

Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Energiemarkt

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000003952069570000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/kgg

Ons kenmerk

DGKE-DE / 101811213

Bijlage(n)

1

Datum 20 oktober 2025

Betreft Wet collectieve warmte (Kamerstukken 36576) - Nota naar aanleiding
van het Verslag

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik de Kamer de antwoorden aan op de vragen uit het verslag bij het
wetsvoorstel Wet collectieve warmte (Kamerstukken I 2025/26, 36576, nr. C).

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei (hierna: commissie) uitgebrachte verslag over het voorliggende wetsvoorstel. Allereerst wil ik de leden hartelijk bedanken voor het voortvarend oppakken van de behandeling van dit wetsvoorstel. Het kabinet is de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, ChristenUnie, Partij voor de Dieren, JA21 en Volt erkentelijk voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik in op de vragen en opmerkingen in het verslag.

Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag. Er is voor gekozen de tekst van het verslag integraal over te nemen en daar de puntsgewijze beantwoording van de vragen tussen te plaatsen. Voor de leesbaarheid zijn de gestelde vragen telkens cursief geplaatst en genummerd. Omdat het verslag integraal is overgenomen, ontstaat op punten een zekere mate van herhaling in de beantwoording van de vragen. Om deze herhaling te beperken is er soms voor gekozen om de vraag beknopt te beantwoorden en terug te verwijzen naar een eerder, meer uitgebreid antwoord.

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN/ KLIMAAT EN GROENE GROEI

Vastgesteld 30 september 2025

Het wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

*De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Dit heeft de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, BBB, CDA, D66, SP, ChristenUnie, JA21** en **Volt** aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van een aantal vragen. De leden van de fracties **GroenLinks-PvdA** en **SP** hebben hun vragen samen geformuleerd.*

2. Algemene vragen over de aanleiding en doelstelling van het wetsvoorstel

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering om verduidelijking wat betreft het perspectief waarin de warmtenetten, en dus ook de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) geplaatst moet worden.*

[1] *Onderschrijft de regering dat het hoofddoel moet zijn dat warmtenetten bijdragen aan fossielvrije wijken en gemeenten: woning en utiliteitsbouw in 2050? En deelt de regering dat het dus geen vrijblijvende exercitie is maar een hoofdonderdeel, naast full electric en groengas-wijken, van de energie- en klimaattransitie? ¹*

Het kabinet onderschrijft dat collectieve warmte, naast elektrificatie en duurzame moleculen, een hoofdonderdeel is van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en een essentiële rol speelt in het realiseren van uitstootvrije woningen en utiliteitsbouw in 2050. Dit kabinet streeft ernaar dat de warmtetransitie tegen zo laag mogelijke nationale kosten gerealiseerd wordt, daarom is het noodzakelijk om collectieve warmtesystemen te realiseren waar dit tot lagere nationale kosten leidt. Daarnaast streeft het kabinet naar een rechtvaardige en betaalbare energietransitie, ook voor

¹ Kamerstukken II 2015/16, 32852/33043, nr. 33; [Nederland circulair in 2050!](#) | [Nederland circulair in 2050](#)

huishoudens met een kleine portemonnee en middeninkomens. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) is een warmtenet de verduurzamingsoptie met de laagste nationale meerkosten voor circa 2,5-3 miljoen gebouwen.² Hierbij geven de onderzoekers aan dat het kostenverschil tussen verschillende verduurzamingsopties in sommige buurten kleiner dan 20% is en het in de praktijk dus kan leiden tot andere uitkomsten richting 2050. Om voldoende opschaling te realiseren om de transitie tijdig en tegen de laagste nationale kosten te realiseren is het noodzakelijk dat er meer publieke sturing komt op de ontwikkeling en exploitatie van collectieve warmte, dat we toewerken naar het gebruik van uitsluitend duurzame warmte richting 2050 en dat consumentenbescherming en leveringszekerheid geborgd worden middels onder andere transparante warmtetarieven gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van het warmtenet in plaats van de gasprijs. Dit wetsvoorstel beoogt de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen en tegelijkertijd de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid beter te borgen. Met dit wetsvoorstel geeft het kabinet perspectief aan de ontwikkeling van collectieve warmte om de noodzakelijke opschaling te realiseren waarmee de warmtetransitie op schema blijft om haar bijdrage aan een klimaatneutraal Nederland in 2050 te kunnen leveren.

[2] Daarnaast vragen deze leden hoe de regering garandeert dat alvorens warmtenetten worden aangelegd in een wijk, eerst een integrale afweging wordt gemaakt van de opties voor een geheel duurzame voorziening. Dit betekent niet alleen warmte in plaats van aardgas, maar van een toekomstig duurzame voorziening met vraag- en aanbod van (duurzame) elektriciteit, energiebesparing (isolatie en zuinige apparatuur), opslag van energie in batterijen en warmte/koude (ondergronds, in boilers, aquathermie, enz.). En wordt ook koeling, die steeds belangrijker is vanwege de betere isolatie van woningen en klimaatopwarming, expliciet onderdeel van de wetgeving?

Om tot een efficiënte energietransitie te komen is integrale sturing inderdaad van wezenlijk belang. In dat kader wordt er door provincies, gemeenten, infrastructuurbedrijven en andere betrokken partijen gewerkt aan het integraal programmeren van het energiesysteem. In de Kamerbrief over de decentrale ontwikkeling van het energiesysteem van 18 juni 2025³ is aangegeven hoe het kabinet hierop wil sturen, aan de hand van drie hoofdkeuzes: 1) vraag en aanbod naar energie wordt op elk schaalniveau (lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal) zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, 2) het energiesysteem krijgt op het lokale, regionale en provinciale schaalniveau gebiedsgericht vorm als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening, en 3) regie vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief. De verdere uitwerking hiervan vindt plaats binnen het kader van de Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda (hierna: ISA). Eén en ander moet uiteindelijk ook landen in concrete plannen voor de lokale warmtetransitie zoals het warmteprogramma, waar gemeenten de duurzame alternatieven die zij voor de verschillende wijken willen realiseren, en ook het daarbij horende isolatieniveau, kunnen opnemen.

Ook wordt in dit wetsvoorstel systeemintegratie gestimuleerd door bijvoorbeeld prikkels om te sturen op kosteneffectieve technieken waarmee ook synergievoordelen behaald worden. Verder is de rol van infrastructuurbedrijven verruimd in het wetsvoorstel en wordt voorzien dat zij op grotere schaal zullen deelnemen aan warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Infrastructuurbedrijven zitten in dezelfde groep als de systeembeheerders voor elektriciteit- en gas, waardoor zij binnen warmtebedrijven een belangrijke bijdrage kunnen leveren door het inbrengen van het bredere systeemperspectief. Tot slot is de keuze voor een publiek meerderheidsbelang in het wetsvoorstel ingegeven vanwege de verwachte bereidheid van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang om keuzes te maken waarin de bredere belangen van de energietransitie, zoals systeemintegratie, meegenomen worden.

² Van Polen et al. (2025), Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025; kernrapport met de nationale resultaten op hoofdlijnen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Gekeken wordt naar de nationale meerkosten die worden gemaakt om van de referentiesituatie in 2030 te komen tot de betreffende strategie: individuele elektrische warmtepompen, warmtenetten, een combinatie van beide, of hybride warmtepompen met klimaatneutraal gas.

³ Kamerstukken II 2024/25, 31239, nr. 587.

Koude als zodanig maakt geen onderdeel uit van het wetsvoorstel. Zoals ook is aangegeven in paragraaf 20.7 van de toelichting is er sprake van keuzevrijheid om wel of geen koude af te nemen van het warmtebedrijf. Een uitzondering daarop is een situatie waarin de levering van koude noodzakelijk is voor een efficiënte werking van het collectieve warmtesysteem. Dan biedt het warmtebedrijf om die reden de gebruiker uitsluitend de mogelijkheid om warmte in combinatie met koude af te nemen. Voor deze situatie wordt tariefregulering voorgeschreven. In aanvulling is bij amendement van het lid Flach⁴ in de definities in het wetsvoorstel beter geborgd dat met een warmtenet ook koude kan worden geleverd. Ook is geregeld dat het de taak van het warmtebedrijf is het warmtenet als geheel in balans te houden en te waarborgen dat onbalans wordt gecorrigeerd of voorkomen voor situaties waarbij de levering van koude noodzakelijk is voor een efficiënte werking van de collectieve warmtevoorziening.

[3] Het is steeds duidelijker dat de kosten van opwek en opslag van duurzame energie veel lager worden, veel sneller dan in de meest optimistische ramingen, juist in onderlinge samenhang: warmte/koude, opslag en elektriciteit zijn steeds meer verknoopt met slimme digitale tools. Burgers en bedrijven kunnen steeds meer aanbod en gebruik van duurzame bronnen verplaatsen van de momenten met een lage waarde (zonne- en windpieken) naar donkere en koudere periodes, zelfs over maanden en seizoenen verspreid, met een hogere waarde. Mede daardoor worden oplossingen als lage temperatuurnetten met water-warmtepompen steeds aantrekkelijker en goedkoper dan de traditionele hoge - en soms ook midden - temperatuurnetten. Omdat het hier om lokale afwegingen gaat, vragen deze leden of de teneur van de Wcw, om te kiezen voor grote warmtebedrijven, wel stand kan houden. Moet er niet meer gewerkt worden vanuit de laagste lokale eenheid, in samenwerking met de gebruikers, zodat vervolgens verschillende systemen als kralen aaneen geregen kunnen worden?

Slimme kleinschalige lage temperatuur warmtenetten hebben inderdaad veel potentie. In het wetsvoorstel krijgen deze systemen veel ruimte. De bepalingen in het wetsvoorstel zijn technologie-neutraal en voorzien niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie. Warmtebedrijven zullen uit eigen beweging kiezen voor de meest concurrerende en kosteneffectieve technieken. Ook omdat het wetsvoorstel daar de juiste prikkels voor biedt. Naarmate de tarieven meer op kosten gebaseerd zullen worden, worden er efficiëntieprikkels geïntroduceerd. Efficiëntere innovatieve technieken zullen kostenbesparend zijn, waardoor warmtebedrijven een (tijdelijk) financieel voordeel kunnen behalen. Met een efficiëntieprikkel mogen warmtebedrijven eventuele winst die ontstaat, doordat zij beter presteren (lagere kosten maken) dan vergelijkbare aangewezen warmtebedrijven, immers behouden.

Op het type collectieve warmtesystemen waarvoor de leden aandacht vragen, zullen veelal minder dan 1500 gebruikers zijn aangesloten, de zogenaamde kleine collectieve warmtesystemen. Binnen een warmtekavel kan voor deze systemen een ontheffing worden aangevraagd en buiten een warmtekavel kan een vrijstelling worden verkregen. De vrijstelling is in het wetsvoorstel opgenomen door een aangenomen amendement van de leden Flach en Bontenbal⁵ en maakt het laagdrempeliger voor warmtebedrijven om kleinschalige systemen aan te leggen.

Ook binnen een warmtekavel kunnen zonder problemen één of meerdere kleine innovatieve systemen worden aangelegd die organisch groeien. Nadat een warmtekavel is vastgesteld en een warmtebedrijf is aangewezen kan de gemeente het aangewezen warmtebedrijf de opdracht geven om de collectieve warmtevoorziening gefaseerd aan te leggen. Een gemeente kan het warmtebedrijf verzoeken om een uitgewerkt kavelplan op te stellen voor (een deel van) de warmtekavel. Het gebruik van uitgewerkte kavelplannen die voor slechts een deel van de warmtekavel hoeven te gelden, maakt het mogelijk om klein te beginnen en daarna door te groeien als dat passend is. In het geval van een zeer lage temperatuur warmtesysteem (hierna: ZLT-netten) kan dit een strategie zijn die bijdraagt aan een efficiënte warmtetransitie. Afgezien van het participatieproces dat gemeenten op grond van de Omgevingswet moeten doorlopen (onder meer ten aanzien van het warmteprogramma) zal ook een warmtebedrijf logischerwijs nauw afstemmen

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 9.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 111.

met potentiële verbruikers. In de eerste plaats omdat een warmtebedrijf de aansluitbereidheid zal willen bevorderen, maar ook omdat een steeds verdere integratie mogelijk is tussen producenten en verbruikers bij dit type systemen.

Een uitgewerkt kavelplan kan ook weer worden gewijzigd, waardoor rekening gehouden kan worden met veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten. Zoals aangegeven is een warmtekavel een gebied waar niet per definitie één, maar ook meerdere collectieve warmtesystemen, op basis van verschillende technieken en warmtebronnen, aangelegd kunnen worden. Deze systemen kunnen op een later moment met elkaar worden verbonden (kralen rijgen).

Verder zijn eerder verschillende aanpassingen in het wetsvoorstel gedaan om rekening te houden met de karakteristieken van ZLT-netten. Met de eerste en vierde nota van wijziging⁶ zijn aanpassingen gedaan waardoor meer duidelijkheid is verschaft over de afbakening van ZLT-netten. Ook is bij amendement⁷ van het lid Flach geregeld dat in de definities meer rekening wordt gehouden met ZLT-netten en dat het de taak van het warmtebedrijf is het warmtenet als geheel in balans te houden (zie antwoord op vraag 2).

[4] *Hoe meer lokaal alle energievormen op elkaar worden afgestemd, hoe minder netwerken (stroom, warmte, gas enz.) op hogere netvlakken nodig zijn, waardoor er minder congestie en kosten zullen zijn. Hoe slaat het kostenvoordeel van deze aanpak, en van het verdwijnen van gasnetten uit de wijk, neer bij de burgers en bedrijven in die wijk? Kan de regering aangeven hoe de maatschappelijke voordelen (minder congestie en minder netwerk) ook kunnen worden toegekend aan de wijken waar die voordelen worden behaald?*

Het kabinet zet zich, samen met de systeembeheerders en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), in om in 2028 het nettatarief voor elektriciteit te wijzigen van een vast bedrag per jaar naar een tijd- en verbruiksafhankelijk tarief. Op dit moment betalen vrijwel alle kleinverbruikers van elektriciteit namelijk nog jaarlijks hetzelfde bedrag aan de systeembeheerder, onafhankelijk van de hoeveelheid verbruikte elektriciteit en het tijdstip waarop het elektriciteitsnet wordt gebruikt. Een huishouden met een warmtepomp betaalt daardoor nu nog evenveel mee aan de kosten van het elektriciteitsnet als een huishouden met een aansluiting op een collectief warmtesysteem, terwijl het huishouden met de warmtepomp meer gebruik maakt van het elektriciteitsnet. Door het nettatarief voor elektriciteit te wijzigen in een tijd- en verbruiksafhankelijk nettatarief gaan huishoudens meer “betalen naar gebruik” van het elektriciteitsnet. Zo worden warmteverbruikers beloond met een lagere elektriciteitsrekening.

Een warmtebedrijf neemt vaak ook elektriciteit af, bijvoorbeeld voor de productie van warmte. Voor grootverbruikers van elektriciteit zijn er veel instrumenten ontwikkeld of in ontwikkeling om grootverbruikers te stimuleren om buiten de piekmomenten elektriciteit te verbruiken. Een warmtebedrijf kan bijvoorbeeld deelnemen aan congestiemanagement of een flexibel contract sluiten met de systeembeheerder. Daarnaast wordt ook voor grootverbruikers gewerkt aan de invoering van tijd- en verbruiksafhankelijke tarieven. Ook het warmtebedrijf kan daardoor kosten besparen door bijvoorbeeld buiten de piekmomenten elektriciteit te gebruiken en warmte op te slaan. De kostenbesparing van het warmtebedrijf werkt na de invoering van kostengebaseerde tarieven voor warmte ook door in lagere tarieven voor warmteverbruikers.

Op een gasnetwerk is netcongestie een minder groot probleem. Minder gasverbruik leidt dus beperkt tot besparingen op een hoger netvlak. Als in een bepaalde wijk het gasnetwerk weggehaald wordt, dan bespaart het vooral de kosten van het onderhouden van een lokaal gasnetwerk. Omdat bewoners dan geen gasaansluiting meer hebben, betalen ze ook niet meer mee aan de kosten van het gasnetwerk.

[5] *Is in de toekomstverkenningen rekening gehouden met de tot 2030 stijgende opslag vanwege het ETS (Europees Trade System)? Vanaf welk moment worden zelfs geen ETS-rechten meer*

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 5 en 53.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 9.

uitgegeven voor de gebouwde omgeving, en wat betekent dat voor de business case van warmtenetten?

In toekomstverkenningen is beperkt rekening gehouden met ETS2, die geldt voor de gebouwde omgeving, mobiliteit en kleine industrie. De impact van de ETS2-kosten op de prijs van aardgas is nog moeilijk te voorspellen omdat er nog geen rechten zijn uitgegeven en er daardoor geen actieve handel en prijsvorming tot stand komt. Marktmechanismen bepalen de vraag en het aanbod, en beïnvloeden zo de marktwaarde van CO₂-rechten. De impact van de ETS2-kosten op de prijs van aardgas zal de kosten van duurzame warmtenetten niet beïnvloeden omdat er geen aardgas gebruikt wordt, echter kunnen de inkomsten beïnvloed worden als ETS2 (deels) opgenomen worden in de bepaling van de maximumtarieven voor warmte. Als de ETS2-kosten hoger worden neemt het kostenvoordeel van duurzame warmtenetten toe ten opzichte van warmtenetten die nog afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen en de cv-ketel op aardgas. De impact op de business case van warmtenetten die wel aardgas gebruiken is afhankelijk van de specifieke installatie, omdat grote gasgebruikers al onder het ETS1 vallen en daardoor uitgesloten worden van het ETS2. Het aantal nieuwe in omloop gebrachte ETS2-emissierechten kent een afbouwpad naar nul in 2044. Vanaf dat moment worden er geen nieuwe emissierechten meer uitgegeven, maar blijft het leveren en gebruik van fossiele brandstoffen nog mogelijk zolang er emissierechten in omloop blijven. Naar verwachting zal dit zeer beperkt en waarschijnlijk tegen zeer hoge kosten zijn. Omdat een deel van de fossiele warmtebronnen voor (grote) warmtenetten onder het ETS1 vallen zal de prijsontwikkeling van ETS1 emissierechten ook een belangrijke rol spelen in de business case van (fossiele) warmtenetten. Voor het ETS1 wordt voorzien dat vanaf 2040 geen nieuwe rechten meer uitgegeven worden.

Onder de gasreferentie werkt alles wat impact heeft op de tarieven die kleinverbruikers betalen voor aardgas in principe door in warmtetarieven, tenzij daarvoor in het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw) expliciet een uitzondering voor wordt gemaakt. Op dit moment wordt in het ontwerp-Bcw alleen een uitzondering voorzien voor de stijgingen van energiebelasting. Naar aanleiding van de motie van het lid Kröger gaat het kabinet onderzoek doen naar het effect van ETS2 op de gasreferentie en de kosten van warmtebedrijven en op welke manier hiermee in tariefregulering rekening moet worden gehouden.⁸

[6] *De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering of zij kan aangeven hoe wordt voorkomen dat warmte van lokale natuurlijke bronnen (bijvoorbeeld in de glastuinbouw) wegens overcapaciteit door andere leveranciers van warmte, niet kan worden aangesloten op een warmtenetwerk en daardoor verloren dreigt te gaan.*

In het Ontwikkelperspectief duurzame warmtebronnen⁹, dat in december 2024 door het kabinet is gedeeld met de Tweede Kamer, is geconcludeerd dat er voldoende duurzame warmtebronnen zijn om aan de collectieve warmtevraag in 2050 te voldoen. Welke duurzame warmtebronnen zullen worden ingezet en de snelheid van de ontwikkeling hiervan is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder locatie en geschiktheid van de bodem. Onderdeel van het wetsvoorstel zijn duurzaamheidsnormen en een rapportageverplichting voor warmtebedrijven hoe aan de norm kan worden voldaan. Inzet vanuit duurzame, lokale, warmtebronnen is nodig om te voldoen aan de duurzaamheidsnorm. Het ligt om deze reden in de lijn der verwachting dat het aanbod van duurzame lokale warmtebronnen benut zal worden en gaandeweg de fossiele of minder duurzame warmtebronnen zal vervangen.

[7] *Gezien de wettelijke doelstelling om in 2050 CO₂-neutraal te zijn, zijn voor diverse warmtebedrijven, zeker voor de huidige bestaande warmtebedrijven, vaak grote investeringen nodig.¹⁰ De leden van de fractie van het **CDA** vragen de regering of zij enig inzicht heeft hoeveel gelden in de komende jaren daarmee gemoeid zullen gaan en in hoeverre publieke organisaties bereid, en in staat zijn daartoe te investeren. Deze vaak omvangrijke investeringen zullen ook*

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 86.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1437.

¹⁰ Geraadpleegd op: [Langetermijnstrategie voor 2050 - Climate Action - Europese Commissie](#).

impact hebben op de tarieven voor de gebruikers. Kan de regering aangeven hoe groot deze impact is? En wat acceptabel zal zijn voor de gebruikers?

Het uitgangspunt is om de transitie naar een CO₂-neutrale gebouwde omgeving in 2050 vorm te geven tegen de laagste nationale kosten. Het PBL heeft uitgerekend dat een collectief warmtesysteem de verduurzamingsoptie met de laagste nationale kosten is voor grofweg 1/3^e van de huishoudens.¹¹ Een vervolgonderzoek van Adviesbureau Greenvis becijferde de benodigde investeringen in de infrastructuur tot 2050 op 35,5 miljard euro.¹² Het onrendabele deel zal via subsidies zoals de Warmtenetten Investeringssubsidie (hierna: WIS) worden gefinancierd. Voor het rendabele deel zal een deel van deze middelen via (publieke) aandeelhouders worden verstrekt, waarbij zij op de lange termijn zicht hebben op rendement. Het grootste deel van deze middelen zal als vreemd vermogen via financieringsinstellingen zoals banken en pensioenfondsen kunnen worden aangetrokken. Om de publieke uitvoeringskracht te ondersteunen bij de financiering van deze opgave zijn in het meerjarenprogramma 2026 Klimaatfonds middelen toegekend om een nationale deelneming warmte en een garantieregeling warmte op te zetten, die de kapitaalbehoefte van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang verlaagt door toegang te bieden tot meer en gunstigere private financieringsbronnen.

Sommige gemeenten zijn al aandeelhouder in een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, zoals het geval is bij HVC, Stadsverwarming Purmerend en Warmtestad Groningen. Andere gemeenten en provincies werken nu aan de oprichting van een nieuw warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, al dan niet in samenwerking met Energie Beheer Nederland (hierna: EBN).

Behalve de investeringsopgave in nieuwe warmtesystemen moeten bestaande warmtesystemen vaak ook worden verduurzaamd. Er is nog geen specifiek onderzoek gedaan naar de benodigde financiële middelen voor de verduurzaming van reeds bestaande collectieve warmtesystemen om te voldoen aan de wettelijke doelstelling, omdat er nog te veel onzekerheid is over welke duurzame warmtebronnen waar zullen worden ingezet. Er is wel een evaluatie van de duurzaamheidsnormering opgenomen in het wetsvoorstel om hier op een later moment nog op te kunnen sturen.

Warmtebedrijven kunnen hun investeringen in duurzame warmtesystemen terugverdienen via kostengebaseerde tarieven, deze doorberekening kan leiden tot een stijging van de tarieven voor gebruikers. De realisatie van duurzame warmtebronnen bij bestaande warmtenetten wordt echter ook gestimuleerd met de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (hierna: SDE++) subsidie, waardoor de kostenstijging voor de consument beperkt blijft. Dit instrument wordt jaarlijks geëvalueerd om in te spelen op ontwikkelingen in de sector. Voor de openstelling van de SDE++ in 2026 zijn middelen beschikbaar voor een openstellingsbudget van 8 miljard euro. Ook kan een warmtebedrijf bij de ACM een ontheffing aanvragen indien de realisatie van een nieuwe duurzame warmtebron niet uitvoerbaar is. Met een ontheffing krijgt een warmtebedrijf meer tijd om de duurzaamheidsnormering te halen.

[8] *De fractieleden van het CDA hebben nota genomen van de verschillende subsidiebronnen die samen worden gevoegd. In hoeverre volstaan deze subsidiebronnen in het licht van de noodzakelijk vereiste investeringen?*¹³

Op dit moment is er in het meerjarenprogramma Klimaatfonds in totaal 1,8 miljard euro beschikbaar gesteld voor de opschaling van collectieve warmte, zie een nadere specificering in het antwoord op vraag 49. Dit is voldoende om tot en met 2030 de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen aan te jagen voor in totaal 200.000 aansluitingen in de bestaande bouw. Om de transitie tegen de laagste nationale kosten te doen, moet het aantal aansluitingen fors verder groeien tot ongeveer 1/3^e van de gebouwde omgeving in 2050, ofwel ongeveer voor circa 2,5-3 miljoen gebouwen (zie ook antwoord op vraag 1).

¹¹ PBL (2025), Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten 2025.

¹² Greenvis (2022), Investeringsopgave warmte infrastructuur, Investeringsopgave warmte infrastructuur | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 30.

Deze zomer hebben diverse belangenvertegenwoordigers (zoals de Warmtealliantie en Aedes) uit de sector aangegeven dat de subsidies aan warmtebron, warmtenet en gebouweigenaren noodzakelijk zijn en in samenhang moeten worden gezien. Verhuurders en gemengde verenigingen van eigenaren (hierna: VvE's) kunnen subsidie krijgen voor een deel van de aansluitkosten en woningaanpassingen met de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (hierna: SAH). Eerder dit jaar werd de SAH opengesteld met extra subsidiemogelijkheden, onder andere met 25 miljoen euro extra budget voor het verlagen van het vastrecht voor huurders. Door deze uitbreiding steeg het aantal aanvragen snel en raakte het budget vroegtijdig uitgeput¹⁴, waardoor een aantal projecten achter het net heeft gevestigd. Conform de motie van het lid Kröger¹⁵ zal het kabinet op zeer korte termijn samen met partijen als de VNG en Aedes inventariseren welke projecten dit betreft en bezien of en hoe aanvullende middelen voor de SAH beschikbaar kunnen worden gesteld zodat deze projecten geen vertraging oplopen.

Het kabinet streeft naar een zo eenvoudig mogelijk subsidie-instrumentarium, en bundelt regelingen waar dat kan, zoals bij de verschillende regelingen voor inpassende kosten. Daarnaast worden regelingen op basis van een jaarlijkse evaluatie aangepast om de samenhang te versterken. Voor de WIS en de SDE++ vindt dit kalenderjaar zo'n evaluatie plaats.

[9] *De leden van de fractie van CDA constateren dat Nederlandse huishoudens minder positief tegenover aansluiting op collectieve warmtenetten staan dan andere Europese huishoudens.¹⁶ Hoe reflecteert de regering op de minder positieve houding van Nederlandse huishoudens tegenover warmtenetten in het licht van een effectieve uitvoering van deze wet? In hoeverre acht de regering aanvullend beleid ter stimulering van de bereidwilligheid tot aansluiting op warmtenetten noodzakelijk om de doelen van deze wet te bereiken?*

Uit het PBL-rapport "Aardgasvrij: een goed idee, maar..." blijkt dat Nederlanders het aardgasvrij maken van woningen een goed idee vinden, maar dat ze sceptisch zijn over de uitwerking van beleid, met name over betaalbaarheid, eerlijke kostenverdeling en onzekerheden over de lange termijn. Meer specifiek over de marktordeening wordt het volgende aangegeven: "In de praktijk zullen wijkplannen voor een deel goed aansluiten op wat burgers legitiem vinden. Zo hebben burgers in principe keuzevrijheid om voor een andere warmteoplossing te kiezen, en staat in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte dat nieuwe warmtenetten grotendeels in publieke handen zullen komen. Deze kenmerken van beleid ervaren burgers als legitiem." Het wetsvoorstel speelt in op deze uitkomsten: er wordt een keuze gemaakt voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en transparantie in tarieven wordt groter. Daarnaast blijkt uit een recent onderzoek van MSG Sustainable Strategies en Populytics –in opdracht van zestien gemeenten en in samenwerking met EBN¹⁷– dat die steun voor duurzame warmte er ook is. Een meerderheid van de Nederlandse bevolking (61%) staat positief tegenover een overstap van aardgas naar duurzame warmte. Daarbij vinden ze het belangrijk dat energiebedrijven zo weinig mogelijk winst maken en transparant zijn over opbrengsten en kosten. De tariefregulering en transparantie in het wetsvoorstel kunnen zo bijdragen aan het vertrouwen van huishoudens en het welslagen van de warmtetransitie. Ook de waarborgen in de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw), bijvoorbeeld ten aanzien van de betaalbaarheid voor eindgebruikers, eigenaars-bewoners en huurders, kunnen hieraan bijdragen.

De aanleg van een collectief warmtesysteem is een collectief proces, waarbij draagvlak van bewoners cruciaal is voor het welslagen. Met dit wetsvoorstel worden publieke belangen voor collectieve warmte beter geborgd wat het draagvlak voor collectieve warmte ten goede zal komen. In de Wgiw (waarin de stappen van de wijkgerichte aanpak wettelijk verankerd zijn) is met het oog op draagvlak veel aandacht voor het vroegtijdig betrekken van bewoners in een wijk waar potentieel een collectief warmtesysteem kan komen. Zo bevat ook het stelsel van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Wgiw en gericht op het warmteprogramma en de mogelijke

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1376, bijlage Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 33043, nr. 123.

¹⁶ Billerbeck e.a. (2023), "Perception of district heating in Europe: A deep dive into influencing factors and the role of regulation", *Energy Policy*, 184, 113860, geraadpleegd op <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113860>.

¹⁷ Populytics - "Betaalbare warmte is meer dan een rekensom", september 2025 <https://www.ebn.nl/feiten-en-cijfers/kennisbank/onderzoek-duurzame-warmte-september2025/>

inzet van de aanwijsbevoegdheid waarmee in een gebied het transport van gas op termijn wordt stopgezet, waarborgen voor een zorgvuldig proces, inclusief participatie in een vroeg stadium van het planproces.

In het wetsvoorstel is in het bijzonder aandacht voor de betaalbaarheid bij de invoering van kostengebaseerde tarieven (fase 2 van de tariefregulering). Relatieve betaalbaarheid van collectieve warmte ten opzichte van individuele systemen (cv-ketels of op termijn warmtepompen) is hierbij een randvoorwaarde. Naast reeds bestaande subsidie-instrumenten om de kosten voor de gebruiker te verlagen biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de betaalbaarheid van warmte verder te borgen via de tarieflimiet. Dit vraagt dan wel om de beschikbaarheid van aanvullende middelen. De werking van de tarieflimiet wordt verder toegelicht bij vraag 31.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel geen aansluit- of leveringsverplichting voor de gebouweigenaar. Een gebouweigenaar of consument mag een aanbod voor een aansluiting of voor de levering van warmte weigeren. Ook in het geval de gemeente gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid en een aansluiting op het warmtenet aandraagt als aardgasvrij alternatief, heeft de gebouweigenaar op basis van de Wgiw en de Wcw de keuzevrijheid om voor een duurzaam alternatief te kiezen (opt-out), mits dit voldoet aan de minimum energieprestatie-eisen.

Het kabinet verwacht dat met bovenstaande mogelijkheden voldoende beleid is opgesteld om middels goede participatie te borgen dat er met draagvlak gekozen wordt voor de duurzame warmteoplossing voor huishoudens. Het kabinet werkt aan het verder uitwerken van de randvoorwaarde van relatieve betaalbaarheid van collectieve warmte. Temeer omdat met het amendement van de leden Postma en Rooderkerk in het wetsvoorstel is vastgelegd dat bij de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van gangbare alternatieven zoals aardgas of warmtepompen geborgd moet zijn.¹⁸

[10] *De leden van de fractie **JA21** vragen de regering of zij erkent dat consumenten door deze wet feitelijk overgeleverd worden aan een monopolie, zonder overstapmogelijkheden, met alle risico's van prijsopdrijving en afhankelijkheid van dien?*

De levering van warmte door middel van collectieve warmtesystemen heeft kenmerken van een natuurlijk monopolie. Dat is onder de huidige Warmtewet zo en verandert niet onder het wetsvoorstel. Bij een collectief warmtesysteem zijn grote verzonken investeringen gemoeid, die over een lange termijn moeten worden terugverdiend. Van concurrentie tussen warmtebronnen is ook geen sprake, omdat de inzet van warmtebronnen hand in hand gaat met de (verwachte) warmtevraag, de noodzaak om redundantie in het warmteaanbod te hebben en uiteraard wordt bepaald door de lokale beschikbaarheid. Voor een optimale werking is bovendien een complementaire inzet van warmtebronnen (voor basislast, middenlast en pieklast) binnen het systeem vereist. Introductie van concurrentie tussen aanbieders op het net - zoals bij gas en elektriciteit - is ook niet te verenigen met de door het wetsvoorstel beoogde integraliteit van warmtesystemen, bevordert de efficiëntie derhalve niet en leidt eerder tot hogere kosten. Zie ook paragraaf 1.1 van de toelichting.

Om de gebruiker te beschermen tegen de ongewenste effecten van een monopolie, zijn in het wetsvoorstel verschillende maatregelen opgenomen. Zie voor de beschrijving van de maatregelen het antwoord op vraag 13.

3. Algemene vragen over de opbouw van het wetsvoorstel.

[11] *De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering een overzicht te verstrekken van de nog benodigde uitvoeringsbesluiten, waarin cruciale beleidsbeslissingen nog moeten worden genomen, en daarbij aan te geven welke planning hiervoor is voorzien. Deze leden vragen dat er thans vragen zijn gesteld door de Tweede Kamer over uitvoeringsbesluiten bij de wet Gemeentelijke Instrumenten Warmte (BGIW) en vragen of deze beantwoord kunnen worden vóór*

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97.

*de behandeling van de Wcw in de Eerste Kamer en of deze antwoorden met de Eerste Kamer kunnen worden gedeeld?*¹⁹

De regels die op grond van het wetsvoorstel zullen gelden worden verder uitgewerkt in het Bcw en een ministeriële regeling. De onderdelen van het wetsvoorstel treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende momenten kan worden vastgesteld. Voor een groot aantal artikelen geldt dat inwerkingtreding pas kan plaatsvinden als ook het Bcw en de ministeriële regeling zijn afgerond en in werking kunnen treden. Het Bcw wordt naar verwachting eind dit jaar aan de ACM voorgelegd voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets en medio 2026 voor advies bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Ook schrijft het wetsvoorstel een voorhangprocedure voor bij beide Kamers ten aanzien van tariefregulering voor collectieve warmtevoorzieningen en kleine collectieve warmtesystemen. Naar verwachting zullen deze stappen voor het Bcw en de ministeriële regeling het grootste deel van 2026 in beslag nemen. Een aantal artikelen zal naar verwachting onafhankelijk van het Bcw en de ministeriële regeling eerder in werking kunnen treden. Het gaat hier onder meer om artikelen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de publieke realisatiekracht, zoals de bevoegdheid van de minister een nationale deelneming aan te wijzen en de additionele mogelijkheden voor infrastructuurbedrijven om actief te worden op de warmtemarkt. Ook onderzoekt het kabinet hoe de regels over de gestandaardiseerde activawaarde zo spoedig mogelijk in werking kunnen treden.

De beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer over het Bgiw is naar verwachting ruim voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gereed. Van de beantwoording zal ook een afschrift naar de Eerste Kamer worden gestuurd.

4. Collectieve warmtevoorzieningen

[12] *De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering aan te geven of de toetsing en beoordeling van potentiële warmte leveranciers ook juridisch wordt verankerd. Welke regels gelden er, en op basis van welke gronden kan een potentiële leverancier van warmte worden geweigerd? Welke extra middelen krijgen gemeenten en provincies, maar ook de ACM om de toegang tot het warmtenetten goed te kunnen toetsen?*

De ACM toetst of het warmtebedrijf dat aangewezen wil worden voor een warmtekavel organisatorisch, technisch en financieel hiertoe in staat is. Om een aanvraag in te kunnen dienen voor een aanwijzing, dient het warmtebedrijf te beschikken over een positief besluit van de ACM (artikel 2.5, derde lid, en artikel 2.7, vijfde lid) over deze aspecten. Ook zal een warmtebedrijf een globaal kavelplan moeten overleggen, waarin een beschrijving staat opgenomen van de hoofdlijnen van het uitgewerkt kavelplan en daarmee van de collectieve warmtevoorziening die mogelijk aangelegd zal worden. Een gemeente beslist afwijzend op de aanvraag indien het aannemelijk is dat de inhoud van het globaal kavelplan redelijkerwijs niet uitvoerbaar is voor toekomstige gebruikers, verhuurders, VvE's of het warmtebedrijf met het publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap (artikel 2.5, zesde lid, en 2.7, zesde lid).

Een vergelijkbare regeling geldt ook voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem willen aanleggen en exploiteren. Ook voor de aanvraag voor een ontheffing of ten behoeve van het verkrijgen van een vrijstelling voert de ACM een bekwaamheidstoets uit (artikel 3.1, tweede lid, en artikel 3.2, derde lid) als de ACM dat nodig acht.

Ook tijdens de exploitatie van een collectief warmtesysteem worden de warmtebedrijven beoordeeld of zij de taken kunnen uitvoeren. Een warmtebedrijf dient op grond van artikel 2.15 jaarlijks te rapporteren over de organisatorische en technische bekwaamheid en de financiële situatie. Wanneer tijdens de aanwijzingsperiode van een warmtebedrijf de financiële situatie significant verslechtert, moet daarvan onmiddellijk melding worden gemaakt bij de ACM (artikel

¹⁹ Inbreng verslag schriftelijk overleg geleverd op 18 september 2025 (procedurevergadering TK VRO), geraadpleegd op: [Inbreng verslag schriftelijk overleg over van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie \(Kamerstuk 36387-49\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

2.15, tweede lid). De ACM heeft de bevoegdheid om opdrachten te verstrekken die de bekwaamheid en de financiële situatie van het warmtebedrijf moeten verbeteren. Als het warmtebedrijf niet langer in staat is een van zijn taken uit te voeren, kan de ACM aan het college melden dat er een grond is om de aanwijzing, ontheffing of vrijstelling in te trekken. Het college is vervolgens verplicht daar gevolg aan te geven. Een vergelijkbare regeling geldt ook voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren.

Gemeenten zijn voor hun personele uitvoeringskracht ten behoeve van genoemde toetsingsbevoegdheden afhankelijk van de Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (hierna: CDOKE)-middelen. De bedragen per gemeenten voor 2023-2025 en de totalen aan uitvoeringsmiddelen tot en met 2030 zijn te vinden in de tijdelijke regeling. Daarnaast ondersteunt het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (hierna: NPLW) gemeenten in de warmtetransitie. De ACM heeft dit jaar extra middelen ontvangen voor taken die volgen uit het wetsvoorstel.

[13] *De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering hoe zij beoordeelt of de ACM voldoende is toegerust om de aanzienlijke toezichttaken die haar worden toebedeeld goed uit te kunnen voeren. Wat garandeert de burger dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, dat door de wet een monopoliepositie in een warmtekavel heeft, niet alsnog ongewenst (monopolistisch) gedrag gaat vertonen?*

De levering van warmte door middel van collectieve warmtesystemen heeft kenmerken van een natuurlijk monopolie. Om de verbruiker te beschermen tegen de ongewenste effecten van een monopolie, wordt daarom de levering van warmte gereguleerd. Het wetsvoorstel zet daar een aantal extra stappen in ten opzichte van de Warmtewet.

Ten eerste schrijft het wetsvoorstel voor een warmtebedrijf dat is aangewezen voor een warmtekavel een verplicht publiek meerderheidsbelang voor. De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Dit vergt invloed met een meer flexibel karakter. Naast wetgeving – dat een relatief statisch karakter heeft – maakt de aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden vergaande publieke sturing gewenst.²⁰ Collectieve warmtesystemen zijn een nutsvoorziening met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen. Als aandeelhouder kunnen publieke partijen gezamenlijk via bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, goedkeuring van investeringen en het benoemen van bestuurders en commissarissen bijdragen aan de borging van de publieke belangen. Ook bij burgers zelf worden publieke warmtebedrijven als meer legitiem ervaren zo blijkt uit onderzoek van het PBL.²¹ Hierdoor ligt het niet voor de hand dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang misbruik zal maken van een monopoliepositie, temeer ook omdat er sprake zal zijn van democratische controle op de invulling van het aandeelhouderschap alsook onderlinge corrigerende vermogen van publieke aandeelhouders.

Ten tweede bevat het wetsvoorstel op verschillende punten bescherming tegen ongewenst gedrag van een warmtebedrijf. Deze bescherming geldt ook als het een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang betreft. Dit gaat met name om regulering van tarieven en regels over leveringszekerheid en consumentenbescherming. Op grond van het wetsvoorstel moet bijvoorbeeld getoetst worden op leveringszekerheid in de verschillende fases van de totstandkoming van een collectieve warmtevoorziening (zie voor een nadere uitwerking het antwoord op vraag 16). Ook krijgt de gebouweigenaar transparante informatie over het aanbod voor de levering van warmte in de aansluitovereenkomst en de consument in de warmteleveringsovereenkomst. De bedoeling is

²⁰ Nota deelnemingenbeleid (2022), p. 19, Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

²¹ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

dat een consument zo een geïnformeerde keuze kan maken over de aansluiting op een collectieve warmtevoorziening.

De ACM heeft ruime ervaring met toezicht op gereguleerde sectoren. Op dit moment stelt de ACM de maximumtarieven voor warmte vast, en houdt toezicht op de naleving daarvan door warmtebedrijven. Kostengebaseerde tariefregulering bij warmte zal arbeidsintensiever zijn, maar vergelijkbaar met tariefregulering in andere sectoren, zoals elektriciteit en gas waar de ACM ook toezichthouder is. De ACM zal toegerust moeten worden voor het uitvoeren van de nieuwe taken, en heeft hiervoor al voor een groot deel van de taken middelen toegekend gekregen. Zie voor de toelichting op de uitvoerbaarheid van tariefregulering ook het antwoord op vraag 42.

[14] *Daarnaast vragen de leden van de fractie van de **BBB** waarom de overheid een publiek meerderheidsbelang van meer dan 50% eist in warmtebedrijven, als de Raad van State stelt dat er minder ingrijpende instrumenten mogelijk zijn.²² Wat betekent dit voor lokale energie coöperaties (warmtegemeenschappen)?*

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang in een aangewezen warmtebedrijf geschikt kan zijn om de doelstellingen van het wetsvoorstel te realiseren. De Raad van State heeft in aanvulling hierop opgemerkt dat voldoende moet worden onderbouwd dat het verplicht publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is en dat niet kan worden volstaan met minder ingrijpende instrumenten. De Raad van State heeft in dat licht geadviseerd dit in de toelichting te motiveren.²³ Naar aanleiding van dat advies is in de toelichting in aparte paragrafen (paragraaf 15.4 en 15.5 van de toelichting) ingegaan op de overwogen alternatieven en is gemotiveerd waarom niet voor één van deze alternatieven is gekozen en een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is.

Hybride marktordeningsmodel en publiek minderheidsbelang

Naast het publiek meerderheidsbelang zijn verschillende minder ingrijpende alternatieven onderzocht. In de eerste plaats is gekeken naar een hybride marktordeningsmodel waarbij er, in lijn met hoe de warmtemarkt nu georganiseerd is, geen voorschriften over de eigendom van het warmtebedrijf gelden waardoor zowel publieke, private als privaat-publieke warmtebedrijven aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel. Hiervoor is niet gekozen. Collectieve warmtesystemen zijn een nutsvoorziening met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van een gebruiker is daarom noodzakelijk. Omdat met een hybride marktordeningsmodel een publieke partij niet de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen, zal de kwetsbare consument niet dezelfde mate van bescherming genieten. Voor gebruikers die zijn aangesloten op een collectieve warmtevoorziening is het cruciaal dat het warmtebedrijf de publieke belangen voor ogen heeft en niet meer gewicht toekent aan commerciële belangen. Verder is alleen regulering en toezicht achteraf onvoldoende om effectief de publieke belangen te borgen. Door de grote heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen slaagt de toezichthouder er beperkt in enkel door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen. Problemen zullen daardoor vaak pas worden opgelost nadat ze al zijn ontstaan. Ook het proactief nemen van beslissingen in het belang van de warmtetransitie kan met een hybride marktordeningsmodel niet worden afgedwongen. Tot slot hebben gemeenten duidelijk aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het draagvlak in de warmtetransitie. Dit wordt ondersteund door onderzoek van het PBL.²⁴ Een hybride marktordeningsmodel, waarbij ook volledig private warmtebedrijven kunnen worden aangewezen, zal naast het beschermen van de publieke belangen, ook het draagvlak voor de energietransitie daarom niet ten goede komen.

Een alternatief waarbij een publieke aandeelhouder een minderheidsbelang (of een belang van 50%) heeft in een warmtebedrijf zal de publieke belangen vanuit het warmtebedrijf niet kunnen borgen, omdat publieke aandeelhouders dan geen doorslaggevende zeggenschap hebben over de

²² Kamerstukken II 2023/24, 33576, nr. 4, p. 10.

²³ Nader rapport (Stcrt. 2024, 22982, p. 6-10).

²⁴ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie? Zie blz. 10: "In de praktijk zullen wijkplannen voor een deel goed aansluiten op wat burgers legitiem vinden. Zo hebben burgers in principe keuzevrijheid om voor een andere warmteoplossing te kiezen, en staat in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte dat nieuwe warmtenetten grotendeels in publieke handen zullen komen. Deze kenmerken van beleid ervaren burgers als legitiem."

koers van het warmtebedrijf. De bovengenoemde argumenten waarom een hybride marktordening niet wenselijk is, gelden daarmee ook voor het alternatief van een verplicht publiek minderheidsbelang (en een belang van 50%). Het gaat hier bovendien om een inbreuk op de vrijheid van vestiging en vrij verkeer van kapitaal die Europeesrechtelijk, gelet op de dwingende redenen van algemeen belang, niet te rechtvaardigen is. Een publieke aandeelhouder zonder doorslaggevende zeggenschap heeft immers niet het laatste woord over het beleid van de onderneming noch de infrastructuur. Met een minderheidsbelang kan een publieke partij er dus niet voor zorgen dat het warmtebedrijf handelt in het belang van de leveringszekerheid, bescherming van consumenten, klimaat en milieu.

De landsadvocaat heeft in het advies van 25 maart 2025 de stelling in het wetsvoorstel, dat een verplicht publiek minderheidsbelang Europeesrechtelijk niet gerechtvaardigd kan worden, getoetst. De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting voldoende aannemelijk is gemaakt dat de beoogde doelstellingen van het wetsvoorstel niet met minder vergaande middelen kunnen worden bereikt. Een publiek minderheidsbelang (of een belang van 50%) kan in de ogen van de landsadvocaat niet als een (even doeltreffende) alternatieve maatregel worden gezien. Met een minderheidsbelang wordt immers niet voorzien in de gewenste versterkte publieke regierol in de vorm van zeggenschap die volgens de toelichting nodig is om het gewenste beschermingsniveau met betrekking tot de bescherming van de gebruiker, het beschermen van de leveringszekerheid en de bescherming van het milieu en klimaat te behalen, aldus de landsadvocaat.²⁵

Andere alternatieven

Voorts zijn nog een aantal andere alternatieven onderzocht. Allereerst is de mogelijkheid van volledig publieke warmtebedrijven onderzocht. In dit wetsvoorstel is echter niet de meest verregaande vorm van publieke zeggenschap voorgesteld omdat het beoogde doel op een minder vergaande wijze bereikt kan worden.

Ook is gekeken naar een gouden aandeel. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een dergelijk aandeel een uiterst kwetsbare optie is. Op verzoek van de medeoverheden is ook het alternatief onderzocht of in het wetsvoorstel de gemeente de bevoegdheid kan worden gegeven vóóraf een voorkeur aan te geven voor een bepaald type warmtebedrijf (publiek, privaat of een samenwerkingsvorm). Over de verenigbaarheid van deze wens met het Europees recht is advies gevraagd aan de landsadvocaat. In dit advies van 28 mei 2021 concludeerde de landsadvocaat dat – binnen het kader van het wetsvoorstel zoals dat destijds was opgesteld en waarin alle warmtebedrijven de mogelijkheid hadden een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden – het vooraf bepalen van een bedrijfstype niet verenigbaar is met het Europees recht.²⁶

Tot slot is onderzocht of gemeenten de mogelijkheid kunnen krijgen de aanwijzingsprocedure niet te volgen als de gemeente zelf voorziet in de collectieve warmtevoorziening door de oprichting van een warmtebedrijf waarvan de gemeente alle, althans meer dan de helft van de aandelen, heeft met doorslaggevende zeggenschap. Het is niet wenselijk een dergelijk alternatief uit te werken omdat niet alle gemeenten een dergelijk warmtebedrijf zullen oprichten. Hierdoor kunnen ook warmtebedrijven met een privaat meerderheidsbelang aangewezen worden. Een publieke partij heeft dan uiteindelijk geen doorslaggevende zeggenschap in het aangewezen warmtebedrijf. Hiermee worden de doelstellingen van het wetsvoorstel niet behaald. Ook is deze optie in strijd met de eisen van onpartijdigheid en transparantie. Gemeenten geven immers voorrang aan 'eigen' warmtebedrijven.²⁷

Gelet op de bovenstaande overwegingen worden de doelen van het wetsvoorstel het beste gediend door het voorschrijven van een publiek meerderheidsbelang.

Warmtegemeenschappen

Dat gekozen is voor het publiek meerderheidsbelang, vormt geen belemmering voor warmtegemeenschappen. In het wetsvoorstel is in artikel 2.2 voorgesteld dat naast warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang ook warmtegemeenschappen kunnen worden aangewezen voor een warmtekavel. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van de

²⁵ Advies van de landsadvocaat van 25 maart 2025, p. 4, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 8.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 30196, nr. 768.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36576, nr. 4. Dit alternatief is tevens onderzocht door de landsadvocaat: advies van de landsadvocaat van 3 juni 2024 (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36576, nr. 3).

richtlijn 2018/2001/EU.²⁸ Voor warmtegemeenschappen geldt dezelfde aanwijzingsprocedure als voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang (artikel 2.5). Warmtegemeenschappen kunnen ten slotte ook een klein collectief warmtesysteem aanleggen en exploiteren.

Naar aanleiding van een aangenomen motie van de leden Flach en Kröger²⁹ zal het kabinet ten slotte nader onderzoeken of het tevens mogelijk is dat ook een warmtebedrijf bestaande uit een warmtegemeenschap met een meerderheidsbelang met daarnaast een publieke partij met een minderheidsbelang voor een warmtekavel aangewezen kan worden. Hierover is reeds advies ingewonnen bij de landsadvocaat³⁰ maar het kabinet zal deze mogelijkheid nogmaals tegen het licht houden met betrokkenheid van de koepel voor warmtegemeenschappen. Hiervan zal het kabinet verslag doen aan de Tweede Kamer.

[15] *De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering welke instrumenten voorzien zijn om te zorgen dat warmtebedrijven de CO2-normen halen.*

Het kabinet heeft verschillende instrumenten voorzien om warmtebedrijven te ondersteunen bij het halen van de duurzaamheidsnorm: de SDE++ verstrekt subsidie voor de onrendabele top van de exploitatie van duurzame warmtebronnen en de Energie Investeringsaftrek (hierna: EIA) geeft fiscaal voordeel op de winstbelasting wanneer een bedrijf investeert in duurzame energie. De WIS kan gebruikt worden voor investeringen in nieuwe warmtesystemen of uitbreidingen van bestaande warmtesystemen onder de voorwaarde dat het systeem duurzaam is. En tenslotte zijn kosten terug te verdienen via kostengebaseerde tarieven. Ook kan een warmtebedrijf bij de ACM een tijdelijke ontheffing aanvragen indien de realisatie van een nieuwe duurzame warmtebron niet uitvoerbaar is of wanneer het bedrijf kan aantonen dat op een later moment verduurzamen grote kostenvoordelen met zich meebrengt. Deze tijdelijke ontheffing geeft een warmtebedrijf dus meer tijd en ruimte om binnen de gestelde norm een eigen, meer kosteneffectief, verduurzamingspad in te richten. Zie ook de uitgebreidere beantwoording van vraag 7.

[16] *Daarnaast vragen deze leden de regering hoe voorkomen wordt dat warmteverbruikers bij storingen of faillissementen van warmtebedrijven zonder alternatief komen te zitten. Wie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid om levering te garanderen?*

Daar waar de Warmtewet leveranciers alleen maar opdraagt te zorgen voor een betrouwbare levering van warmte en bevoegdheden geeft aan de minister een noodprocedure te volgen en een noodleverancier in te schakelen, bouwt het wetsvoorstel meer waarborgen in en geeft het de ACM meer bevoegdheden om in te grijpen. Bovendien is in dit wetsvoorstel als uitgangspunt opgenomen dat het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de hele warmteketen. De huidige regels om leveringszekerheid te verzekeren leiden op dit moment in de praktijk tot veel onduidelijkheden. Het is op dit moment onvoldoende helder wie bij problemen aangesproken moet worden en wie op welk moment tot handelen moet overgaan.

Om leveringszekerheidsproblemen voor te zijn wordt op meerdere momenten in het proces beoordeeld of de leveringszekerheid verzekerd is. Allereerst is het aan de gemeente de warmtekavel zodanig vast te stellen dat de leveringszekerheid door een nog aan te wijzen warmtebedrijf verzekerd kan worden. Bij de aanwijzing van een warmtebedrijf toetst de gemeente of het warmtebedrijf een gedegen globaal kavelplan overlegt waarin een goede strategie voor de leveringszekerheid is opgenomen. De ACM beoordeelt het warmtebedrijf bovendien op technische, financiële en organisatorische bekwaamheid.

Uitgangspunt blijft, zoals aangegeven, dat het warmtebedrijf uiteindelijk verantwoordelijk is voor de levering van warmte en de borging van de leveringszekerheid. De ACM krijgt bevoegdheden om tijdig te kunnen ingrijpen en ook het warmtebedrijf wordt in het wetsvoorstel verplichtingen

²⁸ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L328/82).

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 88.

³⁰ De landsadvocaat is van mening dat dit Europeesrechtelijk niet houdbaar is. Een dergelijke mogelijkheid zal afbreuk doen aan de doelstelling van het wetsvoorstel. Een publiek minderheidsbelang verhoudt zich namelijk niet met het uitgangspunt in het wetsvoorstel dat het voor het borgen van de publieke belangen noodzakelijk is dat openbare lichamen over een meerderheidsbelang van een warmtebedrijf beschikken. Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 30.

opgelegd om leveringsproblemen te voorkomen. Zo krijgt de ACM de bevoegdheid om de technische en organisatorische bekwaamheid en de financiële situatie van het warmtebedrijf te monitoren, zodat op tijd wordt gesignaleerd als de situatie (aanzienlijk) dreigt te verslechteren. Het warmtebedrijf is onder meer verplicht om jaarlijks een leveringszekerheidsrapportage op te stellen en te verstrekken aan het college en de ACM, waarin risico's voor de leveringszekerheid worden omschreven (zoals uitval van een warmtebron) evenals de wijze waarop die risico's ondervangen worden. Ook is het warmtebedrijf verplicht aan de ACM te melden als het warmtebedrijf voorziet dat het niet langer de leveringszekerheid kan garanderen. Zie ook paragraaf 3.7.5, van de toelichting. Voert een warmtebedrijf zijn taken niet of niet volledig uit, dan kan de ACM handhavend optreden (met bijvoorbeeld een bindende gedragslijn, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete). In de situatie dat het aangewezen warmtebedrijf niet meer in staat is de taken uit te voeren, zoals bij faillissement, dan kan de ACM diverse maatregelen nemen die bedoeld zijn om te zorgen dat de levering van warmte niet wordt onderbroken. De ACM kan in een dergelijke situatie een stille bewindvoerder aanstellen, bestuurders vervangen of een derde partij opdragen maatregelen te treffen indien deze opdracht noodzakelijk is om de leveringszekerheid te waarborgen, en de leveringszekerheidsproblemen niet opgelost kunnen worden door het warmtebedrijf op te dragen maatregelen te nemen (zie ook paragraaf 10.4 van de toelichting). Het kan hier onder andere gaan om het aanwijzen van een noodwarmtebedrijf. In ultimo kan de ACM bij besluit vaststellen dat het warmtebedrijf de taak om de leveringszekerheid te borgen niet langer kan uitvoeren en dat er reden is de aanwijzing in te trekken.

Met de tweede nota van wijziging³¹ is het wettelijk instrumentarium bij dreigend faillissement uitgebreid. Zo kan de curator bij faillissement een vergoeding vragen om levering tijdelijk voort te zetten, en krijgt het college drie jaar om een nieuw warmtebedrijf aan te wijzen of alternatieve voorzieningen te regelen. Indien levering niet meer mogelijk is, kan een noodwarmtebedrijf maximaal drie jaar worden aangewezen.

Ten aanzien van storingen geldt dat het warmtebedrijf binnen zijn verantwoordelijkheden alles doet om onderbrekingen van warmtelevering allereerst te voorkomen en ten tweede zo snel mogelijk op te lossen. Bij een ernstige storing dient het warmtebedrijf storingscompensatie uit te keren. Voor geplande onderbrekingen moet de warmteverbruiker ten minste drie dagen van tevoren op de hoogte worden gesteld en het warmtebedrijf moet zich inspannen om de onderbreking zo kort mogelijk te houden. In de toelichting wordt in paragraaf 3.7.6. beschreven op welke wijze de regels die gericht zijn op het voorkomen van storingen zijn aangescherpt met dit wetsvoorstel.

[17] *Ten slotte vragen deze leden de regering hoe in de overgangsperiode wordt voorkomen dat lopende warmteprojecten stilvallen.*

Het kabinet vindt het van belang dat lopende warmteprojecten zoveel mogelijk doorgang vinden. In de Kamerbrief van 17 april 2025³² is een bredere analyse van de stagnatie van warmteprojecten opgenomen. Eén van de genoemde oorzaken is de door warmtebedrijven ervaren onzekerheid over de vraag welke rol zij in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening.

Met bestaande private warmtebedrijven zijn in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel intensieve gesprekken gevoerd om tegemoet te komen aan het deel van de investeringsonzekerheid wat wordt toegeschreven aan het wetsvoorstel. Private warmtebedrijven hebben in dat verband aangegeven dat de uitwerking in het wetsvoorstel onvoldoende houvast biedt om een investeringsbeslissing te kunnen nemen voor een collectief warmtesysteem of een uitbreiding daarvan. Zij hebben ook gesteld dat zij de duur van de overgangsperiode als te kort ervaren en zij beschouwen de bescherming van de rechten van de minderheidsaandeelhouder als onvoldoende. Verder belemmert onzekerheid over de toekomstige tariefregulering in combinatie met het door de ACM vast te stellen rendement volgens hen het nemen van investeringsbeslissingen.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 12.

³² Kamerstukken II 2025/25, 30196, nr. 845.

In reactie daarop zijn in afstemming met de sector een aantal substantiële aanpassingen gedaan in het wetsvoorstel om beter te borgen dat een bestaand warmtebedrijf ook daadwerkelijk de investeringen terug kan verdienen die hij tot aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (en tijdens de ingroeiperiode) doet. Op grond van het overgangsrecht geldt dat bestaande warmtebedrijven een aanwijzing voor een warmtekavel krijgen voor minimaal 14 en maximaal 30 jaar. De systematiek om de overgangstermijn te bepalen is aangevuld, waardoor geborgd is dat vanaf de laatste aanzienlijke uitbreiding (waarbij als indicatie de laatste 10% leveringsaansluitingen worden genomen) een terugverdientijd van 30 jaar geldt. In feite krijgen bestaande warmtebedrijven door deze aanvulling afhankelijk van de vraag of zij recentelijk investeringen hebben verricht een aanwijzing met een langere looptijd (tot maximaal 30 jaar). In aanvulling op deze overgangsperiode ontvangen warmtebedrijven ook een tegenprestatie voor het verplicht over te dragen warmtenet na afloop van de overgangstermijn. Met deze regeling worden warmtebedrijven in staat gesteld om hun investeringen die gedaan worden binnen de overgangstermijn redelijkerwijs terug te verdienen. Ook is het wetsvoorstel op verzoek van bestaande warmtebedrijven uitgebreid met een bepaling waarmee de rechten van een minderheidsaandeelhouder worden beschermd (artikel 2.3, derde lid). Ten aanzien van de onzekerheid over de toekomstige tariefregulering geldt dat deze van tijdelijke aard is en dat de methodiek steeds concreter wordt nu deze ook in lagere regelgeving wordt uitgewerkt. Over de hoogte van het redelijk rendement zal door de ACM meer duidelijkheid worden geboden nadat de regulering in werking treedt. Bovendien bevat de tweede nota van wijziging³³ aanpassingen die ten goede komen aan de investeringsbereidheid van bestaande warmtebedrijven, namelijk een versnelde vaststelling van de gestandaardiseerde activawaarde. Het versneld vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde geeft meer duidelijkheid over de uitkomst van de restwaardebepaling. Ook bevat de tweede nota van wijziging wijzigingen om de bescherming van de minderheidsaandeelhouder nog verder te verstevigen. Zo wordt het toegestaan om contractuele of statutaire afspraken te maken over het doen van investeringen en het verstrekken van leningen of zekerheden ten behoeve van een nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorziening. Verder wordt het vaststellen van tarieven exclusief bij het bestuur van het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang gelegd en niet bij de aandeelhouders. Beide wijzigingen dragen bij aan een versteviging van de positie van een private minderheidsaandeelhouder. Zie ook het antwoord op vraag 71.

Tot slot is er tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een aantal amendementen aangenomen gericht op het voorkomen van het stilvallen van projecten. Door een amendement van het lid Vermeer³⁴ vallen ook projecten waarvoor de aanbestedingsprocedure al in een verder gevorderd stadium is onder het overgangsrecht. Door het aangenomen amendement van de leden Erkens en Bontenbal³⁵ kunnen private warmtebedrijven –in plaats van zeven jaar– nog tien jaar worden aangewezen indien er geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap beschikbaar is.

In de genoemde Kamerbrief van 17 april 2025³⁶ gaat het kabinet ook in op hoe om te gaan met de bestaande warmtebedrijven, die hebben aangegeven dat ze minder zullen investeren in nieuwe warmtenetten. Het kabinet overlegt met warmtebedrijven, medeoverheden, pensioenfondsen en infrastructuurbedrijven, om te kunnen beoordelen in hoeverre, met welke partijen, in welk tempo en onder welke condities overname van de afzonderlijke private warmtebedrijven wenselijk is. Ook zet het kabinet in op de versnelde oprichting en het vergroten van de uitvoeringskracht van nieuwe warmtebedrijven die voldoen aan het publiek meerderheidsvereiste.

[18] *Gemeenten worden belast met een sleutelrol bij aanwijzing en toezicht, terwijl vele gemeenten de kennis, capaciteit en middelen daarvoor helemaal niet hebben. De leden van de fractie van JA21 vragen de regering of het niet voorspelbaar is dat dit tot vertraging, juridisch getouwtrek en mislukte projecten leidt. Wat is de zienswijze van de VNG hierin?*

³³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 12.

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 105.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 49.

³⁶ Kamerstukken II 2025/25, 30196, nr. 845.

In het Klimaatakkoord van 2019 is afgesproken dat gemeenten de regierol hebben in de warmtetransitie. Vanuit die rol sturen ze nu ook al warmtebedrijven aan, vaak in de rol van opdrachtgever of concessieverlener en soms ook al als publiek aandeelhouder. Om invulling te kunnen geven aan hun regierol dringen gemeenten er op aan om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.³⁷ Voor kleinere gemeenten herkent het kabinet dat het ingewikkeld kan zijn om toegang te krijgen tot voldoende gespecialiseerde kennis en capaciteit. Met de CDOKE-middelen ondersteunt het rijk gemeenten en provincies bij het opbouwen van een interne organisatie gericht op het uitvoeren van klimaat- en energietaken voortkomend uit het Klimaatakkoord. Daarnaast zien we dat gemeenten regionaal krachten bundelen om capaciteit en kennis te delen en ondersteunt het NPLW gemeenten in de warmtetransitie.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om aandeelhouder te worden in het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat aangewezen wordt, maar dit is geen vereiste. Gemeenten kunnen, als zij aandeelhouder willen worden, gezamenlijk optrekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven, zoals zij dat nu ook al doen bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker. Maar ook andere publieke partijen, zoals provincies, waterschappen en publieke investeringsfondsen, kunnen aandeelhouder worden en samenwerken aan standaarden en kennisdeling, onder andere met Stichting Warmtenetwerk en de Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO). Ook wordt met het wetsvoorstel de rol van infrastructuurbedrijven verruimd door aanpassing van het groepsverbod en de lijst met toegestane nevenactiviteiten zoals opgenomen in de Energiewet, waardoor de infrastructuurbedrijven een rol kunnen spelen in de exploitatie van warmtebedrijven en warmteservicebedrijven die werkzaamheden verrichten voor warmtebedrijven. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om een nationale deelneming aan te wijzen die kan optreden als aandeelhouder naast medeoverheden, en die ook als taak kan hebben om medeoverheden te adviseren over de oprichting en inrichting van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. In de Kamerbrief van 10 oktober 2025³⁸ heeft het kabinet aangegeven voornemens te zijn EBN aan te wijzen als nationale deelneming warmte zodra wetsvoorstel in werking is getreden.

Ondanks dat de belangen van het warmtebedrijf en de gemeente niet volledig overeen zullen komen, zal een gemeente wel meer kunnen leunen op de kennis en expertise van het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, dan wanneer dit een commercieel warmtebedrijf zou zijn, omdat verondersteld mag worden dat zowel gemeenten als warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang handelen in het publiek belang.

De zienswijze van de VNG is dat het belangrijk is dat de benodigde wetgeving (Wgiw, Wcw) zo snel mogelijk in werking treedt. Gemeenten staan klaar om de regietaak in de warmtetransitie uit te voeren en hebben daarvoor de nieuwe kaders uit het wetsvoorstel nodig. Beperkte uitvoeringsmiddelen³⁹ hebben geen invloed op de kwaliteit waarop gemeenten hun werk kunnen doen maar maakt dat zij in minder gebieden aan de slag kunnen en dus minder tempo maken. Gemeenten zien vooral uitdagingen als het gaat om betaalbaarheid voor haar inwoners. Daarom is het belangrijk dat naast de wetgeving het financieel instrumentarium zoals benoemd in de Kamerbrieven van 17 april 2025⁴⁰ en 10 oktober 2025⁴¹, zo snel mogelijk wordt ingevuld.

[19] De EU verplicht lidstaten tot jaarlijkse energiebesparingen, zo stellen de leden van de fractie van Volt. Zij vragen hoe dit wetsvoorstel concreet bijdraagt aan de invulling daarvan voor huishoudens aangesloten op een collectief warmtenet.

Richtlijn 2023/1791/EU betreffende energie-efficiëntie⁴² (hierna: EED-richtlijn) verplicht lidstaten om rekening te houden met energie-efficiëntie bij investeringen in de energiesector, om de

³⁷ VNG (2025), Laat Wet collectieve warmte snel van kracht worden: <https://vng.nl/nieuws/laat-wet-collectieve-warmte-snel-van-kracht-worden>

³⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 118.

³⁹ VNG (2024), Bekostiging en uitvoeringslasten: <https://vng.nl/artikelen/bekostiging-uitvoeringslasten-energietransitie>

⁴⁰ Kamerstukken II 2025/25, 30196, nr. 845.

⁴¹ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 118.

⁴² Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU L231).

energieconsumptie in Europese lidstaten terug te dringen. Dit jaar wordt de herziene richtlijn geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. Specifiek voor collectieve warmtesystemen worden in het wetsvoorstel normen gesteld aan de maximale broeikasgasuitstoot binnen een warmtekavel. De broeikasgasuitstoot wordt berekend door de uitstoot van de warmteproductie te delen door de hoeveelheid geleverde warmte. Hierdoor is er voor het warmtebedrijf niet alleen een prikkel om warmte duurzaam te produceren, maar ook om warmteverliezen te beperken.

De Europese Commissie wil bovendien de energieprestatie van gebouwen verbeteren. Daarom is de richtlijn 2024/1275/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen⁴³ opgesteld. Nederland maakt voor de zomer van 2026 veel elementen uit deze richtlijn onderdeel van de nationale wetgeving, zoals normen over energieprestatie in energielabels en informatie voor woningeigenaren hoe zij stapsgewijs hun huis kunnen verbeteren om de energierekening te verlagen. Het ministerie van Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (hierna: VRO) werkt deze implementatie uit.

De tariefstructuur in het wetsvoorstel bevat ten slotte prikkels om warmte te besparen omdat verbruikers een variabel tarief voor warmte betalen. In het antwoord op vraag 48 wordt uitgelegd wat de impact is van de voorgestelde tariefregulering en de tariefstructuur op energiebesparing. Naast dit wetsvoorstel is er aanvullend beleid dat huishoudens stimuleert tot energiebesparing, zoals verschillende subsidies voor isolatie en het verbod om vanaf 2030 woningen te verhuren met energielabels lager dan D.

5. Kleine collectieve warmtesystemen

*[20] De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering waarom er is gekozen voor een totaal van minder dan 1500 aansluitingen voor kleine collectieve warmtesystemen en niet voor bijvoorbeeld minder dan 5000 aansluitingen. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een keuze voor een totaal van minder dan 5000 aansluitingen? Verder vragen deze leden de regering of de regels voor kleine collectieve warmtesystemen eenvoudig genoeg zijn om lokale burgerinitiatieven te stimuleren. Of zorgen de verplichtingen met betrekking tot toezicht en rapportage (zoals het eens in de drie jaar rapporteren over leveringszekerheid) alsnog voor te veel regeldruk?*

Het vaststellen van een grens boven de 1500 aansluitingen is maatschappelijk gezien onwenselijk om een aantal redenen. In de eerste plaats omdat de beperkte bescherming van de verbruiker die is aangesloten op een klein collectief warmtesysteem dan niet meer in verhouding zal staan tot de omvang van het systeem. Er is immers minder vergaande bescherming vanwege het feit dat de rapportageverplichtingen rondom leveringszekerheid en duurzaamheid minder streng zijn. Ook geldt dat er geen sprake is van een warmtebedrijf met een verplicht publiek meerderheidsbelang, waardoor de voordelen hiervan voor de bescherming van de consument achterwege blijven. Verder is het mogelijk dat een warmtebedrijf dat een klein collectief warmtesysteem exploiteert, actief is binnen de warmtekavel. Met een grens van meer dan 1500 aansluitingen zal naar verwachting in veel gevallen het aangewezen warmtebedrijf door de ontheffing structureel geen rendement meer kunnen behalen of zal sprake zijn van een significante verhoging van de tarieven. Dit zou ook op gespannen voet staan met wat is beoogd met artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, waarin is bepaald dat een warmtekavel zodanig dient te worden vastgesteld dat een warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. Wanneer naderhand te grote delen van de warmtekavel worden uitgezonderd door een ontheffing zal dit gedurende de aanwijzingsperiode een doelmatige aanleg en exploitatie alsnog in de weg kunnen staan.

Bij de uitwerking van het regime voor kleine collectieve warmtesystemen heeft een zorgvuldige maatschappelijke belangenafweging plaatsgevonden tussen enerzijds het beperken van de regeldruk en anderzijds de bescherming van kwetsbare consumenten. Bij kleine collectieve warmtesystemen, die zowel door warmtebedrijven als burgerinitiatieven (oftewel: warmtegemeenschappen) geëxploiteerd kunnen worden, geldt geen verplicht globaal en uitgewerkt kavelplan of investeringsplan. De rapportageplicht voor leveringszekerheid en duurzaamheid geldt

⁴³ Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU L1275).

eens per drie jaar in plaats van jaarlijks. Ook geldt, zoals aangegeven, de regel van een verplicht publiek meerderheidsbelang niet voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem willen exploiteren. Voorts is voor kleine collectieve warmtesystemen buiten een warmtekavel een vrijstellingsregime geïntroduceerd als gevolg van een aangenomen amendement van de leden Flach en Bontenbal.⁴⁴ Het doel van de opstellers van het amendement is vereenvoudiging van de regelgeving om de ontwikkeling van kleine collectieve warmtesystemen laagdrempeliger te maken.

Verder zal in het ontwerp-Bcw nader invulling worden gegeven aan de taken en verplichtingen van warmtebedrijven en warmtegemeenschappen die een vrijstelling of ontheffing krijgen waarbij de regeldruk zoveel mogelijk zal worden beperkt. Ook wordt de tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen verder uitgewerkt in het Bcw. Over de nadere invulling van het besluit wordt overleg gevoerd met de sector, maar ook met gemeenten en de ACM. In deze gesprekken is ook oog voor de regeldruk (zie ook het antwoord op vraag 46). Zo staat reeds in het ontwerp-Bcw voorgeschreven dat er sjablonen zullen worden ontwikkeld, met het oog op standaardisatie. Ook wordt voorgesteld te regelen dat de aan te leveren informatie beperkt blijft tot wat minimaal nodig is om de ontheffingsaanvraag te kunnen beoordelen of om invulling te kunnen geven aan de meldplicht voor het verkrijgen van een vrijstelling. De ACM kan bijvoorbeeld voor kleine collectieve warmtesystemen andere regulatorische accountingregels (hierna: RAR) vaststellen dan voor collectieve warmtevoorzieningen, waardoor het mogelijk is om rapportageverplichtingen voor de tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen te beperken. Dit zal eraan bijdragen dat de regeldruk beperkt blijft. Een verdergaande versoepeling van de regels zou een te groot risico opleveren dat publieke belangen, waaronder consumentenbescherming, onvoldoende worden geborgd.

[21] *In de Tweede Kamer is een amendement, na ontrading, verworpen dat als doel had een vrijstellingsregeling en meldplicht in te stellen voor gebouwgebonden kleine collectieve warmtesystemen (hierna: KCW's). De indieners van het amendement beschrijven dat dit onnodige administratieve druk zou kunnen voorkomen.⁴⁵ Energiebedrijven waarschuwen dat de ontheffingsprocedure, zoals nu in de wet opgenomen voor deze KCW's, zorgt voor vertraging in de aanleg van deze warmtenetten. De leden van de fractie van het **CDA** vragen een reflectie van de regering hierop. Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid van de opgenomen ontheffingsprocedure voor KCW's?*

Het opnemen van een vrijstellingsregeling met enkel een meldplicht voor gebouwgebonden systemen ten behoeve van nieuwbouw binnen een warmtekavel levert teveel onzekerheid op voor aangewezen warmtebedrijf én diens verbruikers. Een vrijstellingsregeling geeft onvoldoende mogelijkheid voor de gemeente om regie te voeren en publieke belangen af te wegen. De gevolgen voor de tarieven van verbruikers in de warmtekavel kunnen niet meegewogen worden bij het al dan niet toestaan van een dergelijk klein collectief warmtesysteem. Een warmtebedrijf zal bij de aanwijzing voor een warmtekavel bepaalde aannames hebben over de verwachte afzet. Initiële investeringen in hoofdinfrastructuur zullen ook gebaseerd zijn op aannames over de potentie van het collectief warmtesysteem als het volledig is uitgerold. Een vrijstellingsregeling voor nieuwbouwprojecten binnen een warmtekavel, zoals voorgesteld in het amendement, kan als gevolg hebben dat het aangewezen warmtebedrijf verlieslatend wordt of dat de voorziene tarieven voor verbruikers in een warmtekavel fors omhoog gaan.

Er is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds de uitvoerbaarheid en de regeldruk voor kleine collectieve warmtesystemen en anderzijds de bescherming van de publieke belangen, waaronder consumentenbescherming (zoals ook aangegeven in antwoord op vraag 20). Waar mogelijk is de regeldruk beperkt, zonder dat dit teveel ten koste gaat van het borgen van de publieke belangen. Ook worden in het ontwerp-Bcw nadere keuzes gemaakt over de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de taken en verplichtingen van warmtebedrijven die een ontheffing krijgen of een vrijstelling hebben verkregen, waarbij de regeldruk zoveel mogelijk wordt beperkt.

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 62.

⁴⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 63.

[22] De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering hoe toegankelijk het vrijstellingsregime is voor kleine collectieve warmtesystemen en burgerinitiatieven. Welke waarborgen zijn er voor de continuïteit van dit soort initiatieven?

Om de continuïteit van kleine collectieve warmtesystemen, waaronder die van warmtegemeenschappen, zoveel mogelijk te bevorderen is een apart wettelijk regime voor deze systemen in het wetsvoorstel opgenomen (hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel). In antwoord op vraag 20 is aangegeven op welke manier de regeldruk voor deze systemen met dat doel zoveel mogelijk is beperkt. Meer specifiek draagt het vrijstellingsregime voor kleine collectieve warmtesystemen buiten de warmtekavel, als gevolg van een aangenomen amendement van de leden Flach en Bontenbal⁴⁶ ook bij om de ontwikkeling van kleine collectieve warmtesystemen laagdrempeliger te maken. Door dit amendement kan buiten een warmtekavel worden volstaan met het doen van een melding dat het voornemen bestaat om een klein collectief warmtesysteem aan te leggen waardoor onder omstandigheden een vrijstelling voor het warmtebedrijf gaat gelden: een ontheffing hoeft in deze gevallen niet aangevraagd te worden. Het warmtebedrijf hoeft daarbij alleen aan te tonen dat hij beschikt over een aansluitovereenkomst met een (toekomstige) gebouweigenaar. Daarnaast dient hij aan te tonen dat hij beschikt over een positief besluit van de ACM over de organisatorische, technische en financiële bekwaamheid of de mededeling van de ACM dat zij geen noodzaak ziet om hier op te toetsen. Hierdoor is voor warmtebedrijven het vrijstellingsregime zo toegankelijk mogelijk gemaakt.

Ook het overgangsrecht voor kleine collectieve warmtesystemen is vereenvoudigd. Door de derde nota van wijziging is het aan het warmtebedrijf dat een klein collectief warmtesysteem exploiteert om een ontheffing aan te vragen.⁴⁷ De gemeente toetst alleen of er sprake is van een klein collectief warmtesysteem. Voor zowel gemeenten als warmtebedrijven betekent dit een substantiële beperking van de regeldruk. De verwachting is dat met de genoemde regeldrukbeperkingen in antwoord op vraag 20 alsook de mogelijkheid om buiten een warmtekavel een vrijstelling te krijgen voor het aanleggen van een klein collectief warmtesysteem de continuïteit voldoende is geborgd.

[23] Daarnaast vragen deze leden de regering hoe zij de rol van kleine collectieve warmtesystemen ziet binnen warmtekavels. Op welke manier wordt voorkomen dat de huidige ontheffingsprocedures leiden tot vertraging in nieuwbouw?

Een warmtekavel dient op grond van artikel 2.1 zodanig te worden vastgesteld dat een warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. Zolang de aanleg van een klein collectief warmtesysteem binnen de warmtekavel de doelmatige aanleg van een warmtenet niet in de weg staat kan daarvoor een ontheffing worden verleend. Wanneer echter na de vaststelling van de warmtekavel te grote delen van de warmtekavel worden uitgezonderd door een ontheffing zal dit gedurende de aanwijzingsperiode ten koste gaan van de doelmatige aanleg en exploitatie. Dit kan als gevolg hebben dat het aangewezen warmtebedrijf verlieslijdend wordt of dat de voorziene tarieven voor verbruikers in een warmtekavel fors omhoog gaan. Om die reden wordt in de huidige ontheffingsprocedure binnen een warmtekavel getoetst of het aangewezen warmtebedrijf hierdoor structureel geen redelijk rendement meer kan behalen en of dit leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de overige verbruikers in de warmtekavel. Het is niet direct te verwachten dat dit vertraging op zal leveren in nieuwbouw. In de eerste plaats gelden deze criteria niet voor gebieden waarvoor geen warmtekavel is vastgesteld. Verder is goed mogelijk dat er binnen een warmtekavel ruimte blijft voor één of meerdere ontheffingen, voordat het kantelpunt wordt bereikt dat dit een te groot effect heeft op het redelijk rendement van het warmtebedrijf en de hoogte van de tarieven voor de (voorziene) verbruikers binnen de warmtekavel. Tot slot kan in het geval een warmtekavel is vastgesteld en een warmtebedrijf is aangewezen ook het warmtebedrijf met de aanwijzing het klein collectief warmtesysteem realiseren wat ten behoeve van een nieuwbouwproject dient te worden aangelegd. Hier hoeft dan niet noodzakelijkerwijs een ontheffing

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 62.

⁴⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 36.

voor worden aangevraagd. Het kabinet heeft daarom geen reden om aan te nemen dat de huidige ontheffingsprocedure grootschalige vertraging van nieuwbouw zal veroorzaken.

6. Tariefregulering

[24] De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** onderschrijven uiteraard dat de kosten zo laag mogelijk moeten zijn voor de gebruikers en dat het NMDA-principe⁴⁸ niet meer van toepassing kan zijn, maar er een kosten-gebaseerd tarief komt. Het ACM heeft echter reeds aangegeven dat het zeer moeilijk is vooraf tarieven vast te stellen.⁴⁹ Welk tijdspad wordt aangehouden voor de tariefregulering die wordt voorbereid door het ministerie van KGG en de ACM?

De overgang naar kostengebaseerde tarieven vindt plaats in drie fases. In fase 1 geldt nog een (aangepaste) gasreferentie. Deze fase treedt in werking op het moment van de inwerkingtreding van de wet. De belangrijkste aanpassingen aan de gasreferentie die voor fase 1 zijn voorzien zijn echter al per 1 januari 2025 ingevoerd, met de wijziging van de Warmtewet en bijbehorende lagere regelgeving in 2024.⁵⁰ Zie voor meer uitleg de beantwoording van vraag 25.

De volgende stap is fase 2, waarin kostengebaseerde regulering van kracht wordt. De ACM stelt maximale tarieven vast of tariefformules die het warmtebedrijf zelf invult om het eigen maximumtarief te berekenen. De verwachting is dat de invoering hiervan minimaal 2 tot 4 jaar zal duren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De ACM en warmtebedrijven hebben tijd nodig om zich voor te bereiden op kostengebaseerde tariefregulering en de effecten op verbruikers moeten duidelijk worden zodat eventueel flankerend beleid daarop ontwikkeld kan worden. Door een amendement van de leden Postma en Rooderkerk is wettelijk vastgelegd dat bij de overstap naar kostengebaseerde regulering de relatieve betaalbaarheid voor verbruikers geborgd is moet zijn.⁵¹ Voor kleine collectieve warmtesystemen zal kostengebaseerde regulering op een andere, eenvoudiger manier worden ingevuld dan voor aangewezen warmtebedrijven.

In fase 3 bepaalt de ACM eerst de toegestane inkomsten per warmtekavel, daarna doet het warmtebedrijf een tariefvoorstel dat de ACM vervolgens toetst. Fase 3 is een verdere verfijning van de kostengebaseerde tarieven. In fase 3 kan meer ruimte gegeven worden aan het warmtebedrijf om bijvoorbeeld zijn eigen tariefstructuur te kiezen. Een warmtebedrijf kan bijvoorbeeld de verhouding tussen het vaste en variabele tarief beter afstemmen op de kenmerken van de collectieve warmtevoorziening. Fase 3 vereist een diepgaander inzicht in de kosten van de collectieve warmtevoorziening op de warmtekavel dan in fase 2. Daarom is er meer tijd nodig om deze in te voeren. Verwacht wordt dat fase 3 ongeveer 7 jaar na fase 2 in werking kan treden. Om de administratieve lasten voor warmtebedrijven en de ACM te beperken geldt fase 3 alleen voor warmtekavels waar een warmtebedrijf voor is aangewezen. Fase 3 geldt dus niet voor kleine collectieve warmtesystemen.

[25] Deze leden begrijpen dat op 1 januari 2025 jongstleden fase 1 van de tariefregulering van de Wcw van kracht is geworden (via Spoedwet, als Nota van Wijziging bij de WGIW) voor de bestaande bouw.⁵² Is het al duidelijk of er hierdoor tarieven zijn ontstaan die voor burgers beter uitlegbaar zijn, en die voldoende (gereguleerd) rendement voor bedrijven betekenen, om te kunnen blijven investeren?

Met de wijziging van de Warmtewet en de bijbehorende lagere regelgeving zijn inderdaad de belangrijkste aanpassingen in de gasreferentie die voor fase 1 zijn voorzien al doorgevoerd. Een stijging van de energiebelasting op aardgas heeft sindsdien geen impact meer op de

⁴⁸ Niet Meer Dan Anders.

⁴⁹ Geraadpleegd op: [Position paper ACM t.b.v. rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Regels omtrent productie, transport en levering van warmte \(Wet collectieve warmte\) d.d. 17 oktober 2024 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁵⁰ Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, Kamerstukken II 2023/24, 36387, nr. 10.; Besluit van 13 december 2024, houdende wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering, Stb. 2024, 412.; Regeling van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 10 december 2024, nr. WJZ/ 95820739 houdende wijziging van de Warmteregeling in verband met nadere uitwerking van de berekening van de operationele kosten voor een cv-ketel, Stcrt. 2024, 41004.

⁵¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97.

⁵² Kamerstukken I 2023/24, 36387, nr. 10.

warmtetarieven. Ook wordt het vaste tarief niet meer gebaseerd op een all-in onderhoudscontract voor een cv-ketel, maar op een gewogen gemiddelde van verschillende typen contracten. Met deze aanpassingen zijn warmtetarieven naar het oordeel van het kabinet eerlijker geworden en sluiten zij beter aan op het principe van niet-meer-dan anders.

Tegelijk zullen bepaalde groepen warmteverbruikers de huidige tarieven nog steeds als hoog ervaren. Zo herkennen verbruikers zich niet altijd in de gasreferentie. Deze is namelijk gebaseerd op een bepaalde inschatting van gemiddelde gasprijzen, terwijl in de praktijk gasverbruikers hele verschillende kosten hebben. Deze kosten zijn namelijk afhankelijk van de leverancier, het soort contract, het type cv-ketel etc. Daarnaast betalen sommige verbruikers met een gasreferentietarief meer dan hun warmtebedrijf nodig heeft om warmte te kunnen leveren, en andere minder. Een gasreferentietarief is namelijk hetzelfde voor alle warmtebedrijven, ongeacht de kostenverschillen tussen warmtebedrijven en tussen verschillende warmtesystemen. Uit de rendementsmonitor van de ACM⁵³ blijkt ook dat er een grote variatie in rendementen is tussen warmtebedrijven. Er zijn dus ook warmtebedrijven voor wie de huidige tarieven niet voldoende zijn om hun kosten terug te verdienen en om te kunnen investeren en andere warmtebedrijven die een relatief hoog rendement behalen.

Het feit dat sommige warmtebedrijven een hoger dan redelijk rendement verdienen en andere onvoldoende rendement behalen, is een belangrijk nadeel van de huidige methodiek waarbij het tarief, ongeacht de kosten, voor iedereen gelijk is. Het kabinet is daarom van plan om zo snel mogelijk een overstap te maken naar kostengebaseerde tarieven. Daarbij moet de relatieve betaalbaarheid wel geborgd zijn. Voor een uitgebreide toelichting over betaalbaarheid zie ook het antwoord op vraag 33.

[26] *Deze leden vragen of het eigenlijk wel denkbaar is voor nieuwe netwerken, om vooraf tarieven vast te stellen. Er ontstaat immers hopelijk een grote variëteit aan netwerken: van lage en hoge temperatuur, groot en klein, met- en zonder utiliteitsbouw, met- en zonder (externe) opslagfaciliteiten, enzovoorts. Zou het niet beter zijn om te kiezen voor een kosten-plus benadering, waarbij een algemene vaste rekenformule geldt, en waarbij burgers in beroep kunnen gaan bij de ACM als zij menen dat de uitkomst een te hoog tarief is? Kent de regering landen waar het Nederlandse model werkt?*

Het is in fase 2 van tariefregulering niet nodig om voor elk collectief warmtesysteem een tarief vast te stellen. De ACM stelt tariefformules vast, waarin sommige elementen (bijvoorbeeld kostennormen) al zijn bepaald. Het warmtebedrijf vult zijn eigen gegevens in om het maximumtarief te berekenen. De ACM kan vervolgens controleren of deze berekeningen correct zijn ingevuld. Dit is vergelijkbaar met de werkwijze waarbij een warmtebedrijf zijn tarief zelf bepaalt op basis van een kosten-plus benadering en waarbij de ACM de tarieven achteraf controleert. Een voordeel van vooraf vaststellen van de tariefformules is dat er daarmee meer zekerheid over de tarieven kan worden gegeven aan verbruikers en warmtebedrijven dan bij toetsing achteraf. De hoeveelheid werk die voor controles op gegevens moet worden verricht, is voor de ACM vergelijkbaar met beide methodieken. Voor warmtebedrijven kan het toepassen van tariefformules tot minder werk leiden, omdat de formules al deels vooraf ingevuld kunnen zijn.

Een belangrijk voordeel van vooraf vastgestelde tariefformules in vergelijking met kosten-plus is dat daarmee efficiëntieprikkels kunnen worden gegeven, door kosten (gedeeltelijk) te normeren. Bij kosten-plus mag een warmtebedrijf alle kosten doorberekenen, waardoor hij niet wordt gestimuleerd om zijn kosten beperkt te houden. Dit kan leiden tot onnodig hoge tarieven. Het vaststellen van tariefformules kan wel tot meerwerk leiden voor de ACM, omdat zij de kostennormen moet bepalen. De ACM heeft zelf de vrijheid in hoe zij de kostennormen bepaalt, waarbij zij ook rekening zal houden met uitvoerbaarheid. Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 46.

⁵³ ACM (2023), Rendementsmonitor, [Rendementsmonitor warmte 2023 | ACM](#).

Kostengebaseerde tariefregulering van warmte wordt toegepast in verschillende landen, zoals in Denemarken en Estland. De specifieke invulling hiervan verschilt per land en is in Nederland ook anders dan in die landen. Ook is de situatie in die landen anders. In Denemarken zijn bijvoorbeeld vrijwel alle warmtenetten in handen van gemeenten of coöperaties. De ACM heeft overigens al ruime ervaring met vooraf vaststellen van tarieven voor bijvoorbeeld systeembeheerders voor gas en elektriciteit.

[27] *Garandeert deze wet dat gebruikers van warmte uit warmtenetten uitsluitend betalen voor de hoeveelheid geleverde warmte, plus een redelijke bijdrage aan de kosten voor onderhoud van het warmtenet, en slechts beperkt hoeven bij te dragen aan de kosten voor de aanleg van het betreffende warmtenet?*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 24 voorziet het wetsvoorstel in een gefaseerde overgang naar kostengebaseerde tarieven. Bij kostengebaseerde tarieven mogen warmtebedrijven al hun efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement, via de tarieven terugverdienen. Daarin zijn ook de kosten voor de aanleg van het warmtenet inbegrepen. Zonder de mogelijkheid om kosten terug te verdienen zullen warmtebedrijven niet investeren. Ook in andere gereguleerde sectoren, zoals netbeheer of drinkwater, worden investeringskosten terugverdiend via de tarieven. Deze kosten worden wel over de levensduur van het collectieve warmtesysteem verspreid, zodat de eerste gebruikers niet onevenredig veel betalen voor de aanleg van de nieuwe netten.

De kosten en tarieven kunnen verlaagd worden door subsidies. Ook kunnen woningcorporaties lagere tarieven met warmtebedrijven afspreken, in ruil voor een bijdrage aan investeringskosten. Daarnaast kunnen gebruikers beschermd worden met de tariefplafond of prijsgarantie. Zie voor meer toelichting op betaalbaarheid het antwoord op vraag 33.

[28] *Kan de regering aangeven welke regels er gaan gelden als huishoudens niet kunnen voldoen aan hun energierekening? Hoe moet hier volgens deze wet mee worden omgegaan en welke ondersteuning kunnen deze huishoudens verwachten?*

Het kabinet streeft ernaar om te voorkomen dat huishoudens hun energierekening niet kunnen betalen, door zich in te zetten voor betaalbaarheid van warmte. Zie ook het antwoord op vraag 33. Er wordt voor warmte niet gekozen voor doelgroepenbeleid op basis van inkomen, waarbij dezelfde overweging geldt als bij een "sociaal tarief" voor gas en elektriciteit, waarover de Kamer op 16 mei 2025 is geïnformeerd. Zie ook de Kamerbrief van 7 oktober 2024⁵⁴. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke maatregel vereisen grote inzet, die niet in verhouding staat tot het te bereiken effect. Een uitzondering door doelgroepenbeleid niet bij regulering van energieprijzen maar wel specifiek voor collectieve warmte toe te passen, leidt daarbij tot onnodige extra complexiteit. Het kabinet vindt het passender om consumenten met gerichte ondersteuning op basis van inkomen te beschermen tegen te hoge energiekosten. Daarbij kan worden gedacht aan koopkrachtbeleid of toeslagen. Huishoudens die moeite hebben om energierekening te betalen omdat ze een hoge energierekening hebben en een laag inkomen, kunnen in 2025 ook steun krijgen van het Energiefonds.

In sommige situaties zal een consument alsnog niet in staat zijn om zijn warmterekening te betalen. Vergelijkbaar met de huidige regelgeving zullen gebruikers beschermd worden tegen beëindiging van levering wegens wanbetaling. Artikel 2.40 bepaalt dat een aangewezen warmtebedrijf beleid moet voeren om dergelijke beëindiging te voorkomen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de aanvullende mogelijkheid om specifieke kleinverbruikers te beschermen tegen het beëindigen van levering in geval van wanbetaling. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebruikers die om gezondheidsredenen afhankelijk zijn van de warmtelevering.

[29] *Warmte in Nederland is veel duurder dan in de door haar omringende landen. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering aan te geven welke prikkels worden ingebouwd om de tarieven omlaag te krijgen. Een maximumtarief beschouwen deze leden niet als*

⁵⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36387, nr. 47

een dergelijke prikkel en zij stellen dat dit maximumtarief vaak het doel wordt. Waar de kosten van duurzame energie en opslag steeds lager worden, vragen deze leden hoe deze besparing maximaal ten gunste van de burgers kan komen?

Een betrouwbare vergelijking van tarieven tussen Nederland en andere landen is moeilijk, bijvoorbeeld omdat er in het buitenland vaak grote verschillen zijn tussen de prijzen op verschillende warmtenetten, de totale kosten voor verbruikers uit verschillende componenten bestaan (vaste en variabele tarieven, maar ook eenmalige bijdragen) en er rekening moet worden gehouden met verschillen in het verbruik, belastingen en subsidies.

In algemene zin komt uit verschillende vergelijkingen wel het beeld naar voren dat warmte in Nederland relatief duur is. Een mogelijke reden is dat tarieven niet de kosten reflecteren, maar er een maximumtarief geldt gebaseerd op de gasreferentie. Warmtebedrijven hoeven daardoor hun tarieven niet te verlagen ook als hun kosten lager zijn. Het is daarnaast mogelijk dat de kosten van warmtebedrijven in Nederland hoger zijn. Er is echter op dit moment onvoldoende inzicht in deze kosten om te bevestigen dat dit inderdaad het geval is en, zo ja, wat de redenen hiervoor zijn. Tarieven voor warmte hebben op dit moment namelijk geen relatie met de kosten, waardoor de bevoegdheden en middelen nog ontbreken om gedetailleerde kostengegevens op te vragen. Het wetsvoorstel voorziet in de overgang naar kostengebaseerde tariefregulering, waardoor de ACM komende jaren steeds beter kennis opbouwt van de kosten en kostenbepalende factoren. Daarmee zal het naar verwachting steeds beter mogelijk zijn om te achterhalen of de kosten van warmte in Nederland inderdaad hoger zijn en zo ja, waarom.

Als kosten dalen, bijvoorbeeld doordat duurzame energie en opslag steeds goedkoper worden, dalen kostengebaseerde tarieven ook. Het uitgangspunt van de tariefregulering is daarnaast dat het gereguleerde tarief de efficiënte kosten zal reflecteren, dat wil zeggen de kosten die het warmtebedrijf moet maken om warmte te kunnen leveren. Gelet hierop bevat de tariefregulering efficiëntieprikkels, in de vorm van (gedeeltelijke) normering van de kosten. Het warmtebedrijf moet goed nadenken over welke kosten hij maakt, anders loopt hij het risico dat hij zijn kosten niet kan terugverdienen.

[30] *Deze leden zijn bezorgd dat de tarieven en regels daarvoor pas in 2028 bekend worden. Zij vrezen dat tot die tijd alle investeringsbeslissingen van energiegemeenschappen tot grote bedrijven stil zullen vallen. Daarom is het des te belangrijker dat er ook voldoende middelen in het waarborgfonds zullen zitten om ten minste een overbrugging te kunnen realiseren bij het aantrekken van vreemd vermogen, aldus de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **SP**. Hoeveel nieuwe aansluitingen verwacht de regering te kunnen realiseren met het voorziene budget? Kan de regering aangeven voor welke doelen, naast het aantrekken van investeringen, het voorgestelde waarborgfonds kan worden ingezet en welke risico's hiermee gepaard gaan?*

Het kabinet herkent de onzekerheid over de invulling van kostengebaseerde tarieven, maar de overgang naar een nieuw stelsel goed invoeren vraagt tijd. Deze onzekerheid is echter tijdelijk en het kabinet zet zich in om deze periode zo kort mogelijk te houden, door zo snel mogelijk over te gaan naar kostengebaseerde tarieven. Door het principe van kostengebaseerde tarieven dat alle (efficiënte) investeringen van warmtebedrijven met een redelijk rendement kunnen worden terugverdiend ontstaat er inherent meer zekerheid voor warmtebedrijven dan bij de handhaving van het NMDA-tarief, ongeacht de specifieke invulling. Onder het NMDA-tarief is er namelijk altijd een risico dat onvermijdelijke kostenstijgingen niet kunnen worden terugverdiend of tariefverlagingen tot onderrendementen leiden, omdat de maximumtarieven niet afhangen van de onderliggende kosten van collectieve warmtesystemen. Daarom wil het kabinet zo snel mogelijk overstappen op kostengebaseerde tarieven. Door de ACM desondanks voldoende tijd te geven haar inzicht in de kosten van warmtebedrijven te verbeteren, wordt voorkomen dat kostengebaseerde tarieven onnauwkeurig worden vastgesteld.

Het kabinet deelt de zorg van de leden over de beperkte beschikbaarheid van vreemd vermogen tegen een aantrekkelijke rente voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Dit wordt met name veroorzaakt door het volloopprijsrisico bij de aanleg van nieuwe warmtenetten in de bestaande gebouwde omgeving (alsmede constructie-, bron-, en leeglooprisico en het feit dat nieuwe warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang nog geen trackrecord hebben). Daarom richt het kabinet een garantieregeling warmtenetten in (voorheen waarborgfonds

warmtenetten⁵⁵) om de verschillende risico's bij de realisatie van warmtenetten af te dekken, zodat warmtebedrijven in staat zijn meer vreemd vermogen aan te trekken en (publieke) aandeelhouders minder kapitaal hoeven te investeren. Het kabinet heeft 174,5 miljoen euro ter beschikking gesteld voor deze regeling. Met dit bedrag kunnen voortsnog garanties worden verstrekt voor in totaal 434 miljoen euro aan vreemd vermogen. Dit relatief lage initiële "borgingsplafond" berust op een inschatting van de waarschijnlijke bedrag waarmee daadwerkelijk aanspraak zal worden gemaakt op verstrekte garantie. Dit is momenteel nog slecht in te schatten. Wanneer dit plafond in zicht komt wordt de garantieregeling geëvalueerd en wordt het borgingsplafond herijkt. Naar verwachting zijn de risico's op dat moment beter in te schatten, waardoor een hoger doelbereik mogelijk wordt op basis van hetzelfde risicoreserve. Met het huidige borgingsplafond kunnen naar verwachting 70.000 aansluitingen worden gerealiseerd op basis van de geraamde investeringen in warmte-infrastructuur.

De garantieregeling wordt in principe enkel ingezet om investeringen in warmtenetten te stimuleren door risico's voor banken te beperken. Hierdoor hoeven publieke aandeelhouders zoals bijvoorbeeld gemeenten minder kapitaal in te brengen ten behoeve van het eigen vermogen van warmtebedrijven. Doordat de garantieregeling vermogenskosten verlaagt kan deze mogelijk ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het tarief voor verbruikers.

[31] *De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en SP vragen de regering nogmaals uiteen te zetten waarom de verevening van tarieven via opslag op warmtenetten is voorzien, waardoor die nog duurder worden en een efficiëntie prikkel ontbreekt. Is het niet logischer om de verevening juist vanuit algemene middelen te financieren, vanwege de maatschappelijke voordelen om te slaan over alle energie-categorieën?*

Vanaf de inwerkingtreding van kostengebaseerde tarieven worden in principe per warmtekavel maximale tarieven vastgesteld. Uitgangspunt is dat de tarieven de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement dekken. Op het ene warmtekavel zijn die kosten hoger dan op het andere. Daardoor is er een risico op plaatselijk excessief hoge tarieven ten opzichte van het gemiddelde warmtetarief in de markt. Deze excessieve tarieven kunnen bijvoorbeeld ontstaan door calamiteiten (zoals de brand bij AVR-centrale Rotterdam). Ook kan warmte op sommige warmtekavels voor de verbruiker duurder zijn dan alternatieven. Het wetsvoorstel bevat twee mogelijkheden om de hoge tarieven te beperken.

Ten eerste kan een tarieflimiet worden vastgesteld om excessief hoge tarieven te voorkomen. Als kostengebaseerde tarieven op een warmtekavel boven deze tarieflimiet uitkomen, worden de tarieven voor de verbruikers gemaximeerd op het niveau van de tarieflimiet. Het warmtebedrijf wordt voor de gemiste inkomsten gecompenseerd uit het vereveningsfonds. Doordat alle warmtebedrijven bijdragen aan het vereveningsfonds is de tarieflimiet in de vormgeving een kostenneutraal instrument, waarmee alle warmteverbruikers het risico op hoge tarieven delen. Het voordeel hiervan is dat verbruikers altijd worden beschermd tegen excessieve kosten op hun warmtekavel, zonder dat daarvoor middelen uit de staatskas nodig zijn. De tarieflimiet wordt naar verwachting van toepassing op een beperkt aantal warmtenetten, waardoor de hoogte van de vereveningstoeslag beperkt blijft. De toeslag is een vaste bijdrage ongeacht de hoogte van het tarief. Verbruikers met een voordelig tarief raken dit dus niet voor een groot deel kwijt aan het vereveningsfonds.

Het kabinet onderschrijft de stelling dat de hele samenleving profiteert als zo veel mogelijk mensen op duurzame collectieve warmte overstappen als dit in hun wijk de optie is met de laagste nationale kosten. Om dit aan te moedigen zijn er subsidies beschikbaar zoals SDE++ voor duurzame bronnen en WIS voor warmtenetten. Deze subsidies brengen de kosten van duurzame collectieve warmtesystemen omlaag, maar kunnen niet garanderen dat kostengebaseerde tarieven altijd aantrekkelijk zullen zijn voor verbruikers ten opzichte van het alternatief. De tweede mogelijke inzet van de tarieflimiet is om deze lager vast te stellen met als doel om de aantrekkelijkheid van warmte te bevorderen. Hiervoor is een Rijksbijdrage nodig aan het vereveningsfonds. Deze mogelijkheid is aan het wetsvoorstel toegevoegd bij amendement van de

⁵⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 118.

leden Rooderkerk en Postma.⁵⁶ Uiteraard moet apart besluitvorming plaatsvinden over het toekennen van deze Rijksbijdrage. Hier kan eventueel naar worden gekeken om te zijner tijd invulling te geven aan een ander amendement van de leden Postma en Rooderkerk, waarmee in het wetsvoorstel is vastgelegd dat bij de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van gangbare alternatieven zoals aardgas of warmtepompen geborgd moet zijn.⁵⁷

De tarieflimiet en het vereveningsfonds hebben geen invloed op efficiëntieprikkels voor warmtebedrijven. Warmtebedrijven mogen een beroep doen op het vereveningsfonds als hun gereguleerde, kostengebaseerde tarief, dat wil zeggen de vergoeding die zij mogen vragen voor hun efficiënte kosten, hoger is dan de tarieflimiet. Omdat gereguleerde, kostengebaseerde tarieven efficiëntieprikkels bevatten in de vorm van (gedeeltelijke) normering van de kosten, worden warmtebedrijven nog steeds gestimuleerd om hun kosten laag te houden. Zie vraag 33 voor nadere toelichting op de werken van kostengebaseerde tarieven.

[32] *Is het toegestaan binnen grotere gemeentelijke of regionale bedrijven de kosten en tarieven te verevenen, of is dat strijdig met de aanpak van kostenveroorzaking waar de ACM aan wordt gehouden?*

De maximale tarieven worden in beginsel per warmtekavel berekend. Bij amendement van de leden Grinwis en Erkens is echter geregeld dat het warmtebedrijf met toestemming van de ACM één tarief mag hanteren op meerdere warmtekavels, als de gemeenten waarin die kavels liggen daarmee akkoord zijn.⁵⁸ Tarieven worden dus per warmtekavel bepaald, maar het is daarna mogelijk om voor meerdere warmtekavels samen een gemiddeld tarief te hanteren onder de voorwaarde dat zowel het warmtebedrijf als de betrokken gemeenten dat willen.

[33] *De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering hoe zij kunnen garanderen dat woonlasten betaalbaar blijven bij de keuze voor een op kosten gebaseerde tariefregeling, waarbij de kosten bepaald worden door één aanbieder.*

In goed functionerende markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen. Dit zorgt ervoor dat prijzen de kostprijs reflecteren en aanbieders efficiënt opereren. Collectieve warmte heeft echter kenmerken van een natuurlijk monopolie. Daarom is tariefregulering nodig. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bijvoorbeeld bij systeembeheerders van elektriciteit en gas. Met tariefregulering die efficiënte kosten reflecteert betalen warmteverbruikers niet meer dan een warmtebedrijf redelijkerwijs nodig heeft om warmte te kunnen leveren. Om ervoor te zorgen dat het warmtebedrijf niet onnodig hoge kosten maakt, bevat kostengebaseerde regulering ook efficiëntieprikkels. Zie ook het antwoord op vraag 29. Daarnaast zorgt kostengebaseerde regulering voor transparantie en prikkels voor lokale overheden om efficiënte, kostenverlagende keuzes te maken in de warmtetransitie. Om excessief hoge tarieven door met name onverwachte kostenstijgingen te voorkomen, is er in het wetsvoorstel een tarieflimiet met vereveningsfonds opgenomen. Zie voor verdere toelichting op de tarieflimiet het antwoord op vraag 31.

Kostengebaseerde tariefregulering, zelfs in combinatie met de tarieflimiet, biedt geen garantie dat warmte altijd concurrerend is met gangbare alternatieven zoals aardgas of warmtepomp. Bij het amendement van de leden Postma en Rooderkerk is in het wetsvoorstel vastgelegd dat bij de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering de relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn.⁵⁹ Daarvoor is mogelijk flankerend beleid nodig. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden hiervoor. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om hiervoor het vereveningsfonds te gebruiken, eventueel in combinatie met een rijksbijdrage aan het vereveningsfonds. Zie ook het antwoord op vraag 31.

Gemeenten kunnen de aanwijsbevoegdheid van de Wgiw, ook voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen, pas inzetten als de betaalbaarheid voor eindgebruikers in de toets vooraf is

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36576 nr. 73.

⁵⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97.

⁵⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576 nr. 113.

⁵⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36576 nr. 97.

gewaarborgd. Hierbij wordt ook rekening gehouden met subsidies de kosten en tarieven kunnen verlagen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van investeringssubsidies zoals de WIS, die tot en met 2030 30% (of 40% en 50% bij respectievelijk middelgrote en kleine bedrijven) van de investeringskosten voor infrastructuur van collectieve warmtesystemen dekt vanuit de begroting van het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Ook kunnen woningcorporaties lagere tarieven met warmtebedrijven afspreken, in ruil voor een bijdrage aan investeringskosten.

Het bestaan van een natuurlijk monopolie heeft daarnaast meegewogen in de keuze van het kabinet om alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en warmtegemeenschappen toe te staan om aangewezen te worden voor een warmtekavel. De verwachting is dat deze partijen in een grotere mate uit eigen beweging in het publieke belang, waaronder in het belang van de gebruiker, zullen handelen. Zie ook het antwoord op vraag 14.

[34] *Verder vragen deze leden hoe ervoor gezorgd wordt dat niet te veel mensen kiezen voor een opt-out, nu warmtenetten het imago hebben duur te zijn en de kosten slechts voor drie jaar gegarandeerd worden binnen een bepaalde bandbreedte, waardoor warmtenetten nog duurder worden voor de mensen die uiteindelijk aangesloten worden.*

Het kabinet herkent de zorgen over het dure imago van warmtenetten en over de bereidheid om over te stappen. Een opt-out en bijbehorende driejarige garantie op tarieven geldt alleen in een situatie waarbij een gemeente in haar omgevingsplan regels heeft vastgesteld die in een gebied het gebruik van gas uitsluiten als warmtevoorziening en waarvoor verwarming door een collectief warmtesysteem is aangewezen (oftewel wanneer een gemeente de aanwysbevoegdheid conform de Wgiw inzet en in een bepaald gebied overgaat op collectieve warmte). Een gebouweigenaar kan dan aangeven dat hij zich niet wil aansluiten op een warmtenet. Hij heeft echter op termijn geen optie meer om gebruik te maken van aardgas. Een gemeente zal in een dergelijk gebied alleen kiezen voor een collectief warmtesysteem als dat de duurzame oplossing is met lage nationale kosten en ook in de bredere belangenafweging als beste oplossing naar voren komt. Daarnaast moet het plan van de gemeente om op warmte over te stappen voldoen aan de instructieregels in het Bgiw die de betaalbaarheid voor de bewoners waarborgen. De verwachting is dan ook dat in die situaties er slechts beperkt gebruik zal worden gemaakt van de opt-out.

In het geval de Wgiw niet wordt ingezet en verbruikers kunnen kiezen of ze aangesloten willen blijven op aardgas of zich aan te sluiten op collectieve warmte, is de situatie anders. Verbruikers zullen alleen overstappen als er aan hen een aantrekkelijk aanbod wordt gedaan en als ze voldoende vertrouwen hebben dat warmte ook in de toekomst betaalbaar zal blijven. Om het vertrouwen in betaalbaarheid te stimuleren, zet het kabinet een aantal instrumenten in:

- Tariefregulering met efficiënte kosten als uitgangspunt. Warmteverbruikers krijgen meer zekerheid dat ze niet meer betalen voor warmte dan nodig. Tegelijk krijgen warmtebedrijven ook meer zekerheid dat ze hun noodzakelijke kosten kunnen terugverdienen, wat de investeringsbereidheid zal stimuleren.
- Kostengebaseerde tariefregulering zal leiden tot tariefverschillen en in sommige situaties, bijvoorbeeld bij calamiteiten, kan dat resulteren in hele hoge tarieven. Om te voorkomen dat in sommige situaties verbruikers door de hoge kosten hele hoge tarieven betalen, is de tarieflimiet met het vereveningsfonds ingericht die voorkomt dat warmteverbruikers lokaal veel meer voor warmte moeten betalen dan warmteverbruikers op andere plekken. Zie voor verdere toelichting op de tarieflimiet het antwoord op vraag 31. Bij amendement is het mogelijk gemaakt om het vereveningsfonds dat voor de tarieflimiet wordt ingericht, aan te vullen vanuit de staatskas om warmtetarieven aantrekkelijker te maken.⁶⁰ Voor het inzetten van Rijksmiddelen zal eerst aparte besluitvorming nodig zijn.
- Bij amendement van de leden Postma en Rooderkerk is bepaald dat het kabinet pas een overstap kan maken naar kostengebaseerde tariefregulering als de relatieve betaalbaarheid

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 73.

geborgd is.⁶¹ Het gaat daarbij om betaalbaarheid ten opzichte van gangbare alternatieven, zoals aardgas of een warmtepomp. Hiervoor kunnen aanvullende instrumenten nodig zijn.

- Ten slotte zijn er verschillende subsidies beschikbaar zoals SDE++ of de WIS die de kosten van warmtebedrijven, en daarmee ook de toekomstige kostengebaseerde tarieven, verlagen. Zie ook het antwoord op vraag 33.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat kostengebaseerde tarieven op termijn ook zonder subsidies concurrerend zullen zijn, maar het moment waarop hangt af van een aantal nog onzekere markt- en beleidsontwikkelingen. Op middellange termijn kan daarom aanvullend beleid nodig zijn om de ontwikkeling van collectieve warmte te stimuleren.

*Met de overgang naar aardgasvrije warmtebronnen wordt ook de tarifiering gedurende een aantal jaren in een aantal fases aangepast. In plaats van het NMDA-principe gaat een tarifiering-methodiek gelden die uitgaat van de kosten van een efficiënte uitvoering en een vastgesteld rendement van vier à vijf procent. De fractieleden van het **CDA** hebben hierbij een aantal vragen.*

[35] *Allereerst constateren de fractieleden van het **CDA** dat de energiebelasting op elektriciteit wordt verlaagd en de belasting op gas wordt verhoogd. Nog steeds is echter de energiebelasting op elektriciteit hoger dan de belasting op gas. Deze leden vragen zich af wat de overwegingen hiertoe zijn geweest. Het is immers van belang dat de verbruikers overstappen op aardgasvrije warmtebronnen en deze vaststelling van tarieven geeft daartoe een ander beeld.*

De verschuiving van energiebelasting op elektriciteit naar aardgas geeft een sterkere prikkel om te elektrificeren en de woning te verduurzamen doordat investeringen zich sneller terugverdienen. Een verdere verhoging van de belasting op aardgas ten opzichte van de belasting op elektriciteit zou die prikkel versterken. Een belangrijke overweging die ook meespeelt bij de vormgeving van de energiebelasting is dat het kabinet de energierekening betaalbaar wil houden voor alle huishoudens. Niet iedereen is van vandaag op morgen over op een aardgasvrije woning, ook niet met sterkere prikkels. Een verdere verhoging van de belasting op aardgas kan voor de huishoudens die nog verwarmen op basis van aardgas leiden tot hogere kosten. En de hogere rekening kan ook een drempel vormen om deze stap te maken, doordat er onvoldoende geld overblijft om te kunnen investeren. Het kabinet ondersteunt daarom, los van de energiebelasting, de overstap naar aardgasvrije woningen met een breed pakket aan maatregelen, zoals het Nationaal Isolatieprogramma en de Investerings subsidie Duurzame Energie. Daarnaast zet het kabinet in op een lager aardgasverbruik bij sociale huurwoningen, onder andere via prestatieafspraken met woningcorporaties.

[36] *De opbouw van de tarifiering in de komende jaren is behoorlijk complex, terwijl in het wetsvoorstel duidelijk wordt aangegeven dat transparantie over de tarieven noodzakelijk is. Juist om draagvlak te creëren is niet alleen transparantie maar juist ook begrijpelijkheid voor de verbruiker van belang.⁶² Kan de regering aangeven hoe zij daar samen met de gemeenten en warmtebedrijven voor gaat zorgen?*

Het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen rondom transparantie en begrijpelijkheid van de tarieven voor warmte. Ten eerste bepaalt het wetsvoorstel dat de leveringsovereenkomst in begrijpelijke taal informatie moet bevatten over voorwaarden en tarieven van de geleverde warmte. Ten tweede moeten de tarieven openbaar zijn. Ten derde zorgt het wetsvoorstel voor een begrijpelijke tariefstructuur: een warmtebedrijf mag alleen een beperkt aantal tarieven rekenen aan verbruikers: een vast leveringstarief, een variabel leveringstarief, een meettarief en een tarief voor de aflevering. Bij aansluiting en afsluiting is er daarnaast sprake van eenmalige aansluit- en afsluittarieven. De verbruiker weet daarom precies hoeveel en waarvoor hij betaalt.

Als de tarieflimiet wordt ingevoerd, dan zal de warmterekening daarnaast informatie moeten bevatten over de betaalde vereveningstoeslag. Ook een eventuele verlaging van de rekening door

⁶¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97.

⁶² Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 3, p. 236.

de toepassing van de tarieflimiet zal transparant worden gemaakt. Dit vergt duidelijke communicatie naar verbruikers en zal verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Zie voor verdere toelichting over de tarieflimiet het antwoord op vraag 31.

Naast de hoogte en de structuur van de tarieven, zullen verbruikers ook willen begrijpen hoe deze tot stand zijn gekomen. Het principe waarop tarieven gebaseerd zijn, is verankerd in het wetsvoorstel: in fase 1 is dat een referentietarief, vanaf fase 2 benaderen de tarieven de noodzakelijke, efficiënte kosten van het warmtebedrijf. Voor de geïnteresseerden zullen ook de besluiten van de ACM over de berekening van de maximale tarieven openbaar worden.

Voor kleine collectieve warmtesystemen zal naar verwachting een andere tariefsystematiek gelden dan voor grote aangewezen warmtebedrijven. Een mogelijkheid hiervoor is een kostengebaseerd referentietarief of een aantal referentietarieven. Deze systematiek zal eenvoudiger worden in uitvoering, maar dat betekent niet noodzakelijkwijds dat het beter uitlegbaar zal zijn omdat de relatie tussen het tarief en de onderliggende kosten van het warmtebedrijf minder sterk zal zijn.

[37] *Op dit moment betalen alle gebruikers in heel Nederland hetzelfde tarief voor energie. Met deze wet gaat dat veranderen en kunnen de tarieven per warmtebedrijf en dus per kavel van elkaar verschillen. Op het moment dat verbruikers minder hoeven te betalen zullen daar geen klachten over komen. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat een kleine groep verbruikers significant meer zal moeten gaan betalen.⁶³ Zijn er mogelijkheden om deze verbruikers tegemoet te komen?*

Vanaf de inwerkingtreding van kostengebaseerde tarieven worden in principe per warmtekavel maximale tarieven vastgesteld. Uitgangspunt is dat de tarieven de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement dekken. Op het ene warmtekavel zijn die kosten hoger dan op het andere. Daardoor ontstaat er een risico op plaatselijk excessief hoge tarieven ten opzichte van het gemiddelde warmtetarief in de markt. Voor deze gevallen is de tarieflimiet en het vereveningsfonds ingericht. Zie het antwoord op vraag 31.

[38] *Bij het realiseren van de noodzakelijke verduurzaming is het mogelijk dat ook bewoners extra kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor isolatie. Hoe gaan de gemeenten daarmee om? Temeer daar het college van burgemeester en wethouders een aanvraag niet hoeft af te wijzen als dat voor één of enkele gebruikers minder aantrekkelijk is.*

Een belangrijk instrument voor gemeenten om hierop te sturen is het uitgewerkt kavelplan. Na het verkrijgen van een aanwijzing voor de warmtekavel stelt het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.16 op verzoek van de gemeente een uitgewerkt kavelplan op voor een deel of de gehele warmtekavel. Dit plan behoeft instemming van de gemeente en de gemeente heeft de bevoegdheid het aangewezen warmtebedrijf op te dragen het uitgewerkt kavelplan te wijzigen. Onderdeel van het uitgewerkt kavelplan is de indicatie van de kosten en de tarieven voor de (voorzien) collectieve warmtevoorziening, alsook de benodigde aanpassingen aan de binneninstallatie van de voorziene verbruikers. De gemeente is bevoegd om niet met het uitgewerkt kavelplan in te stemmen in het geval de kosten of tarieven voor verbruikers te hoog zullen zijn. Wanneer de kosten of tarieven voor slechts één (of enkele) verbruiker(s) minder aantrekkelijk zijn, heeft een verbruiker altijd de mogelijkheid om niet aangesloten te worden op een collectieve warmtevoorziening. In het geval de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw wordt ingezet zal een gemeente de betaalbaarheid voor verbruikers moeten waarborgen, door te waarborgen dat de kosten en baten voor tenminste 70% in verhouding zijn en rekening te houden met de financiële haalbaarheid, waaronder gevolgen voor de maandlasten. Onderdeel van deze berekening van de betaalbaarheid zijn onder andere de investeringskosten, bijvoorbeeld voor isolatie, en de mogelijke besparing op de energierekening. Dit is ook beschreven in het ontwerp-Bgiw. Ook kan dan op grond van artikel 2.26 van het wetsvoorstel worden gekozen voor een opt-out en kan de verbruiker kiezen voor een alternatief. In het geval de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw niet wordt ingezet kan

⁶³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 3, p. 112.

het aanbod door het warmtebedrijf op grond van artikel 2.25 van het wetsvoorstel worden geweigerd.

[39] *Op het moment dat een warmtebedrijf in verschillende gemeenten actief is, geeft deze wet de gelegenheid tot het socialiseren van de verschillende tarieven van de verschillende kavels. De fractieleden van het CDA vragen zich af hoe realistisch het is dat de gemeente bereid is voor haar burgers een hoger tarief te accepteren dan eigenlijk noodzakelijk is op basis van de tariefregulering.*

De mogelijkheid tot socialiseren van tarieven tussen warmtekavels geldt ook binnen een gemeente. Zo kan een gemeente meerdere warmtekavels vaststellen binnen haar grenzen, maar samen met het warmtebedrijf beslissen dat op die kavels hetzelfde tarief zal worden gehanteerd. Socialiseren tussen gemeenten vereist dat gemeenten met lagere kosten bereid zijn om bij te dragen aan het verlagen van de warmtetarieven in een andere gemeente. Gemeenten kunnen dit bijvoorbeeld doen als een vorm van risico-beperking: als de kosten op een warmtekavel hoger uitvallen dan verwacht, dan worden de meerkosten omgeslagen over meerdere kavels, waardoor het risico op hoge tarieven op elke warmtekavel afzonderlijk lager wordt. Als kosten op een bepaald warmtekavel veel lager zijn dan elders en het risico op kostenstijging beperkt is, dan zijn er inderdaad minder prikkels tot socialiseren. Gemeenten zullen zelf die afweging moeten maken.

[40] *Op het moment dat de tarieven voor verbruikers binnen een gemeente substantieel verschillen of hoog zijn, kan er aanleiding zijn om bij te sturen op het tarief. In hoeverre beschikken gemeenten straks over instrumenten om bij te sturen op het tarief van warmtenetten in hun grondgebied? Wat is de verhouding van deze instrumenten met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw)?*

Het vaststellen van de methode voor kostengebaseerde tariefregulering en het toezicht daarop is een taak van de ACM. Het uitgangspunt is daarbij dat tarieven zo goed als mogelijk de efficiënte kosten reflecteren. Een belangrijk instrument voor gemeenten om te sturen op kosten en tarieven is de bevoegdheid om al dan niet met het uitgewerkt kavelplan in te stemmen (artikel 2.16, vierde lid) en om opdrachten te geven tot de wijziging van het uitgewerkt kavelplan (artikel 2.16, vijfde lid). Kosten en tarieven zijn een onderdeel van een uitgewerkt kavelplan. Zie ook het antwoord op vraag 38. Gemeenten kunnen verder sturen op tarieven door keuzes te maken die de kosten van warmtebedrijven verlagen. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld haar aanwijsbevoegdheid in de Wgiw inzetten om de volloop te bevorderen. Hogere volloop zorgt voor meer schaalvoordelen en lagere kosten en tarieven per verbruikers. Ook kunnen de gemeenten keuzes maken ten aanzien van de omvang en de vorm van de warmtekavels, de organisatie van werkzaamheden en lokale regels met betrekking tot ruimtelijke ordening die de kosten van warmtebedrijven en daarmee ook tarieven kunnen beïnvloeden.

De gemeenten kunnen daarnaast op twee manieren tariefverschillen binnen hun grenzen beperken. Ten eerste door grotere warmtekavels vast te stellen, mogelijk zelfs één warmtekavel die het gebied van de hele gemeente omvat. De tweede manier is om verschillende warmtekavels vast te stellen, maar samen met het warmtebedrijf een verzoek te doen bij de ACM om één tarief te hanteren voor alle warmtekavels die binnen de grenzen van deze gemeente liggen.

[41] *Een van de maatregelen uit de wet, die samenhangt met de invoering van op kosten gebaseerde tarieven, is de invoering van meer transparantieregels. Kan de regering aangeven hoe toegankelijk deze transparantie over kosten van een warmtenet zouden moeten zijn voor verbruikers? Hoeveel vertrouwen heeft de regering erin dat deze transparantie ook effectief is om meer begrip en vertrouwen te wekken bij verbruikers?*

Het wetsvoorstel bevat meerdere regels ten aanzien van transparantie van tarieven en begrijpelijkheid van de warmterekening voor verbruikers. Zie ook het antwoord op vraag 36.

De verwachting is dat het feit dat tarieven op efficiënte kosten zijn gebaseerd en dat de ACM toezicht houdt op tariefregulering, meer vertrouwen wekt bij de meeste verbruikers dan een referentietarief waarbij de relatie tussen tarieven en kosten en de transparantie over kosten

ontbreekt. Dankzij transparantie hebben verbruikers of marktextperts die dit wensen ook de mogelijkheid om zich te verdiepen in de details van hoe de tarieven tot stand komen, waarvoor de mogelijkheid op dit moment ontbreekt.

[42] *Deze wet doet een groot beroep op de ACM. De fractieleden van het **CDA** vragen zich af in hoeverre de ACM genoeg kennis, kunde en capaciteit heeft om al die verzoeken van warmtebedrijven daadwerkelijk te realiseren. De kenmerken van warmtebedrijven en warmtebronnen en hun kavels zullen immers zeer gevarieerd zijn.*

Het kabinet herkent de zorg van de fractieleden dat kostengebaseerde tarieven per warmtekavel voor aangewezen warmtebedrijven en warmtebedrijven met een vrijstelling of ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem meer inspanning vergt van de ACM dan het vaststellen van het huidige maximumtarief. Niet alleen zal het aantal besluiten toenemen, ook zal de ACM kennis moeten opbouwen over kostendrijvers en werkelijke efficiënte kosten in de warmtesector. De opbouw van kennis en de transparantie die dit oplevert acht het kabinet essentieel voor het realiseren van een transitie tegen de laagste nationale kosten. De verwachting is dat er minimaal twee tot vier jaar nodig zal zijn voordat kostengebaseerde regulering ingevoerd kan worden voor aangewezen warmtebedrijven.

De ACM heeft in andere sectoren, zoals de nettarieven voor elektriciteit en gas, ruime ervaring met het vaststellen van gereguleerde, kostengebaseerde tarieven. Het kabinet heeft dan ook het vertrouwen dat de ACM hiertoe in staat is. Dit wordt onderstreept door de positieve uitvoerings- en handhavingstoets (hierna: UHT) die de ACM op het wetsvoorstel heeft uitgebracht. De ACM zal wel op deze nieuwe taken toegerust moeten worden, en heeft voor een deel van de nieuwe taken al middelen toegekend gekregen. Ook zal bij de nadere inrichting van de kostengebaseerde tariefregulering een afweging moeten worden gemaakt ten aanzien van de fijnmazigheid van de tariefregulering en de uitvoeringslast die daarbij hoort. Hierbij is speciale aandacht voor kleine collectieve warmtesystemen. Dit wordt in de tekst hieronder toegelicht.

De ACM zal, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, op basis van onderzoek naar de kostenstructuur van warmtebedrijven bepalen hoe de tariefregulering eruit zal komen te zien in een methodebesluit. Bij het opstellen van dit methodebesluit wordt de sector betrokken, om ook de uitvoerbaarheid voor warmtebedrijven goed te waarborgen. Daarbij heeft de ACM binnen de kaders van de voorgestelde regelgeving veel mogelijkheden om zelf invulling te geven aan de methode van regulering en de manier waarop zij invulling geeft aan haar toezichtstaken.

Voor kleine collectieve warmtesystemen leveren tarieven per klein collectief warmtesysteem mogelijk te veel regeldruk op. De motie van het lid Grinwis c.s. roept het kabinet op om vanwege uitvoerbaarheid voor kleine systemen te kiezen voor een kostengebaseerd referentietarief.⁶⁴ Het wetsvoorstel biedt daar ruimte voor. Het kabinet zoekt daarom samen met de ACM en de sector naar de meest passende uitwerking van de tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen.

In afwachting van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voert de ACM al eerste voorbereidende werkzaamheden uit. Het vernieuwen van de RAR is daarbij een belangrijke eerste stap. Ook de nieuwe informatiebevoegdheden die de ACM heeft gekregen bij de wijziging van de Warmtewet dit jaar dragen daaraan bij.

[43] *De ACM zelf waarschuwt dat de betaalbaarheid een groot struikelblok is voor met name woningcorporaties bij de overstap naar warmte.⁶⁵ Hoe reflecteert de regering op dit onderzoek in relatie tot de uitvoering van de doelen van deze wet? Kan de regering waarborgen geven aan woningcorporaties over de betaalbaarheid van warmte onder de Wcw, of is dat niet mogelijk? Erkent de regering dat de Wcw onduidelijkheid zal blijven geven over de betaalbaarheid van warmtenetten op lange termijn?*

⁶⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 77.

⁶⁵ ACM, "ACM: onzekerheid over uitvoerbaarheid groot struikelblok bij overstap naar warmtenet", geraadpleegd op: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-onzekerheid-over-betalbaarheid-groot-struikelblok-bij-overstap-naar-warmtenet>

Het kabinet herkent het belang van betaalbaarheid van collectieve warmte, in het bijzonder ook om huurders te overtuigen in te stemmen met de overstap op collectieve warmte. Om de betaalbaarheid te waarborgen, zet het kabinet in op een zo snel mogelijke invoering van kostengebaseerde tarieven. Daarnaast maakt het wetsvoorstel mogelijk om een tarieflimiet in te voeren. Tot slot is van belang dat in het wetsvoorstel de voorwaarde is opgenomen dat fase 2 van de kostengebaseerde tariefregulering pas zal worden ingevoerd wanneer de relatieve betaalbaarheid van warmte ten opzichte van het gangbare alternatief voldoende is geborgd.

Daarnaast zijn er voor aanleg van warmtenetten verschillende subsidies beschikbaar. Zie voor meer toelichting ook het antwoord op de vragen 33 en 34.

[44] *De fractieleden van **D66** benadrukken dat het succes van de Wcw valt of staat met het creëren van maatschappelijk draagvlak en vertrouwen. Kan de regering aangeven wat haar inzet zal zijn om dit te bewerkstelligen? Alleen wanneer burgers en bedrijven voldoende garanties hebben voor de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van collectieve warmte, en wanneer er helder en samenhangend beleid wordt gevoerd, kan dit wetsvoorstel zijn belofte waarmaken en daadwerkelijk bijdragen aan een rechtvaardige en voortvarende energietransitie, aldus de fractieleden van **D66**.*

De aanleg van een collectief warmtesysteem is een collectief proces, waarbij draagvlak van bewoners cruciaal is voor het welslagen. Het wetsvoorstel, maar zeker ook de Wgiw, heeft daarom veel aandacht voor het vroegtijdig betrekken van bewoners in een wijk waar potentieel een collectief warmtesysteem kan komen.

Uit een recent onderzoek van MSG Sustainable Strategies en Populytics in opdracht van zestien gemeenten en in samenwerking met EBN⁶⁶ blijkt dat die steun voor duurzame warmte er ook is. Een meerderheid van de Nederlandse bevolking (61%) staat positief tegenover een overstap van aardgas naar duurzame warmte. Daarbij vinden ze het belangrijk dat energiebedrijven zo weinig mogelijk winst maken en transparant zijn over de opbrengsten en kosten. De tariefregulering en transparantie in het wetsvoorstel kunnen zo bijdragen aan het vertrouwen van huishoudens en het welslagen van de warmtetransitie.

Voor draagvlak onder consumenten is betaalbaarheid van groot belang. Het kabinet onderneemt verschillende stappen om betaalbaarheid van warmtenetten te borgen, zie het antwoord op vraag 25 en 33. Ook bevat de wet verschillende bepalingen rondom consumentenbescherming, die het draagvlak naar verwachting positief zullen beïnvloeden. Zie ook het antwoord op vraag 28.

Daarnaast draagt het feit dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen een aanwijzing kunnen krijgen, naar verwachting bij aan een hoger draagvlak omdat burgers en medeoverheden publieke warmtebedrijven als legitiem ervaren zo blijkt uit onderzoek van PBL.⁶⁷ Ook kan de levering van warmte door warmtegemeenschappen bijdragen aan meer draagvlak. Het wetsvoorstel bevat ook de opdracht voor de minister om warmtegemeenschappen te ondersteunen (artikel 12.6).

Voor het slagen van de warmtetransitie is ook draagvlak onder (potentiële) warmtebedrijven nodig. De verwachting is dat kostengebaseerde tariefregulering, die voor meer investeringszekerheid zorgt, dit draagvlak zal vergroten.

[45] *De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering hoe tijdens de gefaseerde invoering van kostengebaseerde tarieven concreet wordt geborgd dat warmte voor huishoudens betaalbaar blijft, met name ook in de overgangperiode tot 2035 waarin de gasreferentie deels blijft doorwerken.*

In de beantwoording maakt het kabinet het onderscheid tussen de periode tot invoering van kostengebaseerde tarieven (fase 1) en vanaf de invoering van kostengebaseerde tarieven (vanaf

⁶⁶ Populytics - 'Betaalbare warmte is meer dan een rekensom', september 2025 <https://www.ebn.nl/feiten-en-cijfers/kennisbank/onderzoek-duurzame-warmte-september2025/>

⁶⁷ PBL (2024), Aardgasvrij een goed idee, maar... Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?, p. 78.

fase 2). Naar verwachting zal het 2 tot 4 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel duren voordat kostengebaseerde tarieven in werking treden. Het kabinet zet in lijn met de motie van het lid Kröger c.s. in op zo snel mogelijke invoering van kostengebaseerde tarieven.⁶⁸ De gasreferentie blijft naar verwachting dus niet tot 2035 doorwerken.

In fase 1 blijft het huidige gasreferentietarief van kracht. De gasreferentie zorgt ervoor dat warmteverbruikers niet meer betalen dan een gemiddelde verbruiker van aardgas. Om betaalbaarheid van warmte voor warmteverbruikers op korte termijn te verbeteren is afgelopen jaar de Warmtewet gewijzigd, zodat de huidige gasreferentie beter aansluit bij de gemiddelde kosten van aardgas voor consumenten. Het kabinet zal verder naar aanleiding van motie van het lid Kröger onderzoeken of het wenselijk is om de stijgingen van aardgasprijzen die zich komende jaren naar verwachting zullen voordoen als gevolg van ETS2 en bijmengverplichting van groen gas, geheel of gedeeltelijk niet te laten doorwerken in warmtetarieven.⁶⁹ Hierbij is het van belang om de impact op de rendementen van warmtebedrijven mee te nemen. Voor nieuwe collectieve warmtesystemen is betaalbaarheid in situaties waarin de gemeenten de aanwijsbevoegdheid inzet, in veel gevallen voldoende geborgd doordat in de Wgiw betaalbaarheid is opgenomen als randvoorwaarde: gemeenten kunnen de aanwijsbevoegdheid pas inzetten als de betaalbaarheid voor eindgebruikers is gewaarborgd.

Verdere verlagingen van de warmtetarieven door aanpassingen van de gasreferentie zouden leiden tot een verlaging van rendementen van warmtebedrijven die nu al in een aantal gevallen onder druk staan, met risico's voor investeringen en leveringszekerheid. Het kabinet wil daarom zo snel mogelijk overstappen naar kostengebaseerde tarieven, mits de relatieve betaalbaarheid geborgd wordt. Voor een toelichting op betaalbaarheid onder kostengebaseerde tarieven zie het antwoord op vragen 33 en 34.

[46] *Daarnaast vragen deze leden de regering op welke manier ervoor wordt gezorgd dat de kostengebaseerde tariefsystematiek controleerbaar en uitvoerbaar is, met name voor kleine collectieve systemen en burgerinitiatieven die minder capaciteit hebben voor ingewikkelde regulering.*

Het kabinet herkent de zorgen van de fractieleden dat het vaststellen van een kostengebaseerd tarief per warmtekavel meer inspanning vergt van warmtebedrijven dan de huidige tariefregulering. Om de administratieve lasten voor kleine collectieve warmtesystemen te beperken kent het wetsvoorstel een lichter regime voor deze systemen. Er kan voor deze systemen bijvoorbeeld een afwijkende RAR worden vastgesteld. Bij verdere uitwerking van tariefregulering wordt voor kleine collectieve warmtesystemen gezocht naar een eenvoudigere systematiek dan voor aangewezen warmtebedrijven. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan uitvoerbaarheid. Zie ook het antwoord op vraag 42.

Ook burgerinitiatieven die kleine collectieve warmtesystemen exploiteren vallen zo onder een lichter regime. Als een burgerinitiatief een collectieve warmtevoorziening exploiteert gelden de zwaardere rapportageverplichtingen, maar in die situatie zal het burgerinitiatief naar verwachting ook meer capaciteit hebben om aan deze verplichtingen te voldoen.

[47] *De leden van de fractie JA21 vragen de regering of zij erkent dat, nu de gasreferentie verdwijnt en er onzekere kostengebaseerde tarieven komen, betaalbaarheid voor huishoudens totaal niet te garanderen valt en juist een groot risico vormt. Zo ja, welke beheersmaatregelen stelt de regering voor?*

Het uitgangspunt van kostengebaseerde tariefregulering met efficiëntieprikkels is dat verbruikers niet meer betalen dan warmtebedrijven nodig hebben om warmte te kunnen produceren of inkopen, transporteren en leveren. Plaatselijk kunnen wel hoge tarieven ontstaan, en dus is een tarief dat gebaseerd op efficiënte kosten niet altijd concurrerend met alternatieve

⁶⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 84.

⁶⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 86.

verwarmingsopties. Hiervoor neemt het kabinet verschillende maatregelen. Zie ook het antwoord op vraag 33 en 34.

[48] *De leden van de fractie van **Volt** stellen dat de Europese Richtlijn Energie-efficiëntie voorschrijft dat eindgebruikers gestimuleerd moeten worden tot zuinig energiegebruik.⁷⁰ Hoe garandeert dit wetsvoorstel dat huishoudens via de nieuwe kostengebaseerde tariefstructuur nog steeds een duidelijke prijsprikkel ervaren om warmte te besparen?*

De tariefstructuur bevat prikkels om warmte te besparen omdat verbruikers een variabel tarief voor warmte betalen. Het is wel zo dat veel warmtesystemen relatief hoge vaste kosten en lagere variabele kosten hebben. Het één op één volgen van de kostenstructuur zou dan kunnen leiden tot een hoog vastrecht en een laag verbruikstarief. Het voornemen is om in lagere regelgeving te regelen dat alle bronkosten (inclusief de vaste kosten) in het variabele tarief worden opgenomen en alleen de vaste kosten van het warmtenet via het vastrecht worden terugverdiend. Dit leidt tot een hoger variabel tarief en versterkt prikkels om warmte te besparen. Daarnaast is het voornemen om te regelen dat vaste tarieven gedifferentieerd worden, op basis van het verwachte gebruik van de netwerkcapaciteit zodat verbruikers met structureel lager verbruik minder betalen.

Het is in theorie mogelijk om de prikkel tot warmtebesparing verder te versterken door een nog hoger deel van de vaste kosten in het variabele tarief op te nemen. Dit zou echter leiden tot een hoger volumerisico voor warmtebedrijven en daardoor mogelijk hogere tarieven. Een hele warme of koude winter leidt dan namelijk tot een grote variatie in inkomsten (en de warmterekening voor verbruikers). Dit kan een negatieve impact hebben op investeringszekerheid en het tempo van de aanleg van warmtenetten. Om dat te compenseren is dan wellicht een hoger toegestaan rendement nodig, waardoor de tarieven stijgen. De hoogte van de tarieven kan dus ook worden beperkt door de volumerisico's voor warmtebedrijven enigszins te beperken.

[49] *Individuele verbruiksmeting is essentieel om bewoners bewust te maken van hun verbruik. In hoeverre wordt met dit wetsvoorstel geborgd dat alle huishoudens over een slimme warmtemeter beschikken, conform Europese verplichtingen?*

Dit wordt geborgd doordat een aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.43, eerste lid van dit wetsvoorstel een warmtemeter of een warmtekostenverdeler die op afstand uitleesbaar is moet installeren. Deze bepaling maakt ook al onderdeel uit van de huidige Warmtewet (artikel 8) en vormt een implementatie van richtlijn 2018/2002/EU. In artikel 9quater van de richtlijn staat dat na 25 oktober 2020 alle nieuw geïnstalleerde warmte- en koudemeters op afstand uitleesbaar moeten zijn. De richtlijn is met een eerder wetsvoorstel in de huidige Warmtewet geïmplementeerd.⁷¹

[50] *De kostengebaseerde tariefregulering kan leiden tot hoge vaste lasten. De leden van de **Volt**-fractie vragen hoe gewaarborgd wordt dat het variabele deel van de rekening groot genoeg blijft om huishoudens daadwerkelijk te stimuleren tot energiebesparing.*

Het variabele deel van de rekening blijft significant mede door het voornemen om naast alle variabele kosten ook alle vaste kosten van de bron op te nemen in het variabele tarief. Het nog meer stimuleren van warmtebesparing door een verdere verhoging van het variabele tarief zou een negatieve impact kunnen hebben op investeringen in warmtenetten. Zie voor een meer uitgebreide toelichting het antwoord op vraag 48.

7. Verhuurders en VvE's

⁷⁰ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking).

⁷¹ Wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet in verband met de implementatie van richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie.

[51] De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering of de individuele gebouweigenaar nog wel kan kiezen voor een opt-out, nu de VvE meer macht krijgt als gevolg van amendement-Grinwis en Bontenbal.⁷²

Individuele appartementseigenaren kunnen als gevolg van het amendement in beginsel niet worden gedwongen om aangesloten te worden op een warmtenet. Hoofregel is dat gebouweigenaren alleen worden aangesloten als ze daarmee instemmen. Individuele leden van een VvE hebben als gevolg van het amendement onder voorwaarden een opt-out als een VvE besluit om aangesloten te worden op een warmtenet. Deze regeling over de besluitvorming van de VvE over het aansluiten op warmte (hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel) ziet alleen op de situatie dat een gemeente gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid op grond van de Wgiw een gebied aan te wijzen die van het gas af moet (aanwijsbevoegdheid).

In deze situatie kunnen individuele appartementseigenaren er voor kiezen om niet aangesloten te worden. Artikel 8.1 van het wetsvoorstel bepaalt namelijk dat na het aanbod van een warmtebedrijf individuele appartementseigenaren twee maanden de tijd moeten krijgen om aan te geven niet aangesloten te willen worden. Dit verzoek moet ingewilligd worden indien als gevolg daarvan het redelijkerwijs technisch niet onmogelijk is de aanleg van de collectieve warmtevoorziening in het gebouw te realiseren en de kosten ervan voor de andere appartementseigenaars ook niet significant hoger worden.

[52] De leden van de fractie van **JA21** vragen de regering waarom grotere VvE's (groter dan tien leden) de facto worden gedwongen tot aansluiting. Is het niet een beknutting van keuzevrijheid dat zij nauwelijks ruimte krijgen voor alternatieve oplossingen zoals gezamenlijke warmtepompen?

Leden van een VvE worden niet gedwongen tot aansluiting en behouden de vrijheid om te kiezen voor een alternatieve oplossing.

De leden verenigd in een VvE krijgen als gebouweigenaar in het geval een gemeente gebruik heeft gemaakt van haar aanwijsbevoegdheid op grond van de Wgiw de mogelijkheid voor een opt-out. Als een VvE binnen de termijn die daarvoor gegeven wordt niet heeft gekozen voor een opt-out, wordt de VvE geacht het aanbod stilzwijgend te hebben aanvaard. Binnen 14 dagen heeft de VvE dan echter nog de mogelijkheid de overeenkomst zonder opgave van redenen te ontbinden (artikel 2.26). Zie ook het antwoord op vraag 51. Het besluit dat de VvE op het aanbod van het warmtebedrijf neemt wordt overeenkomstig artikel 5:127, eerste lid, BW genomen met een volstrekte meerderheid (50% + 1). Veelal is in reglementen van VvE's echter een verhoogd percentage opgenomen. Wanneer er binnen het gebouw tien of meer appartementen worden verhuurd, is de instemming van 70% van de huurders noodzakelijk om een besluit te nemen.

[53] Ook vragen deze leden de regering hoe zij denkt dat deze wet uitvoerbaar is, terwijl in Nederland nog altijd tienduizenden slapende VvE's bestaan die in de praktijk geen besluitvorming kennen? Is het niet volstrekt onrealistisch om zulke VvE's, die vaak geen bestuur of reservefondsen hebben, als serieuze partner in de warmtetransitie te zien? Hoe voorkomt de regering dat bewoners van slapende VvE's straks klem komen te zitten tussen wettelijke verplichtingen en het ontbreken van een functionerende VvE?

Het activeren van slapende VvE's maakt onderdeel uit van de versnellingsagenda voor VvE's van het ministerie van VRO.⁷³ Slapende VvE's betreffen vaak kleine VvE's in kwetsbare wijken. Appartementseigenaren en (kleine) VvE's in deze wijken hebben begeleiding nodig om de organisatie op orde te krijgen. Als een gemeente in een wijk aan de slag gaat om woningen van het aardgas te krijgen, is het belangrijk om VvE's hier vroegtijdig bij te betrekken, bijvoorbeeld zodat VvE's ook tijdig invulling kunnen geven aan hun wettelijke verplichtingen. Door het ministerie van VRO is hiervoor een toolkit VvE's opgesteld.⁷⁴

⁷² Kamerstukken II 2024/25, 26576, nr. 70.

⁷³ Kamerstukken II 2023/24, 30196, nr. 817.

⁷⁴ VRO (2025), Vve-versnellingsagenda Verduurzaming: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/verduurzaming-vves/vve-versnellingsagenda-verduurzaming>

Naast de opt-out die artikel 2.26 biedt aan de VvE, biedt artikel 8.1, derde lid, een aanvullende opt-out voor leden van een VvE die niet actief een besluit neemt over de aansluiting (bijvoorbeeld 'slapende is') en dan wordt geacht het aanbod stilzwijgend aanvaard te hebben.⁷⁵ Deze leden hebben dan gedurende twee maanden de mogelijkheid te kennen te geven geen aansluiting te willen. Zij worden dan niet gebonden aan de aansluitovereenkomst die de VvE sluit namens alle leden met dat warmtebedrijf als de aansluiting daarmee niet redelijkerwijs technisch onmogelijk wordt dan wel aanzienlijk duurder wordt voor de overige leden van de VvE (artikel 8.1, derde lid). Naar aanleiding van een melding zal het aangewezen warmtebedrijf moeten adviseren over de financiële en technische consequenties van het in stand houden van de individuele aansluiting van deze appartementseigenaar voor de aanleg van de collectieve warmtevoorziening. In reactie op dit advies kan de betreffende appartementseigenaar een klacht indienen bij het aangewezen warmtebedrijf. De VvE kan niet eerder een besluit over het aanbod van het aangewezen warmtebedrijf nemen dan nadat deze procedures zijn doorlopen. Deze leden worden dan ook niet de dupe van een niet functionerende VvE.

[54] *Bewoners van oudere appartementencomplexen zijn vaak financieel kwetsbaar. Legt deze wet hen niet onredelijke lasten op, terwijl hun VvE helemaal niet in staat is om zulke investeringen te dragen? Is de minister het met de leden van de **JA21**-fractie eens dat het opleggen van doorzettingsmacht aan VvE's in feite neerkomt op een papieren werkelijkheid, die in de praktijk, bij slapende VvE's, tot stilstand en juridisch getouwtrek zal leiden?*

De regels in dit wetsvoorstel over de besluitvorming bij VvE's zijn alleen van toepassing in het geval een gemeente gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid op grond van de Wgiw een gebied aan te wijzen die van het gas af moet. Deze aanwijsbevoegdheid mag alleen ingezet worden in situaties waar een alternatieve warmtevoorziening beschikbaar is en de betaalbaarheid voldoende op orde is. De definitie van betaalbaarheid wordt nader uitgewerkt in het Bgiw en beslaat niet alleen de eindverbruikerstarieven maar ook de investeringen die een gebouweigenaar moet doen om de overstap naar de alternatieve warmtevoorziening te maken. Gemeenten kunnen de aanwijsbevoegdheid pas inzetten als de betaalbaarheid voor eindgebruikers in de toets vooraf door gemeenten gewaarborgd is. Daarnaast hebben de leden van de VvE de mogelijkheid te kennen te geven geen aansluiting te willen (zie antwoord vraag 53).

8. Warmtetransportnetten

[55] *De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** hebben een aantal vragen over het eigendom van de netten. Deze leden vragen de regering aan te geven of met de Wcw naast de exploitatie en levering van warmte ook de warmtenetten in meerderheid in publieke handen komen en/of blijven.*

Wordt er een splitsing gemaakt tussen de levering van warmte en de aanleg, het onderhoud en het beheer van de warmtenetwerken?

Kan de regering aangeven hoe zij de verdeling van het eventuele resultaat en de besteding daarvan ziet, als het gaat om het private en publieke deel van een warmteleverancier en/of aandeelhouders? Klopt het dat het publieke deel vaak zal worden geïnvesteerd in de onderneming, terwijl het private deel in veel gevallen zal worden onttrokken?

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van integrale warmtebedrijven die zowel verantwoordelijk zijn voor de levering, het transport als de inkoop of productie van warmte. Er is niet gekozen voor een zogenaamd gesplitst model als bij elektriciteit en gas waar de systeembeheerders verantwoordelijk zijn voor de aanleg en het onderhoud van gas- en elektriciteitsnetten en de leveranciers afzonderlijke bedrijven zijn verantwoordelijk voor de levering van gas en elektriciteit. In het wetsvoorstel is een integraal warmtebedrijf voorgesteld omdat de voordelen van een scheiding van productie en levering enerzijds en transport (het warmtenet) anderzijds, zoals in de elektriciteit- en gasmarkt, in de warmtemarkt naar verwachting niet opwegen tegen de nadelen. Onderzoeken die eerder door het ministerie zijn uitgevoerd geven aan dat splitsing bij warmte niet bijdraagt aan een

⁷⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 70.

betere positie van consumenten (zoals wel het geval is bij elektriciteit en gas). Dit komt omdat de technische en economische kenmerken van warmte anders zijn dan bij elektriciteit en gas. Meer specifiek gaat het dan om het lokale karakter, de complexe aansturing, beperkte beschikbaarheid van warmtebronnen en het natuurlijk monopolie wat collectieve warmte kenmerkt.⁷⁶ Zie ook paragraaf 1.2, onder b, van de toelichting. Onderzoeken en ervaringen uit het buitenland bevestigen dit beeld (zie paragraaf 17.2 van de toelichting).

Het wetsvoorstel schrijft verder voor dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen een aanwijzing aan kunnen vragen (artikel 2.2, eerste lid). Tijdens de ingroeiperiode kunnen dat ook nog warmtebedrijven zonder een publiek meerderheidsbelang zijn.

Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang is een warmtebedrijf waarvoor geldt dat meer dan 50% van de aandelen in handen is van één of meerdere publieke partijen.⁷⁷ Het gaat bij de keuze voor een publieke marktordening dus om het warmtebedrijf. Tegelijkertijd schrijft artikel 2.45 voor dat het aangewezen warmtebedrijf altijd dient te beschikken over de eigendom van een warmtenet. De warmtenetten zijn daarmee dus in alle gevallen in handen van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Daardoor heeft een publieke partij in het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang uiteindelijk altijd doorslaggevende zeggenschap over de infrastructuur. Gelet op het overgangsrecht en de ingroeiperiode kan het nog voorkomen dat het warmtenet in handen is van een warmtebedrijf met een privaat meerderheidsbelang. Dergelijke warmtebedrijven zullen echter op termijn niet meer een collectieve warmtevoorziening kunnen exploiteren.

In het geval meerdere (publieke en private) partijen samenwerken in een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zullen ze een gezamenlijk dividendbeleid moeten opstellen. De verdeling van het dividend volgt de aandelenverhouding. Als één van de aandeelhouders het ontvangen dividend opnieuw wil investeren in de deelneming zal het aandeel van de andere aandeelhouders verwateren en de aandelenverhouding verschuiven. Zowel publieke als private aandeelhouders hebben hun redenen om te investeren in collectieve warmte en ook om hun dividend te incasseren. Zoals ook beschreven in de toelichting (paragraaf 1.2, onderdeel c) is de verwachting dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang sneller geneigd zal zijn om (een deel) van zijn rendement te benutten voor herinvesteringen gericht op de versnelling van de warmtetransitie.

[56] *Welke stappen onderneemt de regering als blijkt dat naar aanleiding van deze wet private leveranciers van warmte en/of eigenaren van warmtenetten aangeven hun belang te willen verkopen? Deze leden verzoeken de regering een overzicht te geven van alle private leveranciers van warmte en private eigenaren van warmtenetten en de grootte van hun belang in euro's.*

Private warmtebedrijven kunnen gedurende de ruime overgangstermijn (minimaal 14 en maximaal 30 jaar) op grond van het wetsvoorstel actief blijven als aanbieder van collectieve warmte. Het kabinet is nu in gesprek met warmtebedrijven, medeoverheden, pensioenfondsen en andere potentiële publieke en private medeaandeelhouders om te inventariseren of er animo is om, vooruitlopend op het aflopen van de overgangstermijn, de private warmtebedrijven vervroegd in publieke handen te brengen. Het gaat hierbij om de drie grote private warmtebedrijven - Eneco, Vattenfall en Ennatuurlijk - die gezamenlijk een marktaandeel hebben van zo'n 85%. De waarde van deze aandelen in euro's is niet openbaar en bedrijfsgevoelig. Wanneer het Rijk zou besluiten om een rol te spelen bij een eventuele overname zal dat voorgelegd worden aan het parlement, indachtig haar budgetrecht.

[57] *Verder vragen de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** de regering of zij kan aangeven welke overheidsinstantie zal gaan over de aanleg en het beheer van de warmteleidingen.*

⁷⁶ Kamerstukken II 2018/19, 30196, nr. 616

⁷⁷ Voor warmte joint-ventures geldt een specifieke regeling (zie artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b).

Op welke wijze zullen de collectieven worden betrokken bij de aanleg en het beheer van deze netwerken?

Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang om een onderscheid te maken tussen de overheidsinstantie die primair aan zet is om besluiten te nemen in het kader van de warmtetransitie en het warmtebedrijf waarvan een meerderheid van de aandelen in handen moet zijn van publieke aandeelhouders.

Ten aanzien van het eerste geldt dat gemeenten in het Klimaatakkoord van 2019 reeds de regierol hebben gekregen in de warmtetransitie. Zij kennen de lokale situatie en zien waar mogelijkheden zijn om van het aardgas af te stappen. Het bepalen van de beste verwarmingsstrategie voor een buurt is een lokale afweging die een gemeente in beginsel maakt en vastlegt in haar (volgende) warmteprogramma. Door middel van het vaststellen van een warmtekavel, de aanwijzing van een warmtebedrijf in combinatie met uitgewerkte kavelplannen heeft de gemeente vervolgens de sturingsmogelijkheden om te bepalen waar, wanneer en door wie een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd en beheerd. Als gevolg van een aangenomen amendement⁷⁸ van het lid Kröger dient een gemeente warmtegemeenschappen te betrekken bij de vaststelling van een warmtekavel.

Als het gaat om betrokken overheidsinstanties bij het warmtebedrijf schrijft het wetsvoorstel voor dat de meerderheid van de aandelen direct of indirect dienen te berusten bij de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam (artikel 2.2, eerste lid). Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 72 liggen regionale warmtebedrijven voor de hand waarin zowel gemeenten en provincies kunnen participeren, alsook de nationale deelneming warmte. Het wetsvoorstel maakt het echter ook mogelijk dat gemeentelijke warmtebedrijven of warmtegemeenschappen worden aangewezen.

Voor zover de vraag ziet op warmtetransportnetten is van belang dat op grond van artikel 5.1 van het wetsvoorstel de minister op aanvraag van een warmtetransportonderneming een aanwijzing voor een warmtetransportbeheerder kan verstrekken waardoor deze de taak krijgt in een gebied een warmtetransportnet aan te leggen en te beheren die van belang is voor de regionale warmtevoorziening (zoals de WarmtelinQ). Het wetsvoorstel schrijft voor dat de aandelen van de warmtetransportbeheerder (direct of indirect) in handen moeten zijn van een openbaar lichaam (artikel 5.14) indien deze in aanmerking wil komen voor een aanwijzing. Hierbij kan het gaan om de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam. Eén van de redenen voor deze eis is dat de rol en taak van de warmtetransportbeheerder nadrukkelijk gericht zijn op het voeren van regie in de regio. Deze regierol dient niet alleen keuzes met betrekking tot de aanleg en exploitatie van het warmtetransportnet, maar moet ook partijen in de regio de duidelijkheid bieden die nodig is om investeringen in de keten te kunnen doen (zoals de aanleg en uitbreiding van collectieve warmtevoorzieningen). Meer specifiek wordt in het wetsvoorstel voorzien in de afstemming tussen de aanleg van het warmtetransportnet en de collectieve warmtevoorzieningen in de regio, doordat artikel 5.1, vijfde lid, voorschrijft dat de minister advies inwint bij van het college van de gemeente en gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied de levering van warmte naar redelijke verwachting met gebruikmaking van het warmtetransportnet zal plaatsvinden.

[58] *Deelt de regering de opvatting van deze leden dat de collectieven/energiegemeenschappen een doorslaggevende rol, en ten minste een blokkerende stem dienen te hebben in hun kavel?*

Bij het vaststellen van een warmtekavel maar ook nadat een warmtebedrijf is aangewezen voor een warmtekavel dienen warmtegemeenschappen een belangrijke stem te hebben. De wettelijk voorgeschreven participatieregels in de Omgevingswet gaan ook gelden voor bijvoorbeeld het Warmteprogramma.⁷⁹ In dat kader zullen gemeenten al in een vroeg stadium het gesprek aan dienen te gaan met warmtegemeenschappen in de wijken waar collectieve warmte wordt voorzien.

⁷⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 104.

⁷⁹ NPLW (2025), participatie bij het warmteprogramma: <https://www.nplw.nl/communicatie-en-participatie/participatie-bij-het-planproces/participatie-bij-het-warmteprogramma>

Zoals ook is aangegeven in antwoord op vraag 57 zal door een aangenomen amendement⁸⁰ van het lid Kröger het college bij het vaststellen van de warmtekavel de ontwikkeling van warmtegemeenschappen in het gebied van het vast te stellen warmtekavel dienen te betrekken.

Een gemeente zal dus bij vaststelling van een warmtekavel rekening moeten houden met de aanwezigheid van een warmtegemeenschap. Ook wanneer een warmtegemeenschap zich op een later moment meldt, kan een gemeente, met instemming van het warmtebedrijf, besluiten om de warmtekavel te verkleinen om ruimte te bieden aan de warmtegemeenschap. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is echter dat het laatste woord aan de gemeente is om goed invulling te kunnen geven aan haar regierol in de warmtetransitie. Het is aan de gemeente om te bepalen wat maatschappelijk gezien de meest wenselijke uitrol is van collectieve warmte binnen haar gemeentegrenzen. Verder zullen warmtegemeenschappen vanwege hun omvang veelal onder het regime van kleine collectieve warmtesystemen (minder dan 1500 verbruikers) vallen. In zo'n geval kan een warmtegemeenschap ook een ontheffing aanvragen of een vrijstelling verkrijgen. Een gemeente wijst de ontheffingsaanvraag die betrekking heeft op een gebied binnen een warmtekavel af als het aangewezen warmtebedrijf voor de warmtekavel structureel geen rendement meer kan behalen of als sprake zal zijn van een significante verhoging van de tarieven. In zo'n geval weegt het maatschappelijk belang van een efficiënte warmtetransitie en de betaalbaarheid voor de andere verbruikers op de warmtekavel zwaarder. Wanneer naderhand te grote delen van de warmtekavel worden uitgezonderd door een ontheffing, zonder toetsing op genoemde criteria, zal dit gedurende de aanwijzingsperiode een doelmatige aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening in de warmtekavel in de weg kunnen staan.

Indien een warmtegemeenschap is aangewezen voor een warmtekavel of een ontheffing of vrijstelling voor een klein collectief warmtesysteem heeft verkregen kan de warmtegemeenschap net als andere warmtebedrijven binnen de grenzen van de wet bepalen op welke wijze het een collectief warmtesysteem wil aanleggen en beheren en op welke wijze tegen welke tarieven het warmte wil leveren aan verbruikers.

[59] *Hoeveel middelen trekt het Rijk, analoog aan de overgang naar aardgas in de zestigerjaren, zelf uit voor de aanleg van nieuwe warmtenetten of de aansluiting van bestaande netwerken op elkaar?*

In totaal is 1,8 miljard euro uit het klimaatfonds beschikbaar gesteld voor de opschaling van collectieve warmte, waarvan 1,4 miljard euro voor de WIS en 0,4 miljard euro aan instrumenten om de publieke investeringen in warmtenetten te faciliteren, namelijk een nationale deelneming warmte (87 miljoen euro voor de opstartfase en 137 miljoen euro gereserveerd onder voorwaarden) en een garantieregeling warmtenetten (174,5 miljoen euro aan risicovermogen).

De WIS helpt warmtebedrijven te investeren in energie-efficiënte warmtenetten die bijdragen aan 200.000 nieuwe aansluitingen in de bestaande bouw voor 2030. Met de kapitaalstorting voor de nationale deelneming kan met beoogde solvabiliteit en de aandelenverhouding van maximaal 40% voor de nationale deelneming 1,5 miljard euro worden geïnvesteerd in nieuwe warmteprojecten. En de garantieregeling warmtenetten stelt warmtebedrijven in staat meer vreemd vermogen aan te trekken tegen gunstigere voorwaarden. Met de beschikbaar gestelde middelen kan in eerste instantie in totaal 434 miljoen euro vreemd vermogen worden geborgd gedurende een periode van 5 jaar. Als dit plafond voortijdig wordt bereikt wordt de regeling geëvalueerd en gekeken of het plafond op basis van hetzelfde risicovermogen kan worden verhoogd.

Naast deze specifieke instrumenten voor collectieve warmte zijn ook regelingen beschikbaar voor de inpassende kosten van het aansluiten van woningen aan een warmtenet (SAH, de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (hierna: ISDE) en de subsidieregeling verduurzaming voor VvE's (hierna: SVVE)). Ten slotte is er 0,3 miljard euro voor distributienetten glastuinbouw bij het pakket van LVVN.

⁸⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 104.

[60] Welke mogelijkheden heeft de regering om, net als bij elektrische auto's en zonnepanelen, ook voor de aansluiting van huishoudens op het warmtenet, subsidie te verlenen en/of een lening met lage rente te verstrekken? Op welke wijze worden woningbouwcorporaties en hun huurders hierin meegenomen en ondersteund?

Dat is mogelijk en wordt ook al toegepast:

- Verhuurders en gemengde VvE's kunnen subsidie krijgen voor een deel van de aansluitkosten en woningaanpassingen met de SAH. Eerder dit jaar werd de SAH opnieuw opengesteld met extra subsidiemogelijkheden, onder andere met 25 miljoen euro extra budget voor het verlagen van het vastrecht voor huurders. Door deze uitbreiding steeg het aantal aanvragen snel en raakte het budget vroegtijdig uitgeput⁸¹, waardoor een aantal projecten achter het net heeft gevestigd. Conform de motie van Kröger⁸² zal het kabinet op zeer korte termijn samen met partijen als de VNG en Aedes inventariseren welke projecten dit betreft en bezien of en hoe nog aanvullende middelen voor de SAH beschikbaar kunnen worden gesteld zodat deze projecten geen vertraging oplopen.
- De ISDE-regeling voor in pandige kosten voor eigenaar-bewoners en via de SVVE is voor verenigingen (voornamelijk VvE's) subsidie beschikbaar voor de centrale aansluiting op een warmtenet.
- Het Nationaal Warmtefonds (financiering) voor leningen met gunstige voorwaarden voor aansluiting en in pandige kosten eigenaar-bewoners en VvE's.
- De WIS dekt de investering in het warmtenet door warmtebedrijven. Dit maakt het voor bewoners goedkoper om aan te sluiten op een warmtenet.

[61] De leden van de fractie **JA21** vragen de regering wie er opdraait voor de aanleg- en onderhoudskosten voor warmtenetten? En hoe deze richting de eindgebruiker worden verrekend?

Het warmtebedrijf is verantwoordelijk voor het aanleg en onderhoud van warmtenetten en draagt hiervan de kosten. Op grond van de huidige Warmtewet en in fase 1 tariefregulering in het wetsvoorstel, hebben deze kosten weinig invloed op tarieven omdat tariefregulering niet gebaseerd is op kosten, maar op een gasreferentie. Het wetsvoorstel voorziet in een overstap naar kostengebaseerde regulering, waarbij de tarieven zo goed als mogelijk de efficiënte kosten reflecteren die het warmtebedrijf moet maken om warmte te kunnen produceren of inkopen, transporteren en leveren. Dit omvat ook de aanleg- en onderhoudskosten. Tariefregulering bevat ook efficiëntieprikkels zodat warmtebedrijven niet onnodig hoge kosten maken.

De gemeente kan vanuit haar regierol bijdragen aan het verlagen van de kosten. Zo bepaalt artikel 2.1 dat de omvang van de door de gemeente vastgestelde warmtekavel zodanig moet zijn dat hij bijdraagt aan efficiënte warmtetransitie, en dat het warmtebedrijf gemeente de warmtekavel op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. Ook kan de gemeente bijdragen aan het verlagen van de kosten door het bevorderen van de voltooiing, bijvoorbeeld door het inzetten van de aanwijsbevoegdheid op grond van WgiW, of door het combineren van verschillende graafwerkzaamheden.

Het kabinet neemt ook verschillende stappen om betaalbaarheid van warmte te verbeteren. Zie ook het antwoord op vraag 33 en 34.

9. Warmteproductie

[62] De leden van de fractie van de **PvdD** vragen de regering of er op dit moment mest en/of dierlijke bijproducten worden gebruikt om warmte te produceren voor huishoudens. Zo ja, hoeveel en waar? En met welke grondstoffen (graag differentiëren naar mest of dierlijke bijproducten en specificeren naar categorie uit EU-verordening nr. 1069/2009)? In welke mate zal na invoering van

⁸¹ Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1376, bijlage Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep.

⁸² Kamerstukken II 2024/25, 33043, nr. 123.

de Wcw gebruik worden gemaakt van mest en/of dierlijke bijproducten voor warmte voor huishoudens?

Er bestaat op dit moment geen systematisch en openbaar toegankelijk overzicht waarin er voor de hele keten van collectieve warmte inzichtelijk is welke mest- en of dierlijke bijproducten gebruikt worden. Het wetsvoorstel sluit aan bij de duurzaamheidseisen vanuit richtlijn 2023/2413/EU⁸³ (hierna: RED-richtlijn) om te bepalen welke bronnen toegestaan zijn voor het meetellen in de duurzaamheidsnormering. Eisen over mest- en of dierlijke bijproducten zijn hier geen onderdeel van.

Wel geldt dat mest en dierlijke bijproducten binnen de Europese Unie strikt zijn gereguleerd. Voor dierlijke bijproducten geldt verordening 1069/2009/EG tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten,⁸⁴ waarin voorwaarden zijn vastgelegd voor het gebruik, de verwerking en de handel in dergelijke bijproducten. Voor mest gelden onder meer bepalingen uit verordening 2019/1009/EU en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid⁸⁵, waarin regels zijn opgenomen voor handel, gebruik en milieubescherming.

[63] *In welke mate zal voor de productie van elektriciteit en warmte voor huishoudens gebruik worden gemaakt van dezelfde grondstoffen? Met andere woorden, wat is de voorziene mate van integratie?*

Het wetsvoorstel stelt geen eisen aan de voorziene mate van integratie van elektriciteit en warmte en daarmee het gebruik van grondstoffen. Er is op dit moment al sprake van integratie doordat er gebruik wordt gemaakt van elektriciteit voor de productie van warmte met bijvoorbeeld geothermie, warmtepompen of aquathermie. Ook zijn op dit moment WKK's nog een belangrijk onderdeel van de warmteproductie. Deze installaties maken gebruik van dezelfde grondstoffen doordat hier zowel warmte of elektriciteit wordt opgewekt.

[64] *Worden op dit moment mest en/of dierlijke bijproducten geïmporteerd voor de productie van energie en/of warmte?*

Er is op dit moment geen systematisch overzicht over de omvang van importen van mest en dierlijke bijproducten voor de productie van energie en warmte. Wel geldt dat import van mest en dierlijke bijproducten binnen de Europese Unie strikt is gereguleerd. Zie daarvoor ook het antwoord op vraag 62.

Het kabinet ziet toe op naleving van deze regelgeving en acht het van belang dat import van dergelijke materialen gebeurt binnen het kader van Europese wet- en regelgeving, waarbij duurzaamheid, milieu- en gezondheidsaspecten gewaarborgd blijven.

[65] *Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PvdD de regering of de Wcw alleen voorziet in het produceren van warmte door middel van lokale productie, of wordt ook voorzien in nationale en/of internationale handel in grondstoffen voor de productie van warmte. Behoort de import van mest en/of dierlijke bijproducten tot de mogelijkheden in de Wcw?*

Het wetsvoorstel regelt de inrichting en verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat uitsluitend lokaal geproduceerde warmte of grondstoffen mogen worden ingezet. Warmtebedrijven hebben, binnen de kaders van het wetsvoorstel, de ruimte om hun bronnenmix te bepalen, mits zij voldoen aan de duurzaamheids- en emissienormen die worden

⁸³ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

⁸⁴ Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten.

⁸⁵ Verordening (EU) 2019/1009 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2003/2003 (Voor de EER relevante tekst).

gesteld in het wetsvoorstel. Deze normen sluiten aan bij richtlijn 2023/2413/EU (hierna: REDIII-richtlijn).⁸⁶

Voor de inzet van mest en dierlijke bijproducten gelden daarnaast specifieke regels. Het gebruik en de verhandeling daarvan wordt op Europees niveau geregeld door verordening 1069/2009/EG inzake dierlijke bijproducten en de daaruit voortvloeiende nationale uitvoeringsregels. Dit betekent dat import en toepassing uitsluitend is toegestaan onder strikte voorwaarden ten aanzien van volksgezondheid, milieu en veiligheid.

Het wetsvoorstel stelt geen regels over de import van mest of dierlijke bijproducten. Indien dergelijke stromen worden ingezet, kan dit uitsluitend indien zij voldoen aan de toepasselijke Europese- en nationale regelgeving en de duurzaamheidscriteria die in het kader van het wetsvoorstel en REDIII-richtlijn van toepassing zijn.

[66] *Kan een huishouden warmte geproduceerd met behulp van mest en/of dierlijke bijproducten weigeren na invoering van de Wcw? Voorziet de Wcw in het scheiden van de productie en levering van warmte, zodat een consument kan kiezen wat voor soort warmte men wil afnemen? Zo ja, hoe? En zo nee, waarom niet?*

In de situatie van een nieuwe aansluiting op een collectieve warmtevoorziening verzekeren de regels keuzevrijheid voor potentiële verbruikers. Warmtebedrijven doen gebouweigenaren in geval van aanleg of uitbreiding van een warmtenet een aanbod om aangesloten te worden. Gebouweigenaren hebben de keuze dit aanbod al dan niet te aanvaarden. Niet is gekozen om met dit wetsvoorstel een aansluitplicht op de collectieve warmtevoorziening te introduceren. In het geval gebouweigenaren van het gas af moeten omdat de gemeente gebruik heeft gemaakt van zijn aanwysbevoegdheid op grond van de Wgiw, geldt dit aanbod pas als zij het stilzwijgend aanvaarden doordat zij niet binnen de aangegeven termijn het aanbod verwerpen of (na stilzwijgende aanvaarding binnen 14 dagen) geen gebruik maken van het ontbindingsrecht. Hiermee wordt enerzijds de continuïteit van de energievoorziening geborgd maar anderzijds de consument zo goed mogelijk keuzevrijheid geboden. Het verwerpen of ontbinden van een aansluiting mag zonder opgave van reden en kan dus ook in het geval de gebouweigenaar geen warmte geproduceerd met behulp van mest of dierlijke bijproducten wil. Verder moeten consumenten voorafgaand aan het sluiten van een leveringsovereenkomst goed geïnformeerd worden over allerlei aspecten met betrekking tot de levering van warmte opdat zij weloverwogen hierover een besluit kunnen nemen.

[67] *Voorziet de Wcw in de mogelijkheid om het gebruik van bepaalde grondstoffen voor de productie van warmte te verbieden, bij inwerkingtreding van de wet of op een later tijdstip?*

Het wetsvoorstel bevat geen directe opsomming van toegestane of verboden grondstoffen. Het wetsvoorstel voorziet er wel in dat de inzet van warmtebronnen moet voldoen aan duurzaamheidsnormen. Deze normen zijn gebaseerd op de REDIII-richtlijn en kunnen bij algemene maatregel van bestuur nader worden ingevuld.

Dat betekent dat het gebruik van bepaalde grondstoffen die niet voldoen aan de duurzaamheidscriteria of die leiden tot een te hoge uitstoot van broeikasgassen kunnen worden uitgesloten. In de praktijk betekent dit dat warmtebedrijven hun bronnenmix moeten samenstellen binnen de geldende duurzaamheids- en milieukaders. Het kabinet heeft momenteel geen wettelijke basis binnen het wetsvoorstel om via lagere regelgeving het gebruik van specifieke grondstoffen structureel te verbieden.

[68] *Huishoudens hebben baat bij inzicht in de duurzaamheid van hun warmtebron, zo stellen de leden van de **Volt**-fractie. Wordt in de tariefstructuur zichtbaar gemaakt welk deel van de prijs samenhangt met CO₂-uitstoot, zodat ook hier een prikkel ontstaat voor zuinig gebruik en verduurzaming?*

⁸⁶ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

In het wetsvoorstel wordt de tariefstructuur gebaseerd op de efficiënte kosten van productie, transport en levering van warmte. Daarbij wordt geen afzonderlijke CO₂-component zichtbaar gemaakt in het tarief. Wel gelden voor elk warmtekavel steeds strengere prestatienormen voor CO₂-uitstoot per geleverde gigajoule. Warmtebedrijven zijn verplicht de gerealiseerde duurzaamheidsprestaties, waaronder de CO₂-uitstoot, inzichtelijk te maken op de factuur. Zo krijgen huishoudens transparantie over de duurzaamheidsprestaties van hun warmtevoorziening, terwijl de financiële prikkel voor zuinig gebruik via het variabele deel van het tarief blijft bestaan.

10. Flankerend beleid

[69] *De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering hoe zij ervoor zorgt dat inwoners straks niet te veel betalen en voldoende vertrouwen houden in de onafhankelijkheid van de overheid, nu de gemeente meerderheidsaandeelhouder is in het warmtebedrijf én de onafhankelijke regisseur is. Is er bij de gemeenten voldoende kennis en capaciteit aanwezig? Zo nee, hoe wordt ervoor gezorgd dat dit er komt?*

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de onafhankelijkheid van de overheid in twijfel wordt getrokken (en dat teveel wordt betaald) doordat gemeenten als bestuursorgaan een regierol hebben in de warmtetransitie en tegelijkertijd ook aandeelhouder kunnen zijn in een warmtebedrijf. Het Rijk stimuleert regionale warmtebedrijven en de verwachting is dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang een variëteit aan aandeelhouders zullen krijgen. Dat maakt het minder aannemelijk dat een eventuele rol van een gemeente als aandeelhouder haar positie als bestuursorgaan teveel beïnvloedt. Voor zover die invloed er echter wel is, kan juist worden verwacht dat dit ten goede kan komen aan inwoners. Dit biedt namelijk de mogelijkheid voor betere en directere afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en de bedrijfsvoering door het warmtebedrijf (zie ook paragraaf 1.2, onderdeel c, van de toelichting).

Ten aanzien van de kennis en capaciteit bij gemeenten kan een onderscheid worden gemaakt tussen de rol van gemeenten als bestuursorgaan (regierol warmtetransitie) en als eventuele aandeelhouder. Voor wat betreft het eerste geldt dat gemeenten met CDOKE (tot en met 2025) en via het gemeentefonds (tot en met 2030) middelen krijgen voor de uitvoering van het decentrale klimaat- en energiebeleid. Daarnaast zien we dat gemeenten regionaal krachten bundelen om capaciteit en kennis te delen en ondersteunt het NPLW gemeenten in de warmtetransitie. Voor wat betreft het tweede kunnen gemeenten ervoor kiezen om aandeelhouder te worden in het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat aangewezen wordt, maar dit is geen vereiste. Gemeenten kunnen, als zij aandeelhouder willen worden, gezamenlijk optrekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven, zoals zij dat nu ook al doen bij andere publieke deelnemingen. Daarnaast kan ook de samenwerking met infrastructuurbedrijven en de nationale deelneming warmte bijdragen aan het versterken van de kennis en capaciteit van gemeenten waar het gaat om de invulling van het aandeelhouderschap (zie ook het antwoord op vragen 18 en 72).

[70] *De fractieleden van het **CDA** vragen de regering of er voldoende partijen zijn die bereid zijn en in staat zijn om (ook financieel) dergelijke warmtebedrijven op te zetten c.q. over te nemen. Aan welke partijen denkt de regering? Temeer omdat - zo begrepen de fractieleden van het CDA uit de memorie van toelichting - gemeenten niet zelf eigenaar mogen zijn van warmtebedrijven in hun gemeente.⁸⁷*

Gemeenten, provincies en het Rijk en andere openbare lichamen kunnen direct of indirect deelnemen als publiek aandeelhouder in een warmtebedrijf. Gemeenten mogen eigenaar zijn van warmtebedrijven in hun gemeente. Ook ondernemingen die in publieke handen zijn, zoals infrastructuurbedrijven, gelden als publieke aandeelhouder. Met het wetsvoorstel wordt de rol van publieke infrastructuurbedrijven verruimd door aanpassing van het groepsverbod en de limitatieve lijst van toegestane nevenactiviteiten in de Energiewet. Hierdoor worden zij in staat gesteld om (mede-)aandeelhouder te worden in een aangewezen warmtebedrijf. Ook private partijen, waaronder pensioenfondsen, kunnen als minderheidsaandeelhouder een bijdrage leveren.

⁸⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36576, nr. 3.

Uit onder andere een recente inventarisatie van het NPLW blijkt dat veel gemeenten en provincies in voorbereiding op het wetsvoorstel warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang oprichten of zich aansluiten bij reeds bestaande warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Ook EBN spreekt door heel het land met tientallen gemeenten en provincies die actief werken aan het zelf of gezamenlijk met partners oprichten van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang.

[71] *In hoeverre heeft de regering zich ervan verzekerd dat er voldoende private partijen zijn die bereid zijn tot een minderheidsaandeel en genoeg nemen met een van tevoren vastgesteld rendement?*

Het wetsvoorstel biedt private warmtebedrijven de ruimte om in specifieke gevallen nog actief te blijven als integraal warmtebedrijf, waarbij geen sprake hoeft te zijn van een privaat minderheidsaandeel. Allereerst kunnen de huidige bestaande private warmtebedrijven gebruik maken van overgangstermijnen (van minimaal 14 en maximaal 30 jaar), waarmee ze nog geruime tijd als meerderheidsaandeelhouder in een warmtebedrijf actief kunnen blijven. Ook kunnen zij tijdens de ingroeiperiode (de eerste 10 jaar na inwerkingtreding van de wet) nog aangewezen worden voor een nieuw warmtekavel indien een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap niet beschikbaar is.

Voor nieuwe warmtekavels geldt als hoofdregel dat sprake dient te zijn van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Zoals toegelicht in paragraaf 20.4 van de toelichting is deze keuze in 2022 gemaakt als sluitstuk van een intensieve maatschappelijke dialoog. Omdat gekozen is voor een publiek meerderheidsbelang – en niet voor de verdergaande optie van volledig publieke warmtebedrijven – voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor private partijen om een minderheidsbelang te nemen. Private partijen hoeven hier echter niet noodzakelijkerwijs gebruik van te maken. Om het voor private partijen zo aantrekkelijk mogelijk te maken om in de rol van minderheidsaandeelhouder te investeren in een warmtebedrijf zijn in het wetsvoorstel aanvullende rechten voor private minderheidsaandeelhouders opgenomen. In generieke zin wordt met deze bepaling beoogd te voorkomen dat investeringen van de minderheidsaandeelhouder in gevaar komen door onvoldoende zeggenschap over grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen ten aanzien van het warmtebedrijf. Ook kunnen zij tijdens de ingroeiperiode (de eerste 10 jaar na inwerkingtreding van de wet) nog aangewezen worden voor een warmtekavel indien een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap niet beschikbaar is.

In navolging van de keuze van het kabinet in 2022 om een publiek meerderheidsbelang verplicht te stellen heeft het kabinet intensieve gesprekken gevoerd met private partijen (zoals de bestaande private warmtebedrijven en pensioenfondsen) en is intensief gesproken over condities voor het behoud van investeringsbereidheid, ook vanuit de positie van privaat minderheidsaandeelhouder. In afstemming met de sector is de bepaling over de bescherming van de minderheidsaandeelhouder nog verder aangevuld in de tweede nota van wijziging.⁸⁸ Private minderheidsaandeelhouders mogen nu ook afspraken maken over zeggenschap bij investeringen in nieuwe collectieve warmtevoorzieningen. Verder is het aan het bestuur van het warmtebedrijf om de tarieven vast te stellen. In het eerdere wetsvoorstel kon dit ook door aandeelhouders worden bepaald. Door het exclusief bij het bestuur van een warmtebedrijf te leggen wordt het risico dat het bepalen van de tarieven teveel afhankelijk is van veranderde politieke besluitvorming beperkt. Het bestuur is het beste in staat om dat zo te doen dat een gezonde bedrijfsvoering niet in gevaar komt. Ook is eerder mogelijk gemaakt dat pensioenfondsen kunnen deelnemen in een regionaal warmtebedrijf met bijvoorbeeld de nationale deelneming warmte als meerderheidsaandeelhouder.

Het is denkbaar dat in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de nieuwe investeringen vooral publiek gefinancierd zullen worden, en wanneer de investeringen toenemen en

⁸⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 12.

er een stabiel en voorspelbaar rendement ontstaat ook private partijen zoals pensioenfondsen zullen gaan participeren.

[72] *Hebben gemeenten voldoende adequate kennis in huis om warmtebedrijven aan te sturen? Zo ja, waar halen ze deze kennis vandaan en gaat dit niet ten koste van de benodigde kennis bij private partijen?*

De kennispositie en uitvoeringscapaciteit van de verschillende gemeenten varieert. Daarom zet het kabinet in op de ontwikkeling van regionale warmtebedrijven. Deze bedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperktere capaciteit, en bieden schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's. Deze schaalgrootte sluit aan bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker.

Aanvullend bereidt het kabinet de aanwijzing van een nationale deelneming warmte voor, die als medeaandeelhouder naast de medeoverheden kan staan en hen ook kan adviseren (zie ook het antwoord op vraag 18 en 69). Verder worden gemeenten door NPLW ondersteund om hun regierol voor de lokale warmtetransitie beter te kunnen vervullen.

Tot slot zijn er ook al verschillende gemeenten bezig met (een initiatief voor) een eigen lokaal warmtebedrijf. In de praktijk ziet het kabinet dat er veel animo is bij gemeenten om samen te werken met regionale, provinciale en landelijke spelers in de warmtetransitie, maar mede door het verschil in tempo in de verschillende gemeenten zullen deze samenwerkingen soms klein beginnen. Totdat deze samenwerking uitmondt in een warmtebedrijf van enige omvang kunnen gemeenten ervoor kiezen om diensten in kopen bij een warmteservicebedrijf waar centraal kennis en uitvoeringskracht wordt opgebouwd. Het warmtebedrijf blijft integraal verantwoordelijk voor de levering van warmte.

[73] *Op dit moment zijn er nog diverse private partijen actief op het terrein van de collectieve warmte. Er is een overgangsperiode van 14 tot 30 jaar om over te stappen van privaat naar publiek. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de private partijen bereid zijn te blijven investeren in het noodzakelijke onderhoud. Hoe kan daarop toezicht worden gehouden?*

Bij het bepalen van de overdrachtswaarde van een warmtenet is de technische staat van het net één van de wegingsfactoren. Bij minder onderhoud daalt dus de waarde die het warmtebedrijf ontvangt na de overgangsperiode. Ook heeft het warmtebedrijf op grond van artikel 2.12, eerste lid, de taak een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze te beheren en te onderhouden, zorg te dragen voor een betrouwbare levering, de leveringszekerheid te borgen en een leveringsplicht gedurende de overgangsperiode. De ACM houdt op deze verplichtingen toezicht. Minder onderhoud betekent een groter risico op dure noodoplossingen om te kunnen blijven voldoen aan deze verplichtingen (zie ook de antwoorden op de vragen 89 tot 94).

[74] *Momenteel bestaan er reeds conflicten tussen private warmtebedrijven enerzijds en verbruikers en overheden anderzijds, zoals in Ede. Daar zegde de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders recent het vertrouwen op in het plaatselijke warmtebedrijf na onjuiste informatie over een storing en de duurzaamheid van gebruikte biomassa.⁸⁹ Het gemeentebestuur voelt zich nu echter machteloos bij te sturen op het al bestaande warmtenet dat ruim een derde van de huishoudens verwarmt. Welke sturingsmogelijkheden heeft een gemeente om ook bij de private partijen de noodzakelijke verbeteringen af te dwingen?*

Het wetsvoorstel legt warmtebedrijven plichten op voor de duurzaamheid en de leveringszekerheid van de geleverde warmte in een warmtekavel. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen private en publieke warmtebedrijven en ze zijn ook van toepassing op bestaande collectieve warmtesystemen, zoals in het genoemde voorbeeld het geval is.

⁸⁹ Imminck, 19 september 2025, "Gemeenteraad vernietigend over Warmtebedrijf Ede: 'Het is de firma list en bedrog'", *EdeStad*, geraadpleegd op: <https://www.edestad.nl/lokaal/politiek/1207154/gemeenteraad-vernietigend-over-warmtebedrijf-edo-het-is-de-fi>

Het is aan het warmtebedrijf storingen registreren en de consument daar op tijd over informeren. Ook moet het warmtebedrijf informatie verstrekken over de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van de levering van warmte aan de verbruiker (artikel 2.23 en 2.24). Vanzelfsprekend moet deze informatie correct zijn. De ACM ziet toe op de naleving van deze verplichtingen en kan handhavend optreden. De ACM kan bijvoorbeeld met een last onder dwangsom het warmtebedrijf opdracht geven om de informatievoorziening te verbeteren. Ook kan de ACM een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van artikel 2.23 en 2.24. De ACM kan verder vaststellen dat het warmtebedrijf de taak de duurzaamheid niet langer kan waarborgen en op grond van artikel 2.14, derde lid, opdracht geven maatregelen te treffen. In ultimo kan de ACM bij besluit vaststellen dat het warmtebedrijf deze taak niet langer kan uitvoeren en dat er reden is de aanwijzing in te trekken.

De duurzaamheid van een collectief warmtesysteem wordt zowel binnen als buiten het wetsvoorstel geborgd.

- In het ontwerp-Bcw worden regels gesteld over de gemiddelde toegestane uitstoot van broeikasgassen die jaarlijks ten gevolge van de levering van warmte aan verbruikers door een aangewezen warmtebedrijf in een warmtekavel is toegestaan. Het warmtebedrijf is verantwoordelijk om de warmte vanuit een warmtebron of meerdere warmtebronnen te leveren die voldoet aan de gestelde duurzaamheidsnorm.
- Het wetsvoorstel volgt de definities voor hernieuwbare bronnen uit Europese richtlijnen, in dit geval de REDIII-richtlijn.⁹⁰ De duurzaamheidseisen in het wetsvoorstel zijn begrensd tot de uitstoot van broeikasgassen en controleert niet de duurzaamheid of oorsprong van gebruikte biomassa.
- Installaties die biomassa inzetten om energie te maken, en onder het EU Emissions Trading Systems vallen (hierna: EU ETS), moeten voldoen aan de duurzaamheidseisen voor biomassa in de REDIII-richtlijn. In het geval dat er ook SDE++-subsidie wordt ontvangen voor de inzet van biomassa dan moet er aan nationale regelgeving worden voldaan op het gebied van de duurzaamheid van biomassa (Besluit conformiteitsbeoordeling duurzaamheid biomassa). Hierop wordt toezicht gehouden door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). In het geval dat de gemeente vermoedt dat EU ETS regels of SDE++-subsidievoorwaarden niet worden nagekomen, dan kan er een handhavingsverzoek bij de NEa worden ingediend.
- Consumenten kunnen in het kader van algemeen consumentenrecht ook een melding doen bij de ACM inzake oneerlijke handelspraktijken.

[75] *Hoe verhouden de bevoegdheden van de ACM en gemeenten zich tot elkaar in de periode van inwerkingtreding van deze wet tot het moment van overgang van een privaatnet naar publiek eigendom?*

Vanaf het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt krijgen gemeenten en de ACM bevoegdheden. Gemeenten krijgen in de eerste plaats bevoegdheden om invulling te geven aan hun gemeentelijke regierol, doordat ze kunnen bepalen waar, wanneer en door wie een collectieve warmtevoorziening kan worden geëxploiteerd. Zo houdt de gemeente toezicht op het verbod in artikel 1.2, eerste lid, om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing van een warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder. De bevoegdheden van de ACM (als toezichthouder en bestuursorgaan dat het warmtebedrijf op kan dragen bepaalde maatregelen te treffen) overlappen niet met de bevoegdheden van de gemeenten. Het toezicht van de ACM richt zich met name op de uitvoering van de taken en verplichtingen van warmtebedrijven, de bepalingen met betrekking tot de leveringszekerheid en duurzaamheid en op de verplichtingen van warmtebedrijven op grond van de tariefregulering. In de periode van inwerkingtreding van het wetsvoorstel het moment van de overgang naar publiek eigendom zijn de bevoegdheden en het toezicht voor gemeenten en de ACM niet anders geregeld dan daarna. Zie ook hoofdstuk 10 van de toelichting.

⁹⁰ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad

[76] *Hoe uitvoerbaar acht de regering de overgang van bestaande private netten naar een publiek meerderheidseigendom, in geval van een conflict tussen de private partij en de desbetreffende lokale overheid? Welke rol speelt de ACM hierin?*

Een bestaand warmtebedrijf krijgt op grond van artikel 13.2 in dit wetsvoorstel een aanwijzing voor een warmtekavel. Artikel 13.4 bepaalt hoe de duur van de aanwijzingstermijn wordt vastgesteld voor bestaande situaties die minimaal 14 en maximaal 30 jaar is. Hierdoor gelden de regels in het wetsvoorstel ook voor bestaande warmtebedrijven. Na afloop van deze termijn dient het bestaande aangewezen warmtebedrijf het warmtenet over te dragen aan een nieuw aangewezen warmtebedrijf. Het is van belang dat gemeenten tijdig voorafgaand aan het aflopen van de aanwijzingstermijn beginnen met het aanwijzen van een nieuw warmtebedrijf om zodoende de continuïteit te borgen. Artikel 2.45, tweede lid, onderdeel c, verplicht het bestaande warmtebedrijf om het warmtenet over te dragen aan het nieuw aangewezen warmtebedrijf. De gemeente kan handhavend optredend in het geval geen medewerking wordt verleend door het opleggen van een bestuurlijke boete. De ACM heeft hierin geen rol. Het warmtebedrijf kan beroep instellen tegen een handhavingsbesluit van de gemeente bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB). In het ontwerp-Bcw (artikel 2.34 tot en met 2.36) zijn regels gesteld die gelden voor het bepalen van de waarde van het warmtenet. Het bepalen van de waarde is iets wat zonder betrokkenheid van de gemeente wordt bepaald tussen het bestaande warmtebedrijf en het nieuw aangewezen warmtebedrijf. De waarde die hieruit volgt is op elk moment gedurende de aanwijsperiode te calculeren en biedt duidelijkheid over de te verwachten restwaarde. Bij de bepaling van de waarde van het warmtenet zal ook de door de ACM op grond van artikel 7.11 vastgestelde gestandaardiseerde activawaarde van belang zijn.

[77] *Naast enkele grote warmtebedrijven zijn er veel kleine warmtebedrijven en warmtegemeenschappen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er ondersteuning op het gebied van kennis en kunde, financiën et cetera zal worden gerealiseerd.⁹¹ Vraag is wie daarvoor verantwoordelijk is en hoe dit zal worden geregeld. Hoe wil de regering taakonduidelijkheid en het afschuiven van verantwoordelijkheden voorkomen?*

Voordat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap een aanvraag indient om aangewezen te worden toetst de ACM of er sprake is van voldoende organisatorische, financiële en technische bekwaamheid. Dat betekent dat ook kleinere partijen voldoende professionaliteit dienen te hebben om actief te kunnen worden als warmtebedrijf of warmtegemeenschap. Met dit als uitgangspunt geldt dat ook kleine warmtebedrijven en warmtegemeenschappen gebruik kunnen maken van het subsidie-instrumentarium voor warmtesystemen, zoals de WIS voor infrastructuur en de SDE++ voor duurzame warmtebronnen. De verantwoordelijkheid voor dit instrumentarium, alsmede wie hier toegang toe heeft, ligt bij het Rijk.

[78] *Het onderhouden van het warmtesysteem is van groot belang. Hoe gaan gemeenten toezicht houden op het regelmatig en kwalitatief onderhouden van de warmtenetten?*

In het wetsvoorstel krijgen warmtebedrijven voldoende prikkels om de collectieve warmtevoorziening regelmatig en kwalitatief te onderhouden. Ten eerste hebben aangewezen warmtebedrijven op grond van artikel 2.13, eerste lid, onderdeel a, de taak om een collectieve warmtevoorziening op doelmatige wijze te onderhouden. ACM houdt hier toezicht op en kan op het warmtebedrijf op grond van artikel 2.14, derde lid, opdragen maatregelen te treffen of een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen. Wanneer onvoldoende onderhoud wordt gepleegd zal bovendien het risico op storingen toenemen, waarbij het warmtebedrijf in het geval van ernstige storingen verplicht is om compensatie te verlenen. Ten tweede zorgt kostengebaseerde regulering ervoor dat de efficiënte kosten van onderhoud terugverdiend worden via de tarieven. Voor bestaande warmtenetten heeft slecht onderhoud tot slot als risico dat er aan het einde van de overgangstermijn de restwaarde bij overdracht naar beneden wordt bijgesteld, omdat in het ontwerp-Bcw een correctie wordt voorzien (artikel 2.35 van het BcW) op de hoogte van de

⁹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 3, p. 15 en 117.

restwaarde indien de technische staat van het warmtenet daartoe aanleiding geeft (zie ook de antwoorden op de vragen 73, 89 tot 94).⁹²

[79] De fractieleden van het **CDA** stellen dat in het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt uiteengezet dat het beleid voor stimulering van warmtepompen, de aanleg van rendabele warmtenetten kan tegenwerken.⁹³ Kan de regering aangeven in hoeverre zij risico's ziet in een effectieve uitvoering van de Wcw in relatie tot ander bestaand beleid? In hoeverre is in kaart gebracht of er meer tegenstrijdig beleid of regelgeving bestaat die de uitvoering van de wet kunnen belemmeren? Indien dit bestaat, welke voornemens heeft de regering om dit te verhelpen?

In de basis zijn er geen risico's voor een effectieve uitvoering van dit wetsvoorstel, maar deelt het kabinet wel de zorgen van de fractieleden van het CDA dat de stimulering van warmtepompen in warmtenetgebieden de aanleg van rendabele warmtenetten kan tegenwerken. In de Kamerbrief van 25 april 2025 over warmtepompen⁹⁴ is toegezegd te onderzoeken hoe ongewenste overlap kan worden voorkomen, zodat de ondersteuning van collectieve warmte en warmtepompen op doelmatige wijze kan blijven plaatsvinden. Hierbij wordt gekeken hoe de aanbeveling van de ARK op een uitvoerbare en juridisch houdbare manier geïmplementeerd kan worden. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat het uitsluiten van warmtenetwijken in subsidies (zoals de ISDE) juridisch en uitvoeringstechnisch complex is. Dit dient dan ook in verhouding te staan tot de omvang van het probleem. Het kabinet brengt dit nader in beeld, waarbij de sector informeel wordt geconsulteerd. Aangezien een inperking van keuzevrijheid kan leiden tot een verminderd draagvlak voor collectieve warmte, worden ook gedragsexperts hierbij betrokken.

Het is daarnaast belangrijk dat de ontwikkeling van warmtenetten zo snel mogelijk op gang komt. Dit wetsvoorstel moet duidelijkheid geven over de marktordening en de rol van gemeenten. Bovendien zijn met Prinsjesdag middelen toegezegd voor de nationale deelneming die met dit wetsvoorstel zou kunnen worden aangewezen en de garantieregeling zodat banken tegen lager risico warmtebedrijven kunnen financieren. Dit zijn belangrijke instrumenten om warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang zo snel mogelijk op volle kracht te krijgen.

[80] In de komende jaren moeten vele woningen aangesloten worden op duurzame collectieve warmte. Dit vergt niet alleen heel veel investeringen maar doet ook een beroep op het aantal werkenden om een en ander daadwerkelijk te kunnen realiseren. De leden van de fractie van het **CDA** merken op dat zowel voor het aanleggen van infrastructuur als voor het aanleggen van warmtenetten in vele gevallen dezelfde competenties van medewerkers nodig zijn. De infrastructuurbedrijven kampen nu al met grote personeelstekorten, mede vanwege de netcongestie. Welke maatregelen gaat de regering nemen om ervoor te zorgen dat er voldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn?

De Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (hierna: NVDE) heeft hiervoor met partners recent een plan gelanceerd.⁹⁵ Zij signaleren dat in een aantal sectoren, vooral in de gebouwde omgeving, de vraag naar personeel recent fors terugloopt. In het Actieplan Groene en Digitale Banen van het kabinet (samenwerking EZ, SZW, OCW, KGG) wordt gewerkt aan een plan om het personeelstekort voor de hele energietransitie aan te pakken. Meer personeel (bijvoorbeeld door gerichte scholing, bijscholing, omscholing) en grotere productiviteit kunnen het totale tekort verkleinen, waardoor de concurrentie tussen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en bestaande warmtebedrijven afneemt.

[81] Het wetsvoorstel geeft gemeenten een centrale regierol en kent de ACM een groot aantal nieuwe taken toe op het gebied van toezicht en kostenregulering. De leden van de **D66**-fractie maken zich zorgen over de verschillen in uitvoeringscapaciteit tussen gemeenten. Hoe wil de regering voorkomen dat deze verschillen leiden tot ongelijkheid in de voortgang van de warmtetransitie? Wordt overwogen om gemeenten structureel te ondersteunen bij de proces- en

⁹² Ministerie van EZK (2024), Internetconsultatie Besluit collectieve warmte, Overheid.nl | Consultatie Besluit collectieve warmte.

⁹³ Algemene Rekenkamer 2025: "Een koud bad voor warmtenetten: tijd voor bijsturing van de warmtetransitie".

⁹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1512.

⁹⁵ NVDE (2024), Plan behoud vakmensen voor de energietransitie, 20241025-NVDE-plan-behoud-vakmensen-voor-de-energietransitie-def.pdf.

ontwikkelkosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, zodat ook kleinere of minder goed toegeruste gemeenten hun rol effectief kunnen vervullen?

Ten aanzien van de kennis en capaciteit bij gemeenten kan een onderscheid worden gemaakt tussen de rol van gemeenten als bestuursorgaan (regierol warmtetransitie) en als eventuele aandeelhouder. Gemeenten krijgen met de CDOKE (tot en met 2025) en via het gemeentefonds (tot en met 2030) middelen voor de uitvoering van het decentrale klimaat- en energiebeleid en worden bijvoorbeeld ondersteund door het NPLW. Daarnaast bundelen gemeenten regionaal krachten om capaciteit en kennis te delen.

Voor wat betreft het tweede geldt dat gemeenten niet verplicht zijn om aandeelhouder te worden in een warmtebedrijf. Gemeenten kunnen, wanneer zij dat wel willen, gezamenlijk optrekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven. Ook kunnen zij samenwerken met infrastructuurbedrijven en de nationale deelneming warmte (zie ook het antwoord op de vragen 18, 69 en 72).

[82] *Vergelijkbare zorgen bestaan omtrent de capaciteit van de ACM. Beschikt de ACM over voldoende kennis, expertise en menskracht om de voorgestelde objectieve en transparante methode voor het berekenen van de eindgebruikerskosten daadwerkelijk te ontwikkelen en te handhaven?*

De ACM beschikt al over veel kennis, expertise en menskracht. De ACM houdt nu ook al toezicht op tarieven en rendementen van warmtebedrijven. De ACM heeft in andere sectoren, zoals voor elektriciteit en gas, ruime ervaring met het vaststellen van gereguleerde, kostengebaseerde tarieven voor systeembeheerders. Het kabinet heeft dan ook het vertrouwen dat de ACM hiertoe in staat is. Dit wordt onderstreept door de positieve uitvoerings- en handhavingstoets die de ACM op het wetsvoorstel heeft uitgebracht. De ACM heeft ook middelen toegekend gekregen voor de uitvoering van een deel van haar nieuwe taken. Daarmee kan de kennis, expertise en menskracht verder worden opgebouwd. Bij de verdere uitwerking van tariefregulering wordt ook aandacht besteed aan uitvoerbaarheid. Zie verder het antwoord op vraag 42.

[83] *Is het voorgestelde vereveningsfonds toereikend om langdurige tariefdiscussies en bezwaarprocedures te voorkomen, die de voortgang van de transitie kunnen vertragen?*

Het doel van de tarieflijmit met het vereveningsfonds is om te voorkomen dat verbruikers op sommige locaties veel meer moeten betalen dan een gemiddelde warmteverbruiker. Het leidt ertoe dat het risico op hele hoge tarieven daalt, waardoor verbruikers naar verwachting eerder geneigd zullen zijn om een aansluiting op het warmtenet te nemen. Dit heeft een positief effect op de warmtetransitie. Zie voor verdere toelichting over de tarieflijmit het antwoord op vraag 37.

Doordat tarieven en kosten onder kostengebaseerde regulering transparanter worden, is de verwachting dat de acceptatie van tarieven door verbruikers zal stijgen, omdat duidelijk wordt wat het warmtebedrijf nodig heeft om warmte te kunnen leveren. Het betekent niet noodzakelijkerwijs dat er minder discussies zullen zijn over tarieven, het kan ook tot effect hebben dat verbruikers meer betrokken raken en vaker meepraten over de kosten en tarieven. Dit is niet altijd ongewenst en kan aan warmtebedrijven een prikkel geven tot kostenbesparing en op lange termijn juist vertrouwen wekken en de warmtetransitie versnellen.

Bezwaarprocedures met betrekking tot tariefregulering zullen naar verwachting vooral ontstaan in situaties waarin warmtebedrijven het niet eens zijn met de methode, tarieven of tariefformules die ACM vaststelt. De verwachting is dat dit zich vooral in de eerste periode van kostengebaseerde tariefregulering zal voordoen. Op termijn is tariefregulering naar verwachting voldoende uitgekristalliseerd en leidt kostengebaseerde tariefregulering juist tot meer investeringszekerheid, met een positieve impact op warmtetransitie.

[84] *En op welke wijze wordt de transparantie van de gekozen methodiek geborgd, zodat het voor burgers duidelijk en begrijpelijk blijft waarom de tarieven tussen verschillende kavels kunnen verschillen?*

Het achterliggende principe achter kostengebaseerde regulering is helder: het gaat om efficiënte kosten die het warmtebedrijf maakt op de desbetreffende warmtekavel. Omdat kosten op

verschillende locaties kunnen verschillen, kunnen ook de tarieven verschillen. Het wetsvoorstel bevat verschillende voorschriften ten aanzien van transparantie. Zo moeten warmtebedrijven hun tarieven publiceren. Daarnaast zal de methode voor het berekenen van kostengebaseerde tarieven, die de ACM zal opstellen, openbaar, evenals de berekeningen van de tarieven zelf. Warmteverbruikers kunnen dus precies zien hoe hun tarieven tot stand komen. Zie het antwoord op vraag 36 voor meer toelichting over transparantie.

[85] *De leden van de D66-fractie hechten daarnaast groot belang aan flankerend beleid, dat onmisbaar is voor een goede uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zij maken zich zorgen over de huidige versnippering van regelingen en subsidies, zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie++ (SDE++), Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS), Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH) en Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze instrumenten effectief worden ingezet, zodat er ook overzicht, samenhang en voorspelbaarheid ontstaat voor zowel gemeenten, warmtebedrijven als eindgebruikers?*

Het kabinet onderkent dat er veel verschillende financiële instrumenten zijn die zich richten op het aantrekkelijker maken van collectieve warmte. Voor een deel komt dit doordat de instrumenten zich op verschillende spelers en verschillende soorten warmtesystemen richten. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 is de randvoorwaarde 'als een warmtenet voor de samenleving de goedkoopste duurzame optie is, moet dit leiden tot een aantrekkelijke prijs voor de eindgebruiker' aanleiding geweest om het huidige instrumentarium te evalueren.⁹⁶ Vertrekpunt in dit evaluatieproces was: kunnen we naar een eenvoudiger beleidspakket met minder financiële instrumenten? Het samenvoegen van instrumenten leidt niet automatisch tot een eenvoudiger subsidieproces. De conclusie was dat de huidige instrumenten het meest doelmatig zijn, maar dat deze wel verbeterd moeten worden. Zie ook het antwoord op vraag 8 voor de aandachtspunten. Voor wat betreft de instrumenten die zich richten op de gebruiker, onderzoekt het kabinet in hoeverre het mogelijk is om vanaf 2026 de ISDE, SVVE en SAH te bundelen in één regeling om de verschillende types verbruikers beter te kunnen ondersteunen en ontzorgen. Ook onderzoekt het kabinet of RVO de aanvraag voor warmtebedrijven kan vergemakkelijken door een meer integrale loketfunctie voor de subsidies die door warmtebedrijven worden aangevraagd (bijvoorbeeld WIS, SDE++ en SWIG).

11. Verhouding tot internationaal recht

[86] *De leden van de fractie van JA21 vragen de regering of zij het aanvaardbaar en verdedigbaar vindt dat individuele appartementseigenaren straks tegen hun wil worden aangesloten op een warmtenet, terwijl dit een forse inmenging in het eigendomsrecht betekent.*

De VvE krijgt in de voorgestelde regeling de bevoegdheid om een besluit te nemen dat als consequentie kan hebben dat een individuele appartementseigenaar tegen zijn wil wordt aangesloten op een collectieve warmtevoorziening. Of er daadwerkelijk sprake is van inmenging in de eigendomsrechten van de individuele appartementseigenaren hangt af van de omstandigheden van het geval en zal niet voor iedere appartementseigenaar hetzelfde zijn. Indien aanpassingen noodzakelijk zijn in privégedeelten dan wel wanneer er sprake is van een sterke onderlinge, technische afhankelijkheid van de voorzieningen die nodig zijn voor een collectieve warmtevoorziening, zal eerder sprake zijn van een dergelijke inmenging. In de gevallen waarin de appartementseigenaren echter een individuele aansluiting hebben en deze technisch te scheiden is van het gehele systeem, zal geen inmenging noodzakelijk zijn.

Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd als deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets ("fair balance") voldoet. Omdat in het wetsvoorstel de bevoegdheden van de VvE in een speciale, wettelijke voorziening voor de aanleg op een collectieve warmtevoorziening in het wetsvoorstel is geregeld, wordt voldaan aan de legaliteitstoets. De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in overeenstemming met het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. De bevoegdheden die de VvE krijgt zijn

⁹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 30196, nr. 47.

vergaand, maar ook noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan het besluit van de VvE over te gaan op warmte. Immers, krijgt de VvE deze bevoegdheid niet, dan kan door onderlinge technische afhankelijkheden, een individueel lid van de VvE de aansluiting op een collectieve warmtevoorziening voor de gehele VvE blokkeren, terwijl een alternatief niet altijd voor handen is of leidt tot een significante verhoging van de kosten voor andere VvE leden. De evenredigheidstoets vraagt tot slot om een beoordeling of met dit amendement sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel "fair balance", tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in het eigendomsrecht. Een besluit tot het aanleggen van dat systeem zou in de praktijk zonder deze nieuwe bevoegdheid van de VvE alleen genomen kunnen worden indien alle appartementseigenaren instemmen met dat besluit. Een unaniem besluit binnen de VvE is echter vaak niet realistisch. Deze situatie is onwenselijk gezien het maatschappelijk belang dat in situaties dat gebieden over moeten gaan op een andere warmtevoorziening, de VvE ook daartoe daadwerkelijk moet kunnen besluiten. Er is sprake van een fair balance omdat rekening kan worden gehouden met de individuele belangen van de appartementseigenaren. Er zijn diverse procedurele waarborgen in de regeling opgenomen om met de belangen van de appartementseigenaren, die geen aansluiting op de collectieve warmtevoorziening willen, rekening te houden. Indien het technisch mogelijk is en de kosten van de aanleg van een collectieve warmtevoorziening voor de overige appartementseigenaren daardoor niet significant hoger worden, wordt de wens van deze appartementseigenaren om hun individuele aansluiting te behouden, geaccepteerd.

Wil sprake zijn van een geoorloofde inmenging in het eigendomsrecht van appartementseigenaren, dan dient de voorgestelde bevoegdheid van de VvE ook effectief te kunnen werken in de praktijk. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst hier in haar voorlichting op het amendement van de leden Grinwis en Bontenbal⁹⁷, waardoor deze regeling in het wetsvoorstel is terecht gekomen, op.⁹⁸ Voor het draagvlak binnen een VvE voor het nemen van een besluit over een collectieve warmtevoorziening, is de financiële aantrekkelijkheid daarvan essentieel. Om deze reden is de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid van de VvE beperkt tot de situatie dat gemeente een wijk heeft aangewezen om van het gas af te gaan (aanwijsbevoegdheid op grond van de Wgiw). De gemeente mag deze bevoegdheid alleen inzetten in situaties waar een alternatieve warmtevoorziening beschikbaar is en de betaalbaarheid voldoende op orde is (zie antwoord op vraag 54).

12. Gevolgen van het wetsvoorstel

[87] *De leden van de fractie van de PvdD vragen de regering of zij hun zorg delen dat de intensieve veehouderij in stand wordt gehouden, wanneer mest en/of dierlijke bijproducten worden gebruikt voor warmte (of andere energie).*

Het gebruik van mest en dierlijke bijproducten voor de productie van warmte wordt in de Europese Unie strikt gereguleerd. Verordening 1069/2009/EG⁹⁹ stelt duidelijke voorwaarden aan welke categorieën bijproducten mogen worden gebruikt, hoe deze verwerkt moeten worden en onder welke omstandigheden dit mag plaatsvinden. Deze regelgeving waarborgt dat uitsluitend reststromen worden ingezet die anders geen nuttige bestemming zouden hebben.

Daarmee ontstaat geen prikkel om de intensieve veehouderij in stand te houden, omdat de inzet van mest en dierlijke bijproducten voor energieproductie beperkt blijft tot reststromen die binnen de geldende wettelijke kaders beschikbaar zijn. De veehouderijsector is voor de instandhouding van hun bedrijf niet afhankelijk van de levering van deze reststromen. Het kabinet acht het gebruik van dergelijke reststromen een waardevolle bijdrage aan circulaire energieproductie en de transitie naar duurzame warmte, zonder dat dit leidt tot extra vraag in de veehouderij. Omdat een warmtenet gebruik kan maken van een scala aan warmtebronnen is er bovendien geen systematische afhankelijkheid van gebruik van mest of dierlijke bijproducten voor de productie van

⁹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 70

⁹⁸ Raad van State, Voorlichting over amendement bij de Wet collectieve warmte, bijlage bij: Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 30

⁹⁹ Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten.

warmte, het landbouwbeleid blijft dus leidend voor wat betreft de beschikbaarheid van reststromen voor de productie van warmte of elektriciteit.

*De leden van de **Volt**-fractie hebben diverse vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel, met name in relatie tot de overgangstermijn en de onderhoudskosten.*

[88] *De leden van de **Volt**-fractie merken op dat de Hernieuwbare Energie Richtlijn (RED III) decentrale verduurzaming benadrukt.¹⁰⁰ Hoe voorkomt dit wetsvoorstel dat deelname aan een warmtenet huishoudens ontmoedigt om aanvullende verduurzamingsmaatregelen (isolatie, hybride systemen) te treffen?*

Het wetsvoorstel ontmoedigt aanvullende verduurzamingsmaatregelen niet. In de beantwoording van eerdere vragen van de fractie van Volt (vraag 48 en 50) wordt uitgewerkt welke prikkel consumenten hebben om energie te besparen. Hierdoor loont het nog steeds om aanvullende maatregelen te treffen, zoals isolatie.

[89] *Bij een overgangstermijn van maximaal 30 jaar hebben warmtebedrijven zekerheid over hun positie. Hoe wordt voorkomen dat deze lange periode leidt tot uitstel van noodzakelijk onderhoud of vervanging, omdat bedrijven pas aan het einde van de termijn met overdracht rekening hoeven te houden?*

Uitstel van het noodzakelijk onderhoud of vervanging wordt op meerdere manieren voorkomen. Ten eerste hebben aangewezen warmtebedrijven op grond van artikel 2.13, eerste lid, onderdeel a, de taak om een collectieve warmtevoorziening op doelmatige wijze te onderhouden. Als het warmtebedrijf niet aan deze taak voldoet, kan de ACM het warmtebedrijf op grond van artikel 2.14, derde lid, opdragen maatregelen te treffen of op grond van hoofdstuk 10 in het wetsvoorstel een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen. Bovendien is het risico op een onderbreking van de levering van warmte groter bij een slecht onderhouden collectieve warmtevoorziening. Artikel 2.19 schrijft voor dat een warmtebedrijf in het geval van ernstige storingen verplicht is om compensatie te verlenen aan gedupeerde verbruikers. Ten tweede zorgt kostengebaseerde regulering ervoor dat de efficiënte kosten van onderhoud terugverdiend kunnen worden via de tarieven. Wanneer het om onderhoudskosten gaat waarbij delen van het warmtenet worden vervangen zullen deze investeringen worden opgenomen in de gestandaardiseerde activawaarde. Zodra het in de gestandaardiseerde activawaarde is opgenomen werkt dit één op één door op de uitkomst van de restwaardebepaling zoals opgenomen in artikel 2.34 van het ontwerp-Bcw. Ten derde heeft uitstel van onderhoud als risico dat er aan het einde van de overgangstermijn de restwaarde bij overdracht naar beneden wordt bijgesteld. In het ontwerp-Bcw wordt immers voorzien in een bepaling waarmee een correctie kan worden toegepast op de hoogte van de restwaarde indien de technische staat van het warmtenet daartoe aanleiding geeft (artikel 2.35).¹⁰¹

[90] *De termijn van 30 jaar is mede bedoeld voor het terugverdienen van investeringen. De leden van de fractie van **Volt** vragen hoe de regering garandeert dat de kosten voor regulier onderhoud niet worden 'verstopt' in afschrijvingsconstructies, waardoor eindgebruikers hogere tarieven betalen dan strikt noodzakelijk.*

Het is onwenselijk als warmtebedrijven meer kosten voor het onderhoud aan de verbruikers doorberekenen dan noodzakelijk. De ACM zal er echter op toezien dat er in de tarieven niet meer kosten voor onderhoud zullen worden opgenomen dan nodig. Op grond van artikel 7.10 dient de ACM de RAR op te stellen voor warmtebedrijven. Dit bepaalt ook welke manier onderhoudskosten in de boekhouding dienen te worden geregistreerd en daarmee uiteindelijk ook op welke wijze dit tot vergoeding komt in de tarieven. Op de naleving van deze regels zal toezicht worden gehouden. Deze regels zullen voorkomen dat warmtebedrijven onnodige kosten al dan niet via afschrijvingsconstructies in de tarieven opnemen.

[91] *Na afloop van de termijn moet het net worden overgedragen tegen marktwaarde. Welke prikkels heeft een warmtebedrijf om in de laatste jaren van de termijn voldoende te investeren in*

¹⁰⁰ Geraadpleegd op: [Richtlijn - EU - 2023/2413 - NL - EUR-Lex](#)

¹⁰¹ Ministerie van EZK (2024), Internetconsultatie Besluit collectieve warmte, Overheid.nl | Consultatie Besluit collectieve warmte

onderhoud, als het risico bestaat dat die investeringen niet volledig terugkomen bij de waardebeoordeling?

In het wetsvoorstel en het ontwerp-Bcw zitten voldoende prikkels om ervoor te zorgen dat ook aan het einde van de overgangstermijn wordt geïnvesteerd in het onderhoud. Zoals ook aangegeven in antwoord op vraag 89 zorgt kostengebaseerde regulering ervoor dat de efficiënte kosten van onderhoud terugverdiend worden via de tarieven. Wanneer er sprake is van onderhoud waarbij delen van het warmtenet worden vervangen, dan worden deze investeringen opgenomen in de gestandaardiseerde activawaarde. Dit werkt één op één door in de uitkomst van de restwaardebepaling. Uitstel van onderhoud heeft juist als risico dat er aan het einde van de overgangstermijn de restwaarde bij overdracht naar beneden wordt bijgesteld, omdat er een correctie plaats zal vinden indien de technische staat van het warmtenet daartoe aanleiding geeft.

[92] *Oudere netten zullen binnen een termijn van 30 jaar meer onderhoud en vervanging nodig hebben dan nieuwe netten, zo stellen de leden van de **Volt**-fractie. Hoe voorkomt de regering dat bewoners van oudere netten onevenredig hoge kosten dragen voor onderhoud, terwijl nieuwere netten relatief goedkoop uitvallen?*

Het is niet te verwachten dat verbruikers op oudere warmtenetten meer zullen betalen dan verbruikers op nieuwe warmtenetten. Warmtenetten bestaan uit veel verschillende componenten, met verschillende levensduren. Sommige componenten zoals pompen moeten na 15-20 jaar worden vervangen, andere elementen zoals leidingen kunnen veel langer worden gebruikt. Volgens de rendementsmonitor van de ACM hebben oudere warmtenetten (> 20 jaar) vaak lagere kosten dan nieuwe warmtenetten, omdat ze in een steeds grotere mate zijn afgeschreven. Voor zeer oude netten (meer dan 30 jaar) nemen de kosten weer toe door hogere onderhoudskosten en doordat steeds meer herinvesteringen nodig zijn.¹⁰² Ze blijven echter lager dan voor nieuwe warmtenetten omdat sommige elementen van het warmtenet heel lang niet vervangen hoeven te worden en de kosten van onderhoud lager zijn dan van een nieuwe investering. Als de kosten van onderhoud zo hoog worden dat het goedkoper is om een nieuwe investering te doen, dan zal een efficiënt opererend warmtebedrijf kiezen voor herinvesteren in plaats van onderhoud.

De verwachting is daarom eerder dat verbruikers op oudere warmtenetten minder zullen betalen dan verbruikers op de nieuwe netten. Het kabinet vindt het met het oog op de warmtetransitie wel ongewenst als tarieven voor nieuwe warmteverbruikers veel hoger zijn dan voor verbruikers die al lang op een warmtenet zijn aangesloten. Daarom is het voornemen om bij lagere regelgeving te bepalen dat de ACM ernaar moet streven om de kapitaallasten door investeringen (afschrijvingen en vermogenskosten) gelijkmatig te verdelen over de huidige en toekomstige warmteverbruikers. Een mogelijkheid is om dit via de afschrijving te doen. De ACM zal als onafhankelijke toezichthouder hier zelf invulling aan geven.

[93] *Worden warmtebedrijven verplicht om binnen de termijn transparant een onderhoudsreserve op te bouwen, zodat gebruikers kunnen zien dat toekomstige vervangingskosten daadwerkelijk worden gereserveerd en niet ad hoc worden doorbelast?*

Het wetsvoorstel bevat geen verplichting om onderhoudsreserves op te bouwen. Wanneer het om onderhoudskosten gaat waarbij delen van het warmtenet worden vervangen zullen deze investeringen worden opgenomen in de gestandaardiseerde activawaarde. Vervolgens kan het warmtebedrijf deze investeringen gedurende een voorgeschreven afschrijvingstermijn over een langere periode tot vergoeding laten komen in de tarieven. Wanneer het om regulier onderhoudskosten gaat zorgt kostengebaseerde regulering ervoor dat de efficiënte kosten van onderhoud terugverdiend worden via de tarieven. De ACM zal in de RAR of het methodebesluit bepalen hoe moet worden omgegaan met onderhoudskosten. Eventuele risico's van het ad-hoc doorbelasten van vervangingskosten kunnen daarbij worden meegenomen.

[94] *De EU schrijft in de Richtlijn energie-efficiëntie en het consumentenrecht voor dat eindgebruikers beschermd moeten worden tegen buitensporige lasten. De leden van de **Volt**-fractie*

¹⁰² ACM, Rendementsmonitor 2023, p. 13. ACM, Rendementsmonitor 2019-2020, p. 28-29.

vragen hoe de regering garandeert dat een overgangstermijn van 30 jaar niet leidt tot structureel hogere onderhoudslasten voor huishoudens en hoe wordt dit juridisch geborgd.

We interpreteren deze vraag zo dat de Kamerleden zich zorgen maken of het feit dat warmtebedrijven een aanwijzing krijgen voor 30 jaar, niet leidt tot structureel te hoge kostengebaseerde tarieven. De aanwijzingstermijn op zichzelf heeft in beginsel geen invloed op de kosten van het warmtebedrijf, en dus ook niet op de hoogte van de tarieven. Als de afschrijvingstermijn gekoppeld wordt aan de aanwijzingstermijn, dan heeft de afschrijvingstermijn wel invloed op de tarieven omdat bij langere afschrijvingsperiode een kleiner deel van de investering in de jaarlijkse kosten wordt opgenomen. Of deze koppeling wordt gemaakt, zal bepaald worden in de lagere regelgeving.

Kamerleden vragen specifiek om de impact op tarieven via onderhoudskosten. De aanwijzingstermijn zou invloed kunnen hebben op kosten als dit ertoe leidt dat warmtebedrijven te weinig of te veel onderhoud plegen. Dit is niet het geval. Zie ook het antwoord op vraag 89. Ook heeft het warmtebedrijf geen prikkels om te veel onderhoud te plegen. Tariefregulering bevat namelijk efficiëntieprikkels, zoals normering, die voorkomen dat warmtebedrijven onnodige kosten maken.

13. Consultatie, toetsing en adviezen

[95] *De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering wat zij doet om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: Atr), nu het Atr adviseert de wet niet aan te nemen.*

Het adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) heeft in 2020 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het advies van de ATR was destijds om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij rekening is gehouden met de adviespunten van de ATR (dictum 3). In de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven hoe met de adviespunten van de ATR rekening is gehouden. Navolgend een reflectie op welke wijze is omgegaan met de belangrijkste adviespunten van de ATR.

Het eerste adviespunt van de ATR betreft de mogelijke meerkosten die kunnen voortkomen uit kostengebaseerde tariefregulering. Dit heeft reeds geruime tijd de aandacht van het kabinet. Kostengebaseerde tariefregulering, zelfs in combinatie met de tarieflimiet, biedt inderdaad geen garantie dat warmte altijd concurrerend is met gangbare alternatieven zoals aardgas of een warmtepomp. In de Kamerbrieven van 17 april 2025¹⁰³ en 10 oktober 2025¹⁰⁴ wordt de relatieve betaalbaarheid ook gezien als één van de randvoorwaarden voor de opschaling van collectieve warmte. Daarvoor is mogelijk flankerend beleid nodig. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden hiervoor. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om hiervoor het vereveningsfonds te gebruiken, eventueel in combinatie met een rijksbijdrage aan het vereveningsfonds. Voor een uitgebreide toelichting over betaalbaarheid zie ook het antwoord op vraag 33.

De ATR heeft ook geadviseerd de ontheffingsplicht voor kleine collectieve warmtesystemen te vervangen door een vrijstelling. In de toelichting is de verwerking van dit advies nader toegelicht en is de grens voor kleine collectieve warmtesystemen verhoogd van 500 naar 1500 aansluitingen om belemmeringen voor kleinere collectieve warmtesystemen te verminderen. Door verhoging van de grens geldt niet het regime voor collectieve warmtevoorzieningen maar het lichtere regime voor klein collectieve warmtesystemen. Met het amendement van de leden Flach en Bontenbal¹⁰⁵ zijn eventuele belemmeringen verder verminderd doordat door het amendement voor kleine collectieve warmtesystemen buiten een warmtekavel een vrijstellingsregeling geldt. Met deze vrijstelling wordt tegemoet gekomen aan het advies van de ATR.

Daarnaast worden verschillende adviespunten van de ATR geadresseerd in lagere regelgeving, zoals het Bcw. Hiermee is het kabinet tegemoetgekomen aan de adviespunten van de ATR.

¹⁰³ Kamerstukken II 2025/25, 30196, nr. 845.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 118.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 111.

[96] Dit wetsvoorstel lag al in 2020 ter consultatie. De fractieleden van de **BBB** vragen waarom er nu haast is om de wet door de Eerste Kamer te loodsen. Is de wet wel voldoende flexibel om in te spelen op de technische ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Het wetsvoorstel is een belangrijke randvoorwaarde voor de voortgang van de warmtetransitie. Met dit wetsvoorstel worden de rollen en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen duidelijk belegd, komen er nieuwe regels voor betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid, en ontstaat er meer investeringszekerheid. Gemeenten, warmtebedrijven, warmtegemeenschappen, infrastructuurbedrijven en andere partijen vragen om snelle invoering van de wet, zodat zij zekerheid krijgen over de taken en bevoegdheden en de opschaling van warmtenetten versnelt.¹⁰⁶ Voor gemeenten bevat het wetsvoorstel het instrumentarium waarmee zij kunnen bepalen waar, wanneer en door wie collectieve warmte wordt aangelegd. Verschillende publieke partijen, waaronder gemeenten, provincies en infrastructuurbedrijven, onderzoeken in aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel of ze, al dan niet in samenwerking met de voorziene nationale deelneming EBN, een (gezamenlijk regionaal) warmtebedrijf kunnen oprichten. Voorbeelden waarbij met EBN wordt samengewerkt zijn Noord-Brabant, de Leidse regio, Utrecht, Twente, Zuid-Limburg, Drenthe/Overijssel en regio Amsterdam. Vaak is ook het infrastructuurbedrijf betrokken. Andere regio's zijn vooralsnog zonder betrokkenheid van EBN bezig met de oprichting van warmtebedrijven, zoals Den Haag, Eindhoven, Amersfoort, Delft, Arnhem en Deventer.

Het wetsvoorstel speelt in op technologische ontwikkelingen. De bepalingen van het wetsvoorstel zijn namelijk techniekneutraal en voorzien niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie. Dit betekent dat warmtebedrijven die gebruik maken van verschillende technieken op een gelijkwaardige manier worden gereguleerd. Zolang een warmtebedrijf aan zijn taken en verplichtingen voldoet, is het aan het warmtebedrijf zelf om te kiezen welke techniek hij daarvoor gebruikt. De invulling van de op grond van het wetsvoorstel vast te stellen duurzaamheidsnormen kan bijvoorbeeld in principe plaatsvinden via alle daarvoor geschikte technieken en in de toekomst dus ook door middel van technieken die nu nog in ontwikkeling zijn. Verder maakt kostengebaseerde tariefregulering het beter mogelijk om in de tariefstelling rekening te houden met de diversiteit van warmtesystemen en hun kostenstructuren. Warmtebedrijven die van innovatieve technieken gebruik maken, hebben dan meer zekerheid dat zij hun efficiënte kosten kunnen verdienen. Naar verwachting resulteert het in een positieve impact op investeringen, waaronder investeringen in innovatieve technieken. Hiermee kan het wetsvoorstel flexibel inspelen op technologische ontwikkelingen.

*De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei zien de antwoorden met belangstelling tegemoet. Gelet op het verzoek van de minister van Klimaat en Groene Groei om het wetsvoorstel spoedig te behandelen, ontvangen de leden de nota naar aanleiding van het verslag bij voorkeur binnen vier weken.*¹⁰⁷

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei,
S.M. Kluit

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei,
E. Karthaus

¹⁰⁶VNG/IPO (2025), VNG IPO inbreng WGO Wcw 19 mei 2025: <https://vng.nl/brieven/vng-ipo-inbreng-wgo-wcw-19-mei-2025>; NBNL (2025), Wet Collectieve Warmte: <https://www.netbeheernederland.nl/publicatie/wet-collectieve-warmte>

¹⁰⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36576, B.

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Energiemarkt

Auteur

TER BESLISSING

Datum

14 oktober 2025

Kenmerk

DGKE-DE / 101743338

nota
TER BESLISSING

Nota naar aanleiding van Verslag Eerste Kamer
Wet collectieve warmte

Kopie aan

Bijlage(n)

1

Parafenroute

Aanleiding

De Eerste Kamer heeft onlangs het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (hierna: het wetsvoorstel) in behandeling genomen. Op 30 september 2025 heeft de Eerste Kamer hierover een verslag ingediend met het verzoek deze vragen binnen vier weken te beantwoorden. Hierbij wordt u de nota naar aanleiding van het verslag (hierna: de nota) over het wetsvoorstel voorgelegd ter akkoord.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met de verzending van de bijgevoegde aanbiedingsbrief en de nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer.

Kernpunten

- Van de vaste commissie voor EZ/KGG hebben GL-PvdA, SP, D66, CDA, ChristenUnie, BBB, JA21 en Partij voor de Dieren vragen gesteld. De partijen stellen voornamelijk vragen over de voorgestelde tariefregulering, uitvoeringscapaciteit bij gemeenten en de ACM, bescherming van consumenten en duurzaamheidsprikkels.
- Na de verzending van deze nota zal de Eerste Kamer begin november nog een tweede verslagronde uitbrengen. De fractie van de VVD heeft aangegeven in deze ronde vragen te stellen.