

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

T

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 juli 2026

De vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Klimaat en Groene Groei over **Vragen over voorhang Besluit collectieve warmte (Bcw)**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 1 juli 2026.
- De antwoordbrief van 3 juli 2026.

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

¹ Samenstelling:

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

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

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

Den Haag, 1 juli 2026

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 29 mei 2026 over het Besluit collectieve warmte (Bcw).² Met deze brief wordt het Bcw voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. De commissie besloot op 9 juni 2026 het besluit te stuiten en verzoekt u geen onomkeerbare stappen te zetten totdat de stuiting is opgeheven. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **BBB** gezamenlijk, **D66**, **CDA**, en **SP** en **OPNL** gezamenlijk hebben naar aanleiding van uw brief een aantal vragen en opmerkingen. Het fractielid van de **Fractie-Visseren-Hamakers** sluit zich aan bij de gestelde vragen door de fractieleden van de SP en OPNL.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de BBB gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de BBB vragen zich af of er wel breed draagvlak is voor het Besluit collectieve warmte (hierna: het besluit), gelet op de vele kritische vragen die deze leden vanuit de sector hebben bereikt. Het zijn vragen die ook aansluiten bij vele punten die deze en andere Kamerleden, ook al hadden opgemerkt bij de plenaire behandeling van de Wet collectieve warmte en die onvoldoende terugkomen in het besluit en de toelichting daarbij. Het gaat om de versnelling van fase 2 en 3 waar beide Kamers om hebben gevraagd, maar die niet lijkt te slagen. Het gaat om een aantal specifieke bureaucratische regels, maar vooral over inhoudelijke systemische vragen waarover het kabinet aan de Eerste (en Tweede) Kamer toezeggingen heeft gedaan, maar onvoldoende zijn terug te vinden in het besluit.

Het besluit kiest nadrukkelijk voor risicobeheersing via gedetailleerde top-down regulering en controle, en minder voor ruimte en flexibiliteit in de uitvoering. Dat leidt volgens deze leden, en dat horen zij alom in de sector, tot een onevenwichtig beeld. In het besluit worden verplichtingen verfijnd en verzwaard (aanvraagvereisten, meldingsplicht, transparantievereisten, procedurele vereisten, monitoring, etc.); maar tegelijkertijd blijven investeringsrisico's hoog, zijn verdienmodellen nog onvoldoende uitgekristalliseerd en is de uitvoeringscapaciteit (met name op lokaal niveau) zeer beperkt, dus de bestaande onzekerheden blijven in stand of worden eerder groter. Daarmee ontstaat een stelsel dat wel (veel) strakker wordt, maar niet beter uitvoerbaar en voorlopig niet leidt tot versnelling maar vertraging en stilstand van 4–9 jaar. Zo gaat de grote hoeveelheid aan regels en randvoorwaarden voor warmtebedrijven, leiden tot een complex ontwerp van projecten en hogere kosten (compliance, rapportage, techniek). Warmtenetten worden onvoldoende beschouwd als een nutsvoorziening voor de samenleving gelijk aan bijvoorbeeld riolering. Hoe heeft de raadpleging binnen de sector plaatsgevonden? Heeft u daarbij dezelfde geluiden gehoord, en hoe gaat u daarmee om?

Kamerbreed werd gevraagd om vereenvoudiging, minder centralistische sturing en versnelling. Dit besluit gaat alleen over collectieve ruimteverwarming, terwijl alom erkend wordt dat we juist uit de verkokering van de verschillende energiesectoren moeten komen. De oplossing voor de

² Kamerstukken I 2025/26, 36 576, R.

overgang van fossiel naar duurzaam, de oplossing van netcongestie, de betaalbaarheid voor burgers en versterking van de concurrentiepositie van energiegevoelige bedrijven vergen juist integratie van elektriciteit, warmte/koeling, moleculen en netinfra, aldus deze leden. Cruciaal is bovenal buffering omdat duurzame energie (met name wind en zon) een minder continu aanbod geven. Dat is fysiek het geval en leidt ook tot momenten met zeer lage (zelfs negatieve) prijzen, en heel dure momenten. Alleen flexibiliteit en buffering in opslag kunnen hier het hoofd aan bieden en juist warmte biedt een uitstekende buffer-potentie van klein en middelgroot (boilers, wko, aqua & vaste stof) tot zeer groot (geo, waterstof) over veel langere periodes. Tevens is dit veel goedkoper dan louter elektrische batterijen en netuitbreiding.

Deze leden vragen u waarom de regels voortvloeiende uit de Wet collectieve warmte en dit besluit nog op mono-warmte zijn gericht. Het doorbreken van de verkoking van de regulering van stroom, warmte, gas en infra zien deze leden als de grootste opgave van de energietransitie.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB stellen dat dewarmteregelgeving volkomen nationaal en top-down is, terwijl tientallen gebiedsgerichte oplossingen veelbelovend zijn. Van Schoonschip in Amsterdam, tot Veenendaal waar congestie wordt voorkomen door warmtebuffers. Of aqua-projecten in energiegemeenschappen in Balk en Heeg, zodat die niet *full electric* hoeven te gaan. We kunnen ook noemen het project WG-terrein in Amsterdam. Een succesvol voorbeeld van een energiecoöperatie die gefinancierd is door een 100% vreemd vermogen lening van de gemeente Amsterdam. Bij EnergieSamen zijn 70 projecten bekend die vaak stuiten op veel te gedetailleerd regels en onzekerheid over lange termijn financiering, wat natuurlijk niet los kan worden gezien van de nog jarenlange onzekerheid over de tarieven, die in dit besluit niet worden opgelost. Dit besluit erkent de toegevoegde waarde van buffering slechts indirect, maar reguleert opslag en systeemsturing niet integraal en behandelt warmte vooral als leveringsproduct, niet als systeemdienst. Het besluit bevat geen expliciete prikkels voor congestie-mitigatie en integratie met elektriciteitssysteem.

Local for local is niet alleen technisch en financieel vaak optimaal, maar ook voor het draagvlak goed. Dit omarmt u toch? Kunt u het volgende in overweging nemen? Introduceer een apart regime voor decentrale energiesystemen. Maak een regelluw regime voor energiecoöperaties van < X aansluitingen en/of geïntegreerde systemen (warmte + elektra + opslag). Creëer de mogelijkheden voor meerdere spelers binnen één gebied en een gedeelde infrastructuur. Gebruik hiervoor de bestaande experimenteerregelingen, maar dan structureel.

Het Nationaal Plan Energiesysteem gaat ook uit van een samenhangend energiesysteem waarin elektriciteit, moleculen en warmte zich in onderlinge samenhang ontwikkelen, met een groeiende rol voor decentrale, lokale energiesystemen. In de praktijk worden deze ketens echter via gescheiden wetten en gescheiden tariefregulering uitgewerkt, waaronder de Wet collectieve warmte voor warmte en de Energiewet voor elektriciteit en gas. Deze leden vragen hoe u kunt garanderen dat dit besluit niet in de weg staat aan de integrale en decentrale aanpak. Deze leden zien niet hoe het kan, door de dwingende noodzaak in het besluit, dat ACM de tarieven vooraf eenzijdig vaststelt op basis van benchmarks van mono-warmte systemen. Hoe wordt ermee omgegaan als een warmteproject op zichzelf bijvoorbeeld duurder wordt, maar daarmee een bijdrage levert aan beperking van netcongestie (zoals in Veenendaal), of energiebesparing? Deze leden verlangen juist het integreren, en zeker niet het tegengesteld

werken, van de afzonderlijke reguleringskaders. Hoe zult u dit realiseren? Een voorbeeld in het besluit waar deze leden dat bijvoorbeeld tegenkomen is in art 2.6.4 inzake de normen voor de uitstoot van broeikasgassen. Deze leden vinden het goed dat u de mogelijkheid gebruikt om normen te stellen. Zij vragen echter of deze normen zijn afgestemd met de andere bronnen voor verwarming van woningen? Lees: de alternatieven voor een warmtenet. Ofwel, zijn bewoners die met individuele warmtepompen hun huis verwarmen verplicht aan soortgelijke normen te voldoen? Of bewoners die aardgas blijven gebruiken? Erkent u dat het belangrijk is dat warmtenetten niet aan strengere regels worden blootgesteld dan de alternatieven die bewoners hebben?

Het bovenstaande is een fundamenteel bezwaar dat Kamerbreed bij de behandeling van de Energiewet, Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, Wet collectieve warmte en Wet beëindiging salderingsregeling naar voren is gebracht. Daarbij is eensgezind besloten dat gemeenten volgens de wet de regie krijgen, maar ook de instrumenten moeten hebben, en niet belemmerd worden door super-nationaal ingerichte regels. Ook is de positie van Energiegemeenschappen en Netwerkbedrijven bij de Tweede Kamer nadrukkelijk aan de orde geweest, onder meer middels een amendement bij de Energiewet van de leden Kröger en Grinwis.³ Dit is ook de reden dat de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB een versnelde invoering van een decentrale kosten-gebaseerde tarifiering (fase 3) willen. Daarin kan volkomen transparant worden gemaakt welke totale kosten – dwars door de verkoking – worden gemaakt. De ACM kan op basis hiervan het voorgestelde tarief vaststellen. Deze leden vragen waarom deze in de debatten voorgestelde route niet is gekozen, en dogmatisch wordt vastgehouden aan een mono-warmte benchmarking waarvan u nu herhaalt dat die zelfs tot 2034 nog niet klaar zal zijn. Hoe kunnen gemeenten regie voeren, met burgers en warmtebedrijven, en al eind 2027 de WGIW warmtekavels aanwijzen?

Kunt u *cross-sector* tariefprikkels introduceren? Maak tarieven systeemgericht in plaats van sectoraal. Beloon oplossingen die pieken in elektriciteit verminderen en/of opslag leveren via warmte. Introduceer congestiecredits voor warmte-oplossingen en zorg voor lagere nettatarieven bij integrale systemen. Laat de ACM integraal reguleren in plaats van per sector. Zorg voor één duidelijke, begrijpelijke en betaalbare energierekening per huishouden en bedrijf. Deelt u de indruk van deze leden dat burgers en bedrijven nimmer akkoord zullen gaan als de inrichting, laat staan de concretisering, van de tarifiering zo lang zo onduidelijk blijven? Deze leden vragen waarom er in het besluit geen enkele versnelling van fase 3, waar in debatten naar is gevraagd, is opgenomen. Zelfs de gevraagde versnelling van fase 2 komt niet tot stand, aldus deze leden. De uitwerking van fase 2 ontbreekt zelfs nu nog in het besluit en komt pas in 2027, aldus een ambtenaar van het Ministerie van EZK op 16 juni in een technische briefing aan de Eerste Kamer.⁴ Hij gaf ook aan dat fase 2 pas vier jaar later dan de Wcw zelf van kracht zal worden (in 2031), terwijl beide Kamers bij de wetsbehandeling hadden aangedrongen op invoering binnen twee tot vier jaar. Het blijft dus lang onduidelijk hoe de overgang van de huidige NMDA-warmtetarieven naar kostengebaseerde tarieven zal verlopen. Daardoor weten warmteklanten, noch investeerders wanneer zij een op kostengebaseerd warmtetarief krijgen. Dit is een belangrijke doelstelling van de Wet collectieve warmte. Zo is het niet bekend hoe lang

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 378, nr. 60.

⁴ Technische briefing 16 juni, Eerste Kamer der Staten-Generaal te raadplegen op: Verslag van de vergadering van de commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei (EZ/KGG) op 16 juni 2026 - Eerste Kamer der Staten-Generaal.

de aardgasreferentie nog van kracht blijft. (publieke en private) Warmtebedrijven zullen door die onzekerheid langer terughoudend zijn met investeringen in uitbreiding en verduurzaming van collectieve warmtesystemen, zo stellen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB.

Bent u bereid om fase 3 niet na, maar parallel aan fase 1 en 2 toe te passen voor nieuwe projecten die dan integraal op kostengebaseerd kunnen werken? Uiteraard zal het dan gaan om publieke projecten van gemeenten, energiegemeenschappen en netbedrijven, die volkomen transparant moeten zijn, en werken met de boekhoudregels van de ACM. Voor nieuwe warmteprojecten geldt het start-GAW-probleem niet, en er zijn warmtebedrijven die nu al zo veel mogelijk op kostprijs werken en daarmee onder het NMDA-tarief uitkomen. Waarom worden nieuwe projecten dan toch zes jaar op NMDA gezet, in plaats van ze nu al op kostengebaseerd te laten starten, zodat zij meteen de kostendata opleveren die fase 2 nodig heeft en bewoners niet later twee tariefsprongen meemaken? Deze leden zien hierin een betere efficiëntieprikkel en consumentenbescherming, want net zoals bij de energiewetten en Omgevingswet, zal er maximale participatie van de burgers in de wijken en in de gekozen organen (Gemeenteraad) zijn. Wilt u deze route mogelijk maken?

Als u nieuwe projecten nu al op kostengebaseerd laat draaien zal dat veel leereffecten opleveren. De uitwerking van fase 2 kan dan op die werkelijke gevallen worden gebaseerd, in plaats van fase 2 eerst volledig zonder praktijktoets vast te leggen en pas in 2031, en fase 3 nog later in 2037, in te laten ingaan. Warmtenetten zijn nog volop in ontwikkeling, maar de trage en zeer gedetailleerde regelgeving van fase 1, 2 en 3 biedt onvoldoende ruimte voor innovatie, daar kan de benchmarking immers per definitie niet in voorzien, omdat die gebaseerd moet zijn op bewezen technologie en kosten. Dat was volgens deze leden overigens ook een reden om bij de infrastructuur voor gas en elektriciteit meer vrijheid te geven aan de netbeheerder. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Door deze pragmatische aanpak wordt vertraging vermeden, krijgen koplopers een kans en kan ook de ACM veel leren. Deze leden menen dat deze aanpak binnen de wet past, het gaat immers vooral om een versnelling. De ACM blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van het tarief op basis van *costplus*, conform fase 3. Het toetsen op efficiëntie blijft een belangrijke taak van de ACM, maar zou dan meer langs de internationaal gangbare weg worden uitgevoerd. Kunt u toelichten waarom dit besluit als enige land in de wereld uitsluitend een top-down regulering kent? Uit de praktijk in ander landen, zoals de VS, Duitsland en Denemarken blijkt dat *costplus* methoden zeer eenvoudig zijn. Essentieel zijn de boekhoudregels, die ervoor zorgen dat er inzicht is in de kosten. Dit wordt bevorderd als de toezichthouder ook prijzen bijhoudt van de gebruikte technieken. De essentie van de *costplus* methode is dat de inkomsten uit de tarieven van bedrijven gelijk zijn aan de kosten, plus eventueel een redelijk rendement. De toezichthouder moet dat controleren. Geen algemene referentietarieven, maar goedkeuring per project. Bedrijven kunnen dan zelf bepalen op welke manier zij de kosten doorberekenen in vaste en variabele elementen. Zij kunnen daar dan mee experimenteren, om de aantrekkelijkste tarieven voor gebruikers in te stellen. De warmtebedrijven kunnen dan ook efficiëntieprikkels inbouwen in de tarieven. Zo beveelt het International Energy Agency (IEA) aan om in de tariefstructuren een beloning voor huishoudens in te bouwen voor lage

teruglevertemperaturen.⁵ Als in Nederland precies wordt vastgelegd op welke wijze de tarieven verdeeld moeten worden over vaste en variabele elementen, kunnen warmtebedrijven dat niet doen als het niet in de wet staat. Deelt u de opvatting van deze leden dat dit rigide systeem innovatie in de weg staat?

Deze leden hebben de indruk dat het combineren van een *costplus* methodiek met maximale tarieven, zoals Nederland wenst, onverstandig is. We weten uit het verleden dat maximale tarieven werken als een norm. Het haalt de prikkels weg om (veel) lager te gaan, zeker omdat een bedrijf het kavel al binnen heeft. Bij *costplus* en een maximaal toegestaan rendement is er een betere prikkel die burgers zelf goed kunnen controleren, zoals in Denemarken is gebleken. Naast de controle door de ACM op de prijzen van gebruikte technieken.

De kleine systemen tot 1.500 WEQ/aansluitingen krijgen in het besluit een andere tariefregulering. Deze leden vrezen dat dit ten koste gaat van de consumentenbescherming. Die is hard nodig om de bewoner vertrouwen te geven in de overgang van aardgas naar warmte. Waarom verklaart u de hierboven beschreven vorm van volkomen transparantie tariefregulering a la fase 3 niet van toepassing op de kleine systemen met beroepsmogelijkheid bij de ACM? Dit zal investeerders preventief dwingen niet naar maximale tarieven, maar naar realistische tarieven toe te werken. Wanneer krijgt de Kamer de 2 december 2025 toegezegde brief over de *bestaande* regulering, transparantie en consumentenbescherming voor deze kleinere systemen die een veel grotere vlucht nemen dan de grote?⁶

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de BBB hebben ook vragen over het planningsproces, zoals nu wordt uitgewerkt in het besluit waardoor de aanwijzing van kavels onoverzichtelijk wordt, qua zeggenschap. Burgers en gemeenten krijgen de taak om als regisseur warmtekavels aan te wijzen, terwijl het lokaal, zeker in de kleinere gemeenten, structureel ontbreekt aan ambtelijke capaciteit en inhoudelijke expertise. Hoe denkt u mogelijke financiële en juridische risico's voor de gemeente te beperken? De aanwijzing van warmtekavels vindt uitsluitend plaats op basis van kwaliteitscriteria, maar waarom is prijs niet toegevoegd als criterium? Dat zal toch voor burgers en gemeenten vaak beslissend zijn om er voor hun gebied mee te kunnen instemmen? Dan weten de burgers vooraf hoe de tarieven in elkaar zitten en weten de bedrijven of zij een business case hebben.

Warmtebedrijven kunnen bestuurlijke boetes krijgen als zij hun jaarlijkse CO₂-normen niet halen, zelfs als de vertraging van de aanleg van duurzame bronnen volledig buiten hun macht ligt door traag vergunningsbeleid of gebrek aan lokaal draagvlak. Waarom is gekozen voor een jaarlijks afrekensysteem en in hoeverre is deze handhaving in de praktijk proportioneel? Dit besluit omarmt een *one-size-fits-all* model dat de voorkeur geeft aan grotere, monopolistische warmtebedrijven en de keuzevrijheid voor de burger inperkt. Waarom geeft u niet meer wettelijke en praktische ruimte voor kleinschalige, lokale energiecoöperaties en het «noaberschap» of «mienskip» vanuit de buurten zelf, die kunnen aansluiten op wat lokaal passend is? Individuele warmtebedrijven of burgers kunnen geen direct beroep of bezwaar instellen tegen het besluit van de gemeente om een warmtekavel vast te stellen. Hoe verhoudt het ontbreken van deze essentiële rechtsbescherming zich tot de principes

⁵ IEA, «Low-temperature district heating implementation guidebook», te raadplegen op: Low-Temperature District Heating Implementation Guidebook. IEA DHC Report, 2021.

⁶ Toezegging T04130, te raadplegen op: Toezegging Brief kleine collectieve systemen (36 576) (T04130) - Eerste Kamer der Staten-Generaal.

van onze rechtsstaat? Waarom is hiervoor gekozen en is dit niet in strijd met de algemene beginselen van de Omgevingswet en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie?

De ACM krijgt de bevoegdheid om een zogenaamde «bindende gedragslijn» op te leggen zonder dat er überhaupt sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding. Is het juridisch wel rechtmatig en proportioneel om een toezichthouder dergelijke vergaande handhavingsinstrumenten te geven zonder deugdelijke belangenafweging en bewijslast?

Het besluit bevat zeer uitvoerige bekwaamheidstoetsen en uitgebreide eisen voor organisatorische, technische en financiële bekwaamheid. Zijn veel van deze eisen niet te zwaar, zeker voor gemeenten en publieke bedrijven, omdat bij deze partijen van nature al sprake is van een solide organisatie en ruime bestuurlijke en organisatorische ervaring? Gemeenten beschikken immers over de benodigde expertise of weten deze, indien nodig, in te huren en zijn gewend aan grotere infraprojecten, van rioleringsstelsels tot stadsvernieuwing. Kunnen deze eisen niet sterk versimpeld worden? Bedrijven moeten minstens vier verschillende rapportages (over investeringen, leveringszekerheid, storingen en duurzaamheid) inleveren.⁷ Deze moeten op hun beurt beoordeeld worden, afzonderlijke gedetailleerde formats kennen en hebben een lange doorlooptijd. Is deze hoge administratieve regeldruk echt noodzakelijk? Deze leden horen nu al dat veel initiatieven niet tot stand komen in deze voorfase, omdat veel dure expertise moet worden ingehuurd, ook als je uiteindelijk geen kavel krijgt toegewezen. Is het ATR om advies gevraagd? Zo nee, bent u bereid dit alsnog te doen?

In het bijzonder vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA en BBB naar deze eisen voor warmtegemeenschappen. Een warmtegemeenschap doet een warmteproject altijd voor de eerste keer en ook maar een keer; het is tenslotte een warmtebedrijf van de eindgebruikers van het warmtenet. Daardoor zullen zij ontwikkeltijd nodig hebben om aan de eisen van de bekwaamheidstoets te voldoen. Ook zullen zij veel van de vereisten via dienstverlening inkopen en niet zelf lokaal organiseren. Daarnaast is er in een warmtegemeenschap al een natuurlijke check door de eindgebruikers, namelijk via de algemene ledenvergadering en de volledige transparantie in stukken. Een coöperatie is daarmee anders dan een publiek of commercieel warmtebedrijf, want de belangen van eindgebruikers zijn direct vertegenwoordigd in het bedrijf zelf. Gaat de toets wel rekening houden met deze unieke eigenschappen?

Een van de artikelen in de Wet collectieve warmte beschrijft dat er een faciliterend kader voor warmtegemeenschappen zal komen. Hier is nog geen actieplan en budget voor.⁸ Hoe gaat u ervoor zorgen dat deze ondersteuning voor warmtegemeenschappen bij inwerkingtreding van de wet toch operationeel is?

In de Wet collectieve warmte is geregeld dat afsluiting zich, indien mogelijk, beperkt tot verwijdering van de afleverset.⁹ Verwijdering van alleen de afleverset is goedkoper dan het tevens verwijderen van de leidingen van de huisaansluiting. Dit is een mogelijkheid om de kosten van afsluiting laag te houden. Maar het is onduidelijk in welke gevallen verwijdering beperkt kan blijven tot verwijdering van de afleverset en wanneer verwijdering van de leidingen noodzakelijk is. Uw voorganger gaf aan te bekijken of een termijn van twee jaar voor tijdelijke afsluiting

⁷ Art. 2.19 Bcw, Art. 3.4 Bcw, Art. 2.20 Bcw, Art. 2.30 Bcw.

⁸ *Kamerstukken I* 2025/26, 36 576, J.

⁹ Artikel 2.30 lid 1 Wcw.

nog passend is en of het mogelijk is dat na (definitieve) afsluiting een leiding niet verwijderd wordt. Deze keuzes zouden een plek krijgen in het besluit.¹⁰ Deze leden vinden dit niet terug. Kunt u hier alsnog duidelijkheid over geven om onnodig hoge afsluitkosten te voorkomen.

Kunt u antwoord geven op de vragen die EnergieNederland naar voren heeft gebracht over administratieve lasten en privacybescherming? Het betreft de volgende vragen. Artikel 2.34 lid 2 betekent dat warmtebedrijven een registratiesysteem moeten opzetten waarin voor een nader te bepalen tijdsduur veel gedetailleerde meetgegevens van alle klanten moeten worden vastgelegd. Elke klant (dat kan één klant zijn of een heleboel klanten tegelijk) kan die gegevens opvragen, over een periode die in het besluit niet is vastgelegd en ook niet in de ministeriële regeling die in de week van 8 tot 12 juni 2026 in consultatie is gegaan. Wordt met de «inzage» in artikel 2.34 lid 2 bedoeld dat deze data met behulp van een op afstand uitleesbare meter moet worden gecollecteerd en opgeslagen zodat het beschikbaar is als de gebruiker(s) hierom vraagt of vragen? Zo ja, dan lijkt dit in strijd met de AVG. Deze (technische) meetdata over «aanvoer- en retourtemperatuur en debiet» is veel gedetailleerder dan wat nodig is voor het verbruikskostenoverzicht dat voor facturatie wordt gebruikt. Met die technische meetdata kan men bij wijze van spreken zien wanneer iemand onder de douche staat. Dergelijke gedetailleerde data mag voor zover deze leden weten alleen gecollecteerd worden als er van iedere gebruiker mandaat is. Als deze data op afstand mag worden gecollecteerd zonder mandaat en dit niet in strijd is met de AVG, mag deze data dan ook gebruikt worden voor optimalisatie van de warmtenetten, wat onder meer kan bijdragen aan minder warmteverliezen? Heeft u een inschatting gemaakt van de (financiële) lasten van registratiesystemen bij alle warmtebedrijven? En heeft u in beeld hoe vaak gegevens over «aanvoer- en retourtemperatuur en debiet» opgevraagd zullen worden?

Tenslotte vragen deze leden of het bovenstaande in overeenstemming is met de ontwikkeling van een volledig publieke en onafhankelijke gegevensuitwisselings-entiteit (GUE). Dit betreft een uitwisselingsentiteit die is voorzien in de Energiewet, die weliswaar ingaat op gas en elektriciteit, maar naar het idee van deze leden ook volledig van toepassing zou moeten zijn voor warmtenetten. Bent u het hiermee eens?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat de wet zorgvuldig wordt uitgewerkt, met oog voor betaalbaarheid en uitvoerbaarheid. Daarom hebben deze leden een aantal vragen.

Bij de aanleg van nieuwe warmtenetten worden gemeenten een sterke regierol toebedeeld.¹¹ Hoe ondersteunt u gemeenten bij het vaststellen van warmtekavels en de aanwijzing van een warmtebedrijf? Bij de behandeling van de Wet collectieve warmte vroegen de leden van de D66-fractie al eerder aandacht voor de verschillen in uitvoeringscapaciteit tussen gemeenten.¹² Hoe heeft u zich er in de tussentijd voor ingezet om de expertise en uitvoeringscapaciteit onder gemeenten op peil te brengen? Wat gebeurt er als een gemeente een warmtekavel aanwijst, maar er geen geschikte exploitant wordt gevonden? Welke risico's hebben gebruikers mocht er een warmtebedrijf failliet gaan? En hoe wordt hierbij voorkomen dat gemeenten verantwoordelijk worden voor financiële

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 116

¹¹ Concept Nota van toelichting Besluit collectieve warmte, p. 3–4.

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36 576, D, p. 59.

tegenvallers? Kunt u daarnaast toelichten wat de consequenties zijn als de inwerkingtreding van dit besluit vertraging oploopt?

Verder zijn in het besluit nog geen nadere regels voor fase 2 tariefregulering opgenomen. De leden van de D66-fractie ondersteunen uw mening dat dit enkele jaren van tevoren bekend moet zijn, zodat er tijd is voor implementatie en duidelijkheid is over toekomstige kostengebaseerde regulering. Op welke termijn verwacht u hier duidelijkheid over te kunnen geven en hoe zal de Eerste Kamer hierin worden meegenomen? Hoe zorgt u ervoor dat het evenwicht tussen betaalbaarheid en leveringszekerheid gewaarborgd blijft?

Voor kleine collectieve warmtesystemen zijn er veel uitzonderingen in de wet aangebracht. Hoe waarborgt u publieke belangen en bescherming van de consument bij kleine collectieve warmtesystemen? Welke rechten of mogelijkheden heeft een gebruiker die ontevreden is over de prijs of kwaliteit? Hoe zet u zich ervoor in dat informatie over collectieve warmtesystemen ook terecht komt bij en begrijpbaar is voor kwetsbare huishoudens?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van CDA

De leden van de CDA-fractie hebben bij de behandeling van de Wet collectieve warmte aangedrongen op een zo snel mogelijk invoering van fase 2. De leden van de CDA-fractie lezen in de nota van toelichting dat de uitwerking van de tarieflimiet en het verenigingsfonds in lagere regelgeving zal worden uitgewerkt in samenhang met de tariefregulering van fase 2.¹³ Kunt u – indachtig de gewenste en vereiste duidelijkheid voor private partijen voor het maken van investeringsbeslissingen – aangeven wat nodig is om fase 2 zo snel mogelijk in te laten gaan?

De leden van de CDA-fractie hebben bij de behandeling van de Wet collectieve warmte gewezen op de omvang van de opgave voor gemeenten, die warmtekavels moeten helpen vormgeven, warmtebedrijven moeten faciliteren en bewoners in dit proces moeten meenemen.¹⁴ Kunt u nader uiteenzetten welke onderdelen van de in het ontwerpbesluit opgenomen systematiek van warmtekavels, aanwijzing en planvorming in de uitvoeringspraktijk naar verwachting het zwaarst op gemeenten zullen drukken, en hoe wordt voorkomen dat verschillen in gemeentelijke capaciteit en ervaring leiden tot aanzienlijke verschillen in uitvoerbaarheid? Zou u, in het verlengde daarvan, kunnen aangeven op welke wijze gemeenten in deze fase zowel financieel als met expertise worden ondersteund?

Deze leden lezen in de nota van toelichting een gedetailleerde beschrijving van het stelsel op onderdelen, onder andere ten aanzien van warmteproductie, duurzaamheidsnormen en leveringszekerheid.¹⁵ Kunt u nader toelichten op welke wijze het ontwerpbesluit voldoende ruimte laat voor technologische ontwikkeling, veranderende bronkeuzes en nieuwe systeemconfiguraties, zodat gemeenten en warmtebedrijven niet te vroeg worden vastgezet in keuzes die op termijn minder doelmatig, minder duurzaam of minder betaalbaar blijken?

Deze leden lezen in de nota van toelichting gedetailleerde regels over verschillende tariefcategorieën en over situaties waarin warmte wordt

¹³ Concept Nota van toelichting Besluit collectieve warmte, p. 20.

¹⁴ Handelingen I 2025/26, nr. 10, item 3 p. 12.

¹⁵ Concept Nota van toelichting Besluit collectieve warmte.

doorgeleverd.¹⁶ Kunt u nader toelichten – mede afgezet tegen de eerdere nadruk van de fractieleden van het CDA op een gedegen participatieproces voor bewoners – hoe wordt geborgd dat deze tariefstructuur voor bewoners ook in de praktijk begrijpelijk en controleerbaar blijft, in het bijzonder voor kleinverbruikers, huurders en leden van een VvE die niet zonder meer kunnen doorgronden hoe afzonderlijke componenten zich tot elkaar verhouden? Zou u, vooruitkijkend naar fase 2, kunnen aangeven op welke manier duidelijkheid wordt gegeven aan gebruikers of en zo ja, hoe hun tarief verandert?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of u kunt aangeven of praktijkorganisaties betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit, om eventuele verwachte uitdagingen bij de uitvoerbaarheid daarvan te ondervangen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de SP en OPNL gezamenlijk

De fractieleden van de SP en OPNL merken op dat woningcorporaties vaak de eerste organisaties zijn die overgaan op warmtenetten. Hier wonen vaak kwetsbare mensen die geen financiële buffer hebben en voor wie de overgang naar een warmtenet heel stressvol en heftig kan zijn. Dit zorgt nu al voor veel onrust in vele steden. Op welke wijze wordt er geleerd van deze eerste ervaringen?

Op welke wijze wordt gemonitord of de overgang naar warmtenetten, zeker voor deze kwetsbare doelgroep, geen grote kostenstijgingen met zich meebrengt? Wordt hier ook op ingegrepen als dit wel het geval is?

In het debat in de Eerste Kamer over de Wet collectieve warmte op 2 december 2025 gaf uw voorganger aan dat woningcorporaties, ook los van het installeren van een warmtenet, woningen goed moeten onderhouden. «Er is niet voor niks zo'n intensief investeringsprogramma voor het verduurzamen of isoleren van woningen, ook van huurwoningen. Het is evident dat verhuurders, particuliere verhuurders maar ook woningcorporaties, daarbij een verantwoordelijkheid hebben. In de specifieke situatie waar mevrouw Van Aelst zich zorgen over maakt, gaat het eigenlijk over de vraag wat de positie van de huurder in een corporatiewoning is en of de corporatie wel goed voor de huurder en de woning van de huurder zorgt. Ik vind dat een terechte vraag, alleen regelt de Wet collectieve warmte – dan maak ik het even heel sec en juridisch – natuurlijk niet de positie van de huurder. Die wet regelt alleen hoe die verduurzaming, die warmtetransitie, in die gebouwde omgeving, ook in huurwoningen, op gang komt. Vandaar dat ik zeg dat we vanuit deze wet en de instrumenten die we hebben via de Wgiw, dat uitgebreide isolatieprogramma waar ik net in de richting van mevrouw Visseren veel over zei, ook de verantwoordelijkheid nemen om die «tochtige woning», om het even in uw woorden te zeggen, goed te isoleren.»¹⁷ Bij de indieners van de vragen komen signalen binnen dat het niet uitvoeren van noodzakelijk onderhoud wordt gebruikt om instemming met warmtenetten af te dwingen. Op welke wijze houdt u er toezicht op dat dit niet gebeurt?

In het besluit lezen deze leden dat de vaste kosten voor warmte deels worden doorberekend aan eigenaar en huurder, om te voldoen aan amendement-Beckerman.¹⁸ Voor warmte die geschikt is voor ruimteverwarming en warm tapwater is het bedrag dat de eigenaar betaalt gelijk

¹⁶ Concept Nota van toelichting Besluit collectieve warmte, p. 30.

¹⁷ *Handelingen I* 2025/26, nr. 10, item 9 p. 26.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2024–25, 36 576, nr. 101.

aan het verschil in de gebruikskosten bij gebruik van gas en bij warmte voor ruimteverwarming. Zou u dit kunnen toelichten? Hoe ziet de verdeling van de vaste kosten tussen huurder en eigenaar eruit?

Kunt u toelichten welk effect de latere inwerkingtreding van de splitsingsregels heeft op de betaalbaarheid van warmtenetten voor huurders? Zullen huurders hierdoor meer betalen voor een aansluiting op warmtenetten in 2027 dan in 2028? Zo ja, hoe groot zijn deze prijsverschillen voor huurders?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vrijdag 3 juli 15.00 uur, zodat uw antwoord bij de laatste vergadering voor het zomerreces kan worden besproken en de commissie een besluit kan nemen over het al dan niet opheffen van de stuiting.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

Het kabinet wil de commissie danken voor de vragen die op 1 juli jl. zijn gesteld door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de BBB gezamenlijk, de leden van de fracties van de SP en OPNL gezamenlijk en de leden van de fracties van D66 en CDA naar aanleiding van de voorhang van het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw). De antwoorden op deze vragen treft u aan in de bijlage bij deze brief.

De voorhangprocedure van het Bcw is gestart op 29 mei jl.¹⁹ 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. Een wijziging van het Bcw die ziet op de uitwerking van fase 2 zal in 2027 bij de Kamers worden voorgehangen. Het nu voorliggende Bcw bevat geen onomkeerbare stappen richting de verdere uitwerking van de kostengebaseerde tariefregulering. Het afronden van de voorhang van het nu voorliggende Bcw staat dan ook niet in de weg aan een verdere discussie over de uitwerking van fases 2 en 3. Het kabinet wil hiermee zo snel mogelijk starten.

Het kabinet begrijpt de behoefte aan meer duidelijkheid bij enkele fracties van uw Kamer over de totstandkoming van kostengebaseerde tarieven. In de beantwoording van de vragen wordt uitgebreid stilgestaan bij hoe het kabinet verwacht die duidelijkheid de komende periode te bieden, welke kaders in de Wcw zijn vastgelegd, en op welke momenten er ruimte is voor inspraak en bijsturing. Het kabinet zal in de uitwerking samen met de ACM breed onderzoeken wat er mogelijk is om de overgang naar fases 2 en 3 te versnellen.

Het draagvlak voor de Wcw is onveranderd sinds de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer. De sector, van medeoverheden tot warmtebedrijven, gaf toen – en nu – aan dat zij behoefte heeft aan duidelijkheid en rekt op een snelle inwerkingtreding van de Wcw, zodat projecten weer doorgang kunnen vinden.²⁰

Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat gemeenten en bedrijven op dit moment met veel vragen zitten, betreffende de periode na inwerkingtreding van de Wcw, en zeker ook betreffende fase 2 van de tariefregulering. Via het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (hierna: NPLW) en verschillende werkgroepen van de VNG worden gemeenten ondersteund en wordt kennis gedeeld en de lijnen met mijn ministerie zijn kort. Met de relevante stakeholders, waaronder de Warmtealliantie, ben en blijf ik in gesprek om de zorgen in kaart te brengen en oplossingen te onderzoeken. Ik denk hierbij aan een knelpunten analyse of botsproef, die meer inzicht

¹⁹ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. 120

²⁰ Oproep brede coalitie: neem de Wcw aan (2025): https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20251128/oproep_brede_coalitie_neem_de_wcw/f=/vmsvitqjdjvo.pdf

kan geven in de knelpunten in de praktijk. Op basis daarvan wil ik bezien welke maatregelen mogelijk zijn om vertraging tegen te gaan. Verder sta ik open voor een gesprek met gemeenten om eventuele zorgpunten te adresseren.

Enkele fracties vragen terecht aandacht 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.

Tot slot deel ik de roep van enkele fracties om nog meer transparantie. De Wcw verbetert de transparantie ten opzichte van de huidige Warmtewet. Zo is er onder andere de verplichting om tarieven en tariefberekeningen te publiceren, en zijn er verregaande bevoegdheden voor de ACM om kostendata te verzamelen. Om aan de wens van meer transparantie tegemoet te komen zal het kabinet met de vertegenwoordigers van gemeenten nader onderzoeken waar hun behoeftes op dit vlak liggen en hoe hieraan kan worden voldaan binnen de mogelijkheden van de wet. Voor zover bij de uitwerking van de verdere tariefregulering sprake is van nieuwe beleidsvoornemens zal middels een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) het gemeentelijk perspectief ook op die manier worden geborgd.

Er leeft een brede wens bij stakeholders om tempo te behouden met de inwerkingtreding van de Wcw, het Bcw en de ministeriële regeling. Daarom hecht het kabinet eraan om de inwerkingtreding van de Wcw per 1 januari 2027 binnen bereik te houden. Dat is nog mogelijk als het Bcw tijdig voor advisering naar de Raad van State gestuurd kan worden. Indien het Bcw pas na het zomerreces naar de Raad van State verstuurd wordt, is het hoogst onzeker of de Wcw per 1 januari 2027 in werking kan treden.

Vertraging van de inwerkingtreding van de Wcw leidt ertoe dat gemeenten op grond van het overgangsrecht met vertraging warmtekavels zullen vaststellen en de daarvoor bestaande warmtebedrijven zullen aanwijzen. Dit kan betekenen dat de laatste gestandaardiseerde activawaaarde (start-GAWs) pas in de loop van 2030 bekend zijn en dat het niet lukt om per 1 januari 2031 de start-GAW en de tariefplafond te verwerken in de kostengebaseerde tarieven. Omdat de tarieven per kalenderjaar worden vastgesteld, bestaat het risico dat de kostengebaseerde tariefregulering pas per 1 januari 2032 in werking kan treden. Dit betekent dat deelnemers in een warmtenet nog een jaar langer vastzitten aan het NMDA-principe, waar we met elkaar afscheid van willen nemen. Ook maken belanghebbenden in het stakeholderveld, de ACM en gemeenten zich klaar om vanaf 1 januari 2027 met het nieuwe wettelijke kader aan de slag te gaan vanuit de breed gedragen verwachting dat dan de Wcw in werking zal treden.

Het is mijn streven om deze effecten, indien enigszins mogelijk, te voorkomen. Ik hoop daarvoor op steun van uw Kamer. Ik hoop dat ik hiermee uw vragen afdoende heb beantwoord.

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de BBB gezamenlijk

Vraag 1 – Draagvlak Bcw

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de BBB vragen zich af of er wel breed draagvlak is voor het Besluit collectieve warmte (hierna: het besluit), gelet op de vele kritische vragen die deze leden vanuit de sector hebben bereikt. Het zijn vragen die ook aansluiten bij vele punten die deze en andere Kamerleden, ook al hadden opgemerkt bij de plenaire behandeling van de Wet collectieve warmte en die onvoldoende terugkomen in het besluit en de toelichting daarbij. Het gaat om de versnelling van fase 2 en 3 waar beide Kamers om hebben gevraagd, maar die niet lijkt te slagen. Het gaat om een aantal specifieke bureaucratische regels, maar vooral over inhoudelijke systemische vragen waarover het kabinet aan de Eerste (en Tweede) Kamer toezeggingen heeft gedaan, maar onvoldoende zijn terug te vinden in het besluit.

Het nu voorliggende Bcw betreft alleen fase 1 van de tariefregulering en geeft nog geen regels over fase 2 en 3. De regels voor fase 1 zijn afgestemd met de betrokken belanghebbenden; zij hebben naar aanleiding van de aanvankelijke internetconsultatie kenbaar kunnen maken of de regels voor fase 1 in het Bcw aanpassing behoeven. Uit de reacties bleek voldoende steun voor fase 1. Na verwerking van de consultatiereacties, hebben de meest betrokken stakeholders begin dit jaar opnieuw de gelegenheid gehad om te reageren. Ook toen is gebleken is dat de regels over fase 1 op steun kunnen rekenen.

Tegelijkertijd zijn de voorbereidingen voor de kostengebaseerde tariefregulering in fase 2 en 3 al in volle gang. Ook hierover is goed overleg met alle belanghebbenden. Het staat voor wat het kabinet betreft niet ter discussie dat het streven is om de kostengebaseerde tariefregulering zo snel mogelijk in te voeren, conform de motie Crone.²¹ Hiertoe zal het Bcw gewijzigd worden en in 2027 bij beide Kamers worden voorgehangen. Op dit moment is de verwachting dat dit conform motie Kröger c.s.²² uiterlijk binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de Wcw lukt. Het tempo van de overgang naar fase 2 wordt bepaald door een aantal stappen: in de beantwoording van vraag 5 wordt toegelicht welke dit zijn en hoe stakeholders betrokken worden. In antwoord op de vragen van deze leden van de Eerste Kamer zegt het kabinet toe om samen met de ACM te onderzoeken wat er mogelijk is om de overgang naar fase 3 zoveel mogelijk te versnellen en de Kamer hierover zo spoedig mogelijk informeren.

Vraag 2 – Risicobeheersing

Het besluit kiest nadrukkelijk voor risicobeheersing via gedetailleerde top-down regulering en controle, en minder voor ruimte en flexibiliteit in de uitvoering. Dat leidt volgens deze leden, en dat horen zij alom in de sector, tot een onevenwichtig beeld. In het besluit worden verplichtingen verfijnd en verzwaard (aanvraagvereisten, meldingsplicht, transparantievereisten, procedurele vereisten, monitoring, etc.); maar tegelijkertijd blijven investeringsrisico's hoog, zijn verdienmodellen nog onvoldoende uitgekristalliseerd en is de uitvoeringscapaciteit (met name op lokaal niveau) zeer beperkt, dus de bestaande onzekerheden blijven in stand of worden eerder groter. Daarmee ontstaat een stelsel dat wel (veel) strakker wordt, maar niet beter uitvoerbaar en voorlopig niet leidt tot versnelling maar vertraging en stilstand van 4–9 jaar. Zo gaat de grote hoeveelheid aan regels en randvoorwaarden voor warmtebedrijven, leiden tot een

²¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, H

²² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 84

complex ontwerp van projecten en hogere kosten (compliance, rapportage, techniek). Warmtenetten worden onvoldoende beschouwd als een nutsvoorziening voor de samenleving gelijk aan bijvoorbeeld riolering. Hoe heeft de raadpleging binnen de sector plaatsgevonden? Heeft u daarbij dezelfde geluiden gehoord, en hoe gaat u daarmee om?

Het Bcw bevat een uitwerking van de kaders zoals deze in de Wcw zijn gesteld. Over de hoofdkeuzes in de Wcw (en ook het Bcw) heeft nauwe afstemming met de sector plaatsgevonden. Ook zijn de perspectieven van de sector ruimschoots aan bod gekomen bij de behandeling van de Wcw in de Tweede en Eerste Kamer. Er is voor gekozen om warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang te verplichten en kostengebaseerde tarieven in te voeren. In de Wcw is daarnaast ruimte gelaten voor lokaal autonome keuzes aangezien in het Klimaatakkoord van 2019 is afgesproken dat gemeenten de regierol hebben in de warmtetransitie. Met de Wcw en daarmee ook het Bcw wordt gemeenten het instrumentarium aangereikt om invulling te geven aan deze regierol. De ervaren complexiteit zit hem deels in de fasering waarin bepaalde zaken uitgewerkt worden. De geluiden uit de praktijk bereiken het ministerie ook. Voor de vragen die de Wcw oproept helpen het NPLW en het Ministerie van EZK zaken verduidelijken. Zoals aangegeven in de aanbiedingsbrief blijft het kabinet in gesprek met de relevante stakeholders, waaronder de Warmtealliantie, om de zorgen in kaart te brengen en oplossingen te onderzoeken, bijvoorbeeld via een knelpuntenanalyse of een botsproef. Op basis daarvan wil het kabinet bezien welke maatregelen mogelijk zijn om stagnatie en vertraging tegen te gaan.

Vraag 3 – Integraal energiesysteem

Kamerbreed werd gevraagd om vereenvoudiging, minder centralistische sturing en versnelling. Dit besluit gaat alleen over collectieve ruimteverwarming, terwijl alom erkend wordt dat we juist uit de verkokering van de verschillende energiesectoren moeten komen. De oplossing voor de overgang van fossiel naar duurzaam, de oplossing van netcongestie, de betaalbaarheid voor burgers en versterking van de concurrentiepositie van energiegevoelige bedrijven vergen juist integratie van elektriciteit, warmte/koeling, moleculen en netinfra, aldus deze leden. Cruciaal is bovenal buffering omdat duurzame energie (met name wind en zon) een minder continu aanbod geven. Dat is fysiek het geval en leidt ook tot momenten met zeer lage (zelfs negatieve) prijzen, en heel dure momenten. Alleen flexibiliteit en buffering in opslag kunnen hier het hoofd aan bieden en juist warmte biedt een uitstekende buffer-potentie van klein en middelgroot (boilers, wko, aqua & vaste stof) tot zeer groot (geo, waterstof) over veel langere periodes. Tevens is dit veel goedkoper dan louter elektrische batterijen en netuitbreiding.

Deze leden vragen u waarom de regels voortvloeiende uit de Wet collectieve warmte en dit besluit nog op mono-warmte zijn gericht. Het doorbreken van de verkokering van de regulering van stroom, warmte, gas en infra zien deze leden als de grootste opgave van de energietransitie.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB stellen dat de warmteregelgeving volkomen nationaal en top-down is, terwijl tientallen gebiedsgerichte oplossingen veelbelovend zijn. Van Schoonschip in Amsterdam, tot Veenendaal waar congestie wordt voorkomen door warmtebuffers. Of aqua-projecten in energiegemeenschappen in Balk en Heeg, zodat die niet full electric hoeven te gaan. We kunnen ook noemen het project WG-terrein in Amsterdam. Een succesvol voorbeeld van een energiecoöperatie die gefinancierd is door een 100% vreemd vermogen lening van de gemeente Amsterdam. Bij EnergieSamen zijn 70 projecten

bekend die vaak stuiten op veel te gedetailleerd regels en onzekerheid over lange termijn financiering, wat natuurlijk niet los kan worden gezien van de nog jarenlange onzekerheid over de tarieven, die in dit besluit niet worden opgelost. Dit besluit erkent de toegevoegde waarde van buffering slechts indirect, maar reguleert opslag en systeemsturing niet integraal en behandelt warmte vooral als leveringsproduct, niet als systeemdienst. Het besluit bevat geen expliciete prikkels voor congestie mitigatie en integratie met elektriciteitssysteem.

Local for local is niet alleen technisch en financieel vaak optimaal, maar ook voor het draagvlak goed. Dit omarmt u toch? Kunt u het volgende in overweging nemen? Introduceer een apart regime voor decentrale energiesystemen. Maak een regelluw regime voor energiecoöperaties van < X aansluitingen en/of geïntegreerde systemen (warmte + elektra + opslag). Creëer de mogelijkheden voor meerdere spelers binnen één gebied en een gedeelde infrastructuur. Gebruik hiervoor de bestaande experimenteerregelingen, maar dan structureel. Het Nationaal Plan Energiesysteem gaat ook uit van een samenhangend energiesysteem waarin elektriciteit, moleculen en warmte zich in onderlinge samenhang ontwikkelen, met een groeiende rol voor decentrale, lokale energiesystemen. In de praktijk worden deze ketens echter via gescheiden wetten en gescheiden tariefregulering uitgewerkt, waaronder de Wet collectieve warmte voor warmte en de Energiewet voor elektriciteit en gas. Deze leden vragen hoe u kunt garanderen dat dit besluit niet in de weg staat aan de integrale en decentrale aanpak. Deze leden zien niet hoe het kan, door de dwingende noodzaak in het besluit, dat ACM de tarieven vooraf eenzijdig vaststelt op basis van benchmarks van mono-warmte systemen. Hoe wordt ermee omgegaan als een warmteproject op zichzelf bijvoorbeeld duurder wordt, maar daarmee een bijdrage levert aan beperking van netcongestie (zoals in Veenendaal), of energiebesparing? Deze leden verlangen juist het integreren, en zeker niet het tegengesteld werken, van de afzonderlijke reguleringskaders. Hoe zult u dit realiseren? Een voorbeeld in het besluit waar deze leden dat bijvoorbeeld tegenkomen is in art 2.6.4 inzake de normen voor de uitstoot van broeikasgassen. Deze leden vinden het goed dat u de mogelijkheid gebruikt om normen te stellen. Zij vragen echter of deze normen zijn afgestemd met de andere bronnen voor verwarming van woningen? Lees: de alternatieven voor een warmtenet. Ofwel, zijn bewoners die met individuele warmtepompen hun huis verwarmen verplicht aan soortgelijke normen te voldoen? Of bewoners die aardgas blijven gebruiken?

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. 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 2025²³ is aangegeven hoe het kabinet hierop wil sturen, aan de hand van drie hoofdkeuzes: 1) vraag en aanbod naar energie wordt 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

²³ Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 587

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 de mogelijkheid om vanuit de lokale context sturing te geven aan de warmtetransitie. Gemeenten krijgen de ruimte om deze transitie meer bottom-up vorm te geven, door bijvoorbeeld een warmtegemeenschap aan te wijzen als warmtebedrijf. 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. Daarnaast moeten gemeenten bij de vaststelling van een warmtekavel rekening houden met een efficiënte warmtetransitie en met de mogelijkheden van omliggende gemeenten om hun warmtetransitie vorm te geven. De Wcw biedt ruimte om plannen gaandeweg aan te passen zodat, in tijden van transitie, ingespeeld kan worden op bijvoorbeeld technische innovaties of veranderende marktomstandigheden. De gemeente kan dan warmtebedrijven bijsturen door hen de opdracht te geven om een uitgewerkt kavelplan te wijzigen.

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 door het kabinet geld vrijgemaakt om dit soort projecten te helpen in de ontwikkelfase. Ook wordt, mede conform de moties van het lid Kröger, onderzocht hoe warmtegemeenschappen verder gefaciliteerd kunnen worden.²⁴ Na het zomerreces wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over een stimuleringsprogramma.

Naast de mogelijkheden die de Wcw biedt voor het verduurzamen van collectieve warmte is er ook flankerend beleid dat stimuleert dat duurzame warmtebronnen als onderdeel van het lokale energiesysteem gestimuleerd worden. Uw oproep om de verkokering 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 Investeringssubsidie (hierna: WIS) heeft als verbetering doorgevoerd dat opslag onderdeel van het project kan zijn. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 3 juli aan de Tweede Kamer 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 heeft 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 bronnen 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 wet en de instrumenten elkaar.

Deze leden stellen ook een vraag over paragraaf 2.6.4 van het Bcw inzake de normen voor de uitstoot van broeikasgassen. Specifiek voor wat betreft de integratie van de regulering van de duurzaamheidsnormen voor verschillende methoden van ruimteverwarming zoals collectieve warmtesystemen, individuele warmtepompen en CV-ketels, zijn er verschillen die een andere benadering om verduurzaming af te dwingen

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 83

logisch maken. De eigenaar van een individuele warmtepomp heeft een kleine, bijna verwaarloosbare invloed op de uitstootintensiteit van de door hem gebruikte elektriciteit. Hierdoor ligt het niet voor de hand een bewoner met een individuele warmtepomp verplicht te stellen aan soortgelijke normen te voldoen, zoals gesuggereerd in de vraag. De duurzaamheidsnormen voor aangewezen warmtebedrijven kunnen wel vergeleken worden met normen of doelen van elektriciteits- en gasbedrijven. Voor deze geldt er een nationaal beleid, zoals het doel van een geheel CO₂-neutrale elektriciteitsvoorziening in 2035, en de bijmengverplichting van groen gas. Door deze verschillen in stelsels, verschillen de routes naar het uiteindelijke doel dat gelijk is, namelijk een broeikasgasloze energievoorziening.

Vraag 4 – Regeldruk t.o.v. alternatieven

Erkent u dat het belangrijk is dat warmtenetten niet aan strengere regels worden blootgesteld dan de alternatieven die bewoners hebben?

Door aan te sluiten op een collectief warmtesysteem kiest men voor een oplossing waarbij het warmtebedrijf een natuurlijk monopolie heeft. De regels zoals die zijn opgenomen in de Wcw dienen dus juist om de consument die afhankelijk is van het warmtebedrijf te beschermen. In reguliere markten (zoals die voor warmtepompen) vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen. In situaties waarbij sprake is van een natuurlijk monopolie is regulering het primaire instrument om de kosten zoveel als mogelijk te beperken en de kwaliteit van dienstverlening te bewaken. De regels zoals die zijn opgenomen in de Wcw dienen dus juist om de consument die afhankelijk is van het warmtebedrijf te beschermen. De onderzoeken van het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) geven 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 5 – Tariefregulering fase 2/3

Het bovenstaande is een fundamenteel bezwaar dat Kamerbreed bij de behandeling van de Energiewet, Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, Wet collectieve warmte en Wet beëindiging salderingsregeling naar voren is gebracht. Daarbij is eensgezind besloten dat gemeenten volgens de wet de regie krijgen, maar ook de instrumenten moeten hebben, en niet belemmerd worden door super-nationaal ingerichte regels. Ook is de positie van Energiegemeenschappen en Netwerkbedrijven bij de Tweede Kamer nadrukkelijk aan de orde geweest, onder meer middels een amendement bij de Energiewet van de leden Kröger en Grinwis.²⁵ Dit is ook de reden dat de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB een versnelde invoering van een decentrale kosten-gebaseerde tarifiering (fase 3) willen. Daarin kan volkomen transparant worden gemaakt welke totale kosten -dwars door de verkoking- worden gemaakt. De ACM kan op basis hiervan het voorgestelde tarief vaststellen. Deze leden vragen waarom deze in de debatten voorgestelde route niet is gekozen, en dogmatisch wordt vastgehouden aan een mono-warmte benchmarking waarvan u nu herhaalt dat die zelfs tot 2034 nog niet klaar zal zijn. Hoe kunnen gemeenten regie voeren, met burgers en warmtebedrijven, en al eind 2027 de WGIW warmtekavels aanwijzen?

Kunt u cross-sector tariefprikkels introduceren? Maak tarieven systeemgericht in plaats van sectoraal. Beloon oplossingen die pieken in elektriciteit verminderen en/of opslag leveren via warmte. Introduceer congestie-

²⁵ Kamerstukken 2023/34, 36 378, nr. 56

credits voor warmte-oplossingen en zorg voor lagere nettarieven bij integrale systemen. Laat de ACM integraal reguleren in plaats van per sector. Zorg voor één duidelijke, begrijpelijke en betaalbare energierekening per huishouden en bedrijf. Deelt u de indruk van deze leden dat burgers en bedrijven nimmer akkoord zullen gaan als de inrichting, laat staan de concretisering, van de tarifiering zo lang zo onduidelijk blijven? Deze leden vragen waarom er in het besluit geen enkele versnelling van fase 3, waar in debatten naar is gevraagd, is opgenomen. Zelfs de gevraagde versnelling van fase 2 komt niet tot stand, aldus deze leden. De uitwerking van fase 2 ontbreekt zelfs nu nog in het besluit en komt pas in 2027, aldus een ambtenaar van het Ministerie van EZK op 16 juni in een technische briefing aan de Eerste Kamer. Hij gaf ook aan dat fase 2 pas vier jaar later dan de Wcw zelf van kracht zal worden (in 2031), terwijl beide Kamers bij de wetsbehandeling hadden aangedrongen op invoering binnen twee tot vier jaar. Het blijft dus lang onduidelijk hoe de overgang van de huidige NMDA-warmtetarieven naar kostengebaseerde tarieven zal verlopen. Daardoor weten warmteklanten, noch investeerders wanneer zij een op kostengebaseerd warmtetarief krijgen. Dit is een belangrijke doelstelling van de Wet collectieve warmte. Zo is het niet bekend hoe lang de aardgasreferentie nog van kracht blijft. (publieke en private) Warmtebedrijven zullen door die onzekerheid langer terughoudend zijn met investeringen in uitbreiding en verduurzaming van collectieve warmtesystemen, zo stellen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB.

De Kamerleden stellen in bovenstaande tekst, op hoofdlijnen de volgende vragen:

- A) Wat wordt er nu gedaan om fase 2 kostengebaseerde tariefregulering zo snel mogelijk in werking te laten treden?
- B) Waarom duurt het naar verwachting 4 jaar om de overstap te maken? En waarom zijn deze stappen nodig?
- C) Hoe past de voorgenomen invulling van de tariefregulering fase 2 bij de regierol van gemeenten?
- D) Kan fase 3 direct worden ingevoerd?
- E) Zal er in warmtenetten worden geïnvesteerd zonder duidelijkheid over de hoogte van de kostengebaseerde tarieven?
- F) Kunnen cross-sector tariefprikkelers ingevoerd worden?

Het kabinet begrijpt de wens om de invoering van kostengebaseerde tarieven te versnellen. Voor de invoering van kostengebaseerde tarieven moeten echter verschillende stappen worden doorlopen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de bepalingen in de Wcw en de verschillende moties die bij de behandeling van de Wcw zijn aangenomen. In de beantwoording van de vragen licht het kabinet die stappen toe.

A)

Wat wordt er nu gedaan om fase 2 kostengebaseerde tariefregulering zo snel mogelijk in werking te laten treden?

Het streven is om de kostengebaseerde tariefregulering zo snel mogelijk in te voeren, conform de motie Crone.²⁶ Op dit moment is de realistische verwachting dat dit in lijn met motie Kröger c.s.²⁷ uiterlijk binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de Wcw lukt. Om deze planning te halen is een aantal zaken in gang gezet.

- 1) Fase 1 tariefregulering is grotendeels een voortzetting van NMDA: In de Wcw ligt vast dat na de inwerkingtreding van de wet gedurende een beperkte periode (fase 1) de tariefregulering onder de Warmtewet wordt voortgezet (gasreferentie met een correctie, oftewel de

²⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 576, H

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 84

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 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 namelijk belangrijke bevoegdheden die zij nodig hebben om stappen te zetten richting fase 2 en 3. Zo krijgt de ACM op grond van de Wcw de bevoegdheid om de GAW per collectieve warmtevoorziening te bepalen en tariefformules op te stellen. 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 wijzigingsbesluit: Het kabinet begrijpt dat duidelijkheid over de kostengebaseerde tariefregulering van belang is voor gemeenten, verbruikers en warmtebedrijven. Het kabinet werkt daarom reeds nu met spoed aan de uitwerking van fase 2 tariefregulering en 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.²⁸ Het kabinet heeft het voornemen in 2027 via een wijziging van het Bcw ook fase 2 van de tariefregulering en de tarieflimiet in voorhang te brengen.

Afgelopen half jaar is in nauw overleg met de sector bekeken hoe invulling gegeven kan worden aan motie Grinwis om voor kleine collectieve warmtesystemen een kostengebaseerd referentietarief te formuleren.²⁹ 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.

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. Dit wijzigingsbesluit zal ook worden voorgehangen in beide Kamers. Beide Kamers hebben dan de gelegenheid om te reageren op de voorgestelde uitwerking van de kostengebaseerde tariefregulering.

B)

Waarom duurt het naar verwachting 4 jaar om de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering fase 2 te maken? En waarom zijn deze stappen nodig?

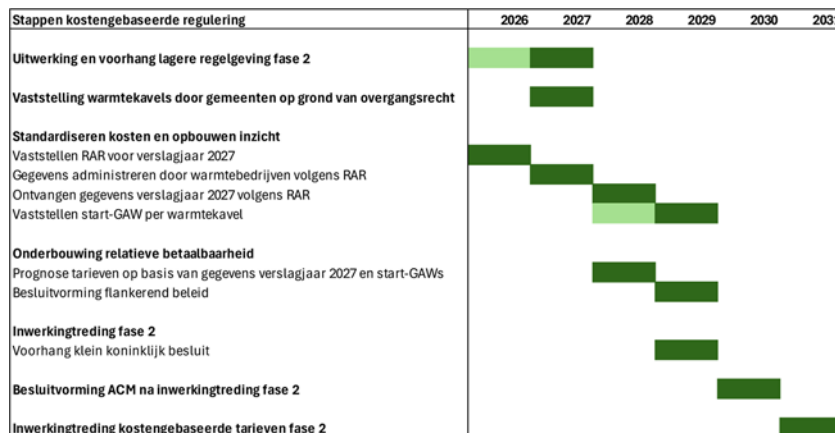
Om op een zorgvuldige manier de overstap naar kostengebaseerde tarieven te kunnen maken, moet er een aantal stappen worden doorlopen. Deze stappen worden, waar mogelijk, niet zonder meer sequentieel maar

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 576 nr. 31

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 77

juist parallel doorlopen om de overstap naar kostengebaseerde tarieven te bespoedigen. In sommige gevallen moeten de stappen echter na elkaar worden gezet. In onderstaande figuur worden deze stappen schematisch weergegeven. De optionele tarieflimiet is hierin niet opgenomen. Onder de figuur worden de stappen verder toegelicht.

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 van het Bcw vinden, voorafgaand aan de voorhang, nog verschillende uitvoerbaarheidstoetsen plaats, waaronder UDO) en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheids-toets (UHT) van de ACM. Ook wordt het concept van dit wijzigingsbesluit, na het afronden van de voorhang bij de beide Kamers, 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 wet 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 Economieblad 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 het 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 dat ter voorhang ligt 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 zijn we het subsidie-instrumentarium aan het doorontwikkelen. In 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.³⁰ 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 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding 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 is afgerond, kunnen de artikelen in de Wcw over fase 2 in werking treden, waarmee de ACM de bevoegdheid krijgt om verschillende kostengebaseerde tariefreguleringsbesluiten (methodebesluit en tarief- of tariefformulebesluit) te nemen. Als er eerder besloten is om tarieflimiet in te voeren, moeten ook de hoogte van de tarieflimiet en van de verevenings toeslag worden vastgesteld. Als al deze besluiten zijn genomen treden de kostengebaseerde tarieven in werking.

C)

Hoe past de voorgenomen invulling van de tariefregulering fase 2 bij de regierol van gemeenten?

Gemeenten voeren op grond van de Wcw regie door de uitgewerkte kavelplannen goed te keuren, af te wijzen of een opdracht te geven tot wijziging van het plan. Onderdeel van het globaal en uitgewerkt kavelplan zijn berekeningen van indicatieve kosten en tarieven. De gemeente kan dus in een vroeg stadium inzien welke kosten en tarieven op de desbetreffende warmtekavel worden verwacht en kan een warmtebedrijf de opdracht geven om het uitgewerkt kavelplan te wijzigen als de indicatieve tarieven te hoog zijn.

De Wcw vergroot daarnaast reeds aanzienlijk de transparantie van de werkelijke tarieven en kosten van warmtebedrijven. De Wcw bepaalt dat warmtebedrijven hun tarieven openbaar moeten maken. Ook de berekening van de tarieven door het warmtebedrijf wordt openbaar, met uitzondering van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Daarnaast worden de individuele rendementen die de ACM in het kader van rendementsmoni-

³⁰ 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 waarborgen, in het bijzonder voor financieel kwetsbare huishoudens.

toring berekent, openbaar. Standardisering van de kosten door de ACM door middel van de boekhoudkundige regels en start-GAW zorgt ervoor dat kosten tussen warmtebedrijven vergeleken kunnen worden. Ten slotte blijft de verplichting uit de Warmtewet bestaan om jaarlijks een bestuursverslag te publiceren, waarin de in rekening gebrachte tarieven, kosten en opbrengsten uit warmte worden opgenomen.

Gemeenten krijgen met de Wcw dan ook veel meer informatie en veel meer sturingsmogelijkheden dan zij nu hebben. Doordat kosten van collectieve warmtevoorzieningen onderling vergeleken kunnen worden, worden gemeenten een veel meer gelijkwaardige gesprekspartner voor het warmtebedrijf. Zo kan een gemeente, als blijkt dat dit bij andere collectieve warmtevoorzieningen bijdraagt aan een kosteneffectieve uitrol van collectieve warmte, bijvoorbeeld besluiten het tempo van de transitie te veranderen, de warmtekavel aan te passen, de volgorde van wijken waarin collectieve warmte wordt uitgerold te wijzigen, of opdracht geven een uitgewerkt kavelplan aan te passen.

Ook vragen deze leden om meer aandacht voor transparantie en nadrukkelijke betrokkenheid van gemeenten als het gaat om kostengebaseerde tarieven. Om aan deze wens tegemoet te komen zal het kabinet met de vertegenwoordigers van gemeenten onderzoeken waar hun behoeftes op dit vlak liggen en hoe hieraan kan worden voldaan binnen de mogelijkheden die de Wcw biedt.

D)

Kan fase 3 direct worden ingevoerd?

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 biedt warmtebedrijven wel iets meer flexibiliteit als het gaat om het kiezen van de tariefstructuur. Ook in fase 1 en 2 is er overigens de nodige flexibiliteit, mits de gebruiker hier mee instemt, zie ook het antwoord op vraag 5.

Binnen de kaders van de Wcw kan over de uitwerking van fases 2 en 3 en de keuzes die daarbij voorliggen nog uitvoerig worden gesproken. In lijn met de motie van het lid Crone wil het kabinet de tarieven grotendeels op de werkelijke kosten baseren en de efficiëntieprikkel geleidelijk meer gewicht geven.³¹

In de Wcw is ervoor gekozen om eerst de overgang naar kostengebaseerde tarieven te maken (fase 2) en dan over te stappen naar fase 3. Dit is dus reeds in de Wcw vastgelegd en akkoord bevonden door beide Kamers. Het in afwijking van de wet toch direct invoeren van fase 3 zou een wetswijziging vergen en bovendien niet leiden tot versnelling van de invoering van kostengebaseerde tariefregulering. Ook in fase 3 is er sprake van kostengebaseerde regulering, waarvoor lagere regelgeving moet worden ontwikkeld en voorgehangen aan de Kamers, de boekhoudkundige regels moeten worden vastgesteld en geïmplementeerd, start-GAW's moeten worden vastgesteld, zonodig een tariefplafond moet worden ingevoerd en de relatieve betaalbaarheid moet worden geborgd. Als fase 2 is ingevoerd en de vormgeving daarvan voldoende verfijnd is, wat het kabinet beoogt, kan fase 3 daarna relatief snel worden ingevoerd. Het kabinet zal samen met de ACM onderzoeken wat er mogelijk is om de

³¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. H

overgang naar fase 3 zoveel mogelijk te versnellen en de Kamer hierover zo spoedig mogelijk te informeren.

E)

Zal er in warmtenetten worden geïnvesteerd zonder duidelijkheid over de hoogte van de kostengebaseerde tarieven?

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.

Ook voor verbruikers biedt de overstap naar kostengebaseerde tarieven een aantal voordelen. De Wcw zorgt voor transparantie. Daardoor hebben eindgebruikers inzicht in de opbouw van hun warmteprijs en weten ze dat ze niet teveel betalen. Daarnaast bepaalt het amendement van leden Postma en Rooderkerk dat fase 2 pas in werking kan treden als de relatieve betaalbaarheid voor kleinverbruikers geborgd is.³² En gemeenten kunnen de instemming met uitgewerkte kavelplannen weigeren als daaruit blijkt dat de verwachte kosten, en daarmee de verwachte kostengebaseerde tarieven, te hoog worden. De Wcw beschermt verbruikers dus tegen te hoge tarieven. Net als uw Kamers hecht het kabinet hier sterk aan.

De exacte hoogte van de tarieven per warmtekavel is vooraf niet precies duidelijk. Dit maakt het lastig om zelf berekeningen te maken en vraagt van bedrijven en verbruikers dat ze eventueel keuzes baseren op de zekerheden zoals ze hierboven zijn beschreven. Zoals toegelicht, zet het kabinet erop in om zo snel als mogelijk meer duidelijkheid te bieden over de kosten en tarieven per collectieve warmtevoorziening.

F)

Kunnen cross-sector tariefprikkels ingevoerd worden?

Collectieve warmtesystemen kunnen 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 beperken. In aanvulling op hetgeen in de beantwoording van vraag 3 is opgenomen over een integrale benadering (regierol gemeenten, rol warmtegemeenschappen, aanpassingen subsidie-instrumentarium) verandert de komende jaren ook de wijze waarop de kosten voor gebruik van het elektriciteitsnet worden doorberekend aan aangeslotenen, 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. En door deel te nemen aan congestiemanagement kan een warmtebedrijf een vergoeding van de elektriciteitsnetbeheerder krijgen – «congestie credits» – om netcongestie tegen te gaan.

³² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 97

Een warmtebedrijf kan van deze mogelijkheden gebruikmaken en zo zijn eigen kosten voor gebruik van het elektriciteitsnet verlagen door het elektriciteitsnet te ontlasten, bijvoorbeeld met warmteopslag. Bij kostengebaseerde tariefregulering voor collectieve warmtesystemen, met een prikkel om kosten te beperken, loont het voor warmtebedrijven om van zulke mogelijkheden gebruik te maken. De voordelen daarvan komen vervolgens bij de verbruikers aangesloten op het collectieve warmtesysteem terecht.

Netbeheerders hebben daarnaast een voorstel voor een tijd- en verbruiksafhankelijk elektriciteitsnettarief voor kleinverbruikers ingediend bij de ACM voor wijziging van het elektriciteitsnettarief voor kleinverbruikers. Naar verwachting zal dit gewijzigde nettarief in 2029 in werking treden. Daardoor zal een verbruiker aangesloten op een collectief warmtesysteem minder nettarieven voor elektriciteit gaan betalen dan een verbruiker met een individuele warmtepomp. De voordelen van collectieve warmtesystemen voor het elektriciteitsnet komen zo ook bij de aangeslotenen op het collectieve warmtesysteem terecht.

Indien met cross-sector tariefprikkel zou worden dat een deel van de kosten van collectieve warmtesystemen terugverdiend moeten worden via nettarieven voor bijvoorbeeld gas of elektriciteit is dat niet mogelijk op grond van het uitgangspunt van kostenreflectiviteit van nettarieven zoals vastgelegd in EU-recht. Nettarieven moeten gebaseerd zijn op de werkelijke kosten van een efficiënte netbeheerder en elektriciteitsnettariëven mogen geen kosten voor «ongerelateerde beleidsdoelstellingen» bevatten. De kosten moeten worden omgeslagen over aangeslotenen naar rato van de mate waarin gebruik wordt gemaakt of kosten worden veroorzaakt op het net. Dit uitgangspunt van kostenreflectiviteit van nettarieven ligt vast in EU-recht.³³ Wel wordt in het IBO Verduurzaming woningvoorraad onderzocht welke andere methoden er zijn om over sectoren heen te sturen op integrale en kosteneffectieve keuzes in het energiesysteem.

Vraag 6 – Tariefregulering fase 3 nieuwe projecten

Bent u bereid om fase 3 niet na, maar parallel aan fase 1 en 2 toe te passen voor nieuwe projecten die dan integraal op kostengebaseerd kunnen werken? Uiteraard zal het dan gaan om publieke projecten van gemeenten, energiegemeenschappen en netbedrijven, die volkomen transparant moeten zijn, en werken met de boekhoudregels van de ACM. Voor nieuwe warmteprojecten geldt het start-GAW-probleem niet, en er zijn warmtebedrijven die nu al zo veel mogelijk op kostprijs werken en daarmee onder het NMDA-tarief uitkomen. Waarom worden nieuwe projecten dan toch zes jaar op NMDA gezet, in plaats van ze nu al op kostengebaseerd te laten starten, zodat zij meteen de kostendata opleveren die fase 2 nodig heeft en bewoners niet later twee tariefsprongen meemaken? Deze leden zien hierin een betere efficiëntieprikkel en consumentenbescherming, want net zoals bij de energiewetten en Omgevingswet, zal er maximale participatie van de burgers in de wijken en in de gekozen organen (Gemeenteraad) zijn. Wilt u deze route mogelijk maken?

Als u nieuwe projecten nu al op kostengebaseerd laat draaien zal dat veel leereffecten opleveren. De uitwerking van fase 2 kan dan op die werkelijke gevallen worden gebaseerd, in plaats van fase 2 eerst volledig zonder praktijktoets vast te leggen en pas in 2031, en fase 3 nog later in 2037, in te laten ingaan. Warmtenetten zijn nog volop in ontwikkeling, maar de trage en zeer gedetailleerde regelgeving van fase 1, 2 en 3 biedt onvoldoende ruimte voor innovatie, daar kan de benchmarking immers per

³³ Verordening 714/2009, artikel 18 en Verordening 2024/1789, artikel 17.

definitie niet in voorzien, omdat die gebaseerd moet zijn op bewezen technologie en kosten. Dat was volgens deze leden overigens ook een reden om bij de infrastructuur voor gas en elektriciteit meer vrijheid te geven aan de netbeheerder. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

Door deze pragmatische aanpak wordt vertraging vermeden, krijgen koplopers een kans en kan ook de ACM veel leren. Deze leden menen dat deze aanpak binnen de wet past, het gaat immers vooral om een versnelling. De ACM blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van het tarief op basis van costplus, conform fase 3. Het toetsen op efficiëntie blijft een belangrijke taak van de ACM, maar zou dan meer langs de internationaal gangbare weg worden uitgevoerd. Kunt u toelichten waarom dit besluit als enige land in de wereld uitsluitend een top-down regulering kent? Uit de praktijk in ander landen, zoals de VS, Duitsland en Denemarken blijkt dat costplus methoden zeer eenvoudig zijn. Essentieel zijn de boekhoudregels, die ervoor zorgen dat er inzicht is in de kosten. Dit wordt bevorderd als de toezichthouder ook prijzen bijhoudt van de gebruikte technieken. De essentie van de costplus methode is dat de inkomsten uit de tarieven van bedrijven gelijk zijn aan de kosten, plus eventueel een redelijk rendement. De toezichthouder moet dat controleren. Geen algemene referentietarieven, maar goedkeuring per project. Bedrijven kunnen dan zelf bepalen op welke manier zij de kosten doorberekenen in vaste en variabele elementen. Zij kunnen daar dan mee experimenteren, om de aantrekkelijkste tarieven voor gebruikers in te stellen. De warmtebedrijven kunnen dan ook efficiëntieprikkels inbouwen in de tarieven. Zo beveelt het International Energy Agency (IEA) aan om in de tariefstructuren een beloning voor huishoudens in te bouwen voor lage teruglevertemperaturen. Als in Nederland precies wordt vastgelegd op welke wijze de tarieven verdeeld moeten worden over vaste en variabele elementen, kunnen warmtebedrijven dat niet doen als het niet in de wet staat. Deelt u de opvatting van deze leden dat dit rigide systeem innovatie in de weg staat?

Deze leden hebben de indruk dat het combineren van een costplus methodiek met maximale tarieven, zoals Nederland wenst, onverstandig is. We weten uit het verleden dat maximale tarieven werken als een norm. Het haalt de prikkels weg om (veel) lager te gaan, zeker omdat een bedrijf het kavel al binnen heeft. Bij costplus en een maximaal toegestaan rendement is er een betere prikkel die burgers zelf goed kunnen controleren, zoals in Denemarken is gebleken. Naast de controle door de ACM op de prijzen van gebruikte technieken.

In fase 2 stelt de ACM tariefformules vast die aangewezen warmtebedrijven kunnen 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 wat de vragenstellers voorstellen. Deze leden wijzen terecht op het belang van boekhoudkundige regels zodat er inzicht is in de kosten. De Wcw bevat een bevoegdheid en verplichting voor de ACM om de boekhoudkundige regels (RAR) vast te stellen.

Daarnaast stellen deze leden een costplus methode voor, waarbij inkomsten uit de tarieven van bedrijven gelijk zijn aan de kosten plus een redelijk rendement. 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. Het kabinet wil

fase 2 voor aangewezen warmtebedrijven zo vormgeven dat tarieven grotendeels gebaseerd worden op de werkelijke kosten.

De Wcw bepaalt ook dat kostengebaseerde tariefregulering in fase 2 en 3 een prikkel voor aangewezen warmtebedrijven moet bevatten om hun kosten te beperken. Deze prikkel kan op verschillende manieren worden ingevuld. In samenwerking met de ACM kijken we naar de beste vormgeving van de efficiëntieprikkel. Daarbij nemen we de motie van het lid Crone in acht, die vraagt om de efficiëntieprikkel zo vorm te geven dat hij niet leidt tot vertraging van kostengebaseerde tarieven, en om het gewicht van de efficiëntieprikkel met de tijd toe te laten nemen. De uitwerking hiervan zal in een wijziging van het Bcw worden opgenomen en bij de Kamers worden voorgehangen tegelijkertijd met de overige regels over fase 2. Tot en met deze voorhang is er voor beide Kamers gelegenheid om inbreng te leveren op de uitwerking van een dergelijke prikkel.

Deze leden stellen daarnaast voor dat aangewezen warmtebedrijven zelf mogen bepalen hoe ze hun kosten over vaste en variabele tarieven verdelen. In principe stelt de ACM in fase 2 aparte tariefformules voor vaste en variabele tarieven, waarmee de verdeling van de kosten over verschillende tarieven wordt bepaald. Fase 2 biedt echter, net als fase 1, wel de mogelijkheid om andere afspraken te maken met verbruikers.

Voor kleine collectieve systemen wordt een andere tariefregulering ontwikkeld, naar aanleiding van het signaal van de ACM over uitvoerbaarheid en de daaropvolgende motie. Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 7.

Een snellere invoering van fase 2 of 3 voor uitsluitend nieuwe warmtesystemen is niet mogelijk op grond van de Wcw. De artikelen over respectievelijk fase 2 en 3 treden in werking tegelijk voor alle collectieve warmtevoorzieningen met een aanwijzing. Zij kunnen dus niet eerder in werking treden voor nieuwe warmtevoorzieningen en later voor bestaande warmtevoorzieningen. Hiervoor is niet gekozen omdat verschillende stelsels naast elkaar leiden tot meer uitvoeringslast voor de ACM en warmtebedrijven, met name als het gaat om warmtebedrijven die zowel bestaande als nieuwe warmtevoorzieningen exploiteren, en warmtebedrijven die binnen bestaande warmtevoorzieningen nieuwe aansluitingen realiseren.

Ook als de Wcw het toestond, zou het direct invoeren van fase 2 of 3 voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen niet uitvoerbaar zijn. De invoering van kostengebaseerde tariefregulering voor nieuwe collectieve warmtevoorzieningen moet grotendeels dezelfde stappen doorlopen al beschreven in het antwoord op vraag 5, met uitzondering van het vaststellen van de start-GAW. Dit is niet haalbaar per 1 januari 2027. Cruciaal in deze uitwerking is het borgen van de relatieve betaalbaarheid, zonodig met flankerend beleid. Tijdens de voorhang in beide Kamers kan met u de discussie worden gevoerd over de uitwerking van fases 2 en 3.

Het kabinet wijst erop dat ook fase 1 flexibiliteit aan nieuwe collectieve warmtevoorzieningen biedt, bijvoorbeeld aan warmtegemeenschappen, om andere tarieven te kiezen. Ten eerste bepaalt tariefregulering alleen de maximale tarieven. Warmtevoorzieningen die lagere kosten hebben, staat het altijd vrij om hun verbruikers lagere tarieven aan te bieden. Ook kunnen zij met hun verbruikers een andere tariefstructuur afspreken. Artikel 7.1, vijfde lid van de Wcw (voor kleine collectieve warmtesystemen artikel 7.22, vijfde lid) bepaalt dat het warmtebedrijf andere tarieven kan afspreken met de kleinverbruikers, mits deze kleinverbruikers ermee

akkoord gaan. Een voorbeeld hoe iets soortgelijks nu in de praktijk is gebracht in het huidige systeem (grotendeels gelijk aan fase 1) is het collectieve warmtesysteem van Ketelhuis in Amsterdam. Daar heeft de warmtegemeenschap in overleg met de ACM gekozen voor minder vastrechtkosten en een hoger variabel tarief. Het Ministerie van EZK volgt dit soort oplossingen met interesse om te leren hoe de aantrekkelijkheid van collectieve warmte te vergroten.

Vraag 7 – Transparantie kleine systemen

De kleine systemen tot 1.500 WEQ/aansluitingen krijgen in het besluit een andere tariefregulering. Deze leden vrezen dat dit ten koste gaat van de consumentenbescherming. Die is hard nodig om de bewoner vertrouwen te geven in de overgang van aardgas naar warmte. Waarom verklaart u de hierboven beschreven vorm van volkomen transparantie tariefregulering a la fase 3 niet van toepassing op de kleine systemen met beroepsmogelijkheid bij de ACM? Dit zal investeerders preventief dwingen niet naar maximale tarieven, maar naar realistische tarieven toe te werken.

De artikelen over fase 3 zijn op grond van de Wcw niet van toepassing op kleine collectieve warmtesystemen. Daar is in de Wcw voor gekozen omdat in fase 3 de ACM een besluit over toegestane inkomsten en een tariefbesluit per collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel neemt. Voor de honderden kleine collectieve warmtesystemen is dat niet uitvoerbaar voor de ACM.

Bij de behandeling van de Wcw heeft de ACM aangegeven dat ook een invulling van fase 2 die uitgaat van de kosten en volumes per klein collectief warmtesysteem niet uitvoerbaar is.³⁴ De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van dit signaal van de ACM een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om voor kleine collectieve warmtesystemen voor fase 2 een kostengebaseerd referentietarief uit te werken en op te nemen in het Bcw.³⁵ Het kabinet werkt op dit moment aan de uitvoering van deze motie. Bij deze uitwerking wordt intensief overlegd met de sector en de ACM. Aangezien het gaat om uitwerking van tariefregulering in fase 2, is deze nu nog niet in het voorliggend Bcw opgenomen (zie ook antwoord op vraag 5).

Ook bij een kostengebaseerd referentietarief worden verbruikers beschermd omdat tarieven gemaximeerd worden en relatieve betaalbaarheid bij overstap naar fase 2 geborgd wordt. Dat een warmtebedrijf bij maximale tarieven er belang bij kan hebben tarieven op het maximum vast te stellen doet daar niet aan af, mits de hoogte van de maximale tarieven verbruikers voldoende beschermt. Lager mag, maar hoger niet.

Vraag 8 – Toezegging brief toezicht kleine systemen

Wanneer krijgt de Kamer de 2 december 2025 toegezegde brief over de bestaande regulering, transparantie en consumentenbescherming voor deze kleinere systemen die een veel grotere vlucht nemen dan de grote?

Deze brief is 10 juni 2026 naar de Eerste Kamer gestuurd.³⁶

Vraag 9 – Capaciteit gemeenten

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de BBB hebben ook vragen over het planningsproces, zoals nu wordt uitgewerkt in het besluit waardoor de aanwijzing van kavels onoverzichtelijk wordt, qua zeggenschap. Burgers en gemeenten krijgen de taak om als regisseur warmtekavels aan te

³⁴ Presentatie ACM Tariefregulering WCW, Technische Briefing Tweede Kamer, 17 April 2025.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 77

³⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. S

wijzen, terwijl het lokaal, zeker in de kleinere gemeenten, structureel ontbreekt aan ambtelijke capaciteit en inhoudelijke expertise. Hoe denkt u mogelijke financiële en juridische risico's voor de gemeente te beperken? De aanwijzing van warmtekavels vindt uitsluitend plaats op basis van kwaliteitscriteria, maar waarom is prijs niet toegevoegd als criterium? Dat zal toch voor burgers en gemeenten vaak beslissend zijn om er voor hun gebied mee te kunnen instemmen? Dan weten de burgers vooraf hoe de tarieven in elkaar zitten en weten de bedrijven of zij een business case hebben.

Het kabinet hecht aan de rol die gemeenten kunnen spelen in de uitvoering van het energiebeleid en ziet dat dit ook capaciteit en geld kost. In de voorjaarsbesluitvorming 2026 zijn extra middelen toegekend aan gemeenten middels de zogeheten regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE) wordt er in 2027 671 miljoen euro overgeheveld naar het Gemeentefonds. In het coalitieakkoord heeft het kabinet € 800 miljoen per jaar opgenomen voor de periode 2031 tot 2040, dit moet nog door het parlement goedgekeurd worden (naar verwachting eind 2026).

In goed functionerende markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen. Dit zorgt ervoor dat prijzen de kostprijs reflecteren en aanbieders efficiënt opereren. In zo'n geval ligt het voor de hand om naast kwaliteitscriteria ook te selecteren op prijs. Collectieve warmte heeft echter kenmerken van een natuurlijk monopolie. Daarom is tariefregulering nodig. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bijvoorbeeld bij systeembeheerders van elektriciteit en gas. Met tariefregulering die efficiënte kosten reflecteert betalen warmteverbruikers niet meer dan een warmtebedrijf redelijkerwijs nodig heeft om warmte te kunnen leveren. Om ervoor te zorgen dat het warmtebedrijf niet onnodig hoge kosten maakt, bevat kostengebaseerde regulering ook efficiëntieprikkels. Om excessief hoge tarieven door met name onverwachte kostenstijgingen te voorkomen, is er in de Wcw een tarieflimiet het vereveningsfonds opgenomen. Kostengebaseerde tariefregulering, zelfs in combinatie met de tarieflimiet, biedt geen garantie dat warmte altijd concurrerend is met gangbare alternatieven zoals een CV-ketel of warmtepomp. Bij amendement is in de Wcw vastgelegd dat bij de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering de relatieve betaalbaarheid geborgd moet zijn.³⁷ Dit is voor het kabinet een cruciaal element. Daarvoor is mogelijk flankerend beleid nodig.

Verder hebben burgers op grond van de Wcw keuzevrijheid om al dan niet aan te sluiten op een collectief warmtesysteem. Wanneer zij de tarieven te hoog vinden, kunnen burgers dus besluiten om het aanbod niet te aanvaarden, of in geval de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw wordt ingezet, te kiezen voor een opt-out. Verder worden in het Bcw voorwaarden gesteld aan de inhoud de leveringsovereenkomst (artikel 2.30 Bcw). Hierdoor weten burgers van te voren hoe de tarieven in elkaar zitten. Daarnaast hebben gemeenten ook de mogelijkheid om het uitgewerkt kavelplan, of de wijzigingen daarvan, af te wijzen. Te hoge tarieven kunnen daarvoor een reden zijn.

Vraag 10 – Handhaving CO₂-normen

Warmtebedrijven kunnen bestuurlijke boetes krijgen als zij hun jaarlijkse CO₂-normen niet halen, zelfs als de vertraging van de aanleg van duurzame bronnen volledig buiten hun macht ligt door traag verguntingsbeleid of gebrek aan lokaal draagvlak. Waarom is gekozen voor een

³⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 97

jaarlijks afrekensysteem en in hoeverre is deze handhaving in de praktijk proportioneel?

Warmtebedrijven kunnen op grond van artikel 2.22, tweede lid, van de Wcw een ontheffing krijgen van de duurzaamheidsnorm. De genoemde oorzaken voor het niet kunnen voldoen aan de norm zijn valide gronden om een ontheffing op te baseren. Deze zijn vastgelegd in artikel 2.23, eerste lid, onderdeel b, van het voorliggende Bcw. Het betreffen tijdelijke onvoorziene of van derden afhankelijke niet-beïnvloedbare omstandigheden, of een situatie waarin het vervangen van de niet-duurzame bron op het moment van aanvraag leidt tot substantieel hogere kosten per eenheid geleverde warmte in vergelijking met het vervangen na de periode waarin wordt verzocht om ontheffing. In de ontwerp-Regeling collectieve warmte is in de rekenregels over de CO₂-uitstootintensiteit opgenomen dat het gemiddelde over drie jaar berekend wordt zodat een eenmalige tegenvaller in een rapportagejaar niet tot handhavend optreden leidt. Overigens is in artikel 10.3, tweede lid, en 10.4, derde lid, van de Wcw opgenomen dat er geen handhaving (last onder dwangsom en bestuurlijke boete) is in de vijf jaar na een eerste overschrijding van de norm. Een stapeling van handhavingsbesluiten wordt hiermee voorkomen.

Vraag 11 – Ruimte voor kleinschalige initiatieven

Dit besluit omarmt een one-size-fits-all model dat de voorkeur geeft aan grotere, monopolistische warmtebedrijven en de keuzevrijheid voor de burger inperkt. Waarom geeft u niet meer wettelijke en praktische ruimte voor kleinschalige, lokale energiecoöperaties en het «noaberschap» of «mienskip» vanuit de buurten zelf, die kunnen aansluiten op wat lokaal passend is? Individuele warmtebedrijven of burgers kunnen geen direct beroep of bezwaar instellen tegen het besluit van de gemeente om een warmtekavel vast te stellen. Hoe verhoudt het ontbreken van deze essentiële rechtsbescherming zich tot de principes van onze rechtsstaat? Waarom is hiervoor gekozen en is dit niet in strijd met de algemene beginselen van de Omgevingswet en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie?

Slimme lokale collectieve warmtesystemen krijgen in de Wcw en daarmee ook in het Bcw veel ruimte. De bepalingen in de Wcw zijn technologie-neutraal en voorzien niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie, zodat er juist ruimte is om lokale kennis te benutten en initiatieven van onderop ruimte te bieden. Warmtebedrijven zullen uit eigen beweging kiezen voor de meest concurrerende en kosteneffectieve technieken en ook systemen die lokaal passend zijn krijgen voldoende ruimte. Op het type collectieve warmtesystemen waarvoor de leden aandacht vragen, zullen veelal minder dan 1.500 verbruikers zijn aangesloten, de zogenaamde kleine collectieve warmtesystemen. Binnen een warmtekavel kan voor deze systemen een ontheffing worden aangevraagd en buiten een warmtekavel kan een vrijstelling worden verkregen. De vrijstelling is in de Wcw opgenomen door een aangenomen amendement van de leden Flach en Bontenbal³⁸ en maakt het laagdrempeliger voor warmtebedrijven en warmtegemeenschappen om kleinschalige systemen aan te leggen.

Ook binnen een warmtekavel kunnen zonder problemen één of meerdere kleine innovatieve systemen worden aangelegd. Nadat een warmtekavel is vastgesteld en een warmtebedrijf is aangewezen kan de gemeente het aangewezen warmtebedrijf de opdracht geven om de collectieve warmtevoorziening gefaseerd aan te leggen. Een gemeente kan het

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 111.

warmtebedrijf verzoeken om een uitgewerkt kavelplan op de stellen voor (een deel van) de warmtekavel. Het gebruik van uitgewerkte kavelplannen die voor slechts een deel van de warmtekavel hoeven te gelden, maakt het mogelijk om klein te beginnen en daarna door te groeien als dat passend is. Een uitgewerkt kavelplan kan ook weer worden gewijzigd, waardoor rekening gehouden kan worden met veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten. Zoals aangegeven is een warmtekavel een gebied waar niet per definitie één, maar ook meerdere collectieve warmtesystemen, op basis van verschillende technieken en warmtebronnen, aangelegd kunnen worden. Deze systemen kunnen op een later moment met elkaar worden verbonden (kralen rijgen). Van een «one-size-fits-all» model is dus geen sprake.

Tegen het besluit van het vaststellen van een warmtekavel en het aanwijzen van een warmtebedrijf is bezwaar en beroep mogelijk. Voor de rechtsbescherming wordt het besluit tot vaststelling van de warmtekavel en de aanwijzing van het warmtebedrijf aangemerkt als één besluit (artikel 12.5 van de Wcw).

Vraag 12 – Bindende gedragslijn ACM

De ACM krijgt de bevoegdheid om een zogenaamde «bindende gedragslijn» op te leggen zonder dat er überhaupt sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding. Is het juridisch wel rechtmatig en proportioneel om een toezichthouder dergelijke vergaande handhavingsinstrumenten te geven zonder deugdelijke belangenafweging en bewijslast?

De ACM kan inderdaad voor alle bepalingen waarop zij toezicht houdt een bindende gedragslijn opleggen (artikel 10.2, eerste lid, van de Wcw). Het verschil tussen een bindende gedragslijn en een bindende aanwijzing is dat bij een bindende gedragslijn geen sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding, maar bij een bindende aanwijzing wel. Door het opleggen van een bindende gedragslijn kunnen aan een warmtebedrijf verplichtingen worden opgelegd om bepaalde handelingen te verrichten ter naleving van de wettelijke voorschriften. Beide zijn een last in de zin van artikel 5.2 van de Awb. Dit behoort dus tot het reguliere instrumentarium van de ACM. Het instrumentarium wat ACM is toegekend, reikt dus niet verder dan wat gebruikelijk is. Zo is het ook op grond van artikel 17 van de Warmtewet en artikel 5.2, tweede lid, van de Energiewet voor de ACM mogelijk een bindende gedragslijn op te leggen.

Vraag 13 – Bekwaamheidstoets ACM

Het besluit bevat zeer uitvoerige bekwaamheidstoetsen en uitgebreide eisen voor organisatorische, technische en financiële bekwaamheid. Zijn veel van deze eisen niet te zwaar, zeker voor gemeenten en publieke bedrijven, omdat bij deze partijen van nature al sprake is van een solide organisatie en ruime bestuurlijke en organisatorische ervaring? Gemeenten beschikken immers over de benodigde expertise of weten deze, indien nodig, in te huren en zijn gewend aan grotere infraprojecten, van rioleringsstelsels tot stadsvernieuwing. Kunnen deze eisen niet sterk versimpeld worden? Bedrijven moeten minstens vier verschillende rapportages (over investeringen, leveringszekerheid, storingen en duurzaamheid) inleveren. Deze moeten op hun beurt beoordeeld worden, afzonderlijke gedetailleerde formats kennen en hebben een lange doorlooptijd. Is deze hoge administratieve regeldruk echt noodzakelijk? Deze leden horen nu al dat veel initiatieven niet tot stand komen in deze voorfase, omdat veel dure expertise moet worden ingehuurd, ook als je uiteindelijk geen kavel krijgt toegewezen. Is het ATR om advies gevraagd? Zo nee, bent u bereid dit alsnog te doen?

De ACM toetst of het warmtebedrijf dat aangewezen wil worden voor een warmtekavel organisatorisch, technisch en financieel hiertoe in staat is. Om een aanvraag in te kunnen dienen voor een aanwijzing, schrijft de Wcw voor dat het warmtebedrijf moet beschikken over een positief besluit van de ACM (artikel 2.5, derde lid, en artikel 2.7, derde lid). In het Bcw worden de informatieverplichtingen die hiermee samenhangen verder ingevuld. Dat warmtebedrijven in publieke handen zijn en gemeenten betrokken zijn bij het warmtebedrijf betekent niet dat de organisatorische, technische en financiële bekwaamheid geen aandacht behoeft. Er zijn ook voorbeelden uit het verleden van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang die in de problemen zijn gekomen. Om de bekwaamheid te toetsen zit ook in de huidige Warmtewet al een vergunningsplicht.

Om de regeldruk voor de bekwaamheidstoets zoveel mogelijk te beperken werkt de ACM aan een formulier wat warmtebedrijven kunnen gebruiken bij de aanvraag voor de bekwaamheidstoets.³⁹ Bij kleine collectieve warmtesystemen kan de ACM er bovendien ook voor 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. Tot slot heeft de ATR heeft op 16 december 2024 een advies uitgebracht op het Bcw.⁴⁰ Hierin is niet naar voren gekomen dat de regeldruk van de bekwaamheidstoets, die de huidige vergunningsplicht vervangt, niet proportioneel zou zijn.

Meer in de brede geldt dat de ervaren complexiteit het gevolg is van de fasering waarin bepaalde zaken uitgewerkt worden. De geluiden uit de praktijk bereiken het ministerie ook, maar het draagvlak voor de snelle inwerkingtreding van de Wcw is daardoor niet minder geworden. Voor de vragen die de Wcw oproept helpt het NPLW. Met de relevante stakeholders, waaronder de Warmtealliantie, blijf ik in gesprek om de zorgen in kaart te brengen en oplossingen te onderzoeken. Ik denk hierbij aan een knelpuntenanalyse of een botsproef, die meer inzicht kan geven in de knelpunten in de praktijk.

Vraag 14 – Eisen warmtegemeenschappen

In het bijzonder vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA en BBB naar deze eisen voor warmtegemeenschappen. Een warmtegemeenschap doet een warmteproject altijd voor de eerste keer en ook maar een keer; het is tenslotte een warmtebedrijf van de eindgebruikers van het warmtenet. Daardoor zullen zij ontwikkeltijd nodig hebben om aan de eisen van de bekwaamheidstoets te voldoen. Ook zullen zij veel van de vereisten via dienstverlening inkopen en niet zelf lokaal organiseren. Daarnaast is er in een warmtegemeenschap al een natuurlijke check door de eindgebruikers, namelijk via de algemene ledenvergadering en de volledige transparantie in stukken. Een coöperatie is daarmee anders dan een publiek of commercieel warmtebedrijf, want de belangen van eindgebruikers zijn direct vertegenwoordigd in het bedrijf zelf. Gaat de toets wel rekening houden met deze unieke eigenschappen?

Het kabinet heeft de warmtegemeenschappen in de Wcw de mogelijkheid gegeven om aangewezen te worden als warmtebedrijf. Er zit veel potentie in projecten die van onderop worden geïnitieerd. Tegelijk is er het risico

³⁹ ACM publiceert routekaart voorbereidingen Wet collectieve warmte (2026): <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-publiceert-routekaart-voorbereidingen-wet-collectieve-warmte>

⁴⁰ ATR (2024), ATR-advies Besluit collectieve warmte: <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2024/12/16/atr-advies-besluit-collectieve-warmte>

dat warmtegemeenschappen het wiel opnieuw moeten uitvinden en daardoor een lange ontwikkeltijd kennen of zoekend zijn hoe ze aan de voorwaarden van de Wcw kunnen voldoen. Zoals deze leden constateren is dit complex. Het ministerie voert regelmatig overleg met Energie Samen, die warmtegemeenschappen hierin helpt met kennisdeling, middelen uit het Ontwikkelfonds Warmte, het Initiatiefonds Warmte en standaardisatie, waardoor ook lokale initiatieven sneller de ontwikkelstappen kunnen doorlopen.

In algemene zin wordt de bekwaamheidstoets, die in het verlengde ligt van de huidige vergunning op grond van de Warmtewet, als cruciaal gezien om problemen met de warmtelevering te voorkomen. Bij kwetsbare gebruikers die zijn aangesloten op een collectief warmtesysteem is verregaande consumentenbescherming nodig. Warmtegemeenschappen zullen over het algemeen een beperkte omvang hebben en om die reden veelal onder het regime van kleine collectieve warmtesystemen vallen. Bij kleine collectieve warmtesystemen kan de ACM er voor kiezen om de bekwaamheid niet te toetsen indien zij dat niet nodig acht. Dit met het oog op het beperken van de regeldruk. Het is aan de ACM om te bepalen of de unieke eigenschappen van warmtegemeenschappen invloed hebben op de vraag om al dan niet te toetsen. Voor warmtegemeenschappen die een aanwijzing willen verkrijgen voor een warmtekavel (veelal meer dan 1500 aangeslotenen) zal een warmtegemeenschap over evenveel professionaliteit dienen te beschikken als elk ander warmtebedrijf dat aangewezen wordt voor een warmtekavel. De ACM heeft al lange ervaring met het verlenen van vergunningen aan warmteleveranciers onder de huidige Warmtewet. Deze aggregatie van kennis om de organisatorische, technische en financiële bekwaamheid te toetsen zal ook nodig zijn om te kunnen beoordelen of de (voorzien) bedrijfsvoering geen onacceptabele risico's met zich meebrengt voor de betrouwbaarheid van de warmtelevering. Om die reden ligt het niet voor de hand om bij collectieve warmtevoorzieningen in een warmtekavel een uitzondering te maken op de bekwaamheidstoets vanwege de unieke eigenschappen van een warmtegemeenschap. Bovendien, zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, is de ACM bezig met het ontwikkelen van een formulier voor de bekwaamheidstoets om op deze wijze de regeldruk zoveel mogelijk te beperken. Mede door de inzet van Energie Samen is het de verwachting dat ook warmtegemeenschappen hiermee uit de voeten kunnen.

Vraag 15 – Faciliterend kader warmtegemeenschappen

Een van de artikelen in de Wet collectieve warmte beschrijft dat er een faciliterend kader voor warmtegemeenschappen zal komen. Hier is nog geen actieplan en budget voor. Hoe gaat u ervoor zorgen dat deze ondersteuning voor warmtegemeenschappen bij inwerkingtreding van de wet toch operationeel is?

In lijn met de motie over het faciliterend kader voor warmtegemeenschappen van het lid Kröger⁴¹ heeft het kabinet Topsector Energie gevraagd een onderzoek te starten naar de belemmeringen voor warmtegemeenschappen. Collectieve warmteprojecten zijn technisch, financieel en sociaal-maatschappelijk vaak complexer dan projecten voor het opwekken of leveren van elektriciteit. De resultaten hiervan zijn inmiddels bekend en zijn met de Kamerbrief over de warmtetransitie van 3 juli jl. met de Tweede Kamer gedeeld, de Eerste Kamer heeft hier een afschrift van gekregen. Het onderzoek concludeert dat warmtegemeenschappen een relevante rol kunnen spelen in de warmtetransitie, mede door de formele en herkenbare positie in de Wcw. Tegelijkertijd wordt er ook op gewezen dat de slagingskansen in hoge mate wordt bepaald door de

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 83

samenhang in de inrichting van de juridische eisen, organisatorische rolverdeling, financieringsvoorwaarden en maatschappelijke legitimiteit. Daarbij speelt de lokale context van een warmtegemeenschap ook een bepalende rol. Deze resultaten zal het kabinet gebruiken om te komen tot een actieplan om invulling te geven aan het faciliterend kader voor warmtegemeenschappen. Zodra dit actieplan is afgerond zal deze worden gedeeld met de Kamer. Op basis van de uitkomsten wordt verdere invulling gegeven aan het actieplan om te komen tot eventuele aanvullingen van het bestaande faciliterend kader. Wanneer blijkt dat meer nodig is zullen ook de budgettaire gevolgen dienen te worden gezien.

Vraag 16 – Afsluiting van collectieve warmte

In de Wet collectieve warmte is geregeld dat afsluiting zich, indien mogelijk, beperkt tot verwijdering van de afleverset. Verwijdering van alleen de afleverset is goedkoper dan het tevens verwijderen van de leidingen van de huisaansluiting. Dit is een mogelijkheid om de kosten van afsluiting laag te houden. Maar het is onduidelijk in welke gevallen verwijdering beperkt kan blijven tot verwijdering van de afleverset en wanneer verwijdering van de leidingen noodzakelijk is. Uw voorganger gaf aan te bekijken of een termijn van twee jaar voor tijdelijke afsluiting nog passend is en of het mogelijk is dat na (definitieve) afsluiting een leiding niet verwijderd wordt. Deze keuzes zouden een plek krijgen in het besluit. Deze leden vinden dit niet terug. Kunt u hier alsnog duidelijkheid over geven om onnodig hoge afsluitkosten te voorkomen.

Met het aannemen van amendement Vermeer⁴² 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. Doordat de afsluitkosten dus altijd gelijk zijn, is de gebouweigenaar beschermd tegen onnodig hoge afsluitkosten. Het kabinet is van mening dat de uitwerking in de Wcw voldoende benadrukt dat een warmtebedrijf zich moet inspannen om leidingwerk alleen weg te halen als dat noodzakelijk is. Uit gesprekken met Energie Nederland als ook diverse individuele warmtebedrijven werd duidelijk dat warmtebedrijven, tenzij anders verzocht, het liefst leidingen laten zitten en afleversets verzegelen om onnodige kosten voor het opnieuw aansluiten te voorkomen. Het kabinet acht het daarom niet nodig om hier verdere regels aan te stellen.

Vraag 17 – Privacy meetgegevens

Kunt u antwoord geven op de vragen die EnergieNederland naar voren heeft gebracht over administratieve lasten en privacybescherming? Het betreft de volgende vragen. Artikel 2.34 lid 2 betekent dat warmtebedrijven een registratiesysteem moeten opzetten waarin voor een nader te bepalen tijdsduur veel gedetailleerde meetgegevens van alle klanten moeten worden vastgelegd. Elke klant (dat kan één klant zijn of een heleboel klanten tegelijk) kan die gegevens opvragen, over een periode die in het besluit niet is vastgelegd en ook niet in de ministeriële regeling die in de week van 8 tot 12 juni 2026 in consultatie is gegaan. Wordt met de «inzage» in artikel 2.34 lid 2 bedoeld dat deze data met behulp van een op afstand uitleesbare meter moet worden gecollecteerd en opgeslagen zodat het beschikbaar is als de gebruiker(s) hierom vraagt of vragen? Zo ja, dan lijkt dit in strijd met de AVG. Deze (technische) meetdata over «aanvoer- en retourtemperatuur en debiet» is veel gedetailleerder dan wat nodig is voor het verbruikskostenoverzicht dat voor facturatie wordt gebruikt. Met die technische meetdata kan men bij wijze van spreken zien wanneer iemand onder de douche staat. Dergelijke gedetailleerde data mag voor zover deze leden weten alleen gecollecteerd worden als er van

⁴² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 115

iedere verbruiker mandaat is. Als deze data op afstand mag worden gecollecteerd zonder mandaat en dit niet in strijd is met de AVG, mag deze data dan ook gebruikt worden voor optimalisatie van de warmtenetten, wat onder meer kan bijdragen aan minder warmteverliezen?

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 met klem 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.

Ten aanzien van het (technische) meetdata over «aanvoer- en retourtemperatuur en debiet» geldt dat gekozen is voor een overgangsregeling, waarbij de bestaande situaties worden ontzien. ACM heeft gevraagd om warmtemeters een belangrijkere rol te laten spelen bij het vaststellen van storingen.

De data mag ook gebruikt worden voor de optimalisatie van netten indien deze optimalisatie noodzakelijk is voor de uitvoering van taken, bedoeld in artikel 2.13 of 3.7, en verplichtingen op grond van de Wcw.

Vraag 18 – Lasten registratiesystemen meetverplichting

Heeft u een inschatting gemaakt van de (financiële) lasten van registratiesystemen bij alle warmtebedrijven? En heeft u in beeld hoe vaak gegevens over «aanvoer- en retourtemperatuur en debiet» opgevraagd zullen worden?

Uit afstemming met enkele partijen uit de sector blijkt dat het technisch haalbaar moet zijn voor nieuwe warmtemeters om de aanvoer- en retourtemperatuur en het debiet separaat uit te lezen. Uit onderzoek dat eerder in opdracht van ACM is uitgevoerd is gebleken dat dit kan bijdragen aan het objectiveren van de storingsregistratie. Aan de hand van meetgegevens kan duidelijker worden vastgesteld of sprake is geweest van een storing.⁴³ Er is dus geen verplichting voor warmtebedrijven om gedetailleerdere informatie te collecteren of op te slaan dan nodig is om op verzoek van een consument inzake te geven in de aanvoer- en retourtemperatuur en het debiet. Er is geen inschatting van de kosten voor deze registratiesystemen gemaakt in het kader van de Wcw of het Bcw.

Vraag 19 – Gegevensuitwisselings-entiteit

Tenslotte vragen deze leden of het bovenstaande in overeenstemming is met de ontwikkeling van een volledig publieke en onafhankelijke gegevensuitwisselings-entiteit (GUE). Dit betreft een uitwisselingsentiteit die is voorzien in de Energiewet, die weliswaar ingaat op gas en elektriciteit, maar naar het idee van deze leden ook volledig van toepassing zou moeten zijn voor warmtenetten. Bent u het hiermee eens?

Een volledig publiek en onafhankelijke gegevensuitwisselingsentiteit (GUE) heeft een wettelijke grondslag nodig. Deze is er niet in de Wcw. De

⁴³ Warmtetransitiemakers (2022): <https://www.acm.nl/system/files/documents/inzicht-in-wko-systemen.pdf> blz. 26

gegevensuitwisseling bij collectieve warmte is dan ook niet in overeenstemming met de ontwikkeling van een GUE als bij elektriciteit en gas. Het kabinet deelt niet het standpunt dat de regelgeving over de landelijke GUE als voorzien in de Energiewet ook volledig van toepassing zou moeten zijn voor collectieve warmtevoorzieningen omdat warmtenetten niet landelijk maar lokaal zijn met in mindere mate gestandaardiseerde technische en ICT-systemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de SP en OPNL gezamenlijk

De leden van de fracties van de SP en OPNL hebben kennisgenomen van het Besluit collectieve warmte, en hebben hier enkele vragen over.

Vraag 20 – Collectieve warmte woningcorporaties

De fractieleden van de SP en OPNL merken op dat woningcorporaties vaak de eerste organisaties zijn die overgaan op warmtenetten. Hier wonen vaak kwetsbare mensen die geen financiële buffer hebben en voor wie de overgang naar een warmtenet heel stressvol en heftig kan zijn. Dit zorgt nu al voor veel onrust in vele steden. Op welke wijze wordt er geleerd van deze eerste ervaringen?

De energietransitie vraagt veel van iedereen. Juist woningcorporaties hebben al veel ervaring met het verduurzamen van hun vastgoed en het ontzorgen van hun huurders. Deze ervaring wisselen zij ook onderling en met gemeenten uit, waaronder via de koepelorganisatie Aedes en in het NPLW. In het Klimaatakkoord is gestart met het project Startmotor. Woningcorporaties en warmtebedrijven hebben de handen ineengeslagen om de verduurzaming van de warmtevoorziening voor huurders zo goed mogelijk te regelen en hebben daarvoor het Startmotorkader ontwikkeld. Uitgangspunt daarin is dat de overstap op een warmtenet voor huurders woonlastenneutraal moet zijn. Dit betekent dat de gemiddelde huurder op het moment van overstappen niet meer gaat betalen dan ze voor hun gasrekening betaalden. Dit is met name belangrijk voor huurders met weinig financiële draagkracht. De ervaring van koplopers in de collectieve warmtesector leert dat deze groep huishoudens moet worden ontzorgd.

Om de randvoorwaarden voor een aantrekkelijk aanbod goed te krijgen, springt het Rijk bij door het verstrekken van subsidies voor het warmtebedrijf en voor verhuurders om de kosten lager te maken. In de eerder genoemde Kamerbrief Warmtetransitie wordt aangegeven dat juist voor sociale huurwoningen in dichtbebouwde gebieden collectieve warmte de laagste nationale kosten kent, maar momenteel vertaalt dit zich meestal niet in de laagste kosten voor de eindgebruiker. Zoals eerder in de beantwoording aangegeven wordt hieraan gewerkt door het introduceren van diverse prijsprikkels (bijvoorbeeld ETS2, tijdsgebonden netwerkwerk-tarieven) en zijn het doorontwikkelen van het subsidie-instrumentarium, zodat het eerder genoemde wrong-pocket probleem en de integraliteit van subsidies hier gerepareerd wordt. Concreet wordt verkend hoe de volgende openstelling van de WIS ook de Stimuleringsregeling Aardgas-vrije Huurwoningen (SAH) hierin geïntegreerd kan worden. Vanuit het corrigeren van de prikkels wordt ook gekeken of en hoe een deel van de maandelijkse kosten van een aansluiting van het warmtenet van de huurder naar de verhuurder kunnen worden verplaatst. Een veelgehoord signaal is dat de vaste maandelijkse kosten voor de huurder te hoog zijn ten opzichte van aardgas. Tijdens de Kamerbehandeling van de wet is het amendement van het lid Beckerman aangenomen, dat de mogelijkheid biedt om bij algemeen bestuur de tarieven voor warmte volledig of gedeeltelijk in rekening te brengen worden bij de

gebouweigenaar waaronder de verhuurder.⁴⁴ Van deze mogelijkheid heeft het kabinet gebruikt gemaakt, zie vraag 20 en 21 voor een verdere toelichting.

Naast bovengenoemde aanpassing in de tariefregulering, wordt ingezet op flankerend beleid om de betaalbaarheid voor de gebruikers en huurders verder te vergroten. Dat gebeurt langs twee sporen: 1) het verlagen van kosten voor de aanleg van een warmtenet (WIS-subsidie) en subsidie voor een gebouweigenaar (ISDE) of verhuurder (SAH) voor de overstap naar het warmtenet 2) de gebouweigenaar (eigenaar-bewoner) helpen bij het financieren van de kosten door het verstrekken van leningen onder gunstige voorwaarden onder het Warmtefonds.

Voor kostengebaseerde regulering bepaalt de wet dat bij de invoering daarvan de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van gangbare alternatieven moet worden geborgd. Dit geldt ook voor huurders. Daarnaast kan de tarieflimiet worden ingevoerd om te kunnen socialiseren tussen hoge- en lage kostengebaseerde tarieven. Dit is nader toegelicht in de beantwoording bij vraag 5.

Vraag 21 – Kostenstijgingen huurders

Op welke wijze wordt gemonitord of de overgang naar warmtenetten, zeker voor deze kwetsbare doelgroep, geen grote kostenstijgingen met zich meebrengt? Wordt hier ook op ingegrepen als dit wel het geval is?

In fase 1 van de tariefregulering in de Wcw welke is uitgewerkt in dit Bcw dat ter voorhang voorligt, wordt de huidige NMDA-methode voortgezet. Deze systematiek is dusdanig ingericht dat de verbruiker niet meer betaalt dan wat een verbruiker aangesloten op het aardgasnet gemiddeld gezien betaalt. Door een deel van het vastrecht te splitsen vanaf 2028 zal de NMDA-tariefsystematiek nauwer aansluiten op de gasrekening van huurders, zie ook het antwoord op vraag 17.

In fase 2 van de tariefregulering in de Wcw wordt overgegaan op kostengebaseerde tarieven. In het antwoord op vraag 5 worden de stappen tot de inwerkingtreding van kostengebaseerde tarieven toegelicht. Daarbij is ook toegelicht dat fase 2 pas in mag gaan als de relatieve betaalbaarheid van warmtetarieven geborgd is voor kleinverbruikers ten opzichte van het gangbare alternatief (artikel 12.8 Wcw).⁴⁵

Vraag 22 – Woningcorporaties onderhoud instemming warmtenetten

In het debat in de Eerste Kamer over de Wet collectieve warmte op 2 december 2025 gaf uw voorganger aan dat woningcorporaties, ook los van het installeren van een warmtenet, woningen goed moeten onderhouden. «Er is niet voor niks zo'n intensief investeringsprogramma voor het verduurzamen of isoleren van woningen, ook van huurwoningen. Het is evident dat verhuurders, particuliere verhuurders maar ook woningcorporaties, daarbij een verantwoordelijkheid hebben. In de specifieke situatie waar mevrouw Van Aelst zich zorgen over maakt, gaat het eigenlijk over de vraag wat de positie van de huurder in een corporatiewoning is en of de corporatie wel goed voor de huurder en de woning van de huurder zorgt. Ik vind dat een terechte vraag, alleen regelt de Wet collectieve warmte – dan maak ik het even heel sec en juridisch – natuurlijk niet de positie van de huurder. Die wet regelt alleen hoe die verduurzaming, die warmtetransitie, in die gebouwde omgeving, ook in huurwoningen, op gang komt. Vandaar dat ik zeg dat we vanuit deze wet

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 101

⁴⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 97

en de instrumenten die we hebben via de Wgiw, dat uitgebreide isolatie-programma waar ik net in de richting van mevrouw Visseren veel over zei, ook de verantwoordelijkheid nemen om die «tochtige woning», om het even in uw woorden te zeggen, goed te isoleren.» Bij de indieners van de vragen komen signalen binnen dat het niet uitvoeren van noodzakelijk onderhoud wordt gebruikt om instemming met warmtenetten af te dwingen. Op welke wijze houdt u er toezicht op dat dit niet gebeurt?

Het is woningcorporaties niet toegestaan noodzakelijk onderhoud achterwege te laten, het gaat immers om noodzakelijk onderhoud. Het recht om zich te verzetten tegen de verduurzaming is in deze situaties niet geldig. Als huurders van mening zijn dat hun huurwoning niet goed wordt onderhouden en er daardoor sprake is van een gebrek, dan kunnen zij zich wenden tot de huurcommissie of tot de rechter. Daarnaast is de Autoriteit woningcorporaties (Aw) de landelijke en belangrijkste toezichthouder. Indien het niet uitvoeren van noodzakelijk onderhoud wordt gebruikt om instemming met warmtenetten af te dwingen dient de Aw in te grijpen.

Vraag 23 – Verdeling vaste en variabele kosten

In het besluit lezen deze leden dat de vaste kosten voor warmte deels worden doorberekend aan eigenaar en huurder, om te voldoen aan amendement-Beckerman. Voor warmte die geschikt is voor ruimteverwarming en warm tapwater is het bedrag dat de eigenaar betaalt gelijk aan het verschil in de gebruikskosten bij gebruik van gas en bij warmte voor ruimteverwarming. Zou u dit kunnen toelichten? Hoe ziet de verdeling van de vaste kosten tussen huurder en eigenaar eruit?

De gasreferentietarieven vertalen de gemiddelde kosten die een verbruiker van aardgas jaarlijks maakt naar een tarief voor warmtelevering. De gemiddelde kosten van een gasverbruiker worden berekend aan de hand van twee elementen. Ten eerste wordt gerekend met het gemiddeld vastrecht bestaande uit de nettarieven voor aardgas en de vaste tarieven van gaslevering bij een éénjaarscontract. Ten tweede worden daarbij opgeteld de jaarlijkse gemiddelde verbruikskosten van een CV-ketel, bestaande uit de kapitaal- en onderhoudskosten van een CV-ketel en het meettarief voor gas. Gezamenlijk zijn dat de totale vaste kosten van een gasverbruiker.

Het vastrecht voor warmte wordt vervolgens zodanig vastgesteld dat de totale vaste kosten voor warmte gelijk zijn aan de totale vaste kosten van een gasverbruiker. Deze totale kosten voor warmte zijn een som van het vastrecht en verbruikskosten van warmte. De verbruikskosten bestaan uit het gereguleerde tarief voor de huur van een afleverset en het gereguleerde meettarief, gelijk aan de meetkosten bij aardgas.

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. Een huurder met een aardgasaansluiting bezit en onderhoudt de CV-ketel doorgaans namelijk niet zelf. Deze kosten komen dan voor rekening van de verhuurder, die deze kosten tot op zekere hoogte alsnog doorrekent aan de huurder in de huur. Om het NMDA-tarief deze situatie beter te doen reflecteren wordt in het besluit het vastrecht gesplitst tussen de huurder en de verhuurder.

Deze bepaling in het Bcw treedt later in werking omdat de financiële impact van de splitsing van het vastrecht op verhuurders, waaronder woningcorporaties, nog moet worden geadresseerd. Ook zijn de juridische randvoorwaarden niet overal op orde, bijvoorbeeld het afsluiten

van contracten tussen verhuurders en warmtebedrijven. Het kabinet streeft ernaar de bepaling in werking te laten treden op 1 januari 2028. In de tussentijd is de afkoop van het vaste tarief bij overstap naar warmte vaak het onderwerp van afspraken tussen woningcorporaties en warmtebedrijf, conform het Startmotorkader⁴⁶.

Vraag 24 – Splitsing vastrecht/afleverset/meetkosten

Kunt u toelichten welk effect de latere inwerkingtreding van de splitsingsregels heeft op de betaalbaarheid van warmtenetten voor huurders?

Zullen huurders hierdoor meer betalen voor een aansluiting op warmtenetten in 2027 dan in 2028? Zo ja, hoe groot zijn deze prijsverschillen voor huurders?

De introductie van de splitsingsregels in 2028 leidt tot lagere tarieven voor huurders ten opzichte van voorgaande jaren, inclusief 2027. Zie de beantwoording bij vraag 23 voor de onderbouwing van de splitsingsregels. De methode om het verhuurdersdeel van het tarief te berekenen, is vastgesteld in het Bcw. Het exacte bedrag dat verschuift zal afhangen van de kengetallen waarmee wordt gerekend. Deze worden jaarlijks door ACM aangepast. De tabel hieronder laat de effecten van splitsing zien op basis van de gegevens die ACM heeft gebruikt om maximale warmtetarieven voor 2026 te berekenen.

Euro/jaar	Totaal verhuurder+huurder	Verhuurder	Huurder
Vastrecht	616	280	335
Huur afleverset	179	179	
Meetkosten	34		34
Totaal vaste kosten	828	459	369

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van CDA

Vraag 25 – Invoering fase 2

De leden van de CDA-fractie hebben bij de behandeling van de Wet collectieve warmte aangedrongen op een zo snel mogelijk invoering van fase 2. De leden van de CDA-fractie lezen in de nota van toelichting dat de uitwerking van de tariefflimiet en het verenigingsfonds in lagere regelgeving zal worden uitgewerkt in samenhang met de tariefregulering van fase 2.12 Kunt u – indachtig de gewenste en vereiste duidelijkheid voor private partijen voor het maken van investeringsbeslissingen – aangeven wat nodig is om fase 2 zo snel mogelijk in te laten gaan?

In het antwoord op vraag 5 is toegelicht welke stappen gezet moeten worden om fase 2 in werking te laten treden. Het gaat om de uitwerking van fase 2 in een wijziging van het Bcw, stappen die gezet moeten worden om de kosten te standaardiseren zoals het vaststellen van de boekhoudkundige regels (RAR) en de start-GAW, stappen die nodig zijn om betaalbaarheid te borgen. Zoals ook toegelicht in het antwoord op vraag 5 zet het kabinet zich in de stappen snel te doorlopen.

Vraag 26 – Regeldruk kavelsystematiek

De leden van de CDA-fractie hebben bij de behandeling van de Wet collectieve warmte gewezen op de omvang van de opgave voor gemeenten, die warmtekavels moeten helpen vormgeven, warmtebedrijven moeten faciliteren en bewoners in dit proces moeten meenemen. Kunt u nader uiteenzetten welke onderdelen van de in het ontwerpbesluit opgenomen systematiek van warmtekavels, aanwijzing en planvorming in

⁴⁶ Startmotorkader.

de uitvoeringspraktijk naar verwachting het zwaarst op gemeenten zullen drukken, en hoe wordt voorkomen dat verschillen in gemeentelijke capaciteit en ervaring leiden tot aanzienlijke verschillen in uitvoerbaarheid? Zou u, in het verlengde daarvan, kunnen aangeven op welke wijze gemeenten in deze fase zowel financieel als met expertise worden ondersteund?

Gemeenten worden financieel ondersteund met CDOKE-middelen. In de voorjaarsbesluitvorming 2026 zijn extra middelen toegekend aan gemeenten middels de zogeheten regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE) wordt er in 2027 671 miljoen euro overgeheveld naar het Gemeentefonds. In het coalitieakkoord heeft het kabinet € 800 miljoen per jaar opgenomen voor de periode 2031 tot 2040, dit moet nog door het parlement goedgekeurd worden (naar verwachting eind 2026). Zie ook het antwoord op vraag 9. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om aandeelhouder te worden in het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat aangewezen wordt, maar dit is geen vereiste. Gemeenten kunnen, als zij aandeelhouder willen worden, gezamenlijk optrekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven, zoals zij dat nu ook al doen bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker. Maar ook andere publieke partijen, zoals provincies, waterschappen en publieke investeringsfondsen, kunnen aandeelhouder worden en samenwerken aan standaarden en kennisdeling, onder andere met Stichting Warmtenetwerk en de Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO). Ook wordt met de Wcw de rol van infrastructuurbedrijven verruimd door aanpassing van het groepsverbod en de lijst met toegestane nevenactiviteiten zoals opgenomen in de Energiewet, waardoor de infrastructuurbedrijven een rol kunnen spelen in de exploitatie van warmtebedrijven en warmteservicebedrijven die werkzaamheden verrichten voor warmtebedrijven.

Tot slot ondersteunt het NPLW gemeenten in de warmtetransitie. Naast de kennisproducten en de advisering door NPLW worden op dit moment in opdracht van NPLW formats ontwikkeld voor de verschillende stappen in de kavelsystematiek.

Vraag 27 – Ruimte voor innovatie

Deze leden lezen in de nota van toelichting een gedetailleerde beschrijving van het stelsel op onderdelen, onder andere ten aanzien van warmteproductie, duurzaamheidsnormen en leveringszekerheid. Kunt u nader toelichten op welke wijze het ontwerpbesluit voldoende ruimte laat voor technologische ontwikkeling, veranderende bronkeuzes en nieuwe systeemconfiguraties, zodat gemeenten en warmtebedrijven niet te vroeg worden vastgezet in keuzes die op termijn minder doelmatig, minder duurzaam of minder betaalbaar blijken?

In de Wcw is een techniekneutrale norm opgenomen om de duurzaamheid van collectieve warmte te borgen. Dit betekent dat warmtebedrijven die gebruik maken van verschillende technieken op een gelijkwaardige manier worden gereguleerd. Zolang een warmtebedrijf aan zijn taken en verplichtingen voldoet, is het aan het warmtebedrijf zelf om te kiezen welke techniek hij daarvoor gebruikt. De invulling van de op grond van de Wcw in het Bcw vast te stellen duurzaamheidsnormen kan bijvoorbeeld in principe plaatsvinden via alle daarvoor geschikte technieken en in de toekomst dus ook door middel van technieken die nu nog in ontwikkeling zijn. Verder maakt kostengebaseerde tariefregulering het beter mogelijk om in de tariefstelling rekening te houden met de diversiteit van warmtesystemen en hun kostenstructuren. Warmtebedrijven die van innovatieve technieken gebruik maken, hebben dan meer

zekerheid dat zij hun efficiënte kosten kunnen verdienen. Naar verwachting resulteert het in een positieve impact op investeringen, waaronder investeringen in innovatieve technieken. De verwachting is dus dat er voldoende flexibiliteit is om als warmtebedrijf bij te sturen als keuzes op termijn minder doelmatig, minder duurzaam of minder betaalbaar blijken te zijn.

Vraag 28 – Tariefcategorieën

Deze leden lezen in de nota van toelichting gedetailleerde regels over verschillende tariefcategorieën en over situaties waarin warmte wordt doorgeleverd. Kunt u nader toelichten – mede afgezet tegen de eerdere nadruk van de fractieleden van het CDA op een gedegen participatieproces voor bewoners – hoe wordt geborgd dat deze tariefstructuur voor bewoners ook in de praktijk begrijpelijk en controleerbaar blijft, in het bijzonder voor kleinverbruikers, huurders en leden van een VvE die niet zonder meer kunnen doorgronden hoe afzonderlijke componenten zich tot elkaar verhouden? Zou u, vooruitkijkend naar fase 2, kunnen aangeven op welke manier duidelijkheid wordt gegeven aan gebruikers of en zo ja, hoe hun tarief verandert?

De tariefstructuur in fase 1 is overgenomen uit het huidige Warmtebesluit. Dit geldt voor de temperatuurcategorieën van warmte waarvoor verschillende tarieven worden vastgesteld (hoog/midden temperatuur, lage temperatuur warmte, zeer lage temperatuur warmte en koude) en voor de tariefstructuur voor doorlevering. De verschillende tariefcomponenten (vaste en variabele leveringstarieven, huur afleverset, meting en tarieven voor aansluiten en afsluiten) zijn grotendeels verankerd in de Wcw en overgenomen uit de huidige Warmtewet. De opbouw van de warmtefactuur is na inwerkingtreding van fase 1 dus dezelfde als waaraan verbruikers al gewend zijn onder de huidige tariefregulering.

Onder kostengebaseerde regulering definieert de Wcw vrijwel dezelfde tariefcomponenten. De opbouw van de warmtefactuur blijft dus grotendeels hetzelfde, alleen de berekening van de tarieven verandert. Verdere uitwerking daarvan komt aan de orde in de fase 2, waarvoor het Bcw zal worden gewijzigd. De voor fase 2 van de tariefregulering benodigde wijziging van het Bcw zal in 2027 bij de beide Kamers worden voorgehangen. Ook de temperatuurcategorieën voor warmte in fase 2 zullen worden bepaald en vastgelegd in dezelfde wijziging van het Bcw. De huidige denkrichting is om in fase 2 dezelfde temperatuurcategorieën aan te houden als in fase 1 en de huidige Warmtewet. Zo blijft de warmtefactuur vertrouwd voor de verbruikers.

In alle fases van tariefregulering gelden dezelfde eisen wat betreft het begrijpelijk en duidelijk communiceren over de overeenkomst tussen het warmtebedrijf en de verbruiker. De omschrijving van goederen en diensten, inclusief het soort geleverde warmte, met bijbehorende tarieven, moet worden opgenomen in de aansluitovereenkomst (artikel 2.25 van de Wcw) en de leveringsovereenkomst (artikel 2.31 van de Wcw). Zo weten verbruikers precies waarvoor ze betalen. In het Bcw zijn nadere regels opgenomen over de inhoud van de aansluitovereenkomst en leveringsovereenkomst. Deze regels over de wijze waarop de goederen en diensten worden gecommuniceerd aan verbruikers staan dus los van de fasering en gelden nadat fase 2 en 3 inwerkingtreden ook voor deze fases.

De Wcw verhoogt ook de eisen op het gebied van transparantie over de gemaakte kosten en tarieven. Artikel 7.1, vierde lid, van de Wcw schrijft voor dat warmtebedrijven hun tarieven openbaar maken. Hierover worden in artikel 7.12 van het Bcw nadere regels gesteld. Artikel 7.13 van

de Wcw ziet erop toe dat warmtebedrijven jaarlijks transparant rapporteren over de totstandkoming van hun tarieven.

Vraag 29 – Betrokkenheid praktijkorganisaties

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of u kunt aangeven of praktijkorganisaties betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit, om eventuele verwachte uitdagingen bij de uitvoerbaarheid daarvan te ondervangen?

Zowel praktijkorganisaties van het Rijk, koepels en individuele belanghebbende partijen zijn uitvoerig betrokken bij de totstandkoming van het Bcw. RVO is direct betrokken geweest bij de uitwerking van een deel van de bepalingen. ACM heeft een UHT-toets uitgevoerd. In afstemming met de VNG heeft een UDO plaatsgevonden. Verder worden met de meest betrokken stakeholders reguliere overleg gevoerd (met de koepels). Tot slot heeft een internetconsultatie plaatsgevonden alsook een informele consultatie parallel aan de UHT. Verder heeft er twee keer een stakeholderbijeenkomst plaatsgevonden over het Bcw. Zoals aangegeven in de aanbestedingsbrief stopt dit niet; het kabinet blijft ook in de volgende fase in gesprek met de relevante stakeholders om de zorgen in kaart te brengen en oplossingen te onderzoeken. Met bijvoorbeeld een knelpuntenanalyse of een botsproef kan gekeken worden hoe de uitvoerbaarheid verbeterd wordt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat de wet zorgvuldig wordt uitgewerkt, met oog voor betaalbaarheid en uitvoerbaarheid. Daarom hebben deze leden een aantal vragen.

Vraag 30 – Uitvoeringscapaciteit gemeenten

Bij de aanleg van nieuwe warmtenetten worden gemeenten een sterke regierol toebedeeld. Hoe ondersteunt u gemeenten bij het vaststellen van warmtekavels en de aanwijzing van een warmtebedrijf? Bij de behandeling van de Wet collectieve warmte vroegen de leden van de D66-fractie al eerder aandacht voor de verschillen in uitvoeringscapaciteit tussen gemeenten. Hoe heeft u zich er in de tussentijd voor ingezet om de expertise en uitvoeringscapaciteit onder gemeenten op peil te brengen?

Gemeenten worden financieel ondersteund met CDOKE-middelen. In de voorjaarsbesluitvorming 2026 zijn extra middelen toegekend aan gemeenten middels de zogeheten regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE) wordt er in 2027 671 miljoen euro overgeheveld naar het Gemeentefonds. In het coalitieakkoord heeft het kabinet € 800 miljoen per jaar opgenomen voor de periode 2031 tot 2040, dit moet nog door het parlement goedgekeurd worden (naar verwachting eind 2026). Zie ook het antwoord op vraag 9. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om aandeelhouder te worden in het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat aangewezen wordt, maar dit is geen vereiste. Gemeenten kunnen, als zij aandeelhouder willen worden, gezamenlijk optrekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven, zoals zij dat nu ook al doen bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker. Maar ook andere publieke partijen, zoals provincies, waterschappen en publieke investeringsfondsen, kunnen aandeelhouder worden en samenwerken aan standaarden en kennisdeling, onder andere met Stichting Warmtenetwerk en de Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO). Ook wordt met de Wcw de rol van infrastructuurbedrijven verruimd door aanpassing van het groepsverbod en de lijst met toegestane nevenactiviteiten zoals

opgenomen in de Energiewet, waardoor de infrastructuurbedrijven een rol kunnen spelen in de exploitatie van warmtebedrijven en warmteservicebedrijven die werkzaamheden verrichten voor warmtebedrijven. Tot slot ondersteunt het NPLW gemeenten in de warmtetransitie. Naast de kennisproducten en de advisering door NPLW worden op dit moment in opdracht van NPLW formats ontwikkeld voor de verschillende stappen in de kavelsystematiek. Zie antwoord op vraag 23.

Vraag 31 – Uitblijven warmtebedrijf voor warmtekavel

Wat gebeurt er als een gemeente een warmtekavel aanwijst, maar er geen geschikte exploitant wordt gevonden?

Hoewel er geen aanleiding is om te denken dat dit op grote schaal voor zal komen, kan de gemeente in dat geval besluiten deel te nemen in een regionaal of provinciaal warmtebedrijf zodat dat warmtebedrijf aangevoerd kan worden voor een warmtekavel. Een ander alternatief is om zelf een warmtebedrijf op te richten. Op dit moment zijn er al verschillende gemeenten die hiertoe besloten hebben. Niet zozeer omdat er geen andere exploitant beschikbaar is, maar omdat zij binnen de regio een koplopers functie hebben en omdat er nog geen of bovenlokale spelers zijn bij wie zij natuurlijkerwijs zouden aansluiten.

Vraag 32 – Risico's faillissement

Welke risico's hebben gebruikers mocht er een warmtebedrijf failliet gaan?

Allereerst gaat de Wcw ervan uit dat voorkomen beter is dan genezen en daarom zijn er ten opzichte van de Warmtewet diverse nieuwe regels gesteld aan het warmtebedrijf. Leveringszekerheid en duurzaamheid zijn expliciete taken geworden. Het warmtebedrijf moet bij een significante verslechtering in de financiële situatie dat onmiddellijk melden bij de ACM, zodat er tijdig interventies kunnen worden gepleegd om de situatie te verbeteren en dus om faillissement te voorkomen. Daarnaast vinden standaard controlemomenten plaats, zoals de publicatie van de jaarrekening.

Mocht het toch onverhoopt tot een faillissement leiden, dan gaat een noodprocedure in die erop gericht is dat warmtelevering niet onderbroken wordt en er voldoende tijd is om een nieuw warmtebedrijf aan te wijzen dan wel een plan te maken voor een alternatieve energievoorziening. De noodprocedure duurt maximaal drie jaar vanaf het moment dat is geconstateerd dat het warmtebedrijf de warmtelevering niet meer kan uitvoeren. Voor die periode zijn verbruikers beschermd voor leveringsonderbrekingen.

In de eerste plaats bevat de Wcw een mogelijkheid tot een vergoeding voor het failliete warmtebedrijf voor het voortzetten van de warmtelevering. De vergoeding kan door de curator worden aangevraagd voor de onkosten en kosten voor noodzakelijk onderhoud om de levering voort te zetten. In de tussentijd heeft de ACM de mogelijkheid om een noodwarmtebedrijf aan te wijzen die de levering van het failliete warmtebedrijf overneemt. Uitgangspunt is dat het noodwarmtebedrijf niets wijzigt aan de staande situatie anders dan noodzakelijk onderhoud en het noodwarmtebedrijf heeft tevens recht op een vergoeding voor de onkosten. Hiermee wordt voorkomen dat verbruikers plotseling hogere tarieven moeten betalen aan het noodwarmtebedrijf.

De gemeente wordt direct op de hoogte gesteld van de ontstane situatie. Het voorliggende Bcw schrijft voor dat er ook meteen afspraken worden gemaakt tussen de diverse betrokken partijen. Indien die mogelijkheid er

is, kan de gemeente een nieuw warmtebedrijf aanwijzen die uiteindelijk het collectieve warmtesysteem gaat overnemen. Is die mogelijkheid er niet, dan heeft het college de plicht om een plan op te stellen voor een alternatieve energievoorziening en moeten de gebruikers voldoende tijd krijgen om die energievoorziening te realiseren. Zoals gezegd moet alles wel plaatsvinden in maximaal drie jaar tijd, waardoor het belangrijk is dat alle processen snel in gang worden gezet. In het ergste geval is er dus na drie jaar tijd nog geen alternatieve energievoorziening gerealiseerd en moet de consument daar zelf een oplossing voor vinden. In het faillissement van het warmtebedrijf DEEM NL zagen we dat bewoners in appartementencomplexen kozen voor overname van de warmteinstallatie om het in eigen beheer te exploiteren of overname door een nieuw warmtebedrijf. Bij gezinswoningen werd vooral gekozen voor een individuele warmtepomp. Het is de verwachting dat de gebouweigenaren binnen twee jaar een oplossing hebben gevonden.

Vraag 33 – Verantwoordelijkheid gemeenten financiële tegenvallers

En hoe wordt hierbij voorkomen dat gemeenten verantwoordelijk worden voor financiële tegenvallers?

De Wcw bevat de nodige waarborgen en instrumenten om te voorkomen dat een warmtebedrijf, ongeacht of het overwegend publiek of privaat is, onverstandige bedrijfseconomische beslissingen neemt. Hiervoor dient zij allereerst te beschikken over voldoende organisatorische en technische bekwaamheid (artikel 2.5, en 2.7, derde lid). Verder wordt de noodzakelijkheid van investeringen getoetst door de ACM middels een investeringsplan (artikel 2.16), voordat een warmtebedrijf overgaat tot het doen van investeringen. Verder wordt de financiële gezondheid van een warmtebedrijf gemonitord door de ACM (artikel 2.15). Ook dient het warmtebedrijf elk jaar een leveringszekerheidsrapportage aan te leveren (artikel 2.17). Daarmee zitten er in de Wcw voldoende prikkels om te borgen dat er publieke zakelijkheid ontstaat bij warmtebedrijven. Daarmee is echter niet volledig uitgesloten dat in sommige gevallen eventuele tegenvallende bedrijfseconomische resultaten ook zijn weerslag kunnen hebben op de financiële positie van de publieke aandeelhouders. Via de Nationale Deelneming Warmte kunnen gemeenten worden geadviseerd over de oprichting en inrichting van warmtebedrijven om de risico's voor de aandeelhouder te verkleinen, en in het geval van regionale warmtebedrijven kan het Rijk ook als aandeelhouder de risico's mede dragen.

Vraag 34 – Gevolgen vertraging Bcw

Kunt u daarnaast toelichten wat de consequenties zijn als de inwerking-treding van dit besluit vertraging oploopt?

Vertraging van de inwerkingtreding van de Wcw met enkele maanden leidt ertoe dat gemeenten op grond van het overgangsrecht met enkele maanden vertraging warmtekavels zullen vaststellen en de daarvoor bestaande warmtebedrijven ook enkele maanden later zullen aanwijzen, om de volgende redenen:

- De ACM kan pas de start-GAW per warmtekavel bepalen als de warmtekavels zijn vastgesteld. Ze heeft daar maximaal 2 jaar voor. Dit betekent dat er mogelijk pas enkele maanden na 1 januari 2030 de laatste start-GAWs zijn vastgesteld.
- De start-GAW moet vervolgens worden verwerkt in kostengebaseerde tarieven. Ook moet daarna nog (indien daartoe besloten) de tarieflijm en vereveningstoeslag worden vastgesteld.
- Een vertraging van de Wcw met een paar maanden kan betekenen dat de laatste start-GAWs pas in de loop van 2030 bekend zijn. Er bestaat

dan een risico dat het niet lukt om tot 1 januari 2031 de start-GAW en het tariefflimiet te verwerken in de kostengebaseerde tarieven. Omdat tarieven per kalenderjaar worden vastgesteld, betekent het een verschuiving van inwerkingtreding van de kostengebaseerde tariefregulering naar 1 januari 2032.

Verder is er een breedgedragen wens vanuit het stakeholderveld om de Wcw zo snel mogelijk inwerking te laten treden. Zie ook de brief die namens een groot deel van de belanghebbende partijen eind vorig jaar aan de Eerste Kamer is gestuurd.⁴⁷ Vanaf het moment dat de Wcw inwerking treedt, kunnen gemeenten warmtekavels vaststellen en warmtebedrijven aanwijzen. Ook maken belanghebbenden in het stakeholderveld, maar ook de ACM en gemeenten zich klaar om vanaf 1 januari 2027 met de nieuwe wettelijke kaders aan de slag te gaan vanuit de inmiddels breedgedragen verwachting dat dan de Wcw in werking treedt.

Vraag 35 – Geen regels fase 2 tariefregulering

Verder zijn in het besluit nog geen nadere regels voor fase 2 tariefregulering opgenomen. De leden van de D66-fractie ondersteunen uw mening dat dit enkele jaren van tevoren bekend moet zijn, zodat er tijd is voor implementatie en duidelijkheid is over toekomstige kostengebaseerde regulering. Op welke termijn verwacht u hier duidelijkheid over te kunnen geven en hoe zal de Eerste Kamer hierin worden meegenomen? Hoe zorgt u ervoor dat het evenwicht tussen betaalbaarheid en leveringszekerheid gewaarborgd blijft?

Zie het antwoord op vraag 5 voor beschrijving van de stappen die nodig zijn om fase 2 tariefregulering te implementeren. De regels over fase 2 zullen in een wijziging van het Bcw worden uitgewerkt. Het kabinet verwacht deze wijziging van het Bcw in 2027 naar beide Kamers toe te sturen. Bij de uitwerking daarvan wordt expliciet aandacht besteed aan de balans tussen betaalbaarheid aan de ene kant, en investerings- en leveringszekerheid aan de andere kant. Tot en met de voorhang van dit gewijzigde Bcw hebben de Kamerleden de gelegenheid om zich hierover uit te spreken.

Vraag 36 – Consumentenbescherming Bcw

Voor kleine collectieve warmtesystemen zijn er veel uitzonderingen in de wet aangebracht. Hoe waarborgt u publieke belangen en bescherming van de consument bij kleine collectieve warmtesystemen? Welke rechten of mogelijkheden heeft een gebruiker die ontevreden is over de prijs of kwaliteit? Hoe zet u zich ervoor in dat informatie over collectieve warmtesystemen ook terecht komt bij en begrijpbaar is voor kwetsbare huishoudens?

Zoals toegelicht in de Kamerbrief die 10 juni 2026 naar de Eerste Kamer is gestuurd⁴⁸ geldt voor kleine collectieve warmtesystemen (minder dan 1.500 aansluitingen) een lichter regime, wat tegelijkertijd voldoende robuust is om verbruikers voldoende te beschermen. Een verbruiker is op prijs beschermd doordat de ACM de tarieven zal maximeren. Op kwaliteit kan een verbruiker zich melden bij de toezichthouder. De ACM en het college kunnen handhaven en ingrijpen. Het bereiken van kwetsbare huishoudens loopt daarnaast via de gemeentelijke communicatie- en participatieaanpak, lokale energieloketten en communicatie vanuit de ACM.

⁴⁷ Oproep brede coalitie: neem de Wcw aan (2025): https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20251128/oproep_brede_coalitie_neem_de_wcw/f=/vmsvitqjdjvo.pdf

⁴⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 576, nr. S