

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

S

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2026

Tijdens de behandeling van de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) in uw Kamer is aan het lid Crone toegezegd om in een brief het toezicht op kleine collectieve warmtesystemen onder de Wcw uiteen te zetten. Zie ook het overzicht in bijlage 1. Met deze brief wordt voldaan aan deze toezegging. Verder wordt in deze brief ingegaan op een motie¹ van, en een toezegging aan,² het lid Visseren-Hamakers over dierlijke producten in het energiesysteem voor warmte.

Kleine collectieve warmtesystemen

In de Wcw wordt gesproken over kleine collectieve warmtesystemen als het gaat om warmtesystemen met minder dan 1.500 aansluitingen. Warmtebedrijven voor deze kleine warmtesystemen mogen zowel publiek als privaat zijn. In de Wcw is het onderscheid gemaakt tussen kleine collectieve warmtesystemen en collectieve warmtevoorzieningen in een warmtekavel om de administratieve en uitvoeringslasten te beperken. De regulering en het toezicht op warmtebedrijven met een klein collectief warmtesysteem verschilt op onderdelen van de regulering van collectieve warmtevoorzieningen. Kleine collectieve warmtesystemen hebben een lichter regime dat tegelijkertijd wel vergelijkbaar is met het regime voor collectieve warmtevoorzieningen, zodat verbruikers genoeg beschermd blijven. In deze brief wordt een beschrijving gegeven van de regulering en het toezicht op warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren. Grofweg is er een onderscheid te maken tussen:

- A. een warmtebedrijf met een vrijstelling of een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem;
- B. zeer kleine collectieve warmtesystemen met minder dan 10 kleinverbruikers;
- C. doorleverende en zelfleverende verhuurders of VvE's.

¹ Kamerstukken I 2024/25, 36 576, Q.

² Handelingen I 2024/25, 36 576, nr. 10, item 9.

A. Een warmtebedrijf met een vrijstelling of een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem

De Wcw bepaalt dat een warmtebedrijf voor een klein collectief warmtesysteem buiten een warmtekavel op grond van artikel 3.1 voor 30 jaar kan worden vrijgesteld van het verbod om zonder aanwijzing te leveren. Binnen een warmtekavel kan een warmtebedrijf op grond van artikel 3.2 een ontheffing krijgen voor 20 tot 30 jaar. Zowel voor het verkrijgen van de vrijstelling als de ontheffing moet het warmtebedrijf het voornemen hiervoor melden aan het college van burgemeester en wethouders en aan de ACM. De ACM kan voor warmtebedrijven die zowel binnen als buiten de warmtekavel actief willen worden de organisatorische, technische en financiële bekwaamheid van het warmtebedrijf toetsen of besluiten dat zo'n toets niet nodig is. Wel verschilt de toets van het college bij de vrijstelling buiten een warmtekavel en de ontheffing binnen een warmtekavel. Als een warmtebedrijf binnen een warmtekavel een klein collectief warmtesysteem wil aanleggen en exploiteren dan toetst het college of aan de voorwaarden voor een ontheffing is voldaan. Het college toetst daarbij onder meer of het aangewezen warmtebedrijf als gevolg van de ontheffing 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. Als een warmtebedrijf buiten een warmtekavel een klein collectief warmtesysteem wil exploiteren toetst het college hier niet op. Dan is alleen vereist dat het warmtebedrijf beschikt over een aansluitovereenkomst met de (toekomstige) gebouw eigenaar en dat de ACM het warmtebedrijf heeft getoetst of heeft laten weten dat een toets niet nodig is.

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 consumenten. De regulering voor warmtebedrijven, zoals die geldt nadat een ontheffing of vrijstelling is verkregen, verschilt op een aantal punten van warmtebedrijven die een collectieve warmtevoorziening exploiteren. In de eerste plaats geldt voor een vrijstelling of ontheffing de voorwaarde van een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap niet. Kleine collectieve warmtesystemen kunnen op grond van de Wcw dus ook worden aangelegd en geëxploiteerd door private warmtebedrijven. Verder zijn de verplichtingen voor een warmtebedrijf met een vrijstelling of ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem minder zwaar dan voor een warmtebedrijf met een aanwijzing. Voor kleine collectieve warmtesystemen hoeft geen uitgewerkt kavelplan en investeringsplan te worden opgesteld. Verder hoeft een warmtebedrijf, in plaats van jaarlijks, slechts één keer per drie jaar te rapporteren over zijn (financiële) bekwaamheid. De rapportagefrequentie voor leveringszekerheid en duurzaamheid is ook eens per drie jaar in plaats van jaarlijks.

Hoewel de artikelen over tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen op hoofdlijnen vergelijkbaar zijn met de artikelen over de tariefregulering voor warmtebedrijven met een aanwijzing voor een warmtekavel, zal de uitwerking van de tariefregulering in fase 2 in lagere regelgeving verschillen. Voor het grote aantal kleine collectieve warmtesystemen is het niet uitvoerbaar voor de ACM om per systeem de kosten te bepalen en de tarieven daarop te baseren. Dit uitvoerbaarheidsvraagstuk is ook bij de behandeling van de Wcw in de Tweede Kamer aan bod gekomen. De motie van het lid Grinwis c.s. verzoekt de regering om voor kleine collectieve warmtesystemen een kostengebaseerd referentie-

tarief uit te werken.³ Het kabinet is in gesprek met de ACM en de sector over de uitwerking van de tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen. Daarbij houdt het kabinet in lijn met de motie uitdrukkelijk rekening met de uitvoerbaarheid van de tariefregulering voor warmtebedrijven en de ACM.

Hoewel met de regulering al zoveel mogelijk wordt ingezet op preventie van problemen met de warmtelevering kan het zijn dat de toezichthouder moet ingrijpen als het mis gaat. Het toezicht op de naleving van de Wcw door warmtebedrijven met een ontheffing of vrijstelling is voornamelijk belegd bij de ACM (en gedeeltelijk bij het college van de gemeente waarin het kleine collectieve warmtesysteem zich bevindt). In artikel 10.1 van de Wcw is opgenomen op welke bepalingen de ACM respectievelijk het college toezicht houden.

Het toezicht van de ACM ziet op de uitvoering van de taken en verplichtingen van warmtebedrijven op het punt van de levering van warmte, leveringszekerheid en duurzaamheid, en op de verplichtingen van warmtebedrijven op grond van de tariefregulering. Voor de handhaving beschikt de ACM over verschillende instrumenten. In de eerste plaats kan de ACM een bindende gedragslijn of bindende aanwijzing opleggen. Bij een bindende gedragslijn hoeft er anders dan bij een bindende aanwijzing geen sprake te zijn van een vastgestelde overtreding. Met beide instrumenten wordt een bedrijf verteld hoe zij de wet moeten naleven. Deze aanwijzing en gedragslijn zijn juridisch bindend. Verder beschikt de ACM over de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen, voor zover het hier een overtreding betreft waarop de ACM toezicht houdt. De ACM kan in sommige gevallen ook een bestuurlijk boete opleggen. Om de met de Wcw beschermde belangen zo goed mogelijk te kunnen beschermen heeft de ACM ook een aantal interventiebevoegdheden. De ACM kan vaststellen dat een warmtebedrijf niet langer de taken kan uitvoeren of na vijf jaar nog niet aan de duurzaamheids-normen voldoet en dat er reden is om de vrijstelling niet langer geldig te laten zijn of de ontheffing in te trekken. De ACM neemt met het oog hierop een besluit en zendt dit besluit aan het betrokken college dat vervolgens gehouden is de ontheffing in te trekken of het warmtebedrijf te laten weten dat de vrijstelling niet langer geldt. Tot slot kan de ACM een derde opdragen maatregelen te treffen om de leveringszekerheid veilig te stellen (waaronder de aanwijzing van een noodwarmtebedrijf), voor een warmtebedrijf een stille bewindvoerder aanwijzen als door de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf de leveringszekerheid onvoldoende verzekerd wordt en direct ingrijpen als dit noodzakelijk is om de leveringszekerheid te verzekeren of om dezelfde redenen het bestuur van een warmtebedrijf vervangen (artikelen 10.5 tot en met 10.7).

Het toezicht van het college richt zich hoofdzakelijk op het verbod van artikel 1.2, eerste lid, om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing van een warmtebedrijf en dus niet op het nakomen van de taken en verplichtingen door een warmtebedrijf met ontheffing of vrijstelling. De meest ingrijpende bevoegdheid van het college is het intrekken van een vrijstelling of ontheffing. Dit kan een te vergaande maatregel zijn bij overtreding van een bepaling van de Wcw. Daarom heeft het college de beschikking over handhavingsinstrumentarium vergelijkbaar met dat van de ACM om te kunnen ingrijpen bij overtredingen van artikelen waar het college toezicht op houdt: bindende gedragslijn, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

³ Motie van het lid Grinwis c.s. over een kostengebaseerd referentietarief voor kleine collectieve warmtesystemen. Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 77.

B. Zeer klein collectief warmtesysteem met minder dan 10 kleinverbruikers

Artikel 1.2, eerste lid, van de Wcw bepaalt dat er een aantal algemene uitzonderingen geldt op het verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren. Onder deze uitzonderingen vallen ook situaties waarin er sprake is van een zeer klein collectief warmtesysteem. In onderdeel c van dit artikel is een algemene uitzondering opgenomen voor een klein collectief warmtesysteem waarmee warmte geleverd wordt aan ten hoogste tien kleinverbruikers. Een warmtebedrijf heeft daarvoor geen vrijstelling of ontheffing nodig en de regels voor kleine collectieve warmtesystemen in hoofdstuk 3 van de Wcw zijn niet van toepassing. Wel zijn de meet- en facturatieverplichtingen van overeenkomstige toepassing. Er worden voor deze warmtesystemen vooraf geen maximale tarieven vastgesteld door de ACM. De Wcw bepaalt dat het warmtebedrijf de kostengebaseerde berekeningsmethode van de tarieven vooraf bekend moet maken en verbruikers kunnen de ACM vragen om te toetsen of de berekeningsmethode redelijk is. De ACM houdt toezicht op de naleving van de meet- en factuurverplichtingen en tariefregulering die gelden voor warmtebedrijven die zeer kleine collectieve warmtesystemen exploiteren. Het college houdt er toezicht op of het zeer klein collectief warmtesysteem terecht onder de uitzonderingsgrond van artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c, valt. Daar waar nodig kunnen de ACM en het college handhavend optreden (last onder dwangsom, bestuurlijke boete).

C. Doorleverende en zelfleverende verhuurders of VvE's

De Wcw bepaalt dat kleine collectieve warmtesystemen waarbij de VvE of verhuurder die warmte levert of doorlevert aan haar eigen leden respectievelijk zijn eigen huurders grotendeels buiten de regulering vallen. Daar is reeds in de huidige Warmtewet voor gekozen omdat een huurder die warmte afneemt van zijn verhuurder wordt beschermd via het huurrecht en de leden van een VvE niet beschermd hoeven te worden tegen een vereniging waar zij zelf lid van zijn.

Een verhuurder of VvE die zelf warmte levert aan zijn huurders respectievelijk haar leden, beheert en exploiteert een klein collectief warmtesysteem. Zo'n verhuurder of VvE heeft een vrijstelling of ontheffing nodig van het verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren op grond van artikelen 4.1 en 4.2. Op een verhuurder of VvE met een vrijstelling of ontheffing zijn de taken en verplichtingen uit hoofdstuk 4 van de Wcw van toepassing. Dit is een aanzienlijk lichter regime dan voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem of collectieve warmtevoorziening exploiteren. De meeste taken en verplichtingen uit de Wcw zijn niet van toepassing. Wel zijn de meet- en facturatieverplichtingen van overeenkomstige toepassing. De tariefregulering is niet van toepassing. Deze situatie valt formeel niet onder de definitie van klein collectief warmtesysteem (deze systemen kunnen in theorie namelijk ook boven de 1.500 aansluitingen uitkomen), maar omdat het veelal gaat om kleine warmtesystemen maken ze evenwel onderdeel uit van deze brief.

Het transport en levering van warmte door een verhuurder aan zijn huurders of door een VvE aan haar leden aan ten hoogste 20 natuurlijke personen of rechtspersonen met een kleinverbruikersaansluiting valt op grond van artikel 1.2, eerste lid, onderdeel d, grotendeels buiten de regulering van de Wcw; geen ontheffing of vrijstelling hoeft te worden aangevraagd. Wel gelden voor deze verhuurders en VvE's ook de meet- en factuurverplichtingen.

Voor een verhuurder of VvE die doorlevert is in artikel 1.2, eerste lid, onderdelen e en f, ook een algemene uitzondering opgenomen. Doorleveren houdt in dat de VvE of verhuurder warmte afneemt van een warmtebedrijf op een centrale aansluiting en deze vervolgens doorverkoopt aan individuele eigen leden van de VvE respectievelijk huurders. Voor deze situaties is dus geen vrijstelling of ontheffing, als bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wcw, voor de verhuurder of de VvE nodig. Wel gelden de meet- en facturatieverplichtingen ook voor deze verhuurders en VvE's.

De ACM houdt toezicht op de naleving van de meet- en factuurverplichtingen van warmtebedrijven die gelden voor verhuurders of VvE die warmte (door)leveren. Het college houdt toezicht of een VvE of verhuurder terecht onder een van de uitzonderingen van artikel 1.2, eerste lid, onderdelen d tot en met f, valt. Daar waar nodig kunnen de ACM en het college handhavend optreden (last onder dwangsom, bestuurlijke boete).

Toezeggingen dierlijke producten in het energiesysteem

In de motie Visseren-Hamakers⁴ is de regering verzocht te bewerkstelligen dat consumenten worden geïnformeerd over de herkomst van de warmte in het warmtesysteem waarop zij worden of zijn aangesloten. Deze motie is uitgevoerd door informatie over de herkomst van de warmte op te nemen het Bcw, onder voorbehoud van behandeling van het Besluit collectieve warmte in de Kamers.

Tijdens het debat over de Wcw van 2 december 2025 is aan het lid Visseren-Hamakers toegezegd uw Kamer nader te informeren over het gebruik van dierlijke producten in het energiesysteem voor warmte.⁵ Ter uitvoering van deze toezegging laat ik een inventarisatie opstellen van het gebruik van dierlijke producten in warmtesystemen, aangevuld met een overzicht hoe breder onderzoek naar dierlijke producten in het gehele energiesysteem uitgevoerd zou kunnen worden. Ik verwacht uw Kamer na het zomerreces over de uitkomsten te kunnen informeren.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36 576, Q.

⁵ Handelingen I 2024/25, 36 576, nr. 10, item 9.

Bijlage 1

Warmtebedrijf of verhuurder/VvE	Aantal verbruikers	Vrijstelling, ontheffing of uitzondering	Taken, verplichtingen en tariefregulering	Toezicht
Warmtebedrijf	11–1.500	Vrijstelling (3.1) of ontheffing (3.2, 13.12)	• Taken en verplichtingen H3 Wcw • Tariefregulering door de ACM (7.22 t/m 7.26)	• College: 1.2, eerste lid • ACM: taken en verplichtingen H3 Wcw • ACM: 7.22
	2–10	Uitzondering (1.2, eerste lid, onderdeel c)	• Alleen meet- en facturatieverplichtingen (1.2, tweede lid, onderdeel a) • De ACM kan redelijkheid tariefberekeningsmethode toetsen (7.34)	• College: 1.2, eerste lid, onderdeel c • ACM: 1.2, tweede lid, onderdeel a • ACM: 7.34
Verhuurder/VvE	> 20	Vrijstelling (4.1) of ontheffing (4.2, 13.13)	• Alleen meet- en facturatieverplichtingen (4.6) • Geen tariefregulering.	• College: 1.2, eerste lid • ACM: 4.6
	1–20	Uitzondering (1.2, eerste lid, onderdeel d)	• Alleen meet- en facturatieverplichtingen (1.2, tweede lid, onderdeel a) • Geen tariefregulering	• College: 1.2, eerste lid, onderdeel d • ACM: 1.2, tweede lid, onderdeel a