdt de ACM rekening met de levenscyclus van warmtenetten en efficiëntiewinsten, zoals beschreven in artikel 6 respectievelijk 7 van deze beleidsregel.

65. De ACM zal aan de hand van bovengenoemde stappen het meer dan redelijk rendement vaststellen in absolute euro's. Met deze uitkomst kan de ACM vervolgens bepalen wat de correctiefactor voor het toekomstige warmtetarief van de leverancier zal worden. Voor het bepalen van deze correctiefactor heeft de ACM gegevens nodig van de leverancier om het meer dan redelijk behaald rendement op evenredige wijze terug te laten vloeien naar alle verbruikers middels een correctie op het vaste leveringstarief.
66. De ACM heeft bij de vaststelling van het meer dan redelijk behaalde rendement en het bepalen van de correctiefactor een discretionaire bevoegdheid. Uit de wettekst volgt niet dat de ACM in elk individueel geval moet overgaan tot het bepalen van een correctiefactor. De ACM heeft de ruimte om zelfstandig te beslissen om over te gaan tot het bepalen van een correctiefactor of niet. De ACM acht omstandigheden denkbaar waarbij zij niet zal overgaan tot het vaststellen van een correctiefactor. De overwegingen hierbij zijn toegelicht bij artikel 10 van deze beleidsregel.
67. In voorkomend geval legt de ACM de uitkomsten van de rendementstoets, het meer dan redelijk behaald rendement en de correctiefactor vast in een tarievenbesluit per leverancier en publiceert dit tarievenbesluit op haar website. De individuele leverancier is verplicht dit tarievenbesluit op te volgen in aanvulling op het tarievenbesluit dat de ACM jaarlijks neemt in het kader van de maximum warmtetarieven.

Artikel 9: Correctie

68. Nadat de ACM heeft vastgesteld wat het meer dan redelijk behaald rendement van de leverancier is (zoals toegelicht bij artikel 8 van deze beleidsregel), kan de ACM overgaan tot verdiscontering hiervan in het warmtetarief.
69. De wetgever heeft niet voorgeschreven op welk warmtetarief de verdiscontering van het meer dan redelijk behaald rendement dient plaats te vinden. De ACM heeft daarom de verschillende warmte tariefcategorieën doorlopen om vast te stellen welk warmtetarief hiervoor het meest geschikt is. Hierbij neemt de ACM in haar overweging mee dat de bedoeling van de rendementstoets is om het meer dan redelijk rendement dat een leverancier behaalt als gevolg van de koppeling van warmtetarieven met de gasreferentie te corrigeren.
70. De ACM stelt maximumtarieven vast voor de verhuur van afleversets, de eenmalige aansluitbijdrage en de afsluitbijdrage op basis van de gewogen gemiddelde werkelijke kosten van de desbetreffende tariefcategorie. De ACM acht deze tarieven niet geschikt om meer dan redelijk behaalde rendementen middels een correctiefactor te verdisconteren, omdat zij direct verband houden met de onderliggende kosten. Het meettarief baseert de ACM op het meettarief van gas. Ook dit tarief acht de ACM niet geschikt om het meer dan redelijk behaald rendement op te corrigeren, omdat dit tarief specifiek ziet op de meting van geleverde warmte. Voor het maximum leveringstarief geldt dat dit is gebaseerd op het NMDA principe (gasreferentie). De ACM acht het leveringstarief daarom het meest geschikt om het meer dan redelijk behaald rendement op te corrigeren. Het leveringstarief bestaat uit een vast leveringstarief en een variabel leveringstarief. De ACM is van oordeel dat het vaste leveringstarief de meest aangewezen tariefcategorie is om de correctie op plaats te laten vinden.
71. Zoals beschreven in de toelichting bij artikel 2, kan de rendementsmonitor aanleiding zijn voor de rendementstoets. De periode die de ACM in de rendementsmonitor beschouwt, is doorgaans één- of twee jaarlijks. Tevens zal het onderzoek van de ACM naar de rendementen van de leverancier enige tijd in beslag nemen, waardoor een correctie op warmtetarieven enkele jaren later plaatsvindt dan het jaar waarin het meer dan redelijk rendement door de leverancier is behaald.
72. De ACM acht het ten behoeve van de transparantie voor verbruikers en vanuit het oogpunt van consumentenbescherming van belang dat een vaste periode wordt bepaald voor de verdiscontering van het meer dan redelijk behaald rendement. Een periode van 12 maanden acht de ACM voldoende voor de leverancier om het meer dan redelijk rendement terug te laten vloeien naar verbruikers.
73. Ten behoeve van de verdiscontering van het meer dan redelijk behaald rendement zal de ACM de correctiefactor per leverancier vaststellen in een tarievenbesluit per leverancier. De ACM neemt daarbij de in randnummer 13 van de toelichting op artikel 2 beschreven werkwijze in acht. In het tarievenbesluit vermeldt de ACM de uitkomsten van de rendementstoets, waaronder het meer dan redelijk behaald rendement, en licht de ACM toe op welke wijze de correctiefactor is bepaald. In beginsel zal de ACM ten aanzien van de correctiefactor bepalen welk bedrag op het maandelijkse vaste leveringstarief per verbruiker verdisconteerd moet worden. Deze berekening is gebaseerd op de periode van twaalf maanden waarbinnen het meer dan redelijk behaald rendement verdisconteerd moet worden.
74. In afwijking op bovenstaande biedt de ACM de leverancier de mogelijkheid om de aan de

verbruiker verschuldigde correctie eenmalig in zijn geheel uit te keren aan de verbruiker. Deze verrekening zou dan gelijk met de jaarlijkse verrekening van de voorschotten plaats moeten vinden.

75. Naast tarievenbesluiten als gevolg van de uitvoering van de rendementstoets, blijft de ACM jaarlijks het algemeen geldende maximumtarievenbesluit vaststellen, zoals de wet voorschrijft.

Artikel 10: Mate van overschrijding en discretionaire bevoegdheid

76. De ACM acht voor de invulling van haar discretionaire bevoegdheid een drempelwaarde in de vorm van een absoluut bedrag of een bepaald percentage van de omzet van een leverancier onwenselijk. Ten eerste is elke drempelwaarde arbitrair. Ten tweede doet het hanteren van een drempelwaarde volgens de ACM afbreuk aan het vastgestelde redelijk rendement. Door niet het gehele verschil tussen het behaalde rendement en het redelijk rendement te verdisconteren, zou de ACM impliciet een hoger redelijk rendement hanteren. Ten derde kan het hanteren van een drempelwaarde naar het oordeel van de ACM leiden tot een ongelijke behandeling van leveranciers. Een drempelwaarde uitgedrukt in een absoluut bedrag zou bijvoorbeeld voor kleine leveranciers kunnen betekenen dat zij relatief eerder verplicht worden tot verdiscontering van het behaalde overrendement ten opzichte van grote leveranciers.
77. De ACM is voornemens om het instrument van de rendementstoets alleen in te zetten indien daar, naar oordeel van de ACM, een voor verbruikers betekenisvolle bescherming uit voortvloeit. De ACM maakt hiermee gebruik van de discretionaire bevoegdheid zoals vastgelegd in de bepaling artikel 7, derde lid, van de Warmtewet. De impact op de afnemer in absolute euro's per jaar zal dan maatgevend zijn in de keuze voor welke leveranciers het meer dan redelijk behaald rendement dient te worden verdisconteerd.
78. Bij de bepaling of het meer dan redelijk behaald rendement (gedeeltelijk) moet worden verdisconteerd, weegt de ACM de financiële draagkracht van een leverancier en de mogelijke gevolgen voor de leveringszekerheid die verdiscontering mee kan brengen mee in haar overwegingen. Een significant gestegen marktrente op het moment van toetsing ten opzichte van de marktrente, zoals die is meegenomen in het voor drie jaar vooruit vastgestelde besluit voor het redelijk rendement, is voor de ACM een zwaarwegende reden om (gedeeltelijk) van verdiscontering af te zien. Bij een significant gestegen marktrente kan het *ex ante* vastgestelde redelijk rendement de werkelijke vermogenskosten namelijk onderschatten.

Artikelen 11, 12: Evaluatie, inwerkingtreding

79. De ACM acht het gerechtvaardigd om uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van deze beleidsregel een evaluatie naar de werking ervan uit te voeren. Praktische toepassing van de bevoegdheid van artikel 7, derde lid, van de Warmtewet, waarvoor de nadere regels in deze beleidsregel zijn vastgesteld, kunnen nopen tot aanpassingen dan wel verfijningen.
80. De datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel is gelijkgesteld aan een dag na publicatie ervan in de Staatscourant.