

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Energiemarkt

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk

KGK_DGKE_EM / 107401354

Datum 10 juli 2026

Betreft Beantwoording vragen n.a.v. voorhang Besluit Collectieve Warmte

Geachte Voorzitter,

Het kabinet wil de commissie danken voor de vragen die op 26 juni jl. zijn gesteld door de leden van de fracties van D66, VVD, PRO, PVV, BBB, CDA en JA21 naar aanleiding van de voorhang van het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw). Hierbij zend ik u de antwoorden op deze vragen toe.

De voorhangprocedure van het Bcw is gestart op 29 mei jl.¹ De procedure geldt op grond van artikel 12.9, vierde lid, van de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) en ziet enkel op de uitwerking van fase 1 tariefregulering in het Bcw. De regels voor tariefregulering fase 1 zoals deze in de Bcw zijn vastgelegd, zijn grotendeels een voortzetting van het huidige gasreferentie tarief.

Naast vragen over de regels voor tariefregulering fase 1, hebben veel van uw vragen ook betrekking op brede vraagstukken die bij collectieve warmte spelen, op onderdelen die zien op keuzes die in de Wcw zijn verankerd of op de uitwerking van fases 2 en 3 van de tariefregulering. Het nu voorliggende Bcw bevat geen onomkeerbare stappen richting de verdere uitwerking van de kostengebaseerde tariefregulering.

Het kabinet begrijpt de behoefte aan meer duidelijkheid bij enkele fracties van uw Kamer over de totstandkoming van kostengebaseerde tarieven, evenals zorgen van enkele fracties om het tempo waarin de overstap naar kostengebaseerde tarieven kan worden gerealiseerd. In antwoord op vragen van de Eerste Kamer² en in het debat in de Eerste Kamer op 6 juli jl.³ over de begrotingsstaat Klimaatfonds 2026, heb ik aangegeven dat ik samen met de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) breed zal onderzoeken wat er mogelijk is om de overstap naar fases 2 en 3 te versnellen. Deze toezegging heb ik mede gedaan in de wetenschap dat veel van de vragen van de Tweede Kamerfracties ook zien op de mogelijkheden voor versnelling van de overstap naar kostengebaseerde tarieven. Als onderdeel van een dergelijk onderzoek zal ik hierover in gesprek gaan met stakeholders (waaronder warmtebedrijven, en een vertegenwoordiging van warmtegemeenschappen, evenals met gemeenten). Bovendien wil ik hierbij de

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 120

² Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. T

³ In het Eerste Kamer debat over het klimaatfonds van 6 juli 2026.

uitkomsten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar onder andere de betaalbaarheid van warmte betrekken.

In de komende periode hebben warmtebedrijven de ruimte om - in lijn met het voorstel dat tijdens het debat in de Eerste Kamer op 6 juli jl.⁴ is gedaan - zelf kostengebaseerde tarieven in rekening te brengen.⁵ De Wcw biedt die mogelijkheid. Ik hoop dat warmtebedrijven en warmtegemeenschappen deze ruimte gaan gebruiken. Dan kunnen de ACM en het ministerie meekijken met warmtebedrijven en warmtegemeenschappen, en daar bruikbare lessen uit destilleren. Ik heb in het genoemde debat in de Eerste Kamer aangegeven dat de lessen die hiervan worden geleerd dienen als botsproef om knelpunten op te sporen en dat deze zullen worden betrokken bij de verdere doorontwikkeling van de tariefregulering. In het najaar zal het kabinet de Kamer informeren over de stand van zaken op dit thema.

Verder wordt terecht aandacht gevraagd voor de inbedding van collectieve warmte in het energiesysteem. Het kabinet onderschrijft het belang van een integrale aanpak van de energietransitie over sectoren en energiedragers heen, inclusief de rol van bredere warmtenetten in het creëren van flexibiliteit door bijvoorbeeld het bufferen van warmte. Het verduurzamen van de gebouwde omgeving en de glastuinbouw met collectieve warmte kan helpen om de druk op het elektriciteitsnet te verlichten. Dit bespaart veel kosten voor netverzwaring. Het kabinet onderzoekt hoe dit zo effectief mogelijk kan worden ondersteund. Hiervoor is wijziging van de Wcw of het Bcw overigens niet nodig.

Afsluitend merk ik op dat er een brede wens leeft bij stakeholders om tempo te behouden met de inwerkingtreding van de Wcw, het Bcw en de Regeling collectieve warmte (hierna: Rcw). Ik verwijs hierbij onder meer naar een brief die namens een groot deel van de belanghebbende partijen eind vorig jaar aan de Eerste Kamer is gestuurd⁶, evenals naar de recent door mij ontvangen brieven van de G40 en Energie Samen. Daarom hecht het kabinet eraan om de inwerkingtreding van de Wcw per 1 januari 2027 binnen bereik te houden.

Ik vertrouw erop dat ik de vragen van uw Kamer die zien op het voorliggende Bcw afdoende heb beantwoord. In de Eerste Kamer is de voorhang afgerond. Over de aanpalende onderwerpen (o.a. fase 2 en 3, inbedding collectieve warmte in het energiesysteem) kom ik – indien de Kamer dit wenst – uiteraard nader met de vaste commissie te spreken.

⁴ In het Eerste Kamer debat over het klimaatfonds van 6 juli 2026.

⁵ Op grond van artikel 7.1, vijfde lid, van de Wcw kunnen warmtebedrijven een alternatief tarief aanbieden aan verbruikers. Een vereiste hierbij is dat verbruikers ook de mogelijkheid is geboden warmte af te nemen tegen ten hoogste het gereguleerde tarief. Daarmee hebben verbruikers altijd de keuze tussen het gereguleerde en het afwijkende aanbod. Een warmtebedrijf mag de verbruiker niet forceren in te stemmen met het afwijkende tarief. De voorwaarden waaraan dit afwijkende aanbod moet voldoen zijn uitgewerkt in artikel 7.10 van het Bcw en zien voornamelijk op transparante informatie die op de situatie van de kleinverbruiker is toegespitst. De ACM houdt hier toezicht op.

⁶ Oproep brede coalitie: neem de Wcw aan (2025):

https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20251128/oproep_brede_coalitie_neem_de_wcw/f=/vmsvitgdjdvo.pdf

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

Ons kenmerk
KGG_DGKE_EM / **107401354**

Stientje van Veldhoven-van der Meer
Minister van Klimaat en Groene Groei

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit collectieve warmte. Deze leden onderschrijven het belang van snelle duidelijkheid over de lagere regelgeving onder de Wet collectieve warmte. Collectieve warmte is cruciaal voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving en voor het verminderen van onze afhankelijkheid van de import van fossiele energie. Tegelijkertijd zien deze leden dat de warmtetransitie in de praktijk nog vaak wordt belemmerd door onzekerheid. De leden van de D66-fractie hebben hierover nog enkele vragen.

Vraag 1 - Betrokkenheid parlement bij kosten gebaseerde tarieven

De leden van de D66-fractie vragen of de minister kan uiteenzetten welke mogelijkheden de Tweede Kamer en Eerste Kamer hebben om zich te buigen over de kosten gebaseerde tariefregulering, en op welk moment deze nadere uitwerking aan beide Kamers wordt voorgelegd.

De Wcw bepaalt dat de leden van de Eerste en Tweede Kamer op twee momenten worden betrokken bij de kostengebaseerde regulering. Ten eerste wordt de wijziging van het Bcw waarin de kostengebaseerde regulering wordt uitgewerkt voorgehangen.⁷ Ten tweede wordt het koninklijk besluit voorgehangen waarmee de artikelen in de Wcw over kostengebaseerde tariefregulering fase 2 en 3 in werking treden. Dat koninklijk besluit zal bij de overgang naar fase 2 vergezeld worden van informatie over de impact van kostengebaseerde tarieven en de onderbouwing dat de relatieve betaalbaarheid geborgd is. Dit is conform het amendement van de leden Postma en Rooderkerk dat tijdens de behandeling van de Wcw in de Tweede Kamer is aangenomen.⁸

Volgens de huidige planning worden in 2027 een wijziging van het Bcw, waarin fase 2 van de tariefregulering en de tarieflimiet zijn uitgewerkt, voorgehangen (zie ook de bijlage voor de verschillende stappen die worden doorlopen). Zoals hierboven reeds aangegeven, zal het kabinet samen met de ACM breed onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de overgang naar fases 2 en 3 te versnellen.⁹

Vraag 2 - Gevolgen latere inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie vragen of de minister daarnaast kan toelichten wat de gevolgen zijn als de inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte vertraging oploopt. Wat betekent dit concreet voor gemeenten, warmtebedrijven, woningcorporaties, vereniging van eigenaren (VvE's) en bewoners die wachten op

⁷ Artikel 12.9, vierde lid, van de Wcw bepaalt dat elke voordracht voor uitwerking van artikelen ten aanzien van de tariefregulering moet worden voorgehangen in beide Kamers.

⁸ Artikel 12.8 van de Wcw regelt dat de relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn voordat de artikelen over kostengebaseerde tariefregulering in fase 2 in werking kunnen treden. Artikel 12.9, tweede en derde lid, van de Wcw schrijft voor dat het klein koninklijk besluit waarmee de artikelen over fase 2 in werking treden wordt voorgehangen in beide Kamers, waarbij tegelijk ook de onderbouwing dat de relatieve betaalbaarheid geborgd is, wordt meegestuurd.

⁹

duidelijkheid over collectieve warmteprojecten? Welke gevolgen heeft vertraging voor het behalen van de klimaatdoelen in de gebouwde omgeving?

Vertraagde inwerkingtreding van de Wcw heeft tot gevolg dat de wijzigingen in de Wcw, zoals de regierol voor gemeenten en aangescherpte consumentenbescherming, later in werking treden. Dit betekent dat het langer zal duren voordat er duidelijkheid geboden kan worden in welke wijken collectieve warmte de meest efficiënte verduurzamingsroute is en wanneer deze ontwikkeld wordt. Huishoudens en warmtebedrijven zitten hierdoor langer in onzekerheid over wat de beste manier van verduurzamen is, waardoor ze keuzes uitstellen of mogelijk kiezen voor individuele oplossingen terwijl het voor de maatschappij goedkoper was geweest als men zich bij een collectieve oplossing had aangesloten. Zo worden de klimaatdoelen in de gebouwde omgeving moeilijker te realiseren en neemt de druk op het al overspannen elektriciteitsnet toe, waardoor de kosten van de transitie kunnen toenemen.

Ook de inwerkingtreding van kostengebaseerde tariefregulering hangt samen met een aantal bevoegdheden die gemeenten en de ACM krijgen met de inwerkingtreding van de Wcw. Zo kunnen gemeenten vanaf het moment dat de Wcw in werking treedt, onder het overgangsrecht warmtekavels vaststellen en warmtebedrijven aanwijzen. Dit is een voorwaarde om de overstap naar kostengebaseerde tarieven te kunnen zetten. Omdat de kostengebaseerde tarieven per kalenderjaar worden vastgesteld leidt ook een vertraging van enkele maanden ertoe dat de inwerkingtreding van kostengebaseerde tarieven met een heel jaar opschuift.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nota van toelichting en hebben hierover nog enkele vragen en aandachtspunten.

Vraag 3 - Betaalbaarheid van verduurzaming warmtenetten

De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan het betaalbaar houden van warmtenetten voor huishoudens. Op welke manier verhouden de strenge duurzaamheidseisen zich tot de betaalbaarheid van de warmtenetten op de langere termijn? Ziet de minister mogelijke problemen in de toekomst voor het betaalbaar houden van (deels) publieke warmtenetten?

Zowel verduurzaming als betaalbaarheid zijn kernpunten van de Wcw. Het kabinet erkent dat deze twee punten op gespannen voet kunnen staan. Dit wordt ook onderschreven door het rapport van Greenvis¹⁰ over de gevolgen van de duurzaamheidseisen in de Wcw voor collectieve warmtesystemen. De kosten van verduurzaming worden beperkt door subsidies die hiervoor beschikbaar zijn (SDE++). Desondanks kunnen in sommige gevallen de kosten wel stijgen. Op welke manier de Wcw borgt dat de tarieven voor verbruikers betaalbaar blijven, verschilt per fase. In fase 1 gelden nog warmtetarieven op basis van de

¹⁰ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20241007/impact_broeikasgassenormering_van/document

gasreferentie, zodat kostenstijgingen geen invloed hebben op tarieven. In fase 2 gelden kostengebaseerde tarieven, waardoor de meerkosten van verduurzaming kunnen doorwerken in hogere tarieven. Dit hangt af van de mate waarin ACM deze kosten als efficiënt beschouwt.

De Wcw bevat een aantal waarborgen die verbruikers beschermen tegen te hoge tarieven. Naast de algemene waarborg in de Wcw dat de relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn voorafgaand aan de overstap naar kostengebaseerde tarieven in fase 2, is de tarieflimiet een beleidsinstrument gericht op het beschermen van de verbruiker tegen te hoge tarieven. De precieze uitwerking van de tarieflimiet is onderdeel van de kostengebaseerde tariefregulering.

Vraag 4 - Leveringszekerheid en compensatie bij uitval

Daarnaast is het voor de leden van de VVD-fractie van belang dat de leveringszekerheid van warmtenetten kunnen worden gewaarborgd. Welke rechten hebben inwoners bij uitval? Op welke manier wordt de Kamer betrokken bij het uitwerken van compensatieregelingen?

In de Wcw is het verzekeren van de leveringszekerheid een taak geworden van het warmtebedrijf. Onderbrekingen in levering moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Warmtebedrijven zijn verplicht om een storingsregistratie bij te houden. Regels over de storingsregistratie en storingscompensatie zijn uitgewerkt in artikel 2.20 en artikel 2.21 van het Bcw. Daarin is opgenomen dat storingen onverwijld op een website bekend moeten worden gemaakt. Duurt de storing langer dan acht uur, of tellen meerdere opeenvolgende storingen van elk twee uur of langer binnen één maand op tot langer dan acht uur, dan heeft de consument recht op een storingscompensatie. Deze compensatieregeling is de verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf. De Kamer wordt om die reden hier niet bij betrokken. In de Regeling collectieve warmte (hierna Rcw), die tot en met 9 juli 2026 in consultatie is, is de hoogte van de compensatie uitgewerkt.¹¹

Bij problemen rondom leveringszekerheid heeft de ACM diverse bevoegdheden die in de Wcw zijn uitgewerkt. De ACM kan het warmtebedrijf opdrachten geven voor verbetering van de situatie, een derde opdragen maatregelen te treffen, een stille bewindvoerder aanwijzen, het bestuur vervangen, bestuurlijke boetes opleggen of bijvoorbeeld een noodwarmtebedrijf aanwijzen dat tijdelijk – voor een periode van maximaal drie jaar – de levering van het warmtebedrijf overneemt.

Vraag 5 - Planning uitwerking fase 2 van tariefregulering

De leden van de VVD-fractie merken op dat de uitwerking van fase 2 voor de overgang van de huidige 'Niet Meer Dan Anders'-warmtetarieven naar kostengebaseerde tarieven pas later komt. Wanneer wordt de uitwerking nu verwacht en wanneer zullen de nieuwe tarieven naar verwachting in werking treden? Kan er met de uitwerking ook worden gedeeld wat dit voor de energierekening van een gemiddeld huishouden betekent?

¹¹ Regeling collectieve warmte (2026): <https://www.internetconsultatie.nl/rcw/b1>

Het kabinet herkent de breed gedeelde oproep om snel duidelijkheid te scheppen over de tariefregulering voor de warmtesector. Het streven is om de kostengebaseerde tariefregulering zo snel mogelijk in te voeren, conform de motie Crone.¹² Op dit moment is de planning dat dit in lijn met motie Kröger c.s.¹³ uiterlijk binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de Wcw lukt. Volgens die planning zal de uitwerking van de lagere regelgeving van fase 2 in 2027 worden voorgehangen (zie ook de bijlage). Zoals hierboven al aangegeven, zal het kabinet samen met de ACM breed onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de overgang naar fases 2 en 3 te versnellen. Dit heeft dan uiteraard gevolgen voor de hier geschetste planning. In het najaar zal het kabinet de Kamer informeren over de stand van zaken op dit thema.

Het kabinet hecht aan de betaalbaarheid van de tarieven voor kleinverbruikers en zal bij de uitwerking van kostengebaseerde tarieven aandacht hebben voor de impact hiervan op de energierekening van huishoudens. Daarbij is met het amendement van de leden Postma en Rooderkerk wettelijk geborgd dat kostengebaseerde tariefregulering pas in werking kan treden als de relatieve betaalbaarheid van warmte voor kleinverbruikers geborgd is.¹⁴ Met de voorhang van het koninklijk besluit om de kostengebaseerde tariefregulering in de Wcw in werking te laten treden worden de Kamers hierover geïnformeerd.

Vraag 6 - Reactie marktpartijen op vereist publiek eigendom Koen, Geert, Ideke

De leden van de VVD-fractie hebben tijdens de behandeling van de Wet collectieve warmte hun zorgen geuit over het vereiste publieke eigendom. Hoe verloopt de samenwerking met marktpartijen op dit moment? Zijn marktpartijen nog bereid om investeringen te doen?

De warmtebedrijven investeren nog in noodzakelijk onderhoud en ook in kleinere uitbreidingen en een beperkt aantal nieuwe warmtesystemen. Het tempo van investeren ligt echter te laag om de doelstellingen van de warmtetransitie te halen. Het tempo van het aansluiten van woningen op collectieve warmtesystemen was al voor de keuze voor een publiek meerderheidsbelang te laag voor het behalen van de doelen.

In januari 2025 heeft de Warmtealliantie, een samenwerking van private en publieke warmtebedrijven, medeoverheden en koepelorganisaties zoals AEDES en NVDE, het Warmtebod opgesteld en aangeboden aan het kabinet.¹⁵ Hierin staat beschreven hoe de uitrol van collectieve warmtesystemen met spoed weer op de rails te krijgen. De auteurs geven aan dat er tot 2035 potentie is voor tussen 540.000 en 630.000 woningen met een warmteaansluiting wanneer de betaalbaarheid voor de gebruiker gewaarborgd kan worden. Er is dus sprake van investeringsbereidheid in de sector, met het op orde brengen van de randvoorwaarden als aandachtspunt. Zoals uitgebreider toegelicht in de recente

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36576, H

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 84

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97

¹⁵ Warmtealliantie (2025): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/01/14/het-warmtebod>

Kamerbrief¹⁶ werkt het kabinet in goede samenwerking met de sector aan verschillende maatregelen om de betaalbaarheid op korte en lange termijn te verbeteren.

Vraag 7 - Overname warmtebedrijven

De leden van de VVD-fractie hebben ook tijdens de behandeling van de Wet collectieve warmte benadrukt dat het van belang is om zo snel mogelijk een overgangsregeling uit te werken voor het overnamebedrag dat uiteindelijk aan warmtebedrijven zal worden betaald. Deze leden lezen de vorderingen die hierop zijn gemaakt. Heeft de minister gesproken met het bedrijfsleven over de gestandaardiseerde activawaarde? Zo ja, welke reacties heeft de minister ontvangen uit de sector? Kan de minister daarnaast nader toelichting geven over hoe de rekenmethode tot stand is gekomen?

In de Wcw (artikel 2.45, vijfde lid) en het Bcw (artikel 2.44 en 2.45) is een methode opgenomen om de waarde te berekenen van de onderdelen van het warmtenet die aan het einde van de overgangsperiode verplicht over zullen moeten naar een warmtebedrijf dat voldoet aan het publieke meerderheidsvereiste. Voor de totstandkoming van deze zogenaamde restwaardemethodiek is onder andere gebruik gemaakt van de inbreng van de warmtebedrijven. De werking van deze methode en de achterliggende overwegingen zijn te vinden in het rapport van onderzoeksbureau Fakton dat samen met de Wcw naar de Kamer is gezonden.¹⁷

Bij een eventuele overname van de private warmtebedrijven zou de transactie zien op meer dan alleen de onderdelen die te zijner tijd verplicht over moeten. De waardebepaling van het warmtebedrijf (of bedrijfsonderdeel) is niet in de Wcw geregeld en zou het resultaat van onderhandelingen zijn. De Nationale Deelneming Warmte (hierna: NDW) en de warmtebedrijven zijn gevraagd om gesprekken over een eventuele overname te starten.

Vraag 8 - Keuze voor grens bij 1500 aansluitingen voor KCW

Daarnaast zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de regeling om kleine collectieve systemen tot 1500 aansluitingen uit te zonderen. Op basis van welke afwegingen is de minister gekomen tot het besluit om dit te maximeren tot 1500 aansluitingen?

Een klein collectief warmtesysteem levert warmte aan een beperkt aantal verbruikers en personen. De grens is in de Wcw opgenomen en ligt bij levering aan maximaal 1500 verbruikers, waarbij voor deze telling ook huurders en leden van verenigingen van eigenaars (hierna: VvE) aan wie warmte wordt door geleverd worden betrokken. Er is gekozen voor het opnemen van een grens, omdat het achterwege laten van een grens er in potentie toe kan leiden dat grote groepen verbruikers onder het voor kleine collectieve warmtesystemen geldende lichtere regime gaan vallen. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is ervoor gekozen om de grens op een niveau vast te zetten zodat voor een betekenisvolle

¹⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36576, 2026D35659

¹⁷ Zie Fakton Energy – 'Waarderingsmethodiek warmtenetten' (24 mei 2023)

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2023/11/13/eindrapport-waarderingsmethodiek-warmtenetten>

hoeveelheid kleine collectieve warmtesystemen de regeldruk wordt beperkt. Zie ook de toelichting op de Wcw.¹⁸

Vraag 9 - Administratieve lasten VvE's

Tot slot maken deze leden zich zorgen over de gevolgen voor kleine VvE's die een warmtenet beheren. Kan de minister nader toelichting geven wat voor effect dit besluit heeft op de regeldruk en administratieve lasten voor VvE's? Hoe worden zij zo goed als mogelijk ontzien in dit voorstel? Zijn er voor hen uitzonderingen en wordt er bijvoorbeeld ingezet op standaardisatie?

De Wcw bepaalt dat collectieve warmtesystemen waarbij de VvE of verhuurder die warmte *doorlevert* aan haar eigen leden respectievelijk zijn eigen huurders grotendeels buiten de regulering vallen (artikel 1.2, eerste lid, onderdelen e en f). Doorleveren houdt in dat de VvE of verhuurder warmte afneemt van een warmtebedrijf op een centrale aansluiting en deze vervolgens doorverkoopt aan individuele eigen leden van de VvE, respectievelijk huurders. Daar is reeds in de huidige Warmtewet voor gekozen omdat een huurder die warmte afneemt van zijn verhuurder wordt beschermd via het huurrecht en de leden van een VvE niet beschermd hoeven te worden tegen een vereniging waar zij zelf lid van zijn. Wel gelden de meet- en facturatieverplichtingen ook voor deze verhuurders en VvE's.

Een verhuurder of VvE die *zelf* warmte levert aan zijn huurders respectievelijk haar leden, beheert en exploiteert een (klein) collectief warmtesysteem. Zo'n verhuurder of VvE heeft een vrijstelling of ontheffing nodig van het verbod om zonder aanwijzing warmte te leveren op grond van artikelen 4.1 en 4.2. Een ontheffing dient te worden aangevraagd wanneer een dergelijk collectief warmtesysteem wordt voorzien binnen een warmtekavel waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen. Wanneer dit niet wordt voorgeschreven, ontstaat teveel onzekerheid voor het aangewezen warmtebedrijf én diens gebruikers. Ook stelt het de gemeente in staat om regie te voeren en publieke belangen af te wegen. Een warmtebedrijf zal bij de aanwijzing voor een warmtekavel namelijk 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. Wanneer er geen toets zou plaatsvinden op de gevolgen van het verlenen van een ontheffing op het rendement van een warmtebedrijf en de tarieven van een gebruiker, kan dat als gevolg hebben dat het aangewezen warmtebedrijf verlieslatend wordt of dat de voorziene tarieven voor gebruikers in een warmtekavel fors omhoog gaan. Voor het overige zijn alleen de meet- en facturatieverplichtingen van toepassing op de verhuurders en VvE's die zelf warmte leveren. De tariefregulering is niet van toepassing.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PRO-fractie

De leden van de PRO-fractie zien warmtenetten als een belangrijke schakel in de energietransitie. Deze leden betreuren de vele jaren vertraging die de invoering

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36576, nr. 3, p. 82-83

van de wet al heeft opgelopen maar hechten ook aan een zorgvuldige uitwerking van de wet die de energietransitie ook langjarig ten goede komt.

Vraag 10 - Integrale afweging over alle energiesystemen

De leden van de PRO-fractie hebben zorgen over de dreigende verkokering in de energietransitie. Deze leden hechten aan een integrale aanpak, zeker bij de ontwikkeling van lokale energiesystemen. Daarin moeten elektriciteit, warmte/koeling, moleculen en netinfra in samenhang worden ontwikkeld, met onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het gebied van opslag/buffering. De leden van PRO-fractie vragen, in navolging van de leden van de PRO-fractie in de Eerste Kamer, hoe het Besluit collectieve warmte deze integrale lokale aanpak ondersteunt. Hoe wordt bijvoorbeeld congestie mitigatie meegewogen in warmteprojecten? En hoe dragen vooraf vastgestelde tarieven door de Autoriteit Consument & Markt (ACM) voor een specifieke energiebron bij aan een integrale afweging tussen energiebronnen?

Het kabinet is blij met de aandacht voor de integraliteit van het energiesysteem en onderschrijft het belang van een integrale aanpak van de energietransitie over sectoren en energiedragers heen, inclusief de rol voor flexibiliteit door buffering. Collectieve warmtesystemen kunnen bijvoorbeeld netcongestie tegengaan door een overschot aan lokale opwek om te zetten in warmte en op te slaan en op piekmomenten met hoge vraag de elektriciteitsvraag juist te beperken. In dat kader wordt er door provincies, gemeenten, infrastructuurbedrijven en andere betrokken partijen gewerkt aan het integraal programmeren van het energiesysteem. Het gaat hierbij dus om het integrale perspectief op alle energiedragers, inclusief warmte. In de Kamerbrief over de decentrale ontwikkeling van het energiesysteem van 18 juni 2025¹⁹ is aangegeven hoe het kabinet hierop wil sturen, aan de hand van drie hoofdkeuzes: 1) vraag en aanbod naar energie worden op elk schaal niveau (lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal) zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, 2) het energiesysteem krijgt op het lokale, regionale en provinciale schaalniveau gebiedsgericht vorm als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening, en 3) regie vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief. De verdere uitwerking hiervan vindt plaats binnen het kader van de Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda. Eén en ander moet uiteindelijk ook landen in concrete plannen voor de lokale warmtetransitie zoals het warmteprogramma, waar gemeenten de duurzame alternatieven die zij voor de verschillende wijken willen realiseren, en ook het daarbij horende isolatieniveau, kunnen opnemen.

De Wcw geeft gemeenten ook de mogelijkheid om vanuit de lokale context sturing te geven aan de warmtetransitie. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om warmtekavels zo vast te stellen dat de uitrol van collectieve warmte optimaal bijdraagt aan een efficiënte inrichting van het gehele energiesysteem, zodat een aangewezen warmtebedrijf een collectief warmtesysteem kan realiseren tegen de laagste nationale kosten.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31239, nr. 587

Energiegemeenschappen hebben potentie om binnen het energiesysteem een grotere rol te spelen. De Wcw maakte het mogelijk dat warmtegemeenschappen aangewezen worden voor een warmtekavel. Met het Ontwikkelfonds Warmte is geld vrijgemaakt om dit soort projecten te helpen. Conform de motie van het lid Kröger, wordt onderzocht hoe warmtegemeenschappen verder gefaciliteerd kunnen worden.²⁰ Het aangenomen amendement van het lid Kröger verankert de verplichting van een faciliterend kader voor de ontwikkeling van warmte gemeenschappen uit de RED in de Wcw.²¹

Naast de mogelijkheden die de Wcw biedt voor het verduurzamen van collectieve warmte, is er ook flankerend beleid dat er zorg voor draagt dat duurzame warmtebronnen als onderdeel van het lokale energiesysteem gestimuleerd worden. De oproep om de verkoking binnen het energiesysteem te doorbreken, sterkt het kabinet in de overtuiging dat de doorontwikkeling van het instrumentarium van de energietransitie ook in de toekomst gericht moet zijn op het verder bevorderen van die integraliteit. De huidige opengestelde Warmtenetten Investeringsubsidie (hierna: WIS) heeft als verbetering doorgevoerd dat opslag onderdeel van het project kan zijn. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 6 juli 2026 aan de Tweede Kamer²² wordt gekeken hoe de WIS verder geoptimaliseerd kan worden. Daarbij wil het kabinet dat het instrument beter aansluit op de zaken die we vanuit energiesysteemperspectief juist willen stimuleren, zoals de mogelijkheden die collectieve warmte biedt om de druk op het elektriciteitsnet te verlichten. Het kabinet wil de WIS in twee stappen verbeteren. De eerste stap is om subsidies van het warmtenet en de subsidies achter de voordeur te integreren. Bij de tweede stap wil het kabinet kijken hoe ook de subsidies voor de warmtebronnen en opslag hier onderdeel van kunnen uitmaken, zodat een duurzame bronnenmix inclusief opslag geoptimaliseerd wordt en het elektriciteitsnet ontlast wordt. Op deze manier versterken de Wcw en deze instrumenten elkaar.

Tot slot is van belang dat de komende jaren ook de wijze waarop de kosten voor gebruik van het elektriciteitsnet worden doorberekend aan aangeslotenen verandert, waardoor de voordelen van collectieve warmtesystemen voor het elektriciteitsnet tot hun recht komen. Met tijdsafhankelijke nettarieven voor elektriciteit, flexibele contracten en congestiemanagement wordt flexibel gebruik van het elektriciteitsnet gestimuleerd. Door tijdsafhankelijke nettarieven wordt gebruik van het elektriciteitsnet op dalmomenten goedkoper. Flexibele contracten geven een warmtebedrijf ook een korting op nettarieven in ruil voor afspraken om het net op specifieke momenten te ontlasten. Daarnaast verbruikt een huishouden dat aangesloten is op een collectief warmtesysteem in algemene zin relatief minder elektriciteit, waardoor dit huishouden een minder hoog verbruiksafhankelijk nettarief betaalt.

Vraag 11 - Verschil aanpak bestaande en nieuwe netten

De leden van de PRO-fractie zijn van mening dat bestaande en nieuwe netten deels voor verschillende uitdagingen staan. Bij bestaande netten ligt de nadruk op

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 83

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 72, artikel 12.6 van de Wcw.

²² Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 122

een eerlijke en soepele overgang naar de nieuwe tariefregulering. Bij nieuwe netten ligt de nadruk op inpassing, het borgen van transparantie en betaalbaarheid van de kosten en warmtetarieven. Deze leden zijn benieuwd of voor nieuwe en bestaande netten een verschillende aanpak komt. Kan de minister reflecteren op het risico dat de terecht zorgvuldig vorm te geven overgang van bestaande afnemers op een nieuwe tariefstructuur niet het belang van snelle duidelijkheid voor nieuwe warmte-afnemers in de weg zal staan?

Het kabinet herkent de breed gedeelde oproep om snel duidelijkheid te scheppen over de tariefregulering voor de warmtesector. De Kamerleden vragen specifiek of voor nieuwe en bestaande collectieve warmtesystemen een verschillende aanpak komt als het gaat om tariefregulering. De Wcw maakt geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande collectieve warmtesystemen. Een dergelijk onderscheid in de tariefregulering zou dus vragen om een wetswijziging. Warmtebedrijven en warmtegemeenschappen die alvast aan de slag willen met kostengebaseerde tarieven worden aangemoedigd om hiervoor de ruimte in de huidige Warmtewet en de Wcw te gebruiken. Zie ook het antwoord op vraag 57.

Vraag 12 - Onzekerheid kostensystematiek

De leden van de PRO-fractie vragen zich af hoe gemeenten nu warmteprogramma's en omgevingsplannen kunnen vaststellen waarin wordt bepaald welke buurten van het aardgas worden afgesloten op basis van een kostenonderbouwing voor de komende 8-10 jaar, terwijl de kostensystematiek voor die periode nog niet bekend is. Hoe kan de minister van gemeenten verlangen dat zij nu warmteprogramma's en omgevingsplannen vaststellen waarin de betaalbaarheid van een warmtenet voor de komende 8 tot 10 jaar wordt onderbouwd, terwijl de tariefregulering die in die periode zal gelden (fase 2) nog niet bekend is?

De tariefregulering zoals die nu geldt op grond van de Warmtewet wordt grotendeels voortgezet in fase 1 van de tariefregulering onder de Wcw. Het is duidelijk dat de kostengebaseerde tarieven een vergoeding zullen bieden voor efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Bij amendement van de leden Postma en Rooderkerk is in de Wcw opgenomen dat fase 2 pas in werking kan treden als de relatieve betaalbaarheid voor kleinverbruikers geborgd is.²³ Daarnaast bevat de Wcw de mogelijkheid om een tarieflimiet in te stellen, om verbruikers te beschermen tegen te hoge kosten. Zoals in de inleiding reeds aangegeven, zal het kabinet samen met de ACM breed onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een versnelling van de overstap naar fases 2 en 3.

Ondanks dat een nadere uitwerking van de tariefregulering partijen meer duidelijkheid zal geven over de wijze waarop efficiënte kosten in de tarieven zullen landen, zal deze uitwerking geen absolute zekerheid bieden over de ontwikkeling van toekomstige warmtetarieven, net zo min als dat voor elektriciteit, aardgas en de huidige warmtetarieven op basis van de gasreferentie geldt.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97

Gemeenten kunnen op grond van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) alleen een warmtetransitiegebied – een gebied waar op termijn het transport van aardgas wordt beëindigd – aanwijzen (oftewel de aanwijsbevoegdheid inzetten) indien de verwachte kosten van de maatregelen bij de overstap van aardgas naar (in dit geval) een warmtenet niet uitstijgen boven de verwachte baten van die maatregelen voor tenminste 70% van de bewoners in het gebied (artikel 5.131e van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)²⁴). Hiervoor moet wel inzichtelijk zijn wat de verwachte kosten en opbrengsten zijn. In de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Rgiw) is uitgewerkt hoe gemeenten dit moeten berekenen. Over de Rgiw heeft onlangs een (internet)consultatie plaatsgevonden.²⁵ Voor de verwachte kosten voor warmtetarieven wordt het maximale gereguleerde tarief gehanteerd, dat wordt vastgesteld door de ACM. Dat uitgangspunt blijft in ieder geval van toepassing totdat wordt overgestapt op de kostengebaseerde tarieven. Zodra er een uitgewerkt kavelplan is vastgesteld voor een wijk, wordt gebruik gemaakt van de lokale inzichten die daaruit volgen ten aanzien van het warmtetarief. De gemeente kan dus alleen een gebied aanwijzen op grond van de Wgiw als dit redelijkerwijs te onderbouwen is met de kennis van de kosten(ontwikkeling) op het moment dat de gemeente de wijk aanwijst in het omgevingsplan.

Vraag 13 - Borging betaalbaarheid toekomstige tariefregulering

De leden van de PRO-fractie lezen dat de regels voor fase 2 van de tariefregulering pas later hoeven worden vastgesteld. Hoe kunnen gemeenten en inwoners dan voldoende zekerheid krijgen over de toekomstige betaalbaarheid van collectieve warmte, terwijl betaalbaarheid een wettelijke voorwaarde is voor het beëindigen van de aardgaslevering?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 12, gaat het bij de onderbouwing van de betaalbaarheid zoals bedoeld in de Wgiw om de verwachte kosten en baten van de maatregelen over de levensduur van de investering. Voor warmtenetten geldt dat er een levensduur wordt gehanteerd van 30 jaar.²⁶ Zolang er geen kostengebaseerde tarieven zijn, zal er in de berekeningen gebruik worden gemaakt met het maximale gereguleerde tarief.

De instructieregels uit het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, (hierna: Bgiw) dienen als een toets vooraf op de vraag of de wijziging van het omgevingsplan met betrekking tot het warmtetransitiegebied voor de bewoners van die wijk vanuit financieel-economisch perspectief verstandig is en of de verwachting is dat de aanpak ook financieel haalbaar is voor bewoners. De meerwaarde van de instructieregels in het Bgiw en de meet- en rekenvoorschriften uit de Rgiw, is dat het bijdraagt aan de eenduidigheid, vergelijkbaarheid en transparantie met betrekking tot de manier waarop de betaalbaarheid van de lokale warmtetransitie voor eindgebruikers wordt bepaald op het moment dat de wijk wordt aangewezen. Daarmee kan het besluit om de aanwijsbevoegdheid in te zetten worden onderbouwd met de gegevens die op dat

²⁴ Volgens het ontwerp-Bgiw zoals het is aangeboden ter advisering aan de Raad van State. Te raadplegen via: <https://wetgevingsskalender.overheid.nl/Regeling/WGK010406>.

²⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/rgiw/b1>

²⁶ Zie ook de Rgiw.

moment beschikbaar zijn. Maar het is op voorhand, en zoals ook in de toelichting van het Bgiw beschreven, ook van belang om te benadrukken dat deze meet- en rekenvoorschriften geen individuele garantie bieden. Zo moet inzicht gegeven worden in de verwachte kosten en baten op wijkniveau en de spreiding daarvan. Dan gaat het bijvoorbeeld om de gemiddelde energiekosten en het gemiddelde energieverbruik dat verwacht kan worden op basis van de energetische kwaliteit van de gebouwen. Het waarborgen van betaalbaarheid van de wijkaanpak betreft dus geen berekening – of recht – per individueel huishouden.

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat verschillende factoren bij het verduurzamen van een wijk, zoals de lange looptijd van de investering en de mogelijke ontwikkeling van (hypotheek)rentes en de energieprijzen, onzekerheden met zich meebrengen die niet volledig aan de voorkant kunnen worden afgedekt. Zo laten recente energieprijsschokken zien dat ramingen van energieprijzen niet altijd uitkomen in de realiteit. De meet- en rekenvoorschriften uit het Rgiw bieden dus een duidelijk kader voor hoe de betaalbaarheid berekend en beoordeeld moeten worden. Ze bieden echter geen garantie over hoe de energierekening er exact uit komt te zien na de overstap.²⁷ Deze onzekerheden zijn ook beschreven in paragraaf 2.6.1 van de nota van toelichting van het Bgiw.

Vraag 14 - Vrijwillig eerdere invoering kosten-gebaseerde tarieven

De leden van de PRO-fractie zijn benieuwd of er ruimte is voor nieuwe netten in publieke of gemeenschappelijke handen om (op vrijwillige basis) zo snel mogelijk te gaan werken volgens de kosten-gebaseerde tariefregulering (fase 3). Op die manier kan de ACM ervaring opdoen over hoe deze methode zou kunnen werken en de uiteindelijke methode van regulering eerder kan worden vastgesteld, oog houdend voor consumentenbescherming. Zo ja, onder welke voorwaarden is dit mogelijk? Kan de minister reflecteren op de gevolgen van een versnelde invoering van fase 3 voor de garanties die geboden kunnen worden met betrekking tot betaalbaarheid ten opzichte van de garanties die een afnemer heeft in de huidige planning?

De Wcw biedt warmtebedrijven en warmtegemeenschappen de ruimte om, onder een beperkt aantal voorwaarden, zelf kostengebaseerde tarieven in rekening te brengen. Dit was al mogelijk onder de Warmtewet en blijft mogelijk onder de Wcw. Op grond van artikel 7.1, vijfde lid, van de Wcw kunnen warmtebedrijven een alternatief kostengebaseerd tarief aanbieden aan verbruikers. Een vereiste hierbij is dat verbruikers ook de mogelijkheid is geboden warmte af te nemen tegen ten hoogste het gereguleerde tarief. Daarmee hebben verbruikers altijd de keuze tussen het gereguleerde en het afwijkende aanbod. Een warmtebedrijf mag de verbruiker niet forceren in te stemmen met het afwijkende tarief. Het is aannemelijk dat een verbruiker uitsluitend instemt met het alternatieve kostengebaseerde aanbod als de verbruiker dit aanbod zelf als betaalbaar of wenselijk beschouwt. Zo kan een verbruiker akkoord gaan met een variabel tarief dat juist hoger ligt dan het maximale gereguleerde variabele tarief, in ruil voor een verlaagd vastrecht. De voorwaarden waaraan dit afwijkende aanbod moet voldoen, zijn uitgewerkt in artikel 7.10 van het Bcw en zien voornamelijk op

²⁷ Deze zekerheid is er overigens voor verwarming op basis van aardgas ook niet te geven.

transparante informatie die op de situatie van de kleinverbruiker is toegespitst. De ACM houdt hier toezicht op.

Vraag 15 - Termijn duidelijkheid latere fase tariefregulering

De leden van de PRO-fractie horen graag hoe zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte duidelijkheid komt over de (kaders van) de tariefregulering fase 2 en 3, zodat gemeenten en warmtebedrijven weten waar ze in de toekomst rekening mee moeten houden, en tevens ook een soepele overgang naar de nieuwe tariefregulering kan worden geborgd voor afnemers van bestaande netten tijdens fase 2.

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 5.

Vraag 16 - Tijdige zekerheid over betaalbaarheid

De leden van de PRO-fractie vernemen ook graag hoe gemeenten en inwoners zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte voldoende zekerheid krijgen over de toekomstige betaalbaarheid van collectieve warmte. Dit terwijl betaalbaarheid een wettelijke voorwaarde in de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is voor het beëindigen van de aardgaslevering. Is de minister bijvoorbeeld bereid om de uitwerking van fase 2 van de tariefregulering eerder beschikbaar te maken of anders een aanvullende waarborg op te nemen, zodat gemeenten hun besluiten over aardgasvrije wijken kunnen baseren op een voldoende voorspelbaar en juridisch houdbaar tariefkader? En is de minister bereid om de uitwerking van fase 3 van de methode voor de tariefregulering eerder beschikbaar te maken of anders een aanvullende waarborg op te nemen, zodat gemeenten hun besluiten over aardgasvrije wijken kunnen baseren op een voldoende voorspelbaar en juridisch houdbare tariefregulering?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vragen 5 en 12.

Vraag 17 - Transparantie kosten van KCW's

De leden van de PRO-fractie hechten zwaar aan de bescherming voor consumenten. Deze leden vinden transparantie essentieel voor zowel grote als kleine netten. Voor kleine collectieve systemen (ontheffingen en vrijstellingen) is een lichter regime gekozen, met een referentietarief, zonder boekhoudregels (regulatory accountancy rules, RAR). Daarover hebben deze leden de volgende vragen. Hoe zorgt de minister ervoor dat gemeenten aangevraagde ontheffingen goed kunnen beoordelen ten opzichte van het aangewezen warmtebedrijf en dat de verschillen in transparantie in de kosten zo klein mogelijk zijn om betaalbaarheid, de bescherming van consumenten en leveringszekerheid van kleine collectieve systemen ook voldoende te borgen?

Voor het kabinet is de bescherming van consumenten ook erg belangrijk. Bij de uitwerking van het regime voor kleine collectieve warmtesystemen heeft daarom een zorgvuldige maatschappelijke belangenafweging plaatsgevonden tussen enerzijds het beperken van de regeldruk en anderzijds de bescherming van consumenten. In artikel 3.2 van de Wcw is opgenomen dat een gemeente een warmtebedrijf een ontheffing kan verlenen van artikel 1.2 voor een klein collectief warmtesysteem binnen een warmtekavel. Een gemeente weigert een ontheffing

uitsluitend op basis van een van de gronden in artikel 3.2, zesde lid, van de Wcw. De belangrijkste criteria zijn dat het verlenen van een ontheffing niet als gevolg mag hebben dat de businesscase van een warmtebedrijf significant verslechtert of dat tarieven voor verbruikers in een warmtekavel significant hoger worden. Dat betekent dat een gemeente, indien geen van de afwijzingscriteria aan de orde is, verplicht is om de ontheffing te verlenen en indien één van de afwijzingscriteria wel aan de orde is, deze dient te weigeren. Om de ontheffing te standaardiseren, werkt RVO aan een formulier dat warmtebedrijven op grond van artikel 1.5 van het Bcw dienen te gebruiken bij de aanvraag van de ontheffing. Dit draagt ook bij aan de transparantie van de ontheffingsprocedure.

De uitwerking van de tariefregulering in fase 2 voor kleine collectieve warmtesystemen in lagere regelgeving zal verschillen van de uitwerking voor collectieve warmtevoorzieningen. Voor het grote aantal kleine collectieve warmtesystemen is het niet uitvoerbaar voor de ACM om per systeem de kosten te bepalen en de tarieven daarop te baseren. Dit uitvoerbaarheidsvraagstuk is ook bij de behandeling van de Wcw in de Tweede Kamer aan bod gekomen. De motie van het lid Grinwis c.s. verzoekt de regering om voor kleine collectieve warmtesystemen een kostengebaseerd referentietarief uit te werken.²⁸ Het kabinet is in gesprek met de ACM en de sector over de uitwerking van de tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen. Daarbij houdt het kabinet in lijn met de motie uitdrukkelijk rekening met de uitvoerbaarheid van de tariefregulering voor warmtebedrijven en de ACM, zonder de bescherming van consumenten uit het oog te verliezen.

Ten aanzien van de verschillen in transparantie in de kosten geldt dat voor de bepaling van een kostengebaseerd referentietarief geen detailinzicht nodig is in kosten en volumes per klein collectief warmtesysteem. Daarmee komt een kostengebaseerd referentietarief tegemoet aan de bezwaren van de ACM ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Voor het vaststellen van de tarieven is dan waarschijnlijk geen RAR of een lichte vorm van een RAR nodig. Ook bij relatief dure systemen biedt het referentietarief overigens op die manier een waarborg dat tarieven niet hoger zullen zijn dan het referentietarief. Nadeel daarvan is dat er minder transparantie is over kosten van kleine collectieve warmtesystemen. Het kabinet zal daarom bij de verdere uitwerking van een kostengebaseerd tarief ook bekijken welk niveau van transparantie wel geboden kan worden, rekening houdend met de uitvoerings- en administratieve lasten voor de ACM en warmtebedrijven.

Vraag 18 - Beoordeling bekwaamheid van KCW's

Hoe zorgt de minister ervoor dat de ACM een warmtebedrijf met kleine collectieve systemen op efficiënte en effectieve wijze kan beoordelen op bekwaamheid, met name de financiële positie, om de leveringszekerheid en betaalbaarheid voor consumenten op lange termijn te kunnen borgen, zowel voor bedrijven met een kleine en grote portefeuille?

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 77

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 17 heeft bij de uitwerking van het regime voor kleine collectieve warmtesystemen een zorgvuldige maatschappelijke belangenafweging plaatsgevonden tussen enerzijds het beperken van de regeldruk en anderzijds de bescherming van consumenten. Om de bekwaamheidstoets, die de huidige vergunningsplicht vervangt, zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen werkt de ACM aan een formulier wat warmtebedrijven kunnen gebruiken bij de aanvraag voor de bekwaamheidstoets.²⁹ Bij kleine collectieve warmtesystemen kan de ACM ervoor kiezen om de bekwaamheid niet te toetsen indien zij dat niet nodig acht. Ook zullen zowel het warmtebedrijf als de ACM minder tijd kwijt zijn voor een toets als deze al eerder is uitgevoerd voor hetzelfde bedrijf.

Vraag 19 - Tijdig borgen leveringszekerheid KCW's

Hoe zorgt de minister ervoor dat gemeenten in staat zijn op tijd te anticiperen als de leveringszekerheid in het geding dreigt te komen bij kleine collectieve systemen zodat zij vroegtijdig het gesprek met het warmtebedrijf kunnen voeren over het borgen van de leveringszekerheid?

In artikel 3.9 van de Wcw zijn regels uitgewerkt ten aanzien van financiële monitoring voor kleine collectieve warmtesystemen. De ACM heeft als taak om erop toe te zien dat het warmtebedrijf zijn taken kan uitvoeren. Wanneer er een significante verslechtering van de financiële situatie wordt voorzien, moet dat onmiddellijk aan de ACM worden gemeld. In eerste instantie kan de ACM het warmtebedrijf opdragen om maatregelen te treffen om de situatie te verbeteren en uiteindelijk te herstellen. Concludeert de ACM echter dat het warmtebedrijf niet meer de taak die volgt uit de aanwijzing, ontheffing of vrijstelling, kan uitvoeren, dan meldt de ACM dit onmiddellijk aan het college en wordt een noodprocedure gestart, waarin gezamenlijk een plan wordt gemaakt dat in de kern gaat over het borgen van de leveringszekerheid en het vinden van een permanente oplossing voor de eindgebruikers. Zie ook de beantwoording van vraag 4 over leveringszekerheid en compensatie bij uitval.

Vraag 20 - Mogelijkheid gemeenten voor alternatief voor falend KCW

Hoe zorgt de minister dat gemeenten in staat worden gesteld om, als leveringszekerheid onverhoopt niet meer geboden kan worden, binnen de gestelde termijn van drie jaar een acceptabel en betaalbaar alternatief te vinden?

De noodprocedure, zoals genoemd in het antwoord op vraag 19 duurt maximaal drie jaar. De ACM initieert een gesprek tussen alle belanghebbenden, waaronder de gemeente, om afspraken te maken over de ontstane situatie. In het Bcw en in de Rcw is deze noodprocedure nader uitgewerkt en zijn handelingstermijnen opgenomen, waarbinnen bijvoorbeeld de gemeente een plan moet maken voor een alternatieve energievoorziening indien er geen vervangend warmtebedrijf wordt gevonden. Het Bcw en de Rcw zijn ter internetconsultatie voorgelegd aan de sector. Onderdelen, waaronder deze handelingstermijnen, zijn expliciet voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en op basis daarvan ook bijgesteld naar een tijdsduur die voor gemeenten beter uitvoerbaar

²⁹ ACM publiceert routekaart voorbereidingen Wet collectieve warmte (2026): <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-publiceert-routekaart-voorbereidingen-wet-collectieve-warmte>

wordt geacht. Dit gaat om de tijd die het college heeft om een nieuw warmtebedrijf aan te wijzen en de tijd om een plan voor een alternatieve energievoorziening op te stellen.

De Wcw regelt wel dat aanvankelijk de gemeente zelf, als regisseur van de warmtetransitie, op zoek moet gaan naar een acceptabel alternatief voor haar inwoners. Het Rijk, ook via bijvoorbeeld het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (hierna: NPLW), is bereid om daarin als kennispartner op te treden.

Vraag 21 - Efficiëntieverhoging door standaardisatie bij KCW's

Kan juist niet voor kleinere systemen standaardisatie, bijvoorbeeld met boekhoudregels, de efficiëntie verhogen en het toezicht of maatregelen als er bij een warmtebedrijf problemen ontstaan, waardoor consumentenbescherming of leveringszekerheid in het geding komt.

Artikel 3.9 van het Bcw bepaalt welke gegevens een warmtebedrijf aan de ACM moet overhandigen voor de financiële monitoring. Een warmtebedrijf moet op grond van dit artikel bijvoorbeeld een liquiditeitsprognose en solvabiliteitsprognose aanleveren. Dergelijke gegevens kunnen gebaseerd worden op de 'reguliere' boekhoudregels, zoals boekhoudregels in het Burgerlijk Wetboek. Voor de financiële monitoring zijn regulatorische accounting regels niet noodzakelijk. Standaardisatie van de accountingsregels met de RAR draagt niet of nauwelijks bij aan het verbeteren van de efficiëntie van een klein collectief warmtesysteem. Voor het overige vindt ook standaardisatie plaats doordat door respectievelijk RVO en de ACM wordt gewerkt aan formulieren die warmtebedrijven op grond van artikel 1.5 van het Bcw dienen te gebruiken bij de informatie die dient te worden aangeleverd bij de gemeente en bij de ACM.

Vraag 22 - Financiële steun woningbouwcorporaties

De leden van de PRO-fractie zijn blij met de tariefsplitsing die lasten en lusten voor huurders en verhuurders in balans brengt. Wel zien deze leden dat dit potentieel grote financiële gevolgen kan hebben voor gebouweigenaren – en woningbouwcorporaties in het bijzonder – met panden die al op warmtenetten zijn aangesloten. Hoe schat de minister het risico in dat hierdoor minder warmtenetten worden aangelegd? Is de minister bereid om daarom met een financiële tegemoetkoming het vastrecht te verlagen voor bestaande aansluitingen, voorafgaand aan de splitsing? Of is de minister bereid met woningbouwcorporaties te verkennen of er andersoortige financiële compensatie of ondersteuning nodig is?

Met de splitsing van het vaste tarief maakt het kabinet de gasreferentietarieven eerlijker en betaalbaarder voor huurders. Dit is des te meer van belang als het gaat om sociale huurders. Door de verhoging van betaalbaarheid stijgt naar verwachting het draagvlak voor collectieve warmte onder huurders, waardoor mogelijk meer warmtenetten aangelegd worden. Het kabinet erkent tegelijk dat deze splitsing gevolgen heeft voor de investeringscapaciteit van woningcorporaties en private verhuurders, met mogelijk een impact op hun bereidheid om zich op collectieve warmte aan te sluiten. Mede daarom treedt dit artikel nog niet in

werking. Er wordt pas een definitief besluit genomen als hiervoor een oplossing is gevonden. De streefdatum voor de inwerkingtreding is 1 januari 2028.

Vraag 23 - Ontheffing duurzaamheidsnorm

De leden van de PRO-fractie lezen dat een warmtebedrijf ontheffing kan krijgen van de broeikasgassennorm, en dat deze regeling in het voorliggende besluit zo is aangepast dat een ontheffing weliswaar voor vijf jaar wordt verleend, maar vervolgens verlengd kan worden zonder dat daarvoor een maximale termijn is opgenomen. Kan worden toegelicht waarom is gekozen voor een verlengbare ontheffing zonder maximale looptijd? Hoe wordt voorkomen dat tijdelijke uitzonderingen in de praktijk leiden tot langdurig of zelfs structureel uitstel van verduurzaming? Welke objectieve criteria gelden voor het beoordelen van "substantieel hogere kosten" en hoe wordt voorkomen dat dit een generieke uitzonderingsgrond wordt? Acht de minister het wenselijk om een uiterste einddatum of maximumaantal verlengingen vast te leggen, zodat uiteindelijk altijd aan de broeikasgassennorm moet worden voldaan? Welke prikkel blijft er bestaan om daadwerkelijk te investeren in duurzame bronnen wanneer een beroep op netcongestie of kostenverschillen herhaaldelijk kan worden verlengd? Hoe wordt de Kamer geïnformeerd over het aantal verleende ontheffingen, de duur ervan en de onderliggende redenen?

Uitgangspunt van de Wcw is dat de ACM voor een bepaalde periode een ontheffing van de duurzaamheidsnormen kan verlenen. In het Bcw wordt niet van dit uitgangspunt afgeweken. Een ontheffing wordt slechts gegeven als er een realistisch plan is waarmee de aanvrager binnen afzienbare tijd aan de duurzaamheidsnorm voldoet. De ontheffing is hiermee altijd voor een bepaalde tijd. Het ontbreken van een wettelijke maximumtermijn doet hier niets aan af. Het beroep dat een warmtebedrijf kan doen op 'substantieel hogere kosten' is relatief; het betreft het verschil in kosten tussen verschillende jaren waarin de beoogde duurzame warmtebron operationeel wordt. Het warmtebedrijf kan een beroep doen op een externe factor zoals netcongestie. Deze externe factoren zijn altijd van voorbijgaande aard waardoor het warmtebedrijf moet blijven werken aan het voldoen aan de duurzaamheidsnorm. De Kamer wordt geïnformeerd over de in de Wcw voorgeschreven evaluatie van duurzaamheidsnormen elke vijf jaar; de verlening van ontheffingen van deze normen maakt onderdeel uit van deze evaluatie. Naast de Wcw wordt ook een prikkel voor verduurzaming geïntroduceerd via de subsidieverlening. Om in aanmerking te komen voor een subsidie gelden duurzaamheidseisen per collectief warmtesysteem.

Vraag 24 - Emissieberekening afvalverbrandingsinstallaties

De leden van de PRO-fractie lezen ook dat voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) nog specifieke rekenregels worden uitgewerkt voor de berekening van de broeikasgasuitstoot. De emissies die worden toegerekend aan warmte uit AVI's bepalen mede hoe aantrekkelijk deze warmtebron wordt binnen warmtenetten. De leden van de PRO-fractie vrezen dat als rekenregels te gunstig uitvallen voor AVI's, het risico ontstaat dat afvalverbranding relatief aantrekkelijker wordt dan circulaire alternatieven, terwijl het beleid juist gericht is op afvalpreventie, hergebruik en recycling. Welke uitgangspunten hanteert het ministerie bij de ontwikkeling van de rekenregels voor AVI's? Hoe wordt voorkomen dat de

emissieberekening voor AVI's gunstiger uitpakt dan vanuit het perspectief van de circulaire economie wenselijk is? Worden de rekenregels expliciet getoetst op hun effect op afvalpreventie, hergebruik en recycling?

Bij het opstellen van de rekenregels wordt onder meer rekening gehouden met het beleid op afvalverbranding. Dat betekent in ieder geval dat de rekenregels het beleidsdoel van geleidelijke vermindering van afvalverbrandingscapaciteit niet in de weg zullen zitten. In de toekomst is er, door het dalende nationale aanbod te verbranden afval, minder behoefte aan afvalverbrandingscapaciteit in Nederland. Momenteel bekijkt het kabinet daarom of er instrumentarium kan worden ontwikkeld met als doel het beter in lijn brengen van de vergunde capaciteit met de nationale behoefte daaraan. Zolang die nationale behoefte er is, past het binnen het beleid om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van de elektriciteit en warmte die een afvalverbrandingsinstallatie (hierna: AVI) kan opwekken.

Vraag 25 - Inzet afvalverbrandingsinstallaties als warmtebron

Hoe wordt voorkomen dat warmtenetten langdurig afhankelijk blijven van afvalverbranding als warmtebron? Welke waarborgen zijn er dat AVI's geen voordeel krijgen ten opzichte van duurzame warmtebronnen zoals geothermie en restwarmte met lage emissies?

Het Bcw geeft invulling aan de duurzaamheidseisen in de Wcw. Vanaf 2030 is het afbouwpad vastgelegd dat geleidelijk afloopt naar 0 kilogram broeikasgassen in 2050. Collectieve warmtesystemen waarbij afvalverbranding wordt ingezet stoten meer broeikasgassen uit dan systemen waarbij hoofdzakelijk gebruik gemaakt wordt van warmtebronnen zoals geothermie en restwarmte. Hierdoor wordt voorkomen dat warmtenetten langdurig afhankelijk blijven van afvalverbranding en ontstaat er een prikkel om restwarmte, geothermie of een andere hernieuwbare bron te kiezen als onderdeel van de bronnenstrategie. De specifieke rekenregels per warmtebron worden na uitgebreide consultatie met de markt vastgelegd in de Rcw.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben de volgende vragen.

Vraag 26 - Grens van 1.500 aangesloten

De leden van de PVV-fractie vragen naar aanleiding van paragraaf 2.2. van de nota van toelichting (Warmtekavel en aanwijzing van een warmtebedrijf) waarop het aantal van 1.500 aangesloten is gebaseerd, oftewel wat onder "efficiënte warmtetransitie" wordt verstaan bij warmtekavels met minder en meer dan 1.500 aangesloten.

De Wcw bevat een onderscheid tussen (i) een aanwijzing voor een collectieve warmtevoorziening en (ii) een vrijstelling of ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem. Een klein collectief warmtesysteem levert warmte aan een beperkt aantal verbruikers en personen. De grens is in de Wcw opgenomen en ligt bij levering aan maximaal 1.500 aangesloten. De Wcw sluit echter niet uit dat een gemeente een warmtekavel vaststelt met minder dan 1.500 aangesloten.

In specifieke gevallen kan het voor een efficiënte warmtetransitie nodig zijn dat een gemeente zo'n klein warmtekavel vaststelt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een klein collectief warmtesysteem de verduurzamingsoptie met de laagste nationale kosten is, maar bijvoorbeeld alleen tot stand komt onder gemeentelijke regie omdat er de gebouweigenaren in het gebied niet zelf het initiatief nemen voor een klein collectief warmtesysteem. Ook is denkbaar dat de volloopprijs dusdanig groot zijn, dat die alleen door gemeentelijke regie beperkt kunnen worden. Vaststellen van een "klein warmtekavel" kan dan nodig zijn voor een efficiënte warmtetransitie. Het is uiteindelijk aan de gemeente om te onderbouwen waarom het vaststellen van een warmtekavel met maximaal 1.500 verbruikers noodzakelijk is voor een efficiënte warmtetransitie.

Vraag 27 - Mate van efficiëntie bij hoge kosten

Ook vragen zij of onder "efficiënte warmtetransitie" louter de uitrol van warmtenetten of ook de bij de schaal van de kavel horende kosten worden verstaan, en hoezeer er bij oplopende kosten van "efficiëntie" kan worden gesproken.

Hier wordt inderdaad ook de schaal van de warmtekavel mee bedoeld. Dit criterium is toegevoegd aan artikel 2.1, eerste lid, van de Wcw met de eerste nota van wijziging.³⁰ De omvang van de warmtekavel dient zodanig te worden vastgesteld dat dit leidt tot een efficiënte warmtetransitie in nabijgelegen gemeenten. In geval van schaarste van warmtebronnen zal bijvoorbeeld moeten worden bezien in welke gemeente of gemeenten de inzet van een warmtebron ten behoeve van een collectieve warmtevoorziening het meest bijdraagt aan een efficiënte warmtetransitie tegen de laagste nationale kosten. In geval van een warmteoverschot, waarbij één of meerdere warmtebronnen de capaciteit van de lokale warmtevraag overschrijden, zullen de betrokken colleges dienen te bezien of een gemeentegrensoverschrijdend warmtekavel moet worden vastgesteld. Hierdoor kan het overschot van warmtebronnen voor meerdere gemeenten worden ontsloten volgens een maatschappelijk optimaal ontwerp.

Vraag 28 - Representativiteit steekproef voor kostenraming

De leden van de PVV-fractie vragen naar aanleiding van paragraaf 7.2.6 van de nota van toelichting (Het aansluittarief) hoe de "representatieve steekproef" in de praktijk wordt vormgegeven, gezien het feit dat verschillende warmtebedrijven totaal verschillend kunnen opereren en totaal verschillende kosten kunnen maken. Ook vragen zij hoe wordt voorkomen dat exorbitant hoge kosten, gemaakt door bij de steekproef toevallig geselecteerde warmtebedrijven, de gemiddelde werkelijke kosten én daarmee de tarieven onevenredig doen stijgen.

In het Tarievenbesluit warmte publiceert de ACM jaarlijks over haar werkwijze rondom het toezicht op de warmtesector³¹. Randnummer 31³² bevat informatie over de vormgeving van de representatieve steekproef. De selectie van partijen voor het uitvragen van kostengegevens is gebaseerd op de bij de ACM bekende informatie over warmteleveranciers. Het informatieverzoek is verstuurd naar 22

³⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 5

³¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/tarievenbesluit-warmteleveranciers-2026>

³² De ACM voorziet in al haar Tariefbesluiten elke alinea van een zogenaamd randnummer.

warmteleveranciers. De geselecteerde warmteleveranciers leveren gezamenlijk aan circa 90% van de verbruikers, volgens de definitie van de Warmtewet. De ACM meent hiermee een steekproef van voldoende omvang te hebben genomen om een representatief inzicht te krijgen in de kosten van de warmteleveranciers.

Randnummers 32 en 34 van het Tarievenbesluit van ACM bepalen dat warmteleveranciers voor zover mogelijk de gevraagde gegevens direct uit hun administratie moeten herleiden en anders een kosteninschatting moeten maken op basis van hun expertise en ervaring en deze zoveel mogelijk te onderbouwen met objectieve gegevens. De ACM stelt aanvullende vragen naar aanleiding van de aangeleverde gegevens en ontvangt indien nodig aangepaste gegevens.

Wat betreft de kosten van de aansluiting: het klopt dat de investerings- en operationele kosten voor collectieve warmtesystemen sterk kunnen verschillen. Dit reflecteert de grote diversiteit binnen de warmtesector. Echter is deze diversiteit beperkt wat betreft het aansluiten van een woning op het warmtenet. Hierbij is vooral de afstand tussen het aansluitpunt in het gebouw en het hart van de warmtedistributieleiding een belangrijke factor in de aansluitfactor. Met deze factor wordt dan ook rekening gehouden in het aansluittarief: bij een afstand langer dan 25 meter neemt het aansluittarief toe per extra meter. Bij het vaststellen van kostengebaseerde aansluittarieven is het essentieel dat de steekproef representatief is. De ACM heeft dan ook de mogelijkheid om de informatie over een aansluitkosten die zij toegeleverd krijgen te verifiëren bij externe warmtebronnen. Daarbij krijgt de ACM in het kader van de kostengebaseerde tarieven in fase 2 toegang tot de kosten van collectieve warmtesystemen in brede zin. De aansluitkosten zijn daar onderdeel van.

Vraag 29 - Mogelijkheid van beperkte werkzaamheden voor afsluiting

De leden van de PVV-fractie lezen in paragraaf 7.2.7. (Overige goederen en diensten: afsluittarief) dat artikel 2.30 van de wet aangeeft dat, indien mogelijk, de afsluiting zich beperkt tot het verwijderen van de afleverset voor warmte en het afsluiten of anderszins buiten bedrijf stellen van de leidingen, en dat in dit geval de werkzaamheden voor het warmtebedrijf beperkt van aard zijn, en de kosten voor afsluiten voor het warmtebedrijf lager zullen zijn. Deze leden vragen wat onder "indien mogelijk" wordt verstaan, oftewel in welke situaties de afsluiting zich beperkt tot het verwijderen van de afleverset voor warmte en het afsluiten of anderszins buiten bedrijf stellen van de leidingen, en in welke situaties dat niet afdoende is. Zij vragen om voorbeelden.

Met het aannemen van het amendement Vermeer³³ is geregeld dat de kosten voor volledige afsluiting en de kosten voor tijdelijke afsluiting gelijk zijn. Indien mogelijk beperkt de afsluiting zich tot het verwijderen van de afleverset voor warmte en het afsluiten van de leidingen. Het afsluittarief voor de gebouweigenaar zal in beide situaties gelijk zijn, onafhankelijk of de aansluitleidingen volledig verwijderd worden of niet. De hoogte van het afsluittarief bepaalt de ACM op basis van gemiddelde kosten of verkregen marktgegevens over werkelijke kosten van afsluiten. Het ligt daarmee voor de

³³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 115

hand dat het afsluittarief in sommige gevallen hoger zal liggen dan de werkelijke afsluitkosten, en in andere gevallen juist lager. Het volledig verwijderen van de aansluitleiding brengt meestal hogere kosten met zich mee, wat een prikkel geeft om deze waar mogelijk te laten liggen. Aan de andere kant kan het laten liggen van de aansluitleiding ook nadelen opleveren vanuit beheerospunt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het spoelen van de leidingen om corrosie te voorkomen, en warmteverliezen die nog optreden in de leidingen. Ook gaat het bijvoorbeeld om het goed in beeld houden van de aansluitingen waar de leidingen nog aanwezig zijn. Een voorbeeld waarom de gemeente kan aandringen op verwijderen van de aansluitleiding vanuit gemeentelijk beleid is het zo veel mogelijk vrijhouden van beperkte ruimte in de ondergrond of het voorkomen van graafschade.

De vraag wat 'indien mogelijk' inhoudt, zal in de praktijk een integrale afweging zijn van het warmtebedrijf: indien de voordelen van het laten liggen van de leiding opwegen tegen de nadelen dan zal eerder de keuze gemaakt worden om de aansluitleidingen te laten liggen. Omdat de keuze sterk situatie-afhankelijk is, is het lastig om hier exacte uitwerking aan te geven. Als de ACM het afsluittarief bepaalt op basis van de landelijk gemiddelde kosten, dan zal een warmtebedrijf gemiddeld genomen de verschillende afsluitkosten kunnen terugverdienen, hoewel hier lokaal verschillen zijn in gehanteerde afsluitmethodiek en afsluitkosten.

Vraag 30 - Noodzaak verwijdering aansluiting

De leden van de PVV-fractie lezen in paragraaf 7.2.7 (Overige goederen en diensten: afsluittarief) dat het vanuit beheerospunt van het warmtebedrijf of vanuit gemeentelijk beleid voor ondergrondse infrastructuur echter alsnog nodig of gewenst kan zijn om alle infrastructuur van de aansluiting te verwijderen in het geval van een afsluiting. In dit geval zijn de kosten voor afsluiten voor het warmtebedrijf hoger. Deze leden vragen wat zoal onder "beheerospunt" en "gemeentelijk beleid" kunnen worden verstaan, oftewel in welke situaties het in het belang van het warmtebedrijf en/of de gemeente zou zijn om alle infrastructuur te verwijderen. Zij vragen om voorbeelden. Tevens vragen zij of dit niet heel subjectief is en daarmee willekeur én hoge kosten in de hand kan werken.

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 29.

Vraag 31 - Tarieven verwijdering aansluiting

Ook vragen zij aan welke tarieven voor beperkte en volledige verwijdering moet worden gedacht en, als gevolg hiervan, welke invloed deze hebben op de toegankelijkheid voor de consument om over te gaan tot afsluiting.

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 29.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit Besluit collectieve warmte en hebben daarover enkele vragen.

Vraag 32 - Investeringsbereidheid en duidelijkheid tariefregulering

De leden van de CDA-fractie constateren dat er ook met dit besluit nog steeds onzekerheid blijft bestaan rond de tariefsystematiek voor collectieve warmte. Omdat de uitwerking van fase 2 ontbreekt, is nog steeds niet duidelijk wanneer kostengebaseerde tarieven worden ingevoerd en hoe lang het huidige tariefsysteem van kracht blijft. Deze onduidelijkheid remt de investeringen in warmtenetten en de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Deze leden vragen de minister aan te geven hoe zij de investeringsbereidheid in de warmtesector wil behouden zolang er nog geen duidelijkheid is over fase 2? Welke flankerende maatregelen overweegt zij om te voorkomen dat de huidige tariefsystematiek investeringen verder onder druk zet? En welke stappen zet de minister om zo snel mogelijk te komen tot kostengebaseerde tarieven voor collectieve warmte?

Met de overstap naar kostengebaseerde tarieven heeft een warmtebedrijf de zekerheid dat de efficiënte kosten plus een redelijk rendement worden gedekt door de inkomsten. In die zin verbetert de investeringszekerheid in fase 2 en 3 ten opzichte van fase 1, omdat de gasreferentietarieven de kosten van individuele collectieve warmtesystemen niet gegarandeerd dekken. Tegelijkertijd blijft er altijd een bepaalde mate van onzekerheid bestaan in de ontwikkeling van tarieven, zoals ook het geval is bij aardgas en elektriciteit.

Daarnaast is er flankerend beleid om de kosten van het aanleggen en exploiteren van een collectief warmtesysteem te verlagen. Subsidies blijven voorlopig noodzakelijk om investeringen mogelijk te maken waar de maatschappelijke baten groter zijn dan de opbrengsten in het collectieve warmteproject. Daarom ontwikkelt het kabinet de WIS verder, beziet het de warmtetransitie integraal met andere instrumenten en werkt het aan een garantieregeling en de NDW. Zo worden investeringen gestimuleerd op locaties waar collectieve warmte vanuit het energiesysteem de meest doelmatige oplossing is.

Vraag 33 - Totstandkoming 'regulatory accounting rules'

De leden van de CDA-fractie merken daarnaast op dat in het huidige Besluit collectieve warmte een duidelijke juridische basis ontbreekt voor de Regulatory Accounting Rules (RAR), terwijl deze regels essentieel zijn voor de invoering van fase 2 van de tariefsystematiek. Hierdoor dreigt het risico dat regels die nu worden ontwikkeld op korte termijn opnieuw moeten worden aangepast, wat leidt tot extra kosten en onzekerheid voor zowel de ACM als warmtebedrijven. Deze leden vragen de minister daarom om toe te lichten hoe het proces richting een definitieve RAR eruitziet en welke waarborgen zij ziet om te voorkomen dat deze regels binnen korte tijd meerdere malen moeten worden herzien.

De bevoegdheid van de ACM om de RAR vast te stellen is geregeld in artikel 7.10 van de Wcw. In artikel 7.10, eerste lid, van de Wcw is opgenomen dat de ACM de RAR vaststelt gericht op de te verkrijgen noodzakelijke gegevens van een warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebedrijf behoort voor de bevoegdheden die ACM op grond van hoofdstuk 7 van de Wcw worden gegeven. Deze bevoegdheden worden onder andere aan ACM gegeven voor het vaststellen

van de maximale tarieven voor verbruikers in fase 1 en 2 van de tariefregulering. In de memorie van toelichting bij de Wcw is ook toegelicht dat de ACM de mogelijkheid heeft om de benodigde gegevens ook vooruitlopend op de volgende fase uit te kunnen vragen. Gedurende de periode waarin er sprake is van tariefregulering fase 1 kan de ACM bijvoorbeeld om informatie vragen die zij nodig heeft om tarieven en tariefformules in fase 2 vast te kunnen stellen.

Kamerleden vragen naar het proces om tot de definitieve RAR te komen. De ACM heeft in juli 2022 de concept-RAR warmte in consultatie gebracht. Dit volgde na enkele maanden overleg met warmteleveranciers, om ervoor te zorgen dat de RAR uitvoerbaar is. Die RAR is in augustus 2023 als Beleidsregel RAR definitief vastgesteld. In juni 2025 is de RAR warmteleveranciers 2024 vastgesteld, na consultatie in april 2025. De ACM stelt dit najaar 2026 de RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 vast voor het verslagjaar 2027, zodat warmtebedrijven hiermee vanaf 2027 kunnen gaan werken. Het uitstellen van de RAR totdat fase 2 in het Bcw is uitgewerkt, zou betekenen dat er pas vanaf 2028 met de RAR kan worden gewerkt. Dit zou leiden tot vertraging van de invoering van kostengebaseerde tarieven, terwijl de wens van zowel het kabinet als van veel Kamerleden is dat dit juist zo snel mogelijk gebeurt. Zie ook de moties van Kröger en Crone.³⁴

Kamerleden vragen hoe wordt voorkomen dat de RAR binnen korte tijd meerdere malen moet worden herzien. De RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 is in lijn met de Wcw. Voor zover het Bcw nodig was voor de RAR is dit jaar tussen EZK en de ACM afgestemd dat betreffende artikelen actueel en dus bruikbaar zijn voor de RAR. De RAR is daarbij toekomstbestendig, want ook bruikbaar in fase 3. Het is niet uit te sluiten dat de RAR in de loop van 2026 aanpassing behoeft (bijvoorbeeld tariefdifferentiatie vastrecht). Het voornemen is te zorgen dat warmtebedrijven voor 1 januari 2027 weten hoe zij hun administratie over 2027 moeten inrichten, zodat de ACM in voorjaar 2028 informatie kan ontvangen over 2027. De ACM is niet voornemens na 1 januari 2027 de RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 aan te passen. Voortschrijdend inzicht kan wel zorgen voor een aanpassing in de volgende RAR, de RAR aangewezen warmtebedrijven 2028. Het streven is om benodigde aanpassingen zo veel mogelijk te bundelen zodat het aantal aanpassingsmomenten beperkt is.

Vraag 34 - Kostenstijging afleversets en cv-ketels

De leden van de CDA-fractie constateren dat uit rapportage van de ACM blijkt dat de aanschaf- en installatiekosten van afleversets sinds 2016 veel sterker zijn gestegen dan die van cv-ketels. Volgens de beschikbare gegevens gaat het om een stijging van 72% voor afleversets tegenover 21% voor cv-ketels. Het is echter niet duidelijk waardoor dit grote verschil wordt veroorzaakt. Deze leden vragen de minister of zij dit verschil kan toelichten. Is de minister bereid de ACM te verzoeken om nader inzicht te geven in de factoren die ten grondslag liggen aan deze opvallende kostenstijging van afleversets?

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 84, Kamerstukken I 2025/26, 36576, H

Het kabinet begrijpt de vraag en zal de ACM verzoeken duidelijkheid te verschaffen over de relatieve stijging van de aanschaf- en installatiekosten van afleversets t.o.v. CV-ketels. Ook is het kabinet bereid de ACM te verzoeken nader inzicht te geven in de factoren die ten grondslag liggen aan de kostenstijging van afleversets. Daarbij vraagt het kabinet de ACM tevens om te verhelderen in hoeverre een zinvolle vergelijking tussen de kosten van CV-ketels en afleversets kan worden gemaakt. CV-ketels zijn een meer gestandaardiseerd product dan afleversets: een afleverset kan verschillende vormen hebben, afhankelijk van de gewenste toepassing en de specificaties van zowel het distributienet als de binneninstallatie. Een prijsstijging van afleversets heeft in fase 1 beperkte invloed op de tarieven door het niet-meer-dan-anders-principe (NMDA-principe) dat uitgaat van de gasreferentie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

De leden van de JA21-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit Besluit collectieve warmte. Deze leden hebben hierover nog verschillende vragen en opmerkingen. Zij richten zich daarbij in het bijzonder op de wijze waarop warmtetarieven worden bepaald, de risico's van lokale warmtemonopolies, de betaalbaarheid voor huishoudens en de financiële gevolgen van het in publieke handen brengen van warmtebedrijven. Ook hebben zij vragen over de voorgestelde verschuiving van kosten van huurders naar verhuurders en de mogelijke gevolgen daarvan.

Vraag 35 - Overstapmogelijkheden

De leden van de JA21-fractie constateren dat collectieve warmte door de minister wordt gepresenteerd als een belangrijk onderdeel van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Deze leden benadrukken dat een collectieve warmtevoorziening voor huishoudens een zeer ingrijpende voorziening is. Een huishouden dat eenmaal is aangesloten op een warmtenet, heeft in de praktijk doorgaans geen reële mogelijkheid om over te stappen naar een andere warmteleverancier. Daarmee ontstaat een lokaal monopolie. Hoe beoordeelt de minister deze afhankelijkheid?

Collectieve warmtesystemen zijn voor een belangrijk deel van de gebouwde omgeving de goedkoopste oplossing om van het aardgas af te gaan en dragen daarmee bij aan verduurzaming en weerbaarheid. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving is een warmtenet de verduurzamingsoptie met de laagste nationale meerkosten voor circa 2,5-3 miljoen gebouwen.³⁵

De levering van warmte via collectieve warmtesystemen heeft echter ook kenmerken van een natuurlijk monopolie. De Wcw en het nu voorgehangen Bcw zijn belangrijke instrumenten om de consument tegen die nadelige effecten van

³⁵ Van Polen et al. (2025), Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025; kernrapport met de nationale resultaten op hoofdlijnen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Gekeken wordt naar de nationale meerkosten die worden gemaakt om van de referentiesituatie in 2030 te komen tot de betreffende strategie: individuele elektrische warmtepompen, warmtenetten, een combinatie van beide, of hybride warmtepompen met klimaatneutraal gas.

het monopolie te beschermen. In de basis is bij de totstandkoming van de Wcw het uitgangspunt geweest de consumenten op gelijke wijze te beschermen als bij elektriciteit en gas, maar altijd met oog voor verschillen, bijvoorbeeld dat je voor warmte inderdaad niet zomaar een nieuw warmtebedrijf kunt kiezen. Er zijn regels en voorschriften opgesteld over onder meer tariefbepaling, rendement, leveringszekerheid en aan- en afsluitvoorwaarden, zodat een consument altijd weet waar hij mee instemt en ook na instemming wordt beschermd. Die regels en voorschriften zijn met stakeholders uit de sector, waaronder consumenten organisaties, gemeenten, en warmtebedrijven en ook in de Kamer tijdens de wetsbehandeling besproken. Die lijn is doorgezet met het Bcw, waarin ook diverse aanvullende regels zijn uitgewerkt, zoals de noodprocedure bij faillissementen, storingsregistratie en storingscompensatie.

Vraag 36 - Beperken energiekosten

Ook resulteert een aansluiting aan het warmtenet in beperkte mogelijkheden tot het beperken van de energiekosten omdat het grootste deel van de energiekosten hierbij vaste kosten betreft. Kan de minister hierop reflecteren?

Onder de huidige regulering zijn de maximale tarieven voor warmte gebaseerd op de integrale kosten van een gemiddeld huishouden met een gasgestookte cv-ketel. Het vaste tarief voor warmte bestaat uit de som van een gemiddeld vast tarief voor een aansluiting, plus de geschatte kosten van de aanschaf en onderhoud van een cv-ketel. Voor de meeste warmteverbruikers zijn de totale vaste kosten om hun huis te verwarmen dus in lijn met de kosten van een gemiddeld huishouden met een gasgestookte HR-ketel.

Een belangrijke uitzondering hierop betreft huurders, die de kosten van cv-ketel in de regel niet zelf dragen en voor vaste kosten voor warmte dus vaak hoger zijn dan voor gas. Met de splitsing van tarieven die in het Bcw is voorzien, wordt dit geadresseerd. Het deel van de vaste kosten dat de kosten van een cv-ketel reflecteert, zal in rekening worden gebracht bij de verhuurder. Specifiek gaat het om de aanschaf- en onderhoudskosten van een cv-ketel. Deze splitsing van het vastrecht tussen de huurder en verhuurder is opgenomen op basis van het amendement van het lid Beckerman.³⁶ Het Bcw bepaalt dat het tarief voor de huur van een afleverset en het deel van het vastrecht dat gelijk is aan het verschil in verbruikskosten bij aardgas en warmte, betaald gaan worden door de verhuurder. Dit betekent dat de totale kosten van een verhuurder (afleverset plus deel vastrecht) gelijk zijn aan de kapitaal- en onderhoudskosten van een cv-ketel.

Met de kostengebaseerde tarieven kan het aandeel van de vaste kosten hoger of lager worden, afhankelijk van de kostenstructuur van de lokale collectieve warmtevoorziening en van welke kosten via het variabele en vaste tarief worden terugverdiend. Warmtebedrijven hebben de voorkeur voor een vast tarief dat alle kosten dekt, omdat dit de volumerisico's beperkt. Tegelijkertijd willen verbruikers vaak meer handelingsperspectief met een hoger variabel tarief. Het kabinet onderzoekt, in lijn met het amendement en de motie Postma, de mogelijkheid om vaste tarieven voor kleinverbruikers in fase 2 te differentiëren.

³⁶ Artikel 7.1, zevende lid, onderdeel b, van de Wcw, Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 101

Vraag 37 - Hogere lasten huishoudens

Kan de minister uiteenzetten welke waarborgen worden genomen om te voorkomen dat collectieve warmte leidt tot hogere lasten voor huishoudens?

Met tariefregulering die efficiënte kosten reflecteert, betalen warmteverbruikers niet meer dan een warmtebedrijf redelijkerwijs nodig heeft om warmte te kunnen leveren. Om ervoor te zorgen dat het warmtebedrijf niet onnodig hoge kosten maakt, bevat kostengebaseerde regulering ook efficiëntieprikkels. Om excessief hoge tarieven door met name onverwachte kostenstijgingen te voorkomen, is er in de Wcw een tarieflimiet met vereveningsfonds opgenomen.

Een veelgehoord signaal is dat de vaste maandelijkse kosten voor de huurder te hoog zijn ten opzichte van aardgas. In het kader hiervan voorziet het Bcw in een splitsing van het vastrecht, zie ook het antwoord op vraag 36.

Kostengebaseerde tariefregulering, ook in combinatie met de tarieflimiet, biedt geen garantie dat warmte concurrerend is met gangbare alternatieven zoals een cv-ketel of een warmtepomp. Bij amendement is in artikel 12.8 van de Wcw vastgelegd dat bij de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering de relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn.³¹ Met de voorhang van het koninklijk besluit om de kostengebaseerde tariefregulering in de Wcw in werking te laten treden worden de Kamers hierover geïnformeerd. Zie ook de beantwoording van vraag 32.

Vraag 38 - Publiek meerderheidsbelang

De leden van de JA21-fractie constateren dat het nieuwe warmtestelsel uitgaat van een grotere publieke rol en uiteindelijk van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Deze leden vragen de minister om concreet te onderbouwen waarom publiek eigendom tot lagere kosten voor huishoudens zou leiden. Kan de minister aangeven of het in publieke handen brengen van warmtebedrijven daadwerkelijk kosten verlaagt, of dat kosten slechts worden verplaatst?

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. Dat neemt niet weg dat een publiek meerderheidsbelang wel kostenvoordelen op kan leveren. Zie ook de toelichting bij de Wcw, in paragraaf 1.2, onder c. Een publieke aandeelhouder zal andere afwegingen maken bij het beoordelen van investeringen. Verder wordt aangenomen dat in sommige situaties warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken. Ook 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 aanwysbevoegdheid uit de Wgiw in te zetten een betekenisvolle beperking van het volloopprijs.

Vraag 39 - Slagkracht gemeenten

De leden van de JA21-fractie vragen of publieke warmtebedrijven voldoende financiële slagkracht hebben om de benodigde investeringen te doen. De gemeente Amsterdam heeft het reeds over een bedrag tot 9 miljard euro gehad. Indien gemeenten hiervoor extra kapitaal moeten aantrekken, hoe voorkomt de minister dat dit ten koste gaat van andere gemeentelijke taken? Verwacht de minister dat de hiervoor reeds gereserveerde middelen afdoende zijn? Heeft de minister al gesproken met beheerders van warmtenetten over de kosten van het overnemen en beheren van deze warmtenetten?

Gelet op de lokale transitie-opgave is directe betrokkenheid van de gemeente bij een aan te wijzen warmtebedrijf wenselijk. Er wordt voor de financiële opgave nadrukkelijk gekeken naar gemeenten en provincies als aandeelhouder van warmtebedrijven. Uit verschillende onderzoeken naar de publieke uitvoeringskracht³⁷ blijkt echter dat de investeringsopgave van zodanige omvang is dat niet van lokale overheden kan worden verwacht dat ze in alle gevallen voldoende middelen inbrengen om tijdig – al dan niet in onderlinge samenwerking – de meerderheid van de aandelen in een publiek warmtebedrijf te verkrijgen. Ook ontbreekt het bij sommige lokale overheden nog aan voldoende expertise om op een goede manier invulling te geven aan het publieke aandeelhouderschap. Daarom heeft het Kabinet besloten om op grond van artikel 12.7 van de Wcw een deelneming aan te wijzen, de NDW. Via deze NDW kan het Rijk als minderheidsaandeelhouder participeren in warmtebedrijven en medeoverheden ondersteunen bij de oprichting en aansturing van deze bedrijven. Vanuit het Klimaatfonds word € 87 miljoen beschikbaar gesteld voor de opstartfase. Aanvullend is € 137 miljoen 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. Voor de financieringsopgave voor de periode na 2030 is momenteel geen dekking. De NDW zou ook een rol krijgen als overeenstemming wordt bereikt over overname van private warmtebedrijven. De NDW en de warmtebedrijven zijn gevraagd om de gesprekken over een eventuele overname te starten.

Vraag 40 - Kostendekkingsbijdrage

De leden van de JA21-fractie lezen dat warmtebedrijven een kostendekkingsbijdrage van gebouweigenaren kunnen vragen voor aansluiting op een collectieve warmtevoorziening. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat deze bijdrage een open einde krijgt en gebouweigenaren worden geconfronteerd met hoge, slecht voorspelbare kosten. Kan de minister toelichten welke maximale grenzen gelden voor kostendekkingsbijdragen? Deze leden vragen in hoeverre kostendekkingsbijdragen kunnen doorwerken in huurprijzen, woningprijzen of servicekosten. Is dit onderzocht. Zo ja, wat zijn de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?

Op dit moment is de kostendekkingsbijdrage een manier voor warmtebedrijven om tot een sluitende business case te komen bij de aanleg van een nieuw collectief warmtesysteem wanneer de NMDA-tarieven niet toereikend in zijn. In die zin functioneert de kostendekkingsbijdrage als een ventiel. Warmtebedrijven

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 30196, nr. 800

en gebouweigenaren of projectontwikkelaars onderhandelen over de hoogte van de kostendekkingsbijdrage, wat de hoogte van de kostendekkingsbijdrage dempt. Het warmtebedrijf moet daarbij de hoogte van de kostendekkingsbijdrage kunnen onderbouwen.

Onder de tariefregulering van fase 1 zal in de basis dezelfde logica gelden. Dan geldt het NMDA-tarief, dus de kostendekkingsbijdrage vervult dezelfde rol. Het Bcw schrijft voor dat de kostendekkingsbijdrage onderdeel uitmaakt van het uitgewerkt kavelplan. In fase 2 is de kostendekkingsbijdrage voor collectieve warmtevoorzieningen in een warmtekavel niet langer aan de orde. Voor collectieve warmtevoorzieningen zal er enkel een gereguleerd aansluittarief zijn. De beantwoording op vraag 28 gaat hier verder op in.

Voor kleine collectieve warmtesystemen blijft de kostendekkingsbijdrage in fase 2 van de tariefregulering waarschijnlijk wel aan de orde omdat hiervoor in navolging van amendement Grinwis³⁸ een kostengebaseerd referentietarief wordt uitgewerkt. Zie ook de beantwoording op vraag 17.

Bij gereguleerde huurwoningen wordt de huurprijs begrensd door het aantal punten. De hoogte van de kostendekkingsbijdrage heeft daar geen invloed op, dus de verhuurder zal op een andere manier dekking moeten vinden voor de kosten die anderszins onder de kostendekkingsbijdrage zouden vallen. Dit is één van de voorbeelden waar de SAH voor is bedoeld.

Vraag 41 - Faillissement warmtebedrijf

De leden van de JA21-fractie constateren dat warmtelevering een essentiële voorziening is. Wanneer een warmteleverancier financieel of technisch faalt of vanwege politieke eisen moet sluiten of verplaatsen, kunnen huishoudens niet eenvoudig overstappen op een alternatief. Deze leden vragen wie uiteindelijk (financieel) verantwoordelijk is wanneer een warmtebedrijf failliet gaat, een warmtenet onvoldoende aansluitingen krijgt of een warmtebron wegvalt.

Bij faillissement van een warmtebedrijf wordt in eerste instantie een noodprocedure gestart die maximaal drie jaar duurt. De ACM meldt het faillissement bij het college en gaat met alle stakeholders in overleg. In eerste instantie is het van belang dat de levering van warmte niet wordt onderbroken. De curator van het failliete warmtebedrijf kan, als dat nodig is, van de ACM een vergoeding ontvangen voor de extra kosten die gemoeid gaan met het voortzetten van de levering van warmte. De regels hierover zijn nader uitgewerkt in artikel 2.16 van het Bcw. Bovendien heeft de ACM op grond van de Wcw – en nader uitgewerkt in artikel 9.2 van het Bcw – de bevoegdheid om een noodwarmtebedrijf aan te wijzen. Het noodwarmtebedrijf heeft eveneens recht op een vergoeding van de ACM, waarvoor de regels nader zijn uitgewerkt in artikel 9.1 van het Bcw.

In de tussentijd moet een oplossing gezocht worden voor de verbruikers die door het faillissement getroffen zijn. Het college heeft een belangrijke rol in het vinden

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 77

en aanwijzen van een nieuw warmtebedrijf. Dient er zich onverhoopt geen nieuw warmtebedrijf aan, dan schrijft artikel 2.9, zesde lid, van de Wcw voor dat het college een plan moet opstellen voor een alternatieve warmtevoorziening.

Wanneer er tijdens de ontwikkeling van een collectief warmtesysteem minder aansluitingen worden gerealiseerd dan gepland, dan hoeft dit niet direct consequenties te hebben voor de hoogte van het tarief voor de andere verbruikers. Het is aan ACM om bij de inrichting van de kostengebaseerde tariefregulering te bepalen in welke mate zij deze additionele kosten per aansluiting als 'efficiënt' beschouwen of niet. Dit geldt ook voor de kosten die gepaard gaan met het (tijdelijk) uitvallen van een warmtebron.

De Wcw bevat de mogelijkheid om een tariefplafond in te stellen. Deze kan ingezet worden wanneer blijkt dat consumenten aanvullend beschermd moeten worden tegen te hoge tarieven.

Vraag 42 - Risico's gemeenten

De leden van de JA21-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat publieke warmtebedrijven of gemeenten worden gedwongen verlieslatende warmtenetten over te nemen omdat afsluiting maatschappelijk onaanvaardbaar is. Is dit risico meegenomen in de financiële doorrekening van het stelsel? Wat gebeurt er wanneer een warmtenet achteraf simpelweg te duur blijkt?

In de Wcw wordt er bij faillissement rekening gehouden met een noodprocedure van maximaal drie jaar, waarin het failliete warmtebedrijf of een noodwarmtebedrijf recht heeft op vergoedingen voor het in stand houden van de warmtelevering. Is er na die drie jaar, of eerder – als dat is afgesproken met de betrokkenen – geen alternatief gevonden voor het warmtebedrijf dan moet het college de aanwijzing, ontheffing of vrijstelling van het warmtebedrijf intrekken. Die procedure wordt wel alleen ingezet als de ACM tot de constatering komt dat het warmtebedrijf zijn taken niet langer na kan komen.

Vraag 43 - Waardering warmtenetten

De leden van de JA21-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de waardering van warmtenetten bij overdracht leidt tot te hoge kosten voor publieke partijen of eindgebruikers. Indien publieke partijen bestaande warmtenetten moeten overnemen of daarin een meerderheidsbelang moeten verwerven, hoe wordt dan voorkomen dat zij te veel betalen voor infrastructuur waarvan de businesscase onzeker is?

Wanneer het Rijk zou besluiten tot overname van warmtebedrijven gebeurt dat pas na een zorgvuldige due diligence. De risico's van de businesscase worden dan meegenomen in de berekening van de waarde van het warmtebedrijf. Wanneer de warmtebedrijven en publieke partijen geen overeenstemming bereiken over de overname van de warmtebedrijven of bedrijfsonderdelen zullen aan het einde van de overgangsperiode onderdelen van het warmtenet verplicht overgaan naar een warmtebedrijf dat voldoet aan de vereiste van een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap (tenzij deze tijdens de ingroeiperiode van 10 jaar niet beschikbaar is). De in de Wcw voorgeschreven methode om de waarde van deze

onderdelen te bepalen is gebaseerd op de bestaande tariefinkomsten, zodat de overname niet leidt tot tariefschokken voor de gebruiker. Zie ook het antwoord op vraag 7.

Vraag 44 - Splitsing tarieven

De leden van de JA21-fractie constateren dat het besluit regelt dat bepaalde vaste kosten niet langer volledig bij de huurder terechtkomen, maar deels bij de gebouweigenaar of verhuurder. Ook de kosten van de aflevering worden in bepaalde gevallen bij de gebouweigenaar gelegd. Deze leden begrijpen de redenering dat huurders bij een reguliere gassituatie doorgaans niet afzonderlijk betalen voor de aanschaf en het onderhoud van een cv-ketel, omdat deze kosten veelal bij de verhuurder liggen. Tegelijkertijd roept deze verschuiving belangrijke vragen op over de uiteindelijke betaalbaarheid. De leden van de JA21-fractie vragen of de minister kan toelichten wat de verwachte gevolgen zijn van het verschuiven van deze kosten naar de verhuurder. Deze leden vragen welke gevolgen deze kostenverschuiving heeft voor woningcorporaties. Hebben corporaties voldoende investeringsruimte om deze extra lasten te dragen zonder dat dit ten koste gaat van bijvoorbeeld nieuwbouw of onderhoud?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 22.

Vraag 45 - Splitsing tarieven

Zij vragen ook naar de gevolgen voor particuliere verhuurders. Kan de minister toelichten of de extra lasten ertoe kunnen leiden dat particuliere verhuurders minder investeren in onderhoud of verduurzaming van huurwoningen? Kan de minister ook aangeven welke gevolgen dit mogelijk met zich meebrengt voor de particuliere huurmarkt als geheel?

Verhuurders geven aan dat zij mogelijk met hogere kosten worden geconfronteerd voor met name lopende warmtecontracten. Deze moeten worden gewijzigd en kosten verschuiven van huurder naar verhuurder. Verhuurders (met name corporaties) geven aan dat dit direct effect heeft op de investeringscapaciteit. Voordat de betreffende artikelen in werking treden, zal gezamenlijk met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), warmtebedrijven, woningcorporaties en private verhuurders worden verkend hoe deze vraagstukken kunnen worden opgelost. Onder meer om voorgaande redenen wordt voorgesteld om deze bepaling later in werking te laten treden en een definitief besluit pas te nemen als voor bovengenoemde punten een oplossing is gevonden. De streefdatum voor de inwerkingtreding is 1 januari 2028 (zie ook de nota van toelichting, paragraaf 7.2.1.).

Vraag 46 - Splitsing tarieven

De leden van de JA21-fractie vragen of de minister heeft onderzocht wat de gevolgen van deze maatregel zijn voor de bouw van nieuwe huurwoningen. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat een maatregel die bedoeld is om huurders te beschermen, uiteindelijk leidt tot hogere huren of een kleiner aanbod van huurwoningen. Kan de minister dit onderbouwen met berekeningen?

Het kabinet vindt het onwenselijk als de bouw van nieuwe huurwoningen stagneert. Verhuurders (met name corporaties) hebben aangegeven dat de voorgestelde maatregel direct effect heeft op hun investeringscapaciteit. Zoals hiervoor aangegeven, treden de betreffende artikelen pas in werking nadat gezamenlijk met BZK, warmtebedrijven, woningcorporaties en private verhuurders is verkend hoe deze vraagstukken kunnen worden opgelost. Een definitief besluit wordt dus pas genomen als voor bovengenoemde punten een oplossing is gevonden.

Vraag 47 - Warmtetransportnetten

De leden van de JA21-fractie vragen welke financiële risico's samenhangen met de aanleg en exploitatie van warmtetransportnetten. Deze netten vergen forse investeringen en zijn afhankelijk van voldoende vraag, voldoende aanbod en betrouwbare warmtebronnen. Kan de minister toelichten wie het risico draagt wanneer een warmtetransportnet minder aansluitingen krijgt dan voorzien, wanneer een warmtebron wegvalt of wanneer de kosten hoger uitvallen dan geraamd? En kan de minister toelichten hoe deze kosten worden doorberekend?

De exploitatie van warmtetransportnetten kent verschillende financiële risico's, waarbij de primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de eigenaar van het warmtetransportnet. Vanwege de gereguleerde tarieven, kunnen echter alle efficiënte investeringen in principe terugverdiend worden over de economische levensduur van de infrastructuur. Een financiële tegenvaller of een afname van het aantal klanten kan dus tot hogere tarieven leiden indien die kosten als efficiënt worden bestempeld.

Het kan zo zijn dat de ontwikkeling van een warmtetransportnet subsidie vereist om tot betaalbare tarieven te komen. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van coördinatiefalen tussen de verschillende betrokken partijen om een warmtetransportnet van de grond te krijgen, terwijl de maatschappelijke baten groter zijn dan de kosten van het warmtetransportnet.

De kosten van warmtebronnen staan in principe los van de kosten voor het warmtetransportnet, aangezien warmtebedrijven apart contracten afsluiten voor het warmtetransport en voor de warmtelevering. De kosten voor de warmtebron mogen, voor zover deze als efficiënt worden bestempeld, door het warmtebedrijf worden doorberekend aan verbruikers. Voor warmtebronnen zijn verschillende subsidieregelingen beschikbaar.

Vraag 48 - Bronzekerheid

De leden van de JA21-fractie vragen hoe bronzekerheid wordt meegenomen in de beoordeling van warmtenetten. Wat gebeurt er wanneer een warmtebron duurder wordt, minder beschikbaar blijkt of eerder dan voorzien moet worden vervangen? Hoe kijkt de minister naar de gevolgen voor warmtebronnen van duurzaamheidseisen en daarmee mogelijk stijgende kosten van warmte?

De warmtevoorziening wordt aardgasvrij. Hiervoor zijn er meerdere alternatieven. In sommige gevallen is het kosteneffectieve alternatief een collectieve warmtevoorziening. Bij sommige van deze collectieve warmtevoorzieningen zal

het nodig zijn de betaalbaarheid te borgen door middel van een subsidie. Zie ook het antwoord op vraag 3 voor verschillende maatregelen om collectieve warmte betaalbaar te houden. Daarnaast zijn er voor niet voorziene, externe omstandigheden ontheffingen mogelijk op de duurzaamheidsnormering. Een warmtebedrijven kan met een ontheffing meer tijd krijgen om aan de normering te voldoen. Verder zal in de globale en uitgewerkte kavelplannen ook aandacht moeten worden besteed aan invulling van de en duurzaamheid binnen de warmtekavel.

Vraag 49 - Fase 2 tariefregulering

De leden van de JA21-fractie vragen wanneer de regels voor fase 2 naar de Kamer komen en welke harde waarborgen worden opgenomen om te voorkomen dat warmtetarieven in de toekomst hoger uitvallen dan voorzien. Kan de minister garanderen dat huishoudens niet worden aangesloten op een warmtenet voordat voldoende duidelijk is hoe de structurele tariefregulering uitwerkt?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 12 en 13 voor toelichting over de inzet van de aanwijsbevoegdheid in relatie tot onzekerheid over de hoogte van toekomstige warmtetarieven. Hierbij is het goed om te benoemen dat gebouweigenaren altijd zelf kunnen kiezen of zij willen aansluiten op een collectief warmtesysteem, ook wanneer een gemeente haar aanwijsbevoegdheid op basis van de Wgiw inzet.

Vraag 50 - Verhouding gasreferentietarief tot werkelijke kosten

De leden van de JA21-fractie vragen hoe het gecorrigeerde gasreferentietarief in fase 1 zich verhoudt tot de werkelijke kosten van warmtenetten. Kan de minister toelichten wat er gebeurt wanneer de gasreferentie onvoldoende is om de kosten van een warmtenet te dekken? Wie draagt dan het tekort: het warmtebedrijf, de gemeente of uiteindelijk alsnog de gebruiker?

De correcties op NMDA zoals die voorgenomen zijn voor fase 1 tariefregulering gelden nu al door wijzigingen van het Warmtebesluit en de Warmteregeling die op 1 januari 2025 in werking zijn getreden. Warmtebedrijven hebben in de praktijk gesocialiseerd tussen de warmtenetten waar het NMDA-tarief hoger of lager was dan de daadwerkelijke kosten van het warmtenet. Dit kunnen zij onder fase 1 blijven doen. Ook onder fase 2 en 3 blijft deze mogelijkheid bestaan, mits gemeenten hier mee instemmen.

Een referentietarief biedt geen garantie aan warmtebedrijven dat ze hun efficiënte kosten kunnen terugverdienen. Dit leidt bij warmtebedrijven tot een terughoudendheid ten aanzien van nieuwe investeringen. Daar waar investeringen wel tot stand komen, betalen gebouweigenaren veelal een kostendeckingsbijdrage om het verschil tussen de verwachte kosten en de inkomsten die warmtebedrijven verwachten op basis van het NMDA-tarief te dekken. Met de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering voor collectieve warmtesystemen zal dit systeem verdwijnen. Alle efficiënte kosten worden dan opgenomen in de gereguleerde warmtetarieven. Dat betekent dat wanneer efficiënte kosten hoger of lager uitvallen van verwacht, het tarief mee zal bewegen. Om consumenten te

beschermen tegen te hoge kosten zijn een aantal waarborgen opgenomen in de Wcw. Zie hiervoor de beantwoording van vraag 37.

Voor kleine collectieve warmtesystemen blijft het systeem met een referentietarief waarschijnlijk wel bestaan. Zie hiervoor de beantwoording van vraag 17.

Vraag 51 - Doorlevering VvE

De leden van de JA21-fractie constateren dat bij doorlevering niet het warmtebedrijf, maar de verhuurder of VvE de contractuele schakel vormt richting bewoners. Deze leden vragen hoe wordt geborgd dat huurders en VvE-leden in de praktijk dezelfde bescherming krijgen als individuele kleinverbruikers.

De Wcw stelt inderdaad geen tarieven vast voor de warmtelevering door verhuurders aan hun eigen huurders en de warmtelevering door VvE's aan de bij hen aangesloten leden. De tariefregulering vindt in dit geval plaats bij de warmtelevering aan de centrale aansluiting van de doorleverende verhuurders en VvE's, zoals dat ook het geval is op grond van de Warmtewet. Bij de uitwerking in artikel 7.35 van de Wcw is ervoor gekozen om het niveau van tariefbescherming voor de levering aan de doorleverende verhuurders en VvE's gelijk te stellen aan dat van een kleinverbruiker. Dat betekent aanvankelijk maximale tarieven op basis van NMDA en uiteindelijk op kostengebaseerde tarieven. In fase 1 zijn de variabele leveringstarieven voor centrale aansluitingen gelijk gesteld aan de variabele leveringstarieven voor individuele aansluitingen. Vaste en eenmalige tarieven worden gedifferentieerd, waarbij er differentiatie plaatsvindt op basis van het vermogen van de aansluiting. De tariefformules zijn uitgewerkt in artikel 7.4 en 7.5 van het Bcw.

Vraag 52 - Kostenontwikkeling warmtenetten

De leden van de JA21-fractie hebben zorgen over de kostenontwikkeling van onderdelen van warmtenetten, waaronder afleversets. Deze leden vragen of de minister kan toelichten waarom de kosten van afleversets in de afgelopen jaren aanzienlijk sterker zijn gestegen dan de kosten van cv-ketels. Welke verklaring heeft de minister hiervoor?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 34.

Vraag 53 - Monitoring kosten afleversets

Kan de minister aangeven hoe de ACM voorkomt dat snel stijgende kosten van afleversets automatisch worden verwerkt in hogere tarieven of hogere lasten voor gebouweigenaren? De leden van de JA21-fractie vragen of de minister bereid is om de kostenontwikkeling van afleversets, aansluitingen en vaste componenten jaarlijks afzonderlijk inzichtelijk te maken, zodat de Kamer kan beoordelen of warmtenetten betaalbaar blijven.

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 35.

Vraag 54 - Afwijkend aanbod

De leden van de JA21-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat aanbiedingen die afwijken van het maximale tarief leiden tot onoverzichtelijke contracten of tot

risico's voor consumenten die de gevolgen van dergelijke aanbiedingen onvoldoende kunnen overzien. Kan de minister toelichten welke eisen gelden voor dergelijke aanbiedingen? Hoe wordt voorkomen dat consumenten in een lokaal monopolie formeel instemmen met een afwijkend aanbod, terwijl zij feitelijk geen reële keuze hebben?

Op grond van artikel 7.1, vijfde lid, van de Wcw kunnen warmtebedrijven een alternatief tarief aanbieden aan verbruikers. Een vereiste hierbij is dat verbruikers ook de mogelijkheid is geboden warmte af te nemen tegen ten hoogste het gereguleerde tarief. Daarmee hebben verbruikers altijd de keuze tussen het gereguleerde en het afwijkende aanbod. Een warmtebedrijf mag de verbruiker niet forceren in te stemmen met het afwijkende tarief. De voorwaarden waaraan dit afwijkende aanbod moet voldoen zijn uitgewerkt in artikel 7.10 van het Bcw en zien voornamelijk op transparante informatie die op de situatie van de kleinverbruiker is toegespitst. De ACM houdt hier toezicht op. Voor meer informatie, zie ook de beantwoording van vraag 14.

Vraag 55 - Uitwerking fase 2

De leden van de JA21-fractie vragen waarom het noodzakelijk is om het ontwerpbesluit al verder te brengen terwijl de structurele tariefregulering van fase 2 nog niet is uitgewerkt. Deze leden vragen of het niet verstandiger is om de Kamer eerst duidelijkheid te geven over fase 2, voordat het nieuwe stelsel volledig in werking treedt. Kan de minister aangeven welke onderdelen per 1 januari 2027 in werking moeten treden en welke onderdelen later volgen? Hoe wordt voorkomen dat partijen al onomkeerbare investerings- of aansluitbesluiten nemen terwijl belangrijke tariefregels nog ontbreken?

Er zijn al enkele artikelen van de Wcw in werking getreden.³⁹ Per 1 januari 2027 zullen de overige artikelen van de Wcw in werking treden, met uitzondering van de bepalingen over de kostengebaseerde tariefregulering fase 2 en 3. Ook voor het artikel wat raakt aan de splitsing van de tarieven, zoals bedoeld in het antwoord op vraag 22, geldt dat pas een definitief besluit genomen wordt om deze inwerking te laten treden als genoemde randvoorwaarden zijn ingevuld. De streefdatum voor de inwerkingtreding is 1 januari 2028.

Inwerkingtreding van de Wcw per 1 januari 2027 is van belang omdat de Wcw de regelgeving voor collectieve warmtesystemen in brede zin verandert en verbetert, niet alleen op het punt van tariefregulering. Inwerkingtreding per 1 januari 2027 betekent dat de nodige verbeteringen ingaan op bijvoorbeeld het gebied van consumentenbescherming en leveringszekerheid. Wat betreft de tariefregulering is de inwerkingtreding van de Wcw nodig om de ACM de juiste bevoegdheden te geven om de voorbereidingen op kostengebaseerde tarieven voort te zetten. Tot inwerkingtreding van de kostengebaseerde tariefregulering (fase 2 en 3) gelden de tariefregels van fase 1 welke grotendeels gelijk zijn aan de tariefregulering op grond van de huidige Warmtewet. In de Wcw is vastgelegd dat de kostengebaseerde tarieven (fase 2 en 3) warmtebedrijven in staat stellen hun efficiënte kosten plus een redelijk rendement terug te verdienen. Op basis van het

³⁹ Stb. 2026, 31

wettelijk kader kunnen warmtebedrijven investeringsplannen op stellen waarin rekening wordt gehouden met de overgang van fase 1 naar fase 2 en 3.⁴⁰

In de beantwoording van vraag 32 wordt ingegaan op de vraag over de invloed van de onzekerheid over de precieze uitwerking van tariefregulering op de investeringszekerheid. In de beantwoording van vraag 13 wordt geschetst op welke wijze consumenten die willen overstappen op collectieve warmte worden beschermd tegen te hoge toekomstige tarieven.

Vraag 56 - Energielasten huishoudens

De leden van de JA21-fractie vragen welke effecten het besluit heeft op de energielasten van huishoudens. Kan de minister inzichtelijk maken wat de verwachte lastenontwikkeling is voor verschillende groepen?

Het Bcw heeft in 2027 geen effect op de energielasten van huishoudens omdat de huidige tariefsystematiek wordt voortgezet. De splitsing van het vastrecht, die naar verwachting vanaf 1 januari 2028 zal ingaan, leidt tot een verlaging van de lasten voor huurders. Zie ook de beantwoording op vraag 22. Het is op dit moment niet mogelijk de verwachte lastenontwikkeling voor verschillende groepen in de hele collectieve warmtesector te voorspellen. Wel zijn zowel de Wcw als de Wgiw dusdanig ontworpen dat tarieven altijd inzichtelijk zijn voordat een woningeigenaar ervoor kiest om de woning op het collectieve warmtesysteem te laten aansluiten. Bovendien zijn de tarieven een onderdeel van het uitgewerkt kavelplan, wat instemming van het college behoeft. Zo controleert het college bij elke warmtekavel op lokaal niveau of de tarieven wel of niet acceptabel zijn, en of het tariefaanbod bijvoorbeeld met flankerend beleid verbeterd dient te worden. Tot slot zal het koninklijk besluit waarmee de kostengebaseerde tariefregulering in de Wcw in werking zal treden en de wijziging van het Bcw, waarin de regels over de kostengebaseerde tarieven zijn uitgewerkt, voorgehangen worden bij beide Kamers. Tijdens die voorhang zal er, ook op basis van het amendement Postma en Rooderkerk, worden stilgestaan bij het waarborgen van de relatieve betaalbaarheid. Dit is randvoorwaardelijk aan de inwerkingtreding van fase 2.

Vraag 57 - Splitsing tarieven

De leden van de JA21-fractie vragen nadrukkelijk of de verschuiving van kosten van huurders naar verhuurders gevolgen heeft voor huurprijzen en woningbouw. Kan de minister onderbouwen dat deze kostenverschuiving niet leidt tot hogere huren, lagere onderhoudsbudgetten, minder verduurzaming of minder nieuwbouw?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vragen 22 en 45.

Vraag 58 - Splitsing tarieven

Kan de minister aangeven of woningcorporaties, particuliere verhuurders en institutionele beleggers hierover zijn geraadpleegd? Zo ja, welke zorgen hebben zij geuit en hoe zijn deze verwerkt? Zo nee, waarom niet?

40

Het aangenomen amendement van Beckerman⁴¹ is de directe aanleiding voor het voornemen de tarieven te splitsen. Ten gevolge van dit amendement maakt artikel 7.1, zevende lid, onderdeel b, van de Wcw het mogelijk om in het Bcw te bepalen dat een deel van de tarieven voor warmte die voor kleinverbruikers gelden, in rekening kunnen worden gebracht bij de gebouweigenaar, dat wil zeggen de verhuurder of de VVE. In de toelichting bij het amendement wordt gesteld dat een splitsing van de tarieven het draagvlak vergroot voor warmtenetten onder verbruikers en dat het kwetsbare groepen beschermt tegen overmatige kosten. Om die reden wordt door Woonbond al geruime tijd gepleit voor het doorvoeren van deze splitsing.⁴² Na verwerking hiervan in het Bcw is Aedes, ENL, ACM, BZK en Woonbond gevraagd om een reactie. Een eerdere inwerkingtreding dan 1 januari 2028 ligt niet voor de hand, omdat uit de consultatie van de meest relevante stakeholders is gebleken dat eerst een aantal randvoorwaarden ingevuld dienen te worden (zie ook de nota van toelichting, paragraaf 7.2.1). Omdat tarieven per kalenderjaar worden vastgesteld, is 1 januari 2028 het eerstvolgende moment waarop deze tarieven in werking kunnen treden.

Vraag 59 - Betaalbaarheid, keuzevrijheid, leveringszekerheid

De leden van de JA21-fractie benadrukken dat betaalbaarheid, keuzevrijheid en leveringszekerheid voorop moeten staan. Zij vragen de minister daarom om vóór verdere besluitvorming helder uiteen te zetten hoe tarieven zich ontwikkelen, waar financiële risico's terechtkomen en hoe wordt voorkomen dat kosten slechts worden verschoven tussen huurders, verhuurders, gemeenten en (publieke) warmtebedrijven.

De Wcw en de Wgiw bevatten belangrijke waarborgen op het gebied van betaalbaarheid, keuzevrijheid en leveringszekerheid.

Betaalbaarheid: Met het amendement van de leden Postma en Rooderkerk is wettelijk geborgd dat kostengebaseerde tariefregulering pas in werking kan treden als de relatieve betaalbaarheid van warmte voor kleinverbruikers geborgd is.⁴³ Het besluit om over te stappen naar kostengebaseerde tariefregulering wordt voorgehangen aan beide Kamers, zodat de uitwerking van de relatieve betaalbaarheid ook hier in samenhang met het flankerende beleid getoetst kan worden.

In het antwoord op vraag 56 wordt ingegaan op de verdeling van kosten tussen huurders en verhuurders en de regels omtrent het doorberekenen van kosten van verhuurders aan huurders.

Keuzevrijheid: In de beantwoording van vraag 13 wordt ingegaan op de bescherming van consumenten die overstappen naar een collectief warmtesysteem in situaties met en zonder inzet van de aanwijsbevoegdheid uit de

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 101

⁴² Position paper Woonbond (2024): <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024Z15717&did=2024D38139>

⁴³ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 97

Wgiw. Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat gebouweigenaren altijd keuzevrijheid hebben.

Leveringszekerheid: Op het gebied van leveringszekerheid van warmte bevat de Wcw een groot aantal verbeteringen ten opzichte van de huidige Warmtewet. Zo wordt er door ACM voorafgaand aan de aanwijzing van een warmtebedrijf getoetst of het warmtebedrijf in staat is om het collectieve warmtesysteem uit te rollen en te exploiteren, en krijgt de ACM de bevoegdheid om eerder in te grijpen bij dreigende financiële problemen bij het warmtebedrijf (zie ook het antwoord op vraag 19). Ook wordt de bronnenstrategie beoordeeld (zie antwoord op vraag 48).

Bij de nadere uitwerking van fase 2 tariefregulering in het Bcw en later door de ACM in hun methodebesluit, zullen nog een aantal keuzes gemaakt worden over de verdeling van financiële risico's tussen het warmtebedrijf en de gebruiker. Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 5 en de bijlage voor een toelichting op de planning. Hierbij is het van belang te benoemen dat wanneer blijkt dat gebruikers aanvullend beschermd moeten worden tegen te hoge tarieven, een tarieflimiet kan worden ingesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit Besluit collectieve warmte. Deze staan voor een nuchtere, realistische en uitvoerbare energietransitie. Collectieve warmte kan voor sommige wijken en dorpen een oplossing zijn, maar alleen wanneer bewoners, huurders, woningeigenaren, gemeenten en warmtebedrijven zekerheid hebben over betaalbaarheid, leveringszekerheid, contractuele rechten en uitvoerbaarheid. Zij vinden het van groot belang dat de warmtetransitie niet verzandt in onduidelijke tarieven, juridische onzekerheid, extra regeldruk of hogere lasten voor huishoudens en het midden- en kleinbedrijf (mkb).

Vraag 60 - Splitsing tarieven

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de opmerkingen over de splitsing van vaste kosten in een eigenaars- en gebruikersdeel. Deze leden vindt het belangrijk dat kosten terecht komen bij de partij die daarvoor verantwoordelijk is en daar ook voordeel van heeft. Tegelijkertijd moeten de gevolgen voor huurders, verhuurders en woningeigenaren helder en uitvoerbaar zijn. De Woonbond wijst erop dat het ontwerpbesluit met artikelen 7.4 en 7.9 invulling geeft aan de splitsing van vaste kosten en dat huurders daardoor werkelijk 'Niet-Meer-Dan-Anders' zouden moeten betalen; tegelijk wordt aangegeven dat inwerkingtreding nu wordt voorzien op 1 januari 2028 in plaats van 2027. Kan de minister aangeven hoe wordt geborgd dat de splitsing van vaste kosten niet leidt tot nieuwe onduidelijkheid of hogere lasten voor huurders, woningeigenaren of verhuurders? Kan de minister toelichten waarom inwerkingtreding pas per 1 januari 2028 wordt voorzien en welke mogelijkheden er zijn om huurders en woningeigenaren eerder duidelijkheid te geven?

Het aangenomen amendement Beckerman⁴⁴ is de directe aanleiding voor het voornemen de tarieven te splitsen. Ten gevolge van dit amendement maakt artikel 7.1, zevende lid, onderdeel b, van de Wcw het mogelijk om in het Bcw te bepalen dat een deel van de tarieven voor warmte die voor kleinverbruikers gelden, in rekening kunnen worden gebracht bij de gebouweigenaar, dat wil zeggen de verhuurder of de VVE. In de toelichting bij het amendement wordt gesteld dat een splitsing van tarieven het draagvlak vergroot voor warmtenetten onder verbruikers en dat het kwetsbare groepen beschermd tegen overmatige kosten. Om die reden wordt door Woonbond al geruime tijd gepleit voor het doorvoeren van deze splitsing.⁴⁵ Na verwerking hiervan in het Bcw is Aedes, ENL, ACM, VRO en Woonbond gevraagd om een reactie. Een eerdere inwerkingtreding dan 1 januari 2028 ligt niet voor de hand, omdat uit de consultatie van de meest relevante stakeholders is gebleken dat eerst een aantal randvoorwaarden ingevuld dienen te worden (zie ook de nota van toelichting, paragraaf 7.2.1). Omdat tarieven per kalenderjaar worden vastgesteld, is 1 januari 2028 het eerstvolgende moment waarop deze tarieven in werking kunnen treden.

Vraag 61 - Splitsing tarieven

Kan de minister aangeven hoe wordt voorkomen dat verhuurders eventuele nieuwe kosten alsnog indirect doorberekenen aan huurders?

Het antwoord op deze vraag heeft een relatie met de uitwerking van het Acantus-arrest door BZK. Sinds het Acantus-arrest in 2022 zijn er diverse rechtszaken geweest tussen huurders en verhuurders over wie welk deel van de warmterekening van duurzame warmte moet betalen. In overleg met het veld heeft de Minister van BZK verschillende oplossingsrichtingen in kaart gebracht. De richting die de komende periode verder wordt verkend, is een aanpassing van het huurrecht waarmee het mogelijk wordt om kosten voor de levering van warmte – inclusief de vaste kosten – buiten de huurprijs om bij huurders in rekening te brengen. De moties⁴⁶ en amendementen⁴⁷, die de Tweede Kamer bij de behandeling van het Wcw in 2025 heeft ingediend, worden betrokken bij de uitwerking. Op basis van deze uitwerking zal een nadere keuze ten aanzien van de oplossing en de uitwerking worden gemaakt en zal de Tweede Kamer hierover eind 2026 worden ingelicht door de Minister van BZK.⁴⁸

Vraag 62 - Zekerheid tarieven

De leden van de BBB-fractie vragen nadrukkelijk aandacht voor de positie van bewoners die worden aangesloten op een warmtenet. Uit de aangeleverde praktijkvragen blijkt dat bewoners zekerheid willen over de basis van het gigajouletarief en het vaste kostentarief, de toekomstige tariefontwikkeling, de wijze waarop afspraken contractueel worden vastgelegd en welke verhaalsmogelijkheden zij hebben wanneer een warmteleverancier of rechtsoptvolger afspraken niet nakomt. Ook wordt gevraagd wanneer een eventuele bijdrage voor de cv-installatie uit de huurprijs wordt gehaald en wat de

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 101

⁴⁵ Position paper Woonbond (2024): <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024Z15717&did=2024D38139>

⁴⁶ Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Beckerman (Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 89)

⁴⁷ Voor Acantus relevant: Amendement Beckerman (Kamerstukken II 2024/25, 3676, nr. 101).

⁴⁸ Kamerstukken II 2025/26, 32847, nr. 1492

positie is van recente en toekomstige huurders. Kan de minister aangeven welke minimale contractuele waarborgen bewoners moeten krijgen bij aansluiting op een warmtenet? Kan de minister toelichten waar bewoners terecht kunnen wanneer gemaakte afspraken over tarieven, vaste kosten of servicekosten niet worden nagekomen?

Er gelden uitgebreide eisen aan de contracten tussen warmtebedrijven en verbruikers op grond van de Wcw. Zo stelt artikel 2.25 van de Wcw eisen aan de informatie die de aansluitovereenkomst moet bevatten, die op duidelijke en begrijpelijke wijze moet worden verstrekt aan de gebouweigenaar die de overeenkomst al dan niet aangaat. Artikel 2.30 van het Bcw stelt eisen aan de inhoud van de leveringsovereenkomst, waaronder de hoogte van het te betalen tarief. Daarnaast mag een warmtebedrijf uitsluitend ten hoogste het gereguleerde maximumtarief in rekening brengen, tenzij de verbruiker heeft ingestemd met een ander aanbod (zie ook de beantwoording op vraag 54).

Mocht er onverlet een geschil ontstaan tussen verbruikers en het warmtebedrijf, dan voorziet de Wcw in meerdere mogelijkheden van verbruikers om dit aan te kaarten. Op grond van artikel 2.39 van de Wcw moet elk aangewezen warmtebedrijf beschikken over een kosteloze interne klachtenprocedure. Op grond van artikel 3.8 is deze eis ook van toepassing op kleine collectieve warmtesystemen. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wcw moet elk warmtebedrijf een onafhankelijke geschillencommissie aanstellen. Daarnaast stelt artikel 11, derde lid, van de Wcw dat elke verbruiker of gebouweigenaar naast de geschillencommissie ook ieder ander rechtsmiddel dat hen ter beschikking staat kan aanwenden. De ACM houdt op de naleving toezicht en kan handhavend optreden indien noodzakelijk.

Als bijvoorbeeld één huurder een klacht heeft, gelden de reguliere klachtenprocedures. Wanneer er onredelijke servicekosten gevraagd worden, kan de huurder in de meeste gevallen terecht bij de Huurcommissie. Per 1 januari 2027 treedt de Wet modernisering servicekosten in werking. Deze wet verduidelijkt welke kosten als servicekosten mogen worden berekend aan huurders. Alleen de zaken en diensten die in het Besluit servicekosten zijn opgenomen, mogen als servicekosten worden gerekend. Ook bevestigt de wet dat servicekosten een redelijke vergoeding moeten zijn voor de geleverde diensten.

Vraag 63 - Splitsing tarieven

Kan de minister aangeven hoe wordt voorkomen dat bewoners dubbel betalen, bijvoorbeeld via zowel warmtetarieven als een huurcomponent voor installaties die niet langer worden gebruikt?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 61.

Vraag 64 - Afsluitkosten

De leden van de BBB-fractie vragen aandacht voor de afsluitkosten bij warmtenetten. In het aangenomen amendement over afsluitkosten is aangegeven dat, indien mogelijk, de werkzaamheden bij afsluiting beperkt zouden moeten blijven tot verwijdering van de afleverset. Vereniging Eigen Huis wijst erop dat

hierover in het Besluit collectieve warmte nog geen duidelijke uitwerking is opgenomen en vraagt om duidelijkheid over welke werkzaamheden noodzakelijk zijn bij afsluiting van een warmtenet. Kan de minister alsnog duidelijkheid geven over welke werkzaamheden noodzakelijk zijn bij afsluiting van een warmtenet? Kan de minister toezeggen dat onnodig hoge afsluitkosten worden voorkomen en dat verwijdering van alleen de afleverset uitgangspunt is wanneer dat technisch en veilig mogelijk is? Hoe wordt geborgd dat huishoudens niet worden geconfronteerd met disproportionele kosten wanneer zij niet langer aangesloten willen zijn op een warmtenet?

Met het aannemen van amendement Vermeer⁴⁹ is geregeld dat de kosten voor volledige afsluiting en de kosten voor tijdelijke afsluiting gelijk zijn. In algemene gevallen zal hierdoor het warmtebedrijf een prikkel ervaren om zo min mogelijk kosten te maken voor de afsluiting. In specifieke gevallen kan het zo zijn dat het voor het warmtebedrijf wegens hoge onderhoudskosten relatief goedkoper is om de leiding te verwijderen, of dat het warmtebedrijf om een andere reden genooddaakt is om de leiding te verwijderen. De gebruiker zal hiervoor hetzelfde tarief betalen. Het tarief wordt door de ACM bepaald op basis van gemiddelde kosten of verkregen marktgegevens over de werkelijke kosten van afsluiten. Het kabinet verwijst voor meer achtergrond naar het antwoord op vraag 29.

De noodzakelijke werkzaamheden voor het afsluiten van een warmtenet verschillen per methode en per woningtype. Bij een tijdelijke afsluiting kan het gaan om het aanbrengen van een slot. Bij een afsluiting waarbij de aansluitleiding blijft zitten, gaat het om het verwijderen van de afleverset en het afdoppen van de leidingen. Daarbij kan het wel noodzakelijk zijn om de leidingen te spoelen om corrosie tegen te gaan of om bijvoorbeeld een zeer beperkte doorstroming via een omloop in stand te houden. Bij een volledige verwijdering van de aansluiting bij een grondgebonden woning gaat het om het tijdelijk buiten bedrijf stellen van het betreffende deel van het warmtenet, het verwijderen van het T-stuk waarmee de woning is aangesloten, het aanbrengen van een vervangend stuk leiding, het eventueel uitgraven en verwijderen van de aansluitleiding en het verwijderen van de afleverset.

Vraag 65 - Inwerkingtreding fase 2

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen over het ontbreken van de uitwerking van fase 2 van de tariefsystematiek in het Besluit collectieve warmte. Energie-Nederland wijst erop dat fase 2 pas in 2031 van kracht zou worden en dat warmteklanten daardoor langer niet weten wanneer zij een kostengebaseerd warmtetarief krijgen. Ook wordt erop gewezen dat warmtebedrijven door die onzekerheid terughoudender kunnen worden met investeringen in uitbreiding en verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Kan de minister aangeven waarom fase 2 niet nu al in het Besluit collectieve warmte is uitgewerkt? Kan de minister aangeven wat nodig is om fase 2 eerder, bijvoorbeeld in 2029, in werking te laten treden?

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 5.

⁴⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 115

Vraag 66 - Onzekerheid tariefsystematiek

Hoe voorkomt de minister dat langdurige onzekerheid over de tariefsystematiek leidt tot vertraging van investeringen in collectieve warmtesystemen?

Met de overstap naar kostengebaseerde tarieven weet een warmtebedrijf dat de tarieven bepaald worden op basis van de kosten met een redelijk rendement. Warmtebedrijven krijgen met kostengebaseerde tarieven dus meer investeringszekerheid dan met gasreferentietarieven. Het vooruitzicht dat met de Wcw de tarieven op deze wijze zullen gaan wijzigen, biedt zekerheid dat efficiënte kosten terugverdiend kunnen worden. Tegelijk bestaat er geen zekerheid over de ontwikkeling van toekomstige tarieven, net zo min als dat voor elektriciteit en aardgas geldt.

Vraag 67 - Fase 1 tariefregulering

De leden van de BBB-fractie constateren dat fase 1 van de tariefsystematiek de maximumtarieven verlaagt zonder dat er tegelijk flankerend beleid is om kosten te verlagen. Energie-Nederland wijst op door de ACM gepresenteerde rendementen van 2,7% in 2022, 1,03% in 2023 en -0,3% in 2024, en op een gemiddeld rendement van 3,8% over 2014-2024. Daarbij wordt gesteld dat deze rendementen onder het niveau van de rente op leningen liggen en dat dit investeringen onder druk kan zetten. Welk flankerend beleid ontwikkelt de minister om te voorkomen dat fase 1 investeringen in warmteprojecten juist afremt? Welk rendement acht de minister noodzakelijk om investeringen in collectieve warmte mogelijk te maken? Kan de minister aangeven hoe hij het verschil beoordeelt tussen de lage daadwerkelijke rendementen van bestaande warmtebedrijven en het rendement dat nodig wordt geacht voor nieuwe publieke warmtebedrijven?

Bij de wijziging van het warmtebesluit in 2024, waarmee de maximumtarieven in fase 1 zijn verlaagd, heeft het kabinet een afweging gemaakt tussen de betaalbaarheid van warmte voor verbruikers enerzijds en de investeringscapaciteit van warmtebedrijven anderzijds. De zorgen rondom de betaalbaarheid van collectieve warmtesystemen voor de verbruikers in acht nemende, heeft het kabinet dit geprioriteerd. Tegelijkertijd neemt het kabinet diverse maatregelen om de opschaling van warmtenetten, ook in fase 1, te versnellen. Er zijn subsidies beschikbaar voor de investeringen in het warmtenet voor de gebouwde omgeving (WIS) en glastuinbouw (SWIG, vanuit ministerie van LNV). Voor gebouwde omgeving heeft het ministerie van BZK diverse subsidies beschikbaar gesteld voor de aansluitkosten en kosten voor inpassende aanpassingen. Voor de publieke realisatiekracht is dit jaar de NDW opgericht die eigen vermogen kan inbrengen in nieuwe publieke warmtebedrijven. En er wordt gewerkt aan een Garantieregeling Warmte om warmtebedrijven te helpen bij het aantrekken van financiering tegen gunstige voorwaarden. Uit een inventarisatie van NPLW en RVO blijkt dan ook dat er op dit moment ruim 150 warmteprojecten in verschillende stadia van ontwikkeling zijn. Het kabinet is van mening dat dit flankerend beleid belangrijk is om die projecten succesvol te laten zijn. Wel constateert het kabinet,

zoals ook is toegelicht in de Kamerbrief van 6 juli 2026⁵⁰, dat het huidige subsidie-instrumentarium niet voldoende effectief is om investerings- en aansluitdrempels weg te nemen. In het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) energietransitie woningvoorraad 2050 worden oplossingsrichtingen aangedragen om investeringen in collectieve warmtesystemen aantrekkelijk te maken. Het kabinet kijkt met interesse uit naar de uitkomsten van het IBO, die na de zomer verwacht worden.

Vraag 68 - Juridische grondslag RAR

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen over de juridische grondslag voor de RAR. Energie-Nederland geeft aan dat de ACM werkt aan deze regels, maar dat fase 2 in de huidige versie van het Besluit collectieve warmte niet is opgenomen. Daardoor zou onduidelijkheid ontstaan over de juridische basis en het risico dat regels in korte tijd opnieuw moeten worden aangepast. Kan de minister helder uiteenzetten wat het proces is richting definitieve RAR? Kan de minister garanderen dat warmtebedrijven niet binnen korte tijd meerdere keren hun financiële administratie moeten aanpassen? Hoe wordt voorkomen dat onzekerheid over de RAR leidt tot extra administratieve lasten en vertraging?

De bevoegdheid van de ACM om de RAR vast te stellen is geregeld in artikel 7.10 van de Wcw. In artikel 7.10, eerste lid, van de Wcw is opgenomen dat de ACM de RAR vaststelt gericht op de te verkrijgen noodzakelijke gegevens van een warmtebedrijf of de groep waartoe het warmtebedrijf behoort voor de bevoegdheden die ACM op grond van hoofdstuk 7 van de Wcw worden gegeven. Deze bevoegdheden worden onder andere aan ACM gegeven voor het vaststellen van de maximale tarieven voor verbruikers in fase 1 en 2 van de tariefregulering. In de memorie van toelichting bij de Wcw is ook toegelicht dat de ACM de mogelijkheid heeft om de benodigde gegevens ook vooruitlopend op de volgende fase uit te kunnen vragen. Gedurende de periode waarin er sprake is van tariefregulering fase 1 kan de ACM bijvoorbeeld om informatie vragen die zij nodig heeft om tarieven en tariefformules in fase 2 vast te kunnen stellen.

Kamerleden vragen naar het proces om tot de definitieve RAR te komen. De ACM heeft in juli 2022 de concept-RAR warmte in consultatie gebracht. Dit volgde na enkele maanden overleg met warmteleveranciers, om ervoor te zorgen dat de RAR uitvoerbaar is. Die RAR is in augustus 2023 als Beleidsregel RAR definitief vastgesteld. In juni 2025 is de RAR warmteleveranciers 2024 vastgesteld, na consultatie in april 2025. De ACM stelt dit najaar 2026 de RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 vastgesteld voor het verslagjaar 2027, zodat warmtebedrijven hiermee vanaf 2027 kunnen gaan werken. Het uitstellen van de RAR totdat fase 2 in het Bcw is uitgewerkt, zou betekenen dat er pas vanaf 2028 met de RAR kan worden gewerkt. Dit zou leiden tot vertraging van de invoering van kostengebaseerde tarieven, terwijl de wens van zowel het kabinet als van veel Kamerleden is dat dit juist zo snel mogelijk gebeurt. Zie ook de moties van Kröger en Crone.⁵¹

⁵⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 122

⁵¹ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 84, Kamerstukken I 2025/26, 36576, H

Kamerleden vragen hoe wordt voorkomen dat de RAR binnen korte tijd meerdere malen moet worden herzien. De RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 is in lijn met de Wcw. Voor zover het Bcw nodig was voor de RAR is dit jaar tussen EZK en de ACM afgestemd dat betreffende artikelen actueel en dus bruikbaar zijn voor de RAR. De RAR is daarbij toekomstbestendig, want ook bruikbaar in fase 3. Het is niet uit te sluiten dat de RAR in de loop van 2026 op aanpassing behoeft (bijvoorbeeld tariefdifferentiatie vastrecht). Het voornemen is te zorgen dat warmtebedrijven voor 1 januari 2027 weten hoe zij hun administratie over 2027 moeten inrichten, zodat de ACM in voorjaar 2028 informatie kan ontvangen over 2027. De ACM is niet voornemens na 1 januari 2027 de RAR aangewezen warmtebedrijven 2027 aan te passen. Voortschrijdend inzicht kan wel zorgen voor een aanpassing in de volgende RAR, de RAR aangewezen warmtebedrijven 2028. Het streven is om benodigde aanpassingen zo veel mogelijk te bundelen zodat het aantal aanpassingsmomenten beperkt is.

Vraag 69 - Uitvoerbaarheid regels kleine collectieve warmtesystemen

De leden van de BBB-fractie vragen aandacht voor de uitvoerbaarheid van regels rond kleine collectieve warmtesystemen. Energie-Nederland wijst erop dat het Besluit collectieve warmte informatie vraagt over duurzaamheid en leveringszekerheid bij een aanvraag voor ontheffing, terwijl deze informatie volgens hen niet onder de limitatieve weigeringsgronden van artikel 3.2 Wet collectieve warmte valt. Daarbij wordt gewezen op artikel 4.4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat in een formulier geen gegevens worden gevraagd die voor de beschikking niet noodzakelijk zijn, tenzij wordt vermeld dat verstrekking niet verplicht is. Kan de minister verduidelijken of gegevens over duurzaamheid en leveringszekerheid verplicht moeten worden verstrekt bij een ontheffingsaanvraag voor een klein collectief warmtesysteem? Kan de minister het Besluit collectieve warmte op dit punt verduidelijken, zodat gemeenten en initiatiefnemers weten welke informatie verplicht is en welke niet? Hoe wordt voorkomen dat kleine warmte-initiatieven onnodig worden belast met extra formulieren en informatieverplichtingen?

In artikel 3.2, zesde lid, onderdeel a, van de Wcw is opgenomen dat wanneer een warmtebedrijf niet in staat is om de taken van artikel 3.7 van de Wcw te voldoen, dit een grond is voor afwijzing door de gemeente van de aangevraagde ontheffing. Dat betreft onder andere het waarborgen van de duurzaamheid en leveringszekerheid van het klein collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze.

Bij het opstellen van de regels die worden gesteld aan kleine collectieve warmtesystemen is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van informatieverplichtingen. Voor wat betreft de informatieverplichting over de duurzaamheid en leveringszekerheid van het systeem is echter niet gekozen voor een versimpelde informatieverplichting. De informatie over de duurzaamheid en leveringszekerheid van het systeem is namelijk noodzakelijk om te beoordelen of het warmtebedrijf technisch en organisatorisch in staat is om deze taken uit te voeren. De praktijk leert dat kleinere systemen kwetsbaarder zijn, waardoor verbruikers in de kou kunnen komen te zitten.

Vraag 70 - Warmtemeters

De leden van de BBB-fractie vragen aandacht voor artikel 2.34, tweede lid, Besluit collectieve warmte. Energie-Nederland stelt dat warmtebedrijven mogelijk een registratiesysteem moeten opzetten waarin gedetailleerde meetgegevens van alle klanten worden vastgelegd, zoals aanvoer- en retourtemperatuur en debiet. Daarbij wordt gevraagd of dit op afstand moet worden gecollecteerd en opgeslagen, of dit in overeenstemming is met de Algemene verordening gegevensbescherming, en welke financiële lasten hiermee gemoeid zijn. Kan de minister toelichten welke gegevens warmtebedrijven precies moeten registreren op grond van artikel 2.34, tweede lid, Besluit collectieve warmte? Wordt met "inzage" bedoeld dat meetdata op afstand moet worden uitgelezen, verzameld en opgeslagen? Hoe wordt geborgd dat dit niet leidt tot strijdigheid met de AVG of tot onnodige inbreuk op de privacy van bewoners? Heeft de minister een inschatting gemaakt van de financiële en administratieve lasten van deze registratiesystemen voor warmtebedrijven?

In artikel 9.2, tweede lid, van de Wcw is al opgenomen dat een warmtebedrijf bevoegd is tot het verwerken van persoonsgegevens voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2.13 of 3.7, en verplichtingen op grond van de Wcw. Deze grondslag is voldoende robuust. Het kabinet wil daarbij benadrukken dat in artikel 2.43, tweede lid, van de Wcw is vastgelegd dat een warmtebedrijf de gegevens van een op afstand uitleesbare meter, niet op afstand uitleest indien de kleinverbruiker hierom verzoekt. Dit beperkt de gegevensverzameling tot het uitlezen ter plekke door een meteropnemer. Als de kleinverbruiker hier niet om heeft verzocht, is het aan het warmtebedrijf toegestaan te beschikken over de gedetailleerde meetgegevens, en moet het warmtebedrijf hier inzage in geven aan elke klant die daar om verzoekt. Deze inzage betreft niet de wijzen van meten, maar de informatieverstrekking aan de bewoners van al gemeten en opgeslagen data.

De te registreren gegevens betreffen (technische) meetdata over aanvoer- en retourtemperatuur en debiet. Ten aanzien hiervan geldt dat gekozen is voor een overgangsregeling, waarbij de bestaande situaties worden ontzien. De ACM heeft gevraagd om warmtemeters een belangrijkere rol te laten spelen bij het vaststellen van storingen. Er is geen nauwkeurige inschatting van de financiële en administratieve lasten van deze registratiesystemen voor warmtebedrijven gemaakt maar naar verwachting zijn deze ten opzichte van de warmtesystemen en de wettelijk voorgeschreven op afstand uitleesbare meters relatief beperkt.

Vraag 71 - Uitvoerbaarheid

De leden van de BBB-fractie vinden het van belang dat de Wet collectieve warmte en het Besluit collectieve warmte uitvoerbaar blijven voor gemeenten, ACM, warmtebedrijven en warmtegemeenschappen. Energie-Nederland wijst erop dat de Wet collectieve warmte en het Besluit collectieve warmte aanzienlijk meer verplichtingen meebrengen dan de bestaande Warmtewet en dat standaardisatie van werkwijzen en formulieren kan helpen om de werklast te beperken. Hoe voorkomt de minister dat de Wet collectieve warmte en het Besluit collectieve warmte leiden tot een stapeling van rapportageverplichtingen en bureaucratie? Kan de minister toezeggen dat standaardformulieren in nauw overleg met

gemeenten, warmtebedrijven, bewonersorganisaties en andere betrokken partijen worden uitgewerkt? Hoe wordt geborgd dat regels proportioneel blijven voor kleine warmte-initiatieven en lokale projecten?

Het kabinet onderschrijft het belang van uitvoerbaarheid voor gemeenten, de ACM, warmtebedrijven en warmtegemeenschappen. Standaardisatie van werkwijzen en formulieren kan helpen om de werklust te beperken. Dit vindt reeds plaats. Door respectievelijk RVO en ACM wordt gewerkt aan formulieren voor warmtebedrijven zodat zij op gestandaardiseerde wijze en op grond van artikel 1.5 van het Bcw de vereiste informatie kunnen aanleveren bij de gemeente en bij de ACM. Zowel RVO als ACM zullen belanghebbende partijen hier nauw bij betrekken. Bij de uitwerking van het regime voor kleine collectieve warmtesystemen heeft een zorgvuldige maatschappelijke belangenafweging plaatsgevonden tussen enerzijds het beperken van de regeldruk en anderzijds de bescherming van kwetsbare consumenten. Zie ook het antwoord op vraag 17 en 18. Het onderzoek van het Adviescollege toetsing regeldruk op het Bcw geeft mij, na verwerking van de aandachtspunten, geen aanleiding om aan te nemen dat de regeldruk niet in verhouding staat tot de publieke belangen die met de wet worden geborgd.

Vraag 72 - Duurzaamheid

De leden van de BBB-fractie lezen dat het Besluit collectieve warmte nadere invulling geeft aan de duurzaamheid van warmtenetten, maar dat de uitstoot van broeikasgassen die samenhangt met de aanleg van een warmtenet geen rol speelt. De Woonbond geeft aan dat het wenselijk is om een scherper beeld te krijgen van verschillen in levenscyclusanalyses van aardgasvrije oplossingen. Kan de minister aangeven of en hoe levenscyclusanalyses worden betrokken bij de beoordeling van verschillende aardgasvrije warmteoplossingen? Hoe voorkomt de minister dat oplossingen op papier duurzaam lijken, maar in de praktijk door aanleg, materiaalgebruik of warmteverlies minder gunstig uitpakken? Kan de minister aangeven hoe gemeenten toegang krijgen tot objectieve vergelijkingen tussen warmteopties, zodat zij realistische keuzes kunnen maken?

De milieueffecten van de infrastructuur van verschillende energiedragers (zoals aardgas, elektriciteit en warmte) zijn berekend door de Stichting Nationale Milieudatabase (Stichting NMD) en opgeslagen in de Nationale Milieudatabase (NMD).⁵² Dit zijn de milieueffecten exclusief de milieueffecten van de gebouwinstallatie (bijvoorbeeld cv-ketel, afgiftesysteem) en van het energieverbruik in het gebouw.

In de tabel zijn het gebruik en de materialisatie van de externe infrastructuur los opgenomen. Hierin is te zien dat het milieueffect van een kWh aardgas hoger is dan het milieueffect van elektriciteit en van warmtelevering. Het milieueffect van de warmte-koudeopslag is gemiddeld het laagst van de verschillende energiedragers.

	Warmtelevering	Elektriciteit	Warmtelevering	Warmte-
--	----------------	---------------	----------------	---------

⁵² [milieuverklaringen energiedragers \(Stichting NMD\)](#)

	Aardgas(per kWh)	Nederlandse mix (per kWh)	Warmtenet Nederlandse mix (per kWh)	koude opslag bij de consument (kWh)
MKI A2 ⁵³ Gebruik (B6)	0,044	0,040	0,012	0,009
MKI A2 Materialisatie	0,001	0,003	0,001	0,002
Totaal MKI A2	0,045	0,043	0,013	0,011

- Berekend voor herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (19 milieucategorieën), aangewezen per 1 juli 2026.
- Uitgegaan van lage temperatuur, bij consument, per kWh.

In algemene zin is uit deze cijfers af te leiden dat de transitie van aardgas naar (duurzame) warmte loont, ondanks de milieueffecten van de aanleg. Per wijk zullen gemeenten de specifieke vergelijking maken tussen verschillende alternatieven. Daarbij zullen dan ook nog andere factoren een rol spelen in het maken van de keuze, zoals de beschikbaarheid van bronnen en de kosten.

Gemeente worden ondersteund door het NPLW. Het NPLW helpt gemeenten hun regierol in de warmtetransitie te vervullen door kennis en ervaring te delen, hulpmiddelen te ontwikkelen, belemmeringen te signaleren en oplossingen te stimuleren

Vraag 73 - Uitvoerbaarheid aanpassing binneninstallatie

De leden van de BBB-fractie vragen aandacht voor de technische uitvoerbaarheid achter de voordeur. In de aangeleverde praktijkvragen wordt onder meer gewezen op de vraag of een fase 1-aansluiting voldoende is, het wegvallen van isolatiemaatregelen voor bewoners die nog niet deelnemen, mogelijke aanvullende voorzieningen tegen warmteverlies en brandveiligheid, en bijdragen voor bijvoorbeeld kookvoorzieningen. Kan de minister aangeven hoe wordt geborgd dat bewoners vooraf volledig inzicht krijgen in alle technische aanpassingen die nodig zijn bij aansluiting op een warmtenet? Wie is verantwoordelijk voor aanvullende kosten, zoals aanpassing van de elektrische aansluiting, isolatiemaatregelen of aanpassingen in de woning? Hoe wordt voorkomen dat bewoners pas na instemming worden geconfronteerd met extra kosten of praktische beperkingen?

De eigenaar-bewoner is verantwoordelijk voor aanpassingen aan de woning zelf, dus als het gaat om een elektrische kookvoorziening, isolatiemaatregelen en aanpassingen aan de binneninstallatie en afgiftesystemen. Deze onderdelen maken namelijk geen onderdeel uit van het warmtenet. Wel is het gangbaar – en ook in het belang van het warmtebedrijf zelf – dat warmtebedrijven vaak samen met de gemeente de eigenaar-bewoners zoveel mogelijk ontzorgen en dat dus vooraf bekend is welke aanpassingen een eigenaar-bewoner allemaal in de woning

⁵³ MKI staat voor milieukostenindicator. De toevoeging A2 verwijst specifiek naar het Europese amendement EN 15804+A2. Dit is de wettelijke standaard geworden in Nederland voor het berekenen van de milieuprestatie van bouwwerken en energiebronnen.

moet uitvoeren en welke mogelijkheden er zijn om die extra kosten te dragen. Artikel 2.25 van de Wcw regelt dat het warmtebedrijf bij het aanbod voor een aansluiting informatie verstrekt over de eisen waaraan een binneninstallatie moet voldoen opdat veilig gebruik gemaakt kan worden van de geleverde warmte. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat de gemeente bij het aanwijzen van de wijk op grond van de Wgiw de betaalbaarheid voor de bewoners in acht moet nemen. Dit houdt in dat de verwachte kosten van de maatregelen bij de overstap van aardgas naar (in dit geval) een warmtenet niet uitstijgen boven de verwachte baten van die maatregelen voor tenminste 70% van de bewoners in het gebied (artikel 5.131e Bkl). Dit is uitgewerkt in de Rgiw. Hierbij worden ook de in pandige kosten die nodig zijn voor de overstap in meegenomen, waaronder het vervangen van de kookvoorziening, het nemen van de benodigde isolatie- en ventilatie maatregelen en het aanschaffen van een nieuwe pannenset.

In lijn met de regierol die gemeenten in de warmtetransitie hebben gekregen, biedt het Rijk ook financiële ondersteuning aan via gemeenten. Particulieren kunnen bijvoorbeeld in de ISDE een deel van de aansluitkosten en in pandige kosten voor een warmtenet vergoed krijgen. Verhuurders en VvE's met huurders kunnen in de SAH een deel van de aansluitkosten en in pandige kosten vergoed krijgen. Dat gaat dan om aanpassingen aan de kookvoorziening, binneninstallatie en het afgiftesysteem. Met het oog op ontzorging is er in 2024 een aanpassing in de ISDE gedaan, die het mogelijk maakt voor gemeenten om de subsidie aan te vragen namens eigenaar-bewoners. En voor isolatiemaatregelen is bij gemeenten subsidie beschikbaar vanuit het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) wat in de vorm van Specifieke Uitkeringen aan gemeenten wordt verstrekt.

Vraag 74 - In pandige kosten

Het Rijk verstrekt subsidies (bv ISDE en SAH) voor een gedeelte van die in pandige kosten – dat gaat dan om kookvoorziening, binneninstallatie en afgiftesysteem. Voor isolatiemaatregelen is subsidie beschikbaar vanuit het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) wat in de vorm van Specifieke Uitkeringen aan gemeentes wordt verstrekt. De leden van de BBB-fractie benadrukken dat collectieve warmte alleen draagvlak krijgt wanneer bewoners zekerheid hebben over kosten, contracten, keuzevrijheid, privacy en technische uitvoerbaarheid en dat leveranciers/warmtebedrijven een rendabele exploitatie kunnen uitvoeren met voldoende investeringszekerheid en loskomen van de vergunningverlening. De warmtetransitie moet betaalbaar, betrouwbaar en praktisch uitvoerbaar zijn. Deze leden willen voorkomen dat huishoudens, gemeenten en warmtebedrijven worden geconfronteerd met regels die op papier goed bedoeld zijn, maar in de praktijk leiden tot onzekerheid, hogere lasten en minder draagvlak.

Het kabinet is het met de BBB-fractie eens dat de opschaling van collectieve warmte staat of valt met het aantrekkelijk maken van de overstap voor bewoners. In de brief van het kabinet van 6 juli 2026⁵⁴ is de Kamer geïnformeerd over de uitdagingen rondom de betaalbaarheid van collectieve warmte en hoe het kabinet de komende tijd verbeteringen wil aanbrengen.

⁵⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36576, nr. 122

Bijlage – Huidige stappenplan naar kostengebaseerde tarieven

Het streven is om de kostengebaseerde tariefregulering zo snel mogelijk in te voeren. Onderstaande is de huidige stand van zaken. Het kabinet zal samen met de ACM breed onderzoeken wat er mogelijk is om de overgang naar fases 2 en 3 te versnellen.

1) Fase 1 tariefregulering is grotendeels een voortzetting van NMDA: In de Wcw ligt vast dat na de inwerkingtreding van de Wcw gedurende een beperkte periode (fase 1) de tariefregulering onder de Warmtewet wordt voortgezet (gasreferentie met een correctie, oftewel de niet-meer-dan-anders (NMDA) methodiek). Tijdens fase 1 wordt volop gewerkt aan de voorbereiding van de fase 2 kostengebaseerde tariefregulering.

2) ACM zet voorbereidende stappen: Een belangrijk onderdeel van kostengebaseerde tarieven zijn de uniforme boekhoudkundige regels. ACM heeft afgelopen jaar de boekhoudkundige regels geactualiseerd. Naar verwachting worden deze eind 2026 vastgesteld. Op die manier krijgen warmtebedrijven de tijd om de door de ACM vastgestelde boekhoudkundige regels (regulatorische accountingregels, RAR) te implementeren.

3) Inwerkingtreding Wcw randvoorwaardelijk voor voortgang fase 2 en 3: Om de invoering van de kostengebaseerde tariefregulering voor te kunnen bereiden is het van belang dat de Wcw zo snel mogelijk in werking treedt. De Wcw geeft de ACM en gemeenten belangrijke bevoegdheden die zij nodig hebben om stappen te zetten richting fase 2 en 3. Gemeenten krijgen met de inwerkingtreding van de Wcw de bevoegdheid om warmtebedrijven aan te wijzen voor een warmtekavel of een ontheffing te verlenen voor een klein collectief warmtesysteem. Als de warmtekavels zijn vastgesteld en warmtebedrijven zijn aangewezen, kan de ACM de GAW gaan bepalen.

4) Voorbereidingen op de uitwerking van fase 2 tariefregulering in een wijziging van het Bcw: Het kabinet werkt reeds nu met spoed aan de uitwerking van fase 2 tariefregulering en de tarieflimiet. Er loopt bijvoorbeeld een onderzoek naar de mogelijkheden om vaste tarieven voor kleinverbruikers in fase 2 te differentiëren, in lijn met het amendement en motie van het lid Postma.⁵⁵ Het kabinet heeft het voornemen in 2027 de wijziging van het Bcw waarin fase 2 van de tariefregulering en de tarieflimiet zijn uitgewerkt, voor te hangen.

Afgelopen half jaar is in nauw overleg met de sector bekeken hoe invulling gegeven kan worden aan de motie Grinwis om voor kleine collectieve warmtesystemen een kostengebaseerd referentietarief te formuleren.⁵⁶ Het kabinet zet in op een spoedige uitwerking van een kostengebaseerd referentietarief voor kleine collectieve warmtesystemen in het Bcw, zodat de uitgangspunten voor de tariefberekening zo snel mogelijk duidelijk zijn.

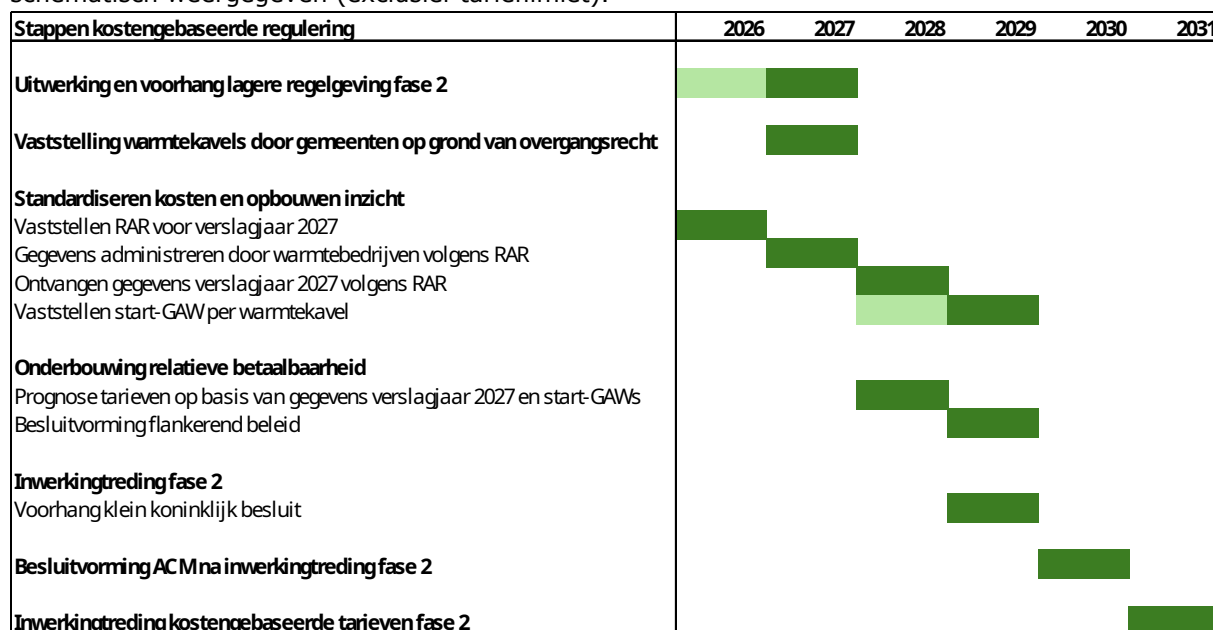
⁵⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36576 nr. 31

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36576, nr. 77

De sector, gemeenten en ACM worden intensief geraadpleegd bij de uitwerking van de kostengebaseerde tarieven zodat zij niet voor verrassingen komen te staan, de uitwerking uitvoerbaar is en goed aansluit bij de praktijk. Beide Kamers hebben via de voorhang gelegenheid om te reageren op de voorgestelde uitwerking van de kostengebaseerde tariefregulering.

Schematische weergave naar fase 2

Om op een zorgvuldige manier de overstap naar kostengebaseerde tarieven te maken, moet er een aantal stappen worden doorlopen. Deze stappen worden, waar mogelijk, parallel doorlopen. In onderstaande figuur worden deze stappen schematisch weergegeven (exclusief tarieflimiet).



Figuur 1 Planning fase 2 tariefregulering op hoofdlijnen

- (i) Het kabinet zal in 2027 een wijziging van het Bcw gericht op fase 2 van de tariefregulering en de tarieflimiet voorhangen bij de beide Kamers. Op deze wijziging vinden, voorafgaand aan de voorhang, nog verschillende uitvoerbaarheidstoetsen plaats, waaronder UDO) en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) van de ACM. Ook wordt de wijziging van het Bcw, na het afronden van de voorhang, voor advies aan de Raad van State gezonden.
- (ii) Om de kosten per warmtekavel te bepalen, is het nodig dat gemeenten warmtekavels hebben vastgesteld. Bij inwerkingtreding van de Wcw op 1 januari 2027 gebeurt dit uiterlijk op 1 januari 2028.
- (iii) De ACM heeft met de verbeterde rendementsmonitor steeds beter inzicht in de kosten van warmtebedrijven en de verwachte hoogte en spreiding van kostengebaseerde tarieven. Een eerste analyse van deze gegevens wordt naar verwachting binnenkort gepubliceerd in Economie vakblad ESB. Om het inzicht in de kosten verder te verbeteren dient de ACM boekhoudkundige regels vast te stellen (ook wel de regulatorische

accounting regels genoemd, RAR) en dienen warmtebedrijven deze te implementeren. De boekhoudkundige regels worden naar verwachting eind 2026 vastgesteld, zodat warmtebedrijven in 2027 volgens deze regels hun kostengegevens kunnen gaan registreren. In de loop van 2028 krijgt de ACM daarmee nog beter zicht op de kosten van warmtebedrijven en wordt duidelijker wat de kostengebaseerde tarieven worden zonder flankerend beleid en een eventuele tarieflimiet.

- (iv) Naast boekhoudkundige regels is het tweede belangrijke element om de werkelijke kosten te bepalen het vaststellen van de start-GAW – dat wil zeggen, de waarde van de activa op 1 januari 2027 – per warmtekavel door de ACM. De verplichting hiertoe is opgenomen in artikel 7.11 van de Wcw. In het Bcw zijn nadere regels opgenomen over het vaststellen van de start-GAW. Het vaststellen van de start-GAW door de ACM zorgt ervoor dat in het verleden door verschillende warmtebedrijven gedane investeringen op dezelfde manier opgenomen worden in kostengebaseerde tarieven. Doordat ACM boekhoudkundige regels opstelt en een start-GAW vaststelt, zijn de werkelijke kosten van collectieve warmte transparant en vergelijkbaar.
- (v) Kostengebaseerde tarieven zijn geen garantie op relatieve betaalbaarheid, waarover uitvoerig is gesproken bij de behandeling van de Wcw in de Tweede Kamer. Het kabinet wil dat de eindgebruikerskosten voor collectieve warmte in lijn liggen met de nationale kosten. Om dit te realiseren zijn er diverse prijsprikkels in aantocht (bijvoorbeeld ETS2, tijdsgebonden netwerkwerktarieven) en wordt het subsidie-instrumentarium doorontwikkeld. In artikel 12.9 van de Wcw is bij amendement opgenomen dat de artikelen over kostengebaseerde tariefregulering (fase 2) pas in werking treden als de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van het gangbare alternatief geborgd is. In de loop van 2028 wordt duidelijk wat de hoogte van de kostengebaseerde tarieven zal worden. Wanneer de kostengebaseerde tarieven hoog uitvallen, kunnen deze tarieven op meerdere manieren worden gedempt om de betaalbaarheid te borgen.⁵⁷ In 2029 dient te worden besloten over eventueel flankerend beleid en de benodigde dekking daarvoor. Daarbij kan besloten worden om de tarieflimiet in te zetten en het vereveningsfonds in te richten, om tariefverschillen te beperken.
- (vi) Het koninklijk besluit waarmee fase 2 in werking zal treden zal vervolgens, samen met de informatie over de impact van kostengebaseerde tarieven en de onderbouwing dat de relatieve betaalbaarheid geborgd is, conform de bepalingen in de Wcw, bij beide Kamers worden voorgehangen.
- (vii) Wanneer de voorhang van het koninklijk besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van fase 2 is afgerond, kunnen de artikelen in de Wcw over fase 2 in werking treden, waarmee de ACM de

⁵⁷ Zo maakt de tarieflimiet het mogelijk om de tarieven te socialiseren tussen warmteverbruikers. Verbruikers dragen via een opslag op hun warmterekening bij aan het vereveningsfonds. Dit fonds kan gebruikt worden om tarieven die boven een bepaald niveau uitstijgen te compenseren. Het vereveningsfonds kan aangevuld worden met een Rijksbijdrage (amendement Postma/Rooderkerk). Naast de tarieflimiet en het vereveningsfonds verkent het kabinet flankerend beleid om de betaalbaarheid voor kleinverbruikers te

bevoegdheid krijgt om verschillende kostengebaseerde tariefreguleringsbesluiten (methodebesluit en tarief- of tariefformulebesluit) te nemen. Als er eerder besloten is om de tariefflimiet in te voeren, moeten ook de hoogte van de tariefflimiet en van de vereveningstoeslag worden vastgesteld. Als deze besluiten zijn genomen treden de kostengebaseerde tarieven in werking.

Mogelijkheden invulling tariefformules fase 2

De tariefformules die de ACM in het kader van fase 2 vaststelt kunnen aangewezen warmtebedrijven gebruiken om zelf hun maximale tarieven te berekenen. Deze tariefformules kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Een invulling met referentietarieven is mogelijk, maar er is ook een invulling mogelijk waarbij tariefregulering voor het grootste deel overeenkomt met de werkelijke kosten. Ook een costplus methode kan met een tariefformule, en dus in fase 2, worden vormgegeven. De ACM kan in een tariefformule bijvoorbeeld bepalen hoe aangewezen warmtebedrijven hun kosten moeten berekenen en hoe zij hun verwachte afzet moeten bepalen. Vervolgens kan het aangewezen warmtebedrijf op basis van zijn kosten en verwachte afzet zelf de maximale costplus tarieven berekenen voor zijn warmtekavel. De ACM controleert dan deze berekening.

Fase 3

Net als in fase 2 zijn de tarieven in fase 3 kostengebaseerd, met een efficiëntieprikkel. In fase 3 stelt de ACM eerst per warmtekavel de toegestane inkomsten vast. Vervolgens kan een warmtebedrijf een tariefvoorstel doen, waarna de ACM een tariefbesluit neemt. Dat betekent dat de ACM per warmtekavel een tariefbesluit neemt. Omdat warmtebedrijven zelf een tariefvoorstel maken, biedt fase 3 warmtebedrijven wel iets meer flexibiliteit als het gaat om het kiezen van de tariefstructuur.