

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

G

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG

Ontvangen 21 november 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei (hierna: commissie) uitgebrachte tweede verslag over het voorliggende wetsvoorstel. Allereerst wil ik u nogmaals 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, SP, JA21, VVD en FvD erkentelijk voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het tweede 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.

[1]

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 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%.¹ 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.

Gemeenten hebben de regierol in de lokale warmtetransitie en bepalen in hun warmteprogramma's welke oplossing per wijk, buurt of dorpskern het beste past. Gemeenten moeten hierbij rekening houden met het alternatief met de laagste nationale kosten en wegen deze nationale kosten dus mee in de uiteindelijke keuze voor de wijk. Ze mogen enkel onderbouwd van het alternatief met de laagste nationale kosten afwijken. Gemeenten zullen in hun definitieve keuze ook rekening houden met andere aspecten zoals de eindgebruikerskosten en het draagvlak voor het gekozen alternatief. Zie ook het antwoord op vraag 17. Lokale voorkeuren, zoals vergaande isolatie of de voorkeur voor individuele warmtepompen, zullen daarmee onderdeel zijn van deze onderbouwing, bijvoorbeeld wanneer dat lokaal leidt tot meer draagvlak. Immers, meer draagvlak leidt tot minder bewoners en gebouweigenaren die kiezen voor een opt-out en daarmee tot een hogere volloop van het warmtenet en daarmee een meer kostenefficiënte transitie. Recent onderzoek van Populytics laat zien dat er tussen gemeenten verschillen kunnen zitten in waar inwoners waarde aan hechten bij de keuze of zij wel of niet willen aansluiten op het warmtenet.² Factoren die bijvoorbeeld een rol kunnen spelen zijn comfort – zoals koude levering of isolatie – en de duurzaamheid van het warmtenet.

Gemeenten zijn bij het vaststellen van een warmtekavel verplicht om te kijken naar de mogelijkheden voor het aangewezen warmtebedrijf om op een doelmatige wijze een collectieve warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren, de leveringszekerheid en duurzaamheid te borgen en bij te dragen aan een efficiënte warmtetransitie in de eigen en omliggende gemeenten. Provincies kunnen hier via de gangbare routes van interbestuurlijk toezicht borgen dat lokale keuzes niet ten koste gaan van een warmtetransitie tegen de laagste nationale kosten. Ook hebben gedeputeerde staten van de provincie of de provincies op wiens grondgebied de warmtekavel ligt onder voorwaarden de mogelijkheid een zienswijze uit te brengen over een ontwerp-besluit waarmee de warmtekavel wordt vastgesteld (artikel 2.1, derde lid; zie ook de beantwoording van vraag 11).

Bij de onderbouwing van de omvang van de warmtekavel zal een gemeente een verdiepingsslag moeten maken op het warmteprogramma en – bij voorkeur met relevante stakeholders, zoals omliggende gemeenten, het beoogde warmtebedrijf of warmtegemeenschap, de systeembeheerder, inwoners en grote warmte-afnemers, – onderzoeken

¹ NVM (2023). Effect van beter energielabel op woningwaarde groter dan ooit. Effect van beter energielabel op woningwaarde groter dan ooit | NVM

² Populytics (2025). Betaalbare warmte is meer dan een rekensom: inzichten uit een burgerraadpleging in zestien gemeenten. https://populytics.nl/wp-content/uploads/2025/09/betaalbaarheidsonderzoek_rapport_11092025_DEF.pdf

welk type collectieve warmtesysteem haalbaar en wenselijk is binnen de gemeente. De uitkomst van de Startanalyse hoeft dus niet 1-op-1 overgenomen te worden bij de vaststelling van een warmtekavel.

[2]

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.

Als lidstaat van de Europese Unie volgt Denemarken de Richtlijn 2023/1791/EU betreffende energie-efficiëntie⁵ (hierna: EED, zie artikel 26), die de gefaseerde verduurzaming van de bronnenmix expliciet toestaat. Deense gemeenten hebben, als onderdeel van een in 2022 gesloten politieke overeenkomst, een procesverplichting om een plan voor de uitfasering van aardgas op te stellen. Deze verplichting is echter niet juridisch bindend en biedt gemeenten beleidsruimte en flexibiliteit bij de uitvoering.

In de praktijk zijn warmtenetten in Denemarken dankzij de grootschalige inzet van biomassa gemiddeld al rond 70% fossielvrij en is de verwachting dat fossiele bronnen voor warmteproductie, met uitzondering van gas en afvalverbranding, tegen 2030 grotendeels zullen verdwijnen. Daardoor is de opgave minder dringend. Aangezien het aandeel groen gas in het Deense gasnet naar verwachting richting 100% zal gaan in 2030, wordt het gebruik van gas – bijvoorbeeld als piekvoorziening in warmtenetten – als minder problematisch beschouwd.

Ook met dit wetsvoorstel is gefaseerde verduurzaming van collectieve warmte mogelijk. Het ontwerpBesluit collectieve warmte (hierna: Bcw) bevat een CO₂ afbouwpad met mogelijkheden tot een tijdelijke ontheffing indien verduurzaming te duur of onuitvoerbaar is. Zie hiervoor het antwoord op vraag 17.

Recentelijk is in de antwoorden op Kamervragen over het ontwerp-Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Bgiw) aangegeven dat de deadline voor de warmteprogramma's is aangepast van

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

⁴ Rijksoverheid (2025). Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur. Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁵ 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).

31 december 2026 naar 31 december 2027. Dit is met de Tweede en Eerste Kamer gedeeld. Het ontwerp-besluit en daarin opgenomen instructie-regels geven met een landelijke ondergrens meer duidelijkheid over wat er onder een betaalbare wijkaanpak wordt verstaan en hoe gemeenten de betaalbaarheid waarborgen. Ook de andere vragen, die onder andere zien op de uitvoerbaarheid voor gemeenten en de specifieke situatie van het platteland zijn van belang en beantwoord.⁶ Daarnaast wordt er gewerkt aan een overgangsbepaling die het voor koplopergemeenten mogelijk maakt om al vóór juli 2026 een warmteprogramma, die aan de eisen van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) en het Bgiw voldoet, vast te stellen. Zo kunnen gemeenten die vooroplopen sneller duidelijkheid geven, terwijl andere gemeenten de ruimte krijgen om hun programma zorgvuldig uit te werken.

Bewoners die aangesloten zijn op collectieve warmte betalen nu hetzelfde vastrecht aan hun systeembeheerder als de burens die een warmtepomp hebben. Een van de uitkomsten van het IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur⁷ is dat nettarieven gedifferentieerd naar tijd en volume beter aansluiten bij het principe dat de kosten worden gedragen door degenen die ze veroorzaken en bovendien tot een efficiënter netgebruik leiden. Om hieraan tegemoet te komen hebben de systeembeheerders samen gekozen voor een systeem met vier prijsniveaus per dag. De systeembeheerders dienen het voorstel voor de nieuwe tarieven in 2026 officieel in bij de ACM. Na beoordeling en verdere uitwerking kunnen de nieuwe tarieven op zijn vroegst 2028 stapsgewijs worden ingevoerd. Vanaf dat moment is het de verwachting dat bewoners die aangesloten zijn op collectieve warmte minder gaan betalen dan de bewoners die een warmtepomp hebben.

[3]

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).⁸ 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.⁹ 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 aanvulling zou zijn? Wat is er op dit gebied nog mogelijk? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Energy Citizenship of energieburgerschap, waarbij consumenten een actieve rol spelen binnen het energiesysteem, is inderdaad een beweging die in de afgelopen periode snel in belang is toegenomen. Ook op Europees niveau is hier, zoals in de vraag ook genoemd, aandacht voor. Volgens TNO kan energieburgerschap verschillende vormen aannemen, variërend tot het tonen van betrokkenheid bij het vormen van beleid, al dan niet via protest, tot het zelf ontwikkelen van (gedeelde) energiesystemen.¹⁰ Hoewel dit inderdaad niet expliciet is uitgewerkt in de subdoelen

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 387, nr. 50.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 023, nr. 553.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, p. 5.

⁹ Europese Commissie (geen datum), Energy communities (geraadpleegd op 19 november 2025).

¹⁰ TNO (2025), Energy citizenship: 6 verschillende soorten deelnemers aan de energietransitie: <https://energy.nl/publications/energy-citizenship-6-verschillende-soorten-deelnemers-aan-de-energietransitie/>

van het wetsvoorstel zijn aspecten van energieburgerschap waar relevant wel opgenomen in het wetsvoorstel als zodanig en in de Wgiw. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is bovendien een aantal amendementen aangenomen dat de positie van warmtegemeenschappen als specifieke uiting van energieburgerschap versterkt.

Onder de Wgiw zijn gemeenten verplicht om bij het vaststellen van een warmteprogramma aan te geven hoe relevante stakeholders, waaronder burgers, zijn betrokken. Zie ook het planproces in de beantwoording van vraag 21. Wanneer een gemeente overgaat tot het vaststellen van een warmtekavel is zij vervolgens verplicht om (toekomstige) warmtegemeenschappen te betrekken.¹¹

Vervolgens kunnen deze warmtegemeenschappen ook aangewezen worden voor een warmtekavel.

Naar aanleiding van een aangenomen motie van de leden Flach en Kröger¹² zal het kabinet 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 in een eerder stadium advies ingewonnen bij de landsadvocaat¹³ maar het kabinet zal als gevolg van de motie deze mogelijkheid nogmaals tegen het licht houden in overleg met de Europese Commissie en de koepel voor warmtegemeenschappen. Hiervan zal het kabinet verslag doen aan de Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel kent geen aansluitplicht, maar een aansluitrecht. Dat betekent dat ook het warmtebedrijf zich in zal moeten spannen om het collectieve warmtesysteem dat ontwikkeld wordt, te laten aansluiten bij de behoefte van de (beoogde) verbruikers. Tot slot komt met het amendement van het lid Flach¹⁴ beter tot uiting dat afnemers op zeer lage temperatuur netten (hierna: ZLT-netten) zowel producent als verbruiker van warmte kunnen zijn. Ook hierdoor wordt in het wetsvoorstel ingezet op het bevorderen van energieburgerschap.

[4]

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 onteigening 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 kabinet acht een verplicht publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf noodzakelijk om de publieke belangen in de warmtetransitie voldoende te kunnen borgen. In de beantwoording van vraag 8 en 9 wordt hier nader op ingegaan.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 104.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 88.

¹³ 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, 36 576, nr. 30.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 9.

Het maken van statutaire afspraken over unanimiteit tussen een private minderheidsaandeelhouder een publieke meerderheidsaandeelhouder(s) is inderdaad niet mogelijk. Met afspraken over unanimiteit wordt het publiek doorslaggevend zeggenschap immers alsnog teniet wordt gedaan. Dit staat op gespannen voet met de doelstelling van het wetsvoorstel. Ook zal dit de Europeesrechtelijke onderbouwing van het wetsvoorstel ondergraven. Ter bescherming van de minderheidsaandeelhouder zijn hier echter uitzonderingen op mogelijk. Over het doen van grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen mogen wel afspraken worden gemaakt, dit is gebruikelijk in het privaatrechtelijk verkeer. De tweede nota van wijziging¹⁵ die onderdeel uitmaakt van de aangenomen eindtekst bevat aanvullende waarborgen: de private minderheidsaandeelhouder mag ook afspraken maken over zeggenschap bij investeringen in nieuwe collectieve warmtevoorzieningen en het vaststellen van de tarieven ligt verplicht bij het bestuur van een warmtebedrijf.

De bestaande private warmtebedrijven kunnen gebruik maken van een ruim overgangsrecht. Na afloop van het overgangsrecht dienen de warmtenetten te worden overgedragen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap tegen de restwaarde die in de wet en het Bcw bepaald wordt, zie vraag 19. Publieke overname van de bestaande private warmtebedrijven is dus geen gegeven. Versnelde publieke overname van de private warmtebedrijven zou wel kunnen bijdragen aan het behouden van de uitvoeringskracht van deze bedrijven en het snel kunnen realiseren van nieuwe aansluitingen op de bestaande infrastructuur. De komende maanden worden de gesprekken met de warmtebedrijven hierover voortgezet.

Een eventueel overnametraject zal in ieder geval gebonden zijn aan een aantal voorwaarden. Een eventuele overname moet doelmatig zijn. In dat kader zal de verkrijgingsprijs in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel en zal participatie van medeoverheden, infrastructuurbedrijven of pensioenfondsen als medeaandeelhouder mogelijk als voorwaarde kunnen worden gesteld. Verder moet de aankoop aantoonbaar leiden tot versnelling van de investeringen in collectieve warmte. De gedachte is dat reeds gedurende een overnametraject bestaande private warmtebedrijven weer bereid zijn om nieuwe projecten te gaan ontwikkelen. Tot slot moet voor de financiële consequenties van een eventuele overname dekking binnen de begroting op het daarvoor gelegen begrotingsmoment worden gevonden. Over de omvang van het eventuele overnamebedrag kan, gelet op de onderhandelingspositie van het Rijk, geen uitspraak worden gedaan.

[5]

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.

Op verzoek van de medeoverheden is voorafgaand aan het besluit ten aanzien van het verplicht publiek meerderheidsbelang, onderzocht of in het wetsvoorstel het college de bevoegdheid kan worden gegeven 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

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12.

dit advies van 28 mei 2021¹⁶ concludeerde de landsadvocaat dat het Europeesrechtelijk niet is te rechtvaardigen dat de ene gemeente het vrij verkeer van kapitaal en vrijheid van vestiging inperkt door bijvoorbeeld te kiezen voor een publiek warmtebedrijf waarmee een privaat warmtebedrijf wordt uitgesloten, terwijl in een andere gemeente ook een privaat warmtebedrijf aangewezen kan worden. Daarbij komt dat de lokale verschillen niet een door de gemeenten bepaalde marktordening rechtvaardigen. Hoewel er een grote mate van diversiteit is, zijn lokale verschillen vooral technisch van aard. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beschikbare warmtebronnen, dichtheid van de gebouwde omgeving, ondergrond en temperatuurniveau. Deze verschillen raken niet aan de wijze waarop de marktordening voor collectieve warmtevoorzieningen het beste ingericht kan worden. Er zal een uniform en coherent kader opgesteld moeten worden voor geheel Nederland net als bij andere nutsvoorzieningen zoals drinkwater, gas en elektriciteit. Zie ook paragraaf 15.5, onder b, van de toelichting.

[6]

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.

Door onder meer hoge materiaalkosten¹⁷ zijn de kosten van warmtenetten de afgelopen jaren inderdaad gestegen. Ondanks de hoge materiaalkosten – die ook weer kunnen dalen – heeft het PBL dit jaar uitgerekend dat een collectief warmtesysteem de verduurzamingsoptie met de laagste nationale kosten is voor grofweg 1/3^e van de huishoudens.¹⁸ Voor de helft hiervan is het kostenverschil met de andere warmteoptie groter dan 20%. Verder geldt dat de temperatuurstijging – waarvan inderdaad sprake is – niet van zodanige aard is dat een warmtevoorziening niet langer noodzakelijk is. Hoewel het wetsvoorstel dus niet te laat komt, is het wel van belang dat de opschaling van collectieve warmtevoorzieningen – in wijken waar ze het alternatief zijn met de laagste nationale kosten – zo snel mogelijk wordt gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer¹⁹ heeft er onlangs terecht op gewezen dat er een risico bestaat dat de business case voor een collectieve warmtevoorziening teveel verslechtert als individuele burgers in deze wijken een warmtepomp installeren (doordat een collectieve warmtevoorziening te lang op zich laat wachten). Dat is onder meer de reden waarom bijvoorbeeld de VNG aandringt op het spoedig aannemen van het wetsvoorstel.²⁰

[7]

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.²¹ 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

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 768.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (2025), Een koud bad voor warmtenetten: tijd voor bijsturing van de warmtetransitie (p. 56)

¹⁸ PBL (2025), Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten 2025.

¹⁹ Zie voetnoot 28.

²⁰ VNG (2025), Neem Wet collectieve warmte aan in huidige vorm: <https://vng.nl/nieuws/neem-wet-collectieve-warmte-aan-in-huidige-vorm>

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 239/32 813, nr. 421.

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.

Omdat vanuit betrokken partijen uit de regio een maatschappelijk optimale uitrol van een warmtetransportnet niet tot stand kwam, is Gasunie in 2019 gevraagd om vanuit de rol van (voorzien) onafhankelijke warmtetransportbeheerder dit op zich te nemen.²² WarmtelinQ is het eerste regionale warmtetransportnet in Nederland, waarop na inwerking-treding van dit wetsvoorstel apart wettelijk regime van toepassing zal zijn (zie ook hoofdstuk 6 van de toelichting). Het is een uniek project en vraagt om maatwerk. Het project is complexer dan ingeschat en het verkrijgen van de vergunningen kost meer tijd en middelen dan aanvankelijk gedacht. Door krapte op de aannemersmarkten een tekort aan engineers is het uitdagend om partijen te vinden die bereid zijn het werk te verrichten voor de kosten die WarmtelinQ Transport Services BV (volledige dochteronderneming van Gasunie) hiervoor had begroot. Daar bovenop zijn de loonkosten en materiaalkosten aanzienlijk gegroeid in de afgelopen jaren. Tot slot heeft WarmtelinQ te maken met een achterblijvende volloop en lagere gasprijsverwachtingen wat niet ten goede komt aan de overgang naar een betaalbare warmtetransitie.

De keuze voor het publiek meerderheidsbelang is niet primair ingegeven omdat collectieve warmte daardoor goedkoper zal worden (zie de onderbouwing voor het publiek meerderheidsbelang in antwoord op vraag 8 en 9). De tariefregulering met efficiëntieprikkels voor warmtebedrijven en gemeenten is namelijk het belangrijkste instrument uit het wetsvoorstel om te sturen op kostenreductie. In reguliere markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen zodat de prijzen de kosten reflecteren en om efficiëntie te verhogen. Echter, bij collectieve warmte is er sprake van een natuurlijk monopolie. Kostengebaseerde prijzen en efficiëntieverbetering dienen in dat geval te worden afgedwongen met tariefregulering. Dit geldt nu ook al voor onderdelen van de elektriciteits- en gasmarkt, te weten het netbeheer, waar concurrentie ook niet mogelijk is. Net als voor elektriciteit en gas, in de Wet onafhankelijk netbeheer, is ervoor gekozen om de publieke belangen niet alleen te borgen met regulering als zodanig, maar om aanvullend publiek eigendom voor te schrijven. Ook in de Drinkwaterwet is gekozen voor volledig publiek eigendom van drinkwaterbedrijven. Daarbij gaat het niet alleen om een transitie tegen de laagste nationale kosten, maar kan een publieke aandeelhouder van binnenuit sturen op de balans tussen de publieke belangen, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid.

Een verplicht publiek meerderheidsbelang kan wel maatschappelijke voordelen hebben ten aanzien van financiering van warmtenetten, waardoor de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang uiteindelijk lager uit kunnen vallen. Allereerst zal een publieke aandeelhouder andere afwegingen maken bij het beoordelen van investeringen. Wanneer dat in het maatschappelijk belang is, kan een publieke aandeelhouder genoeg nemen met een adequaat, maar lager rendement dan een privaat warmtebedrijf zou verwachten, waardoor de investering doorgang kan vinden. Ten tweede wordt aangenomen dat in sommige situaties warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang

²² Kamerstukken II 2019/20, 30 196, nr. 676.

tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken. Zie ook de toelichting, in paragraaf 1.2, onder c. Ten derde kan het publiek meerderheidsbelang bijdragen aan het beperken van de nationale kosten. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal sneller geneigd zijn rekening te houden met de belangen van andere warmtebedrijven in aangrenzende gebieden in de regio en minder eenzijdig gewicht toekennen aan bedrijfseconomische afwegingen als de lokale of regionale warmtetransitie hiermee gediend is. Ten vierde hebben gemeenten duidelijk aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang van belang is voor het draagvlak in de warmtetransitie. De verwachting is dat meer draagvlak zich ook vertaalt naar een hogere aansluitbereidheid, wat bijdraagt aan een snellere voltoop van collectieve warmtesystemen. Tot slot kent specifiek gemeentelijk aandeelhouderschap voordelen met betrekking tot de afstemming tussen bestuurlijke keuzes op het gebied van de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf. Zo is een keuze door de gemeente om de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw in te zetten een betekenisvolle beperking van het vollooprisico.

[8]

*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.*

Het publiek meerderheidsbelang is volgens het kabinet noodzakelijk om de publieke belangen voldoende te borgen. De redenen hiervoor zijn genoemd in het antwoord op vraag 4 en 50, alsook in paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting. Er hoeft geen sprake te zijn van negatieve ervaringen met huidige marktpartijen om een keuze voor een publiek meerderheidsbelang te rechtvaardigen. Het kabinet vindt een verplicht publiek meerderheidsbelang in aanvulling op wet- en regelgeving nodig²³ omdat collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening zijn 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. Ook zijn alleen regulering en toezicht achteraf – gezien de aard en de omvang van de benodigde investeringen – niet voldoende effectief. Met een publiek meerderheidsbelang kan een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit bepalen en op die manier proactief publieke belangen behartigen. De aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden maken vergaande publieke sturing gewenst, waardoor publieke zeggenschap over de koers van het warmtebedrijf nodig is. Publiek aandeelhouderschap is in het algemeen een manier om in aanvulling op regulering de publieke belangen te borgen (zie ook Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022).²⁴ Dat publieke aandeelhouders het publiek belang leidend laten zijn, is bijvoorbeeld ook reden dat is gekozen voor publiek eigendom van systeembeheerders elektriciteit en gas en drinkwaterbedrijven. Zie ook het nader rapport bij het wetsvoorstel voor een aanvullende aanvullende toelichting.²⁵

Ook is van belang dat gemeenten nadrukkelijk hebben aangegeven behoefte te hebben aan een warmtebedrijf die als «publieke partner» fungeert. De samenstelling van de warmtesector zoals die was gaf hen onvoldoende vertrouwen om de maatschappelijk opgave van de

²³ Nota deelnemingenbeleid (2022), Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022 (p. 19).

²⁴ Nota deelnemingenbeleid (2022), Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 4, p. 1.

warmtetransitie het hoofd te bieden.²⁶ Met het besluit van een gemeente om in een wijk een collectieve warmtevoorziening aan te leggen wordt ingegrepen in de huidige energievoorziening van burgers. Dit kan als ingrijpend worden ervaren. Ook door burgers worden warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang als legitiem ervaren, zo blijkt uit onderzoek van het PBL.²⁷

De rechtvaardiging van de keuze voor het publiek meerderheidsbelang in relatie tot het Europees recht is door diverse instanties getoetst. Het wetsvoorstel is mede gelet op het publiek meerderheidsbelang op grond van de dienstenrichtlijn genotificeerd bij de Europese Commissie.²⁸ De Europese Commissie heeft naar aanleiding daarvan niet aangegeven bezwaren tegen de regeling te hebben. Ook de landsadvocaat heeft in het advies van 5 april 2023 aangegeven geen reden te zien om eraan te twifelen dat het publiek eigendom van nutsvoorzieningen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, in overeenstemming is met het algemeen belang. Lidstaten hebben op dit punt een ruime beoordelingsmarge, zeker met betrekking tot maatregelen die een positief milieueffect beogen (zoals bij het versterken van de warmtetransitie aan de orde zal zijn), aldus de landsadvocaat.²⁹ In aanvulling op het advies van 5 april 2023 heeft de landsadvocaat in het advies van 25 maart 2025 de Europeesrechtelijke onderbouwing in het wetsvoorstel van het verplicht publiek meerderheidsbelang onderzocht. De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting bij het wetsvoorstel voldoende overtuigend is onderbouwd dat de verplichting van een publiek meerderheidsbelang gerechtvaardigd is.³⁰ Het advies is aan de Tweede Kamer toegezonden.

[9]

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.³¹ 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 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*

²⁶ VNG (2022), VNG inbreng SO WCW: https://vng.nl/sites/default/files/2022-09/20220927_brief-parlement_VNG-inbreng-SO-WCW.pdf

²⁷ PBL (2024), Aardgasvrij een goed idee, maar ... Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?, p. 78.

²⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de dienstenrichtlijn).

²⁹ Advies van de landsadvocaat van 15 april 2023, Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 815.

³⁰ Advies van de landsadvocaat van 25 maart 2025, zie samenvatting onder 2, p. 2–4, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 8.

³¹ 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».

2 procent kon realiseren.³² 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 fractieleiden 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 fractieleiden 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.

De reden om te kiezen voor publiek meerderheidsbelang is omdat collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening zijn 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. Ook zijn alleen regulering en toezicht achteraf – gezien de aard en de omvang van de benodigde investeringen – niet voldoende effectief. Met een publiek meerderheidsbelang kan een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit bepalen en op die manier proactief publieke belangen behartigen. De aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden maken vergaande publieke sturing gewenst, waardoor publieke zeggenschap over de koers van het warmtebedrijf nodig is. Tot slot is ook voor het publiek meerderheidsbelang gekozen omdat burgers en medeoverheden publieke warmtebedrijven als legitiem ervaren, zo blijkt uit onderzoek van het PBL.³³ In het onderzoek wordt echter niet specifiek genoemd dat burgers verwachten dat een publiek belang zorgt voor lagere tarieven. Zoals ook is toegelicht in de toelichting, paragraaf 1.2, onder c, rekenen gemeenten erop dat burgers meer vertrouwen zullen hebben in de borging van hun belangen bij het warmtebedrijf in den brede. Hierdoor zal het publiek meerderheidsbelang naar verwachting bijdragen aan een hogere aansluitbereidheid van burgers, wat de volloop van collectieve warmtesystemen kan bespoedigen.

De leden van het CDA lijken zich zorgen te maken dat publiek meerderheidsbelang tot hogere kosten en tarieven zal leiden en noemen hiervoor een aantal redenen. Het wetsvoorstel bevat een aantal waarborgen om de kostenverhogende effecten die het CDA beschrijft tegen te gaan:

- a. *Meerdere aandeelhouders.* Het kabinet deelt de mening niet dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang per definitie minder efficiënt zullen zijn door de aanwezigheid van meerdere aandeelhouders. Uit onderzoek volgt ook dat de aanwezigheid van meerdere aandeelhouders een positieve invloed kan hebben op

³² 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.

³³ PBL (2024), Aardgasvrij een goed idee, maar ... Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?, p. 78.

efficiëntie doordat ze een disciplinerende werking hebben op elkaar.³⁴ Bovendien kunnen ook private warmtebedrijven meerdere aandeelhouders hebben.

- b. *Rendement*. Het vaststellen van een redelijk rendement behoort tot de taken van de ACM. Het reflecteert de kosten die een warmtebedrijf moet maken om financiering investeerders aan te trekken en is gebaseerd op gemiddelde kosten van vreemd vermogen en een gemiddeld door investeerders geëist rendement op eigen vermogen. Het meest recent door de ACM vastgesteld redelijk rendement voor de warmtesector voor de jaren 2026–2028 is 7%.³⁵ Uit de rendementsmonitor van de ACM blijkt dat er een grote variatie is in rendementen tussen warmtebedrijven. In 2023 varieerden de rendementen tussen + 21,1% en – 22,1%. Veel warmtebedrijven, ongeacht de eigendomsvorm, hebben op dit moment dus weinig mogelijkheid om tarieven te verlagen, maar er zijn ook warmtebedrijven die deze ruimte wel hebben. In de toekomst zullen tarieven niet meer gebaseerd zijn op een gasreferentie, maar op kosten. Daarin zal een door de ACM vastgesteld redelijk rendement worden opgenomen. Een warmtebedrijf dat een gereguleerd tarief vraagt en efficiënt opereert, zou het redelijk rendement moeten kunnen halen.
- c. *Efficiëntie van nieuwe warmtebedrijven*. Het is mogelijk dat nieuwe warmtebedrijven in het begin minder efficiënt opereren. Dat komt vooral door de risico's bij het aangaan van nieuwe projecten, zoals het tempo van de volloop en risico's in de ondergrond bij de aanlegfase. Warmtebedrijven, zowel publiek als privaat, zullen deze risico's moeten mitigeren. Warmtebedrijven die minder dan gemiddeld efficiënt opereren zullen niet al hun bovengemiddelde kosten kunnen doorberekenen in tarieven. Zie voor een uitleg over efficiëntieprikkels in tariefregulering het antwoord op vraag 24. Het wetsvoorstel bevat instrumentarium om een gezonde bedrijfsvoering door het warmtebedrijf te waarborgen. Zie het antwoord op vraag 63. Het Rijk ondersteunt daarnaast de efficiënte oprichting van nieuwe warmtebedrijven met de nationale deelneming warmte. Om het aandeelhouderschap effectief in te kunnen vullen is in het wetsvoorstel opgenomen dat de nationale deelneming alleen mag participeren in regionale warmtebedrijven of bedrijven die daarnaar toegroeien. Regionale warmtebedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperkte capaciteit en bieden schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's.
- d. *Vereveningstoeslag*. De vereveningstoeslag wordt op dezelfde manier toegepast op publieke en private warmtebedrijven. Het publiek meerderheidsbelang van een warmtebedrijf heeft dus geen invloed op de hoogte van de toeslag. De toeslag leidt bovendien niet tot een stijging van gemiddelde warmtekosten, omdat alle betaalde toeslagen teruggegeven worden aan de verbruikers op de warmtenetten met hoge efficiënte kosten. Zie ook het antwoord op vraag 33.

3. Algemene vragen over de opbouw van het wetsvoorstel

[10]

³⁴ «The results support the idea that control by large shareholders is often misused when not counterbalanced by the presence of minority owners with sufficiently large stakes in the company. Unaccountable to dispersed minority shareholders, permanent majority ownership is not beneficial for firm efficiency. A majority owner has unlimited power and can much more easily become involved in value expropriation activities. At the same time, changes in majority ownership have a disciplining effect and contribute to firm efficiency.» Hanousek, J, 2015, Which type of ownership makes a company most efficient? World Economic Forum.

³⁵ ACM, 2025, Besluit redelijk rendement warmteleveranciers 2026–2028, Besluit redelijk rendement warmteleveranciers 2026-2028 | ACM.

*Het wetsvoorstel schrijft een faciliterend kader aan warmtegemeenschappen voor ter bevordering van de ontwikkeling van warmtegemeenschappen.³⁶ 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.³⁷ 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?

Het aangenomen amendement van het lid Kröger³⁸ verankert de verplichting van een faciliterend kader voor de ontwikkeling van warmtegemeenschappen uit de RED in het wetsvoorstel. In een aangenomen motie van het lid Kröger³⁹ wordt het kabinet verzocht om hier een actieplan voor op te stellen. Er wordt een onderzoek uitgevoerd om knelpunten voor warmtegemeenschappen in beeld te brengen. Onderdeel daarvan is ook een inventarisatie in hoeverre het huidige instrumentarium warmtegemeenschappen reeds voldoende faciliteert. Naar verwachting wordt dit onderzoek begin 2026 afgerond. Op basis van de uitkomsten wordt verdere invulling gegeven aan het actieplan om te komen tot eventuele aanvullingen van het bestaande faciliterend kader. Wanneer blijkt dat meer nodig is zullen ook de budgettaire gevolgen dienen te worden bezien. Zoals ook is aangegeven in de Kamerbrief van 10 oktober 2025⁴⁰ zal de nadere uitwerking van het Bcw en de ministeriële regeling het grootste deel van 2026 in beslag nemen. Nadat dit is afgerond en het wetsvoorstel in werking is getreden zal het kabinet ook pas formeel invulling kunnen geven aan deze wettelijke bepaling.

In een ander aangenomen amendement van het lid Kröger⁴¹ worden gemeenten, zoals in de vraag ook wordt gesteld, verplicht om warmtegemeenschappen te betrekken bij het vaststellen van een warmtekavel (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c). Gemeenten kunnen in het kader van het participatieproces dat zij op grond van de Omgevingswet moeten doorlopen (onder meer ten aanzien van het warmteprogramma) een goed beeld vormen waar warmtegemeenschappen actief zijn. Verder bepaalt artikel 2.3, zesde lid, dat gemeenten warmtegemeenschappen ook waar nodig ondersteuning bieden om zich te organiseren. Het Nationaal programma lokale warmtetransitie (hierna: NPLW) ondersteunt gemeenten om hun regierol voor de lokale warmtetransitie beter te kunnen vervullen en kunnen gemeenten ook hierin begeleiden.

[11]

*De fractieleden van de **BBB** stellen dat ook de provincie een rol is toebedeeld met betrekking tot dit wetsvoorstel. Waarom is dit noodza-*

³⁶ Artikel 12.6 Wcw.

³⁷ Artikel 22 RED II, Richtlijn (EU) 2018/2001.

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 72.

³⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 83.

⁴⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 118.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 104.

kelijk? Maakt dit de wet niet nodeloos ingewikkeld, zo vragen deze leden. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De rol van de provincie is zeer beperkt, maar wel nodig. Alleen in het geval een warmtekavel betrekking heeft op het grondgebied van meerdere gemeenten of in een warmtekavel zich een warmtebron bevindt die meerdere gemeenten van warmte kan voorzien, zendt het college het ontwerp van de vaststelling van een warmtekavel aan de gedeputeerde staten van de provincie of de provincies op wiens grondgebied de warmtekavel ligt (artikel 2.1, derde lid). Gedeputeerde staten kunnen vervolgens binnen acht weken via een zienswijze kenbaar maken dat zij van mening zijn dat de warmtekavel niet voldoet aan de criteria in het eerste lid en de regels in het tweede lid, waarna het college in dat geval bij de vaststelling van de warmtekavel verantwoordt hoe zij de zienswijze van gedeputeerde staten heeft verwerkt. Hiermee is geborgd dat het college bij de vaststelling van een warmtekavel in voldoende mate buiten de gemeentegrenzen kijkt en rekening houdt met de daar spelende belangen. De provincie is het beste in staat om te beoordelen of gemeenten hier voldoende rekenschap van hebben gegeven. Los hiervan houden provincies interbestuurlijk toezicht op het handelen van de gemeente op grond van de Gemeentewet.

[12]

*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 middelen ter beschikking worden gesteld.⁴² De fractieleden van het **CDA** vragen of de regering kan aangeven wat de stand van zaken is.*

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) stelt dit jaar opnieuw 20 miljoen euro beschikbaar voor de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (hierna: SAH). Vanaf 24 november 2025 kunnen verhuurders en gemengde verenigingen van eigenaars (hierna: VvE's) weer subsidie aanvragen om huurwoningen aardgasvrij te maken en aan te sluiten op warmtenetten. Voor aanvragers gelden wel enkele nieuwe voorwaarden. De maximale subsidie bedraagt 6.000 euro per warmtenetaansluiting en de subsidie is uitsluitend beschikbaar voor inpandige kosten en aansluitkosten. De eerdere subsidie voor het afkopen van het vastrecht was een eenmalige stimulans en maakt geen deel uit van deze openstelling. Het loket sluit op 15 december 2025 of op het moment dat het nieuwe subsidieplafond van 20 miljoen euro is bereikt. Het parlement moet de begroting nog goedkeuren en daarom zal in het besluit tot subsidieverlening een begrotingsvoorbehoud worden opgenomen. Het aanvraagloket kan alvast worden geopend en de Minister kan na 1 december 2025 (indiening van de tweede suppletoire begroting bij de Tweede Kamer) een besluit tot verlening nemen op een aanvraag.

De nieuwe openstelling van de SAH geeft invulling aan de motie van het lid Kröger⁴³ waarbij gevraagd wordt om dit jaar nog met aanvullende middelen te komen zodat warmtenetprojecten niet in de knel komen en vertraging oplopen.

Het budget is incidenteel beschikbaar voor het restant van dit jaar. Er zijn op dit moment geen middelen gereserveerd voor een openstelling in opvolgende jaren.

⁴² Kamerstukken II 2025/26, 36 576, 118, p. 8–9.

⁴³ Kamerstukken II 2025/26, 33 042, nr. 123.

[13]

*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.⁴⁴*

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.

Het wetsvoorstel houdt rekening met de reeds aangenomen Wgiw, waarin de gemeente de bevoegdheid heeft om onder voorwaarden en met een minimale aankondigingstermijn van 8 jaar een gebied aan te wijzen waarvoor het gebruik van gas als warmtevoorziening beëindigd zal worden. Deze voorwaarden gaan onder meer over de betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van de alternatieve warmtevoorziening voor de consument. In de situatie dat een gemeente haar aanwijsbevoegdheid inzet vindt het kabinet het belangrijk dat een consument een alternatieve warmtevoorziening krijgt dan wel voldoende tijd heeft gehad om zelf een alternatief te realiseren.

In het geval de consument een mogelijkheid heeft om gebruik te maken van een collectief warmtesysteem, is in het wetsvoorstel geregeld dat de consument bij het aanbod informatie krijgt over de kenmerken van de dienst, zoals tarieven en de kwaliteit (hoeveelheid en temperatuur) van de geleverde warmte. Daarbij geeft het warmtebedrijf aan welke kenmerken de binnen installatie moet hebben zodat de warmtelevering ook die kwaliteit heeft.

Het staat de gebouweigenaar en consument vervolgens vrij om ook te kiezen om *niet* aangesloten te willen worden en geen leveringsovereenkomst te sluiten. Omdat dit in het wetsvoorstel een actieve keuze is, wordt aangenomen dat een consument dat alleen zal doen als er zicht is op een alternatieve warmtevoorziening, zoals een warmtepomp.

De stilzwijgende acceptatie is vooral bedoeld om die consumenten te beschermen die om wat voor reden dan ook geen keuze maken en daardoor in een situatie terecht kunnen komen dat zij geen warmtevoorziening meer hebben. Na het moment van accepteren van het aanbod van het warmtebedrijf heeft een consument nog twee weken de tijd om van dit aanbod af te zien en vervolgens alsnog een eigen warmtevoorziening te realiseren.

[14]

⁴⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 576, D, p. 36.

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.

Als de gemeente het gebruik van aardgas in een bepaald gebied uitsluit en er een warmtenet wordt aangelegd, dan kan de gebruiker gebruik maken van de opt-out om te kiezen voor een ander duurzaam alternatief, zoals een warmtepomp. Bij de inzet van de Wgiw moet worden voldaan aan de instructieregels in het Bgiw die bepaalt hoe gemeenten de betaalbaarheid waarborgen. Dit is erop gericht om de overstap van burgers op een warmtenet betaalbaar te maken. De betaalbaarheid van een (individueel) alternatief wordt gestimuleerd door de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE).

Wanneer burgers zijn overgestapt op een warmtenet geldt dat er sprake is van een natuurlijk monopolie: een individuele consument kan niet kiezen tussen verschillende warmtebedrijven. De consument zal dus niet altijd een reële keuze hebben. Bij gebrek aan concurrentie moeten consumenten op warmte worden beschermd met regulering. Het wetsvoorstel bevat daarom bepalingen rondom tariefregulering, leveringszekerheid en informatievoorziening. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel een publiek meerderheidsbelang voor aangewezen warmtebedrijven voor. De verwachting is daarbij dat een publieke aandeelhouder uit eigen beweging meer gewicht zal toekennen aan consumentenbelangen.

[15]

Dit wetsvoorstel regelt dat het warmtebedrijf de exclusieve taak heeft om de afleveret 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?

Het wetsvoorstel regelt de integraliteit van de voorzieningen die nodig zijn voor een efficiënte levering van warmte. Daarom heeft het warmtebedrijf de taak om de afleveret en de warmtemeter aan te schaffen en te onderhouden.

Dat betekent echter niet dat de consument de regie kwijtraakt over de hoeveelheid afgenomen warmte; de afleveret bevat een warmtewisselaar die de circulatie van water binnenshuis scheidt van de circulatie van water in het warmtenet. Net als bij een cv-ketel of warmtepomp, kan een consument via de thermostaat – die in verbinding staat met de afleveret – zelf aangeven wat de gewenste binnentemperatuur is. De warmtemeter meet vervolgens hoeveel warmte de consument heeft verbruikt.

[16]

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 gesignaleerd in de praktijk.

Het uiteindelijke doel van de levering van warmte door middel van een collectief warmtesysteem is dat daarmee de gebouwen die op dit systeem zijn aangesloten in voldoende mate kunnen worden verwarmd en kunnen worden voorzien van warm tapwater met minimaal een temperatuur die gelet op wettelijke bepalingen omtrent het voorkomen van legionellabesmettingen vereist is. Op het warmtebedrijf rust de taak om dit te verzekeren (artikel 2.13, eerste lid, onderdeel e, gelezen in samenhang met artikel 2.18, tweede lid). De invulling van deze twee elementen is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de geleverde warmte, maar ook van de mate van isolatie van het gebouw, de kenmerken van de in het gebouw aanwezige binneninstallatie, de ventilatie en het gedrag van de gebouw-eigenaar.

Het aangewezen warmtebedrijf kan in dat kader, gelet op zijn taak, alleen verantwoordelijk worden gesteld voor het borgen van de kwaliteit van de geleverde warmte, dus de temperatuur en de hoeveelheid, en niet voor de andere genoemde aspecten. Voor deze andere aspecten is de gebouw-eigenaar verantwoordelijk. Het is daarbij echter wel van belang dat het voor de gebouw-eigenaar duidelijk is wat de warmtebehoefte van het gebouw is en aan welke kenmerken de binneninstallatie moet voldoen om het gebouw en tapwater in voldoende mate te verwarmen. Dat is daarom in het wetsvoorstel informatie die het warmtebedrijf verplicht bij het aanbod in de aansluitovereenkomst en leveringsovereenkomst moet geven.

Een gebouw-eigenaar kan vervolgens bepalen of zij bereid en in staat is om aan deze vereisten te voldoen. Er geldt immers geen aansluitplicht, enkel een aansluitrecht. Indien een gemeente de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waarvoor het gebruik van gas als warmtevoorziening beëindigd zal worden inzet, zal zij zich ervan moeten verzekeren dat het voorgestelde alternatief uitvoerbaar is. Energieloketten kunnen gemeenten en gebouw-eigenaren ondersteunen bij de uitvoering van benodigde aanpassingen aan woningen en andere gebouwen.

4. Collectieve warmtevoorzieningen

[17]

*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 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?*

In december 2024 heeft het kabinet het Ontwikkelperspectief Duurzame Warmtebronnen (hierna: ODW) met de Tweede Kamer gedeeld. Het ODW geeft een beschrijving van de beschikbare warmtebronnen en warmte-technieken in Nederland. Daarnaast gaat het ook in op de groeipotentie van verschillende warmtebronnen richting 2050. Het ODW concludeert dat

er voldoende theoretische potentie aan warmtebronnen is om te voldoen aan de verwachte collectieve warmtevraag in 2050. Kanttekening daarbij is dat de ontwikkeling van warmtebronnen erg locatie afhankelijk is, denk daarbij aan de beschikbare ruimte of de temperatuur van het warmtenet.

Op dit moment leunt nog een groot aantal warmtenetten op aftapwarmte uit afvalcentrales en biomassa. Uit een onderzoek dat Greenvis vorig jaar in opdracht van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft uitgevoerd blijkt dat alle warmtebedrijven die gebruik maken van deze bronnen bezig zijn met een verduurzamingsstrategie.⁴⁵ De verduurzaming van dit type warmtebronnen wordt bevorderd door de duurzaamheidsnorm die in het Bcw worden uitgewerkt. Deze norm schrijft de maximale toegestane broeikasgassenuitstoot per jaar voor. De huidige afhankelijkheid van aftapwarmte uit gasgestookte elektriciteitscentrales, afvalverbrandingsinstallaties en biomassa zal op termijn sterk verminderen.

De belangrijkste duurzame bronnen op middellange termijn zijn restwarmte van industrie en tertiaire sector, aquathermie, datathermie en geothermie. Zonthermie en e-boilers spelen een aanvullende rol. Daarbinnen neemt geothermie naar verwachting een sleutelpositie in vanwege de schaal en leveringstemperatuur. De huidige warmtelevering is vaak afkomstig uit één warmtebron. In de aankomende jaren zal met de groei van collectieve warmtesystemen, steeds meer een bronnenmix ontstaan waarbij verschillende warmtebronnen complementair zijn aan elkaar. Dit geldt ook voor restwarmte vanuit de industrie. De beschikbaarheid van een individuele restwarmtebron is op de middellange en lange termijn vaak relatief onzeker, omdat restwarmte een bijproduct is. Wel laten verschillende studies zien⁴⁶ dat in grotere industriële clusters, zoals de Rotterdamse haven, ook na de verduurzaming van bestaande industrie, nog restwarmte vrij zal blijven komen. Om een must-run van industrie voor de productie van restwarmte te voorkomen moet deze tegen uitkoppelkosten beschikbaar worden gesteld. Het restwarmte producerende bedrijf heeft hierdoor geen prikkels om processen in stand te houden voor de levering van restwarmte aan een warmtenet.

Het kabinet ziet dat er steeds meer wordt gekeken naar kleinschalige warmtenetten en netten die gebruik maken van (zeer) lage temperatuur waarbij ook koeling geleverd wordt. Het kabinet ziet de meerwaarde van dergelijke warmte- en koudenetten. Ze zijn ook in de ramingen van het kabinet en de PBL Startanalyse meegenomen.

[18]

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.⁴⁷ 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

⁴⁵ Greenvis (2024), Impact broeikasgasnormering van de Wcw op warmtenetten.

⁴⁶ Royal Haskoning DHV (2022). Quicksan potentie voor restwarmte Pernis Effluent en Maasvlakte Electrolyser CE Delft (2019). Restwarmte, de stand van zaken

⁴⁷ PBL (2024), «Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?»

publieke aandeelhouders.»⁴⁸ 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.

Met het verplicht stellen van een publiek meerderheidsbelang wordt beoogd om publieke sturing te introduceren. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal, in tegenstelling tot primair commercieel en financieel gedreven investeerders, uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan commerciële belangen. Om deze publieke belangen te borgen is het niet noodzakelijk dat er slechts één of enkele gemeentelijke aandeelhouders zijn. Ook wanneer de staat, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam aandeelhouder is kan ervan uit worden gegaan dat deze zodanig handelen dat de publieke belangen worden geborgd. Mede omdat ook bij hen sprake is van democratische controle op de invulling van het aandeelhouderschap.

Het klopt dat een gemeente als zij een klein aandeel in het warmtebedrijf heeft minder direct invloed kan uitoefenen op de koers van het warmtebedrijf. Met het wetsvoorstel worden gemeenten niet verplicht om op te gaan in een groter warmtebedrijf. Voor de langere termijn zet het kabinet echter wel in op de ontwikkeling van regionale warmtebedrijven. Deze bedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperkte capaciteit en schaalvoordelen. Door in te zetten op regionale warmtebedrijven is bovendien de verwachting dat er voldoende publieke zakelijkheid is om te voorkomen dat er bedrijfseconomisch onverstandige keuzes worden genomen. De inzet van een nationale deelneming kan hier ook aan bijdragen.

Ten aanzien van een verbod op dividend geldt dat het belangrijkste instrument uit het wetsvoorstel om te voorkomen dat er overwinsten worden behaald de kostengebaseerde tariefregulering is. Deze regulering beperkt het rendement dat warmtebedrijven mogen halen tot een redelijk rendement, dat nodig is om financiering aan te trekken en risico's te ondervangen. Een verbod op dividend of andere uitkeringen is om die reden niet proportioneel. De verwachting is bovendien dat dit een negatief effect zal hebben op de investeringsbereidheid van warmtebedrijven. Ook zal dit door bestaande warmtebedrijven als zeer ingrijpend worden ervaren. Wel kan het Rijk via de voorziene nationale deelneming als aandeelhouder invloed uitoefenen op het dividendbeleid van het warmtebedrijf. Eerdere deelname van het Rijk in Stedin heeft ook bij de systeembeheerders geleid tot een soberder dividendbeleid.⁴⁹ Zie ook het antwoord op vraag 36.

⁴⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 576, D, p. 13.

⁴⁹ Energiea (2023), Stedins aandeelhouders accepteren het Rijk in hun midden en dus een soberder dividendbeleid: <https://energiea.nl/stedins-aandeelhouders-accepteren-het-rijk-in-hun-midden-en-dus-een-soberder-dividendbeleid/>

[19]

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?

De restwaarde van de warmte-infrastructuur wordt bepaald door de tarieven die de eigenaar van het warmtenet had kunnen rekenen wanneer het warmtenet niet overgedragen zou zijn. Daartoe wordt de zogenaamde «netto contante waarde» van het warmtenet gecorrigeerd voor de technische en functionele staat van het warmtenet. Het wetsvoorstel voorziet op termijn een overgang naar kostengebaseerde tarieven, waarin de afschrijvingen op de gereguleerde activawaarde en de financieringskosten op basis van de kapitaalkostenvoet (hierna: WACC) worden opgenomen. Onder kostengebaseerde tarieven wordt de netto contante waarde daarom bepaald door de op het moment van overdracht resterende afschrijvingskosten en resterende gereguleerde activawaarde (GAW) maal de WACC. De GAW en WACC worden door ACM bepaald. Met de tweede nota van wijziging⁵⁰ is bepaald dat voor bestaande netten de ACM binnen een met algemeen maatregel van bestuur bepaalde termijn de GAW zal vaststellen zoals die was op het moment van de inwerking-treding van de wet. Dit geeft bestaande warmtebedrijven en de potentiële overnemende partijen meer zekerheid over het te ontvangen of te betalen bedrag. Voor de functionele staat van het warmtenet wordt gecorrigeerd op basis van de inkomsten die worden voorzien van het aantal aansluitingen van warmte op het moment van overdracht van het warmtenet. Voor de technische staat wordt gecorrigeerd op basis van een technische due diligence door de overnemende partij.

Wanneer een warmtenet wordt overgedragen aan het einde van de afschrijvingsperiode en er gedurende die periode geen herinvesteringen zijn gedaan en er geen correcties voor de technische en functionele staat nodig zijn, kan het warmtenet zonder tegenprestatie over. In de praktijk zullen er echter altijd wel herinvesteringen zijn gedaan die onder de kostengebaseerde tariefregulering leiden tot toekomstige inkomsten. Daar staat dan een vergoeding tegenover.

De waarde van warmtebedrijven bij overname kan anders tot stand komen. Deze waarde wordt niet wettelijk geregeld en zou het resultaat van onderhandelingen tussen de kopende en verkopende partij zijn.

[20]

*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.⁵¹ 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?*

Er is bewust voor gekozen om het wetsvoorstel techniekneutraal in te richten. Grote collectieve warmtevoorzieningen worden daarin niet bevoordeeld ten opzichte van kleine collectieve warmtesystemen. In het wetsvoorstel zijn juist veel waarborgen opgenomen om de aantrekke-

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12.

⁵¹ Tiekstra (2025), Warmtenetten: wat doen wij verkeerd en de Denen goed?.

lijkheid van kleine collectieve warmtesystemen te vergroten. Eerder is de grens voor kleine collectieve warmtesystemen verhoogd van 500 naar 1.500 aansluitingen om belemmeringen voor kleinere collectieve warmtesystemen te verminderen. Voor deze systemen geldt een lichter wettelijk regime. Verschillende verplichtingen, waaronder het publiek meerderheidsbelang, gelden niet voor kleine collectieve warmtesystemen. Ook zijn de rapportageverplichtingen beperkter. Met het amendement van de leden Flach en Bontenbal⁵² zijn eventuele belemmeringen verder verminderd doordat door het amendement voor kleine collectieve warmtesystemen buiten een warmtekavel een vrijstellingsregeling geldt. Buiten een warmtekavel wordt dus niet getoetst of dit teveel ten koste gaat van een grote collectieve warmtevoorziening van een aangewezen warmtebedrijf.

Het klopt dat een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem door de gemeente niet verstrekt wordt indien het warmtebedrijf aannemelijk maakt dat het door de ontheffing structureel geen rendement meer kan behalen, of dat er sprake zal zijn van een significante verhoging van de tarieven (artikel 3.2). Zonder deze gemeentelijke bevoegdheid zou er teveel onzekerheid ontstaan voor het aangewezen warmtebedrijf én diens verbruikers. Ook stelt het de gemeente in staat om regie te voeren en publieke belangen af te wegen. De gevolgen voor de tarieven van verbruikers in de warmtekavel kunnen immers 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. Geen toets op de gevolgen van het verlenen van een ontheffing op het rendement van een warmtebedrijf en de tarieven van een verbruiker kan als gevolg hebben dat het aangewezen warmtebedrijf verlieslatend wordt of dat de voorziene tarieven voor verbruikers in een warmtekavel fors omhooggaan.

Het is echter goed mogelijk dat er binnen een warmtekavel ruimte blijft voor één of meerdere ontheffingen. Een ontheffing kan immers pas worden geweigerd als dit een te groot negatief effect op het rendement van het aangewezen warmtebedrijf en de hoogte van de tarieven voor de (voorziene) verbruikers binnen de warmtekavel heeft. Tot slot kan, in het geval een warmtekavel is vastgesteld en een warmtebedrijf is aangewezen, ook het warmtebedrijf met de aanwijzing één of meerdere kleine collectieve warmtesystemen binnen de warmtekavel realiseren. Hiervoor hoeft dan geen ontheffing te worden aangevraagd.

Het is de verwachting dat met de geschetste insteek van de regulering er veel draagvlak zal zijn voor kleine collectieve warmtesystemen. Dat blijkt ook onder meer uit het feit dat de ontwikkeling van kleine collectieve warmtesystemen, ook nu het wetsvoorstel in behandeling is genomen, wel doorgaat.

[21]

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

De marktordening in het wetsvoorstel, zoals ook is vastgelegd in de kavelsystematiek, heeft als hoofddoel om gemeenten het instrumentarium te geven om invulling te kunnen geven aan de regierol die zij hebben in de warmtetransitie. De stappen zoals opgenomen in de kavelsystematiek

⁵² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 111.

(zie gele blokken in onderstaand illustratie) zijn daarbij nodig. Dankzij deze systematiek kunnen gemeenten bepalen waar en wanneer een collectief warmtesysteem door een aangewezen warmtebedrijf wordt uitgerold.

Dit is noodzakelijk omdat warmtenetten voor grofweg 1/3^e van de bestaande bouw de warmteoplossing zijn met de laagste nationale kosten.⁵³ Uit onderzoek van TNO blijkt dat warmtebedrijven soms niet willen investeren, terwijl gemeenten wel willen dat in bepaalde minder aantrekkelijke wijken collectieve warmte komt omdat aansluiting op een collectieve warmtevoorziening in deze wijken de laagste nationale kosten heeft en een deel van de kosten van warmtenetten gesocialiseerd kunnen worden door het combineren van dure en goedkope aansluitingen.⁵⁴ Door het vaststellen van een warmtekavel en het aanwijzen een warmtebedrijf (stap 3 en 4) wordt voorkomen dat enkel de krenten uit de pap worden gehaald en dat de duurdere wijken niet op een collectieve warmtevoorziening worden aangesloten terwijl dit wel de optie is met de laagste nationale kosten.

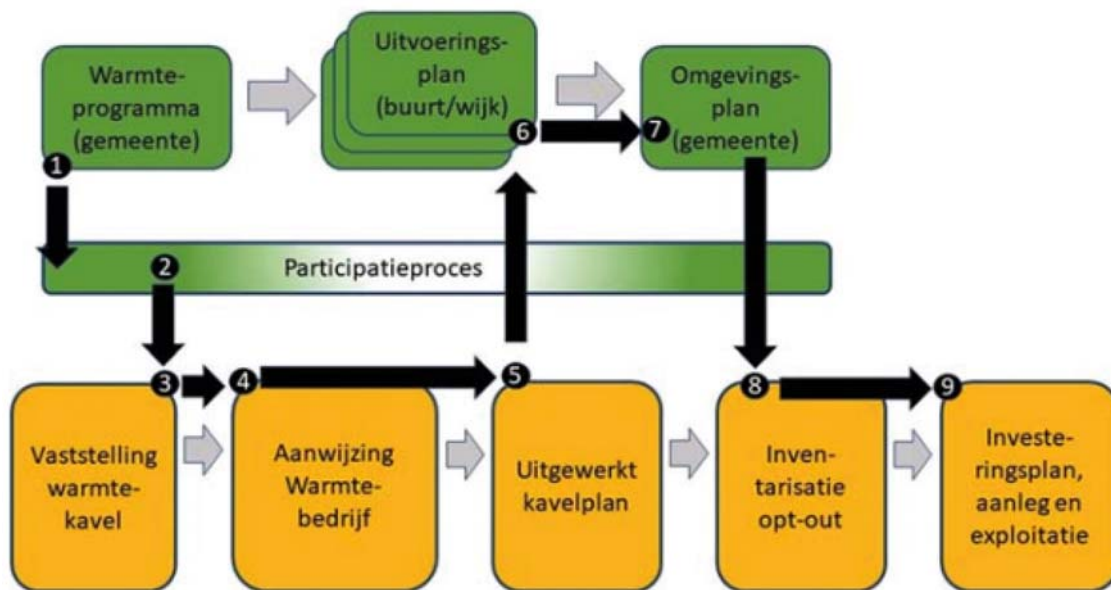
Na de aanwijzing wordt het warmtebedrijf verzocht om voor (een deel) van de warmtekavel een uitgewerkt kavelplan op te stellen (stap 4). Ook dit is een instrument wat gemeenten nodig hebben om te kunnen sturen. Omdat uit de praktijk blijkt dat een collectieve warmtevoorziening vaak gefaseerd wordt uitgerold, zal het bij een groter warmtekavel niet mogelijk zijn om al een gedetailleerd plan voor het hele warmtekavel op te stellen. De wetenschapstoets stelt wel voor om een warmtebedrijf te selecteren op basis van een gedetailleerd plan voor de warmtekavel, omdat dit eenvoudiger is. Dit is echter niet werkbaar. Warmtebedrijven kunnen die mate van detail nog niet geven voor zo'n groot gebied. Nadat een uitgewerkt kavelplan is vastgesteld wordt tot slot een investeringsplan voorgescreven (stap 9). Een investeringsplan is noodzakelijk omdat de ACM, net als bij infrastructuurgroepen in de Energiewet, moet kunnen toetsen of de voorgenomen investeringen doelmatig zijn.

De genoemde stappen in de kavelsystematiek zijn in goed overleg met gemeenten tot stand gekomen. Gemeenten dringen, juist ook vanwege de nieuwe kaders die het wetsvoorstel schept, aan op een snelle invoering van het wetsvoorstel.⁵⁵ Om de kavelsystematiek voor alle betrokken partijen zo uitvoerbaar mogelijk te maken worden in het Bcw sjablonen en een rekenmodel voorschreven om zoveel mogelijk standaardisatie af te dwingen. Ook zijn door het NPLW reeds de nodige producten ontwikkeld die gemeenten helpen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de kavelsystematiek.

⁵³ PBL (2025), Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten 2025.

⁵⁴ TNO (2019), Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten: <https://open.overheid.nl/documenten/da04a404-f690-47ba-9744-53551021be7e/file>

⁵⁵ VNG (2025), Laat Wet collectieve warmte snel van kracht worden: <https://vng.nl/nieuws/laat-wet-collectieve-warmte-snel-van-kracht-worden>



[22]

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.

Gemeenten kunnen eigenstandig een lening verstrekken of aandeelhouder worden in een warmtebedrijf. Daarnaast kan een gemeente garant staan voor een lening of een subsidie verstrekken. Het Rijk heeft daar geen rol in en geen integraal beeld van.

[23]

*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.*

Een belangrijk knelpunt voor warmtegemeenschappen om een rol te spelen in de warmtetransitie was – in een eerder stadium – het ontbreken van financiële middelen in de ontwikkelfase van de collectieve warmtevoorziening. Om dit op te lossen is reeds in samenwerking met de koepel van energiegemeenschappen, Energie Samen, het Ontwikkelfonds Warmte opgezet. In totaal is hiermee 25 miljoen euro ter beschikking gesteld om warmtegemeenschappen gedurende de ontwikkelfase te ondersteunen. Voor de realisatie van collectieve warmtesystemen kunnen energiegemeenschappen, net als warmtebedrijven, gebruik maken van het bestaande subsidie-instrumentarium, zoals de Warmtenetten Investeringsubsidie (hierna: WIS) voor infrastructuur en de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (hierna: SDE++) voor duurzame warmtebronnen.

Aanvullend op het reeds bestaande instrumentarium is bij de behandeling van de het wetsvoorstel het amendement van het lid Kröger⁵⁶ aangenomen dat wettelijk regelt dat er een faciliterend kader moet worden opgesteld voor de ontwikkeling van warmtegemeenschappen. In een aangenomen motie van het lid Kröger⁵⁷ wordt het kabinet verzocht om daar al een actieplan voor op te stellen. In dat kader wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd om knelpunten waar warmtegemeenschappen tegenaan lopen in beeld te brengen, dat naar verwachting begin 2026 wordt afgerond. Wanneer er specifiek nog knelpunten leven bij warmtegemeenschappen ten aanzien van financiële en inhoudelijke ondersteuning dan zou dat uit dit onderzoek moeten blijken. Tevens wordt naar aanleiding van deze motie bij de uitwerking van de garantieregeling warmtenetten onderzocht hoe deze ook kan worden toegepast op warmtegemeenschappen.

5. Tariefregulering

[24]

*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 leden vragen hoe de ACM een doorsnede gaat maken om efficiënte kosten vast te stellen, gezien er grote kostenverschillen zijn tussen warmtebedrijven. Het wetsvoorstel schrijft voor dat er efficiëntieprikkels in de tariefregulering moeten worden opgenomen. Hoe deze maximale tarieven worden bepaalt en hoe de efficiëntieprikkels eruit komen te zien wordt nader uitgewerkt in het Bcw en door de ACM in tariefreguleringsbesluiten. Die nadere uitwerking in fase 2 zal verschillen tussen (i) tarieven voor warmtekavels waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen en (ii) kleine collectieve warmtesystemen waarvoor een vrijstelling geldt of ontheffing is verleend. De Wcw biedt dus de nodige flexibiliteit om rekening te houden met kostenverschillen, bijvoorbeeld tussen grote en kleine collectieve warmtesystemen.

Voor warmtekavels waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen wordt in het Bcw voorzien in efficiëntieprikkels door middel van gedeeltelijke normering van kosten. De tarieven worden dus deels bepaalt door de werkelijke kosten van het warmtebedrijf en deels door een inschatting wat voor een warmtekavel de efficiënte kosten zijn. De verhouding daartussen zal door de ACM worden bepaald en kan door de tijd verschuiven. Door normering hoeft het warmtebedrijf zijn kostendalingen niet volledig door te berekenen in de tarieven, waardoor hij wordt gestimuleerd om efficiënt te opereren. De kostennorm zou zo goed als mogelijk de efficiënte kosten moeten benaderen.

De ACM kan verschillende methodes gebruiken om de kostennorm vast te stellen. Een mogelijkheid is een benchmark op basis van de gemiddelde kosten per eenheid afzet van vergelijkbare warmtebedrijven, waarbij ook

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 72.

⁵⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 83.

rekening gehouden kan worden met verklaarbare kostenverschillen. Daarvoor moeten er wel genoeg vergelijkbare warmtebedrijven zijn. Een andere mogelijkheid is een benchmark gebaseerd op een kostenmodel, waarmee de efficiënte kosten van een warmtebedrijf met bepaalde kenmerken kunnen worden geschat. De ACM zal op basis van de analyse van de kostengegevens van warmtebedrijven bepalen hoe de kostennorm het beste kan worden vastgesteld. Vervolgens zal de ACM bepalen hoeveel gewicht de kostennorm krijgt in het vaststellen van het tarief. Als de norm slechts in beperkte mate rekening kan houden met verschillen tussen warmtebedrijven, zal hij ook minder een rol spelen in het vaststellen van het tarief.

De leden vragen ook of het niet mogelijk is om in fase 2 alleen met de daadwerkelijke kosten te rekenen. In principe kan de tariefformule zo worden ingericht. Het kabinet vindt het echter van groot belang dat er efficiëntieprikkels in de tariefregulering worden opgenomen. Deze prikkels moeten ervoor zorgen dat warmtebedrijven doelmatig opereren en geen onnodig hoge kosten maken. Dit draagt bij aan de betaalbaarheid van warmte voor verbruikers en voorkomt dat alle risico's bij hen komen te liggen. In tariefregulering moet een balans worden gevonden tussen de belangen van warmtebedrijven, die het liefst onbeperkt alle kosten willen doorberekenen, en de belangen van verbruikers, die niet meer willen betalen dan nodig. Zonder efficiëntieprikkels slaat de balans sterk door in het voordeel van warmtebedrijven, ten koste van verbruikers. Ook voor eventuele tarieflimieten of aanvullend beleid om relatieve betaalbaarheid te garanderen is het essentieel dat een warmtebedrijf geen inefficiënte kosten maakt en doorberekent. Het kan namelijk niet alleen leiden tot hogere tarieven voor zijn klanten, maar ook tot hogere kosten voor andere warmteverbruikers die de tarieflimiet moeten financieren of tot hogere benodigde subsidies.

Tenslotte vragen de leden of het niet beter werkbaar is voor de ACM om achteraf een benchmark uit te voeren en te controleren. Het kabinet begrijpt de vraag van de leden zo, dat zij zich afvragen of het niet beter is als warmtebedrijven de vrijheid krijgen om zelf hun warmtetarieven te bepalen en de ACM vervolgens achteraf op basis van een kostenbenchmark toetst of de tarieven te hoog waren. Zo'n systematiek zorgt echter voor veel onzekerheid voor zowel warmtebedrijven als verbruikers, omdat achteraf gezien tarieven te hoog of te laag kunnen worden bevonden door de ACM en moeten worden bijgesteld. Daarom stelt de ACM tariefformules met een benchmark vooraf vast, waarbij de ACM dus wel op basis van een kostenbenchmark in kan schatten wat voor een warmtekavel de efficiënte kosten zijn. ACM heeft bovendien aangegeven dat zij niet verwachten dat deze vorm van tariefregulering per definitie zal leiden tot lagere uitvoeringslasten.

[25]

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?

De rendementsmonitor geeft een globaal beeld van gewogen gemiddelde sectorrendement in de warmtesector. De ACM heeft, mede dankzij de nieuwe bevoegdheden die zij met de wijziging van de Warmtewet heeft gekregen, recent stappen gezet om de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de gegevens die zij van warmtebedrijven ontvangt voor de rendements-

monitor, te verbeteren.⁵⁸ In juni 2025 heeft de ACM nieuwe rekenregels (RAR) vastgesteld. Daarin wordt onder andere bepaald dat bij warmtebedrijven met systemen die warmte leveren aan meer dan 1.500 verbruikers een onafhankelijke accountant een onderzoek moet doen dat leidt tot een rapport van feitelijke bevindingen. Andere warmtebedrijven moeten over de juistheid van de gegevens een directieverklaring verstrekken. Daarnaast heeft de ACM een model ontwikkeld die de regels over kostentoerekening dwingend voorschrijft. Hierdoor zijn de gegevens van verschillende warmtebedrijven beter vergelijkbaar. De ACM heeft op basis van deze nieuwe RAR-gegevens over 2024 uitgevraagd. Die eerste signalen uit deze uitvraag zijn dat de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de kostengegevens verbeterd is.

Als het wetsvoorstel in werking treedt, krijgt de ACM nog meer bevoegdheden om alle gegevens uit te vragen die nodig zijn om kostengebaseerde tariefregulering in te richten. Daardoor ontstaat er meer inzicht in kosten. Dit kan zowel voor tariefregulering als voor een nauwkeuriger rendementsmonitor worden gebruikt.

[26]

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?

Het kabinet herkent de zorgen over de onzekerheid rondom tarieven. Deze onzekerheid is 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 de efficiënte investeringen van warmtebedrijven met een redelijk rendement kunnen worden terugverdiend ontstaat er inherent meer zekerheid voor warmtebedrijven dan bij de handhaving van het niet-meer-dan-anders (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. De onzekerheid voor verbruikers wordt sterk beperkt door het 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.⁵⁹

In fase 2 zullen warmtebedrijven zelf hun maximale tarieven berekenen, maar wel met gebruik van door de ACM vastgestelde tariefformules die ook efficiëntieprikkels moet bevatten. De ACM zal bepalen hoe de formules ingevuld moeten worden en hier toezicht op houden. Dit kan ook met een piepsysteem, waarbij alleen bij klachten of bij uitschieters wordt gecontroleerd. De ACM zal zelf haar toezicht inrichten, rekening houdend met effectiviteit aan de ene kant en uitvoeringslasten aan de andere kant. Alleen controles achteraf zonder dat het vooraf duidelijk is hoe tarieven moeten worden berekend creëert onzekerheid voor verbruikers over hoeveel ze zullen betalen. Daarnaast bestaat er risico dat maximale

⁵⁸ Stb. 2024, 406.

⁵⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 36 576, nr. 97.

tarieven achteraf gecorrigeerd moeten worden, wat zowel onzekerheid als uitvoeringslasten met zich meebrengt.

Het kabinet is van mening dat kostengebaseerde tariefregulering met efficiëntieprikkels, ongeacht of bedrijven overwegend in publieke of private handen of warmtegemeenschappen zijn, nodig is om consumenten te beschermen en bedrijven de juiste prikkels te geven om efficiënt te opereren. Dit geldt niet alleen specifiek voor warmte. Ook in andere sectoren met publieke bedrijven, zoals systeembeheerders elektriciteit en gas en drinkwaterbedrijven, geldt kostengebaseerde tariefregulering.

Warmtegemeenschappen kunnen, net als andere warmtebedrijven, zelf hun tarieven vaststellen, mits lager dan de met de tariefformules van de ACM berekende kostengebaseerde maximum. Daarnaast krijgen alle type warmtebedrijven de mogelijkheid om een alternatief tariefvoorstel te doen, mits zij daarnaast hun klanten de mogelijkheid bieden om de warmte tegen het maximum tarief van de ACM af te nemen. Voorkomen moet worden dat gebruikers van warmtegemeenschappen door lichter toezicht juist meer gaan betalen dan klanten van commerciële of warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Daarom is ook hier kostengebaseerde tariefregulering gewenst.

[27]

Daarnaast zal een tarieflimiet 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.

Het kabinet kiest bij warmte niet voor een «sociaal tarief», waarbij dezelfde overweging geldt als bij een «sociaal tarief» voor gas en elektriciteit, waarover de Kamer op 16 mei 2024 is geïnformeerd.⁶⁰ Zie ook de Kamerbrief van 7 oktober 2024.⁶¹ 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 wel bij collectieve warmte, maar niet bij de regulering van energieprijzen, toe te passen leidt 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. Hiertoe worden ook concrete stappen ondernomen. Om energiearmoede te bestrijden wordt een publiek energiefonds ingericht, waarvoor 339 miljoen euro beschikbaar is gesteld. De huidige planning is dat het fonds vanaf de winterperiode 2026/2027 operationeel wordt. Om al komend winterseizoen energiearmoede tegen te gaan draagt het kabinet ook eenmalig 30 miljoen euro extra bij in het Gemeentefonds. Zie ook de Kamerbrief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 november 2025.⁶² Voor de aanpak van energiearmoede is ook energiebesparing door middel van de verduurzaming van woningen van belang. Zo heeft de Minister van VRO prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties over het uitfasen van EFG-labels bij huurwoningen.

⁶⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 378, nr. 43.

⁶¹ Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 47.

⁶² Kamerstukken II 2025/26, 29 023, nr. 599.

[28]

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?

Het kabinet is van mening dat kostengebaseerde tariefregulering met efficiëntieprikkels nodig is om consumenten te beschermen en bedrijven de juiste prikkels te geven om efficiënt te opereren. Ongeacht of bedrijven overwegend in publieke of private handen zijn of als het gaat om warmtegemeenschappen. Dit geldt niet alleen specifiek voor warmte. Ook in andere sectoren met publieke monopolies, zoals systeembeheerders elektriciteit en gas en drinkwaterbedrijven, geldt kostengebaseerde tariefregulering. Zie ook het antwoord op vraag 26.

[29]

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.⁶³ 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.

Wanneer het kabinet spreekt over de laagste nationale kosten voor collectieve warmte, gaat het om de totale kosten van het energiesysteem en de benodigde aanpassingen in de gebouwen, ongeacht wie de kosten draagt. De Startanalyse van het PBL berekent per buurt voor de zichtjaren 2030 en 2050 welke verwarmingsstrategie de laagste nationale kosten oplevert, rekening houdend met de prijsontwikkeling en leerfactoren van verschillende technieken. Voor midden temperatuur-warmtenetten worden twee isolatieniveaus doorgerekend om de invloed van isolatiekosten zichtbaar te maken. Wanneer alle gebouwen naar energielabel B geïsoleerd worden, neemt het potentieel van warmtenetten af. De totale nationale kosten nemen toe door de additionele kosten van de isolatiemaatregelen die in sommige gevallen niet opwegen tegen het lagere energieverbruik.

Gemeenten hebben de regierol in de lokale warmtetransitie en bepalen in hun warmteprogramma's welke oplossing per wijk, buurt of dorpskern het beste past. Gemeenten moeten rekening houden met het alternatief met de laagste nationale kosten en deze nationale kosten dus meewegen in de uiteindelijk keuze voor de wijk. Ze mogen onderbouwd van het alternatief met de laagste nationale kosten afwijken. Daarbij zullen gemeenten ook

⁶³ CBS (2025), Prijsontwikkeling van warmtepompen 2023–2024, Prijsontwikkeling van warmtepompen 2023–2024 | CBS

andere factoren, zoals eindgebruikerskosten, ruimtelijke impact en draagvlak voor het gekozen alternatief, meewegen.

Om de verduurzaming van de gebouwde omgeving zo efficiënt mogelijk te laten verlopen is het belangrijk dat keuzes voor technieken met lage nationale kosten ook leiden tot lage kosten voor verbruikers. Wanneer eindgebruikerskosten en nationale kosten niet goed in lijn zijn, kan dit ertoe leiden dat lokaal aantrekkelijke keuzes leiden tot hogere systeemkosten. Het is dan aan het kabinet om in te grijpen om eindgebruikerskosten en nationale kosten meer met elkaar op één lijn te brengen. De voorgenomen invoering van gedifferentieerde elektriciteitsnetwerk tarieven per 2028 is hiervan een voorbeeld, maar ook een subsidie als de WIS die helpt collectieve warmte aantrekkelijker te maken voor de eindgebruiker.

Met het amendement van de leden Postma en Rooderkerk⁶⁴ is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij de overgang naar kostengebaseerde tarieven de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van gangbare alternatieven geborgd moet zijn. Dit betekent dat het kabinet nog een aantal jaren heeft om met beleidsaanpassingen ervoor te zorgen dat de nationale kosten en eindgebruikerskosten meer op een lijn liggen. Indien dit niet voldoende lukt, kan ervoor gekozen worden een instrument als de tarieflimiet te introduceren. Een aanvullende optie is bij dit instrument om met aanvullende middelen de tarieflimiet lager vast te stellen, met als doel om de aantrekkelijkheid van warmte te bevorderen. Zie ook het antwoord op vragen 26 en 35.

Met de bovenstaande maatregelen wordt beoogd dat warmte aantrekkelijk blijft en het risico op het door de Kamerleden geschetste scenario, waarbij verbruikers het warmtenet verlaten en warmte voor de overige verbruikers daardoor duurder wordt, wordt geminimaliseerd.

[30]

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.⁶⁵ 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 SA2020.⁶⁶ 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-temperatuur-warmtebron((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.⁶⁷ 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?

⁶⁴ Kamerstukken II 2025/26, 26 576, nr. 97.

⁶⁵ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving, p. 5.

⁶⁶ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving.

⁶⁷ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving, p. 5.

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

De bepalingen van het wetsvoorstel zijn technologie-neutraal opgesteld en voorzien daarom niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie. Het kabinet is zich ervan bewust dat in bepaalde situaties de inzet van lage temperatuursystemen een goede optie is en het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om daar dan voor te kiezen. In de praktijk zien we dat dit soort systemen nog niet grootschalig van de grond komt. Om gemeenten beter inzicht te geven in de (toekomstige) kostenverschillen tussen technieken heeft het PBL in de geactualiseerde Startanalyse voor aardgasvrije buurten een categorie geïntroduceerd waarin de kostenverschillen kleiner zijn dan 20%.⁶⁸ Het PBL kijkt daarbij niet alleen naar de huidige kosten, maar ook naar de verwachte prijsontwikkelingen en leereffecten. Juist in wijken waar de verschillen klein zijn, is het belangrijk om nauwkeurig naar de lokale omstandigheden te kijken om te bepalen welke techniek het meest geschikt is. Het PBL weegt in haar analyse niet alleen de kostenontwikkelingen van technieken mee, maar kijkt ook naar de beschikbaarheid en aard van duurzame warmtebronnen en het type bebouwing inclusief de isolatiebehoefte. De combinatie van deze factoren bepaalt welk type warmtetechniek in het model de laagste nationale kosten oplevert. Gemeenten kunnen deze resultaten aanvullen met lokale kennis en afwegingen om zo tot goed onderbouwde en passende keuzes te komen. Warmte opslag en flexibilisering van de warmtevraag kunnen voor alle typen netten – van ZLT tot hoge temperatuur (HT) – voordelig zijn om pieken en dalen in de warmtevraag op te vangen. Door middel van strategische plaatsing en gebruik van warmtebronnen en opslag ten opzichte van het elektriciteitsnet kunnen warmtenetten bovendien verlichting brengen in de congestieproblematiek. De keuze voor warmtenetten bij nieuwbouwwijken die netneutraal gebouwd worden zijn hier een voorbeeld van. Het is uiteindelijk aan gemeenten en het aangewezen warmtebedrijf om hier de samenwerking met de systeembeheerder op te zoeken en hierin de juiste afweging te maken.

[31]

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.⁶⁹ 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

⁶⁸ PBL (2025), «Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten», Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving, p. 24–25.

⁶⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 128/31 239, nr. 1122.

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).⁷⁰ 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 nettarieef, 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 nettarieef-parameter straks, ontbreekt die flexibiliteit en wordt efficiënte inzet en daarmee optimale systeemintegratie, niet beloond. Ziet de regering dit ook zo?

Het kabinet erkent dat de inzet van energiemanagementsystemen waarbij synergie gezocht wordt tussen lokale opwek en opslag van elektriciteit en warmte, lokaal congestie kan verlichten. De in de beantwoording van vraag 30 genoemde net neutrale nieuwbouwwijken zijn hier een mooi voorbeeld van.

Deze synergievoordelen beperken zich niet tot het laagspanningsnet. Ook op het middenspanningsnet worden warmteopslag ingezet om op momenten van hoge productie van duurzame elektriciteit, warmte op te slaan. Warmteopslag wordt op verschillende manieren gestimuleerd. Warmteopslag wordt gesubsidieerd vanuit de SDE++ en de WIS. Daarnaast kan een exploitant van een warmteopslag, tegen korting op nettarieven, een contract afsluiten bij de systeembeheerder waarbij er geen elektriciteit afgenomen wordt voor de productie van duurzame warmte tijdens de piek op het elektriciteitsnet (een zogenaamde non-firm ATO).

Het tweede deel van de vraag gaat waarschijnlijk over het ontwerp-wetsvoorstel ter implementatie van het EMD-pakket. Dit wetsvoorstel is nog niet ingediend. Het delen van energie met vrije leverancierskeuze is administratief complex en raakt de inkoop en balancering van verschillende marktdeelnemers. In het ontwerp-wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om energie te delen op basis van een afgesproken percentage van de invoeding van elektriciteit door de energiegever. Alle elektriciteit die wordt gedeeld gaat over naar de energieontvanger. Elektriciteit die is gedeeld, maar niet wordt gebruikt gaat niet terug naar de energiegever, maar wordt door de energieontvanger terug geleverd aan zijn leverancier. In dit model is beter te voorspellen hoeveel elektriciteit er wordt gedeeld en hoeft er minder data uitgewisseld te worden tussen marktpartijen. Deze invulling maakt energiedelen beter voorspelbaar en beperkt daarmee onzekerheden en kosten voor marktpartijen.

⁷⁰ 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».

[32]

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?

Om te borgen dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang publieke belangen dienen, waaronder het laag houden van de kosten om een aantrekkelijk aanbod te realiseren voor bewoners, is kostengebaseerde regulering met efficiëntieprikkels nodig. Zie ook het antwoord op vraag 24.

Met kostengebaseerde regulering is het in het algemeen zo dat, omdat de tarieven de kosten volgen, lagere kosten ook leiden tot lagere tarieven. Hoe dat precies werkt, hangt af van de uitwerking van tariefregulering. De voorgenomen uitwerking van kostengebaseerde regulering voor collectieve warmtevoorzieningen in het Bcw voorziet dat de maximale tarieven voor een bepaald percentage de genormeerde kosten, en voor een bepaald percentage de eigen kosten van het desbetreffende warmtebedrijf reflecteren. Zie ook het antwoord op vraag 24. Als een warmtebedrijf zijn kosten verlaagt, leidt dit niet direct tot een daling van het genormeerde deel, maar wel tot een daling van het deel dat gebaseerd is op eigen kosten, waardoor de totale maximale tarieven dalen. Daarnaast leidt een marktbrede daling van kosten op termijn ook tot een lagere kostennorm.

Voor kleine collectieve warmtesystemen zal een vereenvoudigde tariefsystematiek gelden. Er kan bijvoorbeeld worden gewerkt met een kostengebaseerd referentietarief als maximum. Een kostendaling van een individueel warmtebedrijf leidt dan niet direct tot een daling van het tarief. Een marktbrede kostendaling leidt echter wel tot lagere maximale tarieven.

[33]

*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.*

Zie voor de algemene beschrijving van de werking van de tarieflimiet het antwoord op vraag 40. Een tarieflimiet leidt er niet tot dat warmtetarieven gemiddeld genomen hoger worden. De kosten van warmte worden alleen voor een beperkt deel herverdeeld over alle warmteverbruikers. Verbruikers die aangesloten zijn op warmtenetten met hoge efficiënte kosten betalen dan minder dan ze zonder de tarieflimiet zouden betalen, en de overige verbruikers betalen iets meer zodat de verschillen kleiner worden. Gemiddeld genomen blijven tarieven hetzelfde omdat alle middelen die warmteverbruikers aan het vereveningsfonds betalen, weer naar warmteverbruikers terugvloeien.

De hoogte van de tarieflimiet zal bepalend zijn voor hoe hoog de opslag wordt voor de overige warmteverbruikers. Hoe lager de tarieflimiet, hoe beter verbruikers worden beschermd tegen relatief hoge tarieven van hun warmtebedrijf, maar de opslag wordt dan ook hoger. Bij de vaststelling

van de hoogte van de tarieflijmie zal hierin een balans moeten worden gevonden.

[34]

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 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?

De leden van de BBB stellen hier drie vragen. Hieronder worden deze vragen één voor één beantwoord.

a. Biedt het wetsvoorstel voldoende prikkels om tarieven te verlagen?

De leden vragen of het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, voldoende prikkels biedt om tarieven te verlagen. Het antwoord op deze vraag hangt af van de fase van tariefregulering. In fase 1, waarin maximale tarieven nog zijn gebaseerd op een gasreferentie en dezelfde voor alle warmtebedrijven, zijn deze prikkels zwak. Het warmtebedrijf mag immers altijd hetzelfde maximumtarief vragen, ongeacht zijn kosten. Daarbij geldt wel een toets achteraf waarin wordt bekeken of het warmtebedrijf over meerdere jaren niet een meer dan redelijk rendement heeft behaald.

Als kostengebaseerde tariefregulering wordt ingevoerd, dan mag het warmtebedrijf niet meer vragen dan zijn eigen kostengebaseerde maximale tarief inclusief een redelijk rendement dat nodig is om financieringskosten te dekken. Omdat tariefregulering ook efficiëntieprikkels bevat, zal het warmtebedrijf zijn kosten zo laag mogelijk willen houden. Deze efficiëntieprikkels worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daardoor worden tarieven naar verwachting niet hoger dan efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement. Zie ook het antwoord op de vragen 24 en 38.

b. Wat is de hoogte van kostengebaseerde tarieven in vergelijking met de gasreferentie?

Als maximale tarieven op efficiënte kosten zijn gebaseerd, hoeft het niet te betekenen dat alle warmtetarieven zullen dalen. Op warmtekavels waar kosten lager zijn dan gasreferentie zal het tarief naar verwachting dalen, maar er kunnen ook warmtekavels zijn waar de efficiënte kosten hoger zijn en tarieven zullen stijgen. Het amendement van de leden Postma en Rooderkerk⁷¹ legt in het wetsvoorstel vast dat bij de overstap naar fase 2 tariefregulering de relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn. Zie ook het antwoord op vraag 26. Dit amendement geeft veel zekerheid dat onder kostengebaseerde tarieven warmteverbruikers in het algemeen niet duurder uit zullen zijn dan als ze alternatieven zoals gas of warmtepomp gebruiken.

⁷¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 97.

Het is op dit moment niet mogelijk om in te schatten hoe hoog kostengebaseerde tarieven zullen zijn in vergelijking met gasreferentie. Dit komt omdat er nog te weinig inzicht is in de kosten van warmtebedrijven en omdat de precieze invulling van tariefregulering nog moet worden uitgewerkt. Naarmate de voorbereidingen op fase 2 steeds verder vorderen, ontstaat er meer inzicht waardoor de effecten van kostengebaseerde regulering ook zichtbaarder worden. Zie ook het antwoord op vraag 38.

c. Versimpeling tariefregulering

De leden vragen welke versimpeling van kostengebaseerde regulering nu nog mogelijk is. Het wetsvoorstel biedt veel flexibiliteit om de regulering op verschillende manieren verder uit te werken. Dit gebeurt in het Bcw en verder in het methodebesluit van de ACM. De komende tijd worden de opmerkingen uit de consultatie op het Bcw verwerkt. De uitvoeringslast van tariefregulering is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De ACM zal nog de gelegenheid krijgen om op het besluit een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren. Vervolgens zal de ACM zelf een methodebesluit nemen waarin tariefregulering verder wordt uitgewerkt, waarin de ACM zelf keuzes maakt, rekening houdend met uitvoerbaarheid.

Hierbij moet worden opgemerkt dat kostengebaseerde regulering altijd complexer is in vergelijking met de uitvoering dan de huidige methodiek van een gasreferentie. Onder een gasreferentie is er geen inzicht nodig in de kosten van warmtebedrijven, terwijl onder kostengebaseerde regulering het inzicht voor de ACM noodzakelijk is om effectief toezicht te houden. In de verdere uitwerking zal expliciet aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om de methodiek te vereenvoudigen. Daarbij moet er wel een balans worden gezocht tussen het beperken van de uitvoeringslasten en het bereiken van de doelen van regulering. Tot deze doelen behoren met name het beperken van het risico op over- en onderrendementen en het geven van efficiëntieprikkels, zodat warmtebedrijven voldoende investeringszekerheid hebben en verbruikers voldoende zekerheid hebben dat ze niet meer betalen dan nodig. Hoe verfijnder de regulering, hoe beter deze doelen worden bereikt maar ook hoe hoger de complexiteit wordt. De ACM zal nog een UHT uitvoeren op de uitwerking van tariefregulering in het Bcw. Het Bcw zal voor de inwerkingtreding nog worden voorgehangen in zowel de Eerste als de Tweede Kamer, zodat het parlement de gelegenheid krijgt om de gemaakte afwegingen te beoordelen.

Voor kleine collectieve warmtesystemen wordt, met het oog op uitvoerbaarheid, gekozen voor een vereenvoudigde methodiek. Zie ook het antwoord op vraag 24.

[35]

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.

Bij een alternatief moet inderdaad worden gedacht aan verwarmingsopties als aardgas of een warmtepomp. Het kabinet verwacht dat kostengebaseerde warmtetarieven op termijn zullen concurreren met de

kosten van andere warmtetechnieken, mits warmtenetten worden aangelegd in wijken waar dit de verduurzamingsoptie is met de laagste nationale kosten. Het kabinet verwacht dat de kosten van alternatieven zullen stijgen, onder andere omdat de prijs daarvan steeds beter de maatschappelijke kosten zal meenemen. Door de stijgende ETS-prijs, een eventuele bijmengverplichting van groen gas (vanaf 2026), veranderende gasnettarieven en een mogelijke stijging van aardgasbelasting zal de prijs van aardgas naar verwachting ook stijgen. De systeembeheerders zijn hiermee aan de slag en stemmen hierover af met de ACM. Het kabinet benadrukt het belang hiervan. Door het nettatarief voor elektriciteit te wijzigen in een tijd- en verbruiksafhankelijk nettatarief gaan huishoudens met een warmtepomp, die meer gebruik maken van het elektriciteitsnet, hier ook meer voor betalen dan huishoudens op een warmtenet, die minder gebruik maken van het elektriciteitsnet. Tegelijk is het aannemelijk dat naarmate het aantal aansluitingen van collectieve warmte stijgt, de kosten per aansluiting dalen door het benutten van schaalvoordelen, opbouwen van ervaring en standaardisering.

Tot collectieve warmte volledig kan concurreren, kan aanvullend beleid nodig zijn om ervoor te zorgen dat warmteverbruikers niet meer betalen voor warmte dan voor alternatieven. 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 tarieflijmieet en het vereveningsfonds. Het amendement van de leden Rooderkerk en Postma maakt het mogelijk om de tarieflijmieet lager vast te stellen met als doel om de aantrekkelijkheid van warmte te bevorderen.⁷² Hiervoor is een Rijksbijdrage nodig aan het vereveningsfonds. Uiteraard moet aparte besluitvorming plaatsvinden over het toekennen van deze Rijksbijdrage alsmede over ander flankerend beleid om de betaalbaarheid te borgen. Voor de inwerkingtreding van fase 2 zullen beide Kamers informatie ontvangen over de verwachte impact van kostengebaseerde tarieven, gecombineerd met de tarieflijmieet en zo nodig, aanvullend beleid.

[36]

*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.*

In de toelichting (paragraaf 1.2, onder c) en ook in de beantwoording van eerdere vragen van de Eerste Kamer⁷³ is inderdaad gesteld dat de verwachting is 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. In het wetsvoorstel als zodanig is geen bepaling opgenomen die voorkomt dat dividend wordt uitgekeerd en ten behoeve van andere activiteiten in de gemeente of provincie wordt besteed in plaats van dit (deels) te gebruiken voor herinvesteringen.

⁷² Kamerstukken II 2024/25, 36 576 nr. 73.

⁷³ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, D.

Hoewel het medeoverheden dus vrijstaat om hiervoor te kiezen ligt het niet voor de hand dat dit (op grote schaal) zal gebeuren. De medeoverheden hebben bevestigd dat publieke aandeelhouders juist inkomsten willen inzetten voor investeringen in nieuwe warmtesystemen, omdat hier het maatschappelijk belang mee gediend is. Een belangrijke reden van medeoverheden om te pleiten voor de meer publieke marktordening is het kunnen sturen op het energiesysteem waar warmte integraal onderdeel vanuit maakt. Dit geeft een prikkel om herinvesteringen te doen in collectieve warmte wanneer dit aan dit doel bijdraagt. Verder is de verwachting dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang meerdere aandeelhouders zullen krijgen. Deze aandeelhouders zullen elkaar naar verwachting scherp houden wanneer lokale aandeelhouders onverhoopt toch te veel gewicht toekennen aan eenzijdige lokale belangen. Voorts geldt voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang dat deze activiteiten gaan verrichten die hele directe gevolgen hebben voor burgers. Wanneer een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang het behalen van een rendement en het uitkeren van dividend toch zou laten prevaleren boven het borgen van publieke belangen zullen burgers naar verwachting hier via de democratische weg aandacht voor vragen. Tot slot kan het Rijk via de voorziene nationale deelneming als aandeelhouder invloed uitoefenen op het dividendbeleid van het warmtebedrijf. Eerdere deelname van het Rijk in Stedin heeft ook bij de systeembeheerders geleid tot een soberder dividendbeleid.⁷⁴ Zie ook het antwoord op vraag 18.

[37]

De overstap naar warmtenetten is niet alleen een technische transitie maar ook een sociale transitie, zo memoreert de VNG.⁷⁵ 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?

Een combinatie van subsidies en betalingsregelingen (zoals het verspreiden van eenmalige kosten vooraf over een langere periode) moeten ervoor zorgen dat er een aantrekkelijk aanbod komt voor de bewoner. Dat is meestal randvoorwaardelijk voor de deelname van een bewoner. De investeringskosten en energierekening zijn belangrijke variabelen in de keuze om aan te sluiten op een warmtenet. Onderzoek van Populytics laat overigens ook zien dat verbetering van wooncomfort en CO₂ besparing belangrijke redenen zijn om het aansluiten op een warmtenet te adviseren aan anderen. Het kabinet stelt diverse subsidies (zoals de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing) beschikbaar voor de kosten voor de overstap naar aardgasvrij. Ook is er de regeling Subsidie Aardgasvrije Huurwoningen voor de kosten voor de overstap naar aardgasvrij waardoor in pandige kosten gesubsidieerd kunnen worden bij huurders. Deze inspanningen moeten ervoor zorgen dat bewoners de investering voor een warmtenet kunnen dragen en de randvoorwaarden voor de bewoners goed geregeld zijn om aan te sluiten.

[38]

⁷⁴ Energiea (2023), Stedins aandeelhouders accepteren het Rijk in hun midden en dus een soberder dividendbeleid: <https://energiea.nl/stedins-aandeelhouders-accepteren-het-rijk-in-hun-midden-en-dus-een-soberder-dividendbeleid/>

⁷⁵ 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.

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

De invoering van kostengebaseerde maximale tarieven vindt plaats in drie fases. De wettelijke bepalingen over deze fases worden samengevat in onderstaande tabel:

	Aangewezen warmtebedrijven	Kleine collectieve warmtesystemen
Fase 1	Gasreferentie met correctie	Gasreferentie met correctie
Fase 2	Kostengebaseerde tarieven of tariefformules	Kostengebaseerde tarieven of tariefformules
Fase 3	Toegestane inkomsten en tariefvoorstel warmtebedrijf	nvt

In fase 1 geldt nog de huidige methodiek, waarbij maximale tarieven gebaseerd zijn op een gasreferentie met een correctie. In deze fase worden voorbereidingen voor kostengebaseerde tarieven getroffen. Zo stelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) regulatorische accountingregels (hierna: RAR) vast. Dit is noodzakelijk zodat de kosten van verschillende warmtebedrijven vergelijkbaar zijn. Warmtebedrijven moeten vervolgens deze regels gaan toepassen en op de juiste wijze de correcte kostengegevens aan de ACM aanleveren.

In fase 2 wordt kostengebaseerde tariefregulering ingevoerd. Dit is een stap met de grootste impact op de werkwijze van de ACM en warmtebedrijven en op de tarieven, omdat dan de gasreferentie wordt losgelaten en tarieven per warmtekavel kunnen gaan verschillen. De ACM zal op basis van de kostengegevens die warmtebedrijven zullen aanleveren, tariefformules vaststellen, die warmtebedrijven zelf zullen invullen om tot het maximumtarief te komen. Op deze manier hoeft de ACM niet voor elk warmtekavel afzonderlijk een tarief vast te stellen, terwijl er toch rekening wordt gehouden met de verschillen tussen warmtebedrijven en warmtekavels.

Voordat kostengebaseerde tariefregulering wordt ingevoerd, bepaalt het amendement van de leden Postma en Rooderkerk dat de relatieve betaalbaarheid van warmte moet zijn geborgd.⁷⁶ Daarmee wordt bedoeld dat verbruikers niet meer betalen voor warmte dan zij betalen voor gangbare alternatieven zoals aardgas of een warmtepomp. Als er voldoende inzicht is in de kostengegevens, zal de verwachte hoogte en spreiding van kostengebaseerde tarieven duidelijker worden. Op basis van dit inzicht zal blijken of het nodig is om aanvullend beleidsinstrumentarium in te richten om betaalbaarheid te borgen. Een motie van het lid Kröger verzoekt de regering om kostengebaseerde tarieven binnen vier jaar in te voeren.⁷⁷ Het kabinet spant zich in om dit zo snel mogelijk te doen, maar het moet ook zorgvuldig gebeuren. In het antwoord op vraag 43 wordt nader ingegaan op de stappen die hiervoor nodig zijn.

Tijdens fase 2 zal de ACM steeds meer inzicht opbouwen in de kosten van individuele warmtebedrijven. Dat maakt het mogelijk om op een bepaald moment over te stappen naar de eindsystematiek van tariefregulering, fase 3. In fase 3 zal de ACM per warmtekavel toegestane inkomsten en maximale tarieven vaststellen. Het is de meest verfijnde vorm van tariefregulering, die ook de meeste flexibiliteit biedt aan warmtebedrijven om bijvoorbeeld een eigen tariefstructuur te kiezen, maar naar

⁷⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 97.

⁷⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 567, nr. 84.

verwachting ook de meest intensieve voor de ACM. De verwachting is daarnaast dat tijdens fase 2 regulering steeds verfijnder wordt, zodat de overstap van fase 2 naar 3 een relatief kleine impact heeft.

Fase 3 is niet van toepassing op kleine collectieve warmtesystemen. De tariefregulering van kleine collectieve warmtesystemen blijft dus in fase 2. De uitwerking van tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen voor de tweede fase in het Bcw zal verschillen van de uitwerking voor grote collectieve warmtevoorzieningen, omdat de uitwerking zoals voorzien voor grote collectieve warmtevoorzieningen niet uitvoerbaar is voor kleine collectieve warmtesystemen. Voor kleine collectieve warmtesystemen is het kabinet in overleg met de ACM en de sector over een vereenvoudigde methodiek voor kostengebaseerde tarieven in fase 2, die met minder uitvoeringslasten voor de ACM en warmtebedrijven gepaard gaat. Een motie van de leden Grinwis en Erkens verzoekt de regering om voor kleine collectieve warmtesystemen een kostengebaseerd referentietarief te hanteren, omdat een kostengebaseerd referentietarief door de ACM als uitvoerbare optie wordt beschouwd.⁷⁸ In lijn met die motie heeft de uitvoerbaarheid van de tariefregulering van kleine collectieve warmtesystemen de aandacht van het kabinet bij de uitwerking van tariefregulering in het Bcw.

De Eerste en Tweede Kamer worden betrokken bij de verdere uitwerking en invoering van kostengebaseerde tarieven. Met het amendement van het lid Flach is geregeld dat de uitwerking van tariefregulering in het Bcw voorgehangen wordt in de Eerste en Tweede Kamer.⁷⁹ Het invoeren van fase 2 en 3 vindt plaats bij klein koninklijk besluit (hierna: klein KB). Voorafgaand aan het besluit om fase 2 in werking te laten treden, zal het kabinet een onderzoek uitvoeren naar de verwachte effecten hiervan op de warmterekening en de relatieve betaalbaarheid, waarbij ook rekening wordt gehouden met een eventuele tarieflijmit en aanvullend beleid. Het besluit om fase 2 in werking te laten treden zal, tezamen met de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele aanvullende maatregelen, worden voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer.

[39]

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

In fase 1 van tariefregulering zijn de maximale warmtetarieven nog gebaseerd op een gasreferentie. Administratieve- en governancekosten hebben dan beperkte invloed op de tarieven die warmteverbruikers betalen. Na invoering van kostengebaseerde tarieven kunnen stijgende kosten wel invloed hebben op tarieven. Om te voorkomen dat warmtebedrijven onnodig hoge kosten maken en die doorberekenen aan verbruikers, bevat de voorgestelde tariefregulering ook efficiëntieprikkels. In het Bcw krijgen deze efficiëntieprikkels de vorm van een gedeeltelijke normering van kosten. De maximale tarieven worden dus deels bepaald door de werkelijke kosten van het warmtebedrijf en deels door een inschatting wat voor een de warmtekavel de efficiënte kosten zijn. Hierdoor haalt een warmtebedrijf met relatief hoge kosten een lager rendement dan een warmtebedrijf met relatief lage kosten. Zie ook het verder het antwoord op vraag 24. Dit stimuleert warmtebedrijven om hun kosten beperkt te houden, waaronder administratieve en governancekosten.

⁷⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 77.

⁷⁹ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 7.

Om het aandeelhouderschap effectief in te kunnen vullen is in het wetsvoorstel opgenomen dat de nationale deelneming warmte alleen mag participeren in regionale warmtebedrijven of bedrijven die naar regionaal niveau toegroeien. Regionale warmtebedrijven 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.

Ook is in het wetsvoorstel bepaald dat een warmtebedrijf dat wordt aangewezen de integrale verantwoordelijkheid draagt voor de collectieve warmtevoorziening. Dit vereenvoudigt het toezicht, maar heeft ook als voordeel dat het de transactiekosten beperkt ten opzichte van een gesplitst model (zie ook paragraaf 1.2, onder b, van de toelichting en het onderzoek van de stichting economisch onderzoek (hierna:SEO)).⁸⁰

[40]

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

Omdat kosten tussen verschillende warmtekavels kunnen verschillen, kunnen er ook verschillen ontstaan tussen tarieven van warmteverbruikers op verschillende kavels. Dit is ook de ervaring in andere landen met kostengebaseerde tarieven, zoals Denemarken, Oostenrijk of Finland. Tariefverschillen die kostenverschillen reflecteren leiden er naar verwachting toe dat er door lokale overheden efficiëntere keuzes in de warmtetransitie worden gemaakt, omdat die keuzes een directe impact hebben op de tarieven voor bewoners.

In Nederland zijn tariefverschillen op dit moment echter beperkt. Om de overstap naar kostengebaseerde tarieven te vergemakkelijken kan het gewenst zijn om tariefverschillen, tot op zekere hoogte, te dempen. Hiertoe zijn er in het wetsvoorstel verschillende mogelijkheden opgenomen.

In eerste instantie hebben gemeenten meerdere mogelijkheden om overmatige tariefverschillen te beperken. Ze kunnen bijvoorbeeld grotere warmtekavels vaststellen. Daarnaast kunnen gemeenten de aanleg van nieuwe warmtenetten waar tarieven naar verwachting hoog zouden worden, voorkomen door op dergelijke locaties geen warmtekavels vast te stellen of uitgewerkte kavelplannen van warmtebedrijven voor deze locaties niet goed te keuren. Ten slotte bepaalt het amendement van de leden Grinwis en Erkens dat gemeenten samen met het warmtebedrijf er bij de ACM om kunnen verzoeken dat er voor een aantal kavels samen één tarief wordt vastgesteld.⁸¹ Deze manieren om tariefverschillen te beperken leiden niet tot significante beperkingen van doelmatigheid, omdat de keuzes die lokaal worden gemaakt en kosten van warmtebedrijven beïnvloeden, nog steeds een impact hebben op de tarieven.

Daarnaast biedt de tarieflimiet de mogelijkheid om tariefverschillen tussen gemeenten te beperken. Via de tarieflimiet en het vereveningsfonds zoals opgenomen in de eerste nota van wijziging, kan aan verbruikers bescherming worden geboden tegen excessief hoge efficiënte kosten van een warmtesysteem ten opzichte van de efficiënte kosten van andere collectieve warmtesystemen.⁸² Als een tarieflimiet wordt vastgesteld, mag het warmtebedrijf niet meer dan de tarieflimiet in rekening brengen, ook

⁸⁰ SEO (2018), Belang bij splitsing in de warmtemarkt

⁸¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 113.

⁸² Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 5.

als het kostengebaseerde tarief hoger is. Het warmtebedrijf krijgt dan een vergoeding uit het vereveningsfonds («vereveningsbijdrage») voor het verschil tussen het kostengebaseerde tarief en de tarieflimiet. Dit fonds zal worden gevuld met de vereveningstoeslag die door de warmtebedrijven moet worden opgebracht, waarbij deze toeslag kan worden doorberekend aan de warmteverbruikers.

Als een tarieflimiet wordt vastgesteld, doet dat geen afbreuk aan de transparantie die geldt voor de gereguleerde maximale tarieven die aangewezen warmtebedrijven in rekening mogen brengen. Deze maximale tarieven, en de werkelijk gehanteerde tarieven, zullen openbaar zijn, zodat de verbruikers weten wat de efficiënte kosten van hun warmtebedrijf zijn. Boven op het gereguleerde tarief zullen de verbruikers mogelijk een bijdrage in verband met de vereveningstoeslag betalen. De vereveningstoeslag voor warmtebedrijven zal vastgesteld worden door de ACM en zal aan de verbruikers bekend worden gemaakt. De verbruikers zullen altijd weten welk deel van hun warmterekening bestaat uit kostengebaseerde tarieven en welk deel uit een bijdrage in verband met de vereveningstoeslag. Ook een eventuele verlaging van de rekening door de toepassing van de tarieflimiet zal transparant worden gemaakt. Dit vergt duidelijke communicatie naar verbruikers. Dit zal verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Een tarieflimiet kan in sommige situaties de prikkels voor gemeenten verzwakken om efficiënte keuzes te maken, omdat het verband tussen de door de gemeente gemaakte keuzes en de tarieven voor haar inwoners verdwijnt als de kostengebaseerde tarieven boven de tarieflimiet uitkomen. Om te voorkomen dat de tarieflimiet ertoe leidt dat er op sommige locaties te dure warmtenetten worden aangelegd waarvan de hoge kosten afgewenteld worden op andere warmteverbruikers, bepaalt het wetsvoorstel daarom dat de gemeente niet akkoord mag gaan met het uitgewerkte kavelplan of ontheffing als de verwachte tarieven hoger zouden zijn dan een bepaald percentage van de tarieflimiet. Het vaststellen van het precieze percentage vergt nader onderzoek naar de effecten van de tarieflimiet in combinatie met kostengebaseerde regulering en zal vastgesteld worden in lagere regelgeving.

[41]

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?

Concurrentie op de markt of betekenisvolle concurrentie om de markt als zodanig wordt in ieder geval voor collectieve warmtevoorzieningen met meer dan 1.500 aansluitingen niet voorzien. In reguliere markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om de kwaliteit van dienstverlening op peil te houden en prijzen te verlagen zodat deze de kosten reflecteren en om efficiëntie te verhogen. Bij collectieve warmte is er echter sprake van een natuurlijk monopolie, en dus niet van concurrentie. Ook de ACM heeft in een eerder onderzoek aangegeven dat er geen concurrentie op de markt mogelijk is en concurrentie om de markt slechts in beperkte mate.⁸³ Voor zover de concurrentie om de markt er wel is voorziet het aangenomen amendement van het lid Flach⁸⁴ dat wanneer er meerdere aanvragen ingediend zullen worden, er een selectieprocedure plaats zal vinden. Beperkte concurrentie om de markt zal echter niet

⁸³ ACM (2021), ACM-notitie Marktmodellen warmte en rol netwerkbedrijven: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-notitie-marktmodellen-warmte-en-rol-netwerkbedrijven_0.pdf

⁸⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 55.

voldoende zijn om de publieke belangen voldoende te beschermen. In dit soort markten is (tarief)regulering het primaire instrument om de kwaliteit van dienstverlening te borgen en de kosten zoveel als mogelijk te beperken. Dit geldt nu ook al voor onderdelen van de elektriciteits- en gasmarkt, te weten het netbeheer, en drinkwater waar concurrentie ook niet mogelijk is.

Een warmtebedrijf kan op kleine collectieve warmtesystemen zonder aanwijzing warmte leveren als het warmtebedrijf een vrijstelling of ontheffing heeft. Om een vrijstelling of ontheffing te krijgen moet het warmtebedrijf een aansluitovereenkomst met gebouw eigenaren hebben gesloten. Het wetsvoorstel schrijft niet voor hoe de gebouw eigenaren het warmtebedrijf selecteren. Daarbij laat het wetsvoorstel dus wel ruimte voor concurrentie om het net. Of concurrentie om het net voor kleine collectieve warmtesystemen mogelijk is en hoe deze concurrentie vorm krijgt hangt ook af van de uitwerking van tariefregulering in het Bcw. Het kabinet werkt dit op dit moment uit, waarbij de ACM en de sector ook worden betrokken. Daarna zal de ACM nog een UHT hierop uitvoeren. Doel is een tariefregulering die uitvoerbaar is voor warmtebedrijven en de ACM, over- en onderrendementen voorkomt en efficiëntieprikkels geeft.

Bovenstaande neemt niet weg dat een warmtebedrijf ruime mogelijkheden heeft om tijdens de aanleg- en exploitatiefase werkzaamheden uit te laten voeren door marktpartijen. Hoewel het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk blijft, geeft artikel 2.13, vijfde lid, de mogelijkheid om werkzaamheden uit te besteden. Dat betekent dat veel diensten, zoals engineering, facturering en storingsdiensten, maar ook de realisatie van projecten, door warmtebedrijven bij derde partijen kunnen worden ingekocht. Wanneer in 2050 inderdaad 1/3^e van de gebouwde omgeving op een collectieve warmtevoorziening is aangesloten is deze markt in potentie vervijfvoudigd ten opzichte van nu. Dit deel van de markt biedt veel mogelijkheden tot het behalen van kostenvoordelen door schaal en concurrentie. Hierdoor biedt het wetsvoorstel de ruimte voor efficiënte marktparticipatie waar dit mogelijk is. Om deze markt zo min mogelijk te verstoren zijn naar aanleiding van de appreciatie op het amendement Grinwis c.s.⁸⁵ – over mogelijkheden van infrastructuurbedrijven om actief te zijn als warmteservicebedrijf – ook extra waarborgen opgenomen.

Meer specifiek geldt dat concurrentie en doelmatigheid in de ontwikkelingsfase van een collectieve warmtevoorziening als zodanig ook wordt bevorderd. Warmtebedrijven kunnen ook namelijk in dit stadium op grond van artikel 2.13, vijfde lid, werkzaamheden door marktpartijen laten verrichten. Dit gebeurt ook nu al op grote schaal.

6. Toezicht en handhaving

[42]

*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.*

Kostengebaseerde tariefregulering is complexer en leidt daarom tot hogere uitvoeringslasten dan de huidige gasreferentie. De ACM moet namelijk meer inzicht verkrijgen in de kosten van warmtebedrijven dan nu het geval is. Het kabinet is echter van oordeel dat de voordelen van kostengebaseerde tarieven opwegen tegen additionele kosten.

⁸⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 109.

De ACM heeft ruime ervaring met toezicht op de warmtesector, en veel kennis en ervaring met kostengebaseerde tariefregulering in andere sectoren zoals elektriciteit en gas. Voor haar toezichtstaken krijgt de ACM middelen toegekend vanuit de rijksbegroting. Voor een groot deel van haar nieuwe taken heeft de ACM al middelen toegekend gekregen. De ACM heeft dit najaar de aanvullende middelen voor het uitvoeren van het toezicht op de kostengebaseerde tarieven in kaart gebracht. Over de budgettaire inpassing moet nog besluitvorming plaatsvinden. De ACM wordt ook nauw betrokken bij de ontwikkeling van tariefregulering, waarbij uitvoerbaarheid veel aandacht krijgt. ACM heeft een positieve UHT uitgebracht op het wetsvoorstel en heeft eerder aangegeven dat de uitvoeringslasten voor de kostengebaseerde tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven naar verwachting in lijn zullen zijn met die in andere sectoren waar kostengebaseerde tariefregulering geldt. Zie ook het antwoord op de vragen 34 en 44. Voor kleine collectieve warmtesystemen wordt in het Bcw een vereenvoudigde systematiek uitgewerkt. Zie het antwoord op vraag 38. Hier zal ACM in 2026 een UHT op uitbrengen.

[43]

*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?*

Het streven is om zo snel mogelijk over te gaan naar kostengebaseerde tarieven. Gezien de grote impact van tariefregulering op warmtebedrijven en verbruikers is het echter ook belangrijk dat het zorgvuldig gebeurt. De ACM moet eerst de RAR vaststellen. Dat zijn boekhoudkundige regels die ervoor zorgen dat warmtebedrijven alle benodigde kostengegevens registreren op een uniforme, door de ACM bepaalde manier. De verwachting is dat de RAR halverwege 2026 wordt vastgesteld. Vanaf 2027 kunnen warmtebedrijven deze regels gaan toepassen, en in het jaar daarop zal de ACM de eerste gegevens ontvangen die volgens de nieuwe regels zijn geregistreerd. De kans is aanwezig dat op basis van de eerste ervaringen de RAR moet worden aangepast, waarna warmtebedrijven hun kostenadministratie opnieuw moeten aanpassen. Met gebruik van de gegevens kan de ACM de kostenstructuur van warmtebedrijven analyseren en kostenbepalende factoren identificeren, en op basis daarvan de tariefformules bepalen. De tariefformules moeten ook geconsulteerd worden met de sector, en vervolgens moeten warmtebedrijven genoeg tijd krijgen om de tariefformules toe te passen om hun maximumtarieven uit te rekenen. Parallel aan het proces bij de ACM en met gebruik van de gegevens die door de ACM worden verzameld, zal het kabinet werken aan de uitwerking van de tariefflimiet en eventueel aanvullend beleid voor het borgen van relatieve betaalbaarheid. De verwachting is dat het doorlopen van deze stappen op een zorgvuldige manier minimaal 2 tot 4 jaar duurt.

[44]

*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**.*

De uitvoerbaarheid en de begrenzing van toezichtslasten voor de ACM wordt op verschillende manieren geborgd. Ten eerste voert de ACM een UHT op zowel het wetsvoorstel als de lagere regelgeving uit. De ACM

heeft dit in de zomer van 2023 voor het wetsvoorstel al uitgevoerd. De ACM heeft het wetsvoorstel in het algemeen positief beoordeeld en verschillende suggesties gedaan om de uitvoerbaarheid te verbeteren, waarvan veel in het wetsvoorstel zijn overgenomen. Ten tweede wordt de ACM ook buiten de formele toetsmomenten intensief betrokken bij de uitwerking van de regelgeving. Ten derde heeft de ACM additionele middelen toegekend gekregen voor een deel van de nieuwe taken die voortvloeien uit het wetsvoorstel. De ACM heeft dit najaar de aanvullende middelen voor het uitvoeren van het toezicht op de kostengebaseerde tarieven in kaart gebracht. Over de budgettaire inpassing moet nog besluitvorming plaatsvinden.

7. Flankerend beleid

[45]

*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 Wcww wordt gemaakt voor de loskoppeling van de eindgebruikertarieven van aardgas? Is dit niet strijdig met elkaar?*

Het is inderdaad zo dat de SDE++ subsidie voor duurzame warmtebronnen gekoppeld is aan de gasprijs. Als aan deze systematiek wordt vastgehouden, dan zal enige koppeling met aardgas blijven bestaan ook na invoering van kostengebaseerde maximale tarieven, omdat de kosten van duurzame bronnen dan met de aardgasprijs zullen meebewegen. Dit kan in de eerste jaren van kostengebaseerde regulering, als aardgas nog de dominante warmtebron is, gewenst zijn zodat duurzame bronnen beter met aardgas kunnen concurreren.

[46]

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 bancair 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?

De garantieregeling warmtenetten richt zich op het wegnemen van risico's voor verstrekkers van vreemd vermogen die spelen bij de realisatie van warmte-infrastructuur. Het kabinet is zich er wel van bewust dat er sprake kan zijn van integrale financiering van het warmtenet én de warmtebron, en dat warmtebronnen deels te maken hebben met dezelfde risico's. Tegelijkertijd zouden risico's bij het financieren van warmtebronnen mogelijk ook op andere manieren kunnen worden gemitigeerd. Ook zou het Rijk bij het aanvullend borgen van bronnen (mogelijk) bloot staan aan risico's waar de garantieregeling op basis van de beschikbare middelen

niet op is toegerust. Bij de uitwerking van de garantieregeling wordt bezien hoe op een doeltreffende, doelmatige en uitvoerbare manier invulling kan worden gegeven aan de uitgangspunten in het op 10 oktober 2025 gepubliceerde Toetsingskader Risicoregelingen, onder andere ten aanzien van de afbakening van garantstellingen.

De uitvoerder van de garantieregeling zal op relatieve afstand van projecten en tegen acceptabele uitvoeringskosten moeten beoordelen of risico's van projecten aanvaardbaar zijn voordat een garantie wordt verleend. Standaardisering van vereisten is daardoor onvermijdelijk. Om de risico's voor de Rijksbegroting beheersbaar te houden zijn hierover op hoofdlijnen afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Bij de verdere uitwerking van de regeling zal worden gekeken ten aanzien van welke algemene succes- en faalfactoren maatwerk mogelijk is. Hiervoor moet bijvoorbeeld een adequate rolverdeling worden gevonden tussen aandeelhouders, banken, garantsteller en toezichthouder.

Het kabinet herkent de problematiek bij de financierbaarheid van warmtegemeenschappen. Zoals beschreven in de Kamerbrief van 10 oktober 2025⁸⁶ zal bij de uitwerking van de garantieregeling worden onderzocht hoe deze kan worden toegepast voor warmtegemeenschappen. Hierbij wordt ook de sector betrokken, met als streven om de garantieregeling zo snel als mogelijk ook open te stellen voor warmtegemeenschappen, uiteraard met in achtneming van de randvoorwaarden in het kader van risicobeheersing.

[47]

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?

Gemeenten hebben in hun warmteprogramma's nog niet voor elke wijk een keuze gemaakt over welke wijken wanneer van het aardgas gaan en hoe dat gebeurt. De omvang en timing van de investeringsplannen is daardoor nog onzeker.

Om de komende jaren met de eerste projecten van start te gaan heeft het kabinet middelen ter beschikking gesteld aan de nationale deelneming warmte en de garantieregeling warmtenetten (voorheen waarborgfonds). Voor de jaren daarna zijn voor de nationale deelneming reeds aanvullende middelen voorwaardelijk gereserveerd, die naar aanleiding van een evaluatie van de behaalde resultaten definitief worden verstrekt. Voor de garantieregeling zal bij openstelling van regeling (op zijn vroegst in Q3 2026) in eerste instantie een garantieplafond gelden van 434 miljoen euro. Als de behoefte aan garantstellingen gedurende de openstellingsduur van vijf jaar groter blijkt, zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden. Naar aanleiding daarvan kan het garantieplafond worden verhoogd (al dan niet na aparte budgettaire besluitvorming als de (gewenste) verhoging om aanvullende budgettaire middelen vraagt). Zo

⁸⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 118.

kan het kabinet naarmate plannen concreter worden blijven sturen op de benodigde middelen.

[48]

*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 gesuggereerd, kunnen de totale investeringsagenda volgens deze leden niet aan. Hoe denkt de regering de transitie doelstellingen te halen zonder deelname van de particuliere sector?*

Naast de al bestaande publieke warmtebedrijven, zoals HVC, Warmtestad Groningen en Warmtebedrijf Purmerend, worden overal in het land samenwerkingen gevormd om nieuwe warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang op te zetten. Vaak bestaat zo'n samenwerking uit verschillende gemeenten, de provincie(s) en het regionale infrastructuurbedrijf. Het Ministerie van KGG heeft met zes regio's⁸⁷ intentieovereenkomsten ondertekend om de oprichting van een gezamenlijk warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang te onderzoeken. In andere regio's worden verkennende gesprekken gevoerd. Sommige medeoverheden overwegen de oprichting van een warmtebedrijf zonder participatie van het Rijk.

Deelname van de particuliere sector blijft gewenst en in verschillende rollen mogelijk; als minderheidsaandeelhouder, als uitvoerder van specifieke taken in opdracht van het warmtebedrijf – zowel in de bedrijfsvoering als bij de (gehele) realisatie van projecten –, als exploitant van warmtebronnen of van kleine collectieve warmtesystemen, en bij het verstrekken van vreemd vermogen.

[49]

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?

De Kamerbrief van 21 oktober 2022, waarin de keuze voor het verplicht publiek meerderheidsbelang is toegelicht⁸⁸ bevatte als bijlage het rapport «Investeringsopgave warmte-infrastructuur» van onderzoeksbureau Greenvis. Hierin werd de investeringsopgave tot 2030 geraamd op 6,8 miljard euro. De totale investeringsopgave tot 2050 werd geraamd op 35,3 miljard euro. Deze raming kent echter veel aannames en onzekerheden.

Het onrendabele deel van de investeringsopgave zal met subsidies moeten worden gefinancierd. Tot en met 2030 is er in de WIS nog ruim 1 miljard euro uit het klimaatfonds beschikbaar om investeringen in warmtenetten mogelijk te maken.

Na toekenning van subsidies zijn warmtenetten renderende investeringen die met eigen vermogen (aandelen) of vreemd vermogen (leningen) kunnen worden gefinancierd. Gelet op bedrijfsmatige overwegingen en gelet op de forse investeringsopgave voor publieke partijen is het wenselijk als het voornaamste deel met vreemd vermogen kan worden gefinancierd. Met de inzet van de garantieregeling vergroot het rijk de

⁸⁷ Drenthe-Overijssel, regio Leiden, Noord Brabant, regio Amsterdam, Utrecht en Zuid-Limburg.

⁸⁸ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

aantrekkelijkheid van het financieren van warmtenetten voor verstrekkers van vreemd vermogen. Daardoor kan naar verwachting tot 80% van de opgave met vreemd vermogen worden ingevuld. Het kabinet stelt 174,5 miljoen euro uit het Klimaatfonds ter beschikking aan de Garantieregeling Warmtenetten (GRW). Dit bedrag zal met name worden ingezet als risicovoorziening op de begroting, waarbij een garantieplafond van 434 miljoen euro voor het cumulatieve geborgde vreemde vermogen wordt aangehouden. De risicoregeling wordt op zijn vroegst vanaf halverwege 2026 opgesteld voor een periode van 5 jaar, waarna de regeling wordt geëvalueerd. Als het garantieplafond vóór het einde de looptijd in zicht komt vindt een tevens tussentijdse evaluatie plaats om te beoordelen op het garantieplafond kan worden verhoogd.

De resterende investeringsopgave moet worden gefinancierd uit eigen vermogen. Minimaal de helft van het aandelenkapitaal moet door publieke partijen worden ingebracht. Met de nationale deelneming warmte kan het Rijk voor maximaal 40% participeren. Voor de andere 60% van de aandelen zijn medeoverheden (gemeenten en provincies) aan zet, mogelijk in combinatie met andere publieke partijen zoals netwerkbedrijven, of private minderheidsaandeelhouders zoals pensioenfondsen. Vanuit het Klimaatfonds worden, als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Eerste Kamer, 87 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de opstartfase. Zo wordt het maatschappelijke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening op korte termijn gestimuleerd en komt de publieke uitvoeringskracht sneller op stoom. Aanvullend is 137 miljoen euro gereserveerd onder voorwaarden. Na twee jaar wordt bezien of de opbouw van de collectieve warmtemarkt op gang komt, en of er voldoende animo is bij medeoverheden en andere medeaandeelhouders.

[50]

Op dit ogenblik wordt 85% van de warmtenetten door private partijen geëxploiteerd.⁸⁹ 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.

Aan de keuze voor het publiek meerderheidsbelang in 2022 is een lange maatschappelijk dialoog voorafgegaan. In paragraaf 20.4 van de toelichting is toegelicht dat het wetsvoorstel, zoals dat in juni 2020 ter internetconsultatie is voorgelegd en dat uitgang van een hybride marktordningsmodel, niet op steun van de medeoverheden en infrastructuurbedrijven kon rekenen. Om deze reden is een maatschappelijke dialoog gestart (in de periode na juli 2021) waarin warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven geparticipeerd hebben. In die periode zijn verschillende varianten voor de marktordening onderzocht (in paragraaf 15.4 en 15.5 van de toelichting staat een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van verschillende manieren waarop de marktordening kan worden ingericht). Bij de keuze voor een publiek meerderheidsbelang die uiteindelijk is gemaakt draait het niet primair om de vraag wie technisch en economisch het beste in staat is om een collectieve warmtevoorziening aan te leggen, maar welke marktordening nodig is om de publieke belangen voldoende solide te borgen.

Het kabinet acht het publieke meerderheidsbelang noodzakelijk om de publieke belangen in de warmtetransitie voldoende te kunnen borgen. 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

⁸⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 576, D, p. 46.

bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk. 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 zijn alleen regulering en toezicht achteraf – gezien de aard en de omvang van de benodigde investeringen – niet voldoende effectief. Met een publiek meerderheidsbelang kan een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit bepalen en op die manier proactief publieke belangen behartigen. De aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden maken vergaande publieke sturing gewenst, waardoor publieke zeggenschap over de koers van het warmtebedrijf nodig is. De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Dit vergt invloed met een meer flexibel karakter. Daarnaast worden publieke warmtebedrijven door burgers en medeoverheden ook als legitiem ervaren zo blijkt uit onderzoek van het PBL.⁹⁰ Maatschappelijk draagvlak is één van de voorwaarden voor het slagen van de warmtetransitie, want het maakt burgers meer bereid om aan te sluiten bij wat uiteindelijk nodig is om de ambities voor de gebouwde omgeving waar te kunnen maken.

Vanaf de aanleg van de eerste warmtenetten in Nederland hebben juist publieke warmtebedrijven een fors deel van de huidige warmtesystemen ontwikkeld en aangelegd. In de jaren 80 van de vorige eeuw vond er actief stimuleringsbeleid plaats voor stadsverwarming en zijn veel van de huidige stadswarmtenetten ontstaan. Ook in de jaren 90 zijn er ten behoeve van nieuwbouw veel warmtenetten aangelegd.⁹¹ In deze periode waren de warmtebedrijven nog veelal in publieke handen. Pas relatief recent hebben private partijen die rol overgenomen met de privatisering van Essent in 2009 (later Ennatuurlijk), de overname van Nuon door Vattenfall in 2009, en de overname van Eneco door een consortium van Chubu en Mitsubishi in 2020. De afgelopen 10–15 jaar zijn warmtebedrijven relatief vaak betrokken bij de uitbreiding van bestaande warmtenetten. De realisatie van nieuwe warmtenetten alsmede de realisatie van nieuwe (grondgebonden) aansluitingen in de bestaande bouw blijft achter terwijl dit voor de warmtetransitie juist van belang is. Overigens zijn ook in projecten die na de overname zijn gerealiseerd regelmatig gemeenten nauw betrokken, vaak ook in een risicodragende rol als medeaandeelhouder, subsidieverstrekker of garantsteller.

Verder kunnen private warmtebedrijven ook binnen het voorziene wettelijke kader nog steeds een rol blijven spelen. In de eerste plaats kunnen bestaande private warmtebedrijven gebruik maken van een ruim overgangsrecht en kunnen zij gedurende minimaal 14 en maximaal 30 jaar op die manier nog een bijdrage leveren aan de warmtetransitie. Een gemeente kan ervoor kiezen om bestaande warmtekavels uit te breiden. Ook kan een privaat warmtebedrijf op grond van het wetsvoorstel actief worden als minderheidsaandeelhouder. Tijdens de ingroeiperiode (de eerste 10 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel) kunnen private warmtebedrijven nog voor maximaal 30 jaar worden aangewezen voor een warmtekavel als een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap niet beschikbaar is. Ook kunnen werkzaamheden worden verricht voor een aangewezen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap. Bijvoorbeeld de aanleg of het beheer van de infrastructuur, warmteproductie en inkoop, operationele en onderhouds-

⁹⁰ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

⁹¹ CE Delft (2009), Overzicht van grootschalige en kleinschalige warmtenetten in Nederland, p. 21, https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/3031_defrapportBS.pdf

werkzaamheden of klantenadministratie. Tot slot kunnen private warmtebedrijven actief blijven in de markt voor kleine collectieve warmtesystemen en warmteproductie. Hierdoor kan de bestaande private uitvoeringskracht worden benut voor de warmtetransitie. Wel kan versnelde publieke overname van de private warmtebedrijven bijdragen aan het behouden van de uitvoeringskracht van deze bedrijven en het snel kunnen realiseren van nieuwe aansluitingen op de bestaande infrastructuur. De komende maanden worden de gesprekken met de bestaande warmtebedrijven hierover voortgezet.

[51]

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.

Zie voor de benodigde middelen voor de aanleg van nieuwe collectieve warmtesystemen het antwoord op vraag 49. De bestaande collectieve warmtesystemen kan het bestaand warmtebedrijf gedurende het ruime overgangsrecht blijven exploiteren (minimaal 14 tot maximaal 30 jaar). Na afloop van het overgangsrecht dienen de warmtenetten te worden overgedragen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang tegen de restwaarde die op grond van regels opgenomen in het wetsvoorstel en het Bcw bepaald wordt, zie vraag 35. De restwaarde zal tegen die tijd beperkt zijn omdat de assets dan grotendeels afgeschreven zijn. Wel ontvangt het overdragend warmtebedrijf een vergoeding voor de gedane herinvesteringen die dan nog niet afgeschreven zullen zijn.

[52]

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.

Het kabinet staat voor het publiek meerderheidsbelang, omdat dit noodzakelijk is om de publieke belangen voldoende te borgen. De redenen hiervoor worden genoemd in antwoord op vraag 8 en 9, alsook in paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting. In de versie van het wetsvoorstel zoals dat geconsulteerd is in 2020 werd inderdaad nog uitgegaan van een hybride marktordeningsmodel waarbij ook volledig private warmtebedrijven een aanwijzing konden krijgen. Al in die periode was er echter tussen de belangrijkste stakeholders uit de warmtetransitie, namelijk de warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven, geen overeenstemming over de vraag of een warmtebedrijf niet, volledig of in meerderheid publiek zou moeten zijn. In de maatschappelijke dialoog die daarop volgde is gezien welke marktordening nodig is om de publieke belangen voldoende te borgen (zie paragraaf 20.4 van de toelichting). Het ging daarbij dus niet primair om de vraag wie technisch en economisch het beste in staat is om een collectieve warmtevoorziening aan te leggen.

De keuze voor het publiek meerderheidsbelang is ook niet ingegeven vanwege het tegengaan van «cherry-picking». Dit wordt al voldoende ondervangen door het vaststellen van een warmtekavel en het aanwijzen van een warmtebedrijf. Hiermee wordt voorkomen dat enkel de krenten uit de pap worden gehaald. In plaats daarvan kan met een aanwijzing een deel van de kosten van warmtenetten gesocialiseerd worden door het

combineren van dure en goedkope aansluitingen. Hiermee wordt voorkomen dat de duurdere wijken niet op een warmtenet worden aangesloten terwijl dit wel de optie is met de laagste nationale kosten. Zie ook het antwoord op vraag 21.

[53]

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?

De keuze voor het publiek meerderheidsbelang is niet primair ingegeven omdat collectieve warmtevoorzieningen hierdoor goedkoper zouden zijn, maar omdat dit noodzakelijk wordt geacht om de publieke belangen voldoende te borgen. Hier wordt in het antwoord op vraag 52 nader ingegaan, alsook in paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting. Dat neemt niet weg dat een publiek meerderheidsbelang wel kostenvoordelen op kan leveren (zie ook het antwoord op vraag 7).

Het kabinet kan geen inzicht geven in de tarieven van publieke warmtebedrijven in vergelijking private warmtebedrijven. Voor warmte gelden geregleerde maximale tarieven gebaseerd op een gasreferentie. Veel warmtebedrijven stellen hun basistarief vast op of net onder het geregleerde niveau. Daarnaast is er vaak sprake van lokale tariefafspraken. De huidige regelgeving eist geen tarieftransparantie en van een groot deel van de warmtebedrijven zijn de tarieven niet openbaar. De ACM heeft in de jaren 2021, 2022 en 2023 wel onderzoeken gedaan naar tarieven van warmtebedrijven, op basis van steekproeven. De gehanteerde tarieven van zowel publieke als private warmtebedrijven verschillen en het is op basis daarvan moeilijk om conclusies te trekken over hoe tarieven van publieke en private warmtebedrijven zich tot elkaar verhouden. Bij een dergelijke vergelijking zou ook rekening moeten worden gehouden met de relevante verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om de grootte, de levensduur van warmtenetten of de gebruikte warmtebron, die een impact hebben op de kosten en daarmee ook op de prijzen. Een eenvoudige vergelijking van gemiddelde tarieven die niet met de onderliggende kosten rekening houdt, is niet informatief over de mate waarin warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang bereid zijn om lagere tarieven te hanteren. Hoewel niet expliciet is gevraagd naar de kwaliteit van dienstverlening van publieke warmtebedrijven in vergelijking met private warmtebedrijven is bekend dat publieke warmtebedrijven door burgers en medeoverheden als legitiem worden ervaren (zo blijkt uit onderzoek van het PBL).⁹²

Hoewel voor het publiek meerderheidsbelang dus niet is gekozen omdat daarmee de kosten gereduceerd worden, bevat het wetsvoorstel wel instrumentarium dat specifiek gericht is op het beperken van de kosten. De tariefregulering met efficiëntieprikkels voor warmtebedrijven is het belangrijkste instrument uit het wetsvoorstel om te sturen op kostenreductie en efficiëntie. In reguliere markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen zodat de prijs de kosten reflecteert en om efficiëntie te verhogen. Echter, bij collectieve warmte is er sprake van een natuurlijk monopolie. Kostengebaseerde

⁹² PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

prijzen en efficiëntieverbetering dienen in dat geval te worden afgedwongen met tariefregulering. Dit geldt nu ook al voor onderdelen van de elektriciteits- en gasmarkt, te weten het netbeheer, waar concurrentie ook niet mogelijk is. Net als voor elektriciteit en gas (in de Wet onafhankelijk netbeheer) is ervoor gekozen om de publieke belangen niet alleen te borgen met regulering als zodanig, maar om aanvullend publiek eigendom voor te schrijven. Ook in de Drinkwaterwet is gekozen voor volledig publiek eigendom van drinkwaterbedrijven. Daarbij gaat het niet alleen om een transitie tegen de laagste kosten, maar kan een publieke aandeelhouder van binnenuit sturen op de balans tussen de publieke belangen, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid.

[54]

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?

Al in aanloop naar en kort na de internetconsultatie van dit wetsvoorstel in 2020 bleek dat er tussen de belangrijkste stakeholders uit de warmtetransitie, namelijk de warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven, geen overeenstemming was over de vraag of een warmtebedrijf niet, volledig of in meerderheid publiek zou moeten zijn. In de maatschappelijke dialoog die daarop volgde is gezien welke marktordening nodig is om de publieke belangen voldoende te borgen. De bestaande warmtebedrijven zijn in deze periode nauw betrokken. Op basis van de uitkomst van deze maatschappelijke dialoog heeft het kabinet gekozen voor een verplicht publiek meerderheidsbelang. In de Kamerbrief van 21 oktober 2022⁹³ is deze keuze toegelicht. In de periode na het versturen van de brief is met alle betrokken partijen gesproken over de wijze waarop omgegaan kan worden met bestaande initiatieven van warmtebedrijven waarvan de aandelen niet in meerderheid in handen zijn van een publieke partij. Daarbij is gekeken hoe bestaande warmtebedrijven voldoende zekerheid kunnen krijgen zodat bestaande en nieuwe initiatieven doorgang kunnen vinden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze gesprekken hebben tot diverse aanpassingen van het wetsvoorstel geleid om de investeringszekerheid van bestaande warmtebedrijven voldoende te borgen. Ook in de Kamerbehandeling zijn verschillende amendementen aangenomen die gericht zijn op het voorkomen van het stilvallen van projecten. Door een amendement van het lid Vermeer⁹⁴ 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 Bontenbal⁹⁵ 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. Hoewel over de keuze voor het publieke meerderheidsbelang dus verschil van inzicht bestaat met de bestaande warmtebedrijven heeft dit nauwe afstemming met de sector over beleidskeuze in het verleden (en ook nu) niet in de weg gestaan.

Het beeld dat de keuze in het wetsvoorstel voor een verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die worden aangewezen voor een warmtekavel voor vertraging zorgt, behoeft nuancering. Het tempo van het aansluiten van woningen op collectieve warmtesystemen was al voor de keuze voor een publieke marktordening te laag voor het behalen

⁹³ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

⁹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 105.

⁹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 49.

van de doelstellingen. Zoals ook geschetst in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 is er een aantal bredere oorzaken voor de vertraging.⁹⁶ Ook uit een analyse in het Warmtebod van de Warmtealliantie, bestaande uit meer dan honderd gemeenten, marktpartijen, koepelorganisaties en warmtegemeenschappen, wordt duidelijk dat de vertraging met bredere oorzaken samenhangt dan enkel de ervaren onzekerheid over de vraag welke rol bestaande warmtebedrijven in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening.⁹⁷ Er is onzekerheid bij bewoners over de warmtetarieven. Verder kampen bestuurders van gemeenten en woningcorporaties met een gebrek aan draagvlak onder bewoners, gegeven de negatieve publiciteit over warmtenetten in grote steden. Aanvullend hebben de huidige warmtebedrijven moeite om tot een sluitende businesscase te komen. Dit is onder meer het gevolg van hogere materiaalkosten⁹⁸ en rentelasten. Deze marktontwikkelingen leiden ook in omliggende landen tot strategische heroverwegingen van de daar opererende warmtebedrijven. Zo heeft Vattenfall bekend gemaakt de verkoop van haar stadsverwarmingsactiviteiten in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland te overwegen.⁹⁹ De afgelopen jaren heeft het bedrijf de warmtenetten van Berlijn en Hamburg al overgedragen aan publieke partijen. Bovendien betekent de vertraging die er op kortere termijn is, niet dat de markt voor collectieve warmte volledig tot stilstand is gekomen. Investerings in kleine collectieve warmtesystemen vinden nog steeds doorgang. Ook bestaande publieke warmtebedrijven blijven investeren en er is een behoorlijk aantal publieke warmtebedrijven – veelal op regionale schaal – in oprichting.

Tegelijkertijd is in de afgelopen periode gebleken dat de aanleg van grootschalige collectieve warmtesystemen in de grote steden als Amsterdam, Utrecht en Den Haag gepauzeerd zijn. Uit onderzoek van CE Delft blijkt dat er in 2021 en 2022 circa 15.000 nieuwe aansluitingen zijn gerealiseerd, terwijl in 2023 slechts 10.800 nieuwe aansluitingen zijn gerealiseerd.¹⁰⁰ Hoewel hier zoals aangeven bredere oorzaken voor zijn, zal een deel ook gerelateerd zijn aan de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang. Het is niet bekend om welk deel dit gaat. Om de bestaande realisatiekracht wel zoveel mogelijk te behouden heeft het kabinet eind 2024 de verkenner Frans Rooijers gevraagd om hier onderzoek naar te doen. In de Kamerbrief van 17 april 2025¹⁰¹ gaat het kabinet ook in op hoe om te gaan met de bestaande warmtebedrijven, die hebben aangegeven dat ze minder zullen investeren in nieuwe warmtesystemen. 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 meerderheidsbelang. Het kabinet is ervan overtuigd dat de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die voor een warmtekavel worden aangewezen een noodzakelijk onderdeel is

⁹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47.

⁹⁷ De Warmtealliantie (2025), het Warmtebod, p. 5, Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform.

⁹⁸ Algemene Rekenkamer 2025: «Een koud bad voor warmtenetten: tijd voor bijsturing van de warmtetransitie» (p. 56)

⁹⁹ Vattenfall (2025), Vattenfall onderzoekt toekomstmogelijkheden stadsverwarmingsactiviteiten, Vattenfall onderzoekt toekomstmogelijkheden stadsverwarmingsactiviteiten – Vattenfall NL.

¹⁰⁰ CE Delft (2024), Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten, Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten – CE Delft.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2025/26, 30 196, nr. 845.

van het pakket aan maatregelen dat nodig is om uiteindelijk wel de voorziene opschaling te kunnen bereiken.

[55]

*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?*¹⁰²

Het kabinet heeft gesprekken gevoerd met alle betrokken stakeholders over de toekomst van de private warmtebedrijven. Deze partijen houden rekening met verschillende scenario's. Verkoop van het warmtebedrijf is een mogelijkheid, maar ook voortzetting van de activiteiten die doorgang kunnen vinden onder het wetsvoorstel (zoals als exploitant van warmtebronnen of van kleine collectieve warmtesystemen) is een reëel scenario. Versnelde publieke overname van de private warmtebedrijven zou wel kunnen bijdragen aan het behouden van de uitvoeringskracht van deze bedrijven en het snel kunnen realiseren van nieuwe aansluitingen op de bestaande infrastructuur. De komende maanden worden de gesprekken met de warmtebedrijven voortgezet.

[56]

*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 25 tot 30 miljard euro worden genoemd.¹⁰³ 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 Kamerbrief van 21 oktober 2022, waarin de keuze voor het publiek meerderheidsbelang is toegelicht¹⁰⁴, bevatte als bijlage het rapport «Investeringsopgave warmte-infrastructuur» van onderzoeksbureau Greenvis. Hierin werd de totale investeringsopgave tot 2030 geraamd op 6,8 miljard euro. De totale investeringsopgave tot 2050 werd geraamd op 35,3 miljard euro. Deze raming kent veel aannames en onzekerheden.

Het onrendabele deel van deze investeringen zal door een combinatie van subsidies en efficiënte beprijzing van het fossiele alternatief moeten worden weggenomen. Voor de investeringen in warmtenetten is in de WIS tot en met 2030 nog ruim een miljard beschikbaar uit het klimaatfonds. Na toekenning van subsidies zijn de collectieve warmtesystemen een renderende investering. Gezien de forse investeringsopgave voor publieke partijen en de hogere kosten van aandelenfinanciering is het wenselijk als het grootste deel van de investeringsopgave met vreemd vermogen worden gefinancierd. Met de inzet van een garantieregeling vergroot het Rijk de aantrekkelijkheid van investeringen in warmtenetten voor verstrekkers van vreemd vermogen. Het kabinet stelt 174,5 miljoen euro uit het Klimaatfonds ter beschikking aan deze garantieregeling warmtenetten. Dit bedrag zal met name worden ingezet als risicovoorziening op de begroting. De risicoregeling wordt op zijn vroegst vanaf halverwege 2026 opengesteld voor een periode van 5 jaar, waarna de regeling wordt geëvalueerd. Als het borgingsplafond van 434 miljoen

¹⁰² Zonder geld loopt de warmtetransitie vast

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

euro vóór het einde van de looptijd in zicht komt, vindt een tussentijdse evaluatie en herijking van het borgingsplafond plaats.

De resterende investeringsopgave moet worden gefinancierd uit eigen vermogen, waarvan minimaal de helft van publieke partijen moet komen. Met de nationale deelneming warmte kan het Rijk voor maximaal 40% participeren. Voor de andere 60% van de aandelen zijn medeoverheden (gemeenten en provincies) aan zet, mogelijk in combinatie met andere partijen zoals infrastructuurbedrijven en pensioenfondsen. Vanuit het Klimaatfonds wordt, als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Eerste Kamer, 87 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de opstartfase. Zo wordt het maatschappelijke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening op korte termijn gestimuleerd en komt de publieke uitvoeringskracht sneller op stoom. Aanvullend is 137 miljoen euro gereserveerd onder voorwaarden. Na twee jaar wordt gezien of de opbouw van de collectieve warmtemarkt op gang komt, en of er voldoende animo is bij medeoverheden en andere partijen voor medeaandeelhouderschap.

Het besluit over de wenselijkheid van overname van bestaande private warmtebedrijven is aan een volgend kabinet. Het wetsvoorstel schrijft overname niet voor. De bestaande private warmtebedrijven kunnen gebruik maken van een ruim overgangsrecht. Na afloop van het overgangsrecht dienen de warmtenetten te worden overgedragen aan het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang tegen de restwaarde die op grond van een wettelijke regeling bepaald wordt, zie vraag 19. Publieke overname van de bestaande warmtebedrijven is dus geen gegeven, maar versnelde publieke overname van de private warmtebedrijven zou wel kunnen bijdragen aan het behouden van de uitvoeringskracht van deze bedrijven en het snel kunnen realiseren van nieuwe aansluitingen op de bestaande infrastructuur. De komende maanden worden de gesprekken met de bestaande warmtebedrijven hierover voortgezet.

Een eventueel overnametraject zal in ieder geval gebonden zijn aan een aantal voorwaarden. Een eventuele overname moet doelmatig zijn. In dat kader zal de verkrijgingsprijs in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel en zal participatie van medeoverheden, infrastructuurbedrijven of pensioenfondsen als medeaandeelhouder mogelijk als voorwaarde kunnen worden gesteld. Verder moet de aankoop aantoonbaar leiden tot versnelling van de investeringen in collectieve warmte. De gedachte is dat reeds gedurende een overnametraject bestaande private warmtebedrijven weer bereid zijn om nieuwe projecten te gaan ontwikkelen. Tot slot moet voor de financiële consequenties van een eventuele overname dekking binnen de begroting op het daarvoor gelegen begrotingsmoment worden gevonden. Over de omvang van het eventuele overnamebedrag kan, gelet op de onderhandelingspositie van het Rijk, nog geen uitspraak worden gedaan.

[57]

*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 tijdspad hanteert de regering hiervoor?*

De verschuiving in verantwoordelijkheden naar gemeenten is reeds ingezet met het vaststellen van het Klimaatakkoord in 2019. Gemeenten hebben toen de regierol gekregen over de lokale warmtetransitie in de

gebouwde omgeving. Om hier invulling aan te kunnen geven hebben gemeenten 1) wettelijke instrumenten nodig, 2) financiële middelen om hun taken uit te kunnen voeren en zullen zij 3) ondersteund moeten worden bij het opbouwen van kennis. Ook voor de taken die gerelateerd zijn aan de uitvoering van het wetsvoorstel.

Voor wat betreft het wettelijke instrumentarium geldt dat gemeenten met hun regierol uit de Wgiw en de kaders uit dit wetsvoorstel beter kunnen sturen op waar en wanneer er een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd en wie deze voorziening aanlegt. Om die reden dringt de VNG aan om het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden.¹⁰⁵ Daarnaast hebben gemeenten ook financiële middelen nodig voor de extra taken. De benodigde middelen hiervoor zijn in 2021 door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) onderzocht. In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV zijn vervolgens middelen gereserveerd voor gemeenten en provincies. Die middelen zijn in 2023 tot en met 2025 uitgekeerd via de Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE). Het Rijk reserveert voor de periode 2026 tot en met 2030 circa 3,7 miljard euro voor kosten die gemeenten en provincies maken voor het uitvoeren van klimaat- en energietaken. Naast deze basisfinanciering ontvangen gemeenten ook aanvullende middelen uit planfinanciering. Die is bedoeld voor concrete plannen van gemeenten voor, ondermeer, het aardgasvrij maken van woningen. Gemeenten hebben aangegeven dat in het geval het bedrag niet volledig toereikend zou zijn dit geen invloed heeft 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 (zie ook het antwoord op vraag 18 van de nota naar aanleiding van het eerste verslag). Voor het opbouwen van kennis geldt dat gemeenten nu al regionaal krachten bundelen. Daarbij worden zij in hun rol van aandeelhouder in warmtebedrijven vanuit het Rijk ondersteund door de nationale deelneming warmte. Deze deelneming kan als aandeelhouder naast medeoverheden participeren in warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en heeft als taak om gemeenten te adviseren over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Daarnaast ondersteunen het NPLW en het Nationaal programma regionale energiestrategie gemeenten en regio's over de warmtetransitie in den brede.

Hiermee worden gemeenten naar verwachting voldoende ondersteund om hun regierol in de lokale warmtetransitie, zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord, uit te kunnen voeren. Een mitigerende maatregel is dat in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling is opgenomen. Wanneer zou blijken dat het instrumentarium in het wetsvoorstel aanscherping behoeft kan daarvoor worden gekozen. Over de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van klimaat- en energietaken vindt afstemming plaats met de VNG en het interprovinciaal overleg (IPO).

[58]

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

Momenteel zijn verschillende gemeenten en provincies al aandeelhouder van (deels) publieke warmtebedrijven, zoals HVC, Westpoort Warmte, Stadsverwarming Purmerend en Warmtestad Groningen. De exposure van deze gemeenten is het potentiële verlies dat een belegger kan lijden en bestaat uit het kapitaal dat warmtebedrijven beschikbaar wordt gesteld

¹⁰⁵ VNG/IPO (2025), Laat Wet collectieve warmte zo snel mogelijk in werking treden: <https://vng.nl/sites/default/files/2025-05/20250513-position-paper-vng-ipo-wcw-mei-2025.pdf>

ten behoeve van het eigen vermogen. Met dit wetvoorstel zullen meer gemeenten en provincies publiek aandeelhouder worden in warmtebedrijven.

Daarnaast zijn er ook gemeenten die leningen hebben verstrekt aan of garant staan voor de leningen van warmtebedrijven. Net als het aangaan van deelnemingen valt het verstrekken van leningen of garanties onder het budgetrecht, waarover lokaal politieke besluitvorming plaatsvindt. Hierbij hanteren gemeenten hun eigen risicokaders. Met de garantieregeling warmtenetten die momenteel wordt uitgewerkt kan het Rijk straks toegang tot vreemd vermogen voor warmtebedrijven verbeteren. Daarmee wordt de noodzaak voor aanvullende exposure van gemeenten in de vorm van leningen of garanties kleiner.

Tenslotte wordt de exposure voor gemeenten verlaagd met de WIS, waarmee de onrendabele top (en daarmee het meest risicovolle deel) van de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten wordt afgedekt. Voor de WIS is tot en met 2030 nog ruim een miljard beschikbaar uit het klimaatfonds.

[59]

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

Op grond van het overgangsrecht geldt dat bestaande warmtebedrijven nog minimaal 14 en maximaal 30 jaar in een warmtekavel een collectieve warmtevoorziening kunnen blijven exploiteren en deze onder voorwaarden ook kunnen uitbreiden. Die overgangstermijn stelt publieke partijen in staat om voldoende kennis, expertise en kapitaal aan te trekken en op te bouwen alvorens de volledige verantwoordelijkheid te dragen voor de bestaande collectieve warmtevoorzieningen die nu nog in private handen zijn en nieuwe warmteprojecten te starten. Het Rijk ondersteunt medeoverheden en warmtebedrijven hierbij met de aanwijzing van een nationale deelneming warmte, die als aandeelhouder naast medeoverheden kan deelnemen in warmtebedrijven en daarbij relevante kennis en capaciteit levert, en met een garantieregeling dat de toegang tot vreemd vermogen voor warmtebedrijven vergroot.

Tenslotte worden via het NPLW successen, kansen en belemmeringen verzameld bij gemeenten, warmtebedrijven en andere stakeholders en weer gedeeld. Zo ondersteunen ze gemeenten bij de opbouw van kennis en kan het belemmeringen agenderen.

[60]

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.

Het kabinet streeft naar een tijdige invoering van kostengebaseerde tariefregulering. Zolang fase 2 niet kan worden ingevoerd, bijvoorbeeld omdat het nog niet uitvoerbaar is voor de ACM of warmtebedrijven, of omdat de relatieve betaalbaarheid vereist dat aanvullend beleid wordt ingericht terwijl daar geen middelen voor zijn, blijft tariefregulering van fase 1 van kracht. In fase 1 worden maximale tarieven gereguleerd op basis van gasreferentie met een correctie, zoals ook nu na de wijziging van de Warmtewet vorig jaar het geval is.

Beide Kamers zullen onder andere met Kamerbrieven worden geïnformeerd over de processtappen en de stand van zaken rondom de invoering van kostengebaseerde maximale tarieven. De Kamerbrieven zijn openbaar zodat ook het bredere publiek op de hoogte wordt gebracht van de stand van zaken rond de invoering van kostengebaseerde tarieven. Voorafgaand aan het besluit om fase 2 in werking te laten treden, zal het kabinet een onderzoek uitvoeren naar de verwachte effecten van kostengebaseerde regulering. Het besluit om fase 2 in werking te laten treden zal, tezamen met de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele aanvullende maatregelen, worden voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer. Zie ook het antwoord op vraag 38. Het is nog onzeker of een dashboard de meest doelmatige manier is om deze informatie te presenteren, omdat uitvoerbaarheid en haalbaarheid zich vaak niet laten samenvatten in enkele indicatoren.

8. Gevolgen van het wetsvoorstel

[61]

*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.*

Het wetsvoorstel heeft op zichzelf geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting, maar het vereist dat een meerderheid van de aandelen in publieke handen moet zijn vraagt om aanvullend publiek kapitaal voor de investeringen in nieuwe collectieve warmtesystemen. Zie vraag 56 voor een gedetailleerde opbouw van deze benodigde investeringen.

Het betreft renderende investeringen, waar op termijn inkomsten via dividenden tegenover staan. Zolang de warmtetransitie duurt kunnen de dividenden worden ingezet om nieuwe investeringen te financieren. Na 2050, als de grote investeringen gedaan zijn, valt dividend vrij en leiden de gedane investeringen tot inkomsten voor de aandeelhouders, waaronder het Rijk.

9. Consultatie, toetsing en adviezen

[62]

*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 verwachting is dat beoogde doelen van het wetsvoorstel na een jaar nog met onvoldoende zekerheid getoetst kunnen worden. Een invoeringstoets na één jaar ligt dus niet voor de hand. Naar verwachting is dat moment pas aan de orde als de evaluatie, bedoeld in artikel 13.1 uitgevoerd zal worden. Ten aanzien van de marktordening geldt immers dat gemeenten enige tijd nodig zullen hebben om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Voor wat betreft de tariefregulering wordt voorzien dat fase 2 van de tariefregulering naar verwachting twee tot vier jaar na inwerkingtreding van de wet van kracht worden. De duurzaamheidsnorm zal een steeds hoger ambitieniveau krijgen naar mate de tijd vordert en tot slot zal het leveringszekerheidsinstrumentarium alleen worden ingezet als daartoe een noodzaak bestaat.

Zie ook het antwoord op vraag 189 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer.¹⁰⁶

De verwachting is dat de periode van zeven jaar, zoals opgenomen in artikel 13.1, waarop de evaluatie wordt uitgevoerd niet te lang. Deze termijn is voorgesteld omdat naar verwachting dan pas duidelijk is of de kernonderdelen van het wetsvoorstel doeltreffend zijn, zoals ook is toegelicht in de eerste alinea.

[63]

*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?*

Ook bij recente projecten is gebleken dat warmtenetten vragen om een collectieve aanpak waarbij de ontwikkeling van warmtebron, warmtenet en aansluitingen bij de gebouwen min of meer gelijktijdig verloopt. Vertraging bij één van deze elementen leidt tot risico's en mogelijk tot toename van kosten bij de andere onderdelen. Met dit wetsvoorstel, en in combinatie met de Wgiw, krijgen gemeenten meer mogelijkheden om te kunnen sturen op een effectieve en efficiënte warmtetransitie.

In de eerste plaats krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om te sturen op waar en wanneer en door welk warmtebedrijf collectieve warmtevoorzieningen worden ontwikkeld. Met de bevoegdheid een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf op te dragen een uitgewerkt kavelplan op te stellen heeft de gemeente meer grip op de fasering van de aanleg van een collectieve warmtevoorziening. De meer planmatige uitrol van een collectieve warmtevoorziening kan bijdragen aan het beheersen van het volloopriscio. Ook de mogelijkheid voor een gemeente om op grond van de Wgiw in het omgevingsplan vast te stellen dat in een bepaald gebied het gebruik van gas (op termijn) niet langer is toegestaan beperkt het volloopriscio.

Verder verlaagt kostengebaseerde tariefregulering investeringsrisico's, omdat het warmtebedrijven meer zekerheid geeft dat zij hun efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kunnen terugverdienen. Ook de mogelijke invoering van tarieflimiet en het vereveningsfonds dragen bij aan het verlagen van de risico's. Alle warmteverbruikers dragen via een, naar verwachting beperkte, toeslag bij aan deze vorm van verevening en zijn daardoor zelf ook beschermd tegen het risico op een excessief hoog tarief, bijvoorbeeld als gevolg van het tijdelijk uitvallen van een warmtebron en de overschakeling op een noodvoorziening of als gevolg van historisch hoge kosten.

Tot slot bevat het wetsvoorstel instrumentarium om een gezonde bedrijfsvoering door het warmtebedrijf te waarborgen. Dit is mede ingegeven door ervaringen in het verleden. In de eerste plaats toetst de ACM of een warmtebedrijf voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken (artikel 2.5, derde lid). Verder wordt de noodzakelijkheid van investeringen getoetst door de ACM middels een investeringsplan (artikel 2.17), voordat een warmtebedrijf overgaat tot het doen van investeringen. Daarnaast wordt de financiële gezondheid van een warmtebedrijf gemonitord door de ACM (artikel 2.15). Tenslotte dient het warmtebedrijf elk jaar een leveringszekerheidsrapportage aan te leveren (artikel 2.18).

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 8.

Daarnaast zal het kabinet een garantieregeling inzetten om de financierbaarheid van warmtenetten te verbeteren. Momenteel zorgen verschillende risico's ervoor dat banken een relatief hoog aandeel eigen vermogen vragen en relatief hoge rentes rekenen bij het financieren van warmteprojecten. Doordat het Rijk garant staat voor de leningen van warmtebedrijven wordt hun toegang tot kapitaalmarkt aanzienlijk verbeterd en kan meer vreemd vermogen worden aangetrokken met een langere looptijd.

[64]

*De fractie van de **VVD** constateert dat de overheid tracht zoveel mogelijk pensioenfondsen ertoe te bewegen te investeren in de Nederlandse economie. EnNatuurlijk, een warmtebedrijf dat volledig in handen is van PGGM en vele warmtenetten exploiteert, kan de activiteiten niet op dezelfde wijze voortzetten. Is het de regering bekend of de door EnNatuurlijk gexploiteerde warmtenetten het behalen van gemeentelijke doelstellingen op het terrein van de energietransitie bemoeilijken? Is het consumentenvertrouwen lager dan bij HVC, een 100% publiek warmtebedrijf? Zijn er opmerkelijke verschillen in leveringszekerheid en betaalbaarheid?*

De noodzakelijkheid van het publieke meerderheidsbelang wordt niet bepaald door een vergelijking van de prestaties van één specifiek warmtebedrijf met een pensioenfonds als aandeelhouder met een warmtebedrijf met publieke aandeelhouders. De onderbouwing van het publiek meerderheidsbelang is nader toegelicht in het antwoord op vraag 9.

De keuze voor een publiek meerderheidsbelang heeft tot gevolg dat warmtebedrijven met een privaat meerderheidsbelang niet kunnen worden aangewezen. Het kabinet heeft zich inderdaad ingespannen om pensioenfondsen ertoe te bewegen te (blijven) investeren in de warmtesector. Daarvoor is 1) onderzocht of in het kader van dit wetsvoorstel pensioenfondsen gelijk kunnen worden gesteld aan openbare lichamen en 2) hebben gesprekken plaatsgevonden met pensioenfondsen over de condities waaronder zij in een minderheidspositie deel kunnen (blijven) nemen aan warmtebedrijven.

Wat betreft de mogelijkheid om pensioenfondsen gelijk te stellen met openbare lichamen is van belang dat het Hof van Justitie in jurisprudentie heeft vastgesteld dat pensioenfondsen als private partijen dienen te worden aangemerkt. De landsadvocaat heeft in het advies van 2 juni 2025 geconcludeerd dat het gelijkstellen van pensioenfondsen of maatschappelijke investeerders met openbare lichamen, gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, vanuit Europeesrechtelijk perspectief niet houdbaar is. Pensioenfondsen behartigen om goede redenen in de eerste plaats de belangen van hun deelnemers op het gebied van hun pensioen, terwijl voor het publiek meerderheidsbelang is gekozen omdat publieke aandeelhouders het publieke belang leidend laten zijn. Dat pensioenfondsen geen winstoogmerk hebben, sterk gereguleerd worden en onder toezicht staan en (veelal) kiezen voor langetermijninvesteringen, maakt dit volgens de landsadvocaat niet anders. Een gelijkstelling zal afbreuk (kunnen) doen aan de doelstelling van het wetsvoorstel en het gewenste beschermingsniveau. Een gelijkstelling ondergraaft daarmee de onderbouwing van het verplicht publiek meerderheidsbelang. Er bestaat in dat geval een grote kans dat een rechter het publiek meerderheidsbelang als

inconsistent zal aanmerken en derhalve als ongeschikt om de beoogde doelen te behalen, aldus de landadvocaat.¹⁰⁷

Op grond van het wetsvoorstel kunnen pensioenfondsen als minderheidsaandeelhouder deelnemen in een warmtebedrijf. De rechten van pensioenfondsen als minderheidsaandeelhouder zijn beschermd en verder versterkt. Ook kunnen pensioenfondsen door de tweede nota van wijziging als minderheidsaandeelhouder deelnemen in een rechtspersoon waarin een publieke partij (zoals bijvoorbeeld de nationale deelneming warmte) een meerderheidsbelang heeft en welke rechtspersoon deelneemt in een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang.

Deze aanpassingen in het wetsvoorstel zijn besproken met de pensioenfondsen. Pensioenfondsen geven aan dat de voorstellen een lichte verbetering vormen ten opzichte van de eerdere wetstekst. Het is wat hen betreft echter niet voldoende om een significant positie te nemen. Wel beraden ze zich nog of een kleiner minderheidsbelang zou kunnen werken. Bij een groter minderheidsbelang (25–49%) eisen zij joint-control. Joint-control is echter juridisch niet verenigbaar met het publiek meerderheidsbelang zoals hierboven is toegelicht.

Het is denkbaar dat in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de nieuwe investeringen vooral publiek gefinancierd zullen worden. Wanneer de investeringen toenemen en er een stabiel en voorspelbaar rendement ontstaat zullen mogelijk ook private partijen zoals pensioenfondsen kunnen participeren.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 30.