

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

E

TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN / KLIMAAT EN GROENE GROEI¹

Vastgesteld 11 november 2025

1. Inleiding

De vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei heeft met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. De nota heeft de fractieleden van **GroenLinks-PvdA, BBB, VVD, CDA, JA21, SP** en **FVD** aanleiding gegeven tot het stellen van een aantal nadere vragen en opmerkingen. De leden van de fracties **GroenLinks-PvdA** en **SP** hebben hun vragen samen geformuleerd.

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

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** stellen dat de laagste nationale kosten voor *alleen* warmte leiden tot suboptimale oplossingen. Het gaat om een duurzame voorziening in de wijk voor elektriciteit, warmte en koeling, die betaalbaar en comfortabel is voor burgers.

De startanalyse rekent uit wat de verwachte *nationale* kosten zijn van een warmtenet, terwijl juist de lokale voorkeuren erg belangrijk zijn, aldus deze leden. Als grote afnemers, aanbieders of bewonersgroepen geen zin hebben, dan kan het niet doorgaan. De fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP stellen dat in dat scenario «macro-parameters» niet helpen. Ook gaan de berekeningen bij een warmtenet uit van de huidige kosten en tarieven. Deze kosten en tarieven zijn veel hoger dan in de landen om ons heen. Door de bestaande kosten te recyclen, zijn er maar weinig prikkels

¹ Samenstelling:

Van Gasteren (BBB), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (*ondervoorzitter*), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Strien (PVV), Baumgarten (JA21), Van Aelst-den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van der Goot (OPNL), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

om het efficiënter in te richten. Hoe kan een gemeente ondanks deze bezwaren een weloverwogen keuze maken in het warmteprogramma?

Een voorbeeld betreft de kosten van isolatie, die in een vergelijking tussen een MT-warmtenet en warmtepompen, vaak worden opgeteld bij de kosten van een warmtepomp. Deze worden niet opgeteld bij de kosten van een MT/HT-warmtenet, omdat isoleren dan niet nodig zou zijn. Hieraan kleven twee bezwaren, aldus de fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP. Ten eerste moet isoleren op den duur toch, ook voor de woningen aan een warmtenet. Belangrijk is dat een woning die beter geïsoleerd is, op de markt veel meer geld opbrengt dan een woning die minder goed geïsoleerd is. Volgens de NVM geldt per labelsprong een waardevermeerdering van 6–8%.² Deze waardevermeerdering zou ook een plaats moeten hebben bij de nationale kosten. Indien besparingsdoelen gehaald worden (label B), zijn er nog maar weinig buurten over die een HT/MT-net hebben als laagste nationale kosten. Onderschrijft de regering dat het nationale kostenbegrip geen goede weergave is van de maatschappelijke wenselijkheid van een warmte-alternatief? Waarom is hier dan voor gekozen? Zou dit niet beter lokaal bepaald kunnen worden, in plaats van centraal, zo vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP.

Het warmteprogramma moet in 2026 af zijn, zo begrijpen de fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP. Hoe wordt gegarandeerd dat deze integrale afweging al in de warmteprogramma's van 2026 terecht komen? Kan er in lagere regelgeving een integraal plan voor de energievoorziening worden voorgeschreven? Een plan dat integraal is en dus breder dan alleen de warmteprogramma's en ook gebiedsgericht kijkt met oog voor warmte, elektriciteit en koeling, waarbij wordt uitgegaan van volledig duurzame bronnen? In Denemarken wordt ruimte geboden om het tempo van de verduurzaming van de bronnenmix iets te faseren, maar alleen als er een duidelijk plan is voor de volledige verduurzaming van de bronnenmix.³

Ook voor het vaste deel van de kosten voor het elektriciteitsnetwerk bespaart een lokaal energiesysteem veel kosten, aldus de fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP. Zeker ook op de midden en hogere netvlakken. Dit zou dus tot een beperking leiden van het door het IBO verwachte investeringspakket van 190–300 miljard euro, aldus deze leden.⁴ Hoe komt dit terug in het vaste deel van de elektriciteitsrekening en wordt die dan ook lager? In het eerste verslag hebben deze leden die vraag ook gesteld, maar het antwoord is nog niet helder.

De fractieleden van de **BBB** stellen dat de genoemde doelen in de memorie van toelichting voor een gedeelte lijken op instrumenten om het hoofddoel, de ontwikkeling van warmtenetten, te bereiken (publieke sturing, kosten gebaseerde tarieven).⁵ Aanscherping van consumentenbescherming kan het draagvlak vergroten, aldus deze leden. Tegelijkertijd wordt de consument bij deze doelen als zuiver passief gezien, terwijl het Europees recht juist pleit voor *Energy Citizenship*, waarbij consumenten een actieve rol spelen.⁶ Een integrale aanpak van warmte, elektriciteit en koeling, lokale gebondenheid, actieve participatie van burgers is niet opgenomen in de (sub)doelen van het wetsvoorstel. In hoeverre is de regering het met de fractieleden van de BBB eens dat dit een goede

² <https://www.nvm.nl/nieuws/2023/effect-van-beter-energielabel/>

³ *Kamerstukken I* 2025/26, 36 576, D, vraag 2, p.3.

⁴ Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 576, p. 5.

⁶ Energy communities

aanvulling zou zijn? Wat is er op dit gebied nog mogelijk? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Het wetsvoorstel schrijft een publiek meerderheidsbelang voor, unanimititeit in de statuten afspreken is niet mogelijk. Welk probleem wordt hiermee opgelost? Wat betekent dit voor de bestaande private warmtebedrijven? Wat gaat ontginning of overname van deze bedrijven (bij benadering) kosten? Is daar geld voor gereserveerd in de Rijksbegroting? Kan de regering tevens bij benadering aangeven wat de omvang is van de investeringen die verschuiven van het private domein naar het publieke domein ten behoeve van de beoogde uitbreidingsinvesteringen richting 2050 (in euro's)?

Het Rijk kiest in dit wetsvoorstel op landelijk niveau voor een publiek meerderheidsbelang terwijl warmtenetten bij uitstek lokaal worden aangelegd. De fractieleden van de BBB vragen waarom deze keuze niet aan de gemeenten of regio's is gelaten? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De fractieleden van de BBB constateren dat de temperatuur stijgt en er steeds meer goedkopere alternatieven komen, terwijl de kosten voor de aanleg van warmtenetten stijgen. Komt deze wet niet te laat? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De Gasunie is op dit moment een transportwarmteleiding (WarmteLinq) aan het aanleggen van Rotterdam naar Leiden via Den Haag. Deze leden begrijpen dat er sprake is van een kostenoverschrijding van 500 miljoen. Dat wil zeggen een verhoging van ca 600 miljoen naar 1,1 miljard euro.⁷ De fractieleden van de BBB vragen of de regering kan aangeven waardoor de kostenoverschrijding van 500 miljoen euro bij WarmteLinq/Gasunie door is veroorzaakt. Dit laat zien dat zelfs een professioneel publiek bedrijf grote moeite heeft om de risico's en kosten te beheersen in de warmtetransitie. Dit speelt zich op kleinere schaal af in gemeentes. In Friesland heeft de gemeente Heeg aangegeven de garantie van kostenoverschrijdingen van een publieke energie coöperatie te stoppen. Kan de regering in dit kader studies met ons delen die onderbouwen dat publieke bedrijven effectiever en goedkoper warmtenetten kunnen aanleggen dan private bedrijven en daarmee de keuze voor de publieke route in de Wcw terecht is? Is er voldoende kennis en capaciteit beschikbaar in de publieke sector? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De fractieleden van de **VVD** vragen de regering om concreet aan te geven welke negatieve ervaringen zich hebben gemanifesteerd bij de huidige exploitatie van private warmtenetten waarmee een overgang naar een publiek meerderheidsaandeel onderbouwd en gerechtvaardigd kan worden.

De regering geeft aan dat er gekozen is voor warmtebedrijven met een publiek belang omdat deze op meer steun en draagvlak kunnen rekenen van de bevolking. Is dit omdat uit het onderzoek blijkt dat de burger verwacht dat bedrijven met een publiek belang zorgen voor lagere tarieven, zo vragen de fractieleden van het **CDA**.⁸ Deze leden hebben daar namelijk enige vraagtekens bij. En wel op basis van de volgende redenen:

- In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat er een kostentarifiering wordt opgebouwd door de ACM om zo enerzijds zo efficiënt mogelijk

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 31 239/32 813, nr. 421.

⁸ PWC (2024), «Publiek meerderheidsbelang in collectieve warmtesystemen Onderzoek naar de noodzaak van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang voor het borgen van publieke belangen in de warmtesector».

te werken en anderzijds te zorgen voor een gezonde bedrijfsvoering. Over het algemeen geldt dat commerciële bedrijven (gericht op aandeelhouderswaarde) beter in staat zijn om optimale efficiency te realiseren. Immers, bij de voorgestelde warmtebedrijven met een publiek belang, zijn er meerdere aandeelhouders, wat leidt tot meer afstemming en dus tot ook meer tijd en energie van medewerkers wat de efficiency niet bevordert, aldus de fractieleden van het CDA.

- Door de regering wordt aangegeven dat men uitgaat van een rendement tussen de 4 en 5 procent. Tijdens de deskundigenbijeenkomst werd vermeld dat men slechts een rendement van 1,5 tot 2 procent kon realiseren.⁹ Overigens ook in de publieke sector geldt vaak een rendement van rond de 2 procent. Wat is de overweging van de regering geweest in deze?
- De nieuw op te zetten warmtebedrijven zullen nog kennis en ervaring moeten opdoen in het opzetten van nieuwe warmtenetten, hetgeen – zo werd het de fractieleden van het CDA duidelijk tijdens de sessie met deskundigen – specifieke kennis en kunde vereist. Dit zorgt voor een lagere efficiency in de eerste jaren.
- Op alle tarieven zal een vereveningstoeslag worden toegepast.

Bovenstaande observaties doen bij de fractieleden van het CDA de vraag rijzen welke onderbouwing de regering heeft dat warmtebedrijven met publiek belang daadwerkelijk ook lagere tarieven kunnen realiseren dan commerciële bedrijven. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

3. Algemene vragen over de opbouw van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel schrijft een faciliterend kader aan warmtegemeenschappen voor ter bevordering van de ontwikkeling van warmtegemeenschappen.¹⁰ Uit de Europese Directives volgt de plicht voor lidstaten om een goed «enabling framework» te maken zodat energiegemeenschappen gelijke toetreding tot de markt hebben. Dit vraagt o.a. ondersteuning in financiering van hun projecten, ondersteuning in hun capaciteitsopbouw en ondersteuning bij hun samenwerkingen met stakeholders.¹¹ Hieruit volgt dat het faciliterend kader een redelijke Rijksinvestering zal vragen: Hoe is de regering van plan aan het faciliterend kader in dit wetsvoorstel invulling aan te geven? Welk budget denkt de regering hiervoor nodig te hebben en op welke termijn gaat u dat beschikbaar stellen, zo vragen de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **SP**.

Het wetsvoorstel schrijft aan gemeenten voor om bij het vaststellen van een warmtekavel de ontwikkeling van warmtegemeenschappen in dat gebied te betrekken. Hoe gaat de regering de gemeenten in staat stellen om de ontwikkeling van warmtegemeenschappen te verkennen en ondersteunen in het kader van dit wetsartikel?

De fractieleden van de **BBB** stellen dat ook de provincie een rol is toebedeeld met betrekking tot dit wetsvoorstel. Waarom is dit noodzakelijk? Maakt dit de wet niet nodeloos ingewikkeld, zo vragen deze leden. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Voor verhuurders en gemengde VVE's is de subsidie SAH beschikbaar. Deze subsidie is begin 2025 opnieuw opengesteld en nu reeds uitgeput. De regering bespreekt nu met VNG en AEDES of en hoe aanvullende

⁹ Deskundigenbijeenkomst Wcw Eerste Kamer, 7 oktober 2025, Verslag van de vergadering van de commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei (EZ/KGG) op 7 oktober 2025 – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

¹⁰ Artikel 12.6 Wcw.

¹¹ Artikel 22 RED II, Richtlijn (EU) 2018/2001.

middelen ter beschikking worden gesteld.¹² De fractieleden van het **CDA** vragen of de regering kan aangeven wat de stand van zaken is.

De Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) creëren samen een wettelijk kader dat de warmtetransitie moet afdwingen en versnellen. De regering heeft daarbij herhaaldelijk gesteld dat de leveringszekerheid voor de burger te allen tijde gewaarborgd moet zijn, vooral nu gemeenten op grond van de Wgiw de bevoegdheid krijgen om de aardgasvoorziening te beëindigen. Dat leidt tot een merkwaardige constructie in artikel 2.26 Wcw, aldus de fractieleden van **FVD**. De bewoner wordt geacht stilzwijgend in te stemmen met aansluiting op een warmtenet, tenzij hij actief een *opt-out* realiseert. De regering verdedigt dit als een vorm van consumentenbescherming bedoeld om te voorkomen dat iemand zonder warmte komt te zitten.¹³

Toch leidt de combinatie van deze twee bevoegdheden: het afsluiten van gas (Wgiw) en de automatische instemming via stilzwijgende aanvaarding (Wcw) tot een fundamentele vraag, aldus deze leden. Is de regering het met de fractieleden van **FVD** eens dat hierdoor een juridisch volmaakte, maar moreel problematische cirkel is gecreëerd? De overheid veroorzaakt eerst een existentieel probleem voor de burger (geen gas meer), en dwingt vervolgens diezelfde burger om zelf de oplossing te regelen door zich aan te sluiten op een door de overheid geprefereerd systeem of door een kostbaar individueel alternatief te vinden.

De gemeente kan op grond van de Wgiw het gebruik van aardgas in een gebied uitsluiten, wat huiseigenaren feitelijk beperkt tot ofwel een aansluiting op het warmtenet (via de *opt-out* regeling in Artikel 2.26 Wcw), ofwel een kostbaar individueel duurzaam alternatief. Hoe verdedigt de regering dat de consument voldoende keuzevrijheid behoudt, wanneer in de praktijk het stilzwijgend aanvaarde aanbod van het warmtebedrijf de enige financieel en praktisch haalbare optie is, zo vragen de fractieleden van **FVD**.

Dit wetsvoorstel regelt dat het warmtebedrijf de exclusieve taak heeft om de afleverset en de warmtemeter ter beschikking te stellen (Artikel 2.48 Wcw). Is de regering het met deze leden eens dat het wegnemen van de regie over deze essentiële interne apparatuur (de «thermostaat-regie») een verdere en onwenselijke afname van de individuele keuzevrijheid van de consument betekent, die bovendien wordt gebonden aan een monopolie?

De gemeente moet een aanvraag afwijzen als de gevolgen voor toekomstige gebruikers, waaronder de vereiste isolatiemaatregelen, redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn. De fractieleden van **FVD** vragen hoe de regering waarborgt dat huiseigenaren, die zelf verantwoordelijk blijven voor isolatie en binnen-installaties, niet klem komen te zitten door te verregaande of technisch ongeschikte eisen die in slecht geïsoleerde bestaande woningen kunnen leiden tot vocht- en schimmelproblematiek, zoals is signaleerd in de praktijk.

4. Collectieve warmtevoorzieningen

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **SP** hebben een aantal vragen over warmtebronnen. Warmtenetten zullen op den duur volledig CO₂-vrij moeten opereren, terwijl nu nog zwaar gesteund wordt op aftapwarmte

¹² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 576, 118, p. 8–9.

¹³ *Kamerstukken I 2025/26*, 36 576, D, p. 36.

uit gasgestookte elektriciteitscentrales, afvalcentrales en biomassa. Hoe ziet de regering de verduurzamingsopgave van bronnen in samenhang met de groei voor zich? Wat zijn de belangrijkste, duurzame bronnen op middellange termijn? Welke positie heeft geothermie daarin? Hoe ziet de regering de inzet van restwarmte uit de fossiele industrie? Dat laatste ook in samenhang met de continuïteit van deze industriële activiteit in Nederland, nu steeds meer industrieën onder druk staan en zelfs verdwijnen omdat ons land structureel hoge energieprijzen zal hebben. Tegelijkertijd worden duurzame bronnen steeds goedkoper, zoals zon, wind, en «minder diepe» ondergrondse warmte, wat eveneens kleinschalige toepassingen aantrekkelijker maakt dan grootschalige hoge temperatuur. Is dit in de ramingen van het kabinet en PBL meegenomen?

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP lezen in de nota naar aanleiding van het verslag het volgende. «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 warmte-bedrijven als meer legitiem ervaren zo blijkt uit onderzoek van het PBL.¹⁴ 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.»¹⁵ Deze leden stellen dat hier wordt gesuggereerd dat een monopolie bedwongen kan worden dat gemeentes samen als aandeelhouder van een warmtebedrijf hun invloed gaan laten gelden. Deze leden vragen hoe dat er in de praktijk gaat uitzien bij netbeheerders of de HVC die tientallen gemeentes als aandeelhouder hebben. Met vele gemeentes als aandeelhouder die elk hun eigen belang hebben staat elke individuele gemeente veel zwakker, aldus deze leden. De regering stimuleert dat zowel EBN als netbeheerders in de warmtebedrijven komen. Dan heeft de gemeente nog maar weinig te zeggen, zelfs als de gemeente geld inlegt in deze regionale warmtebedrijven. De belangen als aandeelhouder van dit grote bedrijf kunnen botsen met de belangen als vertegenwoordiger van de burgers van de gemeente, zo stellen deze leden. Welke aanwijzing geeft de regering aan EBN mee in deze? Ook het niet uitkeren van dividend zoals bij onze drinkwaternetten van toepassing is, zou vertrouwen kunnen wekken.

Tot slot hebben de leden van GroenLinks-PvdA en SP nadere vragen over de restwaardediscussie. Deze restwaarde is nul als niemand zit te wachten op de warmtenetten. De waarde is negatief als je de kosten om de spullen op te ruimen meeneemt. Daarnaast geven deze bedrijven bij de ACM al jaren aan nauwelijks winst te maken. Dan zouden de bedrijven toch niet opeens super veel waard kunnen zijn? En de vergoeding bij aankoop door de overheid kan dan toch ook nooit hoog zijn?

In landen om ons heen, zoals Duitsland en Denemarken, zien de fractieleden van de **BBB** in de praktijk meer lokale warmtenetten ontstaan dan grootschalige warmtenetten waar deze wet op aanstuurt.¹⁶ Deze fractieleden vragen waarom de regering heeft gekozen voor de bepaling dat een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem door de gemeente niet gegeven wordt als ze ten koste zou gaan van een groter systeem? Wat betekent dit voor het draagvlak van dergelijke systemen?

¹⁴ PBL (2024), «Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?»

¹⁵ *Kamerstukken I* 2025/26, 36 576, D, p. 13.

¹⁶ Warmtenetten: wat doen wij verkeerd en de Denen goed?

Zijn er versimpelingen mogelijk in de kavelstructuur zoals de wet die nu voorschrijft? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Er zijn al een aantal gemeenten met een publiek warmtebedrijf zoals Purmerend, Veenendaal, Groningen, Hengelo en Zaanstad. Kan de regering inzicht geven in de overheidsfinanciering? Oftewel hoeveel leningen (vreemd en eigen vermogen) deze gemeenten zelf als financiering hebben verstrekt aan de publieke warmtebedrijven en nu nog op de balans staan van de gemeente en dus niet op de balans van het publieke warmtebedrijf zelf.

Naast warmtebedrijven zijn er ook energiegemeenschappen die zorgen voor de aanleg van warmtenetten. De gemeenten ontvangen financiële en inhoudelijke ondersteuning voor het opzetten van warmtebedrijven. De fractieleden van het **CDA** vragen in hoeverre ook energiegemeenschappen de juiste ondersteuning ontvangen om daadwerkelijk te zorgen voor een veilig en rendabel warmtenet binnen hun gemeenschap.

5. Tariefregulering

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vroegen al eerder hoe het mogelijk is dat de ACM *voorafgaand* voor vele uiteenlopende typen warmtenetten de tarieven kan vaststellen. In fase 2 van de tariefregulering zal er deels gestuurd worden op efficiënte kosten. Echter, de kosten van warmte zijn zeer lokaal afhankelijk. Hoe gaat de ACM een doorsnede maken om efficiënte kosten vast te stellen, als er geen goede doorsnede te maken is? Is het ook mogelijk om in fase 2 alleen met de daadwerkelijke kosten te rekenen, en niet efficiënte kosten vast te stellen? Is het niet beter werkbaar voor de ACM om achteraf een *benchmark* uit te voeren en te controleren, in plaats van vooraf efficiënte kosten vast te stellen die moeten worden gebruikt bij het vaststellen van de tarieven?

De ACM geeft aan de kosten nog niet goed genoeg vast te kunnen stellen om tarieven mee te bepalen. Maar dit betekent ook dat ze in het huidige systeem de rendementen niet goed kunnen bepalen. Wat is dan nu al de waarde van de rendementsmonitor? En hoe zal dit in fase 1 verbeterd worden?

Tarieven zijn natuurlijk zeer bepalend voor het draagvlak, aldus deze leden. Door onzekerheid over wat voor tarieven er gevraagd mogen worden, is er onzekerheid voor warmtebedrijven of ze hun investering wel terug kunnen verdienen en voor consumenten over wat ze uiteindelijk zullen betalen. Is het dan niet beter dat de initiatiefnemers en bewoners zelf de tarieven vaststellen. Zij hebben immers geen winstoogmerk, en een lange termijn horizon. Controle achteraf (piepsysteem) is dan toch voldoende?

Daarnaast zal een tariefplafond gelden voor iedereen die is aangesloten op een bepaald warmtenet, ongeacht de financiële situatie van de aangeslotene. In België hebben ze een sociaal tarief waar ze voor bepaalde groepen mensen specifiek energie goedkoper maken. Is zo'n systeem ook mogelijk in Nederland?

Zo'n systeem behoudt de juiste prikkels, waardoor de totale kosten zo laag mogelijk zijn, terwijl ze de meeste kwetsbare beschermen tegen hoge prijzen. Kiest de regering nu niet voor een zeer complexe oplossing, die logisch is in een commerciële omgeving met monopolistisch netwerk, maar niet in een publiek?

Als we kijken naar de toekomst, dan zien de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en SP dat de kosten van de moderne technologieën, die behoren bij warmtepompen en bij lage temperatuur warmtenetten snel dalen. Dan gaat het bijvoorbeeld over de kosten van warmtepompen, zonnepanelen, van opslag van warmte en opslag van elektriciteit. Als wij nu de kosten vergelijken van een systeem met hoge/midden temperatuur warmtenetten, met een systeem van warmtepompen of een systeem met lage temperatuur warmtenetten, dan gebruiken wij altijd de kosten van nu. Maar de traditionele warmtenetten hebben een afschrijvingstermijn van dertig jaar. Als de investering heeft plaatsgevonden, blijven de kosten hetzelfde. De kosten van de alternatieven (verwarmen met een warmtepomp, een lage temperatuur warmtenet, of een airconditioner) worden steeds lager. Zo laat het CBS zien dat de kosten van warmtepompen in twee jaar tijd met 30% zijn gedaald.¹⁷ Het gevaar is dan groot dat gebruikers van dat traditionele warmtenet overstappen op een goedkoper alternatief. De tarieven van de achterblijvers worden – bij kosten gebaseerde tarieven – dan hoger, zodat zij extra prikkels krijgen om eveneens over te stappen. Uiteindelijk kan de investering in het traditionele warmtenet dan niet worden terugbetaald. Is de regering voornemens dat deze dan moeten worden terugbetaald door de belastingbetaler, zo vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA en SP.

Deze leden zien deze ontwikkelingen bevestigd in de actualisatie van de Startanalyse voor Aardgasvrije buurten van PBL, waar er aanzienlijke verschuivingen zijn tussen de verschillende opties.¹⁸ Het aandeel aansluitingen op een warmtenet met een midden- of hoge temperatuur-warmtebron (MT/HT-warmtebron) is in de Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 van het PBL (ASA2025) 4 procentpunt kleiner dan in de SA2020.¹⁹ Voor individuele elektrische warmtepompen gaat het om een afname van 3 procentpunt. Daartegenover staat een groter aandeel aansluitingen met klimaatneutraal gas, een stijging van 4 procentpunt. Ten slotte, is er een stijging van 3 procentpunt zichtbaar in het aantal warmtenetaansluitingen op een (zeer)lage-temperatuurwarmtebron(Z)LT-warmtebron). Opmerkelijk is ook dat voor bijna een derde van de aansluitingen geldt dat het kostenverschil met een andere warmteoptie kleiner is dan 20 procent. Voor buurten waar warmtenetten met een MT/HT-warmtebron de laagste nationale meerkosten hebben, is er relatief vaak een kostenverschil van minder dan 20 procent met een andere warmte-optie.²⁰ Deze leden vragen de regering of zij dit ook ziet als een bevestiging van wat deze leden in de vorige ronde vroegen, dat de hoge temperatuur netten wordt ingehaald door lage temperatuur netten? Die zijn namelijk veel goedkoper dan HT-netten, ze kunnen alle warmte uit lokale bronnen opnemen, in de overvolle grond kunnen ze dicht bij de drinkwaterleidingen liggen en ze hebben een lagere vaste maandlast (CAPEX) en kunnen door hun kleinschaliger omvang veel makkelijker met betrokken burgers, bedrijven en gemeente gezamenlijk worden ontwikkeld. En deelt de regering de indruk van deze leden dat de eerder bepleite *integratie* van energiestromen (stroom, gas) en opslagsystemen (batterijen, boilers, WKO, aquathermie, enz.) op lokaal niveau technische en economisch steeds aantrekkelijker wordt (vijfde generatie netwerken)? Er ontstaat dan een voortdurende uitwisseling tussen stroomopwekking, toevoegen en onttrekking aan opslag, afvlakken

¹⁷ Prijsontwikkeling van warmtepompen 2023–2024 | CBS

¹⁸ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving, p. 5.

¹⁹ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁰ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving, p. 5.

van pieken en dalen over dagen en zelfs seizoenen, mogelijk door digitale platforms van energiegemeenschappen en ook commerciële platforms.

Ook zien deze leden trends beschreven door het Expertteam Energiesysteem 2050, waar het zelfs mogelijk wordt geacht om wijken min of meer energieneutraal te maken, dat wil zeggen dat ze veel energie produceren, samen opslaan om later weer te gebruiken en ook alle restwarmte kan weer opnieuw worden gebruikt.²¹ Elektriciteit en warmte zijn daarbij communicerende vaten, overschotten aan elektriciteit kunnen worden opgeslagen als warmte. Dit is belangrijk als het salderen ophoudt. Burgers en bedrijven kunnen hun overschotten aan elektriciteit ook omzetten in warmte, opslaan en later weer gebruiken. Energiemanagementsystemen kunnen lokaal congestie voorkomen. Deze systemen zijn robuuster dan grootschalige systemen, ze kunnen blijven doordraaien als het grote elektriciteitsnet uitvalt, in deze onzekere tijden geen overbodige luxe. Daarnaast is minder netverzwaring nodig op hogere netvlakken, aldus deze leden. Dat verlaagt de kosten (PWC heeft uitgerekend dat de vaste kosten voor het elektriciteitsnet naar meer dan 1.000 euro per aansluiting gaan, bij lokale systemen kan dat lager blijven).²² Bij deze systemen past lage temperatuur warmte, omdat alle lokale bronnen van elektriciteit en warmte daarbij gebruikt kunnen worden. Het is dus ook hier belangrijk om warmte niet geheel op zichzelf te bekijken, maar als integraal onderdeel van een lokaal energiesysteem voor elektriciteit en warmte en koeling.

Een harde voorwaarde hiervoor is dat de markt veel flexibiliteit kan absorberen en bevorderen. Energiedelen is hier een belangrijk instrument, de sleutel, als het begrijpelijk en toegankelijk wordt. Energiedelen moet dan ook zoveel mogelijk dynamisch door burgers en bedrijven kunnen worden toegepast, mede gestimuleerd door waardering van kort transport (lokaliteit in het nieuwe nettatarief, zoals het kabinet aankondigt in de brief van 18 juni) dan biedt het de beste prikkels en opbrengst voor alle partijen. Door toepassing van fictieve vaste verdeelsleutels bij energie delen, en het ontbreken van lokaliteit als nettatarief-parameter straks, ontbreekt die flexibiliteit en wordt efficiënte inzet en daarmee optimale systeemintegratie, niet beloond. Ziet de regering dit ook zo?

De regering schreef in de nota naar aanleiding van het verslag dat «Als kosten dalen, bijvoorbeeld doordat duurzame energie en opslag steeds goedkoper worden, dalen kosten gebaseerde tarieven ook». Maar is dat gegarandeerd, daar publieke warmtebedrijven niet altijd als (enige) doel zullen hebben een aantrekkelijk aanbod te realiseren voor bewoners?

In de wet wordt voorgeschreven dat er verschillende tarieven per kavel gaan gelden op basis van kostprijs. De grote verschillen tussen kavels kan leiden tot grote tariefverschillen tussen kavels. Een vereveningsfonds moet dit deels dempen. De fractieleden van de **BBB** vragen of het klopt dat dit fonds gevuld moet worden door een opslag op de warmtetarieven van alle aangesloten warmteklanten in Nederland, en collectieve warmte dus juist duurder wordt? Hoe gaat de regering dit probleem oplossen? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De tarieven voor warmte zijn hier veel hoger dan in de landen om ons heen. Deze hoge tarieven zijn ook een reden voor het gebrek aan draagvlak. Verlaging van kosten en tarieven zou daarom een speerpunt

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 128/31 239, nr. 1122.

²² PWC (2024), «Publiek meerderheidsbelang in collectieve warmtesystemen Onderzoek naar de noodzaak van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang voor het borgen van publieke belangen in de warmtesector».

moeten zijn, aldus de fractieleden van de BBB. In dit opzicht zijn goede voorbeelden essentieel, ze vormen een inspiratie voor burgers en bedrijven. Het is een groot goed dat het wetsvoorstel op kosten gebaseerde tarieven introduceert. Het wetsvoorstel introduceert echter een zeer gecompliceerd systeem van op kosten gebaseerde tarieven. De voordelen die het systeem van op kosten gebaseerde tarieven in het algemeen kan bieden voor transparantie en kostenverlaging, worden hierdoor tenietgedaan. Biedt deze wet zoals hij nu voorligt voldoende prikkels om de tarieven te verlagen? Kan de regering in een berekening laten zien dat door de Wcw de warmtetarieven niet langer stijgen maar zullen dalen en kan de regering daarbij bronvermeldingen aangeven?

In de Wcw is opgenomen dat er op termijn alleen naar de kostprijs gebaseerde tariefregulering wordt overgestapt indien deze overstap niet duurder wordt dan alternatieve warmtevoorziening. Kan de regering aangeven hoe deze alternatieven worden gedefinieerd (aardgas, warmtepomp, etc.). Kan de regering onderbouwen waarom het dan niet duurder wordt? Immers aardgas wordt mogelijk duurder door de komst van ETS2, de bijmengverplichting voor groen gas en de ontwikkeling van de energiebelasting.

Volgens het wetsvoorstel kunnen de warmtebedrijven een rendement realiseren van tussen de 4 en 5 procent. De aandeelhouders kunnen beslissen dit bedrag uit te keren. In de beantwoording van de vragen geeft de regering aan dat zij ervan uitgaat dat de publieke aandeelhouders het rendement weer investeren in het desbetreffende warmtebedrijf. De fractieleden van het **CDA** vragen in hoeverre het de publieke aandeelhouders vrijstaat de winst uit te keren aan de publieke aandeelhouders ten behoeve van andere activiteiten in hun gemeente en/of provincie? Denk bijvoorbeeld aan Jeugdzorg, WMO, etc.

De overstap naar warmtenetten is niet alleen een technische transitie maar ook een sociale transitie, zo memoreert de VNG.²³ Daar komt echter nog iets bij, in bestaande bouw zullen de bewoners ook zelf moeten zorgen voor nieuwe leidingen en installaties. Er wordt zelfs gesproken over zo'n 10.000 euro investering per woning. De regering geeft aan dat er subsidieregelingen zijn, maar zijn die zodanig opgezet dat het voor bewoners ook rendabel is om deze investering te doen?

De fractieleden van **JA21** vragen hoe de fasering naar op kosten gebaseerde tariefregulering eruit ziet, inclusief heldere go/no-go-criteria en een toets op betaalbaarheid vóór ieder overgangsmoment?

Welke maatregelen worden genomen om administratieve en *governance*-kosten te beperken bij publiek aandeelhouderschap en samenwerkingsconstructies, zodat deze niet in de tarieven belanden?

Rekent de regering op tariefverschillen tussen gebieden bij op kosten gebaseerde regulering? Welke instrumenten dempen ongewenste uitschieters zonder transparantie en doelmatigheid aan te tasten?

Hoe wordt concurrentie en doelmatigheid geborgd in de ontwikkelfase? Is de regering bereid ruimte te bieden voor aantoonbaar efficiënte marktparticipatie binnen publieke waarborgen, en via welke instrumenten?

²³ Deskundigenbijeenkomst Wcw Eerste Kamer, 7 oktober 2025, Verslag van de vergadering van de commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei (EZ/KGG) op 7 oktober 2025 – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

6. Toezicht en handhaving

De ACM krijgt er heel wat werk bij en dat moet opgebracht worden door de exploitanten van warmtenetten die dit weer doorberekenen aan hun klanten. De fractieleden van de **BBB** vragen of dit het systeem niet onnodig duur maakt. Is er genoeg kennis en capaciteit bij de ACM op lange termijn? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De op kosten gebaseerde tarifiering wordt pas over twee tot vier jaar ingevoerd. Tot die tijd bestaat er bij investeerders en consumenten onzekerheid en wordt de aanleg van netten niet gestimuleerd. De fractieleden van de **VVD** vragen de regering of hier sprake is van een gebrek aan capaciteit bij de ACM? Is de ACM toegerust om het nieuwe systeem in te voeren en te monitoren zonder overmatige regel- en lastendruk voor de warmtebedrijven zelf?

Hoe borgt de regering de uitvoerbaarheid bij de toezichthouder (capaciteit, data, ICT) voor tariefstelling en investeringsplantoetsing, en hoe worden toezichtslasten begrensd, zo vragen de fractieleden van **JA21**.

7. Flankerend beleid

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering hoe de inzet van de SDE++ voor duurzame bronnen, die gekoppeld is aan de gasprijs, zich verhoudt tot de keuze die in de Wcw wordt gemaakt voor de loskoppeling van de eindgebruikerstarieven van aardgas? Is dit niet strijdig met elkaar? De garantieregeling/waARBorgfonds is een belangrijk instrument om integrale warmtebedrijven te financieren. Het is ook voor gemeenten belangrijk om risico's te kunnen beheersen. Het lijkt wenselijk dat deze regeling/dit fonds ingezet kan worden voor zowel infrastructuur als (duurzame) bronnen, is dat de keuze die de regering maakt, zo neen, waarom niet? Wordt er bij de garantieregeling/waARBorgfonds voldoende flexibiliteit ingebouwd voor lokale projecten, zodat er genoeg ruimte is om allerlei projecten te ondersteunen en er geen rigide keurslijf ontstaat? Het is nu nog onduidelijk of de garantieregeling ook bedoeld is voor kleinere lokale projecten, deelt de regering de mening van deze leden dat dit natuurlijk wel het geval moet zijn?

Hier kan nog opgemerkt worden dat er reeds veel initiatieven zijn die veel tijd, kennis en middelen hebben geïnvesteerd om tot planontwikkeling te komen. Deze planontwikkeling, kennis en investeringen gaan verloren indien garantieregeling te lang uitblijft. Zonder garantieregeling zijn plannen bancaire niet financierbaar, banken zullen dit risico niet gaan nemen. Deelt de regering de indruk die deze leden in het hele land horen, dat dit tot het beëindigen van veel pilotprojecten kan leiden?

Er zijn op dit moment veel gemeenten en regio's die publieke warmtebedrijven hebben opgericht of voornemens zijn dat te doen. Er worden op heel veel plekken in Nederland plannen uitgewerkt voor forse investeringen door nieuwe publieke warmtebedrijven. Deze leden vragen de regering of zij een duidelijk beeld heeft van deze plannen en de omvang daarvan? Is de financiële ruimte in de garantieregeling/ waARBorgfonds voldoende afgestemd op al deze investeringsplannen? Of lopen nieuwe publieke warmtebedrijven de kans dat ze geen gebruik kunnen maken van de garantieregeling omdat het garantieplafond bereikt? Is het niet heel belangrijk dat juist de garantieregeling lange termijn zekerheid biedt aan (nieuwe) publieke warmtebedrijven?

De fractieleden van de **VVD** vragen de regering in hoeverre publieke organisaties bereid en in staat zijn te investeren? Instanties zoals Invest-NL en financiering via staatsdeelnemingen, zoals wordt gesuggered, kunnen de totale investeringsagenda volgens deze leden niet aan. Hoe denkt de regering de transitie doelstellingen te halen zonder deelname van de particuliere sector?

Voor het aansluiten van 500.000 woningen is aangegeven dat dit een investeringsbedrag impliceert van 5 miljard euro. Het streven is om 30% van alle huishoudens aan te sluiten op een warmtenet. Dat zijn 2,5 à 3 miljoen gebouwen/huishoudens en dat betekent een investeringsbehoefte van meer dan 25 miljard euro. Zijn er voldoende middelen vrijgemaakt zodat deze doelstelling kan worden gerealiseerd?

Op dit ogenblik wordt 85% van de warmtenetten door private partijen geëxploiteerd.²⁴ Deze leden vragen de regering waarop overtuiging is gebaseerd dat de publieke sector beter in staat is warmtenetten te exploiteren, en waarom dat dan in het verleden niet is gerealiseerd.

Gezien alle onzekerheid en verstoorde verhoudingen is de particuliere sector voornemens zich uit de markt terug te trekken. Deze leden vragen de regering welke middelen er zijn gereserveerd om deze netten op te kopen en over te dragen aan publieke entiteiten.

Waarom blijft de regering vasthouden aan het publieke meerderheidsbelang, in eerdere versies van de wet werd hiervan niet uitgegaan? Diverse instanties geven aan dat publieke warmtenetten niet beter presteren dan warmtenetten waaraan private investeerder deelnemen (zie meer specifieke vragen hierna). Een van de redenen zou zijn om *cherry picking* tegen te gaan, maar dit kan door koppelen en indeling van warmtekavels volgens deskundigen worden voorkomen. Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Verder vragen deze leden de regering of zij een overzicht kan verstrekken waarin duidelijk wordt aangegeven wat de verschillen zijn in kosten van aanleg van een warmtenet tussen een publiek warmtenet en een warmtenet waaraan particuliere investeerders deelnemen. Kan de regering hierbij ook aangeven of de aanleg sneller of minder snel verloopt? Kan de regering daarnaast inzicht geven of consumenten minder betalen bij een publiek net dan bij een privaat net en meer tevreden zijn over de dienstverlening?

Deze leden vragen de regering of er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen de overheid en de particuliere sector vanwege het vasthouden aan de publieke sturing. Is dat de reden waarom er zo weinig warmtenetten worden aangelegd, zeker bij de omschakeling bij bestaande bouw?

Ook vragen deze leden de regering welke particuliere bedrijven te kennen hebben gegeven mee te willen werken aan de verwezenlijking van warmtenetten. Of trekken zij zich terug uit de markt en zetten hun warmtenetten te koop zoals o.a. ENECO overweegt?²⁵

Het in de komende jaren realiseren van zo'n 2 miljoen aansluitingen vergt enorme investeringen. Enerzijds voor het opzetten van de warmtebedrijven, anderzijds voor de overname van private partijen. Bedragen van

²⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 576, D, p. 46.

²⁵ Zonder geld loopt de warmtetransitie vast

25 tot 30 miljard euro worden genoemd.²⁶ De fractieleden van de **CDA** vragen de regering in hoeverre zij met deze miljardeninvesteringen rekening heeft gehouden. Temeer daar ook de EBN duidelijk aangeeft dat snelheid geboden is, alsmede voldoende financiële fondsen. Deze leden vragen de regering of zij kan aangeven wat de stand van zaken is.

De fractieleden van **JA21** vragen de regering of zij erkent dat de verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten en publieke warmtebedrijven kan leiden tot uitvoeringsrisico's bij de aanwijzing van warmtebedrijven, de vergunningverlening en het toezicht. Welke mitigerende maatregelen en welk tijdpad hanteert de regering hiervoor?

Kan de regering inzicht geven in de financiële exposure van decentrale overheden richting publieke warmtebedrijven (leningen, garanties, deelnemingen) en de gehanteerde risicokaders?

Verder vragen deze leden de regering hoe het tekort aan kennis en capaciteit bij publieke partijen in de eerste jaren wordt opgevangen. Welke rijksbrede ondersteuning (middelen, expertise, opleidingslijnen) is wanneer beschikbaar?

Deze leden vragen de regering welke *fallback*-opties voorzien zijn als volgende fasen niet tijdig haalbaar blijken (bijvoorbeeld door betaalbaarheids- of uitvoeringsproblemen), en of de regering bereid is voorafgaand aan elke fase een publiek dashboard met kernindicatoren te publiceren.

8. Gevolgen van het wetsvoorstel

De fractieleden van de **BBB** vragen de regering om toe te lichten welke versimpeling er nu nog mogelijk is. Daarnaast ontvangen deze leden graag een toelichting op de positieve en negatieve financiële gevolgen van het voorstel voor de rijksbegroting op de korte en langere termijn.

9. Consultatie, toetsing en adviezen

De fractieleden van de **BBB** vragen de regering of zij bereid is na 1 jaar een invoeringstoets te doen. Zo nee, waarom niet? In het wetsvoorstel is een evaluatie opgenomen na 7 jaar, is deze periode niet te lang? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De fractieleden van **JA21** vragen de regering welke lessen zij trekt uit recente publieke infrastructuurprojecten voor risicobeheersing, kostensturing en fasering van warmteprojecten onder dit wetsvoorstel?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
Kluit

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
Karthus

²⁶ Deskundigenbijeenkomst Wcw Eerste Kamer, 7 oktober 2025, Verslag van de vergadering van de commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei (EZ/KGG) op 7 oktober 2025 – Eerste Kamer der Staten-Generaal.