

Vergaderjaar 2024–2025

36 576

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 april 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei (hierna ook: commissie) uitgebrachte verslag over het voorstel van wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (hierna: het verslag).

Het kabinet is de leden Kröger, Erkens en Postma als wetgevingsrapporteurs en de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, CDA, ChristenUnie en SGP erkentelijk voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik in op de vragen en opmerkingen in het verslag.

Verschillende fracties hebben in hun vragen het belang van de warmte-transitie benadrukt.

Warmtenetten zijn voor een derde van de gebouwde omgeving de goedkoopste oplossing¹, helpen onnodige netverzwaring te voorkomen, dragen via flexibiliteit en opslag bij aan een toekomstbestendig en integraal energiesysteem en ontsluiten duurzame lokale warmtebronnen die anders onbenut zouden blijven. Door het lokale karakter van warmtesystemen dragen ze bovendien bij aan de energieonafhankelijkheid van Nederland. Uit de vragen blijkt dat er vooral zorgen leven over 1) het benodigde tempo in de transitie en de overgang naar warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en 2) het waarborgen van de betaalbaarheid van collectieve warmte voor de gebruiker. Het kabinet begrijpt en deelt die zorgen. Alvorens over te gaan tot beantwoording van de gestelde vragen, wil het kabinet daarom eerst kort ingaan op deze twee vraagstukken.

¹ PBL (2025), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten.

1. Publiek meerderheidsbelang en het tempo in de warmtetransitie

De noodzaak van een verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven roept vragen op bij diverse leden van de Kamer. Als gevolg van deze vereiste komt er immers een grote opgave bij (deels nog te vormen) publieke bedrijven te liggen om nieuwe warmteprojecten te realiseren, terwijl de daarvoor benodigde kennis en investeringscapaciteit in de huidige warmtemarkt nog in belangrijke mate bij private partijen berust. Het kabinet constateert met deze leden van de Kamer dat de investeringsbereidheid van private warmtebedrijven verder is afgenomen sinds de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang in het wetsvoorstel is opgenomen. Enkele warmteprojecten zijn daardoor stil komen te liggen.

De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Dit vergt invloed met een meer flexibel karakter. Naast wetgeving – dat een relatief statisch karakter heeft – maakt de aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden vergaande publieke sturing gewenst.² Temeer omdat collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening zijn met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk.

Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal, in tegenstelling tot zuiver financiële investeerders, uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan commerciële belangen. Als aandeelhouder kunnen publieke partijen gezamenlijk via bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, goedkeuring van investeringen en het benoemen van bestuurders en commissarissen bijdragen aan de borging van de publieke belangen. Daarnaast worden publieke warmtebedrijven door burgers en medeoverheden tevens als legitiem ervaren zo blijkt uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL).³ Maatschappelijk draagvlak is één van de voorwaarden voor het slagen van de warmtetransitie, want het maakt burgers meer bereid om aan te sluiten bij wat uiteindelijk nodig is om de ambities voor de gebouwde omgeving waar te kunnen maken. Het kabinet is er dan ook van overtuigd dat de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is om uiteindelijk de transitie te realiseren op een maatschappelijk verantwoorde wijze.

In de beantwoording hieronder van de door de leden gestelde vragen komen deze elementen nader aan bod. Hier wil het kabinet kort ingaan hoe de geconstateerde vertraging in de transitie op de korte termijn zo beperkt mogelijk kan worden gehouden. Hiertoe wordt ten eerste ingezet op het zo snel mogelijk opschalen van de benodigde publieke uitvoeringskracht. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een waarborgfonds warmte in te richten en een nationale deelneming warmte te realiseren. Een deel van de benodigde middelen voor deze instrumenten zijn in het Klimaatfonds onder voorwaarden gereserveerd. Uit contacten met medeoverheden en Energie Beheer Nederland (hierna: EBN) blijkt dat gemeenten en provincies inmiddels publieke warmtebedrijven oprichten of zich aansluiten bij reeds bestaande publieke warmtebedrijven. Ten tweede wordt beoogd om het voor bestaande private warmtebedrijven aantrekkelijk te houden actief te blijven op de warmtemarkt. Hierbij wil het kabinet allereerst opmerken dat de omvang van de warmtemarkt

² Nota deelnemingenbeleid (2022), p. 19, Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

³ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

potentieel kan verviervoudigen ten opzichte van nu, wat een aanzienlijke groei van het marktpotentieel is voor (private) bedrijven zoals toeleveranciers, dienstverleners en uitvoerende organisaties.

In het wetsvoorstel zijn naar aanleiding van gesprekken met de private warmtebedrijven aanpassingen gedaan om beter te borgen dat een warmtebedrijf zijn investeringen ook terug kan verdienen. Zo is bijvoorbeeld de duur van de overgangstermijn verruimd en zijn er regels voor de restwaardebepaling opgesteld. Verder is ook is de bescherming van een private minderheidsaandeelhouder verstevigd waardoor er meer zeggenschap is over grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen ten aanzien van het warmtebedrijf. Tenslotte heeft het kabinet een onafhankelijk verkenner gevraagd in gesprek te gaan over het behoud van de uitvoeringskracht van bestaande private warmtebedrijven.⁴ In de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel zal worden verzonden, zal worden ingegaan op het advies van de verkenner.

Uiteraard kosten deze stappen tijd: partijen moeten zich aanpassen, vertrouwen komt te voet en het vergt tijd voordat resultaten zichtbaar worden en de warmtemarkt echt op gang komt. Voor de lange termijn biedt deze aanpak echter het juiste perspectief.

In de Kamerbrief van 7 oktober 2024 over de uitrol van warmtenetten is het kabinet breder ingegaan op de randvoorwaarden die dienen te worden ingevuld om het tempo van opschaling van warmtenetten te versnellen. Vóór de behandeling van het wetsvoorstel stuurt het kabinet een vervolgbrief naar de Kamer waarin wordt uiteengezet hoe het huidige instrumentarium ten behoeve van de betaalbaarheid van collectieve warmte er uit ziet, hoe de nieuwe wet- en regelgeving bijdraagt aan de betaalbaarheid, en welke aanvullende beleidsopties nog overwogen kunnen worden om de overstap naar warmtenetten aantrekkelijk te maken voor de burger. Ook wordt in deze brief toegelicht welke stappen worden gezet voor het versterken van de opbouw van publieke uitvoeringskracht.

2. Betaalbaarheid van collectieve warmte voor de gebruiker

De leden hebben ook zorgen geuit over de betaalbaarheid van collectieve warmte voor gebruikers. Het kabinet deelt deze zorgen. Betaalbaarheid en een eerlijke verdeling van de kosten zijn doorslaggevend voor het vertrouwen van burgers in de warmtetransitie.⁵ De overheid reguleert reeds tarieven gelet op het monopolie van een warmtebedrijf. Duidelijk is dat de huidige tariefregulering op basis van de gasreferentie weinig relatie heeft met de kosten van het warmtebedrijf. Daardoor betalen gebruikers in sommige gevallen meer dan nodig, terwijl in andere gevallen warmtebedrijven hun noodzakelijke kosten niet kunnen terugverdienen. Naarmate steeds minder warmte met aardgas wordt geproduceerd, wordt de relatie met de onderliggende kosten steeds zwakker. Bovendien leidt de huidige vorm van regulering tot een beperkt inzicht in de werkelijke kosten van warmte, waardoor gericht sturen op een efficiënte warmtetransitie sturen moeilijk is. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook stapsgewijs een kostengebaseerde tariefregulering met een efficiëntieprikkel ingevoerd. Een kostengebaseerde tariefregulering is voor warmte nieuw, maar wordt al jaren toegepast op de infrastructuurbedrijven voor elektriciteit en gas. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat kostengebaseerde tarieven op termijn concurrerend zullen zijn, maar het

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47.

⁵ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

moment waarop hangt af van een aantal nog onzekere markt- en beleidsontwikkelingen.

Een overstap naar kostengebaseerde tarieven verandert wel de verdeling van kosten naar de verschillende verbruikers en een kostengebaseerd tarief kan zonder aanvullend beleid de relatieve betaalbaarheid van warmte ten opzichte van de gangbare alternatieven niet garanderen. Hoe deze overstap voor individuele verbruikers zal uitpakken hangt sterk samen met de keuzes die gemaakt worden bij de nadere inrichting van de tariefregulering in lagere regelgeving en de uitwerking hiervan door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). Ook heeft de wijze waarop gemeenten sturing geven aan de warmtetransitie invloed op de verdeling van kosten tussen verbruikers. Het is daarom belangrijk dat de effecten van deze verandering in de tariefregulering op verbruikers ruim voor de overstap naar een kostengebaseerd tarief inzichtelijk zijn, zodat hier waar nodig op bijgestuurd kan worden. Het kabinet houdt hier als volgt rekening mee.

Voorop staat dat het kabinet het onwenselijk vindt als warmteverbruikers bij de overstap op collectieve warmte met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Dit geldt te meer als een warmtenet voor hun eigen wijk wel de maatschappelijk beste, en, vanuit nationale kosten gezien, ook goedkoopste, oplossing is. Het uitgangspunt voor het kabinet is dat in wijken waar warmtenetten maatschappelijk gezien de goedkoopste verduurzamingsoptie zijn, dit ook leidt tot een aantrekkelijk tarief voor bewoners.⁶ Bewoners zullen immers alleen willen overstappen op collectieve warmte als de tarieven concurrerend zijn met het gangbare alternatief, zoals op dit moment verwarming door aardgas en mogelijk in de toekomst met een warmtepomp. Het kabinet ziet daarom warmtetarieven als betaalbaar als zij niet excessief zijn ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn met de gangbare alternatieven voor het verwarmen van een huis. Een aantrekkelijk warmtetarief heeft een positief effect op de kosten per verbruiker. Wanneer relatief snel veel verbruikers worden aangesloten, kunnen de kosten meer evenredig worden verdeeld en dalen daarmee de gemiddelde kosten per huishouden. Wanneer warmteklanten een aantrekkelijk aanbod kan worden gedaan, scheelt dit dus kosten voor iedereen.

De kostengebaseerde tariefregulering, die efficiëntieprikkels bevat voor warmtebedrijven en gemeenten, is het belangrijkste maar niet het enige instrument uit het wetsvoorstel waarmee gestuurd wordt op kostenreductie. Zo moet een gemeente de omvang van de warmtekavel zo vaststellen dat dit leidt tot een transitie tegen de laagste nationale kosten, wordt via een eventuele aanwijzing van een nationale deelneming gestuurd op het behalen van schaalvoordelen en standaardisatie, kan de keuze voor een publiek meerderheidsbelang op verschillende wijzen bijdragen aan kostenreductie (zie vraag 24) en is er ruimte voor concurrentie op de (groeiende) markt van dienstverleners, toeleveranciers en uitvoerende partijen.

De overstap naar kostengebaseerde tariefregulering gaat stapsgewijs. De verwachting is dat de voorbereiding van kostengebaseerde tariefregulering minimaal 2 jaar zal duren. Het besluit om kostengebaseerde tariefregulering in werking te laten treden zal worden voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer zodat de betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Het kabinet zal te zijner tijd alleen besluiten om over te stappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 47.

voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft het huidige referentietarief van kracht. Om betaalbaarheid van warmte voor warmteverbruikers op korte termijn te verbeteren is afgelopen jaar de Warmtewet gewijzigd, zodat de huidige gasreferentie beter aansluit bij de gemiddelde kosten van aardgas voor consumenten. Ook is in de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) betaalbaarheid opgenomen als randvoorwaarde van de inzet van de aanwijsbevoegdheid. Het kabinet zal in een Kamerbrief die voor de behandeling van het wetsvoorstel aan de Kamer wordt verstuurd uiteenzetten welke mogelijkheden er zijn voor dit aanvullend instrumentarium.

3. Ontwikkelingen sinds het uitbrengen van het verslag op 19 november 2024

In het verslag wordt kort aandacht besteed aan enkele relevante ontwikkelingen sinds het uitbrengen van het verslag op 19 november 2024: de voorbereiding van een tweede nota van wijziging en de voortgang van het ontwerp Besluit collectieve warmte.

Vorbereiding tweede nota van wijziging

Op korte termijn wordt een tweede nota van wijziging naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze nota van wijziging bevat hoofdzakelijk een aantal verbeteringen en aanscherpingen van het wetsvoorstel. Het betreft in ieder geval de volgende onderwerpen:

- Bescherming minderheidsaandeel: een verdere versterking van de bescherming van een minderheidsaandeelhouder.
- Gestandaardiseerde activawaarde: een bepaling waarmee wordt aangestuurd op het versneld vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde.
- Voorwaarde samenwerking nationale deelneming: opnemen van een voorwaarde dat samenwerking met een nationale deelneming alleen mogelijk is voor regionale warmtebedrijven of bedrijven die daar naartoe groeien.
- Glastuinbouw: opnemen specifieke regeling voor bestaande en nieuwe warmtenetten waarmee hoofdzakelijk aan glastuinbouw en industrie geleverd wordt, maar ook voor een klein deel aan de gebouwde omgeving.
- Leveringszekerheid: uitbreidingen van het instrumentarium bij faillissement van een aangewezen warmtebedrijf.
- Duurzaamheid: creëren wettelijke basis om de duurzaamheidsnormen in lagere regelgeving vanaf een bepaald jaartal in te kunnen laten gaan.
- Meetbedrijven: erkenning van meetbedrijven in het kader van garanties van oorsprong voor thermische energie.

Voortgang van het ontwerpbesluit Besluit collectieve warmte

In het voorjaar van 2024 is het ontwerpbesluit Besluit collectieve warmte (hierna: ontwerpbesluit-Bcw) geconsulteerd.⁷ Dit besluit werkt het wetsvoorstel nader uit door invulling te geven aan de delegatiegrondslagen. Zo wordt onder meer invulling gegeven aan de procedure en besluitvorming over de aanwijzing van een warmtebedrijf en worden regels gesteld over restwaarde, restwarmte, duurzaamheid en leveringszekerheid. Tot slot worden met dit besluit ook de eerste fases van de tariefregulering verder uitgewerkt. De consultatiereacties zijn doorlopen

⁷ Ministerie van EZK (2024), Internetconsultatie Besluit collectieve warmte, Overheid.nl | Consultatie Besluit collectieve warmte.

en het ontwerpbesluit wordt gereed gemaakt om voor te leggen aan de ACM ten behoeve van een uitvoerings- en handhavingstoets (hierna: UHT).

4. Leeswijzer nota naar aanleiding van het verslag

Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag. Er is voor gekozen de tekst van het verslag integraal over te nemen en daar de puntsgewijze beantwoording van de vragen tussen te plaatsen. Voor de leesbaarheid zijn de gestelde vragen telkens cursief geplaatst en genummerd. Omdat het verslag integraal is overgenomen, ontstaat op punten een zekere mate van herhaling in de beantwoording van de vragen. Om deze herhaling te beperken is er soms voor gekozen om de vraag beknopt te beantwoorden en terug te verwijzen naar een eerder, meer uitgebreid antwoord.

VERSLAG

Vastgesteld 19 november 2024

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I ALGEMEEN

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel de leden Kröger, Erkens en Postma tot wetgevingsrapporteurs benoemd. De wetgevingsrapporteurs hebben ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld. De commissie heeft besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteurs over te nemen en in het verslag als inbreng van de commissie op te nemen.⁸ De commissie is wetgevingsrapporteurs erkentelijk voor hun bijdrage aan het verslag.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij danken de regering voor de uitwerking hiervan en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en onderschrijven de noodzaak van het wetsvoorstel teneinde het bereiken van de doelen van de warmtetransitie. Zij hebben nog verschillende vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

⁸ De inbreng van de wetgevingsrapporteurs is in het verslag te herkennen aan de zinsnede «de leden van de commissie (zijn van mening)» in tegenstelling tot «de leden van de X-fractie (zijn van mening)».

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de doelen van het wetsvoorstel en stellen met zorg vast dat de warmtetransitie vrijwel is vastgelopen. We staan als samenleving aan de vooravond van een gigantische operatie naar een nieuw energiesysteem en die omslag kan niet zonder een grote rol voor duurzame collectieve warmtevoorziening. Cruciaal daarvoor is zekerheid voor zowel eindgebruikers als warmtebedrijven over respectievelijk betaalbaarheid en investeerbaarheid. De leden van de ChristenUnie-fractie danken de regering voor het vele werk dat in onderhavig wetsvoorstel zit. Het is belangrijk dat er snel wettelijke duidelijkheid komt, tegelijk zijn deze leden nog onzeker of onderhavig wetsvoorstel daadwerkelijk de noodzakelijke versnelling gaat brengen die nodig is. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben daarom behoefte aan een nadere toelichting van de regering.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hopen dat deze wet in combinatie met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie een belangrijke bijdrage gaat leveren aan opschaling van de aanleg van warmtenetten met voldoende bescherming van aangesloten huishoudens. Zij hebben in dit verband verschillende vragen, onder meer over het publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven en de positie van zeer lage temperatuur warmte- en koudenetten.

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

1.

De leden van de commissie lezen dat met het wetsvoorstel wordt beoogd de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen. Dit moet gebeuren door publieke regievoering, waarbij duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid worden gewaarborgd. Het voorstel bepaalt daartoe onder meer dat warmtelevering in beginsel door een aangewezen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang moet plaatsvinden. Daarnaast regelt het de nodige taken en verplichtingen van warmtebedrijven. Verder bevat het wetsvoorstel specifieke regels voor kleine collectieve warmtesystemen, verhuurders, verenigingen van eigenaars en warmtetransportbeheerders en voorziet het in de regulering van de tarieven voor verbruikers. Alhoewel het centrale doel is de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen, is onduidelijk wanneer dit afdoende is bevorderd met de in dit wetsvoorstel gekozen oplossingen. Vooral met het oog op de voorgestelde evaluatiebepaling (artikel 12.2 van het wetsvoorstel) is het onduidelijk wanneer deze wetgeving als effectief en doeltreffend kan worden aangemerkt. Dit is des te meer van belang omdat er geen aansluitplicht komt voor gebruikers.

De leden van de commissie vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre met dit wetsvoorstel beoogd wordt het aandeel van collectieve warmtesystemen in de energietransitie te verhogen, bijvoorbeeld uitgedrukt in een percentage.

Dit wetsvoorstel draagt via een heldere marktordening, verbeterde investeringszekerheid en verbeterde positie van consumenten in de warmtemarkt bij aan de mogelijkheid tot opschaling van het aandeel warmtenetten in de gebouwde omgeving. Momenteel is ongeveer 6,4% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een collectieve warmtevoorziening. Hoewel de verwachtingen uiteenlopen en mede-afhankelijk zijn van het flankerend beleid, is het duidelijk dat collectieve warmte voor een significant deel van de gebouwde omgeving

het beste alternatief is voor aardgas.⁹ In het Nationaal Plan Energiesysteem (hierna: NPE) is geschetst dat 15–45% van de gebouwde omgeving uiteindelijk aangesloten zal kunnen worden op een collectieve warmtevoorziening.¹⁰ Het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) heeft half maart dit jaar het kernrapport gepubliceerd met daarin een bijgewerkte startanalyse aardgasvrije buurten op nationaal niveau. Hieruit blijkt dat een warmtenet voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving de warmteoplossing met de laagste nationale kosten is. Bij de helft van deze woningen is het alternatief meer dan 20% duurder¹¹. Zonder warmtenetten zullen de kosten voor netverzwaring aanzienlijk hoger liggen omdat op deze plekken voor elektrisch verwarmen wordt gekozen. Bovendien blijft dan een groot potentieel van duurzame warmtebronnen onbenut.

Bij de eerste evaluatie van de wet kunnen de gegevens over het aantal warmtenetten in de gebouwde omgeving worden vergeleken met de situatie nu, waarin het wetsvoorstel nog niet van kracht is om te bepalen of voorliggend wetsvoorstel, in combinatie met het dan geldende flankerend beleid, partijen voldoende in staat stelt om deze doelstellingen te behalen.

1.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien warmtenetten als een belangrijke stap richting een aardgasvrije toekomst. Warmtenetten kunnen een bijdrage leveren aan een klimaatneutrale samenleving en aan het mitigeren van netcongestie. Deze leden zijn daarom bezorgd over het stilvallen van nieuwe warmtenetten in de bestaande bouw – waardoor de hierover gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord steeds meer buiten zicht komen. Zij hopen op een spoedige behandeling van de wet die duidelijkheid biedt zodat betrokken partijen weten waar zij aan toe zijn.

Het kabinet herkent dat het tempo in de warmtetransitie te laag ligt. Met name het tempo van het realiseren van nieuwe aansluitingen van woningen in de bestaande gebouwde omgeving, zoals afgesproken in het PVGO (Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving), ligt met enkele duizenden per jaar ver onder de 50.000–80.000 aansluitingen die er per jaar gerealiseerd zouden moeten worden. Bestaande warmtebedrijven zijn er de afgelopen 5–10 jaar niet in geslaagd om dit tempo voldoende te verhogen om deze doelstelling te realiseren. Een gehele herziening van de marktordening, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, is een van de randvoorwaarden om de transitie op het gewenste tempo te krijgen. Het kabinet onderschrijft wenselijkheid van een spoedige behandeling van het wetsvoorstel zodat er definitief duidelijkheid zal ontstaan over welke spelregels gelden voor de warmtetransitie ten aanzien van collectieve warmteoplossingen.

2.

De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel wordt ingezet op de overgang van warmtetarieven die gebaseerd zijn op het niet meer dan anders (NMDA) principe op basis van de gasreferentie naar een kostengebaseerde tariefsystematiek. In het wetsvoorstel wordt het introduceren van transparante en kostengebaseerde tariefregulering als doel gesteld. Deze leden lezen dat in de nota van wijziging dat met de nieuwe tariefsystematiek er ook naar wordt gestreefd dat verbruikers niet meer betalen dan nodig is voor warmte en dat warmtebedrijven hun kosten inclusief een redelijk rendement terug kunnen verdienen.

⁹ PBL (2025), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1319, bijlage 1120658.

¹¹ PBL (2025), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de nota van wijziging daarnaast zowel een vereveningssysteem als een tarieflimiet introduceert. Met de tarieflimiet worden kostengebaseerde tarieven begrensd tot de hoogte van de tarieflimiet. Als de kosten en het redelijk rendement die warmtebedrijven op basis van de kostengebaseerde tarieven in rekening zouden mogen brengen boven deze tarieflimiet uitkomen ontstaat er echter wel een financieel tekort bij deze warmtebedrijven. Dit tekort kan door een warmtebedrijf worden gedekt door vergoeding (vereveningsbijdrage) aan te vragen. Deze vereveningsbijdrage wordt gefinancierd door de vereveningstoelagen die alle warmtebedrijven moeten betalen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er met de hierboven beschreven systematiek nog daadwerkelijk sprake zal zijn van transparante tarieven voor de verbruikers. In hoeverre is het tarief voor een verbruiker nog transparant als er:

- 1. eerst kostengebaseerde tarieven vast worden gesteld op basis van formules waaruit;*
- 2. zal blijken dat er grote verschillen zijn tussen warmtenetten waarna er;*
- 3. gemiddelden worden berekenend om te kunnen zeggen hoeveel een tarief af mag wijken van dat gemiddelde en er vervolgens;*
- 4. middels een vereveningssysteem wordt bepaald welk warmtebedrijf (en dus uiteindelijk ook de verbruikers via de tarieven) een vereveningstoeslag moet betalen of juist in aanmerking komt voor een vergoeding?*

Deze leden vragen de regering in hoeverre er na al deze stappen nog daadwerkelijk gesproken kan worden van een op kosten gebaseerd tarief. Ook merken zij op dat het verschil tussen de tarieflimiet en het kostengebaseerde tarief dat boven deze limiet uitkomt wel betaald moet worden. Uiteindelijk zullen de verbruikers die een lager kostengebaseerd tarief hebben daarvoor opdraaien. Wanneer dat het geval is, waar is de transparantie voor deze verbruikers dan nog over waar zij exact voor betalen?

De leden van de fractie vragen of er nog kan worden gesproken van een op kosten gebaseerd tarief als er een tarieflimiet zou worden ingevoerd en of er dan nog sprake is van transparantie voor eindgebruikers. Volgens het kabinet is dit het geval. Het kabinet ziet warmtetarieven als betaalbaar als zij niet excessief zijn ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn met de gangbare alternatieven voor het verwarmen van een huis. Een overstap naar kostengebaseerde tarieven verandert de verdeling van kosten naar de verschillende verbruikers. Hoe deze overstap voor individuele verbruikers zal uitpakken hangt sterk samen met de keuzes die gemaakt worden bij de nadere inrichting van de tariefregulering in lagere regelgeving en de uitwerking hiervan door de ACM. Ook heeft de wijze waarop gemeenten sturing geven aan de warmtetransitie (bijvoorbeeld welke warmtekavels worden vastgesteld, met welke omvang) invloed op de verdeling van kosten tussen verbruikers. Het is daarom belangrijk dat de effecten van deze verandering in de tariefregulering op verbruikers ruim voor de overstap naar een kostengebaseerd tarief inzichtelijk zijn, zodat hier waar nodig op bijgestuurd kan worden.

De tarieflimiet en het vereveningsfonds zijn in aanvulling op het kostengebaseerde tarief bedoeld om het risico te voorkomen dat warmtebedrijven als gevolg van lokale hoge efficiënte kosten, een excessief hoger tarief dan gemiddeld in rekening brengen. Alle warmteverbruikers dragen via een, naar verwachting beperkte, toeslag bij aan deze vorm van verevening en zijn daardoor zelf ook beschermd tegen het risico op een excessief hoog tarief, bijvoorbeeld als gevolg van het tijdelijk uitvallen van een warmtebron en de overschakeling op een noodvoorziening of als gevolg

van historisch hoge kosten. Het is transparant en duidelijk op welke wijze en onder welke voorwaarden dit gebeurt. De werking van kostengebaseerde tarieven blijft dus intact en er blijft sprake van maximale transparantie.

Om dit verder toe te lichten legt het kabinet eerst uit hoe de tarieflimiet werkt in relatie tot kostengebaseerde tarieven. Deze toelichting is relatief uitgebreid, waardoor in de latere vragen over tarieflimiet hiernaar kan worden verwezen en onnodige herhalingen kunnen worden vermeden. Daarna worden de specifieke vragen van de fractie geadresseerd.

Tarieflimiet in relatie tot kostengebaseerde tariefregulering

Het uitgangspunt van de tariefregulering is dat het gereguleerde tarief de efficiënte kosten zal reflecteren, dat wil zeggen alleen de kosten die het warmtebedrijf noodzakelijkerwijs moet maken om warmte te kunnen leveren. Gelet hierop bevat de tariefregulering efficiëntieprikkels, in de vorm van (gedeeltelijke) normering van de kosten. Het warmtebedrijf moet dus goed nadenken over welke kosten hij maakt, anders loopt hij het risico dat hij zijn kosten niet kan terugverdienen.

De efficiënte kosten kunnen op sommige locaties echter hoger zijn dan op andere locaties. Hierbij is er een risico op excessief hogere tarieven ten opzichte van het gemiddelde warmtetarief in de markt. Deze excessieve tarieven kunnen bijvoorbeeld ontstaan door historische hoge kosten (bijvoorbeeld als de aanleg van een warmtenet in het verleden veel duurder is gebleken dan verwacht) of calamiteiten (zoals de brand bij AVR centrale Rotterdam). Via de tarieflimiet en het vereveningsfonds zoals opgenomen in de eerste nota van wijziging, kan aan verbruikers bescherming worden geboden tegen excessief hoge efficiënte kosten van een warmtesysteem ten opzichte van de efficiënte kosten van andere collectieve warmtesystemen. Als een tarieflimiet wordt vastgesteld, mag het warmtebedrijf niet meer dan de tarieflimiet in rekening brengen, ook als het kostengebaseerde tarief hoger is. Het warmtebedrijf krijgt dan een vergoeding uit het vereveningsfonds («vereveningsbijdrage») voor het verschil tussen het kostengebaseerde tarief en de tarieflimiet. Dit fonds zal worden gevuld met de vereveningstoeslag die door de warmtebedrijven moet worden opgebracht, maar kan worden doorberekend aan de warmteverbruikers. Het fonds krijgt een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid en zal door de Minister worden ondersteund bij het financieel beheer, waarbij deze ondersteuning kan worden gemandateerd aan een onder de Minister ressorterende instelling (bijvoorbeeld de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO)).

Als een tarieflimiet wordt ingevoerd, zal de hoogte van de tarieflimiet worden bepaald in lagere regelgeving. Daarbij moet een balans worden gezocht tussen de bescherming van verbruikers die aangesloten zijn op de collectieve warmtesystemen met hoge kosten en de extra kosten voor de overige warmteverbruikers. Hoe lager de limiet, hoe hoger de bescherming tegen excessieve tarieven maar ook hoe hoger de kosten voor de overige verbruikers, die via de doorberekening van de toeslag door het warmtebedrijf de tarieflimiet zullen financieren. De tarieflimiet zal worden vastgesteld in relatie tot het gemiddelde van wat alle warmteverbruikers betalen (bijvoorbeeld 150% van het gemiddelde). Alleen dan kan gegarandeerd worden dat de limiet met een toeslag op warmtebedrijven kan worden gefinancierd. Met een tarieflimiet gebaseerd op een externe referentie zoals aardgas of elektrische warmtepomp zou een situatie kunnen ontstaan dat voor de financiering vanuit het vereveningsfonds de toeslag zo hoog zou moeten zijn dat warmtebedrijven alsnog meer dan de limiet in rekening zouden brengen. Dit is echter niet mogelijk omdat het

wetsvoorstel regelt dat een eindverbruiker nooit meer mag betalen dan de tarieflimiet.

Is er met tarieflimiet nog sprake van kostengebaseerde tarieven?

Volgens het kabinet is er met een tarieflimiet nog steeds sprake van kostengebaseerde tarieven. Belangrijke voordelen van kostengebaseerde tarieven zijn dat warmtebedrijven hun efficiënte kosten terugverdienen en dat warmtebedrijven niet meer in rekening brengen dan zij nodig hebben om warmte te kunnen leveren en transporteren. Daarmee betalen de verbruikers nooit meer dan nodig is. Ook is er bij kostengebaseerde tarieven normaliter sprake van differentiatie in tarieven. Een zekere mate van differentiatie is gewenst vanwege transparantie en de juiste prikkels voor gemeenten om nieuwe collectieve warmtesystemen daar te realiseren waar de kosten relatief laag zijn en om efficiënte keuzes te maken in de warmtetransitie.

Met het instellen van een tarieflimiet blijven deze kenmerken grotendeels bestaan. Warmtebedrijven verdienen nog steeds alleen hun efficiënte kosten terug, via de gereguleerde tarieven. Het effect van de tarieflimiet is dat ze het deel van de tarieven boven de tarieflimiet niet van de verbruikers krijgen, maar uit het vereveningsfonds. Warmteverbruikers betalen nog steeds niet meer dan de efficiënte kosten van hun warmtebedrijf, met uitzondering van een naar verwachting beperkte vereveningstoeslag die warmtebedrijven betalen maar die ze aan warmteverbruikers mogen doorberekenen. Differentiatie van tarieven die warmteverbruikers effectief betalen blijft bestaan. Wel wordt deze differentiatie beperkt, waarbij geldt dat hoe lager de limiet wordt vastgesteld, hoe kleiner de verschillen tussen de tarieven effectief betaald voor de verbruikers.

Transparantie

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

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

3.

Voorts vragen deze leden de regering of het klopt om te stellen dat een maximumtarief in combinatie met het vereveningsfonds alleen zorgt voor kleinere prijsverschillen tussen kavels, maar niets doet aan de betaalbaarheid van warmtenetten in totaal. Is er ook onderzocht wat het effect van de vereveningstoeslag is op de betaalbaarheid van warmtenetten in het algemeen en het draagvlak daarvoor?

Het kabinet ziet warmtetarieven als betaalbaar als zij niet excessief zijn ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn met de gangbare alternatieven voor het verwarmen van een huis. Het klopt dat de tarieflimiet in combinatie met het vereveningsfonds alleen de kosten tussen gebruikers van collectieve warmte herverdeelt en de prijsverschillen beperkt, maar de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van alternatieven niet garandeert. Zie voorts ook de beantwoording van vraag 2 waar de werking van de tarieflimiet en het vereveningsfonds wordt toegelicht.

Het kabinet herkent de zorg dat kostengebaseerde tariefregulering de relatieve betaalbaarheid van warmte niet eigenstandig garandeert. Het kabinet erkent dat dit onwenselijk is, met name in een periode van transitie, waarbij consumenten de juiste prikkels moeten krijgen om over te stappen naar het alternatief met de laagste maatschappelijke kosten. Het kabinet onderzoekt daarom flankerend beleid dat dit kan adresseren. In de eerste periode na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelden nog tarieven gebaseerd op de aangepaste gasreferentie, zoals onder de huidige Warmtewet. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is.

Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt verstuurd.

De leden van de fractie vragen naar de impact van de vereveningstoeslag op de betaalbaarheid van en het draagvlak voor warmtenetten. De vereveningstoeslag aan warmtebedrijven zal de kosten van warmte voor de warmteverbruikers waaraan deze kosten worden doorberekend licht verhogen met mogelijk een negatieve impact op het draagvlak, maar zal ook het risico op excessieve tarieven beperken met een positieve impact op dit draagvlak. Het kabinet verwacht dat het netto-effect op het draagvlak positief zal zijn. Het socialiseren van kosten is overigens gebruikelijk bij elektriciteit en gas: alle consumenten van dezelfde systeembeheerder betalen dezelfde netwerkkosten, ongeacht of de aanleg- en exploitatiekosten op hun locatie hoog of laag zijn.

4.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarom uit te leggen wat het voornaamste doel van de kostengebaseerde tariefsystematiek is. Is het doel dat verbruikers niet meer dan nodig is betalen of is vooral de transparantie van de tarieven van belang? Indien het eerstgenoemde doel voorop staat en het voor de regering met name van belang is dat mensen kunnen worden overtuigd om over te schakelen op een warmtenet door te beloven dat zij niet met hogere kosten te maken zullen krijgen, zou het dan niet beter zijn om de tarieven te baseren op wat de klant nu betaald (een referentietarief)? Indien vooral de transparantie van belang is, is er

dan niet een andere manier te bedenken waarmee die transparantie wel echt wordt bereikt?

De leden van de fractie vragen wat de regering ziet als het voornaamste doel van kostengebaseerde tariefregulering en of dit doel niet beter met een referentietarief kan worden bereikt. Het kabinet zal eerst uiteenzetten om welke redenen er voor een kostengebaseerde tariefregulering is gekozen en daarna ingaan op waarom een referentietarief hiervoor niet de beste optie is. De keuze voor kostengebaseerde tariefregulering draagt hoofdzakelijk bij aan het sturen op een warmtetransitie tegen de laagste nationale kosten. De warmtebedrijven kunnen niet meer in rekening brengen voor warmte dan wat zij nodig hebben om hun efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kunnen terugverdienen. Dit betekent dat over- en onderrendementen worden beperkt en dat warmtebedrijven prikkels hebben tot efficiëntie (kostenbesparing). Met een systeem zoals de huidige gasreferentie bestaat het risico op over- en onderrendementen wel. Uit de rendementsmonitor van de ACM blijkt ook dat er grote verschillen zijn tussen de rendementen van warmtebedrijven.

Daarnaast is het van belang dat kostengebaseerde tarieven transparantie over de kosten van warmte vergroten, wat ertoe leidt dat het Rijk en lokale overheden gericht kunnen sturen op een efficiënte warmtetransitie. Keuzes die gemeenten maken in de warmtetransitie hebben in veel gevallen impact op de kosten van warmtenetten. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aanwijzen waar warmtenetten komen te liggen, het bevorderen van volloop of het combineren van aanleg van warmtenetten met andere werkzaamheden. Als tarieven deze kosten reflecteren, hebben gemeenten sterkere prikkels om keuzes te maken die de kosten van warmtenetten verlagen.

Het kabinet ziet warmtetarieven als betaalbaar als zij niet excessief zijn ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn met de gangbare alternatieven voor het verwarmen van een huis. Kostengebaseerde tarieven dragen op bovengenoemde wijze bij aan betaalbare warmtetarieven op een manier die niet met tariefregulering op basis van een referentie en aanvullende transparantiebepalingen bereikt kan worden.

Het kabinet vindt kostengebaseerde tarieven vanwege deze voordelen te prefereren boven een referentietarief, maar herkent ook de zorg dat met kostengebaseerde tariefregulering lokaal excessen kunnen ontstaan en niet gegarandeerd wordt dat warmte kan concurreren met alternatieve verwarmingsopties. Om deze nadelen te adresseren is in het wetsvoorstel de mogelijkheid tot een tarieflimiet opgenomen en wordt flankerend beleid onderzocht, zoals beschreven in de inleiding op deze nota en in de brief die voor de behandeling van het wetsvoorstel aan de Kamer wordt verstuurd. Hierbij valt te denken aan investeringssubsidies en of een relatieve prijsgarantie. De bovengenoemde voordelen van kostengebaseerde tariefregulering blijven grotendeels bestaan, ook als die gecombineerd wordt met de tarieflimiet of flankerend beleid. Zie ook de beantwoording van vraag 2.

Referentietarief

De leden van de fractie vragen daarnaast of een referentietarief, zoals het huidige NMDA-tarief of een warmtepomppreferentie, niet beter is als het voornaamste doel is om de kosten van warmte niet hoger te laten zijn dan de kosten van alternatieven. Met een referentietarief heeft men inderdaad relatieve prijszekerheid ten aanzien van hetgeen waar de referentie op gebaseerd is. Dit betekent overigens niet dat er prijszekerheid is in de

absolute zin, omdat de referentie ook kan fluctueren, in sommige gevallen zelfs meer dan de kostengebaseerde tarieven. Een referentietarief heeft ook als voordeel dat het relatief lage uitvoeringskosten kent en uitschieters worden voorkomen.

Een referentietarief, met name een externe referentie zoals NMDA of een warmtepompreferentie, heeft echter ook een aantal nadelen, waardoor het kabinet het minder wenselijk acht. Deze (huidige) tariefsystematiek heeft als risico dat in sommige situaties verbruikers meer betalen dan het warmtebedrijf nodig heeft om zijn efficiënte kosten terug te verdienen, terwijl in andere situaties het warmtebedrijf zijn kosten niet kan terugverdienen of afziet van investering. Specifiek voor de aardgasreferentie geldt dat, omdat warmte in de toekomst naar verwachting steeds minder vaak met aardgas zal worden geproduceerd, het risico op onder- en overrendementen bij het gebruik van de gasreferentie in de toekomst zal toenemen. Dit risico kan tot op zekere hoogte worden beperkt door aanvullende maatregelen zoals die ook in de huidige situatie gelden (rendementstoets achteraf, projectbijdrage of subsidie) maar blijft voor een groot deel bestaan.¹²

Daarnaast is er onder een referentietarief in beginsel geen transparantie over kosten en zijn er minder prikkels voor de gemeenten om efficiënte keuzes te maken in de warmtetransitie. De leden van de fractie vragen of transparantie ook op een andere manier kan worden bereikt. Tot op zekere hoogte kan dat, met het opleggen van transparantieverplichtingen. Deze zal echter naar verwachting minder effectief zijn dan bij een kostengebaseerd tarief, omdat het disproportioneel is om aan een warmtebedrijf verregaande verplichtingen op te leggen met betrekking tot het opleveren van data als deze data niet gebruikt worden voor de tariefregulering. Ook de controle op rendementen via de rendementstoets zoals die wordt toegepast onder de huidige Warmtewet zorgt niet voor het gewenste niveau van transparantie, omdat deze rendementstoets slechts achteraf bij signalen wordt uitgevoerd. Overigens zorgt transparantie wel voor de mogelijkheid, maar niet altijd voor voldoende prikkels voor gemeenten om vanuit hun regierol te sturen op een kostenefficiënte warmtetransitie. Voor dat laatste is het wenselijk dat de keuzes die de gemeente maakt ook enige impact hebben op de tarieven voor haar inwoners.

Tot slot zien we in de praktijk dat veel warmteverbruikers het NMDA-referentietarief als oneerlijk of te hoog ervaren omdat zij zich niet in de referentiesituatie herkennen. Een referentietarief is namelijk gebaseerd op een bepaalde inschatting van een gemiddelde referentie, terwijl in de praktijk gasverbruikers vele verschillende kosten betalen afhankelijk van de leverancier, soort contract, type cv-ketel etc. Deze discrepantie tussen de gekozen referentie en de werkelijke kosten op individueel niveau zou naar verwachting ook bestaan met een warmtepompreferentie, omdat warmtepompen in de praktijk sterk kunnen verschillen in aanschafprijs en exploitatiekosten.

5.

Kan de regering aangeven welke andere opties voor de tariefsystematiek zijn overwogen en waarom er niet voor die opties is gekozen?

¹² Met een projectbijdrage (ook bekend als BAK, bijdrage aansluitkosten) wordt een bijdrage bedoeld die meestal een andere persoon dan de verbruiker (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of verhuurder) betaalt voorafgaand aan het aanleg van een warmtenet. Een projectbijdrage wordt op dit moment vaak toegepast om de business case van een warmtenet sluitend te krijgen. Met kostengebaseerde tariefregulering waarbij de tarieven de efficiënte kosten van het warmtesysteem reflecteren verschuift de rol van de projectbijdrage naar het verlagen van de kostengebaseerde tarieven.

Belangrijkste alternatieven voor kostengebaseerde regulering die het kabinet heeft onderzocht zijn referentietarieven (bijvoorbeeld gebaseerd op aardgas of een elektrische warmtepomp) en ongereguleerde tarieven, eventueel aangevuld met transparantieplichtingen of generiek toezicht door de mededingingsautoriteit.¹³ De optie van ongereguleerde tarieven is niet gekozen omdat de regering van oordeel is dat deze optie verbruikers onvoldoende beschermt tegen de monopoliemacht van warmtebedrijven. Voor een uitleg over referentietarieven zie de beantwoording van vraag 4. Voor kleine collectieve warmtesystemen wordt wel een referentietarief overwogen gebaseerd op gemiddelde kosten van warmtebedrijven, zie de beantwoording van vraag 132.

6.

De leden van de ChristenUnie-fractie delen de ambities van de regering als het gaat over duurzame collectieve warmte en zien dat onderhavig wetsvoorstel één van de middelen is waarmee de regering de ambities beoogt te realiseren. Deze leden vragen de regering of ze meent dat de ambitie van 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030 daadwerkelijk nog realistisch is. Kan de regering dit onderbouwen?

Het kabinet beschouwt de ambitie van 500.000 nieuwe aansluitingen in de bestaande bouw in de periode 2022–2030 gegeven het huidige tempo en de doorlooptijd van projecten niet langer haalbaar.¹⁴ Het beeld uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2024 is dat 70.000 bestaande woningen van 2025 tot en met 2030 aangesloten zullen worden op collectieve warmte.¹⁵ De Warmte Alliantie, een samenwerking met meer dan tweehonderd gemeenten, marktpartijen, warmtegemeenschappen en brancheorganisaties zoals Netbeheer Nederland, geven in hun recente uitgebrachte Warmtebod aan dat er tussen nu en 2035 tussen de 540.000 en 630.000 woningen in wijken aangesloten kunnen worden op collectieve warmte, mits een aantal door hen benoemde (rand)voorwaarden worden ingevuld.¹⁶ Eén van die voorwaarden betreft een snelle inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het kabinet zet zich in om de genoemde randvoorwaarden zo goed en snel mogelijk te verbeteren.

7.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering ook om te reflecteren op het beleid van de afgelopen jaren. Welke lessen trekt de regering uit de afgelopen jaren waarin de warmtetransitie zeer traag is verlopen? En – met die lessen in gedachten – kan de regering onderbouwen waarom er gekozen is voor dit ingrijpende wetsvoorstel en niet om «slechts» op een aantal cruciale punten met maatregelen te komen, zoals op het gebied van de tariefregulering, het toezicht van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en bescherming van eindgebruikers?

Uit onderzoek van het PBL blijkt dat de meeste burgers onderschrijven dat overstappen op aardgasvrij verwarmen in principe het beste is voor iedereen. Ze zien klimaatverandering en energieonafhankelijkheid als

¹³ Zie ook de onderzoeken die in opdracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat zijn uitgevoerd en waarin verschillende tariefreguleringsopties worden onderzocht: SIRM (2019), Tariefregulering warmtebedrijven voor kleinverbruikers, Tariefregulering warmtebedrijven voor kleinverbruikers | Rapport | Rijksoverheid.nl; Oxera (2020), Alternatives to the gas reference price Alternatives to the gas reference price | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911.

¹⁵ Planbureau voor de leefomgeving (2024), klimaat- en energieverkenning, <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2024>

¹⁶ De Warmtealliantie (2025), het Warmtebod, Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform.

redenen om over te stappen op aardgasvrij verwarmen.¹⁷ Een warmtenet is voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving de warmteoplossing met de laagste nationale kosten.¹⁸ Uit het tempo van de transitie van de afgelopen jaren, waaronder ook de jaren in aanloop naar het besluit over een nieuw wetsvoorstel, blijkt dat de condities voor de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten en de uitbreiding van bestaande warmtenetten, met name in de bestaande bouw, onvoldoende op orde waren. Verschillende rapporten bieden inzicht in de ervaren knelpunten, deze zien op hoofdlijnen op: het gebrek aan gemeentelijke sturing, het ontbreken van een aantrekkelijk aanbod voor consumenten, onvoldoende prikkels om warmte te verduurzamen, te beperkte consumentenbescherming en in toenemende mate onzekerheid over het wettelijk kader. Een fundamentele hervorming van het regelgevend kader voor collectieve warmte is een noodzakelijk onderdeel van het pakket aan maatregelen dat nodig is om de transitie weer vlot te trekken.

In de eerste plaats is gebleken dat de huidige Warmtewet onvoldoende regels en bevoegdheden geeft aan gemeenten om invulling te geven aan de centrale rol in de warmtetransitie.¹⁹ Gemeenten kunnen op grond van de Warmtewet niet sturen op waar en wanneer er collectieve warmtesystemen worden gerealiseerd. Het voorliggende wetsvoorstel brengt hier, samen met de Wgiw, verandering in door de publieke regie bij ontwikkeling van collectieve warmte in de gebouwde omgeving bij de gemeente te leggen. Hierbij is gekozen voor een aanwijzingsmodel. Een aanwijzing creëert de beste sturingsmogelijkheden voor gemeenten. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.5.1 van de toelichting. Het model van aanwijzing werkt door in het gehele wetsvoorstel en vormt de basis voor de regels over tariefregulering, leveringszekerheid en duurzaamheid, die ook aan herziening toe zijn. Uit onderzoek van het PBL blijkt dat burgers vinden dat gemeenten het algemeen belang en het belang van lokale bewoners in de warmtetransitie het best kunnen overzien.²⁰

In aanvulling op gemeentelijke regie is in 2023, na een maatschappelijke dialoog, besloten dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: de gemeente) alleen een warmtebedrijf voor een warmtekavel kan aanwijzen als een of meerdere publieke partijen een meerderheidsbelang in het warmtebedrijf hebben. Ook een warmtegemeenschap kan aangewezen worden. Zoals in de inleiding van deze nota omschreven zijn wet- en regelgeving relatief statische instrumenten die niet altijd goed aansluiten bij snel veranderende omstandigheden.²¹ Door de aard en omvang van de opgave is vergaande publieke sturing gewenst. Temeer omdat collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening zijn met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal, in tegenstelling tot zuiver financiële investeerders, uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan commerciële belangen. Uit onderzoek van het PBL blijkt dat het als legitiem wordt ervaren dat de rol van commerciële partijen in

¹⁷ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

¹⁸ PBL (2020), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten, versie 2020 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁹ PBL (2021), Warmtetransitie in de praktijk, Warmtetransitie in de praktijk | Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁰ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

²¹ Nota deelnemingenbeleid (2022), p. 19, Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

warmtenetten wordt beperkt.²² Dit sluit aan bij de marktordeningskeuzes die in dit wetsvoorstel zijn gemaakt.

In tweede plaats is duidelijk is dat de huidige tariefregulering op basis van de gasreferentie niet langer uitlegbaar is. Betaalbaarheid en een eerlijke verdeling van de kosten zijn doorslaggevend voor het vertrouwen van burgers in de warmtetransitie.²³ Vertrouwen van burgers is essentieel voor het behalen van het benodigde transitietempo. Binnen de huidige kaders lukt het warmtebedrijven en gemeenten niet om burgers een aantrekkelijk aanbod voor collectieve warmte te doen.²⁴ De betaalbaarheid van warmte staat in relatie tot de investeerbaarheid van warmte sterk onder druk. Dit probleem kan niet alleen binnen de tariefregulering opgelost worden. Door de transitie voorspelbaar en logisch te maken en het vertrouwen van de consument in warmte te herstellen, kunnen kosten op een meer evenredig en efficiënte wijze verdeeld worden over huidige en toekomstige warmteverbruikers. Hier wordt mede invulling aangegeven door de eerdergenoemde gemeentelijke regie en de keuze voor een publiek doorslaggevend zeggenschap. Ook wordt er, zoals in de inleiding omschreven, met dit wetsvoorstel op verschillende wijze gestuurd op kostenreductie. Daarnaast is er behoefte aan vereenvoudiging en evaluatie van het huidige subsidielandschap.²⁵ Het bestaande subsidie-landschap wordt herzien en er wordt er gekeken naar aanvullende flankerend beleid, zoals het Waarborgfonds en de Nationale Deelneming Warmte, waarover nog besluitvorming plaats moet vinden. De voorgestelde kostengebaseerde tariefregulering biedt daarbij de benodigde investeringszekerheid en voorkomt over- en onder rendementen. Bovendien biedt deze vorm van tariefregulering inzicht in de werkelijke kosten van warmte, waardoor gericht sturen op een efficiënte warmtetransitie sturen mogelijk wordt.

Zoals ook in de inleiding van deze nota geschetst is de uitwerking van deze kostengebaseerde tariefregulering nog aan nadere uitwerking en besluitvorming onderhevig. Het kabinet zal te zijner tijd alleen besluiten om over te stappen naar kostengebaseerde regulering als de betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft het huidige referentietarief van kracht. Om betaalbaarheid van warmte voor warmteverbruikers op korte termijn te verbeteren is afgelopen jaar Warmtewet gewijzigd, zodat het NMDA-tarief beter aansluit bij de gemiddelde kosten van aardgas voor consumenten. Ook is recent in de Wgiw betaalbaarheid opgenomen als randvoorwaarde van de inzet van de aanwijsbevoegdheid.

Ten derde bevat de huidige Warmtewet enkel een rapportageverplichting voor de duurzaamheid van de warmte. In 2023 was slechts 35% van de warmte in warmtenetten van vergunninghouders duurzaam.²⁶ Een duurzaamheidsnorm is daarom noodzakelijk om af te dwingen dat collectieve warmtesystemen ook daadwerkelijk een duurzaam alternatief

²² PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

²³ PBL (2024), Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?, Aardgasvrij: een goed idee, maar ... | Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁴ De Warmtealliantie (2025), het Warmtebod, Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform.

²⁵ PBL (2024), Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?; PBL (2021), Warmtetransitie in de praktijk, Warmtetransitie in de praktijk | Planbureau voor de Leefomgeving; De Algemene Rekenkamer (2025), Een koud bad voor warmtenetten, Een koud bad voor warmtenetten | Rapport | Algemene Rekenkamer; NPLW (2024), Monitor Proeftuinen in Beeld 2024, <https://warmtenetwerk.nl/wp-content/uploads/NPLW-Monitor-Proeftuin.pdf>.

²⁶ RVO (2023), 11.000 nieuwe aansluitingen op warmtenetten in 2023, 11.000 nieuwe aansluitingen op grote warmtenetten in 2023 | RVO.nl.

voor aardgas zijn. In aanvulling op de duurzaamheidsnorm kan de ACM bovendien via de kostengebaseerde tariefregulering gaan sturen op efficiënte exploitatie van warmtenetten en het beperken van warmteverliezen.

Tot slot zijn gebonden verbruikers onder de Warmtewet onvoldoende beschermd. De huidige regels om leveringszekerheid te verzekeren leiden op dit moment in de praktijk tot veel onduidelijkheden. Het is onvoldoende helder wie bij problemen aangesproken moet worden en wie op welk moment tot handelen moet overgaan. Op grond van het wetsvoorstel moet getoetst worden op leveringszekerheid in de verschillende fases van de totstandkoming van een collectieve warmtevoorziening. Het doel is om leveringszekerheidsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen in plaats van achteraf op te lossen. Mocht het toch mislopen dan heeft de ACM meer bevoegdheden dan op grond van de Warmtewet. Aanvullend is ook op andere punten de consumentenbescherming in het wetsvoorstel aangescherpt. Daar waar mogelijk is aansluiting gezocht bij de bescherming in de Energiewet.

Vanwege de benodigde publieke sturing bij de opschaling van collectieve warmte, de noodzaak tot verduurzaming van de warmtevoorziening, de hervorming van de tarieven en vereisten rond leveringszekerheid, is een fundamentele hervorming van het regelgevend kader voor collectieve warmte noodzakelijk. Met een wijziging van de huidige Warmtewet kunnen niet dezelfde doelen worden bereikt.

Begin 2025 heeft de Warmtealliantie, een samenwerking van een groot aantal decentrale overheden, energiecoöperaties en marktpartijen het Warmtebod uitgebracht.²⁷ Zij schetsen aanvullend dat er snel duidelijkheid nodig is over wet- en regelgeving om zekerheid te geven over de toekomst van de sector. Dit is voor alle partijen van belang voor het behoud en de verdere opbouw van de realisatiekracht, maar in het bijzonder voor de private warmtebedrijven die hun rol in de sector onder dit wetsvoorstel zien veranderen. Dit blijkt ook uit de uitkomst van de monitor proeftuinen in beeld van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) uit 2024 waar ook uit blijkt dat projectleiders en bewoners behoefte hebben aan duidelijkheid rondom het wetgevend kader.²⁸

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder scala aan maatregelen die, binnen de nieuwe kaders die dit wetsvoorstel schetst, de warmtetransitie moeten gaan versnellen. Dit is uiteengezet in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 «Randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten».²⁹

8.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat in stedelijke bestaande bouw en in wijken met een relatief hoge bebouwingsdichtheid collectieve warmteoplossingen vanuit maatschappelijk perspectief vaak energetisch en financieel de meest efficiënte optie is voor verduurzaming van de warmtevoorziening. Deze leden horen graag in hoeverre dit verandert als de mogelijkheden voor isolatie veel meer benut worden.

²⁷ De Warmtealliantie (2025), het Warmtebod. Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform.

²⁸ NPLW (2024), Monitor Proeftuinen in Beeld 2024, NPLW-Monitor-Proeftuin.pdf.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 47.

Isolatie van woningen zorgt voor een lagere energiebehoefte, maar de vraag of dit de inzet van collectieve warmte minder aantrekkelijk maakt, kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord en is afhankelijk van de specifieke situatie. Daarbij geldt dat de kosten van extra isolatie moeten worden betrokken in de afweging ten aanzien van de laagste maatschappelijke kosten.

Als indicatie voor de effecten van isolatie op wat vanuit maatschappelijk perspectief financieel gezien de meest efficiënte optie voor de verduurzaming van relatief hoge bebouwingsdichtheid is kan gebruik worden gemaakt van de actualisatie van de startanalyse aardgasvrije buurten.³⁰ De startanalyse, is voor het eerst uitgevoerd 2019 door het PBL en in 2025 geactualiseerd, rekent voor buurten in Nederland uit wat de verwarmingsstrategie met de laagste nationale kosten is uit de verschillende strategieën; individuele warmtepompen, warmtenetten met een middentemperatuur warmtebron, (zeer) lage temperatuur warmtenetten met individuele warmtepompen en klimaatneutraal gas, zoals groengas of groene waterstof. Gebouwmaatregelen zoals isolatie worden meegenomen in de berekeningen en zijn geactualiseerd op basis van de huidige inzichten. Als algemene trend valt op dat indien er meer isolatie wordt benut dit nadelig uitpakt voor de strategieën met een collectieve oplossing. Daarentegen valt ook op dat er zelfs dan nog voldoende wijken en buurten zijn waarbij collectieve oplossingen wel de meest gunstige oplossing zijn. Het is in zijn algemeenheid niet op voorhand te zeggen of meer benutting van isolatie in een buurt er ook toe leidt dat collectieve warmte niet langer de verwarmingsstrategie met de laagste nationale kosten zou zijn. Dit hangt af van de lokale eigenschappen van de buurt.

Tot slot, wil het kabinet benadrukken dat er niet enkel op laagste maatschappelijke kosten gestuurd kan worden in de energietransitie maar dat aspecten als de beschikbaarheid van duurzame warmte en netcongestie ook een rol spelen in de wenselijkheid van collectieve warmtesystemen. Zie hiertoe ook het antwoord op de door de leden van NSC gestelde vraag 78 over maatschappelijke kosten.

1.1. Kenmerken van collectieve warmte

9.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er in wetsvoorstel nog weinig aandacht is voor het terugdringen warmteverliezen die voorkomen in warmtenetten. Dat terwijl de hoeveelheid warmte die verloren gaat tijdens het transport van warmte in Nederland aanzienlijk hoger is dan in veel omliggende landen. Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen het feit dat er tijdens het warmtetransport een groot deel van de energie verloren gaat en welke mogelijkheden de regering ziet om deze warmteverliezen te beperken. Kan de regering aangeven welke prikkels er momenteel (in de wet) zijn om warmteverlies tegen te gaan en welke opties zij ziet om het tegengaan van warmteverlies meer te stimuleren? Waarom wordt er in de warmtewet niet explicieter gestuurd op het beperken van warmteverlies en welke mogelijkheden zijn er om dit wel te doen, bijvoorbeeld door middel van normering? Deze lezen verzoeken de regering hierbij ook in beeld te brengen wat het beperken van warmteverlies kost en wat het oplevert. Ook vragen deze leden de regering om warmteverlies beter in kaart brengen en beter inzichtelijk te maken hoe warmteverliezen in Nederlandse warmtenetten zich verhouden tot andere EU-lidstaten.

³⁰ PBL (2025), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten.

Het kabinet onderschrijft het belang van het beperken van warmteverliezen bij het transporteren van warmte, maar in het wetsvoorstel is geen additionele normering opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet reeds in een wettelijke basis om jaarlijkse steeds scherper wordende normering van de maximale hoeveelheid broeikasgassen die gepaard gaat met de levering van warmte aan verbruikers vast te stellen (artikel 2.20). Het beperken van warmteverliezen is één van de mogelijkheden om aan deze normstelling te voldoen. Daarmee geeft de duurzaamheidsnorm ook een prikkel voor de beperking van warmteverliezen. De kosten en opbrengsten van het beperken van warmteverliezen zijn niet eenduidig vast te stellen en zullen per situatie en locatie verschillen. Warmtebedrijven zullen bij de invulling van de duurzaamheidsnorm bezien welke opties het meest aantrekkelijk zijn om aan de duurzaamheidsnorm te voldoen.

De vraag wat te hoge warmteverliezen zijn, hangt mede af van het type ondergrond, de dichtheid van de afzet en de volwassenheid van het warmtenet en is daardoor niet goed eenduidig vast te stellen. Om op een goede manier vast te kunnen stellen of het warmteverlies te hoog is, is vergaand inzicht nodig in het systeem. Een te strakke norm op warmteverlies kan bovendien een remmende werking hebben op de toekomstige groei van het warmtenet, doordat het warmtebedrijf de leiding daardoor niet op toekomstige groei kan dimensioneren.

ACM kan, als zij dit inzicht heeft, op een gegeven moment te hoge netverliezen in de tariefregulering als inefficiënte kosten gaan bestempelen, om een extra prikkel af te geven om deze verliezen te beperken. Hierdoor kan op termijn een additionele prikkel ontstaan om ook, mogelijk schaarse, duurzame bronnen, efficiënt in te zetten. Tot slot kan een nationale deelneming, indien deze wordt aangewezen, voor nieuwe netten en uitbreidingen van bestaande netten een rol spelen bij het formuleren van technische standaarden die warmteverliezen kunnen beperken.

De vraag hoe Nederland zich wat betreft warmteverliezen verhoudt ten opzichte van andere EU-landen is om bovengenoemde redenen niet goed te beoordelen.

1.2. Belangrijkste voorstellen van het wetsvoorstel

10.

De leden van de VVD-fractie zijn allereerst benieuwd hoe het staat met het huidige doel om in 2030 1 miljoen huishoudens te hebben aangesloten op warmte. Het lijkt er sterk op dat dit doel niet gehaald gaat worden, hoeveel aansluitingen kunnen naar verwachting wel nog worden gerealiseerd? Wat zou het verwachte totaal van gerealiseerde warmteaansluitingen zijn in 2030? Kan de regering dit onderbouwen? Hoeveel warmteprojecten en daarmee aansluitingen zijn er in totaal stilgevallen? Hoeveel hiervan zijn er in de afgelopen twee jaar stilgevallen? Klopt het dat dit circa 450.000 aansluitingen zijn die stilgevallen zijn? Zouden die aansluitingen het doel van 2030 niet grotendeels in zicht hebben gebracht?

Zie voor de beantwoording van deze vraag ook de beantwoording van de vragen 6, over het te verwachten doelbereik, en vraag 11 over de achtergrond van de vertraging. De doelstellingen voor collectieve warmte in de gebouwde omgeving zijn volgens de KEV 2024 niet haalbaar door verschillende oorzaken. Door de randvoorwaarden op orde te brengen verwacht het kabinet dat het tempo in de opschaling van warmtenetten kan worden vergroot.

11.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat gemeenten alleen warmtebedrijven voor een nieuw warmtekavel kunnen aanwijzen waarbij de infrastructuur in handen is van een of meerdere publieke partijen of waarbij een of meerdere publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur. Hiervoor zal een ingroeiperiode van zeven jaar gelden. Deze leden hebben hier veel vragen over. De kwestie publiek/privaat eigenaarschap zorgt sinds de aankondiging voor vertraging en stagnatie bij het aansluiten van woningen op warmtenetten, wat is hiervan de impact op het halen van de doelstelling van 1 miljoen aansluitingen in 2030? Hoeveel warmteprojecten zijn hierdoor stil gelegd of niet door gegaan? Hoeveel warmteprojecten en bijbehorende aansluitingen met een privaat meerderheidsaandeel zijn stilgevallen? Herkent de regering het beeld wat Rabobank en anderen schetsen dat de politieke koerswijziging in 2022 in het voorliggende wetsvoorstel de markt voor grootschalige collectieve warmte tot stilstand heeft laten komen?

Het beeld dat Rabobank en anderen schetsen dat de keuze voor het publiek meerderheidsbelang in 2022 in het voorliggende wetsvoorstel de markt voor grootschalige collectieve warmte tot stilstand heeft laten komen, behoeft nuancering. Het tempo van het aansluiten van woningen op collectieve warmtesystemen was al voor de keuze voor een publieke marktordening te laag voor het behalen van de doelstellingen. Zoals ook geschetst in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 is er een aantal bredere oorzaken voor de vertraging.³¹ Ook uit een analyse in het Warmtebod van de Warmtealliantie, bestaande uit meer dan honderd gemeenten, marktpartijen, koepelorganisaties en warmtegemeenschappen, wordt duidelijk dat de vertraging met bredere oorzaken samenhangt dan enkel de ervaren onzekerheid over de vraag welke rol bestaande warmtebedrijven in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening.³² Er is onzekerheid bij bewoners over de warmtetarieven. Verder kampen bestuurders van gemeenten en woningcorporaties met een gebrek aan draagvlak onder bewoners, gegeven de recente negatieve publiciteit over warmtenetten in grote steden. Aanvullend hebben de huidige warmtebedrijven moeite om tot een sluitende businesscase te komen. Dit is onder meer het gevolg van hogere materiaalkosten en rentelasten. Deze marktontwikkelingen leiden ook in omliggende landen tot strategische heroverwegingen van de daar opererende warmtebedrijven. Zo heeft Vattenfall bekend gemaakt dat het bedrijf de verkoop van haar stadsverwarmingsactiviteiten in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland overweegt.³³ De afgelopen jaren heeft het bedrijf de warmtenetten van Berlijn en Hamburg al overgedragen aan publieke partijen.

Het kabinet ziet dat de investeringsbereidheid van private bedrijven verder is afgenomen sinds de keuze voor een publieke marktordening in het wetsvoorstel is opgenomen. Dit kan zeker op korte termijn leiden tot verdere vertraging en de afbouw van realisatiekracht, in plaats van de gewenste versnelling. Tegelijkertijd betekent de vertraging die er op kortere termijn is, niet dat de markt voor collectieve warmte volledig tot stilstand is gekomen. Investerings in kleine collectieve warmtesystemen vinden nog steeds doorgang. Ook bestaande publieke warmtebedrijven blijven investeren en er is een behoorlijk aantal publieke warmtebedrijven – veelal op regionale schaal – in oprichting. Dat investeringen doorgaan blijkt ook uit het feit dat in 2025 voor de Stimuleringsregeling aardgasvrije

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47.

³² De Warmtealliantie (2025), het Warmtebod, p. 5, Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform.

³³ Vattenfall (2025), Vattenfall onderzoekt toekomstmogelijkheden stadsverwarmingsactiviteiten, Vattenfall onderzoekt toekomstmogelijkheden stadsverwarmingsactiviteiten – Vattenfall NL.

huurwoningen (SAH) voor 42 miljoen euro aan nieuwe projecten, en 20 miljoen euro voor het afkopen van het vastrecht voor huurders is aangevraagd. Dat zijn plannen voor ongeveer 8.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet. Ook bestaande private warmtebedrijven hebben hun investeringen weliswaar teruggeschroefd maar niet helemaal stopgezet.

Tegelijkertijd is in de afgelopen periode gebleken dat de aanleg van grootschalige collectieve warmtesystemen in de grote steden als Amsterdam, Utrecht en Den Haag gepauzeerd zijn. Uit onderzoek van CE Delft blijkt dat er in 2021 en 2022 circa 15.000 nieuwe aansluitingen zijn gerealiseerd, terwijl in 2023 slechts 10.800 nieuwe aansluitingen zijn gerealiseerd.³⁴ Het is onbekend welk deel van deze terugval gerelateerd is aan warmtebedrijven met een privaat meerderheidsaandeel. Zie voor de wijze waarop het huidige tempo van aansluiten zich verhoudt tot de doelstellingen voor 2030 ook het antwoord op vraag 6. Om de bestaande realisatiekracht wel zoveel mogelijk te behouden heeft het kabinet eind 2024 de verkenner gevraagd om hier onderzoek naar te doen. Een kabinetsreactie op deze verkenning zal voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Het kabinet is ervan overtuigd dat de keuze voor de publieke marktorienting nodig is. Deze keuze is een belangrijk onderdeel van het pakket aan maatregelen dat noodzakelijk is om uiteindelijk de transitie te realiseren op een maatschappelijk verantwoorde wijze. Door de aard en omvang van de opgave is vergaande publieke sturing gewenst. Een publiek meerderheidsbelang stelt betrokken publieke partijen in staat om een bijdrage te leveren aan de publieke belangen die enkel met wet- en regelgeving onvoldoende geborgd zijn. Wet- en regelgeving zijn relatief statische instrumenten die niet altijd goed aansluiten bij snel veranderende omstandigheden (zie ook Nota Deelnemingenbeleid).³⁵ De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen en dit vergt invloed met een meer flexibel karakter, temeer omdat collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening zijn met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk. Als aandeelhouder kunnen publieke partijen gezamenlijk via bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, goedkeuring van investeringen en het benoemen van bestuurders en commissarissen bijdragen aan de borging van de publieke belangen. Daarnaast geldt dat publieke warmtebedrijven door burgers en medeoverheden tevens als legitiem worden ervaren (zo blijkt uit onderzoek van het PBL).³⁶ Maatschappelijk draagvlak is één van de voorwaarden voor het slagen van de warmtetransitie, want het maakt burgers meer bereid om aan te sluiten wat uiteindelijk nodig is om de ambities voor de gebouwde omgeving waar te kunnen maken. Het kabinet is er dus van overtuigd dat de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is.

Vanaf de aanleg van de eerste warmtenetten in Nederland hebben publieke warmtebedrijven een fors deel van de huidige warmtesystemen ontwikkeld en aangelegd. In de jaren 80 van de vorige eeuw vond er actief stimuleringsbeleid plaats voor stadsverwarming en zijn veel van de huidige stadswarmtenetten ontstaan. Ook in de jaren 90 zijn er ten

³⁴ CE Delft (2024), Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten, Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten – CE Delft.

³⁵ Nota deelnemingenbeleid (2022), Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

³⁶ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

behoefte van nieuwbouw veel warmtenetten aangelegd.³⁷ In deze periode waren de warmtebedrijven nog veelal in publieke handen. Pas relatief recent hebben private partijen die rol overgenomen met de privatisering van Essent in 2009 (later Ennatuurlijk), de overname van Nuon door Vattenfall in 2009, en de overname van Eneco door een consortium van Chubu en Mitsubishi in 2020. En ook in projecten die na de overname zijn gerealiseerd zijn regelmatig gemeenten nauw betrokken, vaak ook in een risicodragende rol als medeaandeelhouder, subsidieverstrekker of garantsteller.

12.

De leden van de VVD-fractie merken op dat warmtebedrijven aangeven dat het wetsvoorstel leidt tot meer onzekerheid en grotere financiële risico's, waardoor hun investeringsbereidheid aanzienlijk is afgenomen. Wat betekent dit voor de warmtetransitie van Nederland? Begrijpt de regering waarom warmtebedrijven niet langer bereid zijn om te investeren als het onzeker is of zij in de toekomst nog voldoende zeggenschap hebben over hun investeringen en bijbehorende financiële risico's? Hoe wil de regering deze zorgen wegnemen bij de warmtebedrijven?

In de beantwoording van vraag 6 en 11 wordt breder ingegaan op de voortgang van de warmtetransitie en de redenen waarom het realiseren van nieuwe aansluitingen op dit moment niet het tempo heeft dat nodig is om de doelstellingen te halen. Daarbij is ook aangegeven dat de redenen voor de vertraging gedeeltelijk losstaan staan van de discussie over het verplicht publiek meerderheidsbelang.

Omdat de afgenomen investeringsbereidheid op korte termijn wel gevolgen kan hebben op de voortgang van de warmtetransitie zijn er met bestaande private warmtebedrijven intensieve gesprekken gevoerd om tegemoet te komen aan het deel van de investeringsonzekerheid wat wordt toegeschreven aan het wetsvoorstel. Aangegeven is dat de uitwerking in het wetsvoorstel onvoldoende houvast biedt om een investeringsbeslissing te kunnen nemen voor een collectief warmtesysteem of een uitbreiding daarvan. Meer specifiek gaven private warmtebedrijven aan dat zij de duur van de overgangsperiode als te kort ervaren en beschouwen zij de bescherming van de rechten van de minderheidsaandeelhouder als onvoldoende. Verder belemmert de onzekerheid over de toekomstige tariefregulering in combinatie met het door de ACM vast te stellen rendement volgens hen het nemen van investeringsbeslissingen.

In reactie op deze bezwaren is in gesprek met de sector reeds een aantal substantiële aanpassingen gedaan in het wetsvoorstel om beter te borgen dat een warmtebedrijf de investeringen die hij nu doet ook terug kan verdienen.

Op grond van het overgangsrecht geldt dat bestaande warmtebedrijven een aanwijzing voor een warmtekavel krijgen voor minimaal 14 en maximaal 30 jaar. Het minimum van 14 jaar geldt voor systemen waarmee al geruime tijd warmte is geleverd. Als bijvoorbeeld van een concessie-overeenkomst met een looptijd van 30 jaar nog 5 jaar resteert, krijgt een warmtebedrijf een aanwijzing van 14 jaar. Hiermee worden warmtebedrijven in staat gesteld om hun investeringen die gedaan worden tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel binnen de overgangstermijn redelijkerwijs terug te verdienen. In aanvulling op deze overgangsperiode ontvangen warmtebedrijven ook een tegenprestatie voor het verplicht over te dragen warmtenet na afloop van de overgangstermijn. Hierdoor

³⁷ CE Delft (2009), Overzicht van grootschalige en kleinschalige warmtenetten in Nederland, p. 21, https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/3031_defrapportBS.pdf.

kunnen zij ook de investeringen die gedaan worden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel inclusief een redelijk rendement terugverdienen.

Naar aanleiding van de zorgen van de bestaande warmtebedrijven is de methodiek van het overgangsrecht aangevuld waardoor geborgd is dat vanaf de laatste aanzienlijke uitbreiding (waarbij als indicatie de laatste 10% leveringsaansluitingen worden genomen) een terugverdientijd van 30 jaar geldt. In feite krijgen bestaande warmtebedrijven door deze aanvulling afhankelijk van de vraag of zij recentelijk investeringen hebben verricht een aanwijzing met een langere looptijd. Ook is vorig jaar het wetsvoorstel op verzoek van bestaande warmtebedrijven uitgebreid met een bepaling waarmee de rechten van een minderheidsaandeelhouder worden beschermd (artikel 2.3, tweede lid). In generieke zin wordt met deze bepaling beoogd te voorkomen dat investeringen van de minderheidsaandeelhouder in gevaar komen door onvoldoende zeggenschap over grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen ten aanzien van het warmtebedrijf. Ook hiermee is tegemoetgekomen aan de zorgen van de bestaande warmtebedrijven over de mate van zeggenschap over hun investeringen en de bijbehorende financiële risico's. Ten aanzien van de onzekerheid over de toekomstige tariefregulering geldt dat deze van tijdelijke aard is en dat de methodiek steeds concreter wordt nu dit ook in lagere regelgeving wordt uitgewerkt. Over de hoogte van het redelijk rendement zal door de ACM meer duidelijkheid worden geboden nadat de regulering inwerking treedt. Bovendien bevat ook de nota van wijziging die op korte termijn naar de Tweede Kamer wordt gestuurd (zie inleiding) voorstellen die ten goede kunnen komen aan de investeringsbereidheid van bestaande warmtebedrijven. Het versneld vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde geeft meer duidelijkheid over de uitkomst van de restwaardebepaling. Ook bevat de nota van wijziging een voorstel om de bescherming van de minderheidsaandeelhouder nog verder te verstevigen. Private warmtebedrijven hebben echter nog steeds een voorkeur voor een hybride marktordening of een marktordening waarbij wordt gekozen voor een verplicht publiek minderheidsaandeel. Zoals in de beantwoording van vraag 48 is aangegeven kan met een dergelijke marktordening de doelstellingen van het wetsvoorstel niet bereikt worden.

Het meest bepalend voor de investeringsbereidheid van warmtebedrijven en de mate waarin hun zorgen kunnen worden weggenomen is welke rol zij voor zich zien op de toekomstige warmtemarkt. Zoals aangekondigd in de brief van 7 oktober 2024 heeft een onafhankelijke verkenner in overleg met onder meer bestaande warmtebedrijven hier onderzoek naar gedaan.³⁸ Een kabinetsreactie op deze verkenning zal voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

13.

Wat zijn de gemiddeld genoten rendementen van de warmtesector per jaar de laatste vijf jaar? Welke rendementen wil de publieke sector (gemeenten) normaliter gemiddeld halen om een dergelijk project te realiseren? Wat zijn de gemiddelde tarieven die gebruikers van de publieke warmtebedrijven hebben moeten betalen de laatste jaren en hoe vergelijkt dat met de tarieven die gebruikers van private warmtebedrijven hebben moeten betalen?

De leden van de fractie vragen wat de gemiddelde rendementen zijn die warmtebedrijven in de laatste vijf jaar hebben behaald. De ACM voert sinds 2019 jaarlijks een rendementsmonitor uit en publiceert hierover. Onderstaande tabel laat gemiddelde sectorrendementen zien uit deze

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

monitor van de circa 35 grootste warmtebedrijven die een vergunningplicht op grond van de Warmtewet hebben. De rendementen verschillen sterk per warmtebedrijf, de tabel laat daarom ook de bandbreedte zien. De grote spreiding in de rendementen van warmteleveranciers wordt gedreven door de hoge mate van heterogeniteit van de netten. Warmtesystemen verschillen van elkaar in type bronnen, temperatuurniveau, leeftijd, technieken, omvang, inkoopstrategie etc.³⁹ Vanwege de grote verschillen zegt een gemiddelde weinig over de rendementen van individuele warmtebedrijven. Daarnaast moeten deze cijfers voorzichtig worden geïnterpreteerd. De rendementsmonitor is deels gebaseerd op verwachte rendementen. Daarnaast wordt er in de monitor niet genoeg onderscheid gemaakt tussen warmtelevering aan kleinverbruikers (waaronder doorlevering door woningcorporaties en VvE's) en grootverbruikers, waardoor de ACM te weinig informatie heeft om een rendement op alleen de kleinverbruikers vast te stellen.⁴⁰

	2019	2020	2021	2022	2023
Gemiddeld sectorrendement	5,5%	4,2%	5%	2,7%	1,03%
Bandbreedte					
Min	- 18%	- 9%	- 12%	- 12%	- 22
Max	+ 13%	+ 17%	+ 17%	+ 14%	+ 21

Bron: ACM, Rendementsmonitoring warmteleveranciers.¹¹¹ ACM (2020), Rendementsmonitoring warmteleveranciers 2019–2020, p.4, Rendementsmonitor warmteleveranciers 2019 en 2020 | ACM.nl; ACM (2022) Rendementsmonitoring warmteleveranciers 2021–2022, p. 2 en 7, Rendementsmonitoring warmteleveranciers 2021–2022 | ACM.nl; ACM (2023) Rendementsmonitoring warmteleveranciers 2023, p. 9 en 11, Rendementsmonitor warmte 2023 | ACM.nl.

De leden van de fractie vragen ook welk rendement de publieke sector (gemeenten) wil halen om een warmteproject te realiseren. Het rendement dat publieke (of private) warmtebedrijven willen halen zal verschillen per project en is afhankelijk van meerdere factoren zoals de kosten van projectrisico's, de mogelijkheid om de risico's te diversifiëren of de kosten van financiering.

De leden van de fractie vragen ten slotte welke tarieven klanten van publieke warmtebedrijven in de afgelopen vijf jaar hebben betaald en hoe deze tarieven zich verhouden tot de tarieven betaald door klanten van private warmtebedrijven. Voor warmte gelden gereguleerde tarieven gebaseerd op een gasreferentie. Veel warmtebedrijven stellen hun basistarief vast op of net onder het gereguleerde niveau. Daarnaast is er vaak sprake van lokale tariefafspraken. De huidige regelgeving eist geen tarieftransparantie en van een groot deel van de warmtebedrijven zijn de tarieven niet openbaar. De ACM heeft in de jaren 2021, 2022 en 2023 wel onderzoeken gedaan naar tarieven van warmtebedrijven, op basis van steekproeven. De tarieven van zowel publieke als private warmtebedrijven verschillen en het is op basis daarvan moeilijk om conclusies te trekken over hoe tarieven van publieke en private warmtebedrijven zich tot elkaar verhouden. Bij een dergelijke vergelijking zou ook rekening moeten worden gehouden met de relevante verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om de grootte, de levensduur van warmtenetten of de gebruikte warmtebron, die een impact hebben op de kosten en daarmee ook op de

³⁹ ACM (2023), Rendementsmonitoring warmtebedrijven 2023, p. 3. Rendementsmonitor warmte 2023 | ACM.nl.

⁴⁰ ACM (2024), ACM doet extra onderzoek naar rendementen van een aantal warmteleveranciers, ACM doet extra onderzoek naar rendementen van een aantal warmteleveranciers | ACM.nl.

prijzen. Een eenvoudige vergelijking van gemiddelde tarieven die niet met de onderliggende kosten rekening houdt, is niet informatief over de mate waarin publieke warmtebedrijven bereid zijn om lagere tarieven te hanteren.

Het wetsvoorstel bevat regels over transparantie, onder andere de verplichting om tarieven te publiceren, en verregaande bevoegdheden voor de ACM om kostendata te verzamelen. Ook de recente wijziging van de Warmtewet, waarmee alle warmtebedrijven zonder uitzondering verplicht worden om in hun bestuursverslag informatie op te nemen over de opbrengsten en kosten van levering van warmte en die aan de ACM de mogelijkheid geeft om kostengegevens per warmtenet op te vragen, zorgt voor een beter inzicht in de opbrengsten in relatie tot de kosten.⁴¹ Dankzij deze transparantie wordt het in de toekomst beter mogelijk om kosten en tarieven van verschillende type warmtebedrijven met elkaar te vergelijken.

14.

Welke garanties zijn er dat een publiek meerderheidsaandeel de kosten voor de Nederlandse huishoudens niet hoger zou maken, ook gezien ervaringen in andere sectoren waar de overheid een grote rol speelt in bijvoorbeeld de vorm van een meerderheidsaandeel?

De tariefregulering die efficiëntieprikkels bevat voor warmtebedrijven en gemeenten is het belangrijkste instrument uit het wetsvoorstel om te sturen op kostenreductie. In reguliere markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen zodat zij de kosten reflecteren en om efficiëntie te verhogen. Echter, bij collectieve warmte is er sprake van een natuurlijk monopolie. Kostengebaseerde prijzen en efficiëntieverbetering dienen in dat geval te worden afgedwongen met tariefregulering. Dit geldt nu ook al voor onderdelen van de elektriciteits- en gasmarkt, te weten het netbeheer, waar concurrentie ook niet mogelijk is. Net als voor elektriciteit en gas, in de Wet onafhankelijk netbeheer, is ervoor gekozen om publieke belangen niet alleen te borgen met regulering als zodanig, maar om aanvullend publiek eigendom voor te schrijven. Ook in de Drinkwaterwet is gekozen voor volledig publiek eigendom van drinkwaterbedrijven. Zo kan een publieke aandeelhouder van binnenuit sturen op de publieke belangen, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid.

De keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang kan maatschappelijke voordelen hebben ten aanzien van financiering van warmtenetten, waardoor de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang uiteindelijk lager uit kunnen vallen in plaats van hoger. Mede naar aanleiding van de aanwezigheid van democratische controle op de invulling van het aandeelhouderschap brengt publiek aandeelhouderschap met zich mee dat niet alleen gekeken wordt naar winst en rendement maar ook naar andere publieke belangen. Verder kan een publieke aandeelhouder andere afwegingen maken bij het beoordelen van investeringen. Ook een publieke aandeelhouder zal zichzelf ervan moeten vergewissen dat er in relatie tot de bij de investering betrokken risico's voldoende rendement kan worden gemaakt om in de lange termijn continuïteit van het warmtebedrijf te voorzien. Daarbij zal een publieke aandeelhouder de risico-rendementsafweging echter in een breed perspectief bezien. Ook eventuele maatschappelijke gevolgen van het niet doorgaan van een investering dienen hierbij te worden meegewogen. In zo'n geval kan een aandeelhouder genoeg nemen met een adequaat,

⁴¹ Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie), Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr.10.

maar lager rendement dan een privaat bedrijf zou verwachten, waardoor de investering doorgang kan vinden. Ook wordt aangenomen dat in sommige situaties warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken. Zie ook de toelichting in paragraaf 1.2, onder c. Ook kan het publiek meerderheidsbelang bijdragen aan het beperken van de nationale kosten. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal bijvoorbeeld sneller geneigd zijn rekening te houden met de belangen van andere warmtebedrijven in aangrenzende gebieden in de regio en minder eenzijdig gewicht toekennen aan bedrijfseconomische afwegingen als de lokale of regionale warmtetransitie hiermee gediend is. Verder zal het publiek meerderheidsbelang naar verwachting bijdragen aan een hogere aansluitbereidheid van burgers, wat bijdraagt aan een snellere voltooiing van collectieve warmtesystemen. Tot slot kent specifiek gemeentelijk aandeelhouderschap voordelen met betrekking tot de afstemming tussen bestuurlijke keuzes op het gebied van de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf. Zo is een keuze door de gemeente om op grond van de Wgiw in het omgevingsplan vast te stellen dat in een bepaald gebied het gebruik van gas (op termijn) niet langer is toegestaan een betekenisvolle beperking van het volloopprijs. Zie ook het antwoord op vraag 24.

15.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in een recent advies van A&O Shearman wordt gesteld dat de overgang van privaat naar publiek eigenaarschap waarschijnlijk niet strookt met Europese wetgeving. Hoe apprecieert de regering dit? Is hierover advies ingewonnen bij de Europese Commissie? Kan de regering de Kamer garanderen dat het wetsvoorstel niet in strijd is met Europese wetgeving? Zo ja, waar baseert zij deze garantie dan op?

Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang is niet in strijd met het Europees recht. De essentie is dat een verplicht publiek meerderheidsbelang een beperking van het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) is. Een dergelijke inperking is Europeesrechtelijk toegestaan indien dit gerechtvaardigd kan worden gelet op een dwingende reden van algemeen belang. Leveringszekerheid en bescherming van het milieu en klimaat zijn erkende dwingende redenen van algemeen belang. In paragraaf 18.1.6 van de toelichting is aangegeven dat de eisen aan het aandeelhouderschap noodzakelijk, niet-discriminerend en evenredig zijn.

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het verplicht publiek meerderheidsbelang juridisch onhoudbaar is. Het publiek meerderheidsbelang en de onderbouwing in de toelichting is door de Europese Commissie getoetst aan de dienstenrichtlijn⁴², dezelfde toets die in het in opdracht van Energie-Nederland opgestelde rapport van A&O Shearman is verricht. De Europese Commissie heeft niet aangegeven bezwaren tegen de regeling te hebben. Ook de landsadvocaat heeft in het advies van 5 april 2023 aangegeven geen redenen te zien om eraan te twijfelen dat het publiek eigendom van nutsvoorzieningen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, in overeenstemming is met het algemeen belang. Lidstaten hebben op dit punt een ruime beoordelingsmarge, zeker met betrekking tot maatregelen die een positief milieueffect beogen (zoals bij het versterken van de warmtetransitie aan de orde zal zijn), aldus de landsadvocaat.⁴³ In

⁴² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de dienstenrichtlijn).

⁴³ Advies van de landsadvocaat van 15 april 2023, Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 815.

aanvulling op het advies van 5 april 2023 heeft de landsadvocaat in het advies van 25 maart 2025 de Europeesrechtelijke onderbouwing in het wetsvoorstel van het verplicht publiek meerderheidsbelang, mede in het licht van het rapport van A&O Shearman waarin wordt gesteld dat het verplicht publiek meerderheidsbelang strijdig is met Europees recht, getoetst. De landsadvocaat deelt de conclusie van A&O niet. De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting bij het wetsvoorstel voldoende overtuigend is onderbouwd dat de verplichting van een publiek meerderheidsbelang een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer is.⁴⁴ Het advies is aan de Tweede Kamer toegezonden. Gelet op het bovenstaande is niet in te zien waarom het Hof van Justitie van de Europese Unie bij warmte tot de conclusie zou komen dat het publiek meerderheidsbelang in strijd is met het Europees recht.

16.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de alternatieven zijn waarmee de regering rekening houdt als zou blijken dat het publieke meerderheidsbelang juridisch onhoudbaar is. Hoe kijkt de regering naar een publiek minderheidsbelang via een nationaal warmtebedrijf? Welke artikelen in het wetsvoorstel dienen gewijzigd te worden als er gekozen zou worden voor een minder zware ingreep in de marktordening? Welke voordelen van een publiek meerderheidsbelang kunnen ook gerealiseerd worden met een publiek minderheidsbelang? Welke nadelen van een publiek meerderheidsbelang zouden verdwijnen als er gekozen wordt voor een publiek minderheidsbelang?

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het verplicht publiek meerderheidsbelang juridisch onhoudbaar is (zie ook het antwoord op vraag 15). In de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn alternatieven onderzocht voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Daaruit is gebleken dat naast het verplicht publiek meerderheidsbelang, een keuze voor volledig publieke warmtebedrijven alsook een hybride marktordningsmodel Europeesrechtelijk mogelijk zou kunnen zijn. In de paragrafen 15.4 en 15.5 van de toelichting wordt breder ingegaan op de onderzochte alternatieven.

Een alternatief waarbij een nationaal warmtebedrijf een minderheidsbelang heeft in een warmtebedrijf zal de publieke belangen vanuit het warmtebedrijf in ultimo niet kunnen borgen, omdat publieke aandeelhouders dan geen doorslaggevende zeggenschap hebben over de koers van het warmtebedrijf. Het gaat hier bovendien om een inbreuk op de vrijheid van vestiging en vrij verkeer van kapitaal die Europeesrechtelijk, gelet op de dwingende redenen van algemeen belang niet te rechtvaardigen is. Juist omdat een publieke partij met een minderheidsaandeel (of een belang van 50%) geen doorslaggevende zeggenschap heeft over het beleid van de onderneming noch de infrastructuur. Met een minderheidsbelang kan een publieke partij uiteindelijk niet afdwingen dat een warmtebedrijf handelt in het belang van de leveringszekerheid, bescherming van consumenten, klimaat en milieu. Zie ook paragraaf 15.4, onder c, van de toelichting waarin is ingegaan op het alternatief van een publiek minderheidsbelang. De landsadvocaat heeft in het advies van 25 maart 2025 de stelling in het wetsvoorstel dat een verplicht publiek minderheidsbelang (of een 50%-belang) Europeesrechtelijk niet gerechtvaardigd kan worden, getoetst. De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting voldoende aannemelijk is gemaakt dat de beoogde doelstellingen van het wetsvoorstel niet met minder vergaande middelen kunnen worden bereikt. Een publiek minderheidsbelang (of een 50%-belang) kan, anders dan in het rapport van A&O is betoogd, in de ogen van de

⁴⁴ Advies van de landsadvocaat van 25 maart 2025, zie samenvatting onder 2, p. 2–4.

landsadvocaat niet als een (even doeltreffende) alternatieve maatregel worden gezien. Met een minderheidsbelang (of een 50%-belang) wordt immers niet voorzien in de gewenste betere borging van de publieke belangen in de vorm van zeggenschap die volgens de toelichting nodig is om het gewenste beschermingsniveau met betrekking tot de bescherming van de verbruiker, het beschermen van de leveringszekerheid en de bescherming van het milieu en klimaat te behalen, aldus de landsadvocaat.⁴⁵

Tot slot is EBN, de deelneming die momenteel een verkenning doet naar een mogelijke rol als medeaandeelhouder in warmtebedrijven, van mening dat een dergelijke rol in de hierboven geschetste context (publiek minderheidsbelang) voor hen nauwelijks toegevoegde waarde heeft. Vanuit een minderheidspositie zal het niet mogelijk zijn om de publieke belangen zoals regie en draagvlak te borgen.

Geen van de belangrijkste voordelen van een publiek meerderheidsbelang kunnen ook (in dezelfde mate) worden bereikt met een publiek minderheidsbelang of een belang van 50%. In de eerste plaats zijn collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk. Omdat bij een publiek minderheidsaandeel of een belang van 50% een publieke partij niet de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen kunnen de publieke belangen niet beschermd worden door de publieke minderheidsaandeelhouder. De verbruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet erop kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet meer gewicht toekent aan commerciële belangen. Bij een publiek meerderheidsbelang hebben publieke aandeelhouders wel doorslaggevende zeggenschap over de koers van het warmtebedrijf. Een publiek meerderheidsbelang is ook nodig omdat alleen regulering en toezicht achteraf onvoldoende zijn om effectief de publieke belangen te borgen. Door de grote heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen slaagt de toezichthouder er beperkt in enkel door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen. Problemen zullen daardoor vaak pas worden opgelost nadat ze al zijn ontstaan. Van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang kan er in sterkere mate vanuit worden gegaan dat proactief in het publieke belang wordt gehandeld. Ook het proactief nemen van beslissingen in het belang van de warmtetransitie kan niet met minderheidsbelang worden afgedwongen. Tot slot hebben gemeenten duidelijk aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het draagvlak in de warmtetransitie. Dit wordt ondersteund door onderzoek van het PBL (zie daarvoor ook de beantwoording van vraag 11). Ook hier schiet een publiek minderheidsbelang tekort. Zie voor een verdere toelichting op de voordelen van de keuze voor een publiek meerderheidsbelang paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting.

Wat betreft de eventuele nadelen van het publiek meerderheidsbelang is het kabinet van mening dat de vertraging in de warmtetransitie door de keuze voor een publiek minderheidsbelang naar verwachting niet wordt opgelost. Zoals in het antwoord op vraag 11 beschreven zijn er bredere oorzaken voor de vertraging in de warmtetransitie. In de Kamerbrief van 7 oktober 2024 is geschetst om welke bredere oorzaken het gaat. Er is onzekerheid bij bewoners over de warmtetarieven en bij bestuurders van gemeenten en woningcorporaties over het draagvlak onder bewoners, gegeven de recente negatieve publiciteit over warmtenetten in grote

⁴⁵ Advies van de landsadvocaat van maart 2025, zie samenvatting onder 2, p. 4.

steden. Aanvullend hebben de huidige warmtebedrijven moeite om tot een sluitende businesscase te komen. Dit is onder meer het gevolg van hogere materiaalkosten en rentelasten. Slechts een deel van de vertraging kan dus worden verklaard door de ervaren onzekerheid over de vraag welke rol bestaande warmtebedrijven in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening. Dit was echter al voorzien op het moment dat het besluit voor een verplicht meerderheidsbelang werd aangekondigd in de Kamerbrief van 21 oktober 2022.⁴⁶ Hoewel deze overweging is meegenomen, weegt het zwaarder dat het publiek meerderheidsbelang uiteindelijk nodig is om de voorziene opschaling te realiseren. Bovendien zijn in de genoemde Kamerbrief mitigerende maatregelen opgenomen om de bestaande realisatiekracht zoveel mogelijk te blijven benutten en zal deze onzekerheid van relatief korte duur zijn waarna de opschaling weer verder plaats kan vinden. Met het oog hierop is ook een onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijk verkenner. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 12.

De leden vragen nog naar welke artikelen gewijzigd zouden moeten worden indien er zou worden gekozen voor een minder zware ingreep in de marktordening. In ieder geval zouden de artikelen 2.2 tot en met 2.7 op punten gewijzigd moeten worden.

17.

De leden van de VVD-fractie willen daarnaast graag weten welke kosten gepaard gaan met de overname van alle huidige private netten door publieke warmtebedrijven. Onteigening van private warmtebedrijven kost immers geld. Deze leden begrijpen dat hierover nog moet worden onderhandeld, maar wat zou de inschatting zijn? Klopt het dat dit zal gaan over ruwweg tenminste 5 miljard euro? Hoe rijmt dit met de reservering van 215 miljoen euro in het Klimaatfonds voor het waarborgfonds Warmte? Kan de Kamer geïnformeerd worden over de daadwerkelijke kosten van dit besluit voordat zij de plenaire behandeling van de Warmtewet heeft? Zou dit geld niet beter besteed kunnen worden aan het vergroten van de betaalbaarheid van warmtenetten via Capital Expenditures-subsidies (CAPEX-subsidies)?

Bestaande warmtebedrijven met een privaat meerderheidsbelang zullen hun activiteiten kunnen voortzetten en zij zullen niet verplicht zijn hun bedrijven te verkopen. Zij kunnen op basis van het overgangsrecht en de ingroeiperiode nog 14 tot 30 jaar een collectieve warmtevoorziening blijven exploiteren. In aanvulling op deze overgangsperiode ontvangen warmtebedrijven ook een tegenprestatie voor het na 14 tot 30 jaar verplicht over te dragen warmtenet. Deze tegenprestatie betreft de vergoeding van de marktwaarde van het warmtenet. De investeringen van uitbreidingen die nog niet geheel zijn terugverdiend bij afloop van de aanwijzing worden verrekend bij de tegenprestatie die het warmtebedrijf krijgt bij de verplichte overdracht van het warmtenet.⁴⁷ Zie ook het antwoord op de door de leden gestelde vraag 12 over het overgangsrecht.

Het is wel mogelijk dat al gedurende de overgangstermijn publieke partijen zoals het Rijk, medeoverheden of infrastructuurbedrijven met de warmtebedrijven onderling afspraken maken over overname van assets of

⁴⁶ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

⁴⁷ De verplichte overdracht van het warmtenet na afloop van de aanwijzingstermijn is een inmenging in het eigendomsrecht die de toets van het EVRM kan doorstaan. Zie in dit verband ook het advies van de landsadvocaat van 25 april 2023 (Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 815, p. 8 en 9). De landsadvocaat concludeert dat er sprake is van een fair balance, ongeacht of sprake is van regulering of ontneming van het eigendom (zie ook 18.2.3. van de toelichting).

bedrijfsonderdelen. De daarbij horende overnameprijs is dan de uitkomst van een onderhandelingsproces en zal mede afhangen van het moment van overname en wat er specifiek wordt overgenomen. Voor zover het kabinet daarin inzicht heeft, is het in het kader van mogelijke onderhandelingen niet opportuun uitspraken te doen over betreffende bedrijven.

Zoals aangekondigd in de brief van 7 oktober 2024 heeft een onafhankelijke verkenner in overleg met onder meer bestaande warmtebedrijven onderzoek gedaan naar het behoud van de uitvoeringskracht van de drie grote bestaande private warmtebedrijven.⁴⁸ Een kabinetsreactie op deze verkenning zal voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De Eerste en Tweede Kamer zullen gelet op het budgetrecht altijd betrokken worden, mocht het Rijk tot overname willen overgaan.

De genoemde 215 miljoen euro reservering (onder voorwaarden) voor het Waarborgfonds Warmtenetten staat los van de inschattingen van de waarde van de bestaande warmtebedrijven. Wel heeft het Waarborgfonds ook invloed op de publieke realisatiekracht voor de opschaling van warmtenetten. Met garanties van het voorgestelde Waarborgfonds Warmtenetten kunnen warmtebedrijven een groter aandeel vreemd vermogen aantrekken. Het resultaat hiervan is dat minder eigen vermogen hoeft te worden ingebracht, door middel van publieke investeringen of via CAPEX-subsidies. De reservering (onder voorwaarden) in het Klimaatfonds van 215 miljoen euro is met name bedoeld als initieel risicovermogen, dat vervolgens wordt aangevuld met premies die het Waarborgfonds ontvangt van warmtebedrijven voor het verstrekken van garanties. In de beantwoording van vraag 20 en 71 wordt dieper ingegaan op de beoogde werking van een waarborgfonds en de besluitvorming hierover.

18.

De leden van de VVD-fractie zijn ervan op de hoogte dat decentrale overheden niet alleen transparantie en inzicht willen, maar ook zeggenschap. Waarom is hiervoor een publiek meerderheidsaandeel nodig? Zou dit ook kunnen worden geregeld met een minderheidsaandeel of door gemeenten de optie te geven om te kiezen voor een publiek meerderheidsaandeel?

De medeoverheden steunen inderdaad het verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die aangewezen worden voor een warmtekavel. Enkel de sturingsmogelijkheden die gemeenten op grond van het wetsvoorstel hebben zijn onvoldoende om de publieke belangen in de transitie te beschermen. Zoals ook in de inleidende tekst in deze nota is toegelicht is wetgeving een relatief statische instrument dat niet altijd goed aansluit bij snel veranderende omstandigheden.⁴⁹ De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen en dit vergt invloed met een meer flexibel karakter. Temeer omdat sprake is van een sterke afhankelijkheid van één bedrijf met een natuurlijk monopolie en omdat warmtenetten een toenemend vitaal karakter hebben. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal, in tegenstelling tot zuiver financiële investeerders, uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan commerciële belangen. Als aandeelhouder kunnen publieke partijen gezamenlijk via bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, goedkeuring van investeringen en het benoemen van bestuurders en commissarissen bijdragen aan de borging van de publieke

⁴⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

⁴⁹ Nota deelnemingenbeleid (2022), p. 19, Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

belangen.⁵⁰ Publieke warmtebedrijven worden bovendien door burgers en medeoverheden als legitiem ervaren. Dit is noodzakelijk voor het slagen van de transitie, want het maakt burger meer bereid om aan te sluiten wat uiteindelijk nodig is om de ambities voor de gebouwde omgeving waar te kunnen maken.

Publiek minderheidsbelang

Om als publieke partij doorslaggevende zeggenschap te kunnen hebben in een warmtebedrijf is een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk. Zoals is aangegeven in paragraaf 15.4, onder c, van de toelichting kan niet worden volstaan met een publiek minderheidsbelang (of een belang van 50%) omdat met een dergelijk belang een private partij uiteindelijk alsnog de koers en het beleid in het warmtebedrijf kan bepalen. De publieke partij heeft dan geen doorslaggevende zeggenschap, terwijl dit wel nodig is om de publieke belangen te borgen. Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel om de publieke belangen te beschermen zou het hier bovendien gaan om een inbreuk op de vrijheid van vestiging en vrij verkeer van kapitaal die Europeesrechtelijk niet te rechtvaardigen is (zie ook het antwoord op vraag 16). De landsadvocaat concludeert in zijn advies van 25 maart 2025 ook dat in de toelichting voldoende aannemelijk is gemaakt dat de beoogde doelstellingen van het wetsvoorstel niet met minder vergaande middelen, zoals een minderheidsbelang (of een belang van 50%), kunnen worden bereikt.⁵¹

De keuze aan de gemeente overlaten

Ook de optie om gemeenten de bevoegdheid te geven al dan niet te kiezen voor publiek meerderheidsbelang is onderzocht. Op verzoek van de medeoverheden is het alternatief onderzocht of in het wetsvoorstel de gemeente de bevoegdheid kan worden gegeven vóór een voorkeur aan te geven voor een bepaald type warmtebedrijf (publiek, privaat of een samenwerkingsvorm). Over de verenigbaarheid van deze wens met het Europees recht is advies gevraagd aan de landsadvocaat. In dit advies van 28 mei 2021 concludeerde de landsadvocaat dat – binnen het kader van het wetsvoorstel zoals dat destijds was opgesteld en waarin alle warmtebedrijven de mogelijkheid hadden een aanvraag in te dienen om aangewezen te worden – het vooraf bepalen van een bedrijfstype niet verenigbaar is met het Europees recht.⁵² De gemeente kan niet de mogelijkheid krijgen vooraf te kiezen wat voor soort warmtebedrijf ze wil. De daarvoor door het Hof van Justitie geaccepteerde gronden geven hiervoor onvoldoende basis, aldus de landsadvocaat.

De lokale verschillen maken een door de gemeenten bepaalde marktordening niet mogelijk. Hoewel er een grote mate van diversiteit is, zijn lokale verschillen vooral technisch van aard. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beschikbare warmtebronnen, dichtheid van de gebouwde omgeving, ondergrond en temperatuurniveau. Deze verschillen raken niet aan de wijze waarop de marktordening voor collectieve warmtevoorzieningen het beste ingericht kan worden. Het zal niet mogelijk zijn gelet op de aard van de lokale verschillen een verschil in inbreuk op het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging per gemeente Europeesrechtelijk te rechtvaardigen. Het is immers niet goed te onderbouwen dat de ene gemeente het vrij verkeer van kapitaal en vrijheid van vestiging inperkt door bijvoorbeeld te kiezen voor een publiek warmtebedrijf waarmee een

⁵⁰ PBL (2024) Aardgasvrij een goed idee, maar – Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?

⁵¹ Advies van de landsadvocaat van 25 maart 2025, zie samenvatting onder 2, p. 2–4.

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 768.

privaat warmtebedrijf wordt uitgesloten, terwijl in een andere gemeente ook een privaat warmtebedrijf aangewezen kan worden.

In beroepsprocedures aangespannen door warmtebedrijven die door lokale keuzes niet in de gelegenheid gesteld zullen worden een aanvraag in te dienen aangewezen te worden, is dit een uiterst kwetsbaar model. Er zal een uniform en coherent kader opgesteld moeten worden voor geheel Nederland net als bij andere nutsvoorzieningen zoals drinkwater, gas en elektriciteit. Ook zou een dergelijk marktordeningsmodel tot gevolg kunnen hebben dat warmtebedrijven zonder een publiek meerderheidsbelang aangewezen zullen worden voor een warmtekavel. Hierdoor heeft een publieke partij uiteindelijk geen doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf, hetgeen op gespannen voet staat met de doelstellingen van dit wetsvoorstel zoals toegelicht in paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting. Het bieden van ruimte aan gemeenten om, in het licht van lokale omstandigheden, warmtekavels te kunnen toewijzen aan warmtebedrijven zonder publiek meerderheidsbelang, is niet verenigbaar met de overwegingen die de keuze op nationaal niveau voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang rechtvaardigen en brengt het risico mee dat de rechter oordeelt dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang wegens strijdigheid met het consistentievereiste niet gerechtvaardigd is. Indien het gemeenten zou worden toegestaan om op lokaal niveau minder bescherming te bieden dan de wetgever op nationaal niveau voor ogen heeft, kan dat tot gevolg hebben dat een rechter oordeelt dat de regeling met betrekking tot het vereiste van een publiek meerderheidsbelang niet voldoet aan het consistentievereiste, omdat de doelstellingen niet op coherente en systematische wijze worden nagestreefd.⁵³

Zie ook de paragrafen 15.4, onder c, en 15.5, onder b, van de toelichting.⁵⁴

19.

Hebben gemeenten, en met name de kleinere gemeenten, voldoende uitvoeringskracht voor een publiek meerderheidsaandeel? Gemeentes zoals Rotterdam, Amsterdam en Utrecht hadden immers al moeite met het succesvol uitrollen en exploiteren van een warmtenet. Is het niet de verwachting dat dit kleine gemeentes nog moeilijker zal afgaan?

Gemeenten kunnen in regionaal verband participeren in een gezamenlijk warmtebedrijf, zoals zij dat nu ook al doen bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker. Regionale warmtebedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperkte capaciteit, en bieden schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's. Gemeenten kunnen ook andere partners betrekken bij de samenwerking. Zo hebben verschillende provincies hun bereidheid getoond om een bijdrage te leveren. Ook infrastructuurbedrijven kunnen participeren. Met het wetsvoorstel wordt de rol van publieke infrastructuurbedrijven verruimd door aanpassing van het groepsverbod en de limitatieve lijst van toegestane nevenactiviteiten in de Energiewet. Hierdoor worden zij in staat gesteld om (mede-)aandeelhouder te worden in een aangewezen warmtebedrijf. Ook private partijen, waaronder pensioenfondsen, kunnen als minderheidsaandeelhouder een bijdrage leveren. Tenslotte kan op grond van het wetsvoorstel een nationale deelneming worden aangewezen die kan optreden als aandeelhouder naast medeoverheden, en die ook als taak heeft om medeoverheden te

⁵³ Advies Landsadvocaat, 3 juni 2024, p. 4 en 5.

⁵⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 4, p. 15.

adviseren. Dit is nog aan nadere besluitvorming onderhevig. Dit is nader toegelicht in de brief van 7 oktober 2024.⁵⁵

Een groot aantal gemeenten is al aandeelhouder in een lokaal warmtebedrijf, zoals Purmerend, Groningen, Roosendaal en Amsterdam, of een regionaal warmtebedrijf, zoals de 52 gemeenten, waaronder veel kleine gemeenten, die aandeelhouder zijn van HVC. Andere gemeenten bereiden zich hierop voor, zoals Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Amersfoort, Nijmegen, Deventer en Leiden. In de praktijk ziet het kabinet dat er veel animo is bij gemeenten om samen te werken met regionale, provinciale en landelijke spelers in de warmtetransitie. Juist vanwege de schaalvoordelen die grotere warmtebedrijven kunnen bieden, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's. Dit blijkt onder andere uit de gesprekken die EBN voert, het toenemend aantal aandeelhouders van HVC, de interesse van gemeenten in het Gelders Warmte Infrabedrijf en het recente voornemen van de provincie Noord-Brabant om een provinciaal warmtebedrijf op te richten. Die animo ziet het kabinet ook bij gemeenten die nu wel zelf een stap zetten bij het oprichten van een gemeentelijk warmtebedrijf. Zij doen dit veelal omdat zij binnen de regio een koplopers functie hebben en omdat er nog geen lokale partners of bovenlokale spelers zijn bij wie zij natuurlijkerwijs zouden aansluiten. Zie voor een reflectie op bestaande situaties van gemeentelijk aandeelhouderschap in warmtebedrijven de beantwoording van vraag 30.

20.

Hoe ziet het financiële plaatje eruit? Hebben gemeenten bijvoorbeeld voldoende middelen om te investeren? Hoe groot is de kapitaalinjectie die noodzakelijk is bij gemeentes hiervoor?

Wie draait erop voor de kosten als een warmteproject vertraging oploopt of duurder is dan verwacht? Kunnen de begrotingen van (kleine) gemeenten dit aan? Warmtebedrijven kunnen de kosten van de verschillende netten spreiden, maar gemeenten kunnen dit niet. In hoeverre moeten gemeenten dan eigen middelen inzetten en in hoeverre kan er dan aanspraak worden gemaakt op het aangekondigde vereveningsfonds? In hoeverre vergt deze keuze ook forse meerinvesteringen vanuit de Staat? Ligt het immers niet in de lijn der verwachting dat als de kosten hoger uitvallen voor gemeentes dan verwacht dat er een beroep op het Rijk gedaan gaat worden om betaalbaarheid voor bewoners alsnog te borgen?

In de Kamerbrief van 21 oktober 2022 waarin de keuze van het kabinet een publiek meerderheidsbelang verplicht te stellen is aangekondigd wordt ingegaan op de verwachte benodigde publieke investeringen.⁵⁶ Daarin wordt de publieke investeringsopgave voor het doel van 500.000 nieuwe aansluitingen geraamd met de bandbreedte van grofweg 700 miljoen tot 2 miljard euro, waarbij de ondergrens uitgaat van een minimaal publiek meerderheidsbelang, maximale inbreng van vreemd vermogen, en een zeer kosteneffectieve uitrol van warmtenetten. De bovengrens gaat uit van volledig publiek eigendom en lagere inbreng van vreemd vermogen dan in een gemiddeld scenario.

Een deel van de totale investeringen is op basis van de huidige NMDA-tarieven onrendabel. Naast de al langer bestaande Subsidie Duurzame Energie (SDE ++) voor de warmtebron is er sinds 2023 aanvullend de Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS). Het overige,

⁵⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

⁵⁶ Kamerstukken II 2022/23, 30 195, nr. 800.

rendabele, deel van de investeringen kan worden gefinancierd met de inbreng van eigen vermogen door (publieke) aandeelhouders en door het aantrekken van vreemd vermogen. In het eerste geval krijgen publieke aandeelhouders aandelen (en daarmee zeggenschap) terug voor hun kapitaalstorting. De aandelen worden op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (artikel 63) gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs, waardoor de balans van gemeenten en provincies gelijk blijft. Uiteraard leidt tot dit wel tot extra financieringslasten. Dit kan voor gemeenten inderdaad uitdagend zijn, maar hier staan wel op de langere termijn toekomstige dividenden tegenover. Ook is het zoals in vraag 19 toegelicht geen verplichting voor een gemeente om aandeelhouder te worden in een warmtebedrijf dat zij aanwijst.

Als een groter aandeel vreemd vermogen wordt aangetrokken (ten opzichte van het eigen vermogen) hoeven publieke aandeelhouders minder middelen te investeren om invulling te geven aan het publieke aandeelhouderschap. Momenteel vragen banken echter een fors aandeel eigen vermogen bij de financiering van warmtenetten, met name vanwege het risico op tegenvallende of tragere voltoop. Om de financierbaarheid van warmtenetten te vergroten verkent het kabinet de oprichting van een Waarborgfonds Warmtenetten. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 17 zou dit waarborgfonds garant staan voor de bankleningen van warmteprojecten. Dit leidt tot lagere financieringskosten (rentebetalingen en aflossingen) en een lagere inbreng van eigen vermogen.

Als kostengebaseerde tariefregulering in werking treedt, kunnen warmtebedrijven in principe al hun efficiënte kosten terugverdienen. Het is aan de ACM om te bepalen welke kosten zij als efficiënt aanmerkt. Subsidies, zoals de WIS, hebben in dit stelsel het doel om de tarieven voor de verbruiker te beperken. Uitgangspunt voor het kabinet is dat in wijken waar warmtenetten maatschappelijk gezien de goedkoopste verduurzamingsoptie zijn, dit ook leidt tot een aantrekkelijk tarief voor bewoners.⁵⁷ Bewoners zullen immers alleen willen overstappen op collectieve warmte als de tarieven concurrerend zijn met het gangbare alternatief, zoals op dit moment verwarming door aardgas is en mogelijk in de toekomst met een warmtepomp. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat kostengebaseerde tarieven op termijn concurrerend zullen zijn, maar het moment waarop hangt af van een aantal nog onzekere markt- en beleidsontwikkelingen. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. De tarieflimiet (in combinatie met een vereveningsfonds) ziet op het beperken van de hoogteverschillen in de maximale tarieven voor de eindverbruiker en is in principe neutraal voor warmtebedrijven (zie ook vraag 2).

Tot slot kan dit wetsvoorstel ook worden gezien in het licht van de bevoegdheden die gemeenten krijgen op grond van de Wgiw. Gemeenten kunnen met de bevoegdheden op grond van deze wet straks wijken aanwijzen die overstappen van aardgas op een duurzame energievoorziening, zoals een collectieve warmteoplossing. Hiermee wordt het vollooprisico van het warmtenet fors beperkt. Gemeenten krijgen hiermee een belangrijk instrument om de financieringskosten en risico's die gepaard gaan met een eigen deelname in het warmtebedrijf te beperken.

21.

⁵⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

De leden van de VVD-fractie merken op dat een publiek meerderheidsbelang leidt tot veel vragen bij gemeenten over welke taken, rollen en verantwoordelijkheden zij hebben. Deze leden vragen in hoeverre het niet makkelijker en efficiënter zou zijn als er op nationaal niveau een publiek warmtebedrijf zou worden opgezet. Op die manier hoeven niet alle gemeenten zelf het wiel uit te vinden. Hoe kijkt de regering naar het opzetten van een nationaal warmtebedrijf? Een nationaal warmtebedrijf kan mogelijk makkelijker beschikken over voldoende kennis en uitvoeringscapaciteit dan gemeenten. Hoe apprecieert de regering dit? Zou een nationaal warmtebedrijf daarnaast voor financiële vraagstukken mogelijk ook beter werken omdat zij in alle warmtenetten deelneemt en daardoor makkelijker kosten kan spreiden? Is de regering het eens dat schaalgrootte noodzakelijk is voor het verminderen van de kosten die komen kijken bij de aanleg van warmtenetten?

Warmte is in essentie een lokale aangelegenheid. Hoe een efficiënte warmtetransitie er uit ziet wordt bepaald door lokale kenmerken zoals de aanwezigheid van bepaalde warmtebronnen, het type bebouwing en het draagvlak. In het klimaatakkoord is daarom afgesproken dat gemeenten de regie voeren over de lokale warmtetransitie. Zij hebben het beste beeld van de lokale situatie. Tegelijkertijd kan een aantal transitievraagstukken bovengemeentelijk zijn, zoals de efficiënte inzet van (schaarse) bronnen of de uitrol van infrastructuur voor het transport van warmte op regionale schaal. Gedeputeerde staten hebben op grond van artikel 2.1, vierde lid, de rol om te borgen dat gemeenten de transitie dusdanig vormgeven dat er gestuurd wordt op een kostenefficiënte transitie, ook op bovengemeentelijk niveau.

Gemeenten kunnen – net als andere publieke partijen – ook een waardevolle bijdrage leveren als (mede-)aandeelhouder van het warmtebedrijf, maar zijn hier niet toe verplicht. Dit is geen onbekende rol voor gemeenten aangezien ze nu al aandeelhouder zijn van nutsbedrijven (water, gas en elektra) en vaak ook in andere bedrijven zoals voor afval of openbaar vervoer. Zoals in vraag 20 is aangegeven is een groot aantal gemeenten al aandeelhouder in een lokaal of regionaal warmtebedrijf of is dit aan het onderzoeken. Veel van deze gemeenten zien voordelen van het samenwerken met of onderdeel worden van een regionale speler, om zo bepaalde schaalvoordelen te behalen en de transitie efficiënt vorm te geven.

Het kabinet herkent ook de voordelen van schaalgrootte. Regionale warmtebedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperktere capaciteit, en bieden schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's. Deze schaalgrootte sluit aan bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker. Daarom voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om een nationale deelneming op te richten die twee taken kan krijgen; het oprichten of mede-oprichten van en actief deelnemen in (regionale) warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang, en het adviseren van medeoverheden over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Over de aanwijzing van een nationale deelneming vindt nog nadere besluitvorming plaats. Een nationaal warmtebedrijf gaat een stap verder dan dat en kent om bovengenoemde redenen ook bezwaren.

22.

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie vragen over de betaalbaarheid van de warmtenetten. Het draagvlak voor de warmtetransitie en betaalbaarheid gaan hand in hand. Momenteel zijn de warmteprijzen erg

hoog. De regering heeft eerder verschillende opties genoemd om de warmtenetten betaalbaar te maken. Partijen uit de sector geven aan dat dit onvoldoende zal zijn om de warmtenetten van de grond te laten komen. Hoe apprecieert de regering dit?

Het kabinet is het eens met deze leden dat het draagvlak voor de warmtetransitie en betaalbaarheid voor de verbruiker hand in hand gaan. De opties voor flankerend beleid om betaalbaarheid te borgen in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 zijn goed ontvangen door de partijen uit de sector.⁵⁸ Wel geven partijen aan dat nog veel afhangt van de invulling en de extra middelen die vrijgemaakt kunnen worden. Het Warmtebod van de Warmtealliantie bevat aanbevelingen van gelijke strekking.⁵⁹ Over de nadere uitwerking van het flankerend beleid zal het kabinet de Kamer via een separate brief informeren voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel.

23.

De ACM geeft aan dat de nieuwe vorm van tariefregulering geen garantie biedt voor een betaalbaar warmtetarief voor consumenten. Wat kan de regering doen om ervoor dat dit wel kan worden gegarandeerd? Hoe wordt er daarnaast gegarandeerd dat ook de overstap betaalbaar blijft? Is het wenselijk als hier ook een maximale prijs voor de consument voor wordt vastgesteld?

Kostengebaseerde tariefregulering zorgt ervoor dat consumenten niet meer betalen dan warmtebedrijven nodig hebben om warmte te kunnen leveren, maar biedt inderdaad geen garantie voor betaalbaarheid in de zin van een tarief dat in lijn is met wat klanten van andere warmtebedrijven betalen, of een tarief dat concurrerend is ten opzichte van alternatieven. Om tarieven te voorkomen die excessief zijn in vergelijking met wat een gemiddelde warmteverbruiker betaalt, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid tot een tarieflimiet opgenomen. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat kostengebaseerde tarieven op termijn concurrerend zullen zijn, maar het moment waarop hangt af van een aantal nog onzekere markt- en beleidsontwikkelingen. De verwachting is dat de voorbereiding van de overstap naar kostengebaseerde tarieven voor aangewezen warmtebedrijven twee tot vier jaar zal duren. Het besluit om over te stappen naar fase 2 van kostengebaseerde regulering zal voorgehangen worden in de Eerste en Tweede Kamer. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor verbruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Zie voor verdere toelichting op het flankerend beleid ten aanzien van de betaalbaarheid van de warmtetarieven de Kamerbrief die voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer zal worden gestuurd.

Een nieuw maximumtarief vaststellen op basis van een externe referentie, zoals het huidige NMDA-tarief, kent veel nadelen. In de beantwoording van vraag 4 wordt hier nader op ingegaan.

24.

Klopt het dat verplichte publieke zeggenschap over warmtebedrijven de warmtenetten niet per se goedkoper maakt? Zou het zo kunnen zijn dat minder concurrentie betekent dat warmtenetten duurder worden?

⁵⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

⁵⁹ De Warmtealliantie (2025), het Warmtebod, Warmtealliantie stelt Warmtebod voor om stagnatie in warmtenetontwikkeling te doorbreken | Nationaal Klimaat Platform.

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

Een verplicht publiek meerderheidsbelang kent wel een aantal voordelen, met name ten aanzien van risico inschatting en het handelen vanuit een breder maatschappelijk perspectief, waardoor de kosten van de transitie door warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang uiteindelijk lager uit kunnen vallen.

Allereerst zal een publieke aandeelhouder andere afwegingen maken bij het beoordelen van investeringen. Ook een publieke aandeelhouder zal zichzelf ervan moeten vergewissen dat er in relatie tot de bij de investering betrokken risico's voldoende rendement kan worden gemaakt om in de lange termijn continuïteit van het warmtebedrijf te voorzien. Daarbij zal een publieke aandeelhouder de risico-rendementsafweging echter in een breed perspectief bezien. Ook eventuele maatschappelijke gevolgen van het niet doorgaan van een investering dienen hierbij te worden meegewogen. In zo'n geval kan een aandeelhouder genoeg nemen met een adequaat, maar lager rendement dan een privaat warmtebedrijf zou verwachten, waardoor de investering doorgang kan vinden.

Ten tweede wordt aangenomen dat in sommige situaties warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken. Zie ook de toelichting in paragraaf 1.2, onder c.

Ten derde kan het publiek meerderheidsbelang bijdragen aan het beperken van de nationale kosten. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal sneller geneigd zijn rekening te houden met de belangen van andere warmtebedrijven in aangrenzende gebieden in de regio en minder eenzijdig gewicht zal toekennen aan bedrijfseconomische afwegingen als de lokale of regionale warmtetransitie hiermee gediend is.

Ten vierde hebben gemeenten duidelijk aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang van belang is voor het draagvlak in de warmtetransitie. De verwachting is dat meer draagvlak zich ook vertaalt naar een hogere aansluitbereidheid, wat bijdraagt aan een snellere voltooiing van collectieve warmtesystemen.

Tot slot kent specifiek gemeentelijk aandeelhouderschap voordelen met betrekking tot de afstemming tussen bestuurlijke keuzes op het gebied van de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf. Zo is een keuze door de gemeente om op grond van de Wgiw in het omgevingsplan vast te stellen dat in een bepaald gebied het gebruik van

gas (op termijn) niet langer is toegestaan een betekenisvolle beperking van het volloopriscio. Zie ook het antwoord op vraag 14.

Bovendien blijft er ruimte voor concurrentie op de markt van toeleveranciers, dienstverleners en uitvoerende organisaties voor warmte. Veel diensten, zoals engineering, facturering en storingsdiensten, maar ook de realisatie van projecten, worden nu al door warmtebedrijven bij derde partijen ingekocht. Wanneer in 2050 inderdaad een derde van de gebouwde omgeving op een warmtenet is aangesloten is deze markt in potentie verviervoudigd ten opzichte van nu. Dit deel van de markt biedt veel mogelijkheden tot het behalen van kostenvoordelen door schaal en concurrentie.

25.

De leden van de VVD-fractie merken op dat veel van de kosten van een warmtenet zitten in de aanlegfase en bestaan uit de kosten voor het aanleg van het net als ook de rentelasten die komen kijken bij dergelijke infrastructurele projecten. Wat gaat de regering met deze nieuwe warmtewet doen om die kosten te laten afnemen? In hoeverre wordt er ingezet op standaardisatie van warmtenetten zodat de kosten bij inkoop en aanleg dalen voor de sector? Als daar niet op wordt ingezet, gaat de regering dat nog alsnog doen? Is een nationaal warmtebedrijf niet een betere route om de rentelasten te laten dalen die komen kijken bij de aanleg van warmtenetten?

Met de bestaande WIS wordt het onrendabele deel van de aanlegkosten gesubsidieerd. Door deze kosten aan de voorkant te subsidiëren is minder kapitaal vooraf nodig en vallen de financieringskosten (rentebetalingen en aflossingen) lager uit. Hierdoor liggen de eindgebruikerskosten lager. Ook de SDE++ subsidie voor bronnen verlaagt kosten en risico's voor warmtebedrijven.

Daarnaast onderzoekt het kabinet een nationale deelneming, die een deel van de rendabele investeringskosten op zich zou kunnen nemen, en die kennisuitwisseling en de ontwikkeling van technische en operationele standaarden kan bevorderen. Zoals ook in het antwoord op vraag 24 is toegelicht zijn er op de markt van toeleveranciers, dienstverleners en uitvoerende partijen schaalvoordelen te behalen. Standaardisatie draagt bij aan het realiseren van deze schaalvoordelen. Een nationale deelneming is nog aan nadere besluitvorming onderhevig.

Tot slot verkent het kabinet de oprichting van een waarborgfonds. Zoals eerder toegelicht bij het antwoord op vraag 17 en 20 zou dit waarborgfonds garant staan voor de bankleningen van deelnemende warmtebedrijven. Met een garantie van het Waarborgfonds Warmtenetten kan meer vreemd vermogen worden aangetrokken, gaan rentes omlaag, en wordt het eenvoudiger om leningen af te sluiten met een langere aflossingstermijn. Projecten hebben hierdoor lagere vermogenskosten, en de aanlegkosten kunnen over een lagere termijn worden afgelost, waardoor tarieven lager uitvallen. Tegelijkertijd draagt een waarborgfonds bij aan standaardisering van het financieringstraject. Ook dit leidt ertoe dat warmtenetten makkelijker (en dus tegen lagere transactiekosten) kunnen worden gefinancierd.

26.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering onlangs heeft aangekondigd te gaan werken met maximumtarieven in combinatie met een vereffeningsfonds. In hoeverre gaan maximumtarieven de gebruikers helpen als de onderliggende kosten van het warmtenet niet lager worden?

Kostengebaseerde tariefregulering zorgt ervoor dat consumenten niet meer betalen dan warmtebedrijven nodig hebben om warmte te kunnen leveren, maar biedt inderdaad geen garantie voor betaalbaarheid als de onderliggende kosten niet lager worden. In de beantwoording van de vragen 13, 24 en 25 wordt ingegaan op de manieren waarop het kabinet de kosten van warmtenetten kan verlagen en hoe dit wetsvoorstel daaraan bijdraagt.

Om excessieve tarieven ten opzichte van andere warmteverbruikers te voorkomen is in het wetsvoorstel de mogelijkheid tot tarieflimiet opgenomen (zie de beantwoording van vraag 2 voor de verdere toelichting op de tarieflimiet). Het kabinet vindt het daarnaast onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Om dit te adresseren wordt flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor een verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van dit wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd.

27.

Voorziet de regering een permanente vorm van subsidiering vanuit het Rijk om de maximumtarieven te borgen of gaat zij ervanuit dat de gemeentes dit vanuit de eigen begroting jaarlijks financieren? In het geval van het tweede scenario, zijn gemeentes hiervan op de hoogte en wat zouden ze per jaar kwijt kunnen zijn hieraan? In het geval dat het Rijk de kosten draagt, wat kost dit per jaar in een situatie waarin 1 miljoen huishoudens aangesloten zouden zijn op een warmtenet?

Het kabinet verwacht dat kostengebaseerde warmtetarieven op termijn zullen concurreren met de kosten van andere warmtetechnieken, mits warmtenetten worden aangelegd in wijken waar dit de verduurzamings-optie is met de laagste nationale kosten. Tijdelijke subsidies of investeringssubsidies zijn dan enkel nodig omdat uitgangspunten van verschillende technieken anders zijn: de kostprijs van collectieve warmte daalt pas naarmate een warmtenet verder volloopt, terwijl warmtepompen direct gebruik kunnen maken van bestaande infrastructuur. Bijkomende kosten van bijvoorbeeld netverzwaringen worden verdeeld over een veel bredere groep elektriciteitsverbruikers. Hoe evenrediger infrastructuurkosten van verschillende vormen van duurzame energie in rekening worden gebracht bij alle verbruikers, hoe minder subsidie nodig is. Door de stijgende ETS-prijs, een eventuele bijmengverplichting van groen gas (vanaf 2026), en veranderende gasnettarieven zullen warmtenetten naar verwachting op termijn ook kunnen concurreren met gas.

De subsidiebehoefte van collectieve warmte is dus in principe tijdelijk. Het kabinet probeert met verschillende onderzoeken een beter beeld te krijgen van de intensiteit en de duur van deze behoefte en welke factoren hieraan bijdragen. Daarbij wordt gekeken naar het verschil tussen nationale kosten en eindgebruikerskosten van nieuwe aansluitingen, en verschil met de kosten van verwarming met gasgestookte cv-ketels. Hierdoor zal het kabinet later dit jaar een inschatting hebben van de subsidiebehoefte van met name nieuwe aansluitingen (op basis van de startanalyse van het PBL). Richting de invoering van kostengebaseerde tarieven zal de subsidiebehoefte van de bestaande aansluitingen beter kunnen worden geraamd als er richting de invoering van kostengebaseerde tarieven beter

zicht komt op de daadwerkelijk kosten van warmtenetten. De kosten hiervan kunnen dan worden meegewogen bij de besluitvorming over de invoering van fase 2 (zie ook de beantwoording van vraag 26).

28.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij een beeld of inschatting kan geven van enerzijds de verwachte aansluitingen op een collectief warmtesysteem binnen de bestaande gebouwde omgeving, en anderzijds in de verwachte aansluitingen die kunnen worden gerealiseerd binnen nieuw te bouwen woningen en gebouwen. Welk aandeel van de 500.000 aansluitingen doelstelling voor 2030 is nieuwbouw en welke bestaande bouw?

Het doel uit het PVGO van 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030 ten opzichte van 2021 is gebaseerd op de aansluiting van de bestaande gebouwde omgeving.

29.

De leden van de D66-fractie vragen de regering cijfers te geven over hoeveel of welk aandeel van de nu bestaande warmtenetten in handen zijn van een (deels) publiek warmtebedrijf en hoeveel van private warmtebedrijven. Is hier een relatie met de aard van de warmtebron, zijn bijvoorbeeld warmtenetten die gebruik maken van restwarmte van industrie of een elektriciteitscentrale vaker in handen van een privaat warmtebedrijf?

Uit de data achter de duurzaamheidsrapportage van de RVO blijkt dat eind 2023 van de 490 warmtenetten van de vergunninghouders onder de huidige Warmtewet er 44 geheel of deels in publieke handen waren.⁶⁰ Deze warmtenetten bedienen samen circa 83.000 van de circa 511.000 aansluitingen (één aansluiting kan meerdere huishoudens of zakelijke afnemers bedienen). Er is geen duidelijke relatie tussen het type warmtebronnen en of het warmtebedrijf publiek of privaat eigendom is. De duurzaamheidsprestaties van de warmtenetten zijn ook vergelijkbaar.

Vanaf de aanleg van de eerste warmtenetten in Nederland hebben publieke warmtebedrijven een fors deel van de huidige warmtesystemen ontwikkeld en aangelegd. In de jaren 80 van de vorige eeuw vond er actief stimuleringsbeleid plaats voor stadsverwarming en zijn veel van de huidige stadswarmtenetten ontstaan. Ook in de jaren 90 zijn er ten behoeve van nieuwbouw veel warmtenetten aangelegd. In deze periode waren warmtebedrijven nog veelal in publieke handen. Pas relatief recent hebben private partijen die rol overgenomen met de privatisering van Essent in 2009 (later Ennatuurlijk), de overname van Nuon door Vattenfall in 2009, en de overname van Eneco door een consortium van Chubu en Mitsubishi in 2020. En ook in de projecten die na de overname zijn gerealiseerd zijn regelmatig gemeenten nauw betrokken, vaak ook in een risicodragende rol als medeaandeelhouder, subsidieverstrekker of garantsteller. Zie ook het antwoord op vraag 11.

30.

De leden van de D66-fractie merken op dat critici van het publieke meerderheidsbelang vaak wijzen op minder succesvolle pogingen met een publiek warmtebedrijf, bijvoorbeeld in Rotterdam. Kan de regering (uitgebreid) ingaan op de casuïstiek in Rotterdam en de hieruit geleerde lessen alsook op het succesvolle publieke warmtebedrijf in Deventer?

⁶⁰ RVO (2023), Duurzaamheidsrapportage, Duurzaamheidsrapportage 2023.

Dat er succesvolle en minder succesvolle voorbeelden zijn van een publiek warmtebedrijf doet niet af aan noodzaak voor de keuze voor een publiek meerderheidsbelang. Los daarvan geldt voor beide casussen dat het relevant is om te kijken welke lessen uit deze en andere casussen getrokken kunnen worden voor verder opbouw van de publieke realisatiekracht. Voor de casus van het Warmtebedrijf Rotterdam (hierna: WbR) is dat al uitvoerig gedaan. Veel van de lessen die daar zijn geleerd zijn onderdeel geweest van de overwegingen die ten grondslag liggen aan keuzes wetsvoorstel of hebben ter inspiratie gediend voor het voorgestelde flankerend beleid. Zie hiervoor de beantwoording van vraag 32.

WbR is in 2016 opgericht, met de gemeente Rotterdam als grootaandeelhouder. De directe en formele aanleiding waarom WbR in zodanige financiële problemen kwam dat het bedrijf verkocht werd, is vanwege het besluit van de gemeenteraad in oktober 2021 om te stoppen met de financiering aan WbR voor de uitbreiding van de warmteleiding naar Leiden (destijds de WarmtelinQ+) genoemd.⁶¹ Hierdoor werd de financiële situatie van WbR onzeker. WbR verkocht namelijk minder warmte dan zij inkocht. Over de dieperliggende oorzaken zijn door de Rekenkamer verschillende rapporten geschreven.⁶² Een belangrijke observatie van de Rekenkamer is dat bij de besluitvorming binnen WbR de aandeelhoudersrol onvoldoende onafhankelijk is ingevuld ten opzichte van de opdrachtgeversrol (beleidsrealisatie).

Aandachtspunt bij warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang is daarom ook dat de aandeelhoudersrol voldoende op afstand staat van de politiek. Mede om die reden is in de toelichting bij het wetsvoorstel in paragraaf 16.5 ook aangegeven dat het voor de hand ligt dat veel nieuwe warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Ook wanneer zou worden besloten tot de inzet van een nationale deelneming kan dit eraan bijdragen dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang voldoende publieke zakelijkheid hebben om te voorkomen dat er bedrijfseconomisch onverstandige keuzes worden genomen, die zich uiteindelijk kunnen afwentelen op de gemeente, de provincie of het Rijk. In aanvulling hierop bevat dit wetsvoorstel instrumentarium om een gezonde bedrijfsvoering door het warmtebedrijf te waarborgen. Dit instrumentarium ontbrak ten tijde van de problemen bij WbR. In de eerste plaats toetst de ACM of een warmtebedrijf voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken (artikel 2.5, derde lid). Verder wordt de noodzakelijkheid van investeringen getoetst door de ACM middels een investeringsplan (artikel 2.16), voordat een warmtebedrijf overgaat tot het doen van investeringen. Verder wordt de financiële gezondheid van een warmtebedrijf gemonitord door de ACM (artikel 2.14). Ook dient het warmtebedrijf elk jaar een leveringszekerheidsrapportage aan te leveren (artikel 2.17). Het instrumentarium in het wetsvoorstel is er dus op gericht om vergelijkbare problemen als bij WbR te voorkomen.

Het voorbeeld van het publieke warmtebedrijf in Deventer is veel recenter. De gemeenteraad van Deventer heeft in de zomer van 2023 besloten tot het oprichten van een publiek warmtebedrijf. Dit warmtebedrijf beoogt integraal, door middel van een wijkgerichte aanpak, te kijken naar hoe de warmtetransitie het beste ingepast kan worden. Bijvoorbeeld door bij de

⁶¹ Gemeente Rotterdam (2022), Aandelen Warmtebedrijf Rotterdam, Gemeente Rotterdam verkoopt aandelen Warmtebedrijf Rotterdam – Duurzaam 010.

⁶² Randstedelijke rekenkamer (2019) – Leiding onder druk, Eindrapport Leiding onder druk – Vereniging van Rekenkamers; Randstedelijke rekenkamer (2019), Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam.

aanleg van warmtenetten ook breder te kijken naar verbeteren van de leefomgeving en werk met werk te maken, kunnen met de aanleg van een warmtenet bredere maatschappelijke voordelen worden behaald. Verder wekt het vertrouwen richting de bewoners dat de gemeente aangeeft niet te willen sturen op winst en dat de hoofddoelstelling van het warmtebedrijf is om de betaalbaarheid te borgen. Het resultaat van het publieke warmtebedrijf is dat Slim Warmtenet Zandweerd in Deventer inmiddels 215 aangesloten woningen telt en er potentie is om door te groeien naar 2200 aansluitingen.

31.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in het wetsvoorstel kiest voor een verplicht meerderheidsbelang voor één of meerdere publieke partijen in een aangewezen warmtebedrijf. Voor een warmtekavel kan door de gemeente alleen een warmtebedrijf aangewezen worden waarbij een meerderheidsbelang in handen is van één of meerdere publieke partijen. Deze publieke partij heeft daarmee doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf. Een van de uitgangspunten die in de memorie van toelichting door de regering wordt genoemd is dat een publieke warmtebedrijf de belangen van burgers beter zal beschermen dan een privaat warmtebedrijf, omdat een publiek bedrijf geen winstmaximalisatie na zal streven. Deze leden vragen de regering hoe dit uitgangspunt zal worden geborgd. Is bijvoorbeeld de mogelijkheid onderzocht om, in navolging van Denemarken, in de wet op te nemen dat eigenaren van warmtebedrijven geen dividend of andere uitkeringen vanuit een warmtebedrijf mogen ontvangen, maar dat alle winsten weer in het warmtebedrijf geïnvesteerd moeten worden? Wat zouden de gevolgen van een dergelijke bepaling in de wet zijn voor de bereidheid van private partijen om te investeren in warmtenetten?

Het belangrijkste instrument uit het wetsvoorstel om te voorkomen dat er overwinsten worden behaald is kostengebaseerde tariefregulering. Deze regulering beperkt het rendement dat warmtebedrijven mogen halen tot een redelijk rendement, dat nodig is om financiering aan te trekken en risico's te ondervangen. Een verbod op dividend of andere uitkeringen is om die reden niet proportioneel. De verwachting is bovendien dat dit een negatief effect zal hebben op de investeringsbereidheid van warmtebedrijven. Ook zal dit voor bestaande warmtebedrijven als zeer ingrijpend worden ervaren. In Denemarken heeft de markt een zekere mate van maturiteit bereikt en zijn warmtenetten overwegend in handen van gemeenten of coöperaties. De Deense en Nederlandse (beleids-)context verschillen dus sterk van elkaar. Gemaakte keuzes in Denemarken kunnen dus niet zomaar als blauwdruk worden gebruikt voor Nederland (zie ook hoofdstuk 17 van de toelichting).

In aanvulling op de kostengebaseerde tariefregulering en het toezicht hierop door de ACM, zal het verplicht publiek meerderheidsbelang bijdragen aan het behalen van de publieke doelen van de transitie, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van warmte doordat hier van binnenuit op gestuurd wordt. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal het publieke belang nastreven, onder meer omdat er een democratische controle is op de invulling van het aandeelhouderschap. Dit voorkomt dat publieke aandeelhouders het behalen van een rendement laten prevaleren boven het borgen van publieke belangen (zie ook paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting).

32.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens aan te geven welke waarborgen er in dit wetsvoorstel zijn om te voorkomen dat medeoverheden die deelnemen in een publiek warmtebedrijf te hoge

risico's nemen bij hun investeringen in warmtenetten. Welke maatregelen neemt de regering om dit risico te ondervangen en te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin hoge risico's die door medeoverheden worden genomen uiteindelijk door de Rijksoverheid overgenomen moeten worden in de vorm van overname van leningen of het nemen van aandelen in warmtebedrijven?

Het wetsvoorstel bevat het nodige instrumentarium 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 2.14). Ook dient het warmtebedrijf elk jaar een leveringszekerheidsrapportage aan te leveren (artikel 2.17). Dit wordt tevens toegelicht in het antwoord op vraag 30.

In aanvulling op het voorgaande voorziet het wetsvoorstel ook in de mogelijkheid om een nationale deelneming aan te wijzen die medeoverheden kan adviseren over de oprichting en inrichting van een warmtebedrijf, en ook naast medeoverheden kan deelnemen in warmtebedrijven. Indien deze deelneming wordt aangewezen kan het Rijk als (indirect) aandeelhouder via haar zeggenschapsrechten aansturen op zakelijke besluitvorming (gebruik maken van landelijke ervaring) en op warmtebedrijven met voldoende regionale omvang. Over de Nationale Deelneming Warmte moet nog verdere besluitvorming plaatsvinden. Ook het Waarborgfonds dat momenteel wordt verkend kan disciplinerend werken.

33.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering directe betrokkenheid van de gemeente bij een door hen aan te wijzen warmtebedrijf logisch acht, vanwege de regierol van gemeenten in de lokale transitie-opgave (Kamerstuk 36 387, nr. 47) en dat gemeenten zich nu al oriënteren op de mogelijkheden om te participeren in een bestaand warmtebedrijf of het oprichten van een nieuw warmtebedrijf. Deze leden vragen de regering in hoeverre de interesse van gemeenten om zelf in meerderheid een warmtebedrijf te exploiteren ook daadwerkelijk goed in beeld is gebracht. Welke cijfers zijn er beschikbaar over hoeveel gemeenten daar wel of geen interesse in hebben?

Gemeenten en provincies waren pleitbezorger voor het publiek meerderheidsbelang met een rol voor medeoverheden als aandeelhouder. Uit onder andere een recente inventarisatie van het NPLW blijkt dat gemeenten en provincies daar ook naar handelen en dat zij publieke warmtebedrijven oprichten of zich aansluiten bij reeds bestaande publieke warmtebedrijven. In de beantwoording van vraag 19 wordt dit geïllustreerd met een aantal voorbeelden. In de toelichting is in paragraaf 16.5 echter ook aangegeven dat het voor de hand ligt dat veel nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. De voordelen hiervan worden ook toegelicht in de beantwoording van vraag 30.

34.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat gemeentelijk aandeelhouderschap bijdraagt aan het borgen van de democratische controle op het warmtebedrijf en leidt tot betere en directere afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en bedrijfsvoering van het warmtebedrijf. Daarbij is dan

uiteraard de voorwaarde wel dat gemeenten ook daadwerkelijk zullen participeren in een warmtebedrijf. In hoeverre is het de verwachting van de regering dat gemeenten deze rol zelf op zullen pakken of wordt verwacht dat voornamelijk netbeheerders en/of provincies deze rol in zullen vullen? Indien dat laatste het geval is en gemeenten niet of in mindere mate aandeelhouder worden in publieke warmtebedrijven, in hoeverre is er dan nog sprake van het borgen van de belangen van burgers en gebruikers bij het warmtebedrijf en van de gewenste democratische controle?

Zoals is aangegeven in de beantwoording van de vragen 19 en 33 zijn er veel gemeenten die verkennen om aandeelhouder van een warmtebedrijf te worden of dat in sommige gevallen al zijn. Ook wanneer er regionale of provinciale warmtebedrijven worden opgericht is de verwachting dat hier gemeentelijke aandeelhouders in zullen participeren of dat door het regionale warmtebedrijf op lokaal niveau wordt samengewerkt met gemeenten. Een voorbeeld van het eerste is het bestaande publieke warmtebedrijf HVC en van het tweede het Gelderse Warmte Infrabedrijf (GWIB). Hoewel er voordelen te behalen zijn door gemeentelijk aandeelhouderschap in het aangewezen warmtebedrijf, is het voor zowel borging van de democratische controle als voor de lokale sturing geen vereiste.

In het geval er geen gemeentelijke aandeelhouder in het aangewezen warmtebedrijf zit, is er nog steeds sprake van democratische controle, maar deze zal minder direct zijn. Immers, ook de gedeputeerde staten of de Minister kunnen via de democratische weg worden aangesproken op de invulling van het aandeelhouderschap. Zelfs wanneer dit aandeelhouderschap getrapt georganiseerd is, via bijvoorbeeld een publiek investeringsfonds of een infrastructuurbedrijf.

Een gemeente kan als zij geen aandeelhouder is in het gemeentelijke warmtebedrijf of slechts een beperkte aandeelhouderspositie heeft, niet of maar beperkt van binnenuit sturen op de koers van het warmtebedrijf. Zoals toegelicht in de beantwoording van vraag 30 is een belangrijke observatie van de Rekenkamer dat bij de besluitvorming binnen WbR de aandeelhoudersrol onvoldoende onafhankelijk is ingevuld ten opzichte van de opdrachtgeversrol (beleidsrealisatie).⁶³ Aandachtspunt bij warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang is daarom ook dat de aandeelhoudersrol voldoende op afstand staat. Een model waarbij in ieder geval niet het volledige aandeelhouderschap in het aangewezen warmtebedrijf bij de betreffende gemeente ligt, past hierbij. De lokale sturing blijft in zo'n model wel geborgd doordat de gemeente als bestuursorgaan in het wetsvoorstel ook sturingsmogelijkheden richting het warmtebedrijf krijgt.

35.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er, zoals de Minister van Klimaat en Groene Groei ook in haar brief van 7 oktober 2024 schrijft (Kamerstuk 36 387, nr. 47), bij private warmtebedrijven grote onzekerheid is over de vraag welke rol zij in de toekomst nog kunnen spelen onder de nieuwe marktordening. Hierdoor worden investering in (nieuwe) warmtenetten uitgesteld. Deze leden vragen de regering op welke wijze zij het voor private bedrijven aantrekkelijk wil maken om te investeren in warmtenetten als zij vanwege hun minderheidsbelang geen zeggenschap hebben over het warmtebedrijf. Verwacht de regering dat er voldoende private bedrijven bereid zullen zijn om als minderheidsaandeelhouder te investeren in warmtenetten, zo vragen deze leden. Waar is deze

⁶³ Randstedelijke Rekenkamer (2020), Leiding onder druk, p. 8, Eindrapport Leiding onder druk – Vereniging van Rekenkamers.

verwachting op gebaseerd? Daarnaast vragen deze leden of de regering op de hoogte is van gesprekken die lopen over publiek-private samenwerking. Welke kansen en obstakels komen publieke en private bedrijven tegen bij die samenwerking?

In navolging van de keuze van het kabinet in 2022 om een publiek meerderheidsbelang verplicht te stellen heeft het kabinet intensieve gesprekken gevoerd met de bestaande warmtebedrijven over condities voor het behoud van investeringsbereidheid, ook vanuit de positie van minderheidsaandeelhouder, met als doel om de bestaande uitvoeringskracht zoveel mogelijk in stand te houden. Zoals ook is aangegeven in de beantwoording van vraag 12 is er eerder voor gekozen om de rol van minderheidsaandeelhouder aantrekkelijker te maken door in afstemming met de bestaande warmtebedrijven een artikel op te nemen om de rechten van een minderheidsaandeelhouder te beschermen (artikel 2.3, tweede lid). In generieke zin wordt met deze bepaling beoogd te voorkomen dat investeringen van de minderheidsaandeelhouder in gevaar komen door onvoldoende zeggenschap over grote investeringen en bepaalde essentiële beslissingen ten aanzien van het warmtebedrijf. Ook hiermee is tegemoet gekomen aan de zorgen van de bestaande warmtebedrijven over de mate van zeggenschap over hun investeringen en de bijbehorende financiële risico's. Zie ook het antwoord op vraag 12.

36.

De leden van de CDA-fractie lezen in bovengenoemde brief d.d. 7 oktober 2024 van de Minister van Klimaat en Groene Groei over de randvoorwaarden voor de uitrol van warmtenetten dat het gevaar bestaat dat private bedrijven kunnen besluiten om hun kennis en capaciteit structureel voor andere activiteiten in te zetten. Deze leden vragen de regering welke stappen zij zet om een dergelijk scenario te voorkomen. Deelt de regering de mening dat private bedrijven, ook wanneer er wordt gekozen voor warmtenetten die voor meer dan de helft in publieke handen zijn, onmisbaar zijn in de realisatiekracht en de kennis en kunde om warmtenetten te kunnen aanleggen? Zij vragen de regering om uiteen te zetten op welke wijze de kennis en kunde van deze partijen het beste worden ingezet en benut. Welke concrete maatregelen worden er genomen om de kennis en kunde die aanwezig is bij private bedrijven te behouden?

Het kabinet deelt de wens om de realisatiekracht van de bestaande warmtebedrijven zoveel mogelijk te behouden. Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 12 heeft de verkenner onder meer onderzoek gedaan naar de rol die bestaande warmtebedrijven voor zich zien in de toekomstige warmtemarkt. Een kabinetsreactie op dit onderzoek zal voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer worden gestuurd. Hierbij zal ook worden ingegaan op de relevantie hiervan voor de het behoud van de bestaande uitvoeringskracht en de investeringsbereidheid van bestaande warmtebedrijven.

37.

De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit wetvoorstel wordt beoogd warmtebedrijven te verplichten om te voldoen aan een pad voor verduurzaming door het instellen van een prestatienorm voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel. Deze verduurzamingsnorm zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Deze leden merken op dat er eerder in de context van het Klimaatakkoord nog werd gesproken over een uitstootnorm per warmtebedrijf. In het wetsvoorstel wordt juist gesproken over een uitstootnorm per warmtekavel. Zij vragen de regering om uit te leggen waarom er wordt gekozen voor een verduurzamingsnorm per warmtekavel en niet per warmtebedrijf. Ook vragen deze leden de regering in te gaan op de stelling vanuit de

warmtesector dat een norm per warmtebedrijf meer ruimte geeft voor flexibiliteit en kosteneffectieve investeringen in duurzamere bronnen en daarmee ook bijdraagt aan de betaalbaarheid van warmte.

De voornaamste reden om te kiezen voor een duurzaamheidsnorm per warmtekavel of, ingeval van een klein collectief warmtesysteem, per gebied waarvoor een ontheffing is verleend en niet voor een norm per warmtebedrijf is dat een norm per warmtebedrijf in de ogen van het kabinet voordeel zou geven voor grotere warmtebedrijven met meerdere aanwijzingen en/of ontheffingen ten opzichte van warmtebedrijven of warmtegemeenschappen met slechts één aanwijzing of ontheffing. Het kabinet is daarbij van mening dat de door de warmtesector en in de vraag aangehaalde potentiële voordelen niet opwegen tegen genoemd nadeel. Hierbij is verder van belang dat collectieve warmtevoorzieningen uiteindelijk volledig emissievrij zullen moeten worden. Een norm per warmtebedrijf biedt voor warmtebedrijven met meerdere collectieve warmtesystemen de mogelijkheid om de uitstoot van broeikasgassen in een aantal van haar collectieve warmtesystemen tijdelijk hoger te laten zijn dan zou mogen bij een norm per warmtekavel of ontheffingsgebied, terwijl uiteindelijk ook die systemen emissievrij zullen moeten worden. Tot besluit is van belang dat de artikelen 2.21 en 3.10 van het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om op verzoek tijdelijk te worden ontheven van de verplichting om aan de duurzaamheidsnorm te voldoen indien dit niet uitvoerbaar is. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de door de warmtesector gewenste flexibiliteit, waarbij een warmtebedrijf dan wel aannemelijk zal moeten maken dat genoemde ontheffing noodzakelijk is.

38.

De leden van de CDA-fractie hebben daarnaast ook nog vragen over hoe warmtebedrijven uiteindelijk daadwerkelijk kunnen voldoen aan de verduurzamingsnorm. Zij merken op dat de mogelijkheden voor warmtebedrijven om te investeren in verduurzaming zijn verminderd, onder andere vanwege fiscale maatregelen zoals het verhogen van de energiebelasting op gas. Daarnaast worden beoogde duurzame bronnen van warmte zoals een elektrische boiler steeds duurder door de sterk stijgende nettarieven. Deze leden vragen de regering daarom hoe zij beoogt investeringszekerheid te bieden voor het inzetten van nieuwe, duurzame warmtebronnen. Welke maatregelen neemt de regering om investeringen in het verduurzamen van warmtenetten te stimuleren en ook daadwerkelijk mogelijk te maken?

De leden vragen naar de maatregelen en mogelijkheden voor investeringen in verduurzaming van warmtenetten. De inzet van duurzame warmtebronnen voor nieuwe en bestaande warmtenetten wordt gestimuleerd door middel van de SDE++ subsidie. Dit instrument wordt jaarlijks geëvalueerd om in te spelen op ontwikkelingen in de sector. Voor de openstelling van de SDE++ in 2025 zijn middelen beschikbaar voor een openstellingsbudget van 8 miljard euro.

Het is echter onzeker of er voor de openstelling van 2026 ook voldoende middelen beschikbaar zullen zijn. Dit heeft te maken met de geraamde energie- en CO₂-prijzen van het PBL. Deze zijn fors lager dan de afgelopen ramingen. Hierdoor stijgen de verwachte uitgaven voor de SDE++ regeling. Voor de zomer zal het kabinet de Kamer informeren over de mogelijkheden voor een openstelling in 2026. Over de precieze kenmerken van de openstellingsronde van 2026 wordt de Kamer begin volgend jaar geïnformeerd, waarbij ook een nieuwe raming zal worden gehanteerd.⁶⁴ Daarnaast loopt er ook een traject waarbij er wordt gekeken naar andere

⁶⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 31 239, nr. 418.

vormen van stimulering dan de SDE++, zoals een investeringssubsidie voor warmtebronnen.⁶⁵

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een stapsgewijs overstap van de huidige tariefregulering gebaseerd op gasreferentie naar kostengebaseerde tarieven. Het uitgangspunt van kostengebaseerde tarieven is dat warmtebedrijven hun efficiënte kosten kunnen terugverdienen. Dit betekent dat warmtebedrijven ook verduurzamingskosten, mits efficiënt, via hun tarieven kunnen terugverdienen. De subsidies blijven waarschijnlijk op de korte en middellange termijn nodig om te voorkomen dat verbruikerstarieven door de kosten van verduurzaming heel hoog worden.

39.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de betaalbaarheid voor burgers een cruciale randvoorwaarde is om de warmtetransitie tot een succes te maken. Deze leden onderschrijven de door de regering gestelde randvoorwaarde dat, als een warmtenet voor de samenleving de goedkoopste duurzame optie is, dit moet leiden tot een aantrekkelijke prijs voor de eindgebruiker. Kan de regering deze randvoorwaarde specificeren? Betekent dit dat, als een gemeente voor een bepaalde wijk heeft besloten dat collectieve warmte daar de beste keuze is, deze optie voor eindgebruikers, ook op de lange termijn, de meest goedkope optie moet zijn? Zo ja, kan de regering toelichten hoe ze dit wil bereiken. Zo nee, waarom kiest de regering hier niet voor?

Het kabinet vindt het onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Tot de invoering van kostengebaseerde tarieven gelden nog warmtetarieven op basis van een gasreferentie, zoals in de huidige situatie. Na invoering van kostengebaseerde tariefregulering kunnen warmtekosten voor verbruikers lager, maar ook hoger worden dan die van aardgas. Om dit te adresseren wordt flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Als het kabinet dit besluit neemt zal dit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement is verzekerd. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd.

De regels met betrekking op het overstappen naar een duurzame warmtevoorziening zijn opgenomen in de Wgiw. Deze wet bepaalt dat wanneer de gemeente een wijk aanwijst om over te stappen naar een duurzame energievoorziening, de aanpak van de gemeente moet voldoen aan de nog uit te werken instructieregels ten aanzien van de betaalbaarheid voor de bewoners in de wijk op basis van het amendement Erkens c.s.⁶⁶ Zo stelt de toelichting bij het amendement dat de investering in maatregelen die bewoners moeten doen bij aanwijzing van de wijk in het omgevingsplan naar verwachting voor een overgroot deel van de inwoners terug moet kunnen worden verdiend. In de algemene maatregel van bestuur onder de Wgiw, het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw), wordt uitgewerkt wanneer een plan van de gemeente hieraan voldoet. Wanneer de gemeente niet kan voldoen aan deze waarborg, mogen zij de wijk niet aanwijzen. Omdat het gaat om de eis van verwachte betaalbaarheid voor het overgrote deel van bewoners,

⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 403.

⁶⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

is het met deze stap alsnog mogelijk dat er een aantal huishoudens zijn voor wie het niet de meest goedkope optie is.

40.

In dit kader vragen deze leden de regering specifiek te reflecteren op de meegegeven overweging van de ACM om het tarieflimiet te stellen op basis van wat een consument kwijt zou zijn als die kiest voor een all-electric oplossing.

In de beantwoording van vraag 2 wordt de werking van de tarieflimiet en het vereveningsfonds toegelicht. Het ligt voor dit instrument niet voor de hand lig om te kiezen voor een externe referentie zoals een warmtepomp omdat het niet zeker is dat de middelen die hiervoor nodig zijn via een vereveningsbijdrage geïnd kunnen worden. Het kabinet vindt het onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Het kabinet onderzoekt flankerend beleid om dit te adresseren. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd.

41.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken welke impact warmtenetten kunnen hebben op het voorkomen van netcongestie. Kan de regering schetsen, in ieder geval kwalitatief en bij voorkeur ook kwantitatief, wat het betekent voor de netcongestie als er komende decennia veel warmtenetten worden aangelegd ten opzichte van een situatie waarin het aandeel warmtenetten achterblijft ten opzichte van de verwachting zoals geschetst in bijvoorbeeld het Klimaatakkoord?

Een warmtenet is voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving de warmteoplossing met de laagste nationale kosten.⁶⁷ Zonder warmtenetten zullen de kosten voor netverzwaring aanzienlijk hoger liggen omdat op deze plekken voor elektrisch verwarmen wordt gekozen. Bovendien blijft dan een groot potentieel van duurzame warmtebronnen onbenut.

De huidige stagnatie van de ontwikkeling van warmtenetten vergroot de belasting op het elektriciteitsnet doordat er steeds meer woningen worden aangesloten op warmtepompen op plekken waar warmtenetten de laagste maatschappelijke kosten hebben. Onderzoek van CE Delft laat zien dat het niet realiseren van de beoogde warmtenetten in 2040 leidt tot een stijging van jaarlijkse nationale kosten met 16% (160 miljoen euro extra) voor netverzwaring en opwek.⁶⁸ Hierbij wordt het huidige tempo van het realiseren van warmtenetten uitgezet tegen het beoogde tempo uit het Klimaatakkoord. Bij een lineaire groei van de warmtenetaansluitingen gaat het tussen 2025 en 2040 in totaal om ruim 1,6 miljard euro extra nationale kosten. Het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur bevestigt dat het stimuleren van warmtenetten de kostenstijging van het elektriciteitsnet met name voor kleinverbruikers kan beperken.

⁶⁷ PBL (2025), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten.

⁶⁸ CE Delft (2024), Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten, Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten – CE Delft.

42.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in dit kader ook of de regering wil reflecteren op hoe de kosten voor energie nu in brede zin terechtkomen bij de eindgebruikers en op de mogelijkheid van een alternatief nettariestelsel, zoals dat wordt verkend in recent onderzoek van Berenschot. Zou de verdeling van de netkosten niet beter moeten aansluiten bij het kostenveroorzakingsbeginsel, waarbij de hoogste kosten terechtkomen bij degenen die het net het zwaarst belasten? Deze leden vragen de regering of ze verwacht dat een alternatief nettarief kan bijdragen aan een lagere energierekening voor warmtenetgebruikers en daarmee de aantrekkelijkheid van warmtenetten voor gebruikers kan verhogen. Welke stappen wil de regering zetten om tot een verbeterd kostengebaseerd nettarievenstelsel te komen en aan welk tijdspad denkt de regering daarbij, ook gezien de urgentie van de warmtetransitie? Is de regering bereid om te verkennen wat de impact van een wijziging van het tariefstelsel is op de huidige wet- en regelgeving? Is de regering tevens bereid te verkennen welke mogelijke ongewenste effecten een alternatief nettarief kan hebben voor specifieke groepen en te onderzoeken welk flankerend beleid kan worden ontwikkeld om dit risico te ondervangen?

Zoals ook toegelicht in de kamerbrief van 19 november 2024 zorgen de benodigde investeringen in het elektriciteitsnet ervoor dat de nettarieven voor elektriciteit voor huishoudens en bedrijven gaan stijgen.⁶⁹ Daarnaast is het vanwege de congestie op het elektriciteitsnet van groot belang dat het bestaande elektriciteitsnet slim wordt gebruikt. Het moderniseren van de tariefstructuur moet ervoor zorgen dat de tarieven in de toekomst beter de werkelijke kosten gaan weerspiegelen. Dit maakt het voor gebruikers aantrekkelijker om rekening te houden met de kosten van het elektriciteitsnet en het draagt bij aan een eerlijke verdeling van de kosten.

Door een dergelijke wijziging in de tariefstructuur worden warmtenetten daar waar ze een additionele belasting op het elektriciteitsnet kunnen voorkomen, aantrekkelijker. Dit kan bijdragen aan het verminderen van de netverzwaringsopgave. Dit wordt onderschreven in het meegestuurde rapport van Berenschot.⁷⁰ De verdeling van de netkosten is tevens onderwerp van het op 7 maart 2025 aan de Kamer gezonden «Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur».⁷¹ Doel van dat onderzoek is om meer inzicht in en grip te krijgen op de omvang van de investeringen in de elektriciteitsinfrastructuur op de lange termijn en de bekostiging ervan. Ook het effect van warmtenetten op de nettarieven maakt onderdeel uit van dit onderzoek.

Een belangrijk aandachtspunt bij wijzigingen van de tariefstructuur voor het elektriciteitsnet is dat deze wijzigingen voor netgebruikers onverwachts kunnen komen en dat de wijzigingen nadelig uit kunnen pakken. Daarnaast kan de tariefstructuur ingewikkelder worden. Het moderniseren van de tariefstructuur gaat daarom samen met lastige vraagstukken, waarover ook in de Kamer is gesproken. De Kamer ontvangt de kabinetsreactie op dit rapport gelijktijdig met de voorjaarsnota.

43.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering tevens of overwogen is om alle netwerkstarieven te socialiseren, zodat full electric gebruikers ook betalen voor warmtenetten, zoals warmtenetgebruikers

⁶⁹ Kamerbrief Nettarieven en de verdeling van netkosten 19 november 2024, Kamerstukken II 2024/25, 29 023, nr. 525.

⁷⁰ Berenschot (2024), Verkenning alternatief nettariestelsel kleinverbruik, Verkenning alternatief nettariestelsel kleinverbruik.

⁷¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 023, nr. 553.

betalen voor het verzwaren van het net vanwege het kiezen voor elektrische warmteoplossingen. Kan de regering toelichten waarom ze daar niet voor kiest?

De verdeling van de netkosten is onderwerp van een IBO, zie ook de beantwoording van vraag 42. Ook deze optie wordt hierin meegenomen.

44.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het voorgestelde vereiste van een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven veel stof doet opwaaien. Onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State plaatst kanttekeningen bij de motivering van de regering van dit vereiste. Deze leden lezen dat één van de argumenten van de regering voor het vereiste van een publiek meerderheidsaandeel is dat dat zou zorgen voor een betere borging van publieke belangen tijdens de warmtetransitie. Enerzijds voelen deze leden hier principieel in mee, zeker gezien het feit dat de levering van warmte via warmtenetten kenmerken heeft van een natuurlijk monopolie. Burgers kunnen niet wisselen van leverancier en de leden vinden het in principe wenselijk als energie-infrastructuur in publieke handen is, net zoals bijvoorbeeld dat in het geval van elektriciteitsvoorziening is. Anderzijds is het genoemde vereiste zeer ingrijpend voor warmtebedrijven en gaat het momenteel gepaard met veel onzekerheid voor betrokken partijen. Zij vragen de regering daarom om basis van gegevens te onderbouwen waarom ze verwacht dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsaandeel daadwerkelijk beter proactief zou kunnen handelen in het publieke belang dan een warmtebedrijf met privaat meerderheidsaandeel.

Als aandeelhouder heeft de overheid verschillende zeggenschapsrechten, zoals meepraten over de strategie, het goedkeuren van investeringen boven een bepaald drempelbedrag en het benoemen van bestuurders en commissarissen. Bij een publiek meerderheidsbelang zal het hierbij gaan om doorslaggevende zeggenschap. Mede naar aanleiding van de aanwezigheid van democratische controle op de invulling van het aandeelhouderschap brengt publiek aandeelhouderschap met zich mee dat hierbij niet alleen gekeken wordt naar winst en rendement maar ook naar andere publieke belangen. Zo kunnen publieke partijen hun invloed op de strategie aanwenden om deze meer in lijn te brengen met nationale en lokale doelstellingen voor de warmtetransitie. Verder is in paragraaf 16.5 van de toelichting ook aangegeven dat het voor de hand ligt dat veel nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan en dit wetsvoorstel voorziet tevens in een mogelijkheid om een nationale deelneming aan te gaan. De verwachting is daarom dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang een variëteit aan aandeelhouders zullen krijgen die het mogelijke risico dat de lokale aandeelhouder eenzijdige lokale belangen laat prevaleren zal mitigeren vanwege het onderlinge corrigerende vermogen van de publieke aandeelhouders. Zie verder ook paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting en het antwoord op vraag 31.

45.

Deze leden vragen daarnaast of de regering feitelijk kan onderbouwen of de continuïteit en kwaliteit van de collectieve warmtevoorziening beter geborgd zou zijn bij een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsaandeel dan bij één met een privaat meerderheidsaandeel.

Specifiek voor de continuïteit en kwaliteit van de collectieve warmtevoorziening kan dit bij een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang om verschillende redenen beter geborgd zijn. Ten aanzien van de continuïteit geldt dat er met een publiek meerderheidsbelang in acute

noodsituaties sneller gehandeld kan worden en er zijn meer interventiemogelijkheden. Een acute noodsituatie hangt vaak samen met een (dreigend) faillissement. Een publieke aandeelhouder heeft een groot belang om het niet zover te laten komen, omdat het gaat om de leveringszekerheid van de eigen burgers. Bij situaties die de energievoorziening breder raken, zoals de energiecrisis, kan publiek aandeelhouderschap er ook aan bijdragen dat tijdelijk nog meer gewicht kan worden toegekend aan publieke belangen als betaalbaarheid en leveringszekerheid.

Met betrekking tot de kwaliteit geldt dat dat publieke partijen de koers van het warmtebedrijf van binnenuit bepalen en ervoor zorgen dat er in sterkere mate van uit kan worden gegaan dat een warmtebedrijf proactief handelt in het publiek belang. Belangen zoals betaalbaarheid, leveringszekerheid, duurzaamheid, maar ook dividenduitkering kunnen bij een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, net als bij een commercieel bedrijf met elkaar op gespannen voet staan. Wel is de verwachting dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang deze belangen anders zal wegen dan een commercieel warmtebedrijf, dat in de kern winstmaximalisatie nastreeft.

46.

Ook vragen zij of de regering kan onderbouwen wat het effect van het verplicht publiek meerderheidsbelang is op de kosten van de uitrol van warmtenetten en daarmee de betaalbaarheid voor eindgebruikers.

In reguliere markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen zodat de prijzen de kosten reflecteren en om efficiëntie te verhogen. Bij collectieve warmte is er echter sprake van een natuurlijk monopolie, en dus niet van concurrentie. In dit soort markten is het primaire instrument om de kosten zoveel als mogelijk te beperken de tariefregulering.

De keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang kan wel voordelen hebben voor de kosten en financiering van warmtenetten, waardoor de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang uiteindelijk lager uit kunnen vallen. Bovendien blijft er ruimte voor concurrentie op de markt van toeleveranciers, dienstverleners en uitvoerende organisaties voor warmte. Met de beoogde groei van warmtenetten zijn er op deze markten schaalvoordelen te behalen.

Zie ook de toelichting in paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting en het antwoord op de vragen 14 en 24.

47.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reflecteren op de bevindingen van het onderzoek van PricewaterhouseCoopers (PwC) uit augustus 2022 (bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 800). Het onderzoek stelt immers dat de voorgenomen verplichting in combinatie met de uitgangspunten van het wetsvoorstel geen positief effect heeft op de realisatiekracht en het uitroltempo van warmtenetten naar verwachting sterk zal vertragen. Tevens vragen de leden in te gaan op de verschillende punten die PwC noemt om het voorstel te verbeteren. Kan de regering bijvoorbeeld de beoogde doelen en effecten van de verplichting ook vanuit economisch oogpunt expliciteren en onderbouwen? Kan de regering toezeggen om te analyseren hoe de kennis en expertise die er nu bij werknemers van private partijen ligt zo goed mogelijk te gebruiken voor de publieke warmtebedrijven, gezien het door PwC opgemerkte risico dat deze expertise gedeeltelijk verdwijnt?

In de Kamerbrief van 21 oktober 2022 waarin het kabinet het besluit ten aanzien van het verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven heeft aangekondigd, heeft het kabinet een reflectie op het genoemd rapport gegeven.⁷² In die brief worden de door PwC genoemde risico's erkend, en vormen deze de voornaamste reden om de introductie van een publiek meerderheidsbelang te combineren met een ingroeiperiode van 7 jaar gedurende welke gemeenten gebruik kunnen maken van een uitzonderingsbepaling waarmee gemeenten de mogelijkheid krijgen om warmtebedrijven die niet aan het publiek meerderheidsvereiste voldoen aan te wijzen voor een nieuw warmtekavel.

Ten slotte heeft het kabinet, met het oog op de voortgang van de warmtetransitie, een onafhankelijk verkenner gevraagd om in overleg met onder andere de bestaande warmtebedrijven welke rol zij voor zich zien in de toekomstige warmtemarkt. De verkenner stelt voor om de bestaande bedrijven te laten overnemen door de staat. In de kabinetsreactie op het onderzoek van de verkenner zal hier nader op worden ingegaan (zie ook het antwoord op vraag 12).

48.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er en zo ja, welke minder ingrijpende maatregelen naast een vereiste van een publiek meerderheidsbelang zijn onderzocht en waarom hiermee de doelen van onderhavig wetsvoorstel niet worden behaald, te meer omdat de Afdeling advisering van de Raad van State kanttekeningen bij de motivering van de regering op dit punt wijst.

Naast het publiek meerderheidsbelang zijn verschillende minder ingrijpende alternatieven onderzocht. In de eerste plaats is gekeken naar een hybride marktordeningsmodel waarbij er, in lijn met hoe de warmtemarkt nu georganiseerd is, geen voorschriften over de eigendom van het warmtebedrijf gelden waardoor zowel publieke, private als privaatspublieke warmtebedrijven aangewezen kunnen worden voor een warmtekavel. Hiervoor is niet gekozen. Collectieve warmtesystemen zijn een nutsvoorziening met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van een gebruiker is daarom noodzakelijk. Omdat met een hybride marktordeningsmodel een publieke partij niet de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen zal de kwetsbare consument niet dezelfde mate van bescherming genieten. De gebruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet erop kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet meer gewicht toekent aan commerciële belangen. Verder is alleen regulering en toezicht achteraf onvoldoende om effectief de publieke belangen te borgen. Door de grote heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen slaagt de toezichthouder er beperkt in enkel door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen. Problemen zullen daardoor vaak pas worden opgelost nadat ze al zijn ontstaan. Ook het proactief nemen van beslissingen in het belang van de warmtetransitie kan met een hybride marktordeningsmodel niet worden afgedwongen. Tot slot hebben gemeenten duidelijk aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het draagvlak in de warmtetransitie. Dit wordt ondersteund door onderzoek van het PBL (zie daarvoor ook de beantwoording van vraag 10).⁷³ Een hybride marktordeningsmodel, waarbij ook volledig private warmtebedrijven kunnen worden aangewezen, zal naast het beschermen van de publieke

⁷² Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

⁷³ PBL (2024), Aardgasvrij een goed idee, maar... Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?, p. 78.

belangen, ook het draagvlak voor de energietransitie daarom niet ten goede komen.

Een alternatief waarbij een publieke aandeelhouder een minderheidsbelang (of een belang van 50%) heeft in een warmtebedrijf zal de publieke belangen vanuit het warmtebedrijf niet kunnen borgen, omdat publieke aandeelhouders dan geen doorslaggevende zeggenschap hebben over de koers van het warmtebedrijf. De bovengenoemde argumenten waarom een hybride marktordening niet wenselijk is gelden daarmee ook voor het alternatief van een verplicht publiek minderheidsbelang (en een belang van 50%). Het gaat hier bovendien om een inbreuk op de vrijheid van vestiging en vrij verkeer van kapitaal die Europeesrechtelijk, gelet op de dwingende redenen van algemeen belang niet te rechtvaardigen is. Juist omdat een publieke partij met een minderheidsaandeel (of een belang van 50%) niet veel kan: het geeft geen doorslaggevende zeggenschap over het beleid van de onderneming noch de infrastructuur. Met een minderheidsbelang kan een publieke partij er niet voor zorgen dat het warmtebedrijf handelt in het belang van de leveringszekerheid, bescherming van consumenten, klimaat en milieu. De landsadvocaat heeft in het advies van 25 maart 2025 de stelling in het wetsvoorstel dat een verplicht publiek minderheidsbelang Europeesrechtelijk niet gerechtvaardigd kan worden getoetst. De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting voldoende aannemelijk is gemaakt dat de beoogde doelstellingen van het wetsvoorstel niet met minder vergaande middelen kunnen worden bereikt. Een publiek minderheidsbelang (of een belang van 50%) kan in de ogen van de landsadvocaat niet als een (even doeltreffende) alternatieve maatregel worden gezien. Met een minderheidsbelang wordt immers niet voorzien in de gewenste versterkte publieke regierol in de vorm van zeggenschap die volgens de toelichting nodig is om het gewenste beschermingsniveau met betrekking tot de bescherming van de gebruiker, het beschermen van de leveringszekerheid en de bescherming van het milieu en klimaat te behalen, aldus de landsadvocaat.⁷⁴ Zie ook de beantwoording van vraag 16.

Verder is ook de mogelijkheid van volledig publieke warmtebedrijven onderzocht. In dit wetsvoorstel is echter niet de meest verregaande vorm van publieke zeggenschap voorgesteld omdat het beoogde doel op een minder vergaande wijze bereikt kan worden. Voorts is gekeken naar een gouden aandeel. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een dergelijk aandeel een uiterst kwetsbare optie is. Op verzoek van de medeoverheden is ook het alternatief onderzocht of in het wetsvoorstel de gemeente de bevoegdheid kan worden gegeven vóór een voorkeur aan te geven voor een bepaald type warmtebedrijf (publiek, privaat of een samenwerkingsvorm). Over de verenigbaarheid van deze wens met het Europees recht is advies gevraagd aan de landsadvocaat. In dit advies van 28 mei 2021 concludeerde de landsadvocaat dat – binnen het kader van het wetsvoorstel zoals dat destijds was opgesteld en waarin alle warmtebedrijven de mogelijkheid hadden een aanvraag in te dienen om aangevoerd te worden – het vooraf bepalen van een bedrijfstype niet verenigbaar is met het Europees recht.⁷⁵ Tot slot is onderzocht of gemeenten de mogelijkheid kunnen krijgen de aanwijzingsprocedure niet te volgen als de gemeente zelf voorziet in de collectieve warmtevoorziening door de oprichting van een warmtebedrijf waarvan de gemeenten, althans meer dan de helft van de aandelen heeft met doorslaggevende zeggenschap. Het is niet wenselijk een dergelijk alternatief uit te werken omdat niet alle gemeenten een warmtebedrijf waarvan de gemeente alle, althans meer dan de helft van de aandelen heeft met doorslaggevende

⁷⁴ Advies van de landsadvocaat van 25 maart 2025, p. 4.

⁷⁵ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 768.

zeggenschap zullen oprichten. Zie ook de paragrafen 15.4 en 15.5 van de toelichting.

Gelet op de bovenstaande overwegingen worden de doelen van het wetsvoorstel het beste gediend door het voorschrijven van een publiek meerderheidsbelang.

49.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij bereid is een inventarisatie te doen van de verwachte vertraging van het uitroltempo van warmtenetten door het vereiste van een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven. Private partijen verwachten een «stand still» van vijf jaar. Verwacht de regering dit ook? Zo ja, hoe wil ze deze periode overbruggen?

Het beeld dat de keuze in het wetsvoorstel voor een verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die worden aangewezen voor een warmtekavel voor vertraging zorgt, behoeft nuancering. In de eerste plaats is een verplicht publiek meerderheidsbelang op (middel-)lange termijn juist nodig voor het vergroten van het aantal collectieve warmtesystemen en daarmee het behalen van doelstellingen. Ten tweede betekent de vertraging – die er op kortere termijn wel is – niet dat de markt voor grootschalige collectieve warmte volledig tot stilstand is gekomen. Slechts een deel van de vertraging kan dus worden verklaard door de ervaren onzekerheid over de vraag welke rol bestaande warmtebedrijven in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening. Zie ook antwoord op vraag 11. Ten aanzien van de vraag voor de wijze waarop het kabinet dit wil overbruggen geldt dat wordt beoogd de bestaande realisatiekracht zoveel mogelijk te behouden. Zoals aangekondigd in de brief van 7 oktober 2024 heeft een onafhankelijke verkenner in overleg met onder meer bestaande warmtebedrijven hier onderzoek naar gedaan. Een kabinetsreactie op dit onderzoek zal voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Hierbij zal ook worden ingegaan op de relevantie hiervan voor de het behoud van de bestaande uitvoeringskracht en de investeringsbereidheid van bestaande warmtebedrijven. Zie ook het antwoord op vraag 12.

50.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel nieuwe (publieke) warmtebedrijven zullen worden opgericht na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Hoe beoordeelt de regering dit, ook in het licht van bijvoorbeeld expertise en mogelijke schaalvoordelen?

Een groot aantal gemeenten is al aandeelhouder in een warmtebedrijf of bereidt zich hierop voor. Dit is nader gespecificeerd in de beantwoording van vraag 19. Veel van deze bedrijven hebben al een regionale schaal of hebben de ambitie om hier naartoe te groeien. In de toelichting in paragraaf 16.5 is aangegeven dat het voor de hand ligt dat nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Dit is onder meer ingegeven door de schaalvoordelen die een bedrijf op dit niveau kan behalen

51.

De leden van de SGP-fractie kunnen op zichzelf zich goed voorstellen dat de regering kiest voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Zij delen de wens voor meer publieke sturing. Tegelijkertijd kleven er ook nadelen aan. Zij hebben daarom enkele vragen bij de inhoudelijke onderbouwing en de gemaakte afwegingen. De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering de sterke democratische controle op de invulling van het aandeelhouderschap benoemt als argument voor publiek

aandeelhouderschap. Tegelijkertijd geeft de regering ook aan dat warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Dat mede nodig zijn om schaalvoordelen te kunnen benutten. Wat betekent dit echter voor de democratische controle en de mate van lokale sturing? Deze leden ontvangen graag een reflectie hierop. Verder vragen zij zich af in hoeverre sprake is van de gewenste publieke sturing als een gemeente, bijvoorbeeld omdat ze zelf onvoldoende capaciteit of expertise heeft voor het oprichten van een warmtebedrijf, in zee gaat met een publiek warmtebedrijf waarin ze zelf geen (meerderheids)aandeel heeft.

Zoals is aangegeven in de beantwoording van de vragen 19 en 33 zijn er veel gemeenten die verkennen om aandeelhouder van een warmtebedrijf te worden of dat in sommige gevallen al zijn. Hoewel er voordelen te behalen zijn door gemeentelijk aandeelhouderschap in het aangewezen warmtebedrijf, is het voor zowel borging van de democratische controle als voor de lokale sturing geen vereiste. De beantwoording van vraag 34 gaat hier nader in op.

52.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat wel het belang van publiek aandeelhouderschap benoemd wordt en waarom alternatieve vormen van marktordening niet voldoen met het oog op de doelen van de wet, maar niet of nauwelijks wordt ingegaan op de potentiële nadelen van de keuze voor publiek aandeelhouderschap. Zij horen graag welke nadelen de regering heeft gezien, hoe zij deze heeft gewogen en hoe hier mee wordt omgegaan.

In de rapporten die het kabinet in 2022 door PwC en Greenvis heeft laten opstellen om de gevolgen van een publiek doorslaggevend zeggenschap op het doelbereik van 2030 en de omvang van de investeringsopgave in kaart te brengen, waarschuwt PwC dat een verplicht publiek meerderheidsbelang de komende jaren het uitroltempo van warmtenetten sterk zal vertragen, vooral als gevolg van het negatieve effect op private investeringen en het tijdrovende transitieproces naar een publiek gedreven ontwikkelmodel.⁷⁶ Greenvis heeft de omvang van de publieke investeringsopgave voor het doel van 500.000 nieuwe aansluitingen geraamd met de bandbreedte van grofweg 700 miljoen tot 2 miljard euro. In de Kamerbrief van 21 oktober 2022 waarin het kabinet het besluit ten aanzien van het verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven heeft aangekondigd en vele daaropvolgende brieven is beschreven op welke wijze het Kabinet dit effect van vertraging beoogd te mitigeren en hoe de financiering van de deze publieke investeringsopgave gerealiseerd kan worden.⁷⁷

Een deel van de vertraging van de transitie op dit moment kan worden verklaard door de ervaren onzekerheid over de vraag welke rol bestaande warmtebedrijven in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening. Zie ook het antwoord op vraag 11. Dit nadeel was bovendien voorzien op het moment dat het besluit tot het verplicht stellen van een publiek meerderheidsbelang werd genomen.⁷⁸ Hoewel deze overweging is meegenomen, weegt het zwaarder dat het publiek meerderheidsbelang uiteindelijk nodig is om de voorziene opschaling te realiseren. Met het

⁷⁶ PwC (2022), Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen, Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Greenvis (2022), Investeringsopgave warmte infrastructuur, Investeringsopgave warmte infrastructuur | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁷⁷ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

⁷⁸ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800, p. 5.

oog op het behoud van de bestaande realisatiekracht heeft een onderzoek door een onafhankelijk verkenner plaatsgevonden. De Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van dit wetsvoorstel aan de Kamer wordt verzonden bevat een kabinetsreactie op dit advies. Ook wordt in deze brief nader ingegaan op het voorgesteld flankerend beleid. Zie ook het antwoord op vraag 12 en 16.

53.

De leden van de SGP-fractie wijzen in dit verband op dat het feit dat het aanleggen en exploiteren kennis en expertise vergt die nieuw op te richten publieke warmtebedrijven niet automatisch hebben. Hoe wordt zoveel mogelijk voorkomen dat nieuwe warmtebedrijven met publiek aandeelhouderschap opnieuw het wiel moeten gaan uitvinden en leergeld betalen?

In de Kamerbrief van 7 oktober 2024 worden de randvoorwaarden geschetst die op orde moeten zijn om de opschaling van collectieve warmte mogelijk te maken. Naast de opbouw van de publieke uitvoeringskracht op de langere termijn wordt in de Kamerbrief ook aandacht besteed aan het behoud van de bestaande uitvoeringskracht. Zie hiervoor het antwoord op de vorige vraag en ook het antwoord op vraag 12.

Nu wisselen warmtebedrijven kennis en ervaring uit via het leerprogramma van NieuweWarmteNu! (NWN!). Het leerprogramma van NWN! loopt vooralsnog door tot 2027. Het NPLW verzamelt successen, kansen en belemmeringen bij gemeenten, warmtebedrijven en andere stakeholders en deelt deze weer. Zo ondersteunen ze gemeenten bij de opbouw van kennis, en kunnen ze belemmeringen agenderen.

Daarnaast is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen voor de aanwijzing van een nationale deelneming. Een nationale deelneming kan als aandeelhouder in meerdere warmtebedrijven aansturen op bedrijfs-overstijgende technische en operationele standaarden, waarmee schaalvoordelen behaald kunnen worden. Ook kan via de Nationale Deelneming Warmte kennis en ervaring gedeeld worden tussen de verschillende aandeelhouders. De inzet van een nationale deelneming is nog aan nadere besluitvorming onderhevig.

54.

Deze leden willen er ook op wijzen dat publieke warmtebedrijven op lokale of regionale schaal zullen opereren, waardoor waarschijnlijk versnippering optreedt en minder goed geprofitteerd kan worden van schaalvoordelen en een portfolio-aanpak. Hoe weegt de regering dit?

Bij de opzet van nieuwe publieke warmtebedrijven streeft het kabinet naar regionale warmtebedrijven waar gemeenten gezamenlijk optrekken. Regionale warmtebedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperktere capaciteit, en bieden schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's. Deze schaalgrootte sluit aan bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker.

Het wetsvoorstel voorziet bovendien in een zogenaamde «kan-bepaling» voor een eventuele nationale deelneming. Deze deelneming zou na aanwijzing tot taak hebben om als medeaandeelhouder naast medeoverheden te investeren in warmtebedrijven, en ook om medeoverheden te adviseren over de oprichting en inrichting van warmtebedrijven. De inzet van een nationale deelneming is nog aan nadere besluitvorming onderhevig.

55.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de analyse weegt dat de genoemde argumenten voor een publiek meerderheidsbelang vooral opgaan voor warmtenetten waarbij de gemeente waar het warmtenet ligt of komt te liggen zelf een meerderheidsbelang heeft in het warmtebedrijf dat het warmtenet exploiteert en dat de mate waarin sprake is van daadwerkelijke publieke sturing op warmtenet-niveau afneemt naarmate het aandeelhouderschap versnipperd. Deze leden willen erop wijzen dat als een warmtebedrijf met publieke aandeelhouders uit een andere regio dan waar de warmtekavel ligt, zich als eerste meldt voor een warmtekavel, dit warmtebedrijf dan aangewezen moet worden. Deelt de regering de analyse dat dan geen sprake meer is van de publieke sturing en de gewenste afstemming tussen bestuurlijke keuzes op het gebied van de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf die de regering voor ogen heeft?

Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang om onderscheid te maken tussen gemeentelijke regie en het verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven. De gemeentelijke regierol zit stevig verankerd in het wetsvoorstel doordat gemeenten een warmtekavel kunnen vaststellen en daarvoor een warmtebedrijf kunnen aanwijzen. De gemeente bepaalt waar, wanneer en door wie een collectieve warmtevoorziening kan worden geëxploiteerd. De wijze waarop een gemeente regie kan voeren over de transitie wordt in de beantwoording van vraag 100 uitgebreid toegelicht.

Daarnaast kan een gemeente ook aandeelhouder worden in het warmtebedrijf dat zij aanwijst, maar dat is geen vereiste. Omdat een meerderheid van de aandeelhouders in een warmtebedrijf publiek dient te zijn, zal er altijd sprake zijn van een publieke partij die doorslaggevende zeggenschap heeft in het warmtebedrijf. Hierdoor is er dus altijd sprake van publieke sturing op de borging van de publieke belangen, ongeacht de hoeveelheid en de variëteit aan publieke aandeelhouders.

Gemeentelijk aandeelhouderschap heeft een aantal voordelen met betrekking tot de afstemming tussen bestuurlijke keuzes op het gebied van de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf. Dat effect zal minder sterk zijn naarmate het aantal aandeelhouders toeneemt. Tegelijkertijd is dit effect dan niet weg. Aandachtspunt bij warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang is dat de aandeelhoudersrol voldoende op afstand staat van de politiek. Zie hiervoor de beantwoording van vraag 30. Een groter aantal aandeelhouders is een manier om dit te bereiken.

Ten aanzien van de «eerst-komt-eerst-maakt» systematiek geldt dat het niet aannemelijk is dat meerdere warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap met elkaar concurreren. Zie ook de beantwoording van vraag 30 tot 34 en paragraaf 3.5.6. van de toelichting.

56.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering zich ervan vergewist heeft dat private warmtebedrijven voldoende belangstelling hebben om te participeren in publieke warmtebedrijven met een minderheidsaandeel, ook al hebben ze dan weinig grip op investeringsrisico's.

Zoals ook is aangegeven in de beantwoording van vraag 12 is er eerder voor gekozen om de rol van minderheidsaandeelhouder aantrekkelijker te maken door in afstemming met de bestaande warmtebedrijven een artikel

op te nemen om de rechten van een minderheidsaandeelhouder te beschermen (artikel 2.3, tweede lid).

Vattenfall heeft recent aangekondigd in navolging van de verkoop van het warmtenet in Berlijn de eigendom van zijn gehele stadsverwarmingsportfolio te onderzoeken, inclusief mogelijke verkoop van bedrijfsonderdelen.⁷⁹ Dit gaat niet alleen om de warmtenetten in Nederland, maar ook die in het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

57.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de aanleg van warmtenetten wil versnellen in plaats van vertragen nu private warmtebedrijven zich terug dreigen te trekken en publieke warmtebedrijven nog opgebouwd moeten worden en de komende jaren nog onvoldoende uitvoeringskracht zullen hebben.

Het tempo van de transitie ligt al jaren, ook vóór de keuze voor publiek doorslaggevend zeggenschap, veel te laag voor het behalen van de doelstellingen. Het kabinet is ervan overtuigd dat de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die voor een warmtekavel worden aangewezen een noodzakelijk onderdeel is van het pakket aan maatregelen dat nodig is om uiteindelijk wel de voorziene opschaling te kunnen bereiken. Het kabinet hecht daarbij belang aan het behouden van de bestaande realisatiekracht. Met het oog op het behoud van de bestaande realisatiekracht heeft een onderzoek door een onafhankelijk verkenner plaatsgevonden. De Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van dit wetsvoorstel aan de Kamer wordt verzonden bevat een kabinetsreactie op dit advies, en zal daarnaast ingaan op de reeds eerder benoemde randvoorwaarden die nodig zijn voor de versnelling van de opschaling van warmtenetten. Ook zijn eerder verschillende aanpassingen gedaan in het wetsvoorstel en zal in de tweede nota van wijziging een aantal wijzigingen worden voorgesteld die beogen meer duidelijkheid te geven aan bestaande warmtebedrijven. Zie ook de beantwoording van de vragen 11 en 12.

58.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel is toegesneden op meer traditionele warmtenetten waarbij sprake is van eenrichtingsverkeer: warmte of koude wordt geleverd en gebruikt door de aangeslotenen, maar er wordt geen warmte of koude terug geleverd aan het net. Tegelijkertijd is in de praktijk sprake van de ontwikkeling van een vijfde generatie warmtenetten, ofwel de zeer lage temperatuur warmte- en koude netten/uitwisselingsnetten. Bij deze netten is niet alleen sprake van levering van warmte of koude, maar ook van terug levering, ofwel uitwisseling van warmte en koude. Dat zou niet goed passen binnen de kaders van het voorliggende wetsvoorstel en de ontwikkeling en aanleg van deze netten onnodig kunnen belemmeren. Deelt de regering deze analyse?

De bepalingen van het wetsvoorstel zijn technologie-neutraal opgesteld en voorzien daarom niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie. Het kabinet is zich ervan bewust dat in bepaalde situaties inzet van lage temperatuursystemen een goede optie is en het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om daar dan voor te kiezen. Vijfde generatie warmtenetten kenmerken zich door het leveren van zowel koude als warmte, het werken met decentrale vraaggestuurde circulatiepompen, een focus op de uitwisseling van (rest)warmte en (rest)koude en

⁷⁹ Vattenfall (2025), Vattenfall onderzoekt toekomstmogelijkheden stadsverwarmingsactiviteiten
Vattenfall onderzoekt toekomstmogelijkheden stadsverwarmingsactiviteiten – Vattenfall NL.

veel thermische (seizoens-)opslag. Deze warmtenetten werken met lokale warmtebronnen op lage temperatuur of zeer lage temperatuur, zoals aquathermie en bodemenergie.⁸⁰ Deze specifieke kenmerken van een ZLT-net passen volgens het kabinet reeds binnen het wetsvoorstel.

Daarnaast merkt het kabinet op dat mede naar aanleiding van overleg met warmtebedrijven die ZLT-systemen leveren, het wetsvoorstel met de eerste nota van wijziging nog op punten is aangescherpt en middels de toelichtingen verduidelijkingen zijn gegeven. Het wetsvoorstel bevat reeds een bepaling voor tarifiering als er sprake is van koude (zie artikel 7.1, tweede lid). Met de eerste nota van wijziging is bewerkstelligd dat de verplichting om een warmtemeter te installeren (artikel 2.41 en 2.42) bij ZLT-netten niet van toepassing is, omdat er verbruiksonafhankelijk wordt afgerekend.⁸¹ In plaats daarvan dient een warmtebedrijf een meter te plaatsen op het punt voordat de warmte wordt overgedragen op de apparatuur van de gebruiker, om zo wel eventuele storingen te kunnen monitoren. Ook is in de toelichting bij deze nota verduidelijkt dat een warmtebedrijf onder voorwaarden zelf kan bepalen of het een warmtepomp levert om de temperatuur op te waarden voor de gebruiker. Deze benadering is opgenomen om de demarcatie tussen het warmtenet en de binneninstallatie van de gebruiker duidelijk te maken, en daarmee de rechten en plichten die volgen uit het wetsvoorstel.

59.

De leden van de SGP-fractie willen wijzen op de toegevoegde waarde van zeer lage temperatuur uitwisselingsnetten. De verschillende aangesloten of gebruikers dragen zelf ook actief bij aan de balans op deze netten. Verder kunnen veel lokale warmtebronnen aangesloten worden, omdat gewerkt wordt met lage temperatuur warmte, en kunnen systemen voor warmte- en koudeopslag deel uitmaken van het net. Een voordeel is ook dat deze netten vanwege de lage temperatuur warmte goedkoper aangelegd kunnen worden, en meer flexibiliteit bieden. Deelt de regering deze analyse?

Het kabinet heeft 12 december 2024 een Kamerbrief over het Ontwikkelperspectief duurzame warmtebronnen naar de Tweede Kamer gestuurd.⁸² In het Ontwikkelperspectief staat dat er een bronnenmix nodig is om duurzame collectieve warmtesystemen een goede rol in het energiesysteem te laten spelen. Ook zeer lage temperatuur systemen en opslag spelen daar een rol in. Het kabinet is zich er dan ook van bewust dat in bepaalde situaties inzet van lage temperatuursystemen een goede optie is en het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om daar dan voor te kiezen. De startanalyse van het PBL helpt gemeenten op basis van landelijk beschikbare informatie en uitgangspunten met een eerste indicatie van een passende verwarmingsstrategie per buurt. De startanalyse rekent ook een verwarmingsstrategie met (zeer) lage temperatuur collectieve warmtesystemen door voor elke buurt in Nederland en houdt hierbij rekening met de kostenverschillen tussen verschillende type systemen. De gemeente kan deze inzichten met lokale kennis verder verrijken en zelf een afweging maken, zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 8.

60.

⁸⁰ Zie onder meer Boesten, S., Ivens, W., Dekker, S. C., and Eijndems (2019); «5th generation district heating and cooling systems as a solution for renewable urban thermal energy supply»; Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1437.

⁸¹ Kamerstukken I 2024/25, 36 576, nr. 5.

⁸² Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1437, Bijlage «Ontwikkelperspectief duurzame warmtebronnen».

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is in overleg met betrokken partijen, zoals de topsector energie, het voorstel wat definities, takenpakket, verplichtingen met betrekking tot de leveringsovereenkomst en de tariefregulering zo te wijzigen dat ruimte geboden wordt voor de aanleg van lage temperatuur uitwisselingsnetten.

In lijn met de beantwoording van vraag 58 wil het kabinet benadrukken dat het wetsvoorstel ruimte biedt voor lage temperatuur uitwisselingsnetten. Dergelijke netten zijn reeds in gebruik en ook worden er mogelijkheden voor uitbreiding verkend. Concreet voorbeeld daarvan zijn de leerkringen van het NPLW die zij in samenwerking met RVO en TKI Urban Energie organiseert.

61.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel dat voorgelegd was voor consultatie een hoofdstuk gereserveerd was voor experimenten. Deze leden willen erop wijzen dat de warmtetransitie een dynamisch proces is waarbij sprake zal zijn van nieuwe, innovatieve ontwikkelingen. Elke wijk is ook weer anders. Deze leden zien daarom graag voldoende experimenteerruimte. Erkent de regering de noodzaak van voldoende experimenteerruimte? Waarom is het genoemde hoofdstuk niet teruggekomen in het ingediende wetsvoorstel? Op welke manier wordt gezorgd voor voldoende experimenteerruimte?

Het wetsvoorstel is technologie-neutraal geformuleerd en biedt daarmee voldoende ruimte voor innovatieve ontwikkelingen. Hierdoor is het kabinet van mening dat extra experimenteerruimte middels een aparte experimenteerbepaling niet noodzakelijk is. Daarbij komt dat een generieke experimentenbepaling niet past binnen de kaders van de Raad van State. De kaders die de Raad van State meegeeft voor experimenteerbepalingen leidt ertoe dat heel specifiek en concreet omschreven moet worden om welke experimenten het gaat en hoe bescherming geboden wordt bij een afwijking. Uit een inventarisatie blijkt dat er thans geen specifieke experimenten zijn die hieraan voldoen.

1.3. Samenhang met andere maatregelen

62.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij al in oktober 2022 (Kamerstuk 30 196, nr. 799) hebben gevraagd wat er voor nodig is om de gekozen publieke route een succes te maken en wat er moet gebeuren om de publieke uitvoeringskracht te versterken. Zij vragen de regering wat er in de afgelopen twee jaar is bereikt op het gebied van het versterken van de publieke uitvoeringskracht. In hoeverre is de realisatiekracht bij o.a. gemeenten in die periode versterkt?

Het kabinet ziet dat veel gemeenten, provincies en infrastructuurbedrijven reeds aandeelhouder zijn in een (publiek) warmtebedrijf of zich aan het voorbereiden zijn op een actieve rol in een warmtebedrijf. De publieke realisatiekracht is dus deels al aanwezig en wordt met veel energie opgebouwd. Dit wordt nader toegelicht in de beantwoording van vraag 19.

De afgelopen twee jaar zijn verschillende voorbereidende stappen gezet om de ontwikkeling van publieke uitvoeringskracht van onder andere gemeenten te ondersteunen. Zo worden onder meer de oprichting van een mogelijk waarborgfonds en een nationale deelneming onderzocht en overwogen. In dat kader is EBN gevraagd om te verkennen wat er juridisch, financieel en organisatorisch nodig is voor de oprichting van een nationale deelneming warmte. Ook heeft recent een onafhankelijk

verkenner in kaart gebracht wat er voor nodig is om de bestaande realisatiekracht zoveel mogelijk te behouden.

Voor de oprichting van een Waarborgfonds Warmtenetten heeft het kabinet in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2025 een voorwaarde-lijke reservering opgenomen van 215,5 miljoen euro. Met een garantstelling van een waarborgfonds kunnen warmtebedrijven tegen gunstige voorwaarden vreemd vermogen aantrekken. Momenteel wordt onderzocht onder welke voorwaarden het Waarborgfonds Warmtenetten kan worden opgericht. Dit wordt verder toegelicht in de beantwoording van vraag 71. Met deze twee instrumenten wordt de realisatiekracht van gemeenten direct versterkt.

Met de aanwijzing van een nationale deelneming warmte kan meer publiek kapitaal beschikbaar komen voor de aanleg van warmtenetten, en verbetert de kennisuitwisseling tussen de verschillende publieke aandeelhouders en warmtebedrijven. Een nationale deelneming kan als aandeelhouder instappen en vanuit die rol een deel van de investering dragen. Momenteel werkt EBN hiervoor een businessplan uit. Het besluit tot aanwijzing van een nationale deelneming moet echter nog worden genomen. Dit kan pas nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden. Het kabinet ziet daarnaast dat veel gemeenten, provincies en infrastructuurbedrijven zich aan het voorbereiden zijn op een actieve rol in een warmtebedrijf. Zie ook het antwoord op vraag 33.

63.

Ook vragen deze leden of er goed in beeld is gebracht wat de exacte behoefte is, bijvoorbeeld vanuit gemeenten, als het gaat om het versterken van de publieke uitvoeringscapaciteit. Hoeveel extra personeel en (financiële) middelen zijn er nodig om van de publieke route een succes te maken?

In het klimaatakkoord van 2019 is afgesproken dat gemeenten de regierol hebben in de warmtetransitie. Vanuit die rol sturen ze nu ook al warmtebedrijven aan, vaak in de rol van opdrachtgever of concessieverlener en soms ook al als publiek aandeelhouder. Met de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE) ondersteunt het rijk gemeenten en provincies bij het opbouwen van een interne organisatie gericht op het uitvoeren van klimaat- en energietaken. Met een keuze voor de publieke route zullen gemeenten vaker als publiek aandeelhouder deelnemen in warmtebedrijven. Gemeenten zijn bekend met en toegerust op deze rol, als aandeelhouder van waterbedrijven of andere nutsvoorzieningen

Een grotere uitdaging zit in de oprichting van nieuwe en de uitbreiding van bestaande warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Hier zijn publieke middelen voor nodig die op termijn zullen renderen (zie ook de beantwoording van vraag 20), maar vooral ook menskracht. Voor een deel komt dat door de publieke route, maar belangrijker is de beoogde versnelling van de warmtetransitie (zie ook de beantwoording van vraag 6). Ongeacht de marktordening ligt er een enorme uitdaging om vooral bestaande woningen te verduurzamen.

Gegevens over de behoefte aan arbeidspotentieel in de energietransitie, en dus ook in de warmtetransitie, zijn schaars. De Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE) heeft hier met partners recent een plan voor gelanceerd.⁸³ Zij signaleren dat in een aantal sectoren, vooral in de

⁸³ NVDE (2024), Plan behoud vakmensen voor de energietransitie, 20241025-NVDE-plan-behoud-vakmensen-voor-de-energietransitie-def.pdf.

gebouwde omgeving, de vraag naar personeel recent fors terugloopt, met name door beleidswijzigingen. In het Actieplan Groene en Digitale Banen van het kabinet (samenwerking EZ, SZW, OCW, KGG), wordt gewerkt aan een plan om het personeelstekort voor de hele energietransitie aan te pakken. Meer personeel (bijvoorbeeld door gerichte scholing, bijscholing, omscholing) en grotere productiviteit kunnen het totale tekort verkleinen, waardoor de concurrentie tussen publieke warmtebedrijven en bestaande warmtebedrijven afneemt. Uit recent onderzoek van TNO blijkt dat 72% van de gemeenten personeelstekort ervaart als een (groot) knelpunt om participatie voor de energietransitie uit te voeren, terwijl geen of slechte participatie vaak tot weerstand en vertraging van de transitie leidt.⁸⁴

In de eerdergenoemde Kamerbrief van 7 oktober 2024, waarin is ingegaan op de randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten, was de tweede randvoorwaarde dat er voldoende uitvoeringscapaciteit moet zijn om in warmtenetten te investeren en deze te kunnen exploiteren.⁸⁵ Zoals eerder aangegeven heeft een onafhankelijk verkenner in overleg met bestaande warmtebedrijven, medeoverheden, infrastructuurbedrijven, pensioenfondsen en andere mogelijke betrokkenen in kaart gebracht welke partijen een rol zien in de toekomstige warmtemarkt. In de kabinetsreactie op dit onderzoek zal hier nader op worden ingegaan.

64.

Voorts vragen deze leden wat de verwachting zijn van de regering met betrekking tot het werven van voldoende gekwalificeerd en ervaren personeel voor de publieke warmtebedrijven die nodig zullen zijn om van de warmtetransitie een succes te maken. Hoe zal er daarbij voor worden gezorgd dat de werving van personeel door nieuwe publieke warmtebedrijven niet leidt tot het uitkleden van bestaande warmtebedrijven?

Het streven is om de bestaande realisatiekracht zoveel mogelijk te blijven benutten. Hier zal nader op worden ingegaan in de kabinetsreactie op het advies van de verkenner. Zie ook het antwoord op vragen 12 en 63. Naast de bestaande warmtebedrijven is er voldoende ruimte voor nieuwe warmtebedrijven. Volgens de startanalyse van PBL is er potentie voor een 5 keer zo grote warmtemarkt.

65.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering onderzoekt hoe het beste steun kan worden geboden aan gemeenten bij het versterken van de publieke uitvoeringskracht. Hiervoor zijn echter vooralsnog geen financiële middelen beschikbaar, omdat de budgettaire besluitvorming nog plaats dient te vinden. Deze leden vragen de regering om aan te geven hoeveel geld hier naar verwachting voor nodig zal zijn en op welke termijn de budgettaire besluitvorming wel plaats zal vinden. Kan de regering toezeggen dat hierover in ieder geval voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel duidelijkheid over is?

Conform de begrotingsregels besluit het kabinet over deze toekenningen bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, waarover de Kamer bij de voorjaarsnota wordt geïnformeerd. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel en de voorjaarsnota zijn nog niet ingepland. Er is op verschillende vlakken geld nodig. Gemeenten zijn voor hun personele uitvoeringskracht afhankelijk van de CDOKE-middelen. Er wordt ook gewerkt aan het versterken van de financiële uitvoeringskracht voor publieke organisaties, zodat zij een rol kunnen pakken in de warmtetransitie.

⁸⁴ TNO (2024), Periodiek overzicht inwonerparticipatie energietransitie in de fysieke leefomgeving, TNO-2024-R11942-samenvatting.pdf.

⁸⁵ Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 47.

sitie. Voor het Waarborgfonds is in het klimaatfonds onder voorwaarden 215 miljoen euro gereserveerd, met name ten behoeve van het (initiële) risicovermogen. Voordat de gereserveerde middelen definitief worden toegekend wordt nog een onafhankelijke studie uitgevoerd om vast te stellen of deze middelen daadwerkelijk afdoende zijn om de risico's voor de Rijksbegroting te beperken (zie ook de beantwoording van vraag 71). De Nationale Deelneming Warmte kan worden aangewezen op grond van artikel 11.6 van het wetsvoorstel, dat daarvoor eerst in werking moet zijn getreden. De benodigde financiële middelen zijn afhankelijk van het ambitieniveau en de snelheid van de warmtetransitie en is nog aan nadere besluitvorming onderhevig.

66.

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief van 7 oktober 2024 (Kamerstuk 36 387, nr. 47) dat gemeenten gezamenlijk op kunnen trekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven. Deze leden vragen de regering hoeveel gemeenten reeds interesse hebben getoond in een dergelijk samenwerking en hoe die mogelijkheid tot samenwerking vanuit de Rijksoverheid wordt ondersteund en gefaciliteerd.

Gemeenten zijn inderdaad reeds betrokken bij initiatieven voor warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal waarbij veelal ook infrastructuurbedrijven bij betrokken zijn (zie ook het antwoord op vraag 33 en 34). De oprichting van deze regionale warmtebedrijven wordt allereerst gefaciliteerd door daar ruimte voor te bieden in dit wetsvoorstel. In de toelichting in paragraaf 16.5 is tevens aangegeven dat het voor de hand ligt dat nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Dit is onder meer ingegeven door de schaalvoordelen die een bedrijf op dit niveau kan behalen. Voorbeelden van activiteiten waarbij schaal gewenst is en voor de hand ligt, zijn bijvoorbeeld klantenservice en facturatie. Verder voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om een nationale deelneming op te richten die twee taken krijgt; het oprichten of mede-oprichten van en actief deelnemen in warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang, en het adviseren van medeoverheden over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. De Nationale Deelneming Warmte is nog aan nadere besluitvorming onderhevig. Zie daarvoor ook de beantwoording van vraag 21.

2. Opbouw van het wetsvoorstel

2.1. Warmteproductie en restwarmte

67.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om een overzicht van de warmtebronnen waarop de bestaande 600.000 warmtenetten zijn aangesloten. Is houtige biomassa (in aansluiting op het eerdere besluit van het vorige kabinet om houtige biomassa niet langer te subsidiëren, en nu warmtenetten moeten bijdragen aan de transitie naar fossielvrije/aardgasvrije/ CO₂-vrije verwarming) uitgesloten als mogelijke warmtebron voor warmtenetten?

Uit de meest recente duurzaamheidsrapportage van de RVO, waarin de duurzaamheidsprestaties voor vergunninghouders worden bijgehouden, blijkt dat de warmte bij de grote Nederlandse warmtenetten in 2023 voor circa 17% afkomstig was uit biomassa.⁸⁶ In 2022 was dit percentage nog 26%. De grote warmtenetten verzorgen circa 80% van de totale Neder-

⁸⁶ RVO (2023), Duurzaamheidsrapportage. Duurzaamheidsrapportage 2023.

landse collectieve warmte. Van de overige warmtenetten wordt deze informatie niet bijgehouden.

Biograndstoffen als warmtebron wordt op dit moment vooral ingezet als basislast. Onder het staande beleid wordt dit uitgefaseerd doordat er in de SDE++ geen nieuwe beschikkingen meer worden afgegeven voor de productie van warmte uit houtige biograndstoffen voor verwarming van de gebouwde omgeving. Door meerdere ontwikkelingen kan in de toekomst blijken dat het wenselijk of zelfs noodzakelijk is om een deel van de piekvoorziening (al dan niet als tijdelijke transitiebron) met biomassa-ketels op basis van houtige biograndstoffen in te vullen. Technisch en economisch is dit mogelijk totdat een beter en rendabel alternatief voor de pieklast inzetbaar is zoals groen gas of waterstof. De constatering dat biograndstoffen voor flexibele warmtevoorziening in ieder geval tijdelijk een overbruggings- en wenselijke oplossing is, is in lijn met het Duurzaamheidskader biograndstoffen dat stelt dat de inzet van biograndstoffen voor flexibel vermogen, voor warmte via bestaande warmtenetten, en pieklast mogelijke overbruggingstoepassingen (kunnen) zijn.

68.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering op welke bronnen, en in welke verhouding, de regering verwacht dat de nieuwe warmtenetten zullen worden aangesloten.

In Nederland zijn verschillende duurzame warmtebronnen inzetbaar voor warmtelevering in 2050. Dit zijn geothermie, aquathermie, zonthermie, aerothermie, en restwarmte. De inzet van biograndstoffen zal dan beperkt zijn, zie ook de beantwoording van vraag 67. In het op 12 december 2024 aan de Kamer aangeboden rapport «Ontwikkelperspectief duurzame warmtebronnen» wordt onderstaand beeld geschetst ten aanzien van de verwachtingen omtrent de toekomstige inzet van warmtebronnen.⁸⁷ Nieuwe warmtenetten zullen worden aangesloten op een mix van duurzame warmtebronnen waarbij warmteopslag een grote rol speelt. Onderstaande figuur laat een reële verhouding zien tussen de duurzame bronnen in 2050, op basis van de inzichten die in het Ontwikkelperspectief duurzame warmtebronnen zijn verzameld. De bedoeling van dit beeld is om een indicatie te geven van de ordegrrootte van de bijdrage van verschillende warmtebronnen aan het landelijk gerealiseerde aanbod. Het is belangrijk om te benadrukken dat we van de getoonde aandelen geen optelsom kunnen maken omdat dit om de maximale bijdragen gaat. Er zit immers interactie tussen de bronnen: als één bron zich sterker ontwikkelt, zal een andere bron van hetzelfde temperatuurniveau een kleinere rol krijgen. Deze getallen en verwachtingen moeten ook uitdrukkelijk niet worden opgevat als kwantitatieve beleidsdoelen waar het Rijk op stuurt.

⁸⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1437.

Indicatie potentiën en verhouding warmtebronnenmix



2.2. Tariefregulering

69.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering aan te geven welke criteria bepalen of warmte betaalbaar is voor lage en middeninkomens. Wordt hierbij gekeken naar maximaal percentage dat de energierekening mag kosten ten opzichte van het inkomen of wordt een andere grens gebruikt?

Het kabinet ziet warmtetarieven als betaalbaar als zij niet excessief zijn ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn met de gangbare alternatieven voor het verwarmen van een huis. Er is niet gekozen voor een definitie van betaalbaarheid op basis van inkomen. Bij warmte wordt namelijk niet gekozen voor doelgroepenbeleid, waarbij dezelfde overweging geldt als bij een «sociaal tarief» voor gas en elektriciteit, waarover de Kamer 16 mei jl. is geïnformeerd.⁸⁸ Zie ook de Kamerbrief van 7 oktober 2024.⁸⁹ Het kabinet vindt het passender om consumenten met gerichte ondersteuning op basis van inkomen te beschermen tegen te hoge energiekosten. Daarbij kan worden gedacht aan koopkrachtbeleid, toeslagen en het Energiefonds. Voor een verdere toelichting over het Energiefonds zie de beantwoording van vraag 73.

70.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering een definitie te geven van «een maatschappelijk aanvaardbare prijs» voor warmte.

Het kabinet ziet warmteprijsen als maatschappelijk aanvaardbaar als ze betaalbaar zijn. Dat wil zeggen dat ze niet excessief hoog zijn ten opzichte van het gemiddelde en concurrerend met gangbare alternatieven. Zie ook de beantwoording van vraag 69.

71.

⁸⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 378, nr. 43.

⁸⁹ Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 47.

De leden van de NSC-fractie verzoeken de regering de voorwaarden uiteen te zetten waartegen het Waarborgfonds Warmte bij de komende Voorjaarsnota kan worden opgericht.

Het beoogde Waarborgfonds Warmtenetten kan garant staan voor leningen die worden aangetrokken om warmteprojecten te financieren. Het Waarborgfonds werkt met een zogeheten achterborgstelling door het Rijk. Het startkapitaal van 215,5 mln. euro is bij de voorjaarsbesluitvorming van 2024 onder voorwaarden gereserveerd. De belangrijkste voorwaarde voor definitieve verstrekking van middelen en de achterborgstelling is een onafhankelijke studie naar de mate van zekerheid dat er geen beroep hoeft te worden gedaan op de achterborgstelling. Bij dit onderzoek wordt ook gekeken naar de doelmatigheid van het voorgestelde waarborgfonds. Na dit onderzoek zal het kabinet op basis van het *toetsingskader risicoregelingen* een besluit nemen over de oprichting van het Waarborgfonds. Na besluitvorming zal dit toetsingskader worden verzonden naar het parlement.

72.

De leden van de NSC-fractie verzoeken de regering uit te leggen de manier waarop het Waarborgfonds Warmte kan bijdragen aan de betaalbaarheid van warmtenetten/ warmtetarieven.

Het primaire doel van het voorgestelde Waarborgfonds is niet om de betaalbaarheid te borgen, maar om warmtebedrijven in staat te stellen om eenvoudiger, en tegen gunstigere voorwaarden vreemd vermogen aan te trekken en daarmee de inbreng van (publiek) eigenvermogen te beperken. Met een garantstelling door een waarborgfonds kunnen warmtebedrijven leningen aantrekken tegen een lagere rente en met een lange looptijd. Hierdoor kan een waarborgfonds wel een indirecte bijdrage leveren aan de betaalbaarheid: de garantstelling leidt tot lagere vermogenskosten, en onder kostengebaseerde tarieven leidt dit uiteindelijk tot lagere kosten voor eindgebruikers. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat een waarborgfonds zal vereisen dat warmtebedrijven eerst voldoende eigen buffers opbouwen, die zij bij tegenvallers kunnen aanspreken, zodat claims op het waarborgfonds beperkt blijven. Over het Waarborgfonds moet nog besluitvorming plaatsvinden.

73.

De leden van de NSC-fractie verzoeken de regering toe te lichten van welk vangnet huishoudens/kleinverbruikers die moeite hebben om de warmterekening te betalen, gebruik kunnen maken bij bestaande netten onder de Warmtewet, respectievelijk de Wet collectieve warmte.

Het kabinet vindt dat warmte voor iedereen betaalbaar zou moeten zijn. De huidige Warmtewet beschermt warmteverbruikers vooral via tariefregulering die op een aangepaste gasreferentie (Niet Meer Dan Anders-principe) is gebaseerd, en via de rendementstoets die moet voorkomen dat warmtebedrijven overrendementen behalen. In de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijft dezelfde tariefregulering als onder de huidige Warmtewet van kracht. Het wetsvoorstel voorziet in een overstap naar kostengebaseerde regulering. Kostengebaseerde regulering zorgt ervoor dat verbruikers niet meer betalen voor warmte dan de kosten die warmtebedrijven moeten maken om warmte te kunnen leveren, maar kan niet garanderen dat tarieven altijd relatief betaalbaar zullen zijn ten opzichte van wat andere warmtenetverbruikers betalen en ten opzichte van alternatieve verwarmingsopties. Om excessieve tarieven te voorkomen ten opzichte van wat een gemiddelde warmteverbruiker betaalt, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid tot tarieflimiet opgenomen (zie ook beantwoording van vraag 2). Het kabinet vindt het daarnaast

onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Om dit voorkomen, wordt flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voor de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt verstuurd.

In de beantwoording van vraag 69 is toegelicht dat, om ervoor te zorgen dat iedereen zijn energierekening kan betalen, het kabinet gerichte inkomenssteun passender vindt dan het toepassen van doelgroepenbeleid in de regulering van energieprijzen. Zoals op 14 februari 2025 is gedeeld met de Kamer, is er na diverse gesprekken met de sector voldoende basis om over te gaan tot een positief besluit om in 2025 het Energiefonds op te gaan starten. Met het energiefonds worden huishoudens in energiegearmoede ondersteund in het betalen van de energierekening. Er wordt met de hoogste urgentie gewerkt aan de uitwerking van het fonds. Deze steun zal ook toegankelijk zijn voor verbruikers van collectieve warmte. Naast deze acute hulp is het ook belangrijk dat mensen structureel worden geholpen de energierekening naar beneden te brengen door het goed isoleren van woningen. Daarnaast wordt ook nog gekeken naar mogelijkheden om via het Social Climate Fund energiegearmoede te beperken.

74.

De leden van de NSC-fractie vragen wanneer het de verwachting is dat de RAR-regels opgesteld zullen zijn door de ACM.

Ten behoeve van de rendementstoets, die al op grond van de huidige Warmtewet geldt en in fase 1 van tariefregulering onder het wetsvoorstel van kracht blijft, heeft de ACM al de RAR (Regulatorische Accounting Regels) opgesteld.⁹⁰ Deze regels worden op dit moment aangescherpt.⁹¹ Ten behoeve van kostengebaseerde regulering worden deze regels verder uitgewerkt. Het proces daartoe is gestart. De verwachting is dat de RAR eind 2025 opgesteld zal zijn.

75.

De leden van de NSC-fractie vragen om rekenvoorbeelden waaruit blijkt wat de warmtetarieven zouden zijn bij verschillende kavelgroottes en verschillende warmtebronnen. Deze leden vinden het belangrijk dat er voorbeeldberekeningen worden gemaakt van verschillende woninggroottes zodat een inzicht kan worden gegeven in wat mensen in de nieuwe tariefstructuur gaan betalen. Zou bij de rekenvoorbeelden appartementen en woningen van 60 m², 100 m², en 150 m² meegenomen kunnen worden? Wat zijn dan de vast-tarieven en wat zijn de variabele tarieven?

De leden van de fractie vragen om rekenvoorbeelden waaruit blijkt wat de warmtetarieven zouden zijn bij verschillende kavelgroottes en warmtebronnen. Het kabinet deelt de wens om zo snel mogelijk inzicht te

⁹⁰ ACM (2023), Regulatorische accountingregels (RAR) warmte ten behoeve van de rendementstoets Regulatorische accountingregels (RAR) warmte ten behoeve van de rendementstoets | ACM.nl.

⁹¹ ACM (2025), ACM scherpt regels aan zodat warmteleveranciers duidelijker rapporteren over financiële rendement ACM scherpt regels aan zodat warmteleveranciers duidelijker rapporteren over financiële rendement | ACM.nl.

verkrijgen in de effecten van kostengebaseerde tariefregulering. Op dit moment is het echter niet mogelijk om uitspraken te doen over de hoogte van tarieven als de kostengebaseerde tariefregulering in werking treedt. Dat komt omdat er nu onvoldoende inzicht is in de kosten van de verschillende warmtenetten. Ook zullen de tarieven per warmtekavel verschillen, de effecten zullen dus ook afhangen van waar de woning zich bevindt. Daarnaast zullen (toekomstig) beleid en ontwikkelingen op de gas-en elektriciteitsmarkt impact hebben op door de verbruikers effectief betaalde tarieven. Tenslotte moet de precieze invulling van de tariefregulering nog worden uitgewerkt, waarbij de gemaakte keuzes ook invloed zullen hebben op tarieven. Zo zal de tariefregulering efficiëntieprikkels bevatten in de vorm van (gedeeltelijke) normering van de kosten, met als doel dat tarieven zo goed als mogelijk de efficiënte kosten benaderen. Afhankelijk van de gekozen normering kunnen de tarieven verschillend uitpakken.

In de uitwerking van tariefregulering streeft het kabinet naar een rechtvaardige verdeling van de kosten tussen verbruikers, dat wil zeggen een verdeling die zo goed mogelijk aansluit bij de door verbruikers veroorzaakte kosten. Zo krijgt de ACM de mogelijkheid om vaste tarieven te differentiëren op een manier die het gebruik van de netwerkcapaciteit door desbetreffende verbruiker reflecteert. Dit kan ertoe leiden dat het vaste tarief voor grote woningen, die in het algemeen meer verbruiken, hoger zal zijn dan voor kleine. Daarnaast zal er in de verdeling van de kosten tussen het vaste en variabele tarieven rekening worden gehouden met de wens om verbruikers voldoende grip te geven op hun warmterekening.

Het inzicht in de effecten van de tariefregulering op verschillende type eindverbruikers is wel noodzakelijk voordat er besloten kan worden om kostengebaseerde tarieven in te voeren. De voorbereidingen op fase 2 tariefregulering zullen voor aangewezen warmtebedrijven naar verwachting twee tot vier jaar duren vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De ACM moet namelijk voldoende inzicht vergaren in de kosten van warmtebedrijven. Het invoeren fase 2 vindt plaats bij klein koninklijk besluit (klein KB). Voorafgaand aan het besluit om fase 2 in werking te laten treden, zal het kabinet een onderzoek uitvoeren naar de verwachte effecten hiervan in combinatie met een eventuele tariefflimiet en aanvullend beleid. Het besluit om fase 2 in werking te laten treden zal, tezamen met de uitkomsten van dit onderzoek, worden voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft de huidige (fase 1) tariefregulering van kracht.

76.

De leden van de NSC-fractie vragen welk recht een huishouden heeft om het nieuwe tarief te weigeren als dit meer is dan het huidige tarief dat gekoppeld is aan de gasprijs. Wat voor compensatie kan de consument krijgen als het tarief veel hoger blijkt? Van wie komt die compensatie? Is dat van de decentrale overheid, de rijksoverheid of het warmtebedrijf?

Een huishouden dat aangesloten is op een warmtenet heeft geen recht om een nieuw tarief te weigeren, maar kan wel beslissen om zijn aansluitovereenkomst met het warmtebedrijf op te zeggen en een alternatieve verwarmingsoptie te kiezen (bijvoorbeeld een warmtepomp). Niet alle warmteverbruikers zullen echter die mogelijkheid hebben, bijvoorbeeld omdat ze de woning huren of omdat ze niet de middelen hebben om over te stappen naar een alternatief. Het is daarom noodza-

kelijk dat de effecten van de tariefregulering op verschillende type eindverbruikers ruimschoots voordat er besloten kan worden om kostengebaseerde tarieven in te voeren inzichtelijk zijn, zodat hier tijdig op bijgestuurd kan worden.

77.

De leden van de NSC-fractie vragen om een lijst met gebouwen per gemeente waar een warmtenet de maatschappelijk goedkoopste optie is.

Over het algemeen kan gesteld worden dat collectieve warmteoplossingen zich goed lenen voor (stedelijk) gebied met een hogere bevolkingsdichtheid zoals gestapelde bouw, maar er zijn ook voorbeelden van kleine systemen in landelijk gebied. Met de startanalyse, zie vraag 8, is per buurt berekend welke verduurzamingsstrategie(ën) in verschillende buurten de laagste nationale kosten hebben. Voor welk gebouw het warmtenet daadwerkelijk de optie met de laagste maatschappelijke kosten is, hangt af van veel factoren die niet allemaal in dit onderzoek te vatten zijn. Het gaat hierbij niet alleen om het type gebouw en de technische staat van het gebouw, maar ook om de context van de wijk, de gebouwen er omheen, de plannen voor renovatie of stadsvernieuwing, het draagvlak voor warmte en de nabijheid van duurzame warmtebronnen en bestaande warmte-infrastructuur.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel, in combinatie met de Wgiw, is daarom dat gemeenten de regie krijgen bij de invulling van de warmtetransitie. Gemeenten hebben meer en beter zicht op de voor hen specifieke situatie en zijn daarom beter in staat om bij de invulling van de regierol de (nationale) kosten en baten in kaart te brengen. In de beantwoording van vraag 100 staat op welke wijze een gemeente flexibel kan sturen op de warmtetransitie.

78.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of de gemeentelijke aanwijsbevoegdheid beperkt kan worden tot de gebouwen waarbij een warmtenet de maatschappelijk goedkoopste optie is.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeenten de regie voeren over de lokale warmtetransitie. Zij hebben het beste beeld van de lokale situatie. In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat de gemeenten in beginsel programmeren op de opties met de laagste maatschappelijke kosten. Dit wordt ook opgenomen in het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw), de algemene maatregel van bestuur onder de Wgiw. Gemeenten mogen hier echter gemotiveerd van afwijken. Er spelen naast maatschappelijke kosten namelijk ook nog andere aspecten een rol die meegenomen moeten worden in de definitieve keuze voor een wijk, zoals draagvlak naar aanleiding van inspraak en participatie, de beschikbaarheid van warmtebronnen en capaciteit en de betaalbaarheid voor huishoudens en bedrijven in de wijk.

Er worden in het Bgiw ook instructieregels opgenomen ten aanzien van de betaalbaarheid voor huishoudens (zie ook het antwoord op vraag 39). Hieraan moet de aanpak voldoen, voordat de gemeente de wijk kan aanwijzen. Op deze manier wordt dit belangrijke aspect goed gewaarborgd gedurende het planproces. Het kan hierbij voorkomen dat een alternatief dat de laagste maatschappelijke kosten kent, (nog) niet kan worden aangewezen omdat de kosten voor eindgebruikers in de wijk niet aantrekkelijk genoeg zijn ten opzichte van andere alternatieven. Daarbij kunnen verschillende alternatieven (een warmtenet en een all-electric oplossing) ook dicht bij elkaar liggen met betrekking tot de maatschappelijke kosten, maar kan een warmtenet bijvoorbeeld de voorkeur genieten

in verband met netcongestie in een gebied. Doordat al deze verschillende aspecten in meer of mindere mate van belang zijn voor de uiteindelijke keuze voor een wijk, is het kabinet niet voornemens de gemeentelijke aanwijsbevoegdheid te beperken.

79.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of het klopt dat als een warmtenet de goedkoopste optie is voor overheid, de tarieven voor de verbruikers daar ook het laagste zullen zijn.

Voorop staat dat het kabinet het onwenselijk vindt als warmteverbruikers bij de overstap op collectieve warmte met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Dit geldt te meer als een warmtenet voor hun eigen wijk wel de maatschappelijk beste, en, vanuit nationale kosten gezien, ook goedkoopste, oplossing is. Het uitgangspunt voor het kabinet is dat in wijken waar warmtenetten maatschappelijk gezien de goedkoopste verduurzamingsoptie zijn, dit ook leidt tot een aantrekkelijk tarief voor bewoners.

Op dit moment gelden er voor warmte tarieven op basis van een aangepaste gasreferentie. Dit blijft zo in de eerste jaren na inwerking-treding van het wetsvoorstel, tot de invoering van kostengebaseerde tarieven. Onder gasreferentie betalen warmteverbruikers niet meer voor warmte dan de kosten die een gemiddelde gasverbruiker maakt om een huis met aardgas te verwarmen. Kostengebaseerde tariefregulering zal ervoor zorgen dat bij consumenten niet meer in rekening wordt gebracht dan warmtebedrijven nodig hebben om warmte te kunnen leveren, maar biedt geen garantie dat als collectieve warmte ergens de duurzame optie is met de laagste nationale kosten, tarieven daar ook de laagste zullen zijn. Zie voor verdere toelichting de Kamerbrief van 7 oktober 2024.⁹²

Het kabinet verwacht dat kostengebaseerde warmtetarieven op termijn zullen concurreren met de kosten van andere warmtetechnieken, mits warmtenetten worden aangelegd in wijken waar dit de verduurzamings-optie is met de laagste nationale kosten. Tijdelijke subsidies of investeringssubsidies zijn dan enkel nodig omdat uitgangspunten van verschillende technieken anders zijn: de kostprijs van collectieve warmte daalt pas naarmate een warmtenet verder volloopt, terwijl warmtepompen direct gebruik kunnen maken van bestaande infrastructuur. Aanvullende kosten van bijvoorbeeld netverzwaringen worden verdeeld over een veel bredere groep elektriciteitsverbruikers. Hoe evenrediger infrastructuurkosten van verschillende vormen van duurzame energie in rekening worden gebracht bij alle verbruikers, hoe minder subsidie nodig is. Door de stijgende ETS-prijs, een eventuele bijmengverplichting van groen gas (vanaf 2026), en veranderende gasnettarieven zullen warmtenetten naar verwachting op termijn ook kunnen concurreren met gas.

De subsidiebehoefte van collectieve warmte is dus in principe tijdelijk. Het kabinet probeert met verschillende onderzoeken een beter beeld te krijgen van de intensiteit en de duur van deze behoefte en welke factoren hieraan bijdragen. Daarbij wordt gekeken naar het verschil tussen nationale kosten en eindgebruikerskosten van nieuwe warmteaansluitingen, en verschil met de kosten van verwarming met gasgestookte Cv-ketels. Hierdoor zal het kabinet later dit jaar in ieder geval een eerste beeld kunnen geven van de subsidiebehoefte van met name nieuwe aansluitingen (op basis van de startanalyse van PBL).

80.

⁹² Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 47.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of het klopt dat warmtenetten goedkoper kunnen worden aangelegd in nieuwbouw dan in bestaande bouw, want «meegebouwd» en afdoende geïsoleerd.

Collectieve warmte kan in vergelijkbare situaties (onder andere afstand tussen woningen, woningtype, ondergrond) in nieuwbouw goedkoper aangelegd worden dan in bestaande bouw. De kosten zijn lager in de nieuwbouwwoning omdat er in het ontwerp van de woning meteen rekening gehouden kan worden met warmte-aansluiting. Ook zijn de leidingen in de straat vaak goedkoper aan te leggen, omdat ook andere infrastructuur nog aangelegd moet worden en dit bijvoorbeeld vóór de bestrating kan gebeuren. Voor de kosten van infrastructuur buiten het nieuwbouwgebied en voor de kosten van de bron is er geen verschil tussen het aansluiten van nieuwbouwwoningen of woningen in de bestaande bouw.

Een goede isolatie van woningen draagt vooral bij aan de mogelijkheid om warmte van een lagere temperatuur te gebruiken, maar heeft een minder directe link met de aanlegkosten van een warmtenet. Bestaande grotere warmtenetten leveren meestal een voldoende temperatuurniveau om ook matig geïsoleerde woningen aan te kunnen sluiten zonder dat er extra geïsoleerd hoeft te worden om het comfortabel te hebben in de woning. Goed geïsoleerde woningen zullen wel meer geschikt zijn voor een LT- of ZLT-net. ZLT-netten zijn vaak in de aanleg wel wat goedkoper dan de LT-, MT- en HT-warmtenetten. Hier staat tegenover dat bij ZLT-netten de warmte in de woning nog wel opgewaardeerd moet worden tot het gewenste temperatuurniveau, bijvoorbeeld met een warmtepomp.

81.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of het klopt dat als het aanleggen van een warmtenet in nieuwbouw goedkoper is dan het aanleggen van een warmtenet in bestaande bouw, de prijs van warmte in nieuwbouw doorgaans goedkoper zal zijn de tarieven van warmte in bestaande bouw.

Bij de beantwoording van vraag 80 is uitgelegd waarom de aanleg van een warmtenet in de nieuwbouw in het algemeen goedkoper is dan in de bestaande bouw. Het tarief dat een warmtebedrijf in rekening mag brengen bij een consument hangt echter niet alleen af van de aanlegkosten in een specifiek gebied. Dit tarief hangt af van de efficiënte kosten in de warmtekavel in zijn geheel, waar naast aanlegkosten bijvoorbeeld ook bronkosten en exploitatiekosten onder vallen en de inrichting van de tariefregulering door de ACM. Binnen een kavel gelden in beginsel dezelfde tarieven voor alle verbruikers, onafhankelijk of het bestaande bouw is of nieuwbouw. Het is wel mogelijk voor woningbezitters of verhuurders om met het warmtebedrijf afspraken te maken over lagere tarieven in ruil voor een projectbijdrage.⁹³

82.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering in hoeverre er een verband is tussen het isolatieniveau van woningen en betaalbare warmtetarieven.

Een hoger isolatieniveau leidt voor een individuele verbruiker tot een lager verbruik, en daarmee tot een lagere rekening, bij hetzelfde gedrag en dezelfde warmtetarieven.

⁹³ Zie voetnoot 12 in de beantwoording van vraag 4 voor een uitleg over projectbijdrage.

Het gevolg van op grote schaal isoleren van woningen is echter ook dat er minder warmte geleverd wordt aan de woningen die op dat moment zijn aangesloten. Het effect hiervan op de tarieven is moeilijk te voorspellen en zal per situatie verschillen. Warmtenetten kennen relatief hoge vaste kosten en relatief lage variabele kosten. Als een deel van de vaste kosten via het variabele tarief wordt terugverdiend, leidt grootschalige isolatie ertoe dat vaste kosten over een kleinere hoeveelheid geleverde warmte worden omgeslagen, met hogere variabele tarieven als gevolg. Het effect kan zijn dat op het niveau van de hele warmtekavel verbruikers slechts in beperkte mate profiteren van de verbeterde isolatie, omdat een groot deel van de kosten van het warmtebedrijf ondanks het lager verbruik blijft bestaan en terugverdiend moet worden via de tarieven. Het effect van woningisolatie kan daarnaast ook zijn dat de piekbelasting van het warmtenet afneemt en daardoor meer afnemers op bestaande warmteleidingen aangesloten kunnen worden, waardoor de vaste kosten per aansluiting dalen.

Verder kan een goed geïsoleerde woning gebruik maken van warmte met een lagere temperatuur. Dat kan kosten besparen, omdat er dan minder warmteverlies in het warmtenet is, en de warmte vaak efficiënter kan worden geproduceerd. Dit is echter alleen het geval als het warmtesysteem hier technisch op ingericht is. Er is verder geen directe link tussen isolatie en aanlegkosten van een warmtenet, zie ook de beantwoording van vraag 80. De optimale combinatie van isoleren en betaalbare warmtetarieven zal in lokale projecten moeten worden gevonden.

83.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering een plan heeft om de eenderde van de woningen waarvoor warmtenetten de maatschappelijk goedkoopste optie zijn, met prioriteit te isoleren tot het voor het warmtenet minimaal vereiste niveau? Hoeveel van die eenderde van de gebouwen ziet op bestaande bouw, en hoeveel op (bij de bouw geïsoleerde) nieuwbouw?

De startanalyse gaat over de bestaande bouw en niet over nieuwbouw. De gemeente is de regisseur van de warmtetransitie en bepaalt zelf de prioritering van de verduurzaming van de woningen en het benodigde isolatieniveau in de wijk. Het kabinet wil geen dwang uitoefenen op gebouweigenaren om isolatie te verplichten, maar het aantrekkelijk maken om hier naar eigen inzicht het juiste moment voor te kiezen. Uit de startanalyse volgt dat voor het gros van de woningen waarvoor warmtenetten de maatschappelijke goedkoopste optie zijn een energielabel «D» voldoende is.

84.

De leden van de NSC-fractie vragen op welke vorm van verduurzaming de regering stuur, voor wat betreft de verduurzaming van de twee derde van de gebouwen waarvoor een warmtenet niet de goedkoopste oplossing is (te meer nu de warmtepomp is niet langer verplicht wordt gesteld per 2026)? Is groengas, wanneer afdoende opgeschaald, voor deze categorie woningen de optie (goedkoopste?) optie waarop de regering stuur?

Gemeenten hebben, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, de regierol in de lokale warmtetransitie. Zij kennen de lokale situatie en zien waar mogelijkheden zijn om van het aardgas af te stappen. Het bepalen van de beste verwarmingsstrategie voor een buurt is een lokale afweging die een gemeente in beginsel maakt en vastlegt in haar (volgende) warmteprogramma. Voor het bepalen van de beste verwarmingsstrategie voor een buurt kan een gemeente gebruik maken van de startanalyse van het PBL,

zie tevens de beantwoording van vraag 8. Alternatieven voor een warmtenet zijn bijvoorbeeld een all-electric warmtepomp of een hybride warmtepomp op duurzaam gas. Het is staand beleid dat groen gas, vanwege haar hoge maatschappelijke waarde, beperkte beschikbaarheid en brede inzetbaarheid, in de gebouwde omgeving op de lange termijn alleen wordt gebruikt als sluitstuk waar alternatieven niet haalbaar zijn. Het kabinet stuurt om bovenstaande redenen niet op specifieke vormen van verduurzaming in de gebouwde omgeving.

85.

De leden van de NSC-fractie vragen om per duurzame warmtebron inzichtelijk te maken wat de relatieve kostenverschillen zijn? Is aardwarmte bijvoorbeeld relatief (een factor ...) duurder dan aquathermie, en zullen daarom ook de warmtetarieven bij een net op aardwarmte (een factor ...) hoger liggen dan die op aquathermie)?

De kosten van de verschillende soorten duurzame warmtebronnen zijn afhankelijk van de specifieke situatie waarin de warmtebron wordt ingezet en in grote mate afhankelijk van de beschikbaarheid van SDE++ subsidie. Het is niet generiek te stellen dat een bepaalde duurzame warmtebron structureel duurder of goedkoper is dan een andere duurzame warmtebron. Daarnaast bestaan de totale kosten van collectieve warmte niet uitsluitend uit de kosten van de ingezette warmtebronnen, maar hangen deze bijvoorbeeld ook af van de afstand tussen de bron en de afnemers en de dichtheid van de warmtevraag. Bovendien is niet elke warmtebron overal beschikbaar en is niet elke warmtebron op elk warmtenet inzetbaar. Per situatie moet bezien worden wat de meest kostenefficiënte bronnenmix is, waarmee ook aan de andere doelstellingen van het wetsvoorstel kan worden voldaan.

86.

De leden van de NSC-fractie vragen of een vereveningsfonds ook ingezet zou kunnen om te komen tot een betaalbaar warmtetarief voor lage en middeninkomens (behalve voor het doel om relatieve verschillen te verevenen).

Het kabinet vindt dat warmte voor iedereen betaalbaar zou moeten zijn. Het inzetten van het vereveningsfonds om tarieven voor bepaalde groepen te verlagen zou echter betekenen dat de tarieven voor andere verbruikers zouden moeten stijgen. Dit vindt het kabinet onwenselijk. De tarieflimiet wordt volledig gefinancierd met vereveningstoeslag die door warmtebedrijven wordt betaald en die warmtebedrijven aan de warmteverbruikers mogen doorberekenen. De tarieflimiet kan daarom alleen de warmtekosten herverdelen over warmteverbruikers, maar niet de kosten van collectieve warmte als geheel verlagen. Zie ook de beantwoording van vragen 2 en 3 voor meer toelichting over de tarieflimiet.

Het kabinet vindt het echter ook onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Om dit te adresseren wordt flankerend beleid onderzocht, waarop nader wordt ingegaan in de Kamerbrief die voor de behandeling aan de Kamer wordt toegestuurd. In de beantwoording van de vragen 69 en 73 is bovendien toegelicht dat om betaalbaarheid voor specifiek lage en middeninkomens te borgen, het kabinet gerichte inkomenssteun passender vindt dan doelgroepenbeleid op het gebied van energieprijzen.

87.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de recente Kamerbrief over de randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten (Kamerstuk 36 387, nr. 47) dat de regering schrijft dat onderhavig wetsvoorstel via de

tariefregulering bijdraagt aan de betaalbaarheid van warmtenetten. Wat verstaat de regering onder betaalbaarheid, zo vragen deze leden? Hoe reflecteert de regering in dit kader op de verwachting dat een substantieel deel van de huishoudens met kostengebaseerde tarieven meer gaat betalen dan nu het geval is? Wat betekent dit volgens de regering voor het maatschappelijk draagvlak?

Het kabinet ziet warmtetarieven als betaalbaar als zij niet excessief zijn ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn met de gangbare alternatieven voor het verwarmen van een huis. Zie ook de beantwoording van vraag 69. Kostengebaseerde tariefregulering zal de transparantie vergroten en meer zekerheid geven aan verbruikers dat ze niet meer betalen dan de efficiënte kosten die warmtebedrijven moeten maken om warmte te kunnen leveren. In het algemeen acht het kabinet het verdedigbaar dat verbruikers in gebieden met lagere kosten ook lagere tarieven betalen. Dit leidt tot transparantie en geeft prikkels aan lokale overheden tot efficiënte keuzes in de aanleg en ontwikkeling van warmtenetten (zie ook de inleiding op deze nota en het antwoord op vraag 4).

Daarbij vindt het kabinet het wel van belang dat tarieven niet extreem hoog worden ten opzichte van het gemiddelde tarief. Om extreme verschillen te voorkomen is in het wetsvoorstel de bevoegdheid opgenomen in tarieflimiet vast te stellen, opgenomen (zie ook het antwoord op vraag 2). De hoogte van de tarieflimiet zal in lagere regelgeving worden bepaald in relatie tot wat een gemiddelde warmteverbruiker betaalt voor warmte (bijvoorbeeld 150% van het gemiddelde).

Kostengebaseerde tarieven bieden geen garantie voor betaalbaarheid ten opzichte van alternatieven. Dit kan een negatief effect hebben op het draagvlak onder verbruikers. Om te voorkomen dat bewoners die op een warmtenet zijn overgestapt met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan wanneer zij op aardgas waren gebleven of waren overgestapt op een andere duurzame oplossing zoals een warmtepomp, wordt flankerend beleid onderzocht.

Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Tot die tijd blijft fase 1 tariefregulering van kracht. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar de Kamer zal worden gestuurd.

88.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de verwachting is dat de tarieven tussen de verschillende warmtenetten tot wel een factor vier van elkaar kunnen verschillen. Hoe wenselijk acht de regering dit? Welke verschillen acht de regering verdedigbaar?

Op dit moment zijn de tariefverschillen tussen warmtebedrijven beperkt, warmtebedrijven hanteren in het algemeen het maximumtarief gebaseerd op de gasreferentie of ze zitten er iets onder. Met kostengebaseerde tarieven zullen de verschillen groter worden, maar het is op dit moment nog moeilijk om te zeggen hoe groot. Het is de wens van het kabinet om dit inzicht zo snel mogelijk te verkrijgen (zie ook het antwoord op vraag 75). Via de tarieflimiet kan hier vervolgens op bijgestuurd worden. De hoogte van de tarieflimiet zal in lagere regelgeving worden vastgesteld in

relatie tot de gemiddelde warmtetarieven (bijvoorbeeld 150% van het gemiddelde). Zie ook de beantwoording van vraag 87 en de toelichting op de werking van de tarieflimiet in vraag 2.

Tariefverschillen zijn gebruikelijk en algemeen geaccepteerd in landen waarin warmtetarieven op kosten zijn gebaseerd, bijvoorbeeld Denemarken, Finland en Zweden. In deze landen zijn tariefverschillen historisch zo gegroeid. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 8.1.3 van de toelichting.

89.

Overigens merken deze leden op dat er überhaupt veel onduidelijk is over welke tarieven verschillende huishoudens straks kunnen verwachten. Is de regering bereid dit in kaart te brengen, inclusief de te verwachten verschillen?

Het klopt dat de informatie over de toekomstige kostengebaseerde tarieven en tariefverschillen op dit moment nog niet beschikbaar zijn. Het is de wens van het kabinet om dit inzicht zo snel mogelijk te verkrijgen, in ieder geval voordat er besloten wordt om kostengebaseerde tariefregulering in te voeren. Daartoe worden op dit moment de volgende stappen gezet. Met de wijziging van de Warmtewet in 2024 zijn de verplichtingen waaraan warmtebedrijven moeten voldoen als het gaat om het rapporteren van hun kosten, aangescherpt en heeft de ACM de mogelijkheid gekregen om op een groter detailniveau informatie over de kosten en opbrengsten uit te vragen.⁹⁴ Onder het wetsvoorstel krijgt de ACM nog meer bevoegdheden om gedetailleerde kostengegevens op te vragen met als doel om deze informatie te gebruiken om een systeem van kostengebaseerde tariefregulering uit te werken. Hiervoor zal de ACM de RAR bepalen waaraan warmtebedrijven zich moeten houden bij de registratie van hun kosten (zie ook antwoord op vraag 74). Naar verwachting is deze nieuwe RAR eind 2025 gereed.

90.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de uitwerking van het tarieflimiet nader kan toelichten. Hoe vaak verwacht de regering een tarieflimiet te moeten stellen? Verwacht de regering dit incidenteel te doen, of verwacht ze dat in de praktijk structureel een tarieflimiet zal gelden? Verwacht de regering dat er huishoudens zijn die structureel tarieven zullen betalen die gelijk zijn aan het tarieflimiet? Welk deel van de huishoudens zal dit zijn?

De tarieflimiet hangt samen met de overstap naar kostengebaseerde tariefregulering (fase 2). Deze overstap vindt naar verwachting 2–4 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaats en is nog aan besluitvorming onderhevig. De werking van de tarieflimiet wordt toegelicht in de beantwoording van vragen 2 en 3. Het is op dit moment nog niet mogelijk om aan te geven of de tarieflimiet nodig zal zijn en voor hoeveel huishoudens, omdat er nog te weinig inzicht is in de kosten van en kostenverschillen tussen warmtebedrijven en collectieve warmtesystemen. Het is de wens van het kabinet om dit inzicht zo snel mogelijk te verkrijgen, in ieder geval voordat er besloten wordt om kostengebaseerde tariefregulering in te voeren. Zie ook de beantwoording van vragen 75, 88 en 89 en de inleiding op deze nota. Hoeveel huishoudens gebruik zullen maken van een tarieflimiet, zal afhangen van de precieze uitwerking van

⁹⁴ Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie), artikel IIA, onderdeel B. Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 10.

de tariefregulering en de hoogte van de tarieflimiet. De hoogte van de tarieflimiet zal in lagere regelgeving worden vastgesteld in relatie tot de gemiddelde warmtetarieven (bijvoorbeeld 150% van het gemiddelde). Hoe dichterbij de limiet bij het gemiddelde ligt, hoe meer huishoudens hiervoor in aanmerking zullen komen. Als er altijd substantiële kostenverschillen blijven bestaan, zal de tarieflimiet naar verwachting structureel blijven.

91.

Hoe reflecteert de regering op de verwachting van de ACM dat, als de wetgever wenst dat de tarieflimiet zorgt voor tarieven die consumenten als betaalbaar ervaren, het aannemelijk is dat er aanvullende middelen moeten worden aangewend om te voorkomen dat tarieven hoger worden door de compensatie uit het fonds?

De tarieflimiet in combinatie met het vereveningsfonds voorkomt excessieve tarieven ten opzichte van gemiddelde warmtetarieven. Het vereveningsfonds wordt volledig gefinancierd met toeslagen die door warmtebedrijven worden betaald en die zij mogen doorberekenen aan warmteverbruikers. Hiermee worden de kosten van warmtenetten tot op zekere hoogte gesocialiseerd over alle warmteverbruikers. Met een tarieflimiet kan echter geen tarief worden bereikt dat lager is dan het gemiddelde warmtetarief, en het kan daarom niet gegarandeerd worden dat de tarieven niet hoger zullen zijn dan de alternatieven. Zie ook de beantwoording van vragen 2 en 3.

Het kabinet vindt het wel onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar de Kamer wordt verstuurd.

92.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om toe te lichten welke effecten ze verwacht voor de warmtebedrijven door het vereveningsfonds. Onder welke voorwaarden zal er een beroep gedaan kunnen worden op het vereveningsfonds? Zal het warmtebedrijf bijvoorbeeld voor alle extra kosten boven het tarieflimiet een beroep kunnen doen op het vereveningsfonds, of voor een specifiek deel daarvan (bijvoorbeeld kosten die voortvloeien uit calamiteiten)? Hoe hoog zal de opslag zijn die eindgebruikers middels tarieven zullen moeten betalen voor compensatie middels het vereveningsfonds? Verwacht de regering dat de prikkel voor kostenbesparing voor bedrijven kleiner wordt en zullen vooral bedrijven met lage tarieven nadelen van dit fonds ondervinden? Hoe gaat de regering proberen dit te ondervangen, zo vragen de leden?

Warmtebedrijven mogen een beroep doen op het vereveningsfonds als hun gereguleerde, kostengebaseerde tarief, de vergoeding die zij mogen vragen voor hun efficiënte kosten, hoger is dan de tarieflimiet. De tarieflimiet en het vereveningsfonds hebben in beginsel geen impact op de inkomsten van warmtebedrijven. Ze worden namelijk altijd gecompenseerd op basis van de gereguleerde, kostengebaseerde tarieven. Omdat deze tarieven efficiëntieprikkels bevatten in de vorm van (gedeeltelijke) normering van de kosten, worden warmtebedrijven nog steeds gestimuleerd om hun kosten laag te houden. De tarieven kunnen ook de kosten van calamiteiten bevatten, mits het om efficiënte (noodzakelijke) kosten

gaat. Zie voor verdere toelichting op de werking van de tarieflimiet en het vereveningsfonds in de beantwoording van vraag 2.

Warmtebedrijven mogen de kosten van de vereveningstoeslag doorberekenen naar hun klanten, ze ondervinden hier dus in principe geen nadeel van, met uitzondering van de uitvoeringskosten. Het is op dit moment niet mogelijk om aan te geven hoe hoog de toeslag zal zijn (zie ook de beantwoording van vragen 75 en 88). Omdat de tarieflimiet het risico op excessief hoge tarieven voor verbruikers adresseert, kan verwacht worden dat de volloop hierdoor wordt bevorderd. Dit werkt kostenverlagend.

93.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een inschatting kan geven hoe de tarieven zich over de jaren heen zullen ontwikkelen.

Tot de invoering van fase 2 tariefregulering blijft de aangepaste gasreferentie zoals in de huidige Warmtewet gelden. De prijsontwikkeling zal dus afhangen van, onder meer, de ontwikkelingen van de gasprijs en van netbeheertarieven voor aardgas. Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te geven van de hoogte van kostengebaseerde tarieven (zie ook antwoord op vraag 75). Het is aannemelijk dat kostengebaseerde tarieven in veel gevallen stabielere zullen zijn dan de gasreferentie. Dit komt doordat een groot deel van de kosten bij warmte bestaat uit investeringskosten, waarvan het grootste deel éénmalig bij aanleg wordt gedragen. De kapitaallasten staan dus meerdere jaren vast. Ook worden warmtebedrijven steeds duurzamer, waardoor ze minder aardgas zullen gaan gebruiken en de kosten steeds minder met de gasprijs zullen gaan bewegen. Op dit moment is de subsidie voor veel duurzame bronnen nog wel gekoppeld aan de aardgasprijs in de SDE++, waardoor de gasprijs nog een rol speelt. Er wordt wel onderzoek gedaan naar alternatieven. In een aantal gevallen kunnen incidenteel hoge kosten of tegenvallende volloop leiden tot aanzienlijke stijgingen van kostengebaseerde tarieven. Tot slot wordt er met dit wetsvoorstel op verschillende wijze, waaronder tariefregulering gestuurd op kostenreductie. Zie hiervoor ook de toelichting in de inleiding. Om te voorkomen dat de overstap naar kostengebaseerde tarieven tot excessief hoge tarieven leidt ten opzichte van de gemiddelde warmtetarieven, is in het wetsvoorstel de tarieflimiet opgenomen (zie ook het antwoord op vraag 2).

94.

Tevens vragen zij of het mogelijk is dat warmtebedrijven de tarieven voor hun gebruikers plots flink zullen verhogen na de termijn van de eerste drie jaar waarover warmtebedrijven verplicht minimale en maximale tarieven vooraf moeten communiceren.

Warmtebedrijven hebben onder kostengebaseerde tariefregulering de mogelijkheid om na de eerste drie jaar waarin hun initieel aanbod van toepassing is, hun tarieven in lijn te brengen met de op de efficiënte kosten gebaseerde maximale tarieven. Omdat warmtebedrijven gedurende de eerste drie jaar geldende tarieven ook moeten baseren op de kosten, is een flinke stijging in de meeste gevallen niet te verwachten. In sommige gevallen kunnen de tarieven na de eerste periode wel flink stijgen. Dit kan gebeuren als gevolg van een sterke stijging van de kosten. Een dergelijke kostenstijging en daaruit volgende tariefstijging kan zich ook later voordoen, als kostengebaseerde tarieven al een langere tijd van toepassing zijn. Dit is vergelijkbaar met stijgende tarieven voor gas en elektriciteit bij stijgende kosten. Ook een tarief gebaseerd op een referentie kan overigens flink stijgen, als de referentie plotseling duurder wordt zoals bijvoorbeeld tijdens de energiecrisis het geval was. Zie verder

de beantwoording van vraag 93 over de toekomstige ontwikkeling van de kosten en tarieven.

Daarnaast zouden de tarieven na de eerste drie jaar ook kunnen stijgen als de inschatting dat het warmtebedrijf heeft gemaakt van zijn kosten, en waarop zijn initieel aanbod is gebaseerd, te laag was en zijn efficiënte kosten hoger blijken te zijn. De inschattingen van de kosten en tarieven worden opgenomen in een uitgewerkt kavelplan, dat de gemeente zal toetsen, waarbij ook zou moeten worden getoetst of deze inschattingen realistisch zijn. Verder heeft het kabinet het voornemen om bij lagere regelgeving te bepalen dat de ACM de kosteninschattingen uit het uitgewerkt kavelplan kan gebruiken in de tariefformules. Bij een te lage inschatting loopt het warmtebedrijf daarom het risico dat het zijn toekomstige kosten niet terug zal kunnen verdienen. Dit geeft het warmtebedrijf de prikkels om zijn kosten realistisch in te schatten.

95.

De leden van de SGP-fractie constateren dat bij warmtenetten in Nederland sprake is van warmteverliezen van ongeveer 30% tijdens het transport. Klopt het dat dit hoger ligt dan bij warmtenetten in omliggende landen? Deelt de regering de mening van deze leden dat voorkomen moet worden dat de kosten van onnodige warmteverliezen doorberekend worden aan de klanten? Zij willen voorkomen dat de keuze voor maximering van tarieven op basis van de werkelijke kosten van warmteproductie- en levering ertoe leidt dat de kosten van warmteverliezen doorgeschoven worden naar de klanten in plaats van het nemen van maatregelen om verliezen zoveel mogelijk te beperken. Wat vindt de regering van de suggestie om normen vast te stellen voor het maximale warmteverlies bij de aanleg of vervanging van warmtenetten, zodat verliezen zoveel mogelijk beperkt worden?

De leden van de fractie hebben vragen over warmteverliezen bij warmtenetten. Voor de beantwoording van bovenstaande vragen van de leden van de SGP-fractie wordt verwezen naar de antwoorden op de vraag 9 over hetzelfde onderwerp van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.1. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat de in het wetsvoorstel voorziene normering van de uitstoot van broeikasgassen prikkels aan warmtebedrijven geeft om de warmteverliezen te beperken indien daarmee het behalen van de norm met lagere kosten gepaard gaat.

3. Collectieve warmtevoorzieningen

3.1. Vaststelling van warmtekavel (zie stap 3 van schema in paragraaf 3.2)

96.

De leden van de commissie zien dat het college de bevoegdheid wordt gegeven om een warmtekavel vast te stellen. Vervolgens kan het college voor die warmtekavel een warmtebedrijf aanwijzen om daar een collectieve warmtevoorziening te ontwikkelen of te exploiteren. Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen (artikel 1.1 van het wetsvoorstel). Verder geeft de regering aan dat het college niet verplicht om een warmtekavel vast te stellen als dit gelet op de lokale situatie geen doelmatig alternatief voor aardgas is. Dit gebeurt aan de hand van criteria die in het wetsvoorstel zijn voorgesteld die het college dient te hanteren bij de vaststelling van een warmtekavel en de omvang daarvan (artikel 2.1, eerste lid). In het geval er sprake is van bovengemeentelijke verdelingsvraagstukken dienen de gedeputeerde staten van de provincie of provincies op wiens grondgebied de (poten-

tiële) warmtekavel ligt betrokken te worden. De leden van de commissie vragen of de regering verwachtingen heeft welke colleges welke kavels gaan aanwijzen als een warmtekavel. Als deze verwachtingen er zijn, welke mogelijkheden heeft de regering als het aanwijzen van warmtekavels achterblijft bij de verwachtingen?

Uitgangspunt van de wijkgerichte aanpak zoals deze reeds in gang is gezet in het Klimaatakkoord en wordt verankerd in de Wgiw en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw), is dat gemeenten in beginsel zoveel mogelijk sturen op het alternatief voor aardgas met de laagste nationale kosten, met inachtneming van andere aspecten zoals draagvlak en de waarborgen ten aanzien van de betaalbaarheid voor de bewoners. Uit een inventarisatie van het NPLW blijkt dat een groot aantal gemeenten op dit moment actief werken aan één of meerdere warmteprojecten. Gezamenlijk beogen deze huidige projecten meer dan 140.000 aardgasvrije woningen te realiseren met een nieuw collectief warmtesysteem. De warmtealliantie, bestaande uit onder andere meer dan 50 gemeenten geeft aan dat (mits de eindgebruikerskosten worden verlaagd) er tussen nu en 2035 tussen de 540.000 en 630.000 woningen in wijken aangesloten kunnen worden op een warmtenet. Ook lokale initiatieven en warmtegemeenschappen zien ruimte om de ontwikkeling van warmtenetten verder te versterken, met een verwachte 25.000 aansluitingen tot 2030. Het is de verwachting dat tenminste deze gemeenten één of meerdere nieuwe gebieden gaan aanwijzen als warmtekavel. Naast de nieuwe projecten liggen er in 148 gemeenten één of meerdere bestaande collectieve warmtesystemen waarvoor een aanwijzing of ontheffing zal worden verleend op grond van het overgangsrecht.

Om de opschaling van warmtenetten te versnellen en het aanwijzen van warmtekavels te stimuleren werkt het kabinet aan het op orde brengen van de randvoorwaarden voor collectieve warmte, zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 7 oktober 2024. Het kabinet zal in de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer zal worden gestuurd verder ingaan op de stand van zaken hiervan.

3.2. Aanwijzing warmtebedrijf (zie stap 4 van schema in paragraaf 3.2)

97.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd of en hoe de regering van plan is om lokale initiatieven mogelijk te maken. Hoe evalueert de regering bijvoorbeeld de bijdrage die energiegemeenschappen kunnen leveren aan een meer organische ontwikkeling van warmtenetten? Heeft de regering overwogen om energiegemeenschappen voorrang te geven, en wat zijn daarvan de voor- en nadelen?

In het wetsvoorstel is in artikel 2.5 voorgesteld dat naast warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang ook warmtegemeenschappen kunnen worden aangewezen voor een warmtekavel. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van de richtlijn 2018/2001/EU.⁹⁵ Voor warmtegemeenschappen geldt dezelfde aanwijzingsprocedure als voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang (artikel 2.5). Het verlenen van voorrang aan warmtegemeenschappen is in de ogen van het kabinet niet noodzakelijk. Concurrentie tussen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en een warmtegemeenschap is immers onwaarschijnlijk. In de eerste plaats omdat warmtegemeenschappen veelal een

⁹⁵ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L328/82).

bepaalde omvang zullen hebben en om die reden veelal onder het regime van kleine collectieve warmtesystemen zullen vallen. In het geval een warmtegemeenschap een collectieve warmtevoorziening wil ontwikkelen voor een specifiek gebied, ligt het niet in de lijn der verwachting dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dit zal doorkruisen temeer ook omdat er niet veel draagvlak zal zijn voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat actief wordt in een gebied waar burgers het voornemen hebben om een warmtevoorziening te ontwikkelen. Ook wanneer een warmtegemeenschap zich op een later moment dan de inventarisatieprocedure voor de aanwijzing van een warmtebedrijf meldt, zijn er verschillende manieren waarop een gemeente ruimte kan bieden aan een warmtegemeenschap. Zo kan met instemming van het aangewezen warmtebedrijf de warmtekavel worden verkleind om ruimte te geven aan een warmtegemeenschap. Ook kan een warmtegemeenschap voor kleine collectieve warmtesystemen (maximaal 1.500 aansluitingen) op grond van artikel 3.1 een aanvraag voor een ontheffing indienen om binnen of buiten een warmtekavel actief te worden. Zie ook het antwoord op vraag 100.

In de eerste nota van wijziging is het wetsvoorstel aangepast om warmtegemeenschappen zoveel mogelijk te faciliteren. Zo is het mogelijk gemaakt dat ook een warmtebedrijf kan worden aangewezen waarvan de aandelen berusten bij één of meer rechtspersonen waarvan alle aandelen worden gehouden door een warmtegemeenschap of bij een rechtspersoon die een volledige dochtermaatschappij is van één of meer rechtspersonen waarvan alle aandelen worden gehouden door een warmtegemeenschap.⁹⁶

98.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op voor hoeveel (op te richten) publieke warmtebedrijven Energie Beheer Nederland (EBN) nu in beeld is als nationale deelneming voor het oprichten en beheren van publieke warmtebedrijven.

EBN spreekt door heel het land met tientallen gemeenten en provincies die actief werken aan het zelf of gezamenlijk met partners oprichten van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Samen met het Ministerie van Klimaat en Groene groei onderzoekt EBN welke regionale samenwerkingen passend zouden zijn. Deze schaalgrootte is bepalend voor het aantal warmtebedrijven dat hieruit zou kunnen volgen.

PBL heeft berekend dat er in 2050 zo'n 3 miljoen huizen aangesloten zouden kunnen zijn op een warmtenet. De bestaande grote warmtebedrijven hebben nu zo'n 150.000 aansluitingen, dus bij eenzelfde omvang zou er ruimte zijn voor 20 regionale warmtebedrijven. Het is aannemelijk dat de warmtebedrijven in de toekomst een grotere omvang hebben en het aantal warmtebedrijven lager zal uitkomen.

In januari 2025 is de eerste intentieovereenkomst voor een samenwerking getekend, tussen het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, provincie Noord-Brabant en Enpuls, en de komende periode worden meer intentieovereenkomsten verwacht.

99.

Hoe wordt omgegaan met situaties dat een publiek bedrijf niet 100% van de aandelen wil overnemen wanneer een privaat bedrijf na de overgangsfase niet als minderheidsaandeelhouder wil doorgaan, zo vragen deze leden.

⁹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 5, onderdeel C.

Het wetsvoorstel verplicht de overdracht van het warmtenet naar het nieuw aangewezen warmtebedrijf aan het einde van de overgangstermijn. Op grond van het overgangsrecht geldt dat bestaande warmtebedrijven een aanwijzing voor een warmtekavel krijgen voor minimaal 14 en maximaal 30 jaar. Het bestaand warmtebedrijf ontvangt een tegenprestatie voor het over te dragen warmtenet. Deze tegenprestatie betreft de vergoeding van de marktwaarde van het warmtenet.

Het wetsvoorstel verplicht geen overdracht van aandelen. Wel is het mogelijk dat het bestaand warmtebedrijf en overnemend warmtebedrijf de voorkeur geven om de overdracht vorm te geven door overdracht van aandelen. Zij kunnen daar dan onderling afspraken over maken.

100.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering heeft gekozen voor een «eerst-komt-eerst-maalt»-systematiek bij de aanwijzing van een warmtebedrijf. De regering gaat er namelijk vanuit dat het niet aanneemelijk is dat warmtebedrijven of een warmtegemeenschap met elkaar gaan concurreren om dezelfde aanwijzing. Kan de regering dit verder onderbouwen? Waarom heeft de regering bijvoorbeeld niet de mogelijkheid gecreëerd dat gemeenten eisen kunnen stellen aan het warmtebedrijf of warmtegemeenschap, bijvoorbeeld over de gebruikte techniek of de tarieven? Dit kan immers belangrijk zijn voor de verduurzaming en/of de kosten voor de eindgebruiker. Als de regering toch geen concurrentie verwacht, waarom was het dan noodzakelijk om expliciet voor deze systematiek te kiezen en een andere systematiek wettelijk onmogelijk te maken? Kan de regering ook uiteenzetten welke systematiek in andere landen is gekozen en, indien dat afwijkt van de voorgestelde «eerst-komt-eerst-maalt» systematiek, niet voor de systematiek van andere landen is gekozen? Verwacht de regering daarnaast dat een effect van de huidige systematiek kan zijn dat energiegemeenschappen vaker achter het net zullen vissen? Zo nee, kan de regering dit toelichten en is ze bereid te monitoren of dit inderdaad niet het geval blijkt?

Eerst-komt-eerst-maalt

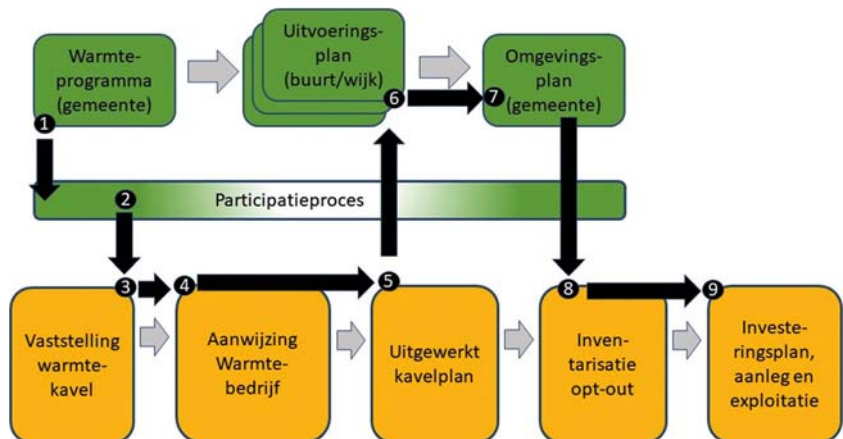
In het wetsvoorstel is bij de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap op grond van artikel 2.5 inderdaad een «eerst-komt-eerst-maalt» systematiek voorgesteld. Hiervoor is gekozen omdat het niet de verwachting is dat meerdere warmtebedrijven een aanvraag zullen indienen om aangewezen te worden. Het is dan ook niet aannemelijk dat warmtegemeenschappen achter het net zullen vissen.

In de eerste plaats zullen warmtegemeenschappen vanwege hun omvang veelal onder het regime van kleine collectieve warmtesystemen vallen (maximaal 1.500 aansluitingen). In zo'n situatie kan een warmtegemeenschap op grond van artikel 3.1 een ontheffing aanvragen. Ten tweede ligt het in het geval het om een warmtegemeenschap met meer dan 1.500 voorziene aansluitingen gaat, niet voor de hand dat zowel een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang als een warmtegemeenschap een aanvraag zullen indienen om aangewezen te worden voor dezelfde warmtekavel. Indien een warmtegemeenschap een collectieve warmtevoorziening wil ontwikkelen voor een specifiek gebied, zal naar verwachting een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dit niet doorkruisen temeer ook omdat er niet veel draagvlak zal zijn voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat actief wordt in een gebied waar burgers het voornemen hebben om een warmtevoorziening te ontwikkelen.

Indien maar één partij geïnteresseerd is aangewezen te worden geeft dat bovendien voor de gemeente de ruimte vooroverleg te voeren met dit warmtebedrijf of deze warmtegemeenschap. Als in het wetsvoorstel uitgegaan wordt van een selectieprocedure en de mogelijkheid van meerdere aanvragen dan volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de gemeente geen voorkeur voor één van die partijen kan uitspreken. De mogelijkheden om in het voorproces informatie uit te wisselen met maar één warmtebedrijf of warmtegemeenschap is dan ook beperkter dan met een «eerst-komt-eerst-maakt» systematiek.

Sturingsmogelijkheden gemeente

In dit verslag is een aantal vragen gesteld (waaronder ook de vragen 101, 140, 141 en 182) die gaan over de mogelijkheden die een gemeente heeft om te sturen op de wijze waarop door warmtebedrijven invulling wordt gegeven aan de warmtetransitie, met name ten aanzien van de gebruikte technieken, de tarieven, warmtebronnen en het bredere energiesysteem. Hieronder is beoogd een meer uitputtend antwoord te geven waar in bovengenoemde vragen naar verwezen wordt.



a. Warmtekavel en aanwijzing warmtebedrijf

Gemeenten krijgen via voorliggend wetsvoorstel de bevoegdheid om te sturen op waar en wanneer collectieve warmtevoorzieningen worden ontwikkeld. Allereerst kan de gemeente sturen door de vaststelling van de warmtekavel. Voorafgaand aan het vaststellen van een warmtekavel zal een gemeente inventariseren welke mogelijkheden er zijn voor het ontwikkelen van collectieve warmte zodat zij de omvang van de warmtekavel hierop kan aanpassen. Het ligt voor de hand dat gemeenten bij deze inventarisatie zullen kijken naar verschillende mogelijke combinaties van warmtebronnen, infrastructuur en afzet en de consequenties van deze combinaties voor de (toekomstige) eindgebruikers in termen van verschillen in tarieven, technieken en duurzaamheid. De gemeente heeft op verschillende wijze invloed op de condities voor de ontwikkeling van collectieve warmte binnen een gebied. Zo kunnen gemeenten samenwerken om de planning van de transitie binnen een gebied synchroon te laten lopen, zodat een systeem meer kostenefficiënt uitgerold kan worden en kunnen ze via de Regionale Structuur Warmte⁹⁷ invloed uitoefenen op de beschikbaarheid van bepaalde warmtebronnen in hun gemeente. Ook de samenhang met het (lokale) energiesysteem kan worden meegewogen bij het vaststellen van de warmtekavel. Wanneer bijvoorbeeld sprake is

⁹⁷ Elke regio stelt als onderdeel van de RES een Regionale Structuur Warmte (RSW) op.

van netcongestie kan worden gekozen om meer wijken op te nemen in de warmtekavel, zodat daar onnodige verzwaring van het elektriciteitsnet (ten behoeve van elektrische verwarming) kan worden vermeden.

Vervolgens stelt de gemeente de warmtekavel vast en wijst daarvoor een warmtebedrijf aan. Een warmtekavel is 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, maar dat hoeft niet. Een aanwijzing creëert de beste sturingsmogelijkheden voor gemeenten, omdat met een aanwijzing een verticale relatie tussen gemeente en warmtebedrijf ontstaat in plaats van een horizontale zoals bij het verlenen van een concessie na een aanbesteding. Zo kan de warmtekavel door de gemeente worden vergroot, verkleind en worden samengevoegd op grond van artikel 2.8. Zo kan bijvoorbeeld met instemming van het aangewezen warmtebedrijf de omvang van de warmtekavel worden verkleind om ruimte te geven aan een warmtegemeenschap. Ook kunnen warmtebedrijven voor kleine collectieve warmtesystemen (maximaal 1.500 aansluitingen), waaronder warmtegemeenschappen, op grond van artikel 3.1 een ontheffing aanvragen om binnen of buiten een warmtekavel actief te worden.

b. Uitgewerkt kavelplan

Een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeente is ten slotte het uitgewerkt kavelplan. Na het verkrijgen van een aanwijzing voor de warmtekavel stelt het aangewezen warmtebedrijf op grond van artikel 2.15 op verzoek van de gemeente een uitgewerkt kavelplan op voor een deel of de gehele warmtekavel. In een uitgewerkt kavelplan geeft het aangewezen warmtebedrijf aan hoe de collectieve warmtevoorziening eruit kan komen te zien, hoe de leveringszekerheid geborgd wordt, hoe de duurzaamheidsnormen bereikt zullen worden, welke temperatuur warmte geleverd zal worden en wat de indicatieve tarieven zullen zijn. Dit plan behoeft instemming van de gemeente en de gemeente heeft de bevoegdheid het aangewezen warmtebedrijf op te dragen het uitgewerkt kavelplan te wijzigen. Het uitgewerkt kavelplan maakt het mogelijk om kleinschalig te beginnen in de warmtekavel en het collectief warmtesysteem naar verloop van tijd steeds verder uit te breiden. Zo kunnen de gemeente en het warmtebedrijf gedurende de ontwikkeling van het warmtenet inspelen op veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten.

De keuzes die een gemeente kan maken op grond van het wetsvoorstel (zoals het vaststellen en later eventueel aanpassen van de warmtekavel, het opvragen van het uitgewerkt kavelplan) en op grond van de Wgiw (aanwijzbevoegdheid), werken door in het type warmtebedrijf dat wordt aangewezen, de technieken die voor de hand liggen en de resulterende tarieven. De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Met dit wetsvoorstel is beoogd partijen taken en bevoegdheden te geven die passen bij hun expertise en verantwoordelijkheden en hen in staat stelt in te spelen op veranderende omstandigheden en een dynamische groei van collectieve warmtevoorzieningen te bevorderen.

Handelingsvrijheid warmtebedrijf

Het aangewezen warmtebedrijf krijgt binnen de kaders van het wetsvoorstel de integrale verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening. Een warmtebedrijf kan hier alleen goed invulling aan geven in het

geval zij zelf kan bepalen welke warmtebronnen en technieken zij gebruikt. De keuze voor warmte-opslag is een technische keuze die nauw samenhangt met het optimaliseren van de inzet van beschikbare warmtebronnen eventueel in relatie tot overschotten of congestie op het elektriciteitsnet. Door middel van de kostengebaseerde tariefregulering krijgen warmtebedrijven prikkels om warmteopslag efficiënt in te zetten. De levering van koude zal vraaggestuurd zijn of samenhangen met de keuze voor de warmtebron. In het wetsvoorstel is een techniekneutrale norm opgenomen om de duurzaamheid van collectieve warmte te borgen. Strengere eisen zouden de investeringszekerheid voor warmtebedrijven in gevaar kunnen brengen en het ondermijnt de betaalbaarheid van het systeem. Ook druist het in tegen de handelingsvrijheid die het aangegeven warmtebedrijf dient te hebben om goed invulling te kunnen geven aan zijn integrale verantwoordelijkheid. Het is belangrijk dat gemeenten en aangewezen warmtebedrijven elkaar goed verstaan en elkaars rol en expertise respecteren.

Voor wat betreft het stellen van eisen aan de tarieven geldt bovendien dat bij invoering van kostengebaseerde tarieven een warmtebedrijf enkel nog zijn efficiënte kosten en een redelijk rendement in rekening kan brengen. Hier wordt toezicht op uitgeoefend door de ACM. Het is niet wenselijk als de gemeente hier eenzijdig aanvullende eisen aan kan stellen, omdat het de werking van de tariefregulering kan verstoren. De gemeente kan wel door middel van de omvang van de warmtekavel sturen op de mate van tariefdifferentiatie binnen een regio, waarbij geldt dat grotere warmtekavels leiden tot minder tariefdifferentiatie. Het is daarbij ook mogelijk om op basis van vrijwilligheid afspraken te maken over het hanteren van een lager tarief dan het maximumtarief. Ook de inzet van de Wgiw zal naar verwachting invloed hebben op de tarieven omdat het kan leiden tot een beperking van het volloopprijsco.

In artikel 11.1 wordt voorgesteld dat gedeputeerde staten, provinciale staten, het college en de gemeenteraad niet bevoegd zijn regels te stellen over onderwerpen die binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Vergelijkbare artikelen zijn opgenomen in artikel 39 van de Warmtewet en artikel 6.12 van de Energiewet. Ook staat het de gemeente vrij om nadere regels te stellen over zaken die niet in voorliggend wetsvoorstel zijn geregeld. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld op grond van de Omgevingswet vanuit het oogpunt van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties regels stellen over de inpassing van een warmtenet in de fysieke leefomgeving, of vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu regels stellen. Dit biedt ook ruimte om de samenhang met het verdere lokale energiesysteem in ogenschouw te nemen en systeemintegratie te bevorderen.

Een vergelijking met andere landen is lastig te maken, vanwege verschillen in de beleidscontext en de maturiteit van de markt. Om die reden kan een model wat wordt gehanteerd in het buitenland, niet zomaar als blauwdruk voor dit wetsvoorstel worden gebruikt (zie ook hoofdstuk 17 van de toelichting). Eventuele onwenselijke effecten van deze systematiek, die nu niet zijn voorzien, kunnen worden meegenomen bij de evaluatie van deze wet (artikel 12.1, tweede lid).

101.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de gemeente kavels aanwijst, maar weinig eisen kan stellen aan techniek, tarieven, bronnen, opslagmogelijkheden en de koudevoorziening. De kavels moeten toegewezen worden aan de eerste partij die zich meldt. Deze leden hebben hier enkele vragen over. De praktijk zal zijn dat initiatieven klein beginnen, uitbreiden

en vernieuwen. Het is een dynamisch proces. Hoe verhoudt zich dat tot de rigide grootschalige aanpak waar het wetsvoorstel vanuit lijkt te gaan?

De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Met dit wetsvoorstel is beoogd partijen taken en bevoegdheden te geven die passen bij hun expertise en verantwoordelijkheden en hen in staat stelt in te spelen op veranderende omstandigheden en een dynamische groei van warmtenetten te bevorderen. Zie de beantwoording van vraag 100, waarin specifiek wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten kunnen sturen op de manier waarop collectieve warmte tot stand komt.

102.

Waarom krijgen gemeenten geen ruimte om een warmtebedrijf te kiezen, bijvoorbeeld het warmtebedrijf dat de laagste tarieven kan realiseren? Dan worden warmtebedrijven geprikkeld om het beste aanbod te leveren en hebben gemeenten meer ruimte om te kiezen voor het warmtesysteem met de laagste maatschappelijke kosten.

In reguliere markten vormt concurrentie tussen aanbieders de belangrijkste drijfveer om prijzen te verlagen zodat zij de kosten reflecteren en om efficiëntie te verhogen. Bij collectieve warmte is echter sprake van een natuurlijk monopolie. Kostengebaseerde prijzen en efficiëntieverbetering dienen in dat geval te worden afgedwongen met tariefregulering. Een selectieprocedure op basis van prijs veronderstelt dat er sprake kan zijn van betekenisvolle concurrentie om de markt. De verwachting is echter dat dit onvoldoende is om consumenten te beschermen. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 23. Daarbij komt dat concurrentie op prijs op gespannen voet staat met de keuze voor een aanwijzing en kostengebaseerde tariefregulering zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Een concessiemodel waarin concessie-overeenkomsten tussen gemeenten en warmtebedrijven worden gesloten maakt wel concurrentie op prijs mogelijk. In het wetsvoorstel is echter gekozen voor het instrument van een aanwijzing omdat met een aanwijzing de gemeente het beste kan sturen. Met een aanwijzing ontstaat immers een verticale relatie tussen de gemeente en het warmtebedrijf terwijl bij een concessie een horizontale relatie ontstaat. Mede daarom is niet gekozen voor een concessiemodel na een aanbesteding. In de paragrafen 3.5.1 en 15.2 van de toelichting is ingegaan op de andere redenen waarom is gekozen voor een aanwijzing en niet voor een concessiemodel.

3.3. Taken aangewezen warmtebedrijf

103.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat voor het verduurzamen van wijken warmte, koeling en elektriciteit vergaand geïntegreerd zouden moeten worden. Deze leden vragen in hoeverre een warmtebedrijf additionele taken mag verrichten, zoals het opwekken van elektriciteit ten behoeve van een warmtevoorziening, koelen of het verkopen van overtollige elektriciteit. Is de regering bereid artikel 2.12 in dit kader te verduidelijken?

Een warmtebedrijf heeft de ruimte om naast zijn taken en verplichtingen ook andere activiteiten te verrichten. In artikel 2.12 staat dat aangewezen warmtebedrijven uitsluitend tot taak hebben om binnen het gebied binnen de warmtekavel waarvoor een uitgewerkt kavelplan is opgesteld een van de genoemde zaken uit te voeren. Hiermee wordt bedoeld dat aangewezen warmtebedrijven niet tot andere taken verplicht kunnen worden dan die in artikel 2.12 staan opgenomen. Hiermee is niet beoogd te regelen dat een aangewezen warmtebedrijf daarbuiten geen activiteiten

zou mogen verrichten. De levering en handel, alsmede de productie van elektriciteit (en gas) anders dan voor zelfgebruik of het veiligstellen van de leveringszekerheid is overigens voor infrastructuurbedrijven niet toegestaan (zie artikel 12.22, onderdeel B) omdat infrastructuurbedrijven groepsmaatschappijen zijn van de transmissie- en distributiesysteembeheerders elektriciteit (en gas).

104.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering wil reflecteren op het pleidooi van de Woonbond om het deel van de kosten die terug te leiden is tot de afleverset niet door de huurder te laten betalen, naar analogie van de kosten van de CV-ketel die door de eigenaar van de woning worden betaald en zijn verwerkt in het vastrecht. Is de regering bereid om onderhavig wetsvoorstel op dit punt te wijzigen.

Het kabinet erkent dat de verdeling van de kosten voor het warmtenet tussen de huurder en de verhuurder een punt van discussie is. De vraag of de gebouweigenaar een vast deel van de warmtekosten zou moeten betalen en zo ja, welk deel, moet in samenhang worden gezien met een breder vraagstuk van de verdeling van kosten voor het duurzaam verwarmen van een woning tussen huurder en verhuurder. Daarbij speelt dit vraagstuk niet alleen bij de levering van warmte door warmtebedrijven maar ook bij de levering van warmte door verhuurders. Deze warmtekosten worden niet door de huidige Warmtewet noch door het wetsvoorstel gereguleerd.

Sinds het Acantus-arrest in 2022 zijn er diverse rechtszaken geweest tussen huurders en verhuurders over wie welk deel van de warmterekening van duurzame warmte moet betalen. Dit vraagstuk wordt momenteel door het kabinet onderzocht. Het kabinet verwacht de Kamer voor de zomer nader te kunnen informeren over de vervolgstappen.

105.

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom afnemers van warmte worden verplicht om de afleverset te kopen bij het warmtebedrijf. Waarom krijgen consumenten geen ruimte om elders een goedkopere of meer functionele afleverset aan te schaffen? Dat zou innovatie, kostenefficiëntie en maatwerk kunnen stimuleren.

Voordeel van het vrijgeven van de markt voor afleversets zou zijn dat concurrentie een prijsdrukkend effect zou kunnen hebben. Dit kan met regulering echter ook worden bereikt. Er zijn geen signalen dat met de huidige regulering de prijzen onvoldoende beheerst worden. Het is dus zeer de vraag welk additioneel voordeel het vrijgeven van de markt voor afleversets nog kan genereren. Daarentegen kan het vrijgeven voor de markt voor afleversets als nadeel hebben dat de individuele eigenaren onvoldoende geprikkeld worden om de afleverset op een zo optimaal mogelijke manier in te regelen. Indien de afleverset ondeugdelijk is geïnstalleerd of onderhouden, kunnen er nadelige gevolgen optreden voor andere verbruikers en het functioneren van het systeem in zijn geheel terwijl de individuele gebruiker weinig nadeel ervaart. Zie ook de toelichting in paragraaf 3.6 van het wetsvoorstel.

3.4. Verplichtingen aangewezen warmtebedrijf

106.

De leden van de commissie constateren dat er een opt-out regeling geldt in het wetsvoorstel, wat heel kort gezegd inhoudt dat als een gebouweigenaar niet reageert op een aanbod, deze als stilzwijgend aangenomen wordt beschouwd. Vervolgens geldt dat de gebouweigenaar ten minste

3 jaar warmte afneemt van het collectieve warmtesysteem. De opt-outregeling is alleen van toepassing als de gemeente ervoor gekozen heeft regels op te stellen met betrekking tot de uitfasering van fossiele brandstoffen. Alhoewel de regering uitgebreid toelicht waarom gekozen is voor een opt-outregeling en ook aangeeft een opt-inregeling te hebben overwogen, hebben de leden van de commissie nog enkele vragen over de gekozen regeling. Op welke wijze dient de communicatie met de gebouweigenaar plaats te vinden en hoeveel moeite dient het aangewezen warmtebedrijf te ondernemen om daadwerkelijk in contact te komen met gebouweigenaren? Niet voor iedereen zullen de implicaties van niet reageren duidelijk zijn. Hoe zit het met het doenvermogen van de gebouweigenaren? Voorstelbaar is dat gebouweigenaren die al een eigen alternatieve warmtevoorziening hebben, minder geneigd zijn zich in te lezen in een aanbod van een warmtebedrijf en daarbij het risico te lopen aan een niet gewenst contract vast te komen zitten. Hoe denkt de regering dergelijke situaties te ondervangen?

Een opt-out geldt alleen in een situatie waarbij een gemeente in haar omgevingsplan regels heeft vastgesteld die in een gebied het gebruik van gas uitsluiten als warmtevoorziening en waarvoor verwarming door een collectief warmtesysteem is aangewezen (oftewel de aanwijsbevoegdheid conform de Wgiw).

Een aangewezen warmtebedrijf doet in dergelijke gevallen voor de aanleg of uitbreiding van een collectieve warmtevoorziening een gebouweigenaar een aanbod aangesloten te worden op deze collectieve warmtevoorziening. Bij ministeriële regeling wordt de termijn bepaald waarbinnen de gebouweigenaar de gelegenheid heeft om te reageren. Wanneer de gebouweigenaar binnen deze termijn het aanbod niet weigert, wordt hij geacht dit aanbod stilzwijgend aanvaard te hebben (artikel 2.25, eerste lid). Omdat bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid een participatieproces wordt doorlopen, zal het aanbod waarschijnlijk niet onverwachts komen voor deze gebouweigenaren. Ook zal het aangewezen warmtebedrijf een gebouweigenaar moeten informeren over de gevolgen indien hij niet binnen de genoemde termijn het aanbod aanvaardt. Verder zal de termijn waarbinnen een reactie moet worden gegeven voldoende ruim moeten zijn om er kennis van te kunnen nemen en het aanbod te overwegen. Tot slot moet – indien een gebouweigenaar het aanbod stilzwijgend heeft aanvaard – het aangewezen warmtebedrijf de gebouweigenaar de gelegenheid geven binnen 14 dagen de overeenkomst zonder opgave van redenen en kosteloos te ontbinden. Hiermee wordt naar verwachting voldoende ondervangen dat er een bewuste keuze wordt gemaakt om al dan niet te kiezen voor een opt-out.

107.

De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel een publiek meerderheidsbelang voorschrijft voor warmtebedrijven. Dit heeft onder meer als reden dat een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen en daardoor ervoor kan zorgen dat het warmtebedrijf proactief handelt in het publiek belang, waardoor overheden de belangen van burgers optimaal kunnen beschermen. Deze hoogst mogelijke bescherming van consumenten is noodzakelijk, omdat warmte een nutsvoorziening is en er sprake is van een natuurlijk monopolie waarvan de gebruikers afhankelijk zijn. De gebruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet erop kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet uit is op bijvoorbeeld winstmaximalisatie. In de toelichting bij de kleine collectieve warmtesystemen wordt aangegeven dat de overwegingen die gelden voor collectieve warmtesystemen minder zwaar wegen. Daarnaast kan ook een warmtegemeenschap worden aangewezen, waarbij de eis van een publiek meerderheidsbelang ook niet geldt. De leden van de

commissie vragen of de regering hier nader op reflecteren. Hoe worden binnen deze uitzonderingen de belangen van burgers optimaal beschermd?

De reden waarom warmtebedrijven die kleine collectieve warmtesystemen exploiteren hiervan zijn uitgezonderd is omdat zij leveren aan een beperkt aantal verbruikers. Daarmee is het aantal verbruikers dat volledig afhankelijk is van een dergelijk systeem beperkt en is deze warmte-infrastructuur niet van vitaal belang. De NCTV geeft aan dat sprake is van een vitaal belang indien verstoring, uitval of manipulatie van een proces of dienst dermate ernstige gevolgen kunnen optreden dat deze de nationale veiligheid kunnen schaden.⁹⁸ Bij kleine collectieve warmtesystemen kan niet worden onderbouwd dat dit aan de orde is. Temeer omdat bij leveringszekerheidsproblemen er in zijn algemeenheid gemakkelijker een alternatief kan worden geregeld dan bij collectieve warmtevoorzieningen. In het geval van kleine collectieve warmtesystemen zijn verbruikers voldoende door de regulering als zodanig beschermd. Gegeven de omvang van deze systemen is er zelfs voor gekozen om lichter regime te hanteren dan voor collectieve warmtevoorzieningen, door de rapportageverplichtingen rondom leveringszekerheid en duurzaamheid te beperken. Door de beperktere administratieve lasten wordt de aantrekkelijkheid van het aanleggen van deze systemen vergroot, wat bijdraagt aan de versnelling van de warmtetransitie. Om te voorkomen dat als gevolg van de ontheffing de met dit wetsvoorstel beoogde borging van de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van collectieve warmte in gevaar komt is voorgesteld om belangrijke regels voor aangewezen warmtebedrijven die collectieve warmtevoorzieningen exploiteren ook – maar soms in een iets lichtere vorm – van toepassing te laten zijn voor warmtebedrijven die een klein collectief warmtesysteem exploiteren. Op deze wijze worden de belangen van burgers die zijn aangesloten op kleine collectieve warmtesystemen voldoende beschermd.

Voor warmtegemeenschappen geldt een uitzondering op het vereiste van publiek meerderheidsbelang, omdat een dergelijke eis zou betekenen dat een warmtegemeenschap geen aangewezen warmtebedrijf kan zijn. Dit staat op gespannen voet met richtlijn 2018/2001/EU die warmtegemeenschappen het recht geeft om zelfgeproduceerde warmte te delen, te verbruiken, op te slaan en te verkopen en daarmee als warmtebedrijf actief te zijn (zie paragraaf 18.1.2 van de toelichting).⁹⁹ Daarbij kan worden opgemerkt dat een warmtegemeenschap op een aantal belangrijke punten afwijkt van een privaat warmtebedrijf. Zo is een warmtegemeenschap niet gericht op het maken van winst, gelden er strikte regels voor het lidmaatschap (lidmaatschap is open en vrijwillig en leden hebben het recht de gemeenschap te verlaten) en moeten de leden in nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening zijn gevestigd. Bij warmtegemeenschappen speelt bovendien dat de verbruikers zelf ook eigenaar zijn van het warmtebedrijf wat aan hen levert. Het ligt in de rede om te veronderstellen dat om die reden voldoende geborgd zal zijn dat door het warmtebedrijf in het belang van de burger wordt gehandeld. Zie ook paragraaf 18.1.6. van de toelichting.

108.

⁹⁸ NCTV (2025), Overzicht vitale processen, Overzicht vitale processen | Vitale infrastructuur | Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid.

⁹⁹ Artikel 22, eerste en tweede lid, van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L328/82).

De leden van de D66-fractie juichen het toe dat de regering heeft besloten een norm voor broeikasgassen op te nemen in het wetsvoorstel. Zij stellen dat de meest duurzame energie niet verbruikte energie is. Zodoende kan het beperken van warmteverliezen, bijvoorbeeld door isolatiestandaarden voor warmtebuizen, een effectieve bijdrage leveren aan het terugdringen van emissies. Heeft de regering dergelijke standaarden onderzocht? Klopt het dat in sommige Europese landen hier al sprake van is? Zo ja, om welke landen gaat dat? Kan de regering bevestigen dat het warmteverlies in Nederland in vergelijking met andere Europese landen hoog is? Is de regering het met deze leden eens dat het terugdringen van warmteverliezen ook kan bijdragen aan drukken van kosten voor de eindgebruikers? Vindt de regering een isolatiestandaard minstens verstandig voor nieuwe of te renoveren warmtenetten?

Het kabinet is niet bekend met het bestaan van specifiek op het beperken van warmteverliezen gerichte normen in andere landen en het kabinet is niet in het bezit van informatie waaruit zou blijken dat het warmteverlies in Nederland aanmerkelijk hoger ligt dan in andere Europese landen. Indien het terugdringen van warmteverliezen een kosteneffectieve manier is om de uitstoot van broeikasgassen per verbruikte GJ warmte te beperken, dan zorgen de op grond van het wetsvoorstel vast te stellen duurzaamheidsnormen ervoor dat warmtebedrijven geprikkeld worden om hier op in te zetten. Het kabinet onderkent echter ook dat het mogelijk is dat beperking van warmteverliezen een relatief kostbare manier is om aan de duurzaamheidsnormen te voldoen. Het stellen van specifieke eisen ten aanzien van het beperken van de warmteverliezen kan dus ook tot, naar het oordeel van het kabinet, niet noodzakelijke kostenverhoging leiden.

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen van de leden van de D66-fractie wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag 9.

109.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de relatie tussen de broeikasgasnormering voor warmtesystemen enerzijds en het streven om de Nederlandse elektriciteitsvoorziening per 2035 CO₂-neutraal te hebben.

Het kabinet streeft naar een broeikasgassen-vrije warmtevoorziening in de gebouwde omgeving in 2050. Collectieve warmtevoorzieningen zullen overgaan van fossiel gestookte installaties naar onder andere elektrisch aangedreven warmtebronnen zoals geothermie, aquathermie en collectieve warmtepompen. Het streven van Nederland om per 2035 een CO₂-neutrale elektriciteitsvoorziening te hebben zal een positieve impact hebben op de (indirecte) uitstoot van broeikasgassen van collectieve warmtevoorzieningen doordat de collectieve warmtesystemen gebruik zullen maken van duurzamere elektriciteit.

4. Kleine collectieve warmtesystemen

4.1. Algemeen

110.

De leden van de D66-fractie vragen waarom is gekozen voor de grens van 1.500 aansluitingen. Wat gebeurt er als een «klein collectief warmtesysteem» in bezit van een ontheffing wenst (of dient) uit te breiden en hiermee het maximum van 1.500 aansluitingen overschrijdt? Dient een dergelijk warmtenet dan alsnog overgedragen te worden aan een publiek warmtebedrijf? Geldt hierbij een vergelijkbaar overgangsrecht als voor nu bestaande warmtenetten?

Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is ervoor gekozen om de grens op een niveau vast te zetten zodat voor een betekenisvolle hoeveelheid kleine collectieve warmtesystemen de regeldruk wordt beperkt. Uit gegevens van de RVO en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat momenteel tussen de 11% en 22% van alle aansluitingen gerealiseerd zijn door een klein collectief warmtesysteem met maximaal 1.500 aansluitingen. Het vaststellen van een grens boven de 1.500 aansluitingen is echter maatschappelijk gezien onaanvaardbaar. Zie ook paragraaf 4.2 van de toelichting.

In artikel 3.1, zesde lid, staan de afwijzingscriteria die de gemeente dient te gebruiken bij de beoordeling van een ontheffingsaanvraag. Indien voorzien wordt dat het klein collectief warmtesysteem waar ontheffing voor wordt aangevraagd op termijn geen klein collectief warmtesysteem meer zal zijn, zal de gemeente de ontheffingsaanvraag afwijzen. Wanneer dit bij de ontheffingsaanvraag onvoldoende in beeld is geweest en een klein collectief warmtesysteem groeit naderhand uit tot boven de 1.500 aansluitingen zal het niet langer kwalificeren als klein collectief warmtesysteem en dient het in eigendom te zijn van een warmtebedrijf dat voldoet aan de voorwaarden van artikel 2.3.

4.2. Verplichtingen

111.

De leden van de D66-fractie vragen of in het geval dat een huishouden in eerste instantie heeft gekozen voor een aansluiting op het warmtesysteem (na aanbod van het warmtebedrijf), hier in de toekomst (door nieuwe bewoners) van af gezien mag worden. Kan een (nieuw) huishouden later alsnog kiezen voor bijvoorbeeld een all-electric oplossing? Wat gebeurt er als meerdere huishoudens op een warmtesysteem een dergelijke stap zetten? Hoe wordt voorkomen dat de onderhoudskosten van het warmtenet dan op een steeds kleiner wordende groep drukken?

Als een gebouweigenaar het aanbod van het warmtebedrijf heeft aangenomen waarin de bandbreedte van de tarieven voor de eerste drie jaar is vastgezet, kan deze gebouweigenaar drie jaar na aanvang van de levering de aansluitovereenkomst opzeggen en kiezen voor een andere oplossing. Als de gebouweigenaar wordt afgesloten kan de verbruiker zijn leveringsovereenkomst opzeggen. Het warmtebedrijf mag voor de afsluiting een kostengebaseerde vergoeding vragen, vastgesteld door de ACM. Als het een grootverbruiker betreft, dan mag de ACM op verzoek van het warmtebedrijf ook een additionele vergoeding vaststellen als het warmtebedrijf door de afsluiting geen redelijk rendement kan behalen of de afsluiting leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening. De termijn van drie jaar geldt niet in geval een gebouweigenaar de eigendom van het gebouw tussentijds overdraagt. In dat geval krijgt de nieuwe eigenaar van het warmtebedrijf een nieuw aanbod dat hij overeenkomstig de artikelen 2.25 en 2.26 al dan niet kan aanvaarden.

Na drie jaar mag de verbruiker kiezen voor een andere duurzame warmteoplossing zoals een all-electric warmtepomp. Als dit grootschalig gebeurt, dan zou dit, afhankelijk van de precieze invulling van de tariefregulering, inderdaad kunnen leiden tot hogere tarieven voor de resterende verbruikers. Het is niet te verwachten dat een dergelijke grootschalige afsluiting vaak zal voorkomen. De verbruiker heeft in de eerste instantie gekozen voor collectieve warmte, naar alle waarschijnlijkheid omdat dit een gunstigere oplossing was dan de alternatieven. In de meeste gevallen zal collectieve warme dan ook de meest gunstige

oplossing blijven. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel aan de Kamer wordt gestuurd. Dit zal ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van collectieve warmte, waardoor het risico op grootschalige afsluiting wordt beperkt. Mocht er in bepaalde gevallen toch vaak zullen worden afgesloten met als gevolg hoge kostengebaseerde tarieven voor resterende verbruikers, dan worden deze resterende verbruikers beschermd door de tarieflimiet als deze wordt ingesteld (zie antwoord op vraag 2).

5. Verhuurders en VvE's

5.1. Ontheffingsprocedure

112.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de verwachting is van de regering over hoeveel verenigingen van eigenaars (VvE's) en woningcorporaties straks ontheffing gaan aanvragen van het verbod om zelf warmte te transporteren of te leveren aan hun leden respectievelijk hun huurders. Met hoeveel extra (administratieve) lasten zal het indienen en beoordelen van deze aanvragen gepaard gaan voor respectievelijk de verhuurders en VvE's en de gemeenten? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering deze extra lasten proportioneel vindt. Tevens vragen zij welke acties gemeenten volgens de regering horen te nemen als VvE's niet voldoen aan de verplichting om ontheffing aan te vragen.

Het doen van een melding is slechts een beperkte handeling. Om de uitvoeringslasten zoveel mogelijk te beperken is voorgesteld dat een VvE of een verhuurder het voorgenomen transport en de voorgenomen levering van warmte meldt aan de gemeente (artikel 4.1, eerste lid). De gemeente beslist vervolgens of de verhuurder of VvE een ontheffing moet aanvragen. Een verhuurder of VvE wordt geacht een ontheffing van het verbod in artikel 1.2, eerste lid, verkregen te hebben indien de gemeente binnen een in bij ministeriële regeling bepaalde termijn niet reageert op de melding van de verhuurder of VvE (artikel 4.1, derde lid). Het ligt dus voor hand dat in veel gevallen de administratieve handeling voor de verhuurder of VvE beperkt blijft tot het doen van een melding en voor de gemeente om slechts te beoordelen of een ontheffing aangevraagd dient te worden.

Alleen als de gemeente heeft besloten dat een ontheffing nodig is, beoordeelt het de aanvraag. De mogelijkheid per geval te beoordelen of er al dan geen ontheffing verstrekt kan worden is noodzakelijk. De gemeente zal immers moeten kunnen beoordelen of de warmtelevering door een verhuurder of VvE ertoe kan leiden dat een aangewezen warmtebedrijf voor een warmtekavel structureel geen redelijk rendement meer kan behalen of de tarieven voor de resterende verbruikers in een warmtekavel significant verhoogd zullen moeten worden. Of dat het moeilijk of onmogelijk wordt in dat gebied een collectieve warmtevoorziening door een nog aan te wijzen warmtebedrijf aan te leggen, voor zover in de toekomst voor dat gebied waarschijnlijk een warmtebedrijf zal worden aangewezen. In het ontwerpbesluit-Bcw is uitgewerkt aan welke eisen een ontheffingsaanvraag moet voldoen. Voorzien wordt dat het slechts om het aanleveren van een beperkt aantal gegevens zal gaan. In de regeldrukberekening wordt ervan uitgegaan dat hier 4 uur voor nodig zal zijn.

Wat betreft bestaande warmtelevering van VvE's en verhuurders geldt alleen een meldplicht (artikel 12.12). De gemeente kan alleen afwijzend beslissen indien de aanvraag geen betrekking heeft op de warmtelevering van VvE's en verhuurders. De administratieve lasten zullen dus zeer beperkt zijn. In de regeldrukberekening van de Wcw wordt ervan uitgegaan dat dit binnen een uur uitgevoerd moet kunnen worden. De VvE zal zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk een half jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, aan de gemeente de levering van warmte moeten melden. Gekozen is voor een melding om de bestuurlijke lasten voor het college zoveel mogelijk te beperken en tegelijkertijd de gemeente van de informatie te voorzien waardoor deze de regie kan voeren over de warmtelevering binnen de gemeentegrenzen. Wanneer VvE's en verhuurders niet voldoen aan deze verplichting dan heeft de gemeente op grond van hoofdstuk 9 in het wetsvoorstel de bevoegdheden om te handhaven (door middel van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete).

5.2. Verplichtingen VvE's en verhuurders

113.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie is het een doorn in het oog dat er momenteel geen knip wordt gemaakt in een eigenaars- en gebruikersdeel in het vastrecht. Deze leden vinden het niet uit te leggen dat een cv-ketel wel als onderdeel van de woning wordt beschouwd, maar de afleverset niet. Aedes heeft die onrechtvaardigheid ook erkend en hier afspraken over gemaakt in het Startmotorkader. Ziet de regering deze onrechtvaardigheid ook, is zij van plan om deze op te lossen, en zo ja, hoe?

Het kabinet erkent dat de verdeling van de kosten voor het warmtenet tussen de huurder en de verhuurder een punt van discussie is. Zie ook het antwoord op vraag 104. Dit vraagstuk wordt momenteel door het kabinet onderzocht. Het kabinet verwacht de Kamer voor de zomer nader te kunnen informeren over de vervolgstappen.

6. Warmtetransportnetten

114.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op de efficiëntie van warmtenetten, ook in vergelijkbaar met de efficiëntie van warmtenetten in andere landen. De leden merken namelijk op dat het mediane warmteverlies, zeker in vergelijking met andere landen, heel hoog is en dat de onderlinge verschillen tussen Nederlandse netten heel groot zijn. Is de regering bereid om meer prikkels voor efficiëntie en vermindering van het warmteverlies in onderhavig wetsvoorstel te verwerken, zoals door de mogelijkheid te creëren om via lagere regelgeving een norm voor warmteverliezen vast te stellen en door te borgen dat de nieuwe tarieven worden vastgesteld op een niveau van een efficiënt warmtesysteem? Zo nee, waarom niet?

In het antwoord op vraag 9 is reeds aangegeven dat warmteverliezen nu niet structureel worden gemonitord. Het kabinet zet daarentegen in op een prestatienorm voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel, zie artikel 2.20. Daarbij zal de kostengebaseerde tariefregulering efficiëntieprikkels voor warmtebedrijven bevatten. In fase 2 wordt dit ingevuld door in de lagere regelgeving aan de ACM de mogelijkheid te geven om ten behoeve van tariefregulering kosten te normeren op een efficiënt niveau om efficiëntieprikkels te creëren. De mogelijkheid tot normering geldt ook voor de hoogte van warmteverliezen. Door de efficiëntieprikkels zullen warmtebedrijven hun kosten beperkt willen

houden. Warmteverliezen leiden tot extra kosten, een warmtebedrijf zal immers de verloren warmte weer moeten inkopen. Aan de andere kant vereist beperking van warmteverliezen ook additionele kosten. Als het beperken van warmteverliezen tot algehele kostenbesparing leidt, zullen warmtebedrijven daar vrijwel zeker voor kiezen. Gelet op dat de hoge(re) investering ook terugverdiend moet worden hebben extra normen bovenop de duurzaamheidsnormen nu niet de voorkeur. Het risico van een negatief dan wel omgekeerd effect als gevolg van extra normen – omdat de betaalbaarheid van collectieve warmte minder aantrekkelijk wordt – voor het klimaatbeleid wil het kabinet nu niet nemen. Voor een verdere toelichting op warmteverliezen wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 9 en 108.

6.1. Taken warmtetransportbeheerder

115.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader toe te lichten wat een warmtetransportnet is en hoe het warmtetransportnet en de warmtekavel zich tot elkaar verhouden. Deze leden geven als voorbeeld dat Rotterdam-Noord, Vlaardingen, Capelle aan den IJssel en Schiedam via leidingen met elkaar zijn verbonden. Zijn ze dan onderdeel van het warmtetransportnet en ligt het dan in de lijn der verwachting dat ze één warmtekavel zullen vormen?

In genoemde situatie is geen sprake van een warmtetransportnet als bedoeld in het wetsvoorstel. Alleen in het specifieke geval waarin het aanbod van meerdere warmtebronnen in een regio de behoefte van een of meerdere warmtekavels structureel overstijgt en zonder aanvullende maatregelen dit overschot niet of niet op de meest doelmatige beschikbaar gemaakt kan worden, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de Minister de mogelijkheid te geven een onafhankelijke warmtetransportbeheerder aan te wijzen. Voor de genoemde leidingdelen wordt de aanwijzing van een warmtetransportbeheerder niet voorzien. Deze leidingen zullen dus onder het overgangsrecht kwalificeren als een collectieve warmtevoorziening.

Artikel 12.2 schrijft voor op welke wijze de gemeente voor bestaande situaties, niet zijnde warmtetransportnetten, een aanwijzing verleent voor een warmtekavel waardoor bestaande warmtebedrijven onder de werking van dit wetsvoorstel worden gebracht. Het is aan de gemeenten om op grond hiervan het overgangsrecht toe te passen op concrete situaties. In artikel 12.3, eerste lid, wordt voorgeschreven op welke wijze omgegaan dient te worden met de situatie waarbij sprake is van iets wat functioneert als één collectief warmtesysteem van één warmtebedrijf waarvoor op grond van het overgangsrecht meerdere aanwijzingen voor verschillende warmtekavels gelden. Voorgesteld is dat de gemeente verplicht is warmtekavels samen te voegen wanneer zonder samenvoeging de collectieve warmtevoorziening in het ene warmtekavel afhankelijk is van de toegang tot de collectieve warmtevoorziening van de andere warmtekavel om warmte te kunnen leveren aan zijn gebruikers. Wanneer hiervan sprake is in de geschetste situatie, dan zullen genoemde warmtekavels dienen te worden samengevoegd en dient een gemeentegrensoverschrijdend warmtekavel te worden vastgesteld. Indien hierbij meerdere gemeenten betrokken zijn, kan hiervoor de Wet gemeenschappelijke regelingen worden gebruikt.

7. Warmteproductie

7.1. Restwarmte

116.

De leden van de Groen-Links-fractie menen dat de lozing van warmte in hun ogen een vorm van verspilling is. Zij zijn benieuwd hoe de regering daarnaar kijkt. Is de mogelijkheid verkent om een verplichting in te stellen op het beschikbaar stellen van restwarmte voor warmtenetten of van een heffing op de lozing van restwarmte? Tot welke conclusies heeft dat geleid en wat waren daarbij de overwegingen?

Het kabinet is het eens met de leden van de GroenLinks-PvdA fractie dat het lozen van warmte waar een warmtebedrijf nuttig gebruik van kan maken voor de levering van warmte aan verbruikers een vorm van verspilling is. Om die reden voorziet artikel 6.1 van het wetsvoorstel in de verplichting voor een producent van restwarmte die deze ongebruikt terecht laat komen in lucht of water om op verzoek van een warmtebedrijf de voor de benutting van die warmte benodigde informatie te verstrekken en voorziet artikel 6.2 van het wetsvoorstel in de verplichting om deze restwarmte op verzoek van het warmtebedrijf ter beschikking te stellen. Introductie van een heffing op de lozing van restwarmte acht het kabinet in het licht van het voorgaande niet noodzakelijk en ook niet gewenst, omdat er situaties kunnen zijn dat de benutting van de restwarmte onvoldoende aantrekkelijk is voor een warmtebedrijf.

8. Tariefregulering

117.

De leden van de commissie hebben in de nota van wijziging gelezen dat wordt voorzien in een tarieflimietmogelijkheid in bepaalde omstandigheden. Een dergelijke tarieflimiet vindt plaats bij aparte besluitvorming hierover en de inwerkingtreding ervan geschiedt bij koninklijk besluit dat wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal. De ACM ziet er op toe dat de kostengebaseerde tarieven zoveel mogelijk de efficiënte kosten van warmtebedrijven reflecteren plus een redelijk rendement. Als de kosten en het redelijk rendement die warmtebedrijven op basis van de tarieven in rekening zouden mogen brengen boven de dan vastgestelde tarieflimiet uitkomen ontstaat een financieel tekort bij deze warmtebedrijven. Om dit tekort te dekken kunnen warmtebedrijven een vergoeding («vereveningsbijdrage») aanvragen. Deze vereveningsbijdrage wordt betaald uit een vereveningsfonds en alleen toegekend als het warmtebedrijf voldaan heeft aan zijn verplichting de vereveningstoeslag te betalen. De regering geeft aan dat de nota van wijziging is afgestemd met de meest betrokken stakeholders: warmtebedrijven, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en infrastructuurbedrijven. Ook geeft de regering aan dat de inbreng van de stakeholders heeft geleid tot een aantal aanpassingen van de nota van wijziging en de toelichting. De leden van de commissie vragen of de regering in meer detail kan aangegeven wat de positie van de verschillende stakeholders is ten aanzien van deze tarieflimietmogelijkheid.

Stakeholders hebben in beginsel positief gereageerd op het voorstel tot het invoeren van een tarieflimiet. Warmtebedrijven hebben via de koepelorganisatie Energie-Nederland (ENL) aangegeven de gedachte achter het vereveningsfonds te begrijpen. Ook infrastructuurbedrijven reageerden positief. De VNG heeft aangegeven blij te zijn met een bescherming tegen excessieve tarieven. Alle stakeholders hebben wel aandacht gevraagd voor de vormgeving en uitvoering voor de verdere uitwerking van de tarieflimiet. De ACM heeft eerder opgeroepen tot een

plafond voor tarieven en is in principe ook positief, maar wijst wel op uitvoerbaarheid als een aandachtspunt. Dit hangt nauw samen met de verdere uitwerking van de kostengebaseerde tariefregulering en de nog vast te stellen hoogte van de tarieflimiet.

ENL, NBNL, IPO, VNG en ACM hebben allemaal benadrukt dat de tarieflimiet en het vereveningsfonds weliswaar een belangrijke vorm van consumentenbescherming bieden, maar niet het middel zijn om de betaalbaarheid van warmte te garanderen. Zij hebben opgeroepen tot aanvullend beleid om die betaalbaarheid wel te garanderen. Het kabinet kan deze oproep goed volgen en onderzoekt de mogelijkheden voor aanvullend beleid. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd.

118.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien betaalbare warmtetarieven als een voorwaarde voor draagvlak voor de warmtetransitie. In relatieve zin ziet de toekomst ten opzichte van gas er gunstig uit; gas wordt de komende jaren namelijk steeds duurder, onder andere door de CO₂-beprijzing. Deze leden zijn daarentegen bezorgd over of warmtetarieven ook in absolute zin betaalbaar blijven. Zij verwelkomen enkele van de initiatieven die hiertoe zijn genomen, zoals de verhoging van de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) en de verkenning van een waarborgfonds warmte, maar zij kunnen de uitwerking en gevolgen daarvan nog onvoldoende overzien. Overweegt de regering om de verschillende potjes en regelingen die bestaan voor de aanleg van warmtenetten te bundelen?

Het kabinet onderkent dat er veel verschillende financiële instrumenten zijn die zich richten op het aantrekkelijker maken van collectieve warmte. Voor een deel komt dit doordat de instrumenten zich op verschillende spelers en verschillende soorten warmtesystemen richten. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 is de randvoorwaarde «als een warmtenet voor de samenleving de goedkoopste duurzame optie is, moet dit leiden tot een aantrekkelijke prijs voor de eindgebruiker» aanleiding geweest om het huidige instrumentarium te evalueren.¹⁰⁰ Vertrekpunt in dit evaluatieproces was: kunnen we naar een eenvoudiger beleidspakket met minder financiële instrumenten? Het samenvoegen van instrumenten leidt niet automatisch tot een eenvoudiger subsidieproces. De conclusie was dat de huidige instrumenten toch het meest doelmatig zijn maar deze wel verbeterd moeten worden. Voor wat betreft de instrumenten die zich richten op de gebruiker onderzoekt het kabinet in hoeverre het mogelijk is om vanaf 2026 de ISDE, SVVE en SAH te bundelen in één regeling om de verschillende types gebruikers beter te kunnen ondersteunen en ontzorgen. Ook onderzoekt het kabinet of de RVO de aanvraag voor warmtebedrijven kan vergemakkelijken door een meer integrale loketfunctie voor de subsidies die door warmtebedrijven worden aangevraagd (WIS, SDE++, SWIG).

119.

Wanneer is de regering van plan om extra middelen uit te trekken voor betaalbare warmtetarieven? Wat is zij op de korte termijn van plan te doen aan de lokaal soms hoge warmtetarieven?

In de beantwoording van vraag 87 gaat het kabinet in op wat het verstaat onder betaalbare tarieven. Op korte termijn zijn de gereguleerde maximumtarieven voor collectieve warmte nog gebaseerd op een

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 47.

gasreferentie, dus de kosten die een gemiddelde gasverbruiker maakt om zijn woning te verwarmen. Warmtebedrijven hanteren in het algemeen de maximumtarieven of zitten er net iets onder. De lokale verschillen zijn daarmee beperkt. Om op korte termijn betaalbaarheid te verbeteren, zijn recent de Warmtewet, het Warmtebesluit en de Warmteregeling aangepast. Daarmee heeft de stijging van energiebelasting op aardgas geen impact meer op de warmtetarieven. Ook wordt het vaste tarief niet meer gebaseerd op all-in onderhoudscontract voor een cv-ketel, maar een gewogen gemiddelde van verschillende type contracten.

Voor de overstap op kostengebaseerde tarieven geldt dat het kabinet het onwenselijk vindt als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Hiervoor wordt flankerend beleid onderzocht. De verwachting is dat de voorbereiding van kostengebaseerde regulering 2–4 jaar zal duren vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Mocht het kabinet besluiten fase 2 in werking te laten treden dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer zal worden gestuurd.

120.

Overweegt de regering om bij nieuwe netten meteen over te gaan op de kostengebaseerde tarieven, en wat zijn daarvan de voor- en nadelen?

Het streven is om zo snel mogelijk over te gaan naar kostengebaseerde tarieven. Het is echter ook belangrijk dat het zorgvuldig gebeurt. De ACM heeft tijd nodig om de Regulatorische Accounting Regels (RAR) vast te stellen (zie ook het antwoord op vraag 74), inzicht te krijgen in kosten en de tariefformules of tarieven vast te stellen. Ook moet er op basis van de tijdens de voorbereiding gedane inzichten onderzoek plaatsvinden naar de effecten voor verbruikers (zie ook in de inleiding op deze nota en het antwoord op vraag 75). De verwachting is daarom dat de voorbereiding op kostengebaseerde tarieven voor aangewezen warmtebedrijven twee tot vier jaar zal duren. Het zou wellicht eerder mogelijk zijn om de juiste gegevens voor de nieuwe netten, dat wil zeggen warmtenetten die aangelegd worden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, te verzamelen. Het is echter ook wenselijk om tariefregulering zo consistent mogelijk toe te passen voor verschillende warmtenetten. De verwachting is daarnaast dat een aanzienlijk deel van nieuwe aansluitingen zal bestaan uit het aansluiten van woningen die binnen de bestaande warmtekavels zijn gelegen, maar nu nog niet op warmte zijn aangesloten. Veel warmtekavels zullen dus zowel bestaande als nieuwe aansluitingen bevatten. Omdat er binnen een warmtekavel in principe uniforme tarieven van toepassing zijn, zou het bij verschillende regulering van nieuwe en bestaande warmtenetten niet altijd duidelijk zijn wanneer een warmtekavel als een nieuw of bestaand warmtenet moet worden aangemerkt en welke vorm van tariefregulering daar zou moeten gelden.

121.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ook kennisgenomen van het voornemen van de regering om een tarieflimiet mogelijk te maken. Zij zijn benieuwd wanneer deze in lagere wetgeving wordt uitgewerkt, wat de regering als betaalbaar beschouwd en wanneer er volgens de regering sprake is van excessen. Deze leden zijn tevens benieuwd naar de manier waarop de kosten voor het maximumtarief worden gesocialiseerd. Wordt

het fonds waar vanuit warmtebedrijven worden gecompenseerd volledig gevuld door huishoudens met relatief lage warmtetarieven of wordt deze (deels) gevuld met publiek geld, en hoe zal die verdeling zijn?

De tarieflimiet wordt zo snel mogelijk in lagere regelgeving uitgewerkt in samenhang met de tariefregulering en in overleg met de ACM en RVO. Het kabinet vindt warmtetarieven betaalbaar als deze niet excessief hoog zijn in vergelijking met gemiddelde warmtetarieven en concurrerend zijn ten opzichte van alternatieven (zie ook de beantwoording van vraag 69). De tarieflimiet beoogt excessieve tarieven te voorkomen. Daarmee doelt het kabinet op warmtetarieven die veel hoger zijn dan de gemiddelde warmtetarieven.

De kosten die gemoeid zijn met het toekennen een vereveningsbijdrage worden vergoed middels de door de warmtebedrijven afgedragen vereveningstoelagen. Het is niet de bedoeling deze kosten (deels) met publiek geld te financieren. Omdat de warmtebedrijven deze vereveningstoelagen kunnen doorberekenen aan hun verbruikers, kunnen deze kosten dus alleen worden gesocialiseerd over de bestaande warmteverbruikers. Zie verder de beantwoording van de vragen 2 en 3 voor een toelichting over de werking van de tarieflimiet.

Het kabinet vindt het onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere tarieven worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Om dit te adresseren wordt flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar de Kamer wordt gestuurd.

122.

Meer in algemene zin vragen deze leden welke tariefverschillen tussen warmtenetten de regering acceptabel vindt.

Het kabinet acht het wenselijk dat warmteverbruikers ervan profiteren als hun warmtebedrijf relatief lage kosten heeft. Daarbij vindt het kabinet het wel van belang dat tarieven niet extreem hoog worden en dat warmte een aantrekkelijke verduurzamingsoptie is in vergelijking met alternatieven. Hiervoor wordt ook aanvullend beleid onderzocht. Zie ook de beantwoording van vraag 88. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Tot die tijd blijft fase 1 van kracht. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd.

123.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien nog niet dat goed is geborgd dat de maatschappelijk meest wenselijke warmteoptie ook de meest betaalbare is, zoals verzocht in motie-Kröger (Kamerstuk 36 387, nr. 22). Daardoor ontstaat het risico dat huishoudens kiezen voor individuele all-electric oplossingen waardoor ze zich niet laten aansluiten

op een warmtenet, hetgeen de business-case van diezelfde warmtenetten danig verslechtert. Huishoudens die zich geen eigen all-electric oplossing kunnen veroorloven zullen vervolgens duurder uit zijn op dat warmtenet. Deze leden zien daarbij aanknopingspunten bij het mogelijk socialiseren van nettarieven en vastrecht, afhankelijk van de warmteoplossing van een huishouden en gericht op sturing op de maatschappelijk meest gewenste oplossingen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de warmtetarieven in Nederland een stuk hoger zijn dan in de ons omringende landen. Deels komt dat door de techniekeuze. Ten eerste door de keuze voor hoge-temperatuurnetten. In bijvoorbeeld Denemarken zien we lage(re)-temperatuurnetten met meer lokale opwek. Ziet de regering zulke netten ook als optie en hoe weegt zij de mogelijkheden om daarop aan te sturen? Ten tweede is er in Nederlandse warmtenetten veel warmteverlies. De RvO rapporteerde vorig jaar gemiddeld 26% warmteverlies bij grote warmtenetten en 30% bij kleine netten. Dat is zonde van de warmte, en slecht voor de tarieven. Waarom heeft de regering niet gekozen voor de normering van isolatieniveaus?

Het kabinet deelt de mening van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat inzet op lage(re)-temperatuurnetten in een aantal gevallen een goede optie kan zijn. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten moeten besluiten hoe de warmtevoorziening in de verschillende wijken of gebieden gerealiseerd zal worden, met het oog op het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Het is aan de gemeente om een afweging te maken voor welke buurt de beste verwarmingsstrategie is. Hiervoor kan een gemeente gebruik maken van de startanalyse van het PBL, zie tevens het antwoord op vraag 8. De startanalyse is bedoeld als startpunt voor gemeenten om inzicht te krijgen in de nationale meerkosten voor verschillende technische mogelijkheden om gebouwen zonder aardgas te verwarmen.

Voor wat betreft de vraag over de warmteverliezen en het niet kiezen voor normering van die verliezen wordt verwezen naar de antwoorden op vraag 9 over het beperken van de warmteverliezen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.1 en vraag 108 van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.4.

124.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zouden graag op zo kort mogelijke termijn transparantie wensen in de kostenopbouw van warmtenetten. De wijze waarop kosten worden ingeboekt kunnen grote gevolgen hebben voor de hoogte van de tarieven en rendementen. Wanneer verwacht de regering deze transparantie? Is al bekend aan welke boekhoudkundige regels warmtebedrijven moeten voldoen, en wie bepaalt die?

Het kabinet deelt de wens om zo snel mogelijk inzicht te verkrijgen in de kosten van warmtebedrijven. Voorafgaand aan het besluit om fase 2 in werking te laten treden zal het kabinet een onderzoek uitvoeren naar de verwachte effecten van kostengebaseerde tariefregulering in combinatie met eventueel een tarieflimiet en aanvullend beleid. Het besluit om fase 2 in werking te laten treden zullen, tezamen met de uitkomsten van dit onderzoek, worden voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer. Zie ook de beantwoording van vraag 75. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Met de wijziging van de Warmtewet in 2024 zijn de verplichtingen waaraan warmtebedrijven moeten voldoen als het gaat om het rapporteren van hun kosten, aangescherpt en heeft de ACM de

mogelijkheid gekregen om op een groter detailniveau informatie over de kosten en opbrengsten uit te vragen.¹⁰¹ Onder het wetsvoorstel krijgt de ACM nog meer bevoegdheden om gedetailleerde kostengegevens op te vragen met als doel om deze informatie te gebruiken om een systeem van kostengebaseerde tariefregulering uit te werken. Hiervoor zal de ACM de RAR bepalen waaraan warmtebedrijven zich moeten houden bij de registratie van hun kosten (zie ook antwoord op vraag 74). Het wetsvoorstel bevat verder nieuwe verplichtingen voor warmtebedrijven ten aanzien van openbaarmaking van gegevens. Zo moeten warmtebedrijven bijvoorbeeld de tarieven die ze hanteren, publiceren. Wanneer fase 2 tariefregulering in werking treedt, worden ook de berekeningen van het maximumtarief met een tariefformule voor elke warmtekavel openbaar gemaakt.

125.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat er nog veel onduidelijkheden en onzekerheden zijn met betrekking tot het tempo van de invoering van tariefregulering, inzicht in de kosten, en de gevolgen voor huishoudens. Wanneer is de regering van plan om hier meer duidelijkheid over te verlenen?

Het kabinet herkent het beeld dat er nog veel onduidelijkheid is over de gevolgen van kostengebaseerde tariefregulering voor huishoudens, nog geen inzicht in de kosten van warmtebedrijven en onzekerheid de precieze invulling van een kostengebaseerde tariefregulering en aanvullend instrumentarium, om inschatting te geven van de effecten op verbruikers (zie ook de beantwoording van vraag 75). Het is de wens van het kabinet om dit inzicht zo snel mogelijk te verkrijgen, in ieder geval voordat er besloten wordt om kostengebaseerde tariefregulering in te voeren.

Het kabinet verwacht dat de invoering van kostengebaseerde tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven twee tot vier jaar zal vergen. Voorafgaand aan het besluit om fase 2 tariefregulering in werking te laten treden, zal het kabinet een onderzoek uitvoeren naar de verwachte effecten hiervan in combinatie met flankerend beleid. De analyse zal met beide Kamers gedeeld worden middels de verplichte voorhang van het besluit tot inwerkingtreding van kostengebaseerde tariefregulering. Zie ook de beantwoording van vragen 75 en 88 en de inleiding op deze nota.

Het kabinet vindt het daarnaast onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Om dit te voorkomen wordt flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht.

Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar de Kamer zal worden gestuurd.

126.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de planning voor de (verdere) uitrol van kostengebaseerde tariefregulering. Wanneer dient fase 2 in werking te treden, en wanneer fase 3?

¹⁰¹ Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie), artikel II A, onderdeel B. Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 10.

Het kabinet verwacht dat de invoering van kostengebaseerde tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven twee tot vier jaar zal vergen, zie ook de beantwoording van vraag 129. Voor fase 3 is verdere uitwerking nodig. Het is nog niet bekend hoelang dit zal duren, het kabinet verwacht dat hiervoor na inwerkingtreding van fase 2 nog minimaal zes jaar nodig zal zijn.

127.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering beschikt over inschatting van de mogelijke verschillen die kunnen optreden tussen verschillende warmtekavels. Is er een maximaal (prijs)verschil wat de regering verstandig of wenselijk acht? Kan de regering ingaan op wat er gebeurt in situaties waar (onderdelen van) warmtesystemen kapotgaan? Moeten deze worden gedragen door de aangeslotenen op een enkel kavel?

Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te geven van de verschillen. Zie ook de beantwoording van de vragen 75 en 88. Dit inzicht zal wel worden geboden voordat kostengebaseerde regulering wordt ingevoerd. Het kabinet vindt een zekere mate van prijsdifferentiatie wenselijk, maar vindt het ook belangrijk dat warmtetarieven niet extreem hoog worden en dat warmte aantrekkelijk is ten opzichte van alternatieven. Zie ook de beantwoording van vraag 88. Het kabinet vindt het daarnaast onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven. Om dit te voorkomen wordt flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor verbruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar de Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de fractie vragen wat er gebeurt als er onderdelen van het systeem kapotgaan. Als er (onderdelen van) het warmtesysteem kapotgaan of er sprake is van een calamiteit kan dit leiden tot extra kosten. Als het volgens de tariefreguleringsmethode, die de ACM zal opstellen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, gaat om inefficiënte kosten, bijvoorbeeld door achterstallig onderhoud of mismanagement, dan zijn dit kosten die niet mogen worden doorberekend aan de verbruiker, maar door het warmtebedrijf zelf gedragen moeten worden.

Als dit volgens de tariefreguleringsmethode van de ACM wél efficiënte kosten zijn, dan leidt dit tot hogere kostengebaseerde tarieven. Deze hogere kosten worden in principe gedragen door de verbruikers van het betreffende systeem, tenzij dit zou leiden tot een tarief dat hoger is dan de eventuele tarieflimiet. In dat geval worden de kosten boven de tarieflimiet omgeslagen over alle warmteverbruikers, via het vereveningsfonds. Daarnaast zal het kabinet, zoals hierboven aangegeven, te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor verbruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Dit betekent dat tarieven ook in het geval van een calamiteit zoals het kapotgaan van (onderdelen van) het systeem betaalbaar zullen moeten blijven.

128.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het wenselijk vindt om voor nieuw aan te leggen netten zo snel mogelijk (in plaats van de gefaseerde aanpak) al de kostengebaseerde aanpak te hanteren. Zo nee, waarom niet?

Het streven is om zo snel mogelijk over te gaan naar kostengebaseerde tarieven. Het is echter ook belangrijk dat het zorgvuldig gebeurt. Een versnelde toepassing van kostengebaseerde regulering op nieuwe warmtenetten zou wellicht mogelijk zijn, maar heeft ook nadelen zoals toegelicht in de beantwoording van vraag 120.

8.1. Tariefregulering levering van warmte door een aangewezen warmtebedrijf

129.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de zogenaamde «tariefformules» die worden vastgesteld door de ACM ten behoeve van fase 2 van de nieuwe tariefregulering tot stand komen. Deze leden ontvangen signalen dat dit een enorme en complexe opgave is. Is de ACM hierop toegerust? Kan de regering toelichten hoeveel tariefformules moeten worden vastgesteld? Acht de regering dat uitvoerbaar? Heeft de regering de verwachting dat dit aantal verschillende types verder zal toenemen naarmate de warmtetransitie vordert, zo vragen deze leden?

Het kabinet herkent de zorg van de fractieleden dat het vaststellen van een kostengebaseerd tarief per warmtekavel voor aangewezen warmtebedrijven en warmtebedrijven met een ontheffing meer inspanning vergt van de ACM dan het vaststellen van het huidige maximumtarief. Niet alleen zal het aantal tariefbesluiten toenemen, ook zal de ACM veel kennis moeten opbouwen over kostendrijvers en werkelijke efficiënte kosten in de warmtesector. De opbouw van kennis en de transparantie die hiermee gepaard gaan acht het kabinet essentieel voor het realiseren van een transitie tegen de laagste nationale kosten. De verwachting is dat er twee tot vier jaar nodig zal zijn voordat kostengebaseerde regulering ingevoerd kan worden voor aangewezen warmtebedrijven.

De ACM heeft in andere sectoren, zoals de nettarieven voor elektriciteit en gas, ruime ervaring met het vaststellen van gereguleerde, kostengebaseerde tarieven. Het kabinet heeft dan ook het vertrouwen dat de ACM hiertoe in staat is. Dit wordt onderstreept door de positieve UHT die de ACM op het wetsvoorstel heeft uitgebracht. De ACM zal wel op deze nieuwe taken toegerust moeten worden. Ook zal bij de nadere inrichting van de kostengebaseerde tariefregulering een afweging moeten worden gemaakt ten aanzien van de fijnmazigheid van de tariefregulering en de uitvoeringslast die daarbij hoort. Hierbij is speciale aandacht voor kleine collectieve warmtesystemen. Dit wordt in de tekst hieronder toegelicht.

In het ontwerpbesluit-Bcw staan nadere regels voor de kostengebaseerde tariefregulering die in grote mate bepalend zullen zijn voor de wijze waarop de ACM kostengebaseerde tarieven zal kunnen gaan vaststellen. Het is van belang bij de verwerking van de reacties uit de internetconsultatie op het ontwerpbesluit-Bcw oog te houden voor de balans tussen de uitvoeringslast en de doelstellingen van de tariefregulering. Ook krijgt de ACM nog de gelegenheid om via een UHT te reageren op verdere uitwerking van de tariefregulering in het ontwerpbesluit-Bcw.

De ACM zal, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, op basis van onderzoek naar de kostenstructuur van warmtebedrijven bepalen hoe de tariefregulering eruit zal komen te zien in een methodebesluit. Bij het opstellen van dit methodebesluit wordt de sector betrokken, om ook de uitvoerbaarheid voor warmtebedrijven goed te waarborgen. Daarbij heeft de ACM binnen de kaders van de voorgestelde regelgeving veel mogelijkheden om zelf invulling te geven aan de methode van regulering, en de manier waarop zij invulling geeft aan haar toezichtstaken. Zo is het mogelijk dat de ACM verschillende formules vaststelt voor verschillende

type warmtesystemen, maar het kan ook zo zijn dat de ACM ervoor kiest om binnen dezelfde formule met parameters rekening te houden met verschillen tussen systemen. Ook heeft de ACM de mogelijkheid om te kiezen voor kostengebaseerde referentietarieven. Op basis van de huidige inzichten die verkregen zijn uit overleg met de sector en de ACM, voorziet het kabinet de mogelijkheid om bij de vaststelling van tariefregulering tenminste onderscheid te maken tussen enerzijds aangewezen warmtebedrijven en anderzijds ontheffinghouders die een klein collectief warmtesysteem exploiteren.

In afwachting van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voert de ACM al eerste voorbereidende werkzaamheden uit. Het vernieuwen van de RAR-regels is daarbij een belangrijke eerste stap. Ook de nieuwe informatiebevoegdheden die de ACM heeft gekregen bij de wijziging van de Warmtewet dit jaar dragen daaraan bij.

Kleine collectieve warmtesystemen

In de gesprekken die met de ACM zijn gevoerd in het kader van de verdere uitwerking van kostengebaseerde tariefregulering het ontwerpbesluit-Bcw is bijzondere aandacht besteed aan de uitvoeringslast voor de ACM en warmtebedrijven als het gaat om tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen (systemen tot maximaal 1.500 aansluitingen met een ontheffing in plaats van een aanwijzing). De inschatting is dat ongeveer 20% van de warmteverbruikers aangesloten is op een klein collectief warmtesysteem. Voor deze warmtesystemen moeten de kosten van uitvoering en toezicht over relatief weinig aansluitingen worden verdeeld. Bij een fijnmazige invulling van fase 2 van de kostengebaseerde tariefregulering met tariefformules, dat wil zeggen een invulling die veel rekening houdt met individuele verschillen en waarbij er nauwkeurig toezicht wordt gehouden op de kosten van elk collectief warmtesysteem, zouden de uitvoeringskosten per verbruiker voor kleine collectieve warmtesystemen relatief hoog kunnen uitvallen. Om dit risico te voorkomen is het verstandig rekening te houden met de mogelijkheid om voor deze systemen een meer eenvoudige en meer grofmazige methodiek in te richten.

Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden om bij de uitwerking van tariefregulering in de lagere regelgeving en in het methodebesluit van de ACM onderscheid te maken tussen aangewezen warmtebedrijven en kleine collectieve warmtesystemen waarbij het ook mogelijk is te kiezen voor een meer grofmazige invulling voor kleine collectieve warmtesystemen. Deze opties zien zowel op het inrichten van toezicht als de wijze van tariefregulering. Bij het inrichten van toezicht valt te denken aan het vaststellen van een aangepaste RAR, lichtere vormen van toezicht (bijvoorbeeld controles met steekproeven of alleen als bepaalde signaalwaarden worden overschreden) of meer gebruik van automatisering in het verzamelen en analyseren van kostendata. De ACM bepaalt de inrichting van het toezicht. Met betrekking tot de wijze van tariefregulering is het onder het wetsvoorstel reeds mogelijk om in plaats van tariefformules een kostengebaseerd referentietarief te hanteren. Het tarief zou dan gebaseerd kunnen zijn op de gemiddelde kosten van een klein collectief warmtesysteem, eventueel met onderscheid naar type warmtesysteem. Een dergelijke tariefsystematiek leidt tot lagere uitvoeringslasten. Belangrijke nadelen van kostengebaseerde referentietarieven zijn dat er een hoog risico bestaat op onder- en overrendementen en dat er geen transparantie is over de kosten van betreffende systemen. Deze nadelen zijn vergelijkbaar met de nadelen van tarieven gebaseerd op een externe referentie zoals aardgas of een elektrische warmtepomp en kunnen tot op zekere hoogte worden beperkt door het toepassen van een rendements-

toets, het toestaan van een projectbijdrage als aanvulling op de inkomsten uit gereguleerde tarieven en aanvullende transparantieverplichtingen.¹⁰² Zie voor een bespreking van referentietarieven ook de beantwoording van vraag 4. In vergelijking met een externe referentie is een belangrijk voordeel van een kostengebaseerd referentietarief dat het meebeweegt met kostenontwikkelingen, waardoor het risico dat de sector als geheel over- en onderrendementen realiseert wordt beperkt. Ook biedt deze vorm van regulering gelegenheid voor de ACM om inzicht op te bouwen in de kosten van kleine collectieve warmtesystemen.

Het kabinet is nog in gesprek met de ACM, de sector en marktexperts over een passende oplossing voor kleine collectieve warmtesystemen, waarbij de juiste balans moet worden gevonden tussen doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en consistentie in regulering tussen aangewezen warmtesystemen en ontheffinghouders. Om een goede afweging te maken, is het van belang om, in de periode waarin nog steeds een gasreferentie van toepassing is, meer inzicht te krijgen in de kostenopbouw en kostenadministratie van kleine collectieve warmtesystemen. Ook zullen de ervaring en inzichten die opgedaan worden tijdens het vormgeven van tariefregulering voor aangewezen warmtebedrijven naar verwachting helpen om ook voor kleine collectieve warmtesystemen tot een passende systematiek te komen. Ongeacht welke vorm van kostengebaseerde tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen wordt gekozen, zal dit gebeuren in overleg met de ACM en de sector en onder de voorwaarde dat de door de ACM ingeschatte uitvoeringskosten en administratieve lasten voor warmtebedrijven redelijk zijn.

130.

De leden van de D66-fractie vragen de Kamer te voorzien van informatie over de administratieve lasten die dit met zich meebrengt voor enerzijds de ACM en anderzijds bedrijven. Heeft de regering alternatieven overwogen? Kan zij toelichten waarom de tariefformules noodzaak zijn in geval warmtebedrijven (verplicht) transparant moeten rapporteren over het tot stand komen van hun tarieven en de wet hen verplicht tot kostengebaseerde tarieven aan te vullen met bijvoorbeeld rendementsregels en toezicht- en handhavingsregels voor de ACM?

Een tariefformule is een voorgeschreven manier waarop het maximale tarief wordt berekend, waarbij de ACM de mogelijkheid heeft om kosten (deels) te normeren. Door de wijze van het berekenen van het kostengebaseerde tarief te standaardiseren worden systemen vergelijkbaar. Ook is de verwachting dat standaardisatie bijdraagt aan het beperken van de uitvoeringslast bij de ACM en warmtebedrijven. Door kosten (deels) te normen kan de ACM efficiëntieprikkels afgeven. Zonder efficiëntieprikkels kunnen warmtebedrijven hun kosten onnodig verhogen, met hoge tarieven als gevolg.

Het kabinet heeft een aantal alternatieven overwogen, waaronder referentietarieven gebaseerd op de gemiddelde kosten per type warmtebedrijf en rendementsregulering. Referentietarieven zijn eenvoudiger in uitvoering maar kennen een risico op hoge over- en onderrendementen en gebrek aan kosten transparantie, vergelijkbaar met de nadelen van de gasreferentie beschreven in de beantwoording van vraag 4. Kostengebaseerde referentietarieven worden wel overwogen voor kleine collectieve warmtesystemen, zie ook de beantwoording van vraag 129.

¹⁰² Zie voetnoot 12 in de beantwoording van vraag 4 voor een uitleg over de projectbijdrage.

Effectieve rendementsregulering vereist ook gedetailleerd toezicht op de kosten van een warmtebedrijf en leidt niet altijd tot lagere uitvoeringslasten dan tariefformules, afhankelijk van de precieze invulling van beide methodieken. Rendementsregulering voorziet niet in het vaststellen van kostennormen waardoor de uitvoeringslast lager kan zijn, maar heeft daarmee als nadeel dat het geen efficiëntieprikkels bevat, waardoor de kosten en tarieven onnodig op kunnen lopen. Ook wordt rendementsregulering in het algemeen per warmtebedrijf en niet per warmtekavel toegepast, waardoor de beoogde transparantie over de efficiënte kosten per warmtekavel en de prikkels voor efficiënte warmtetransitie niet worden bereikt. Zie ook de inleiding op deze nota en de beantwoording van vraag 4 voor de beschrijving van de verwachte voordelen van kostengebaseerde regulering.

131.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor warmtelevering ten behoeve van enerzijds warm tapwater en anderzijds ruimteverwarming. Voor warmtelevering ten behoeve van warm tapwater is een hogere temperatuur nodig dan voor de levering van warmte ten behoeve van ruimteverwarming. Dat betekent meer warmteverliezen en een lagere efficiëntie. Wordt bij de vaststelling van maximumtarieven onderscheid gemaakt tussen de tarieven voor warmtelevering met of zonder levering ten behoeve van warm tapwater? Als verschillende (maximum)tarieven vastgesteld worden, kan dit een stimulans zijn om alleen ruimteverwarming af te nemen, wat de warmteverliezen beperkt.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in tarieven onderscheid te maken tussen verschillende categorieën warmte en het kabinet heeft het voornemen om in lagere regelgeving te bepalen dat er verschillende tarieven zullen gelden voor warmte met een temperatuur die direct geschikt is voor ruimteverwarming en voor de verwarming van tapwater, die uitsluitend direct geschikt is voor ruimteverwarming en die niet direct geschikt is voor ruimteverwarming en verwarming van tapwater. In het laatste geval moet de warmte door de gebruiker zelf met een warmtepomp op een bruikbare temperatuur voor ruimteverwarming of tapwater worden gebracht. Daarnaast komt er een apart tarief voor het uitsluitend leveren van tapwater. De genoemde indeling wordt overigens in de huidige Warmtewet ook al gehanteerd.

132.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de ACM suggereert een tarieflimiet op te nemen op basis van wat een consument kwijt zou zijn als hij kiest voor een (maatschappelijk gezien minder efficiënte) all-electric oplossing. Het zou ook voorkomen dat consumenten zich niet laten aansluiten op een warmtenet, maar een all-electric oplossing kiezen. Waarom is hier niet voor gekozen?

De tarieflimiet is in de vormgeving een kostenneutraal instrument, die volledig door warmtebedrijven wordt gefinancierd die deze financieringskosten kunnen doorberekenen aan gebruikers. Daarom kan een externe referentie zoals die van een warmtepomp niet gegarandeerd worden. Zie voor verdere toelichting de beantwoording van de vragen 2 en 3. De suggestie van de ACM zou in lijn kunnen zijn met een eventueel referentietarief of een eventuele prijsgarantie. De overwegingen ten aanzien van een referentietarief zijn in de beantwoording van vraag 4 toegelicht. Een prijsgarantie is onderdeel van het flankerend beleid wat op dit moment onderzocht wordt om de relatieve betaalbaarheid van warmte ten opzichte van gangbare alternatieven te kunnen garanderen.

Het kabinet deelt de wens om te voorkomen dat bewoners door de overstap naar een warmtenet met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan wanneer zij op aardgas waren gebleven of waren overgestapt op een andere duurzame oplossing, zoals een warmtepomp. Hiervoor wordt (nader) flankerend beleid onderzocht. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium zoals een prijsgarantie. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht. Mocht het kabinet hiertoe besluiten dan zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Zie voor verdere toelichting de inleiding op deze nota en de Kamerbrief die voorafgaand aan de behandeling in de Tweede Kamer naar de Kamer wordt verstuurd.

8.2. Tariefregulering kleine collectieve warmtesystemen

133.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het kader van de discussie rond de betaalbaarheid van warmte(systemen) veelal wordt geopperd een groter deel van de vaste kosten te verplaatsen naar het variabele deel. Wat vindt de regering hiervan, en hoe beziet zij dat in het licht van het feit dat sommige warmtesystemen (bijvoorbeeld een Warmte Koude Opslag, WKO) vooral vaste kosten hebben? Geldt dat voor meer warmtesystemen? Wat is de inzet van de regering voor wat betreft

Voor warmtebedrijven is de situatie het meest gunstig als de tarieven aansluiten bij de kostenstructuur, dus dat vaste kosten in het vastrecht komen en variabele kosten in het verbruikstarief. Als het bijvoorbeeld een hele koude of warmte winter is, dan kunnen nog steeds alle kosten terugverdiend worden. Dit verlaagt het risico op onderrendementen en verhoogt de investeerbaarheid voor warmtebedrijven. Veel warmtesystemen kennen echter relatief hoge vaste kosten en lagere variabele kosten. Het één op één volgen van de kostenstructuur zou dan kunnen leiden tot een hoog vastrecht en een laag verbruikstarief. Dit botst met het belang van verbruikers, die controle willen over hun warmterekening.

Tussen deze belangen is een balans gezocht. Het voornemen is om in lagere regelgeving te regelen dat alle bronkosten (dus ook de vaste) in het variabele tarief komen en kosten voor het warmtenet in het vastrecht. Dit principe is vergelijkbaar met bijvoorbeeld gas en elektriciteit. Het risico voor warmtebedrijven wordt ondervangen door bij de bepaling van het variabele tarief zo veel mogelijk uit te gaan van de werkelijke volumes van verkochte warmte. Voor de levering van zeer lage temperatuurwarmte wordt ook al in de huidige Warmtewet alleen vastrecht gerekend. Het is voor dit type warmte namelijk niet goed mogelijk om het verbruik betrouwbaar te meten. Het voornemen is om dezelfde principes in lagere regelgeving onder onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

9. Toezicht en handhaving

9.1. Algemeen

134.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of in kaart is gebracht hoeveel extra capaciteit de uitvoering van het toezicht en handhaving zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel gaat vragen van de ACM, zowel als het gaat over de tariefregulering als om het vereveningsfonds. Deze leden wijzen er in dit kader op dat ook de ACM aangeeft dat het vaststellen van kostengebaseerde maximumtarieven een

complexe en omvangrijke taak is, waarvoor extra en specialistische capaciteit benodigd is. Is de regering voornemens om ervoor te zorgen dat het budget van de ACM hiervoor voldoende is?

De ACM zal voldoende toegerust moeten worden voor de uitvoering van de nieuwe taken die zij onder het wetsvoorstel krijgt met betrekking tot tariefregulering. Zie ook een toelichting op de uitvoerbaarheid van tariefregulering in de beantwoording van vraag 129. Daarnaast zal de RVO toegerust moeten worden voor haar uitvoeringstaken met betrekking tot de tarieflimiet en het vereveningsfonds.

135.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op het toezicht en handhaving van de ACM in het verleden. Heeft de ACM in de warmtetransitie de bescherming van consumenten in het verleden voldoende gewaarborgd naar het oordeel van de regering? Welke lessen trekt de regering hieruit? Deze leden vragen de regering het antwoord toe te lichten. In het bijzonder vragen zij om een reflectie op het toezicht van de ACM als het gaat om toezicht op het rendement en om de handvatten die burgers krijgen bij het sluiten van afspraken met warmtebedrijven. Waarom zijn er bijvoorbeeld geen standaardovereenkomsten beschikbaar?

De ACM heeft in het verleden in het kader van haar toezichthoudende taak actief opgetreden om de belangen van de consumenten te borgen. Zo heeft de ACM afgelopen jaren meermaals handhavend opgetreden tegen warmteleveranciers die de huidige Warmtewet niet naleven. Bijvoorbeeld op de naleving van regels als betrouwbare levering en goede dienstverlening, regels die ook in het huidige wetsvoorstel zijn opgenomen.¹⁰³ Tevens heeft de ACM onder de huidige wet- en regelgeving twee belangrijke instrumenten om de belangen van consumenten te beschermen als het gaat om tarieven: tariefregulering en de rendementstoets. De tariefreguleringsmethodiek is gebaseerd op de gasreferentie en in detail voorgeschreven in het Warmtebesluit en Warmteregeling. De ACM heeft beperkte ruimte om daarin eigen keuzes te maken.

De rendementstoets opgenomen in artikel 7, tweede tot en met vierde lid, van de Warmtewet, is in oktober 2021 in werking getreden. De ACM heeft hiervoor in 2022 beleidsregels opgesteld, die na consultatie met warmtebedrijven in 2023 zijn vastgesteld. In 2024 heeft de ACM voor het eerst op basis van deze regels nader onderzoek gedaan naar de rendementen van vijf warmtebedrijven. Daaruit is niet gebleken dat warmtebedrijven onredelijk hoog rendement halen.¹⁰⁴ Wel is uit het onderzoek gebleken dat warmtebedrijven hun rendementen op verschillende manieren berekenen, wat de controle bemoeilijkt. De ACM zal naar aanleiding van deze conclusie de RAR aanpassen zodat de gegevens van warmtebedrijven beter vergelijkbaar zijn. De ACM heeft daarnaast in de afgelopen jaren nog voor de toepassing van de rendementstoets warmtebedrijven opgeroepen om hun tarieven niet onnodig te verhogen en verschillende onderzoeken verricht naar tarieven van warmtebedrijven in relatie tot de kosten.¹⁰⁵ Ook

¹⁰³ Artikelen 2.12 en 3.6.

¹⁰⁴ ACM (2025), ACM scherpt regels aan zodat warmteleveranciers duidelijker rapporteren over financiële rendement, ACM scherpt regels aan zodat warmteleveranciers duidelijker rapporteren over financiële rendement | ACM.nl.

¹⁰⁵ ACM (2021), ACM waarschuwt warmteleveranciers tarieven niet onnodig te verhogen, ACM waarschuwt warmteleveranciers tarieven niet onnodig te verhogen | ACM.nl; ACM (2022), Warmteleveranciers blijven gemiddeld 18% onder maximumtarieven, Warmteleveranciers blijven gemiddeld 18% onder maximumtarieven, van misbruik lijkt geen sprake | ACM.nl; ACM (2023), ACM stelt maximumtarief warmte vast, ACM stelt maximumtarief warmte vast en houdt daarbij rekening met prijsplafond | ACM.nl.

monitort de ACM rendementen in de warmtesector en publiceert zij de resultaten daarvan in de rendementsmonitor. Om deze reden is er geen aanleiding te twijfelen aan de wijze waarop de ACM in de warmtetransitie de belangen van de consumenten borgt.

De Energiewet schrijft voor dat energiebedrijven modelcontracten moeten aanbieden. Het is de taak van de ACM om deze modelcontracten vast te stellen. In de huidige Warmtewet is een dergelijke verplichting niet opgenomen. De ACM kan dus warmtebedrijven niet verplichten om een bepaalde standaard te gebruiken. De ACM heeft in 2020 wel een leidraad overeenkomsten warmte opgesteld, waarin wordt beschreven hoe warmtebedrijven hun klanten moeten informeren. Deze leidraad is recentelijk vernieuwd.¹⁰⁶ Ook het wetsvoorstel schrijft geen modelcontracten voor. De redenen waarom modelcontracten in de Energiewet zijn opgenomen, zijn niet van toepassing op collectieve warmte. Ten eerste is er, anders dan bij warmte, bij elektriciteit en gas sprake van concurrentie, het is daarom van belang dat verbruikers de voorwaarden van verschillende leveranciers goed kunnen vergelijken. De tweede reden om modelcontracten in de Energiewet verplicht te maken was om energieleveranciers te verplichten om contracten voor onbepaalde tijd aan te bieden. In de warmtesector worden contracten gewoonlijk al voor onbepaalde tijd gesloten. Een derde reden is dat voor collectieve warmte, in tegenstelling tot gas en elektriciteit, gereguleerde maximale tarieven extra zekerheid bieden.

9.2. Handhavingsbevoegdheden ACM

136.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of de ACM over voldoende middelen en bevoegdheden beschikt om de naleving van het wetsvoorstel effectief te handhaven. In welke mate kan de ACM proactief optreden, of is het toezicht vooral reactief?

De ACM beschikt over meerdere instrumenten om de naleving te waarborgen. Daarbij is zowel proactief en reactief handelen mogelijk. Hieronder volgen een aantal voorbeelden.

Voor de regels over tariefregulering kan de ACM proactief optreden door regels te stellen waaraan warmtebedrijven zich moeten houden bij het bepalen van de kosten die meewegen bij het vaststellen van tarieven, de RAR. Verder stelt de ACM tarieven en tariefformules vast die warmtebedrijven moeten toepassen, en kan de ACM de tarieven met terugwerkende kracht corrigeren als het warmtebedrijf de tariefformules verkeerd toepast. Voor deze en andere regels met betrekking tot tariefregulering waar de ACM toezicht op houdt, kan zij in geval van een overtreding van deze regels (reactief) een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete opleggen. De uitvoering van kostengebaseerde tariefregulering vereist wel meer inspanning van de ACM dan het huidige referentietarief, en dus zal de ACM toegerust moeten worden om deze taken te vervullen. Zie beantwoording van vraag 129 voor verdere toelichting op uitvoerbaarheid van tariefregulering voor de ACM.

In het geval dat de leveringszekerheid in gevaar komt heeft het warmtebedrijf de verplichting de ACM te melden dat de uitvoering van de taken niet meer kan worden gegarandeerd. De ACM kan dan proactief bijvoorbeeld met het warmtebedrijf in gesprek gaan over de te nemen maatregelen, een bewindvoerder benoemen of een andere partij inschakelen om de

¹⁰⁶ ACM (2025), Leidraad Warmte, ACM publiceert vernieuwde Leidraad Warmte om regels te verduidelijken | ACM.nl.

levering te verzekeren. Bij het overtreden van de duurzaamheidsnormen is het warmtebedrijf eveneens verplicht dit te melden bij de ACM opdat proactief met dit bedrijf in overleg kan worden gegaan over het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. In het uiterste geval kan de ACM altijd overgaan tot handhaving door een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete opleggen dan wel onder omstandigheden de aanwijzing van het warmtebedrijf intrekken.

De ACM krijgt met dit wetsvoorstel dus verschillende aanvullende taken en bevoegdheden ten opzichte van de huidige Warmtewet. Hiervoor heeft ACM reeds additionele middelen toegekend gekregen. ACM heeft dit voorjaar een claim gedaan voor het toezicht op kostengebaseerde tarieven. Over deze claim moet nog besluitvorming plaatsvinden.

137.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of er duidelijke sancties zijn opgenomen voor warmtebedrijven die niet voldoen aan de regels rond tarieftransparantie, duurzaamheid, en leveringszekerheid.

Voor regels met betrekking tot tariefregulering waar de ACM toezicht op houdt, kan zij in geval van een overtreding van deze regels een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete opleggen. Zie ook de beantwoording van vraag 136.

Een warmtebedrijf dat niet voldoet aan de duurzaamheidsnormen heeft de verplichting een overschrijding van de norm onmiddellijk bij de ACM te melden. De ACM kan een last onder dwangsom opleggen als dit warmtebedrijf de norm voor het eerst overschrijdt. Ook kan de ACM een bestuurlijke boete opleggen. Deze bevoegdheid geldt niet gedurende de eerste vijf jaren na de eerste overschrijding van een norm tenzij de overtreder inmiddels weer voldoet aan deze normen en er opnieuw een overtreding plaats vindt. In de situatie dat handhavend optreden niet leidt tot in achtname van de broeikasgassen-norm bestaat ten slotte de mogelijkheid dat de ACM aan de gemeente meldt dat de ACM heeft vastgesteld dat het warmtebedrijf vijf jaar na de eerste overschrijding van de broeikasgassen-norm nog steeds meer uitstoot dan vastgestelde norm. De gemeente is gehouden de aanwijzing vervolgens in te trekken.

In het geval de leveringszekerheid bij de levering van warmte in gevaar komt, heeft de ACM verschillende mogelijkheden tot ingrijpen. Na de aanwijzing heeft het aangewezen warmtebedrijf de taak de leveringszekerheid te verzekeren en de verplichting de ACM te melden als het voorziet deze taak niet meer uit te kunnen voeren. Jaarlijks stelt het een leveringszekerheidsrapportage op. De ACM houdt toezicht en kan ingrijpen, preventief maar ook bij mogelijke leveringsproblemen door een warmtebedrijf op te dragen maatregelen te treffen en de leveringszekerheidsrapportage aan te passen. Daarnaast kan de ACM een stille bewindvoerder aanstellen om de leveringszekerheidssituatie te herstellen. Mocht dit onvoldoende soelaas bieden dan kan de ACM ook het bestuur vervangen of een derde partij opdragen maatregelen te treffen indien deze opdracht noodzakelijk is om de leveringszekerheid te waarborgen, en de leveringszekerheidsproblemen niet opgelost kunnen worden door het warmtebedrijf op te dragen maatregelen te nemen. Het kan hier onder andere gaan om het aanwijzen van een noodwarmtebedrijf. In ultimo kan de ACM bij besluit vaststellen dat het warmtebedrijf de taak om de leveringszekerheid te borgen niet langer kan uitvoeren en dat er reden is de aanwijzing in te trekken.

10. Overgangsrecht

138.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader toe te lichten wat onderhavig wetsvoorstel gaat betekenen voor bestaande projecten, bijvoorbeeld als is afgesproken om na een aanloopperiode de concessieperiode van dertig jaar in te laten gaan. Indien die aanloopperiode nog niet voorbij is zodra onderhavig wetsvoorstel in werking treedt en het warmtebedrijf binnen een jaar door het college opnieuw moet worden aangewezen, vervalt dan bij de aanwijzing de rest van de aanloopperiode waarna de concessieperiode van dertig jaar per direct ingaat?

De inhoud van het overgangsrecht is veelvuldig getoetst aan concrete praktijksituaties, om op die manier te waarborgen dat bestaande situaties inpasbaar zijn. In den brede geldt dat in artikel 12.2 staat voorgeschreven dat een gemeente een aanwijzing verstrekt voor een bestaande situatie als sprake is van één van de navolgende situaties. Er is 1) een (concessie-)overeenkomst met de gemeente, 2) feitelijke levering van warmte, 3) een besluit van gemeente op basis waarvan een warmtenet mag worden aangelegd of 4) een aansluitovereenkomst met verbruikers. Vervolgens wordt de aanwijzingstermijn onder het overgangsrecht zo vastgesteld dat wordt beoogd het bestaande warmtebedrijf in staat te stellen de gerealiseerde en voorziene of gecontracteerde aansluitingen binnen de overgangstermijn nog redelijkerwijs terug te verdienen. Naar aanleiding van de zorgen van de bestaande warmtebedrijven is de methodiek van het overgangsrecht aangevuld waardoor geborgd is dat vanaf de laatste aanzienlijke uitbreiding (waarbij als indicatie de laatste 10% leveringsaansluitingen worden genomen) er een terugverdientijd van 30 jaar wordt geboden (zie paragraaf 18.2.3 van de toelichting). Wanneer aan een aanwijzing een (concessie)overeenkomst ten grondslag ligt geldt dat indien de overeenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan de duur van de aanwijzing de resterende duur van de overeenkomst is met een minimum van 14 jaar waarbij geldt dat indien deze duur meer dan 30 jaar is de aanwijzing voor 30 jaar wordt verleend. Is de overeenkomst voor onbepaalde tijd aangegaan dan geldt dat de aanwijzing voor 30 jaar wordt verleend. Het kan ook voorkomen dat in de overeenkomst geen bepaling over de duur is opgenomen. In dat geval is de duur van de aanwijzing 30 jaar verminderd met de duur dat in het gebied al warmte is geleverd met een minimum van 14 jaar. Deze wijze van het berekenen geldt alleen indien de berekende duur van de aanwijzing langer is dan de duur van de aanwijzing berekend op basis van de laatste 10% aansluitingen.

Wat betreft de vraag of rekening is gehouden met in concessie overeengekomen aanloopperiodes, kan worden opgemerkt dat voor zover bekend er geen concrete situaties zijn waarbij de aanloopperiode doorloopt tot na het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Om die reden is in het overgangsrecht niet specifiek rekening gehouden met een dergelijke periode. De maximale termijn voor een aanwijzing onder het overgangsrecht is 30 jaar, dit geldt dus ook voor alle concessies die worden omgezet in een aanwijzing.

139.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering tevens te reflecteren op het feit dat de regering stelt dat de gemeente opnieuw een aanwijzing dient te verlenen, maar dat het voorstelbaar is dat in bepaalde gevallen eerder in de raad met krappe meerderheid is besloten tot het starten van bepaalde warmtenetprojecten. Acht de regering het mogelijk dat gemeenteraden het moment dat onderhavig wetsvoorstel in werking treedt aangrijpen om alsnog te proberen een stokje te steken voor

doorgang van lopende projecten, waarna vertraging of zelfs afstel kan optreden?

Warmteprojecten die al in een vergevorderd stadium zijn, vallen onder het overgangsrecht, waardoor dit risico naar verwachting niet zal optreden. Naar aanleiding van zorgen van de bestaande warmtebedrijven vallen naast een (concessie-)overeenkomst met de gemeente en feitelijke levering van warmte ook een besluit van de gemeente op basis waarvan een warmtenet mag worden aangelegd of een aansluitovereenkomst met verbruikers onder het overgangsrecht (zie ook het antwoord op vraag 138). Omdat het hierbij gaat om situaties die zich in het voorstadium van de realisatiefase bevinden, is voorgesteld dat ook deze overeenkomsten onder het overgangsrecht gebracht worden. Voor projecten die minder ver gevorderd zijn kan dit in theorie een risico zijn. Deze projecten vallen niet onder het overgangsrecht omdat het niet opportuun is om projecten die nog in een vroeg stadium van ontwikkeling zijn een exclusief recht voor minimaal 14 tot maximaal 30 jaar te geven. Dit doet ook geen recht aan de regierol die het wetsvoorstel toekent aan gemeenten om te bepalen waar en wanneer een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd. Tegelijkertijd is een gemeente ook niet gebaat met vertraging of afstel, omdat hierdoor de lokale warmtetransitie stagneert.

10.1. Aanwijzing bestaande warmtebedrijven en vaststelling warmtekavel

140.

De leden van de D66-fractie constateren dat gemeenten beperkte mogelijkheden hebben om wijzigingen aan te brengen in kavels op het moment dat deze zijn aangewezen. Vindt de regering het verstandig om aanvullende mogelijkheden op te nemen in de wet om dit wel mogelijk te maken? Gedacht kan worden aan krimp, uitbreiding of het verbinden van verschillende kavels. Gezien de energietransitie veelal organisch loopt en een beslissing «aan de voorkant» later mogelijk onwenselijk lijkt, vindt de regering dat verstandig?

Het wetsvoorstel faciliteert een dynamische groei van warmtenetten. Een warmtekavel is een gebied waar één of meerdere collectieve warmtesystemen uitgerold kunnen worden. Het wetsvoorstel laat dus ook ruimte om verschillende type warmtesystemen aan te leggen binnen één warmtekavel of om op meerdere plekken binnen de warmtekavel te starten met een collectief warmtesysteem en deze later te verbinden. Na aanwijzing stelt het warmtebedrijf een uitgewerkt kavelplan op voor een deel van of de gehele warmtekavel. Zoals aangegeven kan dit uitgewerkt kavelplan ook weer worden gewijzigd, waardoor rekening gehouden kan worden met veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten. Dit maakt het mogelijk om kleinschalig te beginnen in de warmtekavel en het collectief warmtesysteem naar verloop van tijd steeds verder uit te breiden. Ook de warmtekavel zelf kan worden vergroot, verkleind en worden samengevoegd op grond van artikel 2.8. Vergroting kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in een situatie waarin blijkt dat voor een gebied dat nog niet tot de warmtekavel behoort, een collectief warmtesysteem een kosteneffectieve manier is om van het aardgas af te gaan. Verkleining kan opportuun zijn als blijkt dat voor een deel van de warmtekavel op basis van voortschrijdend inzicht een collectief warmtesysteem juist geen kosteneffectieve manier is om van het aardgas af te gaan. Tot slot kan samenvoeging wenselijk zijn indien voor beide aan elkaar grenzende warmtekavels hetzelfde warmtebedrijf is aangewezen. Zie ook paragraaf 3.5.8 en 13.6 van de toelichting en de beantwoording van vraag 101.

141.

Klopt het dat gemeenten in zee moeten gaan met de eerste aanbieder die zich meldt? Heeft de regering onderzocht welk effect dit heeft op de realisatie van energiegemeenschappen of warmtegemeenschappen? Wat vindt de regering van een mogelijkheid tot «right to challenge» voor energiegemeenschappen in het aanwijzen van een warmtebedrijf, als blijkt dat zij achter het net vissen door een snel handelend warmtebedrijf? Welke mogelijkheden hebben gemeenten om eisen te stellen aan tarifiering, verduurzaming of de samenhang met het verdere (lokale) energiesysteem bij het vaststellen van een warmtekavel?

In het wetsvoorstel is bij de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap op grond van artikel 2.5 inderdaad een «eerst-komt-eerst-maakt» systematiek voorgesteld. Hiervoor is gekozen omdat het niet de verwachting is dat meerdere warmtebedrijven een aanvraag zullen indienen om aangewezen te worden voor dezelfde warmtekavel. Het is dan ook niet aannemelijk dat warmtegemeenschappen achter het net zullen vissen.

In de eerste plaats zullen warmtegemeenschappen vanwege hun omvang veelal onder het regime van kleine collectieve warmtesystemen vallen (maximaal 1.500 aansluitingen). In zo'n situatie kan een warmtegemeenschap op grond van artikel 3.1 een ontheffing aanvragen. Ten tweede ligt het in het geval het om een warmtegemeenschap met meer dan 1.500 voorziene aansluitingen gaat, niet voor de hand dat zowel een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang als een warmtegemeenschap een aanvraag zullen indienen om aangewezen te worden voor dezelfde warmtekavel. Indien een warmtegemeenschap een collectieve warmtevoorziening wil ontwikkelen voor een specifiek gebied, zal naar verwachting een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dit niet doorkruisen temeer ook omdat er niet veel draagvlak zal zijn voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang dat actief wordt in een gebied waar burgers het voornemen hebben om een warmtevoorziening te ontwikkelen. Ten derde kan een gemeente bij de formulering van een warmtekavel rekening houden met de aanwezigheid van een warmtegemeenschap. Ook wanneer een warmtegemeenschap zich op een later moment meldt kan een gemeente, met instemming van het warmtebedrijf, besluiten om de warmtekavel te verkleinen om ruimte te bieden aan de warmtegemeenschap. Een «right to challenge» is daarom volgens het kabinet niet nodig, omdat dit veronderstelt dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang en een warmtegemeenschap wel in elkaars vaarwater gaan zitten.

Indien maar één partij geïnteresseerd is aangewezen te worden geeft dat voor de gemeente de ruimte vooroverleg te voeren met dit warmtebedrijf of deze warmtegemeenschap. Als in het wetsvoorstel uitgegaan wordt van een selectieprocedure en de mogelijkheid van meerdere aanvragen, dan volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de gemeente geen voorkeur voor één van die partijen kan uitspreken. De mogelijkheden om in het voorproces informatie uit te wisselen met maar één warmtebedrijf of warmtegemeenschap is dan ook beperkter dan met een «eerst-komt-eerst-maakt» systematiek.

In de beantwoording van vraag 100 wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben om gedurende de transitie te sturen op tarieven, verduurzaming en de samenhang met het bredere energiesysteem.

142.

De leden van de D66-fractie merken op dat in buurlanden wordt ingezet op lage temperatuursystemen. Deze systemen zijn dynamischer, kunnen

naast elkaar bestaan en sluiten beter aan bij de integraliteit en dynamiek van het nieuwe lokale energiesysteem. Hoe stimuleert de regering met dit wetsvoorstel op de realisatie van lage temperatuur warmtenetten (in plaats van de «oudere» systemen met hogere temperaturen)?

De bepalingen van het wetsvoorstel zijn technologie-neutraal en voorzien niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie. Het kabinet is zich ervan bewust dat in bepaalde situaties inzet van lage temperatuur-systemen een goede optie is en het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om daar dan voor te kiezen. Zie ook de beantwoording van vraag 58 en 60.

Het kabinet is van mening dat het wetsvoorstel niet het geëigende instrument is om een bepaalde technologie of bepaald systeem te stimuleren, voor zover dat al nodig zou zijn. Het is aan de gemeente om voor een buurt te bepalen wat de beste verwarmingsstrategie is. De startanalyse van het PBL helpt gemeenten op basis van landelijk beschikbare informatie en uitgangspunten met een eerste indicatie van een passende verwarmingsstrategie per buurt. De gemeente kan deze inzichten met lokale kennis verder verrijken en zelf een afweging maken, zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 8.

11. Onderzochte alternatieven marktordening collectieve warmtevoorzieningen

11.1 Aan te wijzen warmtebedrijven voor een warmtekavel

143.

De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre is meegewogen dat bij de keuze voor een hybride marktordeningsmodel naast de regels vanuit voorliggend wetsvoorstel in zekere mate ook lokaal publieke sturing mogelijk is door concessieverlening of afspraken met het aan te wijzen warmtebedrijf.

Overwogen is in het wetsvoorstel te kiezen voor een concessiemodel in plaats van de aanwijzing als rechtsinstrument. Met de aanwijzing van een warmtebedrijf voor een warmtekavel wordt bewerkstelligd dat een warmtebedrijf enerzijds het exclusief recht krijgt in dat warmtekavel warmte te leveren en te transporteren en anderzijds voor dat gebied taken en verplichtingen opgedragen krijgt. Een concessieovereenkomst is een vergelijkbaar rechtsinstrument maar dan met een privaatrechtelijk karakter waardoor gemeenten en warmtebedrijven na een aanbestedings-procedure een overeenkomst sluiten over een gebied waarin een warmtebedrijf een exploitatierecht krijgt en waardoor op het warmtebedrijf verplichtingen rusten die zijn overeengekomen. Beide instrumenten kunnen daarmee niet naast elkaar bestaan.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een aanwijzing van een warmtebedrijf in plaats van een concessiemodel omdat een concessiemodel na een aanbesteding onvoldoende mogelijkheden biedt tot de gewenste publieke sturing. In plaats van een verticale relatie bij de aanwijzing, zorgt een concessieovereenkomst voor een horizontale relatie tussen gemeente en het warmtebedrijf. Bij concessies die aanbesteed worden zal de gemeente bijvoorbeeld in een vroeg stadium moeten aangeven onder welke exacte condities de overeenkomst gesloten zal worden. Hierdoor is de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen beperkt. Wijziging is dan alleen mogelijk na een nieuwe aanbestedingsprocedure of (her)onderhandeling. «Cherry picking» waarbij warmtebedrijven alleen de voor hen meest aantrekkelijke wijken willen aansluiten is daarmee moeilijker te voorkomen dan bij een aanwijzing. Zie ook paragraaf 15.2 van de

toelichting waarin nader wordt ingegaan op de beperkingen van het concessiemodel.

Wat betreft het sluiten van overeenkomsten tussen gemeenten en warmtebedrijven in aanvulling op de regels in het wetsvoorstel merkt het kabinet op dat deze ruimte er niet is voor zover de afspraken zien op aspecten waarop het wetsvoorstel ziet. Het wetsvoorstel bevat een uitputtende regeling die niet doorkruist kan worden door privaatrechtelijke afspraken tussen gemeenten en warmtebedrijven.

12. Flankerend beleid

144.

De leden van de D66-fractie juichen het toe dat er verschillende financiële instrumenten zijn voor de realisatie van warmtebronnen en -netten. Deze leden maken zich zorgen dat de combineerde administratieve last van het aanvragen van dergelijke regelingen de aantrekkelijkheid van de «warmtepropositie» niet ten goede komt. Kan de regering hierop reflecteren? Welke manieren ziet de regering om (aanvragen van) de SAH, WIS, SDE++ en ISDE daar waar mogelijk (slimmer) te combineren in het geval van de realisatie, uitbreiding, renovatie van (grotere) warmtesystemen?

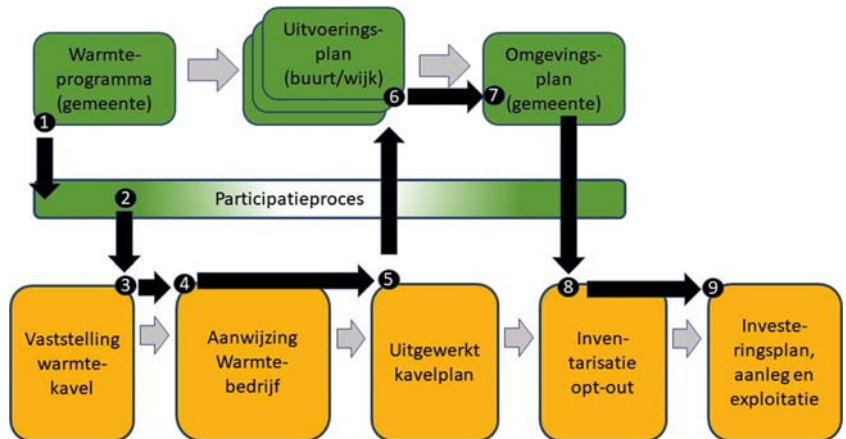
Het kabinet onderkent dat er veel verschillend financieel instrumentarium bestaat. Er wordt gewerkt aan het verbeteren en vereenvoudigen van het bestaande instrumentarium. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 118.

145.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat bij de warmtetransitie burgers een cruciale rol hebben. Uiteindelijk is het immers de burger die beslist of die al dan niet wil of zijn woning zal worden aangesloten op het warmtenet. Aan talloze keukentafels in Nederland zal daar de komende jaren over worden gesproken. Het bereiken van de burger met goede voorlichting én een goed aanbod is cruciaal, zoals deze leden bijvoorbeeld ook graag ziet als het gaat om het isoleren van woningen. Kan de regering uiteenzetten op welke manier dit gebeurt en welke ambities de regering op dit punt heeft.

De gemeente voert de regie over de warmtetransitie. In het volgende warmteprogramma (de opvolger van de transitievisie warmte), dat eind 2026 gereed moet zijn, wordt duidelijk welk warmtealternatief is toebedacht voor de gekozen wijken en voor wanneer dit op de planning staat. Ervaring uit de proeftuinen aardgasvrije wijken leert dat een goede participatieaanpak helpt om een wijk mee te nemen in de warmtetransitie en positief te laten reageren op aansluiting op collectieve warmte. Het streven zou daarom moeten zijn om voldoende participatie, en daarmee draagvlak, te organiseren voor iedere wijkaanpak. Het NPLW heeft verschillende handreikingen ten aanzien van participatie ontwikkeld om gemeenten hierin te ondersteunen en neemt participatie mee in alle handreikingen die ingaan op het planproces rondom de wijkaanpak. Net als bij de voorbereiding van elk ander programma of wijziging van het omgevingsplan geldt een verantwoordingsplicht voor participatie. Gemeenten moeten in de toelichting uitleggen hoe zij deze partijen hebben betrokken en wat de uitkomsten daarvan waren en wat ze hiermee gedaan hebben. Ook moet worden toegelicht hoe het decentrale participatiebeleid is toegepast. Dit is georganiseerd in de Omgevingswet. Daarnaast is op 1 januari 2025 de Wet versterking participatie op decentraal niveau inwerking getreden. Hiermee is de inspraakverordening verbreed tot een participatieverordening. In onderstaande overzicht staan de processtappen visueel weergegeven, waarbij te zien is dat participatie

gedurende het hele proces (dus ook tijdens de uitvoering) een rol speelt.



12.1. Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

12.2. Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving

146.

De leden van de NSC-fractie verzoeken de regering om een concreet CO₂-afbouwpad in de wet op te nemen.

In het ontwerpbesluit-Bcw zijn de normen voorzien tot 2035. In 2050 moeten de collectieve warmtesystemen volledig broeikasgassen-vrij zijn om als efficiënt aangemerkt te worden. Dit volgt uit artikel 26, tweede lid, van de Herziene energie-efficiëntierichtlijn.¹⁰⁷ Het is daarmee duidelijk dat warmtenetten ook na 2035 verder verduurzaamd zullen moeten worden.

Het transitiepad tussen 2035 en 2050 is nog niet in het ontwerpbesluit-Bcw vastgelegd. De verduurzaming van warmte worden gezien vanuit de bredere opgave van de energietransitie, waarbij er goed moet worden gekeken naar de interactie tussen warmte en elektriciteit. Bovendien kunnen externe factoren zoals technische ontwikkelingen en de verduurzaming van de elektriciteitsmix invloed hebben op de haalbaarheid van dit transitiepad. De keuze om de duurzaamheidsnormen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen heeft als voordeel dat noodzakelijke aanpassingen nog op een later tijdstip en flexibeler doorgevoerd kunnen worden.

In het wetsvoorstel is voorts opgenomen dat de normering moet bestaan uit een exact getal en elke vijf jaar wordt geëvalueerd ten aanzien van onder meer de haalbaarheid en effecten van de voorgestelde normstelling. Gelet op het voorgaande vindt het kabinet het wenselijk het afbouwpad vast te leggen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

147.

De leden van de NSC-fractie vragen of bij de aanleg van warmtenetten in bestaande bouw het aardgasleidingnetwerk wordt behouden, voor het

¹⁰⁷ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU L231).

geval woning na 20–30 jaar (levensduur van het warmtenet) bijvoorbeeld met groengas verwarmd kunnen worden. Wordt er in nieuwbouw rekening gehouden met de levensduur van 20–30 jaar van warmtenetten, en wordt een leidingnetwerk aangelegd dat verwarming door bijvoorbeeld groengas mogelijk houdt? Of is het warmtenet leidingwerk gemakkelijk aan te passen voor transport van groengas?

Het wetsvoorstel reguleert het uitfasen van het aardgasnet niet, maar het ligt niet voor de hand om het aardgasnet te behouden. De technische levensduur van warmtenetten is niet per definitie beperkt tot 20 à 30 jaar. Er zijn praktijkvoorbeelden waar leidingen 50–60 jaar geëxploiteerd worden voor ze vervangen moeten worden. Het behouden van het aardgasnet brengt hoge onderhoudskosten met zich mee en bovendien zal het in veel gevallen niet passen om beide infrastructuren naast elkaar in de ondergrond te hebben liggen. Wanneer in een wijk gebruik gemaakt wordt van de aanwijsbevoegdheid op grond van de Wgiw en de wijk van het aardgas afgaat, beslist de netbeheerder of het gasnet kan blijven liggen. De netbeheerder kan op basis van economische of praktische gronden het beste inschatten of het verstandig is de leidingen te laten liggen en te blijven beheren, met het oog op toekomstig hergebruik voor bijvoorbeeld waterstof. Bij hergebruik zullen de leidingen altijd grondig gecontroleerd moeten worden op eventuele lekken om de veiligheid te waarborgen. Op dit moment lijkt het niet aannemelijk dat buiten gebruik gestelde gasleidingen op grote schaal opnieuw in gebruik gaan worden genomen. De kans is klein dat aardgasnetten en -aansluitingen, in het bijzonder als zij al enige tijd (gedurende de exploitatie van het warmtenet) buiten gebruik zijn, zonder (hoge) investeringen weer bruikbaar zijn en er op dat moment al een alternatieve energievoorziening aanwezig is. Warmteleidingen zijn niet geschikt voor het transport van groen gas, maar kunnen, wanneer dat voor de hand ligt, wel gevoed worden door een warmtebron op basis van groen gas.

Over de toekomstige inzet van groen gas als alternatief voor verwarming kunnen in zijn algemeenheid nu nog geen uitspraken worden gedaan. Het kabinet onderzoekt op dit moment hoeveel groen gas er na 2030 beschikbaar kan komen en in welke toepassingen (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie) dit gas de hoogste waarde heeft. Het rapport wordt waarschijnlijk begin 2025 opgeleverd. Het is staand beleid dat groen gas, vanwege haar hoge maatschappelijke waarde en brede inzetbaarheid, in de gebouwde omgeving op de lange termijn wordt gebruikt als sluitstuk waar andere alternatieven niet haalbaar zijn. Dit zal in de regel niet zijn in wijken waar nu reeds haalbare alternatieven worden voorzien, zoals warmtenetten. De wijken die in 2050 resterend op het aardgasnet zijn aangesloten, zullen op dat moment met duurzaam gas gevoed moeten worden. Bij gemeenten ligt primair een opgave om het aantal aansluitingen op het gasnet te beperken, zodat de beschikbaarheid van groen gas en de vraag in balans komen.

148.

De leden van de NSC-fractie vragen of er onderzoek is gedaan naar de verhouding van de prijs van groengas, indien dat voldoende opgeschaald zou kunnen worden (bijvoorbeeld door het vergisten van mestoverschotten of het kweken van bepaalde grassen met dat doel) en de kosten van warmtenetten.

Het kabinet onderzoekt momenteel hoeveel groen gas in potentie beschikbaar kan komen, en waar dit met de meeste waarde kan worden ingezet, zie ook het antwoord op vraag 147. Hierbij wordt ook de vergelijking gemaakt tussen de nationale kosten van groen gas ten opzichte van warmtenetten. Daarnaast kijkt het PBL in haar startanalyse

per buurt naar welke warmteopties welke nationale kosten hebben in de gebouwde omgeving. In deze analyse wordt ook gekeken naar de inzet van groen gas in hybride warmtepompen en als piekvoorziening bijstook in warmtenetten.

149.

De leden van de NSC-fractie vragen of er concrete, afdwingbare doelstellingen opgenomen om fossiele warmtebronnen uit te faseren. De leden van de NSC-fractie vragen of warmtebedrijven verplicht om binnen een bepaalde termijn volledig over te schakelen op hernieuwbare warmtebronnen.

De op grond van de in artikel 2.20 van dit wetsvoorstel vast te stellen duurzaamheidsnormen zullen er toe leiden dat fossiele warmtebronnen ten behoeve van collectieve warmte steeds minder en uiteindelijk helemaal niet meer ingezet mogen worden. In 2050 moet de collectieve warmtesystemen volledig broeikasgassen-vrij zijn om als efficiënt aangemerkt te worden. Het is daarmee duidelijk dat warmtenetten ook na 2035 verder verduurzaamd zullen moeten worden. Het tempo van verduurzaming van warmte zal bovendien steeds moeten worden gewogen in relatie tot twee andere belangrijke publieke doelen: de betaalbaarheid van warmte en de snelheid waarmee collectieve warmtesystemen gerealiseerd kunnen worden. Met dit wetsvoorstel is getracht hierin een balans te vinden.

150.

De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre er ruimte is voor innovatie binnen de regels van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld voor nieuwe vormen van duurzame warmte die nu nog in ontwikkeling zijn.

De bepalingen van het wetsvoorstel zijn techniekneutraal en voorzien niet in een specifieke voorkeur voor een bepaalde technologie. 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 het wetsvoorstel 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.

151.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe warmtenetten aan het einde van hun levensduur verwerkt kunnen worden, per duurzame bron.

In de door het bevoegd gezag verstrekte omgevingsvergunning kunnen eisen gesteld worden die zien op het einde levensduur van een warmtenet en regels die zich richten op de gebruikte duurzame warmtebronnen. De technische levensduur van warmtenetten is niet per definitie beperkt tot 20 à 30 jaar. Er zijn praktijkvoorbeelden waar leidingen 50–60 jaar geëxploiteerd worden voor ze vervangen moeten worden. Bovendien zijn er wel delen die periodiek vervangen moeten worden, zoals pompen. Voor de warmtenetten kunnen verschillende soorten warmtebronnen gebruikt worden, de (levens)duur daarvan is weer afhankelijk van de soort

bron die wordt gebruikt. Kortom, om de leveringszekerheid te garanderen is een integrale sturing door een warmtebedrijf noodzakelijk.

152.

De leden van de NSC-fractie vragen of er in het wetsvoorstel mogelijkheden kunnen worden opgenomen om (met een AMvB) te sturen op warmteverlies (een CO₂-norm is nog geen garantie voor de verlaging van warmteverlies). Het zou dan gaan om nieuwe warmtenetten en te renoveren warmtenetten, en er zouden isolatieniveaus kunnen worden gesteld voor zowel de leidingen als het net als geheel.

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om de gemiddelde toegestane uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van de levering van warmte aan verbruikers vast te stellen. Bij de berekeningen van deze normen is warmteverlies een belangrijke factor in de uitkomst en daardoor wordt al indirect strak genormeerd, ook voor nieuwe en te renoveren netten. In de antwoorden op vraag 9 over het beperken van de warmteverliezen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.1 en vraag 108 van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.4 is voorts aangegeven waarom het kabinet extra aanvullende normen op warmteverliezen niet wenselijk acht.

153.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe het wetsvoorstel rekening houdt met de specifieke eisen en mogelijkheden van laag-, midden- en hoogtemperatuur warmtenetten. Wordt er onderscheid gemaakt tussen de verschillende temperatuurtypes.

De bepalingen in het wetsvoorstel zijn techniekneutraal. Dat betekent dat warmtesystemen met verschillende temperaturen allen op een gelijkwaardige wijze onder de bepalingen van het wetsvoorstel vallen. Voor zover temperatuurverschillen relevant zijn, bijvoorbeeld wanneer de temperatuur van de geleverde warmte niet direct bruikbaar is voor ruimteverwarming, wordt daar in het wetsvoorstel rekening mee gehouden. Zo maakt bijvoorbeeld tariefregulering onderscheid tussen verschillende soorten warmte, zie ook het antwoord op vraag 131.

154.

De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel richtlijnen voor de bijbehorende isolatie-eisen voor eindgebruikers bij elk type warmtenet, en hoe wordt ervoor gezorgd dat de kosten hiervan beheersbaar blijven. Hebben eindgebruikers invloed op de keuze voor laag-, midden-, of hoog-temperatuur warmtenetten?

In het wetsvoorstel is voorgesteld dat een gemeente bij de aanwijzing van een warmtebedrijf op basis van het globaal kavelplan dat het warmtebedrijf aanlevert beoordeelt of de aansluiting op de collectieve warmtevoorziening voor toekomstige verbruikers redelijkerwijs uitvoerbaar is. Hierbij zal een warmtebedrijf ook op hoofdlijnen duidelijkheid moeten bieden over de warmtebehoefte van gebouwen in het gebied, en kenmerken van de binneninstallatie die vanuit technisch oogpunt nodig zijn om de gebouwen die zijn aangesloten op de collectieve warmtevoorziening in voldoende mate te kunnen verwarmen en van warm tapwater te kunnen voorzien. Dit zal ook duidelijkheid bieden over de eventuele isolatiemaatregelen die nodig zijn om hier aan te voldoen. In de toelichting is benoemd dat het voor de hand ligt dat de gemeente de eventuele kosten die gemaakt moeten worden om een woning of gebouw geschikt te maken voor de met het warmtenet te leveren temperatuur daarbij zeer zwaar zal laten meewegen bij het beoordelen van het globaal kavelplan. Als bij de beoordeling blijkt dat de in de aanvraag beschreven gevolgen

voor verbruikers redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn zal de gemeente de aanvraag tot aanwijzing afwijzen en zal er dus geen (nieuw) collectief warmtesysteem tot stand kunnen komen (zie artikel 2.5, zesde lid, onderdeel a). Ook dient de gemeente instemming te geven aan het uitgewerkt kavelplan (artikel 2.15). Een gemeente kan instemming onthouden indien het uitgewerkt kavelplan afwijkt van het globaal kavelplan en de afwijking van het globaal kavelplan onvoldoende gemotiveerd is. De gemeente kan het aangewezen warmtebedrijf ook opdragen het uitgewerkt kavelplan te wijzigen.

Uiteindelijk is het de gebouweigenaar die beslist of hij overstapt op een warmtenet. Het ligt dan ook voor de hand dat zowel gemeenten als warmtebedrijven de wensen van bewoners laten meewegen bij de keuzes die ze maken. Bij de beantwoording van vraag 165 wordt beschreven op welke wijze burgers worden betrokken bij de verschillende stappen in de warmtetransitie.

Indien de gemeente bij de overstap op warmte ook gebruik maakt van de aanwysbevoegdheid op grond van de Wgiw, en de wijk daarmee van het aardgasnet afgaat, dan moet het plan voldoen aan de nog uit te werken instructieregels (in het Bgiw) die de betaalbaarheid voor de bewoners waarborgen. Hierin worden ook de kosten (en baten) meegewogen van de maatregelen die naast het veranderen van de energievoorziening nodig zijn, zoals eventuele isolatie en aanpassing van het warmteafgiftesysteem (bijvoorbeeld wanneer er overgestapt moet worden naar vloerverwarming). Zie ook het antwoord op de door de leden van ChristenUnie-fractie gestelde vraag over betaalbaarheid als cruciale randvoorwaarde (vraag 39).

12.3. Financiële instrumenten

155.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het feit dat het regering momenteel de vormgeving en maatvoering van een aanvullend flankerend instrumentarium onderzoekt (Kamerstuk 36 387, nr. 47). Wanneer is de regering voornemens om dit flankerend beleid in werking te laten treden? Is de regering van plan om reeds bij de Voorjaarsnota voor dekking te zorgen voor de te nemen maatregelen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of deze ook gaat monitoren of deze financiële maatregelen voldoende zijn om de betaalbaarheid voor warmtenetten voor gebruikers te borgen en indien dat niet het geval is, bereid is te komen met een aanvullend instrumentarium.

Zoals uiteengezet in de inleiding vindt het kabinet het maatschappelijk onwenselijk als warmteverbruikers met veel hogere kosten worden geconfronteerd dan bij de gangbare alternatieven dan wel sprake is van excessief hoge tariefverschillen tussen warmtekavels. Uitgangspunt voor het kabinet is dat warmtetarieven relatieve betaalbaar zijn voor verbruikers. De effecten van kostengebaseerde tariefregulering zullen voorafgaand aan het besluit tot inwerkingtreding van deze fase van de tariefregulering in kaart worden gebracht en met de Kamer worden gecommuniceerd. Het kabinet zal te zijner tijd alleen overstappen naar kostengebaseerde regulering als de relatieve betaalbaarheid voor gebruikers voldoende geborgd is, al dan niet met de inzet van aanvullend instrumentarium. Indien het kabinet hiertoe besluit zal dit besluit worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer zodat betrokkenheid van het parlement verzekerd is. Tot die tijd blijft tariefregulering fase 1 van kracht.

Over het flankerend instrumentarium zal het kabinet voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een brief aan de Kamer doen toekomen.

156.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of ze vindt dat de huidige stimuleringsregelingen, zoals de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), WIS, Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (SVVE), Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) en Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH), goed op elkaar aansluiten. Is de regering bereid om in kaart te brengen op welke manier alle regelingen zo kunnen worden ingericht dat ze goed op elkaar aansluiten zodat ze op de meest effectieve en efficiënte manier de warmtetransitie vooruithelpen.

Het kabinet onderkent dat er veel verschillend financieel instrumentarium bestaat. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van het bestaande instrumentarium. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 118.

157.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de maatschappelijke kosten voor warmtenetten in veel gevallen lager zijn dan elektrificatie. Toch merken aangesloten en niet aangesloten dit niet, omdat zij tevens hoge netkosten moeten betalen voor de elektriciteitsaansluiting. Zij betalen wel voor netverzwaring ten behoeve van elektrificatie, waar zij part noch deel aan hebben, terwijl huishoudens die niet aangesloten zijn op een warmtenet niet meebetalen aan het aanleggen van warmtenetten. Op welke wijze wil en kan de regering ervoor zorgen dat aangesloten op een warmtenet minder ofwel op een zo evenredig mogelijke wijze gaan betalen voor de elektriciteitsaansluiting, zo vragen deze leden.

Zie ook de beantwoording van vraag 42. Aanpassing van nettarieven en flankerend beleid kunnen eraan bijdragen de nationale kosten en de eindverbruikerskosten meer op één lijn te krijgen.

12.4. Publieke realisatiekracht

158.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn blij met de publieke route. Zij zijn van mening dat onderzocht moet worden hoe de publieke realisatiekracht verstevigt moet worden. Deze leden zijn benieuwd of de regering al weet hoe ze daar vanuit het Rijk aan bij kan dragen. Welke programma's, beleid en instrumenten zijn daarvoor in voorbereiding?

Het NPLW ondersteunt gemeenten in de warmtetransitie. Daarnaast worden het Waarborgfonds Warmtenetten en de Nationale Deelneming Warmte overwogen en onderzocht, zoals bij de beantwoording van vragen 20 en 62 is omschreven.

159.

De leden van de D66-fractie vragen de regering meer inzicht te geven in de (totale) verwachte benodigde publieke investeringen voor de warmtetransitie, uitgaande van de 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030? Kan de regering op hoofdlijnen schetsen hoe zij deze realisatiekracht denkt te gaan financieren?

In de Kamerbrief van 21 oktober 2022 wordt ingegaan op de verwachte benodigde publieke investeringen.¹⁰⁸ Daarin wordt de publieke investeringsopgave voor het doel van 500.000 nieuwe aansluitingen geraamd met de bandbreedte van grofweg 700 miljoen tot 2 miljard euro, waarbij de ondergrens uitgaat van een minimaal publiek meerderheidsbelang in een zeer kosteneffectieve uitrol van warmtenetten en de bovengrens van volledig publiek eigendom in een uitrol van warmtenetten in een gemiddeld scenario. Een deel van deze middelen is onrendabel en wordt door het Rijk gefinancierd met de WIS. Het overige (rendabele) deel wordt gefinancierd door de publiek aandeelhouders van warmtebedrijven; gemeenten, infrastructuurbedrijven, provincies en het Rijk.

Een aantal gemeenten, maar ook andere publieke partijen, zijn al aandeelhouder in een warmtebedrijf. Zo heeft warmtebedrijf HVC 52 gemeenten en 8 waterschappen als aandeelhouder. Het warmtebedrijf Purmerend is het 4^e grootste warmtebedrijf van Nederland en volledig in eigendom van de gemeente. Ook in andere gemeenten is er sprake van deels publiek eigendom van warmtebedrijven, zoals in Groningen, Amsterdam en Nijmegen. En er is een groot aantal gemeenten dat zich voorbereidt, om aandeelhouder te worden in een lokaal of regionaal warmtebedrijf, zoals de gemeenten Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Amersfoort, Delft, Arnhem, Deventer en Leiden. Voor een deel is dit publiek eigendom historisch zo gegroeid en voor een deel kiezen gemeenten er nu al voor om in het kader van de warmtetransitie via aandeelhouderschap te sturen op de ontwikkeling van de nieuwe collectieve warmtesystemen in hun eigen gemeente.

Op 23 januari 2025 heeft de Tweede Kamer het advies van de verkenner ontvangen.¹⁰⁹ Daarin wordt een scenario geschetst waar de private warmtebedrijven overgenomen worden door het rijk. Als gevolg daarvan kan de opschaling van collectieve warmte weer plaatsvinden. In de Kamerbrief die is toegezegd voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel, zal het kabinet een reflectie op het advies geven.

160.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen dat niet elke gemeente voldoende (ambtelijk) geëquipeerd is voor de uitrol van warmtesystemen. Op welke manier gaat regering (met name) kleine gemeenten ondersteunen bij de realisatie van warmtesystemen? Wat vindt zij van het idee om een «pool» van experts in te zetten die gemeenten hierbij kunnen helpen?

Voor een toelichting hoe gemeenten ondersteund worden in hun uitvoeringskracht wordt verwezen naar het antwoord op vraag 10. Voor kleinere gemeenten herkent het kabinet dat het ingewikkeld kan zijn om voldoende gespecialiseerde kennis en capaciteit vrij te maken. Met de CDOKE middelen ondersteunt het rijk gemeenten en provincies bij het opbouwen van een interne organisatie gericht op het uitvoeren van klimaat- en energietaken. Daarnaast ondersteunt het NPLW gemeenten in de warmtetransitie.

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

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2022/23, 30 195, nr. 800.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker.

Maar ook andere publieke partijen, zoals provincies, waterschappen en publieke investeringsfondsen, kunnen aandeelhouder worden. Ook wordt met het wetsvoorstel 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. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om een nationale deelneming aan te wijzen die kan optreden als aandeelhouder naast medeoverheden, en die ook als taak kan hebben om medeoverheden te adviseren. Hierover moet nog besluitvorming plaats vinden.

Ondanks dat de belangen van het warmtebedrijf en de gemeente niet volledig overeen zullen komen, zal een gemeente wel meer kunnen leunen op de kennis en expertise van het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, dan wanneer dit een commercieel warmtebedrijf zou zijn, omdat zowel gemeenten als warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang handelen in het publiek belang.

13. Verhouding tot internationaal recht

161.

De leden van de commissie zien dat dit wetsvoorstel onder meer gevolgen heeft voor het eigendomsrecht, zoals dit is opgenomen en wordt beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Met dit wetsvoorstel wordt het vereiste van een publiek meerderheidsbelang geïntroduceerd. Ook wordt geïntroduceerd dat gemeenten één warmtebedrijf aanwijzen voor een warmtekavel. Dit heeft gevolgen voor bestaande bedrijven. Na een overgangstermijn die gelegen is tussen 14 en 30 jaar, zal een warmtebedrijf de eigendom van hun warmtenet moeten overdragen. Deze bedrijven hebben vervolgens een recht op nadeelcompensatie. Verder is van belang dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang een beperking oplevert van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging zoals deze vrijheden geborgd worden door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zowel voor het eigendomsrecht als het VWEU geldt dat inperking mogelijk is onder voorwaarden, waaronder de evenredigheidsstoets (bij eigendomsrecht bekend onder «fair balance»). Met name ten aanzien van de vraag of een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is om het doel te bereiken en er geen minder verstrekkende maatregelen mogelijk zijn die hetzelfde doel bereiken, zijn vragen over gesteld, onder meer door de Afdeling advisering van de Raad van State. De regering gaat in de memorie van toelichting uitgebreid in op de Europese aspecten. Ook heeft de regering verschillende adviezen gevraagd aan de Landsadvocaat. In paragraaf 17 van de memorie van toelichting wordt ook nog ingegaan op een aantal andere lidstaten en welke keuzes daar gemaakt zijn. De leden van de commissie hebben naar aanleiding van bovenstaande nog de volgende vragen aan de regering. Zijn er voorbeelden van lidstaten waar ook de keuze is gemaakt voor een publiek meerderheidsbelang? Gezien ook de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, acht de regering een risico aanwezig dat het Europese Hof van Justitie van oordeel kan zijn dat het wetsvoorstel in strijd is met het vrije kapitaalverkeer en vrijheid van vestiging?

Ook al zijn er, voor zover bekend, in andere lidstaten geen voorbeelden waarbij een publiek meerderheidsbelang van warmtebedrijven verplicht is voorgeschreven, wel zijn zowel in Nederland als in andere Europese

landen bedrijven die zorgdragen voor nutsvoorzieningen veelvuldig publiek. Zo zijn in Nederland drinkwaterbedrijven en transmissie- en distributiebeheerders bij elektriciteit en gas volledig publiek. In veel andere Europese landen spelen publieke warmtebedrijven een dominante rol, waardoor in deze landen de noodzaak om een verplicht publiek meerderheidsbelang voor te schrijven niet aanwezig is. In Denemarken zijn warmtebedrijven meestal coöperaties of in publiek eigendom. Ook in Scandinavische landen die al een lange historie en veel ervaring hebben zijn het overwegend publieke partijen die hebben bijgedragen aan de uitrol van collectieve warmte. In paragraaf 17.2 is een verdere beschrijving gegeven van de wijze waarop de eigendom van warmtebedrijven in de warmtesector in andere landen is georganiseerd.

Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang is niet in strijd met het Europees recht. De essentie is dat een verplicht publiek meerderheidsbelang een beperking van het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) is. Een dergelijke inperking is Europeesrechtelijk toegestaan indien dit gerechtvaardigd kan worden gelet op een dwingende reden van algemeen belang. Leveringszekerheid en bescherming van het milieu en klimaat zijn erkende dwingende redenen van algemeen belang. In paragraaf 18.1.6 van de toelichting is aangegeven dat de eisen aan het aandeelhouderschap noodzakelijk, niet-discriminerend en evenredig zijn.

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het verplicht publiek meerderheidsbelang juridisch onhoudbaar is. Het wetsvoorstel is genotificeerd bij de Europese Commissie op grond van de dienstenrichtlijn en in dat verband is het verplicht publiek meerderheidsbelang en de onderbouwing daarvan voorgelegd. Het publiek meerderheidsbelang en de onderbouwing in de toelichting is door de Europese Commissie getoetst aan de dienstenrichtlijn. De Europese Commissie heeft niet aangegeven bezwaren tegen de regeling te hebben.

Ook de landsadvocaat heeft in het advies van 5 april 2023 aangegeven geen redenen te zien om eraan te twijfelen dat het publiek eigendom van nutsvoorzieningen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, in overeenstemming is met het algemeen belang. Lidstaten hebben op dit punt een ruime beoordelingsmarge, zeker met betrekking tot maatregelen die een positief milieueffect beogen (zoals bij het versterken van de warmtetransitie aan de orde zal zijn), aldus de landsadvocaat.¹¹⁰ In aanvulling op het advies van 5 april 2023 heeft de landsadvocaat in het advies van maart 2025 de Europeesrechtelijke onderbouwing in het wetsvoorstel van het verplicht publiek meerderheidsbelang getoetst.¹¹¹ De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting bij het wetsvoorstel voldoende overtuigend is onderbouwd dat de verplichting van een publiek meerderheidsbelang een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer is. Zie tevens het antwoord op vraag 15.

13.1. Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden

162.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering heeft vastgesteld dat een overgangperiode van zeven jaar voldoende is om te zorgen voor een fair balance bij deze inmenging in het eigendomsrecht. Zij constateren dat de landsadvocaat in april 2023 een positief heeft gegeven op basis van een voorstel voor een overgangstermijn van dertien jaar.

¹¹⁰ Advies van de landsadvocaat van 15 april 2023, Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 815.

¹¹¹ Advies van de landsadvocaat van 25 maart 2025, zie samenvatting onder 2, p. 2–4.

Waarom is nu gekozen voor een overgangstermijn van zeven jaar in plaats van dertien jaar? Is voldoende duidelijk dat bij deze kortere overgangstermijn eveneens sprake is van een fair balance? Waar is deze veronderstelling op gebaseerd?

De genoemde zeven jaar gaat over de ingroeiperiode en staat los van de overgangstermijn die raakt aan de fair balance. Tijdens de ingroeiperiode van 7 jaar (met een mogelijke verlenging van 3 jaar) kan ook aan andere warmtebedrijven dan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap een aanwijzing verleend worden, als een dergelijk warmtebedrijf niet beschikbaar is (zie paragraaf 3.5.4 van de toelichting). De overgangstermijn waarover de landsadvocaat in het advies van 5 april 2023 heeft geadviseerd betreft de periode die bestaande warmtebedrijven hun collectieve warmtesysteem nog mogen exploiteren, alvorens ze de aanwijzing over moeten dragen aan een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Dit is geregeld in het overgangsrecht op basis waarvan bestaande warmtebedrijven een aanwijzing verkrijgen van minimaal 14 en maximaal 30 jaar. Mede om te borgen dat er sprake is van een fair balance is besloten om te voorzien in een lange overgangspe-riode. Uit het advies van de landsadvocaat blijkt dat de gekozen overgangperiode in het wetsvoorstel van 14 tot 30 jaar ruim is.

14. Consultatie, toetsing en adviezen

163.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of er garanties of ondersteuning voor de langetermijnfinanciering van warmtenetten zijn. Hoe wordt voorkomen dat investeringen stagneren door financieringsproblemen?

De stagnatie van investeringen door financieringsproblemen wordt op meerdere manieren voorkomen. Allereerst verlaagt kostengebaseerde tariefregulering investeringsrisico's, omdat het warmtebedrijven meer zekerheid geeft dat zij hun efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kunnen terugverdienen. De tarieflimiet en flankerend beleid (zie het antwoord op de vragen 2 en 3) bevorderen tevens de tijdige voltooiing van warmtenetten en dragen daarmee ook bij aan het verlagen van risico's.

Daarnaast verkent het kabinet de oprichting van een Waarborgfonds Warmtenetten om de financierbaarheid van warmtenetten te verbeteren. Momenteel zorgen verschillende risico's (onder andere ten aanzien van voltooiing) ervoor dat banken een relatief hoog aandeel eigen vermogen vragen en relatief hoge rentes rekenen bij het financieren van warmtepro-jecten. Doordat een waarborgfonds garant staat voor de leningen van warmtebedrijven wordt hun toegang tot kapitaalmarkt aanzienlijk verbeterd, en kan meer vreemd vermogen worden aangetrokken met een langere looptijd.

164.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of er rekening gehouden wordt met een dynamische financiering van warmtenetten, waarbij subsidies kunnen worden aangepast naarmate de kosten en technolo-gieën zich ontwikkelen.

Bij subsidieverlening wordt altijd gestreefd naar uitfasering van een subsidie. Dat maakt subsidies per definitie dynamisch. Voor de subsidies van collectieve warmte geldt dat ze jaarlijks geëvalueerd worden en aangepast op basis van de ontwikkelingen in de markt en innovaties.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoeveel warmtenetten er nodig zijn om 500.000 aansluitingen in 2030 en 2,6 miljoen aansluitingen in 2050 te realiseren. Hoe ziet de routekaart eruit voor deze grote transitie?

De ambitie uit het PVGO is dat in 2050 de gebouwde omgeving aardgasvrij is. Collectieve warmte is voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving de warmteoplossing met de laagste nationale kosten.¹¹² Zie het antwoord op vraag 6 voor een toelichting op de aantallen in 2030.

De gemeente is de regisseur van de warmtetransitie. De routekaart is dan ook hoofdzakelijk het resultaat van een lokaal proces waarbij het Rijk verantwoordelijk is om de condities tijdig op orde te brengen. De eerste stap in de routekaart van de transitie is dat gemeenten in hun warmteprogramma bepalen welke wijken wanneer aardgasvrij worden. Gemeente bepalen ook de manier waarop dit gebeurt en welke ambities hiermee ingevuld worden. In het volgende warmteprogramma, dat eind 2026 gereed moet zijn, wordt duidelijk welk warmtealternatief is toegedacht voor de betreffende wijken en voor wanneer dit op de planning staat.

Vervolgens kan een gemeente, al dan niet in samenwerking met omliggende gemeenten, op grond van het wetsvoorstel één of meerdere warmtekavels vaststellen. Een warmtekavel is een aaneengesloten en afgebakend gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval die wijken liggen waarvan de gemeente voornemens is te kiezen voor een collectieve warmtevoorziening (een systeem van meer dan 1.500 gebruikers) als alternatief voor aardgas. Bij het vaststellen van een warmtekavel houdt een gemeente rekening met de beschikbaarheid van warmtebronnen en de voornemens van omliggende gemeenten om een warmtekavel vast te stellen. De gemeente kiest de omvang dusdanig dat een warmtebedrijf op doelmatige wijze een collectieve warmtevoorziening kan aanleggen, de leveringszekerheid kan borgen en dit leidt tot een transitie tegen de laagste nationale kosten. Na de vaststelling van een warmtekavel is het de taak van de gemeente om een warmtebedrijf aan te wijzen. Bij de aanvraag voor een aanwijzing van het warmtebedrijf formuleert het warmtebedrijf een globaal kavelplan waarin zij schetst hoe de collectieve warmtevoorziening er op hoofdlijnen uit kan komen te zien.

Parallel aan dit proces kan een gemeente starten met een wijkaanpak, maar een gemeente kan ook wachten tot het warmtebedrijf is aangekomen. De logische volgorde van deze stappen is context afhankelijk. Voor een succesvolle wijkaanpak is belangrijk dat bewoners, gebouweigenaren en andere partijen goed betrokken worden. Ervaring uit de proeftuinen aardgasvrije wijken leert dat bij een goede participatie aanpak, het overgrote deel van de wijk (vaak meer dan 90%) vrijwillig meedoet.¹¹³ Het streven zou daarom moeten zijn om voldoende participatie, en daarmee draagvlak, te organiseren voor iedere wijkaanpak. Net als bij de voorbereiding van elk ander programma of wijziging van het omgevingsplan geldt een verantwoordingsplicht voor participatie. Gemeenten moeten in de toelichting uitleggen hoe zij deze partijen hebben betrokken en wat de uitkomsten daarvan waren en wat ze hiermee gedaan hebben. Ook moet worden toegelicht hoe het decentrale participatiebeleid is toegepast. Dit is georganiseerd in de Omgevingswet. Daarnaast is op 1 januari 2025 de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden.

¹¹² PBL (2025), Startanalyse aardgasvrije buurten, Startanalyse aardgasvrije buurten.

¹¹³ NPLW (2024), Monitor Proeftuinen in Beeld 2024, <https://warmtenetwerk.nl/wp-content/uploads/NPLW-Monitor-Proeftuin.pdf>.

Hiermee is de inspraakverordening verbreed tot een participatieverordening.

Op enig moment zal de gemeente met betrokkenheid van het warmtebedrijf en andere belanghebbende partijen en organisaties nader vaststellen wanneer, voor de gehele warmtekavel of voor een deel daarvan, de daadwerkelijke overstap naar collectieve warmte voor de hand ligt. De gemeente kan het aangewezen warmtebedrijf opdragen voor dit gebied een uitgewerkt kavelplan op te stellen. In dit uitgewerkt kavelplan is de collectieve warmtevoorziening uitgewerkt. Het borduurt voort op het globaal kavelplan, maar is concreter omdat het zich primair toespitst op de wijken binnen de warmtekavel waarvoor de gemeente op grond van een nadere analyse en afweging heeft geconcludeerd dat keuze voor een collectieve warmtevoorziening voor de hand ligt. Concreet geeft het aangewezen warmtebedrijf in een uitgewerkt kavelplan aan hoe de collectieve warmtevoorziening eruit kan komen te zien, hoe de leveringszekerheid geborgd wordt, hoe de duurzaamheidsnormen bereikt zullen worden, welke temperatuur warmte geleverd zal worden en wat de indicatieve tarieven zullen zijn. Het door het aangewezen warmtebedrijf opgestelde uitgewerkt kavelplan behoeft instemming van de gemeente. De gemeente kan het warmtebedrijf ook opdragen wijzigingen in het uitgewerkt kavelplan aan te brengen. Het aangewezen warmtebedrijf voert zijn taken uit overeenkomstig dit uitgewerkt kavelplan.

Vervolgens kan de gemeente besluiten om de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw toe te passen. Als een gemeente hiertoe besluit is het aangewezen warmtebedrijf verplicht om verbruikers in het betreffende gebied een aanbod te doen om aangesloten te worden op de collectieve warmtevoorziening. Een gebouweigenaar die niet aangesloten wil worden moet dit dan in reactie op dat aanbod aangeven. Als hij niet reageert wordt ervanuit gegaan dat hij aangesloten wil worden. Het gaat hier dus om een opt-out mogelijkheid (zie paragraaf 3.7.8 van de toelichting). Door deze opt-out-regeling wordt voorkomen dat gebouweigenaren die om welke reden dan ook niet reageren op het aanbod van het warmtebedrijf, op een gegeven moment het risico lopen dat er voor hen niet langer een warmtevoorziening beschikbaar is als gevolg van het schrappen van aardgas als optie. Als een gemeente geen gebruik maakt van haar bevoegdheid op grond van de Wgiw ten aanzien van de regel voor het uitfasen van fossiele brandstoffen dan speelt dit risico niet. In dat geval is het warmtebedrijf uitsluitend verplicht om een gebouweigenaar een aansluitovereenkomst aan te bieden indien de verbruiker daar zelf om vraagt.

Gemeenten moeten het warmteprogramma ten minste iedere 5 jaar actualiseren en kunnen dan weer bezien of er meer wijken een overstap kunnen maken naar een duurzame energievoorziening. Tijdige communicatie en betrokkenheid van bewoners is cruciaal voor het handelingsperspectief in de transitie. Zo weten bewoners waar ze aan toe zijn en wordt de transitie voorspelbaar en logisch.

166.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering welk bedrag zij inschat nodig te hebben tot 2030 om in het kader van het publiek meerderheidsbelang (samen met overige overheden) het totaal aan nationale deelneming tot 51% te kunnen bekostigen.

Zie voor de beantwoording van deze vraag het antwoord op vraag 20. De publieke investeringsopgave voor het doel van 500.000 nieuwe aansluitingen wordt geraamd op grofweg 700 miljoen tot 2 miljard euro, waarbij de ondergrens uitgaat van een minimaal publiek meerderheidsbelang,

maximale inbreng van vreemd vermogen, en een zeer kosteneffectieve uitrol van warmtenetten. De bovengrens gaat uit van volledig publiek eigendom en lagere inbreng van vreemd vermogen in een uitrol van warmtenetten in een gemiddeld scenario.

167.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering wat de reden is achter het vereiste van een publiek meerderheidsbelang voor warmtebedrijven? Zijn er voorwaarden om dit aandeel in de toekomst te herzien als marktomstandigheden veranderen? Welke risico's draagt de overheid hiermee?

In het kort zijn de volgende argumenten de reden achter het vereiste van een publiek meerderheidsbelang. De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Dit vergt invloed met een meer flexibel karakter. Naast wetgeving – die een relatief statisch karakter heeft – maakt de aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden vergaande publieke sturing gewenst.¹¹⁴ Temeer omdat collectieve warmtesystemen een nutsvoorziening zijn met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn. Een zo goed mogelijke bescherming van publieke belangen is daarom noodzakelijk. De gebruiker die is aangesloten op een collectieve warmtevoorziening moet er dus op kunnen vertrouwen dat het warmtebedrijf de publieke belangen op het oog heeft en niet meer gewicht toekent aan commerciële belangen. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal, in tegenstelling tot zuiver financiële investeerders, uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan commerciële belangen. Als aandeelhouder kunnen publieke partijen gezamenlijk via bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, goedkeuring van investeringen en het benoemen van bestuurders en commissarissen bijdragen aan de borging van de publieke belangen. Een publiek meerderheidsbelang is ook nodig omdat alleen regulering en toezicht achteraf onvoldoende zijn om effectief de publieke belangen te borgen. Door de grote heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen slaagt de toezichthouder er beperkt in enkel door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen. Problemen zullen daardoor vaak pas worden opgelost nadat ze al zijn ontstaan. Ook het proactief nemen van beslissingen in het belang van de warmtetransitie kan niet met minderheidsbelang worden afgedwongen. Bij een publiek meerderheidsbelang hebben publieke aandeelhouders wel voldoende zeggenschap waardoor er in sterkere mate vanuit kan worden gegaan dat zij proactief in het publieke belang zullen handelen. Tot slot worden publieke warmtebedrijven door burgers en medeoverheden tevens als legitiem ervaren zo blijkt uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving. Maatschappelijk draagvlak is één van de voorwaarden voor het slagen van de warmtetransitie, want het maakt burgers meer bereid om aan te sluiten bij wat uiteindelijk nodig is om de ambities voor de gebouwde omgeving waar te kunnen maken. Zie verder paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting.

Er zijn in het wetsvoorstel geen voorwaarden opgenomen om dit aandeel in de toekomst te herzien. Wel bevat het wetsvoorstel twee evaluatiebepalingen (artikel 12.1). Allereerst zal binnen vijf jaar worden geëvalueerd of na de ingroeiperiode naar verwachting voldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen beschikbaar zullen zijn waardoor verlenging van de ingroeiperiode niet aan de orde is. De ingroeiperiode kan naar aanleiding van deze evaluatie met drie jaar verlengd worden. Ook schijft dit artikel voor dat na zeven jaar een

¹¹⁴ Nota deelnemingenbeleid (2022), p. 19, Bijlage 1 – Nieuwe nota Deelnemingenbeleid 2022.

evaluatieverslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk naar de Staten-Generaal zal worden verzonden. Het gaat hier om een evaluatie van de gehele wet. Genoemde punten uit de vraag zullen dus ook onderdeel uitmaken van de evaluatie.

De risico's voor de overheid van dit besluit zijn gelegen in het feit dat eventuele tegenvallende bedrijfseconomische resultaten ook zijn weerslag kunnen hebben op de financiële positie van de publieke aandeelhouders. Tegelijkertijd zitten er in het wetsvoorstel voldoende prikkels om te borgen dat er publieke zakelijkheid zal ontstaan bij warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Zie ook het antwoord op vraag 30.

168.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoe het wetsvoorstel waarborgt dat publieke aandeelhouders, zoals gemeenten, de belangen van consumenten en duurzaamheid boven winstmaximalisatie blijven stellen.

Als aandeelhouder hebben publieke partijen verschillende zeggenschapsrechten, zoals het mede bepalen van de strategie, het goedkeuren van investeringen boven een bepaald drempelbedrag en het benoemen van bestuurders en commissarissen. Bij een publiek meerderheidsbelang zal het hierbij gaan om doorslaggevende zeggenschap. Mede naar aanleiding van de aanwezigheid van democratische controle op de invulling van het aandeelhouderschap brengt publiek aandeelhouderschap met zich mee dat hierbij niet alleen gekeken wordt naar winst en rendement maar ook naar andere publieke belangen. Zo kunnen publieke partijen hun invloed op de strategie aanwenden om deze meer in lijn te brengen met nationale en lokale doelstellingen voor de warmtetransitie. Het ligt voor de hand dat veel nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan (zie ook paragraaf 16.5 van de toelichting). De verwachting is daarom dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang een variëteit aan aandeelhouders zullen krijgen die het mogelijke risico dat de lokale aandeelhouder eenzijdige lokale belangen laat prevaleren zal mitigeren vanwege het onderlinge corrigerende vermogen van de publieke aandeelhouders. Zie verder ook paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting en het antwoord op vraag 44.

169.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering op het klopt dat warmtenetten aangesloten op bijv. een aardwarmte- of aquathermiebron een stabielere toekomst hebben en dus van stabielere warmtetarieven vergezeld zullen gaan dan warmtenetten met restwarmte als bron (faillissement, verhuizing etc van het bedrijf dat de restwarmte levert).

In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd dat een bepaalde warmtebron beter scoort dan een andere. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de inzet van restwarmte per definitie onzekerder is dan warmte die specifiek ten behoeve van de collectieve warmtelevering wordt geproduceerd. Het «ophaalrecht», zoals de bepaling in artikel 6.2 van het wetsvoorstel kan worden aangeduid, biedt handvatten om deze onzekerheden hanteerbaar te maken. Een warmtebedrijf dat gebruik maakt van restwarmte zal waarborgen voor de leveringszekerheid moeten zoeken en daarover in de verplichte leveringszekerheidsrapportage verslag doen. Met betrekking tot stabielere kostengebaseerde tarieven, zie het antwoord op vraag 93.

170.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of er in het wetsvoorstel richtlijnen zijn opgenomen om interferentie tussen geothermiebronnen te

voorkomen, bijvoorbeeld door minimale afstanden tussen warmtenetten vast te leggen.

Regels ten aanzien van de interferentie tussen geothermiebronnen zijn reeds opgenomen in de Mijnbouwwet en de lagere regelgeving op basis van deze wet. Hoofdstuk 2a van deze wet stelt regels ten aanzien van de toewijzing van zoekgebieden voor aardwarmte, startvergunningen voor aardwarmte en vervolgvvergunningen voor aardwarmte. Hierdoor ontstaat er een alleenrecht voor de vergunninghouder in een bepaald gebied. Het uitgangspunt is dat de invloedssfeer van de winning van aardwarmte geheel binnen het gebied van de aardwarmtevergunning valt. Daardoor zal er geen interferentie plaatsvinden met aangrenzende aardwarmtewinning(en).

171.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoe het wetsvoorstel waarborgt dat bij het aanleggen van nieuwe bronnen de mogelijke impact op bestaande warmtebronnen wordt meegenomen.

Het wetsvoorstel regelt niet specifiek de mogelijke impact van nieuwe warmtebronnen op bestaande warmtebronnen. Bij het aanleggen van nieuwe warmtebronnen ziet namelijk het aangewezen bevoegd gezag toe op de vergunningverlening en de afwegingen die daaruit voortvloeien gelet op de fysieke leefomgeving en milieuregels. Daarbij zijn er door de regels in dit wetsvoorstel over duurzaamheid en leveringszekerheid en door de tariefregulering sterke prikkels om ook de best beschikbare warmtebronnen te gebruiken.

172.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of noodprocedures bij uitval van een warmtenet voldoende zijn uitgewerkt? Wat gebeurt er als de warmteleverancier onverwacht failliet gaat?

Het wetsvoorstel voorziet in een specifieke en duidelijke procedure voor de borging van de leveringszekerheid. Uitgangspunt is dat een warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor de borging van de leveringszekerheid. Als een warmtebedrijf voorziet dat het zijn taken niet meer kan uitoefenen moet dit zo spoedig mogelijk aan de ACM en de gemeente worden gemeld. De ACM heeft in dat kader een aantal bevoegdheden om bij het warmtebedrijf in te grijpen indien dat nodig is. In eerste instantie zal de ACM het warmtebedrijf opdragen de nodige maatregelen te nemen om (alsnog) de leveringszekerheid te borgen. Als dat niet mogelijk is zal – als de oorzaak van de problemen met name in de bedrijfsvoering liggen – een bewindvoerder kunnen worden benoemd, die het bestuur van het warmtebedrijf opdrachten kan verstrekken. Zo nodig kan de ACM ook het bestuur van het bedrijf vervangen. In het geval andere problemen spelen, bijvoorbeeld een producent die zijn contractuele verplichtingen om warmte beschikbaar te stellen niet meer nakomt, kan de ACM iedere andere partij opdragen maatregelen te treffen. Hier kan het onder andere gaan om het aanwijzen van een noodwarmtebedrijf. Zolang de aanwijzing nog niet is ingetrokken blijft het warmtebedrijf verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn taken, genoemd in artikel 2.12. Bovendien bevat ook de nota van wijziging die op korte termijn naar de Tweede Kamer wordt gestuurd (zie inleiding) aanvullend instrumentarium bij faillissement van een aangewezen warmtebedrijf. Zo krijgen de curator meer bevoegdheden. Gelet op de leveringszekerheid is namelijk het doel te waarborgen dat het in problemen verkerende warmtebedrijf zo lang mogelijk zijn taak om warmte te leveren aan verbruikers kan blijven invullen.

173.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoe het wetsvoorstel waarborgt dat warmtevoorzieningen weerbaar zijn tegen externe factoren, zoals cyberaanvallen, die een risico vormen voor vitale infrastructuur.

In artikel 2.12, eerste lid, onderdeel f, is voorgesteld dat het de taak is van een aangewezen warmtebedrijf om de veiligheid van het systeem te borgen. Hierbij kan worden gedacht aan het voorkomen van het lekken van heet water, zeker op plaatsen waar mensen of dieren zijn of kunnen komen, maar het kan ook gaan om externe factoren zoals cyberaanvallen. Toezicht op de naleving van deze taak is belegd bij de ACM die daarvoor, indien nodig, de hulp van deskundigen kan inschakelen.

174.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om een overzicht van de aanbevelingen die de verkenner bij CE Delft (aangesteld om de stokkende transitie naar warmtenetten uit het slop te trekken) tot nu toe heeft gedaan aan de regering, en om een toelichting door de regering welke van deze aanbevelingen verwerkt zijn, of nog met een nota van wijziging verwerkt zullen worden, in dit wetsvoorstel.

Op 23 januari 2025 heeft de Tweede Kamer het advies van de verkenner ontvangen.¹¹⁵ In de Kamerbrief die is toegezegd voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel zal het kabinet een reflectie op het advies geven.

14.1 Consultatie

175.

De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel al enkele jaren in voorbereiding is. Het wetsvoorstel was in internetconsultatie van 22 juni tot en met 3 augustus 2020, toen nog onder de citeertitel Wet collectieve warmtevoorziening. De medeoverheden steunden destijds het wetsvoorstel niet. In de tussenliggende periode is intensief overleg gevoerd met de betrokken partijen en zijn diverse onderzoeken uitgevoerd op basis waarvan het conceptwetsvoorstel is herzien. Als echter gekeken wordt naar de bij de memorie van toelichting opgenomen bijlagen met uitvoeringstoetsen en adviezen, dan valt op dat een deel daarvan is gedaan over de versie uit 2020 die daarna – mede naar aanleiding van de consultaties – op belangrijke delen is aangepast. Zo is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak, onduidelijk is of in die versie het vereiste van een publiek meerderheidsbelang en de ontneming van eigendom was opgenomen. De leden van de commissie vragen de regering of zij kan aangeven of de Raad voor de Rechtspraak advies is gevraagd over de versie zoals die nu voorligt in de Tweede Kamer. Zo nee, ziet de regering nog een risico op (substantiële) toename van rechtszaken?

De Raad voor de Rechtspraak heeft op 10 februari 2021 geconcludeerd dat er geen zwaarwegende bezwaren zijn tegen het wetsvoorstel, maar heeft de Minister in overweging gegeven het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen. Hier is gehoor aan gegeven. In juni 2023 is het wetsvoorstel, zoals dat getoetst is door de ACM, opnieuw met de Raad voor de Rechtspraak gedeeld. In deze versie van het wetsvoorstel was namelijk het verplicht publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven die aangewezen worden voor warmtekavels en het gewijzigde overgangsrecht opgenomen. Hierop heeft de Raad ambtelijk aangegeven dat er, met de wijzigingen die na 10 februari 2021 zijn doorgevoerd, geen aanleiding wordt gezien om opnieuw een advies

¹¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 48.

uit te brengen dan wel een ander advies uit te brengen over de mogelijke werklast voor de rechterlijke macht. Het kabinet ziet mede gelet hierop geen reden aan te nemen dat de wijzigingen in het wetsvoorstel sinds 2021 zullen leiden tot een substantiële toename van rechtszaken.

176.

Het wetsvoorstel is na de beleidswijziging, waarbij gekozen is voor een publiek meerderheidsbelang, niet opnieuw (voor dat deel) in internetconsultatie gegaan. Voor de keuze om de voorwaarde van een publiek meerderheidsbelang in te voeren wordt aangegeven dat gemeente menen dat burgers meer vertrouwen zullen hebben in de borging van hun belangen bij het warmtebedrijf als deze in publieke handen is. De leden van de commissie vragen of dit ook bij de burger zelf is getoetst.

Recent heeft het PBL onderzoek gedaan naar de legitimiteit van beleidskeuzes in de warmtetransitie. Uit dit onderzoek blijkt dat het voorstel om publieke partijen in de toekomst een meerderheidsbelang te geven strookt met de voorkeur om niet afhankelijk te zijn van een marktpartij en als legitiem wordt ervaren. Over de vraag hoe legitiem burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie vinden concludeert het PBL: «In de praktijk zullen wijkplannen voor een deel goed aansluiten op wat burgers legitiem vinden. Zo hebben burgers in principe keuzevrijheid om voor een andere warmteoplossing te kiezen, en staat in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte dat nieuwe warmtenetten grotendeels in publieke handen zullen komen. Deze kenmerken van beleid ervaren burgers als legitiem.»¹¹⁶

177.

In algemene zin constateren de leden van de commissie ten aanzien van verschillende uitvoeringstoetsen, zoals onder meer de Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de interbestuurlijke toets, dat deze gedaan zijn over een eerdere versie van het wetsvoorstel. Zij vragen de regering te reflecteren of zij van mening zijn dat het wetsvoorstel afdoende is afgestemd en de weergave van deze afstemming op voldoende wijze terecht is gekomen in deze memorie van toelichting.

In hoofdstuk 20 van de toelichting is toegelicht welke toetsen zijn verricht en adviezen zijn ingewonnen, alsook op welke wijze deze zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting. Het ATR is in 2020 om advies gevraagd. De aandachtspunten van het ATR zijn meegewogen en in de toelichting is op deze aandachtspunten een reactie gegeven. Er is niet opnieuw een advies gevraagd na wijziging van de marktordening, maar het ATR is wel om advies gevraagd over de voorstellen voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving. De Raad voor de Rechtspraak heeft in 2021 geadviseerd en in juni 2023 is het gewijzigde wetsvoorstel opnieuw met de Raad voor de Rechtspraak gedeeld (zie ook het antwoord op vraag 175). Medeoverheden hebben op 28 december 2020 een gezamenlijk toets uitgebracht in het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen. Naar aanleiding van deze toets heeft het toenmalige kabinet in juli 2021 de conclusie getrokken dat er onvoldoende draagvlak was voor het wetsvoorstel zoals dat toen was opgesteld, omdat de medeoverheden het wetsvoorstel niet steunden. Er is toen besloten dat het aan een volgend kabinet was om de uiteindelijke beslissing te nemen over de gewenste marktordening. Zoals toegelicht in paragraaf 20.4 van de toelichting heeft er vervolgens in de periode vanaf juli 2021 een maatschappelijke dialoog plaatsgevonden waarbij het wetsvoorstel is besproken met warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven. Dit resulteerde in de keuze van het vorige kabinet in oktober 2022

¹¹⁶ PBL (2024), Aardgasvrij: een goed idee, maar ... Hoe legitiem vinden burgers beleidskeuzes in de warmtetransitie?, p. 78.

om een verplicht publiek meerderheidsbelang in het wetsvoorstel op te nemen.¹¹⁷ Vervolgens zijn met alle betrokken partijen gesprekken gevoerd over onder meer bestaande initiatieven en het overgangsrecht. Op 1 juni 2023 is het wetsvoorstel naar de ACM gestuurd voor een uitvoerings- en handhavingstoets en hebben medeoverheden, warmtebedrijven en infrastructuurbedrijven gelegenheid gehad een reactie te geven. Tot slot hebben deze partijen ook de gelegenheid gehad een reactie te geven op de nota van wijziging.¹¹⁸ Gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft kortom voortdurende afstemming plaatsgevonden met medeoverheden, warmtebedrijven, infrastructuurbedrijven en andere bij collectieve warmte betrokken partijen.

14.2. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

178.

De leden van de commissie lezen dat er een aparte regeling in het wetsvoorstel is opgenomen ten aanzien van kleine collectieve warmtesystemen. Dit zijn warmtesystemen – zo begrijpen de leden van de commissie – met maximaal 1.500 kleinverbruikers of huurders en leden van een VvE. De ontwikkeling van dergelijke kleinere warmtesystemen kan bijdragen aan de versnelling van de warmtetransitie, bijvoorbeeld als het gaat om snel te realiseren projecten, om innovatieve projecten of om buurtinitiatieven die een groot draagvlak hebben bij de bewoners. Vanwege hun relatief beperkte omvang zijn, met oog op de proportionaliteit, in dit wetsvoorstel aparte bepalingen opgenomen voor kleine collectieve warmtesystemen. Het (ATR) adviseert om de verplichte aanvraag van een ontheffing door potentiële kleine collectieve warmtesystemen te vervangen door een bij wet geregelde vrijstelling voor deze systemen, eventueel aangevuld met een meldingsplicht. De regering heeft dit advies echter niet overgenomen vanwege een aantal bezwaren. Zo geeft de regering aan dat het college per geval moet beoordelen of het verstrekken van een ontheffing voor een kleine collectieve warmtesysteem leidt tot significant negatieve effecten op de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf voor de warmtekavel waarbinnen het gebied waar de aanvraag betrekking heeft zich bevindt. Tegelijk geeft de regering aan te onderschrijven dat potentiële kleine collectieve warmtesystemen zo min mogelijk belemmerd dienen te worden bij het ontplooiën van warmteactiviteiten. De leden van de commissie vragen de regering in hoeverre met deze werkwijze, waarbij het college per geval moet beoordelen of er een ontheffing komt, voldoende rechtszekerheid wordt geboden om een kleine collectieve warmtesysteem te ontwikkelen. Leidt dit niet tot te grote onzekerheid voor de potentie voor dergelijke kleine collectieve warmtesystemen?

In het wetsvoorstel is voorgesteld de exploitatie van een klein collectief warmtesysteem alleen mogelijk te maken nadat de gemeente een ontheffing heeft verleend. Zoals in de vraag ook is benoemd, de gemeente zal per geval moeten beoordelen of de aanleg van een klein collectief warmtesysteem niet tot gevolg zal hebben dat een aangewezen warmtebedrijf voor een warmtekavel structureel geen redelijk rendement kan behalen of de tarieven voor de resterende verbruikers in een warmtekavel significant verhoogd zullen moeten worden. Dit leidt niet tot te grote onzekerheid voor warmtebedrijven die kleine collectieve warmtesystemen willen exploiteren doordat de gemeente een ontheffingsaanvraag uitsluitend kan afwijzen op enkele limitatief in de wetsvoorstel opgesomde afwijzingsgronden (artikel 3.1, zesde en zevende lid,

¹¹⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 30 196, nr. 800.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 5, paragraaf 6.

wetsvoorstel). Verder ligt het voor de hand dat de gemeente overleg voert met alle relevante partijen waaronder potentiële partijen die voornemens zijn om een ontheffingsaanvraag te doen. Deze afstemming kan ook reeds een indicatie vormen of de ontheffingsaanvraag kansrijk is.

Wanneer de gemeente niet de mogelijkheid zou hebben om per geval te toetsen zou dit tot meer onzekerheid leiden bij aangewezen warmtebedrijven en verbruikers binnen de warmtekavel, omdat dit een groter risico met zich mee brengt dat een deel van de warmtekavel wordt benut voor een klein collectief warmtesysteem. Dit kan kostenverhogend werken voor een aangewezen warmtebedrijf dat in de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening exploiteert. De omvang van een warmtekavel is immers op grond van artikel 2.1, eerste lid, zodanig vastgesteld dat een warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze kan aanleggen en exploiteren. De aanleg van een klein collectief warmtesysteem binnen een warmtekavel kan deze doelmatigheid in gevaar brengen. Dit kan als gevolg hebben dat de kosten van verbruikers stijgen en het warmtebedrijf mogelijk niet meer in staat zal zijn om een redelijk rendement te behalen.

179.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nogmaals te reflecteren op de suggestie van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) een per wet geregelde vrijstelling op te nemen voor kleine collectieve warmtesystemen. Wat vindt de regering van signalen dat de administratieve lasten van het wetsvoorstel hiermee buitensporig toenemen? Hoe kijkt zij hiernaar in het geval van gebouwgebonden systemen (Energiea, 13 november 2024 «Nieuwe warmtewet knelt voor gebouwgebonden systemen»)? Verwacht de regering dat gemeenten voldoende zijn toegerust om de verschillende en mogelijke vele vrijstellingen en aanvragen te kunnen behandelen? Is hierover overleg geweest met gemeenten?

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de administratieve lasten voor zowel gemeenten, de ACM als ook de warmtebedrijven beperkt te houden. Hierbij is speciale aandacht voor kleine collectieve warmtesystemen, waarbij een balans gevonden moet worden tussen regeldruk en consumentenbescherming.

In het artikel van Energiea van 13 november 2024 «Nieuwe warmtewet knelt voor gebouwgebonden systemen», wordt gesuggereerd om een aparte categorie in het wetsvoorstel op te nemen voor systemen die binnen het gebouw of de perceelgrens blijven. Gesuggereerd wordt dat deze systemen een meldplicht zouden krijgen vergelijkbaar met verhuurders en VvE's, maar zonder dat een gemeente vervolgens een ontheffing kan eisen, om zo de realisatie van deze systemen te bevorderen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft eerder in het kader van de regeldruktoets een vergelijkbare suggestie gedaan, namelijk een in de wet geregelde vrijstelling voor kleine collectieve warmtesystemen. Alhoewel een vrijstelling, of enkel een meldplicht, de administratieve lasten beperkt, is in het wetsvoorstel ervoor gekozen om voor de aanleg en exploitatie van een klein collectief warmtesysteem een ontheffing te vereisen. Dit om de regiefunctie van de gemeente te waarborgen. De ontwikkeling van een klein collectief warmtesysteem kan namelijk als gevolg hebben dat het redelijk rendement van een warmtebedrijf dat is aangewezen voor een warmtekavel niet meer behaald kan worden. Ook kan de ontwikkeling van een klein collectief warmtesysteem ervoor zorgen dat verbruikers die warmte geleverd krijgen binnen de warmtekavel significant hogere tarieven moeten betalen. Het kabinet vindt dit niet wenselijk. Gemeenten hebben niet aangegeven dat de in het

wetsvoorstel voorgestelde ontheffing voor kleine collectieve warmtesystemen onwerkbaar is.

Een ontheffinghouder is bovendien in het kader van de consumentenbescherming gebonden aan minder regels op het gebied van financiële bekwaamheid, duurzaamheid en leveringszekerheid van warmte dan collectieve warmtevoorzieningen (zie paragraaf 4.1 van de toelichting). Er geldt dan ook een lichtere vorm van toezicht van de ACM. Of een systeem wel of niet binnen het gebouw of de perceelgrens blijft vanwege het punt van consumentenbescherming, geen doorslaggevende reden om op kleine collectieve warmtesystemen het regime van verhuurders en VvE's van toepassing te laten zijn. De uitzonderingen voor verhuurders en VvE's berusten op het feit dat het hier gaat om VvE's en verhuurders die zelf een collectief warmtesysteem (laten) aanleggen en zelf warmte leveren aan hun leden of huurders die niet afkomstig is van een warmtebedrijf en de gevolgen van het redelijk rendement en de tarieven van een aangewezen warmtebedrijf beperkt zijn.

In het ontwerpbesluit-Bcw worden nadere keuzes gemaakt over de wijze waarop invulling dient te worden aan de taken en verplichtingen van warmtebedrijven. Ook wordt hier nadere invulling gegeven aan de tariefregulering. Over de nadere invulling van het besluit wordt overleg gevoerd met de sector, maar ook met gemeenten en de ACM. In deze gesprekken is ook oog voor de regeldruk. Zo staat reeds in het ontwerpbesluit voorgeschreven dat er sjablonen zullen worden ontwikkeld, met het oog op standaardisatie. Dit zal eraan bijdragen dat de regeldruk beperkt blijft. In dit kader verwijs het kabinet ook naar de beantwoording van vraag 129, waar wordt toegelicht hoe wordt gekeken naar de nadere uitwerking van tariefregulering voor kleine collectieve warmtesystemen.

14.3. Maatschappelijke dialoog marktordening en bestaande initiatieven

180.

De leden van de commissie lezen dat in de versie die in internetconsultatie is gegaan, een andere wijze van marktordening werd voorgesteld. Dit stuitte op fundamentele bezwaren. Vervolgens is een maatschappelijke dialoog gestart met de meest betrokken stakeholders. In paragraaf 20.4 van de memorie van toelichting worden vier vragen benoemd die in die maatschappelijke dialoog met de meest betrokken stakeholders (warmtebedrijven, gemeenten, provincies, infrastructuurbedrijven (gelieerd aan de gereguleerde systeembeheerder van elektriciteit en gas) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn gesteld. Vervolgens wordt vermeld dat over de vraag «dient een warmtebedrijf niet, volledig of overwegend publiek te zijn» geen overeenstemming is bereikt. Nog een alinea verder wordt vervolgens gemeld dat «Gelet op de voorkeur voor een publieke ordening is besloten nader onderzoek naar de daarvoor gewenste condities te doen». Onduidelijk is echter wie deze voorkeur heeft en waarom. De leden van de commissie vragen of de regering kan toelichten waarom alleen de optie van een publieke ordening is onderzocht, terwijl juist uit de maatschappelijke dialoog is gebleken dat er geen overeenstemming was op dit punt.

In paragraaf 20.4 van de toelichting is toegelicht dat het wetsvoorstel, zoals dat in juni 2020 ter internetconsultatie is voorgelegd en dat uitgang van een hybride marktorderingsmodel, niet op steun van de medeoverheden en infrastructuurbedrijven kon rekenen. Al begin 2020 was er kortom tussen warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven geen overeenstemming over de vraag of een warmtebedrijf niet, volledig of overwegend publiek zou moeten zijn.

Vervolgens heeft het kabinet in de Kamerbrief van 5 juli 2021 aangegeven dat het aan een opvolgend kabinet was om over de marktordening een knoop door te haken. Ter voorbereiding op deze keuze is een maatschappelijke dialoog gestart (in de periode na juli 2021) waarin warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven geparticipeerd hebben. In die periode zijn verschillende varianten voor de marktordening onderzocht (in paragraaf 15.4 van de toelichting staat een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van verschillende manieren waarop de marktordening kan worden ingericht). Ook in deze maatschappelijke dialoog is echter geen overeenstemming bereikt tussen warmtebedrijven, medeoverheden en infrastructuurbedrijven over de vraag of een warmtebedrijf niet, volledig of overwegend publiek zou moeten zijn. De medeoverheden en de infrastructuurbedrijven waren nog steeds voorstander van de publieke marktordening terwijl de warmtebedrijven vonden dat de stap naar publiek eigendom van het voor een warmtekavel aangewezen warmtebedrijf verder ging dan nodig was voor de publieke doelen. Met inachtneming van wat is ingebracht door de verschillende partijen in de maatschappelijke dialoog heeft het kabinet hierover een definitieve knoop doorgemaakt in de Kamerbrief van 21 oktober 2022 waarin aangekondigd werd een publiek meerderheidsbelang verplicht te stellen.¹¹⁹ De voordelen die het kabinet ziet de keuze voor een publiek meerderheidsbelang zijn opgenomen in paragraaf 1.2, onder c, van de toelichting.

Met de zinssnede in de toelichting «Gelet op de voorkeur voor een publieke ordening» is bedoeld te zeggen dat het kabinet deze voorkeur had als uitkomst van de maatschappelijke dialoog en dat er gelet op die voorkeur een aantal onderzoeken zijn verricht waaronder naar de publieke realisatiekracht.

De keuze voor het publiek meerderheidsbelang is naast een aantal reeds genoemde overwegingen dus ook ten dele ingegeven omdat gemeenten en provincies dit nodig achten voor het draagvlak in de warmtetransitie. Indien de gemeente besluit om in een wijk een collectieve warmtevoorziening aan te leggen wordt er ingegrepen in de huidige energievoorziening van burgers. Terwijl burgers in de huidige situatie nog de keuzevrijheid hebben tussen verschillende leveranciers van gas en verschillende warmteafgiftesystemen, worden zij in die situatie bewogen over te stappen naar een monopolist waarvan de tarieven worden gereguleerd. Aangezien met het publiek meerderheidsbelang een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen, rekenen gemeenten erop dat burgers meer vertrouwen zullen hebben in de borging van hun belangen bij het warmtebedrijf. Omdat burgers in dit wetsvoorstel de keuzevrijheid krijgen om al dan niet aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, is dit vertrouwen cruciaal voor de bereidheid om aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening. Deze bereidheid is nodig om de gewenste opschaling van collectieve warmtevoorzieningen te realiseren in lijn met de doelstellingen voor collectieve warmte. Naast het publiek meerderheidsbelang zijn verschillende andere alternatieven onderzocht. Zie verder ook het antwoord op vraag 48 en paragrafen 15.4 en 15.5 van de toelichting.

14.4. Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

181.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom er niet voor gekozen is om gebruikers in het geval van een surséance van betaling of faillissement van het warmtebedrijf meer zekerheid te bieden door te verplichten dat de voorwaarden voor de

¹¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 800.

klanten ongewijzigd blijven, zeker voor de eerste drie jaar na aansluiting. Waarom vindt de regering bijvoorbeeld een fonds waaruit mogelijke financiële nadelen van verbruikers bij een surséance of faillissement gecompenseerd kunnen worden geen goed idee, terwijl de regering nu wel kiest voor een vereveningsfonds voor warmtebedrijven?

Ervan uitgaande dat collectieve warmte op zich nog altijd een goede optie is voor de verbruikers die zijn aangesloten op een collectief warmte-systeem van een failliet warmtebedrijf bestaan er twee mogelijkheden.

1. De curator van het failliete warmtebedrijf vindt een geschikte partij die het collectieve warmtesysteem wil overnemen. In dat geval zal de aanwijzing of ontheffing kunnen worden overgedragen aan het nieuwe warmtebedrijf en zal daarbij ook de overeenkomst en de overeengekomen prijzen in stand blijven. Het nieuw aangewezen warmtebedrijf zet de levering dan voort met behoud van de leveringsovereenkomsten die het overdragende warmtebedrijf met zijn verbruikers had afgesloten. Verbruikers ondervinden dan geen nadeel.
2. De curator vindt geen geschikte partij die bereid is het warmtebedrijf over te nemen. Dit kan het geval zijn indien de opbrengst uit de verkoop van warmte geen rendabele businesscase mogelijk maakt. In een dergelijke situatie zal de gemeente op zoek moeten naar een nieuw aan te wijzen warmtebedrijf.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is gezien of in het onder punt 2 benoemde geval het gewenst is om een met een opslag op de tarieven te voeden fonds, waaruit benadeelde verbruikers (tijdelijk) gecompenseerd zouden kunnen worden, in te richten. Belangrijkste probleem daarbij was dat het vrijwel niet in te schatten is wat de omvang van het fonds zou moeten zijn en daarmee hoe hoog de opslag op de tarieven. Daarnaast zou daarbij het nadeel zijn dat verbruikers die tot het faillissement hebben geprofiteerd van lage tarieven die mogelijk hebben bijgedragen aan het faillissement, dan nog een tijd zouden kunnen blijven profiteren van deze tarieven, terwijl andere verbruikers die wellicht hogere tarieven betalen daar dan een bijdrage aan zouden moeten leveren. Ook is het nadeel dat met een dergelijk fonds als achtervang warmtebedrijven mogelijk onnodige financiële risico's nemen. Om deze reden is er voor gekozen bij nota van wijziging in het wetsvoorstel te voorzien in een bevoegdheid voor de curator van het failliete warmtebedrijf in deze situatie van de ACM een vergoeding te vragen om te kunnen blijven leveren aan de verbruikers. In de situatie dat door de gemeente geen ander geschikt warmtebedrijf wordt gevonden die de warmtelevering kan overnemen, wordt geregeld dat verbruikers moeten worden geïnformeerd dat de warmtelevering wordt beëindigd. Verbruikers krijgen dan de gelegenheid binnen een redelijke termijn over te stappen naar een alternatieve warmtevoorziening, voordat de aanwijzing van het failliete warmtebedrijf wordt ingetrokken.

II ARTIKELEN

Artikel 2.1

182.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat een duidelijke keuze is gemaakt voor een kavelbenadering. Dat vinden deze leden deels begrijpelijk vanuit de wens om warmtenetten grootschalig en gericht uit te rollen. Tegelijkertijd constateren zij dat daarbij de grip vanuit gemeenten deels verloren lijkt te gaan. Klopt het dat gemeenten een kavel moeten toewijzen aan de eerste partij die zich meldt, zonder eisen te mogen stellen over de gebruikte techniek, de tarieven, de bronnen, de koudevoorziening of over wensen inzake opslag, zoals TNO suggereert?

Klopt het dat de mogelijkheden om een eenmaal aangewezen kavel aan te passen beperkt zijn, inclusief het verbinden of uitbreiden van kavels? Zo ja, wat zijn hiervoor de redenen?

In dit verslag is een aantal vragen gesteld (waaronder ook de vragen 100, 101, 140 en 141) die gaan over de mogelijkheden die een gemeente heeft om te sturen op de wijze waarop door warmtebedrijven invulling wordt gegeven aan de warmtetransitie, en dan met name ten aanzien van de gebruikte technieken, de tarieven, warmtebronnen en het bredere energiesysteem. In het antwoord op vraag 100 is een meer uitputtend antwoord geven op de vraag op welke wijze gemeenten kunnen sturen op de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen. Uit dat antwoord blijkt dat gemeenten kunnen sturen door vaststelling van de warmtekavel, de aanwijzing van het warmtebedrijf voor dat warmtekavel en de instemming met het uitgewerkt kavelplan. Ook hebben gemeenten de mogelijkheid de warmtekavel te vergroten, verkleinen of samen te voegen op grond van artikel 2.8. Deze sturingsmogelijkheden zijn van belang omdat de warmtemarkt een complexe markt is, die grotendeels nog tot stand moet komen. Dit vergt dat gemeenten kunnen inspelen op ontwikkelingen. Met dit wetsvoorstel is beoogd partijen taken en bevoegdheden te geven die passen bij hun expertise en verantwoordelijkheden en hen instaat stelt in te spelen op veranderende omstandigheden en een dynamische groei van warmtenetten te bevorderen.

In dit verslag is tevens een aantal vragen gesteld (de vragen 100 en 141) die gaan over de keuze voor de «eerst-komt-eerst-maakt» systematiek bij de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap (artikel 2.5). In de beantwoording van vraag 100 wordt tevens ingegaan op de keuze voor een dergelijke systematiek.

Artikel 2.2

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn in dit licht blij met de keuze voor de publieke route. Publieke partijen kunnen namelijk goedkoper financieren en accepteren doorgaans een langere terugverdiensijd. Die factoren kunnen leiden tot een betere business case voor zowel het warmtebedrijf als de consument.

Bovendien zorgt de publieke route voor betere borging van publieke belangen, faciliteert het een betere en directe afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van warmtebedrijven, en versterkt het het draagvlak voor collectieve warmte, terwijl bij een private route publieke belangen met regulering en toezicht slechts beperkt afdwingbaar zijn.

Het kabinet onderschrijft dat de keuze voor een verplicht publiek meerderheidsbelang maatschappelijke voordelen kan hebben ten aanzien van de financiering van warmtenetten, waardoor de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang hierdoor uiteindelijk lager uit kunnen vallen in plaats van hoger. Het is bijvoorbeeld aannemelijker dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang genoegen kan nemen met een lager rendement. Ook wordt aangenomen dat in sommige situaties warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken en daarmee de kapitaallasten kunnen drukken.

Verder is de verwachting van het kabinet inderdaad dat het voorschrijven van het publiek meerderheidsbelang bijdraagt aan een betere borging van publieke belangen. Er zal naar verwachting een sterke democratische

controle zijn op de invulling van het aandeelhouderschap, waardoor geborgd wordt dat publieke aandeelhouders de publieke belangen in het oog hebben en niet bijvoorbeeld meer gewicht toekent aan commerciële belangen. Wanneer een gemeente aandeelhouder is van een warmtebedrijf kunnen gemeenten, zowel door aandeelhouderschap in warmtebedrijven als via beleidsinstrumentarium, sturen op de realisatie van collectieve warmtevoorzieningen. Dit leidt, zoals de leden van de fractie ook stellen, tot betere en directe afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van warmtebedrijven. Verder is alleen regulering en toezicht achteraf, zoals aangegeven, onvoldoende om effectief de publieke belangen te borgen. Door de grote heterogeniteit en het grote aantal collectieve warmtesystemen slaagt de toezichthouder er beperkt in enkel door toezicht en handhaving gewenst gedrag af te dwingen. Problemen zullen daardoor vaak pas worden opgelost nadat ze al zijn ontstaan. Tot slot hebben gemeenten duidelijk aangegeven dat een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het draagvlak in de warmtetransitie. Dit wordt ondersteund door onderzoek van het PBL (zie daarvoor ook de beantwoording van vraag 10). Een hybride marktordningsmodel, waarbij ook volledig private warmtebedrijven kunnen worden aangewezen, zal het draagvlak voor de energietransitie daarom niet ten goede komen. Zie ook het antwoord op vraag 48.

Artikel 2.12

183.

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 2.12 een takenpakket vaststelt dat een warmtebedrijf «uitsluitend» mag verrichten. Deze leden horen graag wat dit betekent voor activiteiten gerelateerd aan het runnen van een collectieve warmtevoorziening, zoals het opwekken van elektriciteit voor de warmtevoorziening en de verkoop van de stroom die niet nodig is voor de eigen warmtevoorziening, en het verzorgen van koeling. Voorziet het wetsvoorstel in voldoende speelruimte hiervoor?

Een warmtebedrijf heeft de ruimte om naast zijn taken ook andere activiteiten te verrichten. In artikel 2.12 staat dat aangewezen warmtebedrijven uitsluitend tot taak hebben om binnen het gebied van de warmtekavel waarvoor een uitgewerkt kavelplan is opgesteld de genoemde zaken uit te voeren. Hiermee wordt bedoeld dat aangewezen warmtebedrijven voor dat gebied niet tot andere taken verplicht kunnen worden dan die in artikel 2.12 zijn opgenomen. Hiermee is niet voorgesteld te regelen dat het warmtebedrijf naast deze taken geen andere activiteiten mag verrichten. De levering en handel, alsmede de productie van elektriciteit anders dan voor zelfgebruik of het veiligstellen van de leveringszekerheid is overigens voor infrastructuurbedrijven niet toegestaan (zie artikel 12.22, onderdeel B) omdat infrastructuurbedrijven groepsmaatschappijen zijn van de transmissie- en distributiesysteembeheerders gas en elektriciteit. Zie ook het antwoord op vraag 103.

Artikel 2.15

184.

De leden van de D66-fractie lezen dat artikel 2.15 het aangewezen warmtebedrijf ook verantwoordelijk is voor het type afleverset dat wordt geplaatst. Is de regering het met deze leden eens dat dit de keuzevrijheid van de consument beperkt en de monopoliepositie van het warmtebedrijf versterkt? Is de regering bereid de consument hier meer keuze in te geven ten behoeve van innovatie, aanvullende verduurzaming of het drukken van kosten?

In paragraaf 3.6, onder h, van de toelichting is ingegaan op de voor- en nadelen van het vrijgeven van de markt voor afleversets. Voordeel van het vrijgeven van de markt is dat concurrentie een prijsdrukkend effect zou kunnen hebben. Dit kan met tariefregulering echter ook worden bereikt. Een nadeel van vrijgeven voor de markt voor afleversets is dat individuele eigenaren onvoldoende geprikkeld zullen worden om de afleverset op een zo optimaal mogelijke manier in te regelen. Dit kan leiden tot grotere warmteverliezen dan nodig. Zie voor de beantwoording van deze vraag ook het antwoord op vraag 105.

Artikel 2.24

185.

De leden van de D66-fractie lezen dat de periode waarover een warmtebedrijf minimale en maximale tarieven kan rekenen zoals gecommuniceerd aan de (nieuw) aangeslotene in het wetsvoorstel drie jaar is. Zij begrijpen dat dit eerder vijf jaar was. Kan de regering toelichten waarom deze periode is verkleind? Acht zij dit een voldoende voor een consument om een berekende (risico)inschatting te maken voor een warmtenet?

Met het verkorten van de termijn van 5 jaar naar 3 jaar is getracht tegemoet te komen aan de wens van consumenten, waarbij geprobeerd is een balans te vinden tussen de wens van de consumenten te allen tijde hun overeenkomst te kunnen opzeggen conform het algemene consumentenrecht en de behoefte van een aangewezen warmtebedrijf voldoende zekerheid te hebben om te kunnen investeren in een collectieve warmtevoorziening. Als alle verbruikers te allen tijde kunnen opzeggen, leidt dit tot een te grote onzekerheid voor warmtebedrijven, hetgeen de investeringsbereidheid en daarmee de warmtetransitie belemmert. Met een verplichte aansluitingstermijn van drie jaar hebben de warmtebedrijven de zekerheid dat zij in ieder geval een deel van hun investeringen kunnen terugverdienen. Bovendien hebben verbruikers dan de tijd om aan de collectieve warmtevoorziening te wennen en heeft het warmtebedrijf voldoende gelegenheid om de verbruikers de aantrekkelijkheid ervan te laten inzien. Door te kiezen voor een periode van drie jaar is getracht hier een balans tussen te vinden. Zie ook paragraaf 20.1 van de toelichting.

186.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is een informatieverplichting aan warmtebedrijven op te nemen in artikel 2.24 over het tarief dat op dat moment geldt voor het (al dan niet definitief) afsluiten van warmte, bij het doen van een aanbod.

De leden vragen naar een informatieplicht voor de afsluitvergoeding, deze is reeds in het wetsvoorstel opgenomen. Na drie jaar kan de gebouweigenaar, op verzoek, tegen betaling van een afsluitvergoeding worden afgesloten van de collectieve warmtevoorziening (artikel 2.29). Het warmtebedrijf mag hiervoor een door de ACM vastgesteld afsluittarief in rekening brengen. Het afsluittarief zal kostengebaseerd zijn en de werkelijke kosten van het verwijderen van de aansluiting reflecteren. De afsluittarieven maken deel uit van de tarieven van de te leveren goederen en diensten in verband met de levering van warmte (artikel 7.1, tweede lid, onder e) en (artikel 7.15, tweede lid, onder e). De op dat moment geldende tarieven voor afsluiting moeten dus ook bij de leveringsovereenkomst door het warmtebedrijf bekend worden gemaakt. Bij een nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorziening zal het warmtebedrijf de verbruiker moeten informeren over de minimale en maximale tarieven die kunnen worden berekend op grond van de daadwerkelijk verwachte afsluitkosten (artikel 2.24, tweede lid).

187.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom ze heeft gekozen om het aangewezen warmtebedrijf bij een aanbod te verplichten informatie te verstrekken over de minimale en maximale tarieven die het bedrijf in de eerste drie jaar in rekening kan brengen, en bijvoorbeeld niet over de tarieven van de eerste vijf jaar, zoals in de versie van het wetsvoorstel uit de internetconsultatie stond. Waarom heeft de regering uiteindelijk niet voor deze langere aanvangsperiode gekozen, ook als deze in lijn blijft met de termijn waarna de gebruiker het contract mag opzeggen?

Getracht is om een balans te vinden tussen consumentenbescherming en zekerheid richting het aangewezen warmtebedrijf dat deze zijn investering kan terugverdienen. Zie voor de beantwoording van deze vraag ook het antwoord op vraag 185.

Artikel 2.25

188.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het aangewezen warmtebedrijf de termijn aangeeft waarbinnen de gebouweigenaar de tijd heeft om te kennen te geven het aanbod niet te aanvaarden. Kan de regering specificeren aan welke termijn ze hierbij denkt? Waarom heeft regering besloten niet een termijn in de wet vast te leggen?

De gebouweigenaar zal met het wetsvoorstel een ruime termijn krijgen waarbinnen hij kan aangeven niet aangesloten te willen worden op de collectieve warmtevoorziening en gebruik wil maken van de opt-out. Bij het vaststellen van deze termijn zal rekening worden gehouden met de tijd die verschillende type gebouweigenaren, zoals VvE's, verhuurders en individuele woningeigenaren, nodig hebben om een besluit te kunnen nemen. Het ligt in de rede dat deze termijn eerder enkele maanden dan enkele weken zal betreffen. Er is voor gekozen om dit uit te werken in een ministeriële regeling, omdat dit de flexibiliteit geeft om de termijn makkelijker aan te passen als uit de praktijk blijkt dat dit wenselijk is. De keuze van een gebouweigenaar om al dan niet op een collectieve warmtevoorziening aangesloten te willen worden of dat hij kiest voor een alternatief vergt namelijk reflectie. Er is voor gekozen om dit uit te werken in een ministeriële regeling, omdat dit de flexibiliteit geeft om de termijn makkelijker aan te passen als uit de praktijk blijkt dat dit wenselijk is.

Artikel 12.1

189.

De leden van de commissie constateren dat de in het artikelsgewijze deel van memorie van toelichting slechts wordt aangegeven wanneer de wet wordt geëvalueerd. Deze leden vragen inzichtelijk te maken op welke wijze de monitoring van de wet gaat plaatsvinden en welke indicatoren gebruikt gaan worden voor de evaluatie. Kan de regering daarbij aangeven op welke succesfactoren geëvalueerd zal worden? Kan de regering ook ingaan op de vraag of zij het instrument van de invoeringstoets in het geval van onderhavig wetsvoorstel nuttig acht om op relatief korte termijn een beeld te krijgen van de ervaringen en waar nodig te kunnen bijsturen?

Artikel 12.1 bevat twee evaluatiebepalingen. Allereerst zal er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatieverslag naar de Staten-Generaal worden gestuurd waarin onderzocht is of zeven jaar na inwerkingtreding van dit artikel voldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen beschikbaar zijn. Indien nodig kan de ingroeiperiode nog met maximaal

drie jaar worden verlengd. Het tweede lid schrijft voor dat binnen zeven jaar er een evaluatieverslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk naar de Staten-Generaal wordt verzonden. Het gaat hier om een evaluatie van de gehele wet. Daarbij zal in ieder geval gekeken zal worden naar de kernonderdelen van het wetsvoorstel, zoals die in paragraaf 1.2 van de toelichting is geschetst.

Waar het gaat om de evaluatie die is opgenomen in artikel 12.1, eerste lid, geldt dat een ex-post evaluatie plaats zal vinden. Hierbij wordt als belangrijkste indicator, zoals aangegeven, genomen of er voldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen zijn en in welke tempo zij in staat zijn om nieuwe aansluitingen te realiseren. Door deze informatie te extrapoleren kan worden bepaald of dat voldoende is om de doelstellingen van de warmtetransitie te behalen. Indien uit de evaluatie blijkt dat er nog onvoldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar zijn, kan op grond van artikel 2.6, derde lid, de ingroeiperiode van 7 jaar verlengd worden met een periode van 3 jaar. Ook voor de evaluatie als bedoeld in artikel 12.1, tweede lid, is het voornemen om een ex-post evaluatie uit te voeren. Hierbij zal worden gekeken in hoeverre het wetsvoorstel voldoende bijdraagt aan de beoogde doelen uit het wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel worden de volgende doelen beoogd: het vergroten van publieke sturing op (realisatie en exploitatie van) collectieve warmte, daar waar dat de gewenste verduurzamingsstrategie is voor de gebouwde omgeving, het ontwikkelen van collectieve warmte die geen broeikasgassen meer uitstoot in 2050, de aanscherping van de consumentenbescherming en betere borging van de leveringszekerheid van collectieve warmte en de introductie van transparante en kostengebaseerde tariefregulering voor de gebonden verbruikers van collectieve warmte (zie paragraaf 1 van de toelichting). Bezien zal worden wat de gerealiseerde effecten van het uitgevoerde voorstel zijn geweest en de efficiëntie hiervan. Het ligt voor de hand om hier een extern onderzoeksbureau bij te betrekken.

Het uitvoeren van een invoeringstoets acht het kabinet te vroeg, omdat de verwachting is dat beoogde doelen van het wetsvoorstel na een jaar nog met onvoldoende zekerheid getoetst kunnen worden. Naar verwachting is dat moment pas aan de orde als de evaluatie, bedoeld in artikel 12.1, tweede lid, uitgevoerd zal worden. Ten aanzien van de marktordening geldt immers dat gemeenten enige tijd nodig zullen hebben om een warmtekavel vast te stellen en een warmtebedrijf aan te wijzen. Voor wat betreft de tariefregulering wordt voorzien dat fase 2 van de tariefregulering naar verwachting twee tot vier jaar na inwerkingtreding van de wet van kracht worden. De duurzaamheidsnorm zal een steeds hoger ambitieniveau krijgen naar mate de tijd vordert en tot slot zal het leveringszekerheidsinstrumentarium alleen worden ingezet indien daartoe een noodzaak bestaat. Naar verwachting zou om die reden een invoeringstoets pas op een moment plaats kunnen vinden als de evaluatie, bedoeld in artikel 12.1, tweede lid, ook al dient te worden uitgevoerd. Wanneer een invoeringstoets pas dan wordt uitgevoerd, voegt het niet veel meer toe.

190.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de termijn voor evaluatie van de wet zeven jaar is. Dat is relatief lang. Deze leden willen erop wijzen dat er nieuwe ontwikkelingen zijn die kunnen vragen om aanpassing van de wet, zoals de vijfde generatie warmtenetten (zeer lage temperatuur warmte- en koudnetten) die een andere systematiek kennen dan de huidige warmtenetten en niet goed passen binnen het voorliggende wetsvoorstel. Is de regering bereid de evaluatie naar voren te halen?

In artikel 12.1, tweede lid, is een uiterlijke evaluatietermijn van zeven jaar voorgesteld omdat naar verwachting dan pas duidelijk is of de kernonderdelen van het wetsvoorstel doeltreffend zijn. Zo zullen gemeenten binnen een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de bestaande warmtebedrijven op grond van het overgangsrecht aangewezen moeten hebben voor een warmtekavel (zie artikel 12.2). Pas daarna kunnen bestaande warmtebedrijven en gemeenten ervaring op doen met de bevoegdheden en verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel. Ook kostengebaseerde tariefregulering zal naar verwachting twee tot vier jaar na inwerkingtreding van de wet van kracht worden. Gelet hierop is gekozen voor een langere evaluatietermijn dan vijf jaar.

Wat betreft de vijfde generatie warmtenetten kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel techniekneutraal is opgesteld en ruimte biedt voor een eventuele opschaling van bijvoorbeeld vijfde generatie warmtenetten.

Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen reden om de evaluatietermijn van zeven jaar in te korten. Mocht na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijken dat bepaalde regels tot problemen leiden zal het kabinet voorstellen de wet te wijzigen indien dat noodzakelijk is.

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