

Vergaderjaar 2024–2025

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 845

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2025

Collectieve warmte wordt voor ongeveer een derde van de gebouwde omgeving de goedkoopste oplossing om de warmtevraag te verduurzamen.¹ Collectieve warmte is een onmisbaar onderdeel van het energiesysteem: het ontsluit lokale warmtebronnen die anders onbenut zouden blijven, waardoor het beslag op het elektriciteitsnet voor het verduurzamen van de warmtevraag verminderd wordt en onnodige netverzwaring voorkomen wordt. In een collectief warmtesysteem is vaak ook ruimte voor flexibiliteit en opslag, wat bijdraagt aan een toekomstbestendig en integraal energiesysteem. Door het lokale karakter van collectieve warmte draagt het bij aan de energieonafhankelijkheid van Nederland.

Om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ondersteunen wordt al geruime tijd gewerkt aan een nieuwe wet, die de huidige Warmtewet vervangt: de Wet collectieve warmte (hierna Wcw). Gemeenten, warmtebedrijven, warmtegemeenschappen en andere partijen vragen om snelle invoering van de wet, zodat zij zekerheid krijgen over de taken en bevoegdheden en de opschaling van warmtenetten versnelt. Op 27 maart jl. is de nota naar aanleiding van het verslag over de Wcw naar de Kamer gestuurd, waarmee de wetsbehandeling in een volgende fase komt. Naast alles wat in het wetsvoorstel wordt geregeld is het voor het versnellen van de uitrol van warmtenetten van belang dat een aantal randvoorwaarden wordt gerealiseerd. In de Kamerbrief van 7 oktober 2024², zijn de randvoorwaarden voor de verdere uitrol van collectieve warmte beschreven, en is toegezegd om de Kamer voorafgaand aan de plenaire behandeling van de Wcw nader te informeren over de actuele stand van zaken van de randvoorwaarden. Dat doet het kabinet met deze Kamerbrief, mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De randvoorwaarden zijn:

¹ PBL (2025), Actualisatie startanalyse aardgasvrije buurten 2025

² Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47

- 1) Borgen relatieve betaalbaarheid: als een warmtenet voor de samenleving de goedkoopste duurzame optie is, moet dit leiden tot een aantrekkelijke prijs voor de eindgebruiker;
- 2) Opschalen publieke uitvoeringskracht: er moet voldoende uitvoeringscapaciteit zijn om in warmtenetten te investeren en deze te kunnen exploiteren; en
- 3) Gemeentelijke regie: de gemeenten moeten nog steviger de regie gaan nemen in de warmtetransitie.

Met deze brief geeft het kabinet ook invulling aan de toezeggingen van het kabinet naar aanleiding van de moties van het lid Postma over de gevolgen voor de burger van invoering van kostengebaseerde tariefregulering in combinatie met flankerend beleid³, de motie van het lid Beckerman over goed monitoren of de door de ACM vastgestelde tarieven per 1-1-2020 voor WKO-systemen in voldoende mate bescherming bieden aan de consument, zodat indien nodig aanscherping kan plaatsvinden in Warmtewet 2.0⁴ en de motie van het lid Inge van Dijk over de fiscale effecten op warmtebedrijven.⁵ Ook geeft het kabinet invulling aan een oudere toezegging dat de Kamer geïnformeerd wordt over de lopende onderzoeken van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (destijds het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Autoriteit Consument en Markt over hoe de kostenontwikkeling voor aangesloten en bij een warmtenet er uit ziet en hoe deze kosten zo laag mogelijk gehouden kunnen worden.⁶

Randvoorwaarde 1: Borgen relatieve betaalbaarheid

Doel randvoorwaarde

Het kabinet wil dat in wijken waar warmtenetten maatschappelijk gezien de goedkoopste optie zijn, dit zich ook vertaalt in een aantrekkelijke prijs voor de gebruiker, voor nu en later. Alleen wanneer de tarieven concurrerend zijn met het gangbare alternatief, zal er voldoende draagvlak zijn voor warmtenetten, en daarmee voor de verdere opschaling van collectieve warmte.

Wat heeft het kabinet afgelopen jaar gedaan

Momenteel worden warmtetarieven vastgesteld met de Niet-Meer-Dan-Anders-methodiek (NMDA). Dit houdt in dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) maximale tarieven vaststelt op basis van een aardgasreferentie. Huishoudens op een warmtenet betalen daardoor in principe nooit meer dan de gemiddelde kosten bij een gasgestookte CV-ketel. In het wetsvoorstel is opgenomen dat dit in fase 1 van de tariefregulering zo blijft. Twee belangrijke nadelen van een referentietarief zoals bij NMDA zijn dat de onderliggende kostenopbouw niet inzichtelijk is en dat het tarief niet correspondeert met de daadwerkelijke kosten. Dit brengt voor zowel gebruikers als warmtebedrijven risico's met zich mee en maakt het voor gemeenten moeilijk om te sturen op collectieve warmtesystemen tegen de laagste nationale kosten. Daarnaast zien we in de praktijk dat veel collectieve warmtegebruikers het NMDA-referentietarief als oneerlijk of te hoog ervaren omdat zij zich niet in de referentiesituatie herkennen. Een referentietarief is gebaseerd op een bepaalde inschatting van een gemiddelde referentie, terwijl in de praktijk gasverbruikers hele verschillende kosten betalen, afhankelijk van de leverancier, het soort contract,

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 600 XXIII, nr. 36.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XIII, nr. 53.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 110.

⁶ Toezeggingennummer: TZ202403-002

type CV-ketel etc. Om het NMDA-tarief meer in lijn te brengen met de gemiddelde kosten van een consument met een CV-ketel is afgelopen jaar de Warmtewet gewijzigd.⁷ Dit heeft dit jaar geresulteerd in een vastrecht dat € 47 lager ligt dan wanneer de Warmtewet ongewijzigd zou zijn gebleven.

Wat gaat het kabinet komende periode doen met de warmtetarieven

Met de Wcw kiest het kabinet voor een stapsgewijze overgang naar kostengebaseerde tarieven. Kostengebaseerde tarieven reflecteren zo goed als mogelijk de efficiënte onderliggende kosten van het lokale warmtesysteem. Tegelijkertijd hebben warmtebedrijven meer zekerheid dat ze hun investeringen kunnen terugverdienen, omdat ze hun (efficiënte) kosten plus een redelijk rendement in rekening kunnen brengen. De ACM ziet hierop toe en geeft efficiëntieprikkels bijvoorbeeld door kosten (gedeeltelijk) te normeren. Gemeenten worden dankzij kostengebaseerde tarieven gestimuleerd om vanuit hun regierol te sturen op het realiseren van de warmtetransitie tegen de laagste kosten. De positieve prikkel is dat een gemeente die keuzes maakt die leiden tot lagere kosten voor het warmtesysteem, ook lagere tarieven voor hun inwoners realiseert.

De stapsgewijze overgang kent twee fasen. Na inwerkingtreding van de Wcw begint fase 1, waarin de aangepaste NMDA tariefregulering zoals die afgelopen jaar is ingevoerd blijft gelden en de kostengebaseerde tariefregulering kan worden voorbereid. Om over te stappen op fase 2, waarin de kostengebaseerde warmtetarieven ingevoerd worden, moet worden voldaan aan twee condities; 1. de nieuwe tariefregulering moet adequaat kunnen worden uitgevoerd door de ACM en door de warmtebedrijven, en 2. verbruikers moeten voldoende zekerheid hebben dat zij ook onder kostengebaseerde tarieven een aantrekkelijke prijs betalen voor hun warmte. De invoering van fase 2 geschiedt bij klein koninklijk besluit, met voorhang in de Tweede en Eerste Kamer. Hierdoor is parlementaire betrokkenheid verzekerd.

- **1: Adequate uitvoering:** Om adequate uitvoering te borgen is meer en beter inzicht nodig in de kostenopbouw van de collectieve warmtesystemen. De ACM werkt in overleg met de sector aan beter inzicht in de onderliggende kosten. Afgelopen jaar is de Warmtewet gewijzigd om zo ACM versneld meer bevoegdheden te geven om data van warmtebedrijven te verzamelen. Dit jaar herzielt ACM de RAR (regulatory accounting rules) en beoogd wordt om in de tweede nota van wijziging op te nemen dat ACM na inwerkingtreding van de Wcw binnen afzienbare tijd de start-GAW (gestandaardiseerde activawaarde) van aangewezen warmtebedrijven vaststelt. De RAR bepaalt hoe warmtebedrijven hun kosten moeten toerekenen en de start-GAW biedt inzicht in de waarde van de huidige assets. Beiden zijn belangrijke voorbereidende stappen voor een betrouwbaar kostengebaseerd warmtetarief en dragen bij aan het inzicht in de kosten van collectieve warmte. Het is de verwachting dat ACM vanaf inwerkingtreding van de Wcw twee tot vier jaar nodig heeft om kostengebaseerde tarieven vast te kunnen stellen. In aanloop naar dat moment kan de impact van de nieuwe tariefregulering op de warmterekening van bewoners steeds beter worden ingeschat. Bij de inrichting van de kostengebaseerde tariefregulering in lagere regelgeving en het methodebesluit zal goed moeten worden gekeken naar de fijnmazigheid van de tariefregulering in relatie tot de uitvoeringslast voor warmtebedrijven en de ACM. Hierbij is speciale aandacht voor de uitvoeringslast per klein collectief warmtesysteem.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 36 387, nr. 46

- *2: Aantrekkelijke prijs:* Om verbruikers in fase 2 van de tariefregulering een aantrekkelijke prijs te kunnen bieden is het van belang dat zij alleen het noodzakelijke betalen voor hun warmte. Kostengebaseerde tariefregulering, gebaseerd op efficiënte kosten, biedt verschillende mogelijkheden om de kosten per warmtesysteem zo eerlijk mogelijk over de verbruikers te verdelen. Zo heeft de ACM ruimte om de hoogte van het vastrecht vast te stellen op basis van de gebruikte capaciteit van het warmtenet. Ook kunnen verbruikers met de in de Wcw opgenomen mogelijkheid van een tarieflimiet worden beschermd tegen excessief hoge tarieven ten opzichte van het gemiddelde warmtetarief in de sector. Echter, anders dan NMDA-tarieven zijn kostengebaseerde tarieven niet begrensd. Consumenten krijgen dus geen garantie dat de tarieven concurrerend zijn met de gangbare alternatieven.

De relatieve betaalbaarheid van collectieve warmte wordt voor een belangrijk deel bepaald door de prijsontwikkelingen van gas en elektriciteit. Gedurende de periode tussen inwerkingtreding Wcw en invoering van de kostengebaseerde tarieven speelt er een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op die prijsontwikkelingen. Aardgas is nu nog concurrerend in veel wijken waar warmtenetten de goedkoopste duurzame optie zijn. Aardgas wordt naar verwachting steeds minder aantrekkelijk door de beprijzing van CO₂-uitstoot door ETS2 (vanaf 2027), een toekomstige bijmengverplichting van groen gas en de veranderingen in de tarieven voor de gasinfrastructuur. Dit zal naar verwachting leiden tot een verbetering van de betaalbaarheid van collectieve warmte ten opzichte van aardgas.

Voor de relatieve betaalbaarheid van warmtenetten ten opzichte van warmtepompen zijn vooral de ontwikkelingen van de elektriciteitstarieven van belang. Het huidige elektriciteitsnet heeft onvoldoende capaciteit. Er zijn omvangrijke investeringen nodig zowel voor het hoogspanningsnet als op het midden- en laagspanningsnet. De kosten hiervan landen via de energietarieven bij de eindgebruiker. Bewoners die zijn aangesloten op een collectieve warmtevoorziening met een relatief laag stroomverbruik betalen nu nog evenveel vastrecht als bewoners die veel meer stroom gebruiken voor een warmtepomp. In de Kamerbrief van 19 november 2024 over Nettarieven en de verdeling van netkosten wordt aangegeven dat de ACM bezig is de huidige tariefstructuur te heroverwegen.⁸ De ACM wil dat de tarieven beter de werkelijke kosten gaan weerspiegelen.

Voorafgaand aan de invoering van kostengebaseerde tarieven zal het kabinet onderzoeken of bovengenoemde ontwikkelingen leiden tot warmtetarieven die concurrerend zijn met het gangbare alternatief. Als dit niet het geval is, kan het kabinet, op het daarvoor gelegen moment in het voorjaar, besluiten om aanvullende instrumenten in te zetten om de relatieve betaalbaarheid te borgen. Zolang deze niet geborgd is, blijft de huidige tariefregulering op basis van de aardgasreferentie van kracht. Pas wanneer de relatieve betaalbaarheid voor eindgebruikers ten opzichte van de gangbare alternatieven (nu gas en later warmtepomp) is geborgd, zal het kabinet overgaan tot invoering van kostengebaseerde tarieven (fase 2).

Wat verbetert het kabinet in het bestaande subsidie instrumentarium

In de Kamerbrief van 7 oktober 2024 zijn, naar aanleiding van de motie van het lid Postma, drie beleidsopties geïntroduceerd die de relatieve betaalbaarheid van collectieve warmte kunnen borgen. Dit zijn investe-

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 29 023, nr. 525

ringssubsidies, een relatieve prijsgarantie en doelgroepenbeleid. De investeringssubsidies en relatieve prijsgarantie werden op basis van een eerste appreciatie het meest wenselijk geacht. Het kabinet vindt doelgroepenbeleid minder passend vanwege hoge uitvoeringskosten die niet in verhouding staan tot de verwachte effecten.

Investeringsubsidies zijn bedoeld om de kosten van de aanleg en aansluiting van warmtenetten aan de voorkant te verlagen, zodat het tarief lager kan worden vastgesteld. Het huidige subsidie-instrumentarium is divers en bevat sinds 2023 ook een investeringssubsidie voor warmtenetten, de Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS). De subsidies voor het hele warmtesysteem (warmtenet, -bron, en in pandige kosten) wordt zoals aangekondigd in de brief van 7 oktober 2024 tegen het licht gehouden door het Ministerie van Klimaat en Groene Groei en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Doel is om de aanvraag voor warmtebedrijven (bij warmtenet en -bron) en voor gebouweigenaren (in pandige kosten) te vereenvoudigen en om de voorwaarden van de subsidies goed aan te laten sluiten op de dagelijkse praktijk en op de andere subsidieregelingen.

Voor de investering in *warmtenetten* biedt de WIS een goede basis voor het wegnemen van de onrendabele top, maar kan deze subsidie verder worden verbeterd. Daartoe hebben het Ministerie van Klimaat en Groene groei en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in sessies met stakeholders en aanvragers onderzocht hoe de regeling beter kan aansluiten bij de behoeften. Ook de conclusies uit het Warmtebod (zie verderop in deze brief) worden hierbij betrokken. Voornaamste aandachtspunten zijn ruimte voor maatwerk en aandacht voor warmtetransport voor de verduurzaming van bestaande collectieve warmtesystemen, het koppelen van (boven)lokale bronnen en het ontsluiten van nieuwe aansluitgebieden. Projecten waar dat speelt passen niet zo goed in de huidige WIS, omdat ze een relatief grote investering vragen zonder direct te leiden tot extra aansluitingen in de gebouwde omgeving. Maar deze investeringen zijn wel noodzakelijk om nieuwe efficiënte warmtenetten te realiseren. De wijzigingen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd worden verwerkt in de WIS openstelling van dit jaar, over grotere wijzigingen wordt ten aanzien van de openstelling in 2026 besloten.

Duurzame *bronnen* kunnen aanspraak maken op SDE++. Deze regeling is een belangrijk instrument voor het verduurzamen van zowel bestaande als nieuwe collectieve warmtesystemen. Zoals aangegeven in de brief van 20 december 2024⁹ wordt onderzocht hoe de stimulering van warmte kan worden verbeterd en vereenvoudigd binnen de SDE++, en hoe beter kan worden aangesloten bij de wensen uit de markt, zoals een CAPEX-subsidie voor bepaalde typen warmtebronnen. Voor de zomer informeert het kabinet de Kamer over de mogelijkheden voor een openstelling in 2026.

Voor de *in pandige kosten* bestaat nu een aantal subsidies: ISDE voor particulieren, SVVE voor Verenigingen van Eigenaren en de SAH voor sociale huurders. Dit stelsel wordt door afnemers als ingewikkeld ervaren. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bekijkt momenteel de mogelijkheden om vanaf 2026 de ISDE, SVVE en SAH te bundelen om projecten met verschillende types verbruikers beter te kunnen ondersteunen en ontzorgen.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 403

Aanvullend instrument: de relatieve prijsgarantie

Bovengenoemde bestaande subsidies dragen bij aan de betaalbaarheid van collectieve warmte maar bieden in fase 2 van de tariefregulering nog niet de zekerheid voor eindgebruikers dat ze daadwerkelijk een tarief krijgen dat concurreert met het gangbare alternatief. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van een *tarieflimiet* beschermt verbruikers tegen een warmtetarief dat veel hoger is dan wat andere warmteverbruikers betalen, maar kan de relatieve betaalbaarheid ten opzichte van andere warmtetechnieken niet garanderen. Een *relatieve prijsgarantie* zou bewoners in wijken waar warmtenetten tot de laagste nationale kosten leiden de zekerheid geven dat zij gedurende een periode niet meer betalen dan voor aardgas, of op termijn een warmtepomp. Hoe meer bewoners hierdoor aansluiten op een collectief warmtesysteem, hoe lager de aanloopkosten van dat systeem zijn en hoe korter de relatieve prijsgarantie gebruikt wordt. Als bewoners ervan overtuigd zijn dat de keuze voor een collectieve oplossing voor hen de beste is, worden bovendien onnodige investeringen in gas- en elektriciteitsnetten voorkomen.

Gedurende de eerste fase van de tariefregulering van de Wcw ontstaat meer inzicht in de kostenopbouw van collectieve warmtesystemen. Met dit inzicht zal de ACM kostengebaseerde regulering voorbereiden. Als de voorbereidingen voldoende gevorderd zijn wordt het mogelijk om de effecten van kostengebaseerde regulering voor eindgebruikers in te schatten. Mede op basis van dit inzicht kunnen dan ook verschillende ontwerpkeuzes met betrekking tot het borgen van de betaalbaarheid worden gemaakt, zoals de looptijd van een eventuele garantie, de mogelijke referentie, en de wijze van berekenen voor meerdere huishoudens achter één aansluiting (de zgn. blokverwarming).

Omdat momenteel veel onduidelijk is over zowel de kostenopbouw van collectieve warmtesystemen, de uitwerking en inrichting van kostengebaseerde tariefregulering als over diverse toekomstige ontwikkelingen (denk aan de gas- en elektriciteitsprijs) is het nog te lastig om een robuuste kostenraming te maken van een beleidsinstrument zoals de relatieve prijsgarantie. De eerste fase van de tariefregulering zal naar verwachting 2 tot 4 jaar duren. Wanneer een prijsgarantie noodzakelijk blijkt, zal besluitvorming daarover meelopen in de betreffende voorjaarsbesluitvorming.

Uitwerking motie Postma: gevolgen voor huishoudens

Met de motie Postma werd gevraagd om meer inzicht te verschaffen in de gevolgen van de invoering van kostengebaseerde tariefregulering in combinatie met flankerend beleid zoals een prijsgarantie voor verschillende typen huishoudens (appartement en woning).¹⁰ In de onderstaande tabel wordt voor deze twee type huishoudens het potentiële effect van een relatieve prijsgarantie op de warmterekening geïllustreerd.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 600 XXIII, nr. 36

Huishouden 1:	Appartement	Huishouden 2:	Eengezinswoning
Verbruik: 18 GJ	Tarief NMDA: € 1.538 per jaar <u>Kostengebaseerd laag (fictief):</u> € 1.310 per jaar Effect prijsgarantie; € 0 <u>Kostengebaseerd hoog (fictief):</u> € 1.799 per jaar Effect prijsgarantie; -€ 261	Verbruik: 24 GJ 	Tarief NMDA: € 1.819 per jaar <u>Kostengebaseerd laag (fictief):</u> € 1.567 per jaar Effect prijsgarantie; € 0 <u>Kostengebaseerd hoog (fictief):</u> € 2.088 per jaar Effect prijsgarantie; -€ 268

In dit voorbeeld betaalt een huishouden in een appartement, met een jaarlijks verbruik van 18 GJ, onder de huidige NMDA tariefregulering € 1.538 op jaarbasis. Afhankelijk van de daadwerkelijke kosten van het specifieke warmtenet kan dat tarief onder kostengebaseerde tariefregulering omhoog of omlaag gaan. Bij de inzet van een prijsgarantie zou de bewoner gecompenseerd worden voor het deel dat boven het referentiebedrag uit zou komen. Daarmee zet een bewoner de stap naar een aardgasvrije toekomst en zal niet meer betalen dan het gangbare alternatief. In dit voorbeeld wordt het aardgasgerelateerde NMDA-tarief als referentie gehanteerd. Op de langere termijn zal de collectieve warmteoplossing in de wijken waar het nationaal ook de laagste kosten heeft, ook voor de consument de laatste kosten hebben.

Bij deze illustratie is uitgegaan van fictieve warmtetarieven en is rekening gehouden met het onderscheid tussen vaste en variabele tarieven. Gelet op de vele onzekerheden, waaronder ten aanzien van de ontwikkeling van de gas- en elektriciteitsprijzen, levert dit nadrukkelijk nog geen kwantitatieve inschatting op van de financiële consequenties van kostengebaseerde tariefregulering. Wel kan deze illustratie dienen om aan de hand van concrete voorbeelden het mogelijke effect van het mechanisme van een relatieve prijsgarantie op verschillende typen huishoudens zichtbaar te maken. De uiteindelijke vormgeving van het instrument zal bepalend zijn en kan van bovenstaande afwijken.

Invulling toezegging over onderzoeken prijsontwikkeling warmte

Mijn voorganger heeft toegezegd om in aanloop naar de wetsbehandeling van de Wcw de Kamer per brief te informeren over de uitkomsten van de verschillende onderzoeken naar betaalbaarheid van warmtenetten in opdracht van het Ministerie van EZK, maar ook in opdracht van de ACM en VNG. Recentelijk zijn vijf onderzoeken afgerond:

- Berenschot heeft in opdracht van KGG onderzocht welke beleidsopties er zijn om betaalbaarheid voor de eindgebruiker te borgen. Zij presenteert hiervoor drie algemene hoofdmaatregelen, die eerder in de brief ook genoemd zijn: de investeringssubsidie, de relatieve prijsgarantie en doelgroepencompensatie. In de Kamerbrief van 7 oktober 2024 is dit rapport toegelicht en als bijlage meegestuurd.
- Ook heeft Berenschot in opdracht van VNG en met betrokkenheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening onderzoek gedaan naar mogelijke kaders voor betaalbaarheid voor eindgebruikers voor in het geval een gemeente de aanwijsbevoegdheid overweegt in te zetten.¹¹ De vier onderzochte kaders – gebaseerd op woonlastenneutraliteit, terugverdiendtijd op basis van de levensduur, percentage van het besteedbaar inkomen en mate van instemming – zijn gewaardeerd op verschillende criteria zoals uitlegbaarheid,

¹¹ VNG, Onderzoek naar potentiële kaders voor betaalbaarheid warmtetransitie | VNG

uitvoerbaarheid en potentiële financiële consequenties. Het onderzoek biedt nuttige inzichten die door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden betrokken bij de verdere uitwerking van de instructieregels betaalbaarheid in de Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw), conform het amendement Erkens c.s. bij de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).¹²

- De ACM heeft de afgelopen periode extra onderzoek gedaan naar de rendementen van warmteleveranciers. Uit de gerapporteerde rendementen en het onderzoek van de ACM op basis van de huidige regels blijkt niet dat er door warmteleveranciers onredelijke rendementen zijn behaald.¹³ Wel bleek dat warmteleveranciers hun rendementen op verschillende manieren berekenen, wat het toezicht door de ACM bemoeilijkt.
- Ook de stijgende kosten van het elektriciteitsnet hebben invloed op de betaalbaarheid voor de eindgebruiker van collectieve warmte. Netbeheer Nederland heeft Berenschot gevraagd om een alternatief nettariestelsel te verkennen waarbij de hoogste kosten terecht komen bij degenen die het net het zwaarst belasten. Voor bewoners aangesloten op een warmtenet pakt dat gunstig uit.¹⁴

In het kader van het borgen van de (relatieve) betaalbaarheid van collectieve warmte lopen momenteel nog twee onderzoeken. TNO onderzoekt hoe kostentoerekeningen in de collectieve warmteketen, ten opzichte van andere warmtetechnieken, leiden tot verschillen tussen de nationale kosten en eindgebruikerskosten van collectieve warmte. CE Delft voert in opdracht van KGG een onderzoek uit naar de kostenontwikkeling van warmtenetaansluitingen ten opzichte van andere warmtetechnieken op basis van de startanalyse van PBL. Op basis daarvan kan een inschatting worden gemaakt van de financiële consequenties van een prijsgarantie om dat verschil in eindgebruikerskosten te compenseren.

Uitwerking motie Inge van Dijk: warmtebedrijven en energiebelasting

Afsluitend bij deze randvoorwaarde informeer ik u nog over de bij de behandeling van het Belastingplan 2025 aangenomen motie Inge van Dijk c.s.¹⁵ Hierin wordt de regering verzocht om de impact van fiscale maatregelen op de bedrijfsvoering van warmtebedrijven en op investeringen in verduurzaming inzichtelijk te maken en zo spoedig mogelijk te verkennen hoe negatieve effecten weggenomen kunnen worden of in ieder geval kunnen worden verzacht. Het Ministerie van Financiën heeft naar aanleiding van de motie opdracht gegeven aan Trinomics en BlueTerra om onderzoek te doen naar de genoemde impact van fiscale maatregelen. De verwachte opleveringsdatum van de uitkomsten van het onderzoek is juni dit jaar. Het Ministerie van Financiën en Ministerie van Klimaat en Groene Groei treffen voorbereidingen om aanbevelingen snel te kunnen doorvoeren wanneer dat wenselijk wordt geacht.

Randvoorwaarde 2: Opschalen publieke uitvoeringskracht

Doel randvoorwaarde

Er moet voldoende publieke uitvoeringscapaciteit zijn om in warmtenetten te investeren en deze te kunnen exploiteren.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20

¹³ ACM scherpt regels aan zodat warmteleveranciers duidelijker rapporteren over financiële rendement | ACM.nl

¹⁴ Berenschot, Verkenning alternatief nettariestelsel kleinverbruik, 21 oktober 2024

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 110.

In de brief van 7 oktober 2024 is een toelichting gegeven op de instrumenten die overwogen worden om de publieke uitvoeringskracht te kunnen versterken; de inzet van een waarborgfonds om de financiering van warmtebedrijven eenvoudiger en goedkoper te maken, en de inzet van een nationale deelneming die kan participeren in warmtebedrijven. Voor het waarborgfonds is een reservering. Over het besluit over middelen voor de nationale deelneming wordt uw Kamer geïnformeerd wanneer het integrale pakket van de Voorjaarsbesluitvorming wordt toegestuurd.

Wat heeft het kabinet in gang gezet: advies verkenner

Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 7 oktober 2024 aangekondigd om in aanvulling van bovenstaande inzet aanvullend een onafhankelijk verkenner aan te nemen. De heer Frans Rooijers is verzocht om in overleg te treden met bestaande warmtebedrijven, medeoverheden, infrastructuurbedrijven (voorheen netwerkbedrijven genoemd), pensioenfondsen en andere mogelijke betrokkenen om in beeld te brengen of, en zo ja, welke rol deze partijen zien in de toekomstige warmtemarkt. Het kabinet is de heer Rooijers erkentelijk voor de voortvarende wijze waarop hij het advies heeft opgepakt. Op 23 januari jl. heeft het kabinet het advies aangeboden aan de Kamer.

De verkenner adviseert om de uitvoeringskracht van de bestaande private warmtebedrijven zo snel mogelijk te heractiveren en zo de ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtesystemen te versnellen. Het tempo daarvan lag al voor het besluit voor de publieke route met zo'n 10.000–15.000 woningen per jaar lager dan nodig is om de ambities in de gebouwde omgeving te halen. Om die ambitie te halen moet het tempo vervijfvoudigen naar meer dan 50.000 per jaar. De verkenner ziet kansen om het tempo te verhogen door de private warmtebedrijven via overnames versneld in publieke handen te brengen, waarmee deze bedrijven voldoen aan de in de Wcw gestelde eis voor een publiek meerderheidsbelang. Hiertoe stelt hij voor om vanuit het Rijk overnamegesprekken te starten met de drie grote private warmtebedrijven Eneco, Vattenfall en Ennatuurlijk. Parallel kunnen afspraken worden gemaakt met pensioenfondsen, infrastructuurbedrijven en hun aandeelhouders, en medeoverheden over ingroei in deze nieuwe publieke warmtebedrijven. Via deze route zouden er, samen met het al publieke warmtebedrijf HVC, vier grote publieke warmtebedrijven ontstaan die kunnen investeren in nieuwe warmtenetten en uitbreiding van bestaande netten. Relevant is in dit verband dat Vattenfall begin maart deelde dat het een proces is gestart om het eigendom van zijn stadsverwarmingsportfolio te onderzoeken, zowel in het Verenigd Koninkrijk, Zweden als Nederland.¹⁶

Het advies van de verkenner biedt voor het kabinet aanknopingspunten om vervolggesprekken aan te gaan met warmtebedrijven, medeoverheden, pensioenfondsen, infrastructuurbedrijven en hun aandeelhouders, en hen te verzoeken om zich uit te spreken over hun bereidheid en voorwaarden om een overnametraject aan te gaan. Zo kan worden beoordeeld in hoeverre, met welke partijen, in welk tempo en onder welke condities overname van de afzonderlijke private warmtebedrijven wenselijk is. In de Wcw is het mogelijk om een nationale deelneming warmte aan te wijzen, waarbij EBN in beeld is als meest geschikte kandidaat. Daarom zal het Ministerie van Klimaat en Groene Groei deze vervolggesprekken de komende tijd voeren samen met EBN. Mocht er na deze gesprekken en na het afwegen van alternatieve routes de aanleiding

¹⁶ <https://group.vattenfall.com/nl/newsroom/persbericht/2025/vattenfall-onderzoekt-toekomstmogelijkheden-stadsverwarmingsactiviteiten>

zijn om tot daadwerkelijke onderhandelingen over te gaan, dan vraagt dit een apart besluit. Hierbij zullen uiteraard de kaders zoals geformuleerd in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 worden gehanteerd. Tot die tijd zullen geen onomkeerbare stappen worden gezet. Een eventueel overnametraject zal in ieder geval gebonden zijn aan een aantal voorwaarden. Een eventuele overname moet doelmatig zijn. In dat kader zal de verkrijgingsprijs in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel en zal participatie van medeoverheden, infrastructuurbedrijven en/of pensioenfondsen als medeaandeelhouder mogelijk als voorwaarde kunnen worden gesteld. Verder moet de aankoop aantoonbaar leiden tot versnelling van de investeringen in collectieve warmte. De gedachte is dat reeds gedurende een overnametraject bestaande private warmtebedrijven weer bereid zijn om nieuwe projecten te gaan ontwikkelen. Tot slot moet voor de financiële consequenties van een eventuele overname dekking binnen de begroting op het daarvoor gelegen begrotingsmoment worden gevonden.

Wat heeft het kabinet extra in gang gezet: stimuleren regionale warmtebedrijven

De afgelopen periode heeft het kabinet met EBN gekeken naar de opzet van nieuwe publieke warmtebedrijven die kunnen gaan investeren in nieuwe warmtenetten. Gelet op de beoogde groei van het aantal aansluitingen op collectieve warmte verwachten we dat er voldoende potentieel is voor een aantal nieuwe regionale warmtebedrijven. Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei onderzoekt met EBN, medeoverheden en infrastructuurbedrijven welke andere regionale samenwerkingen passend zouden zijn. In januari is de eerste intentieovereenkomst voor zo'n samenwerking getekend, tussen het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, provincie Noord-Brabant en Enpuls. Als overname van de bestaande private warmtebedrijven niet opportuun blijkt, kunnen de private warmtebedrijven na de wettelijke overgangsperiode hun (dan grotendeels afgeschreven) assets overdragen aan deze publieke warmtebedrijven.

Bij de opzet van dergelijke nieuwe publieke warmtebedrijven streeft het Ministerie van Klimaat en Groene Groei naar regionale warmtebedrijven. 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. Deze schaalgrootte sluit aan bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker. Ook hebben verschillende provincies hun bereidheid getoond om een bijdrage te leveren. Het voornemen is om de gewenste schaalgrootte in de wet op te nemen door in de tweede nota van wijziging voor te stellen dat een nationale deelneming alleen mag participeren in regionale warmtebedrijven of bedrijven die hier naartoe groeien.

Randvoorwaarde 3: Gemeentelijke regie versterken

Doel randvoorwaarde

De gemeenten moeten nog steviger de regie gaan nemen in de warmtetransitie.

Daarbij zijn twee ontwikkelingen relevant. Gemeenten kunnen met de actualisatie van de Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 de regierol in de warmtetransitie beter invullen, omdat zij nieuwe informatie hebben om te bepalen hoe per wijk in de gemeente deze het beste aardgasvrij gemaakt kan worden. Daarnaast hebben veel gemeenten geparticipeerd in

het Warmtebod van de Warmtealliantie en daarmee een inschatting hebben gegeven welke rol collectieve warmte binnen hun gemeenten kan spelen in de periode tot 2035.

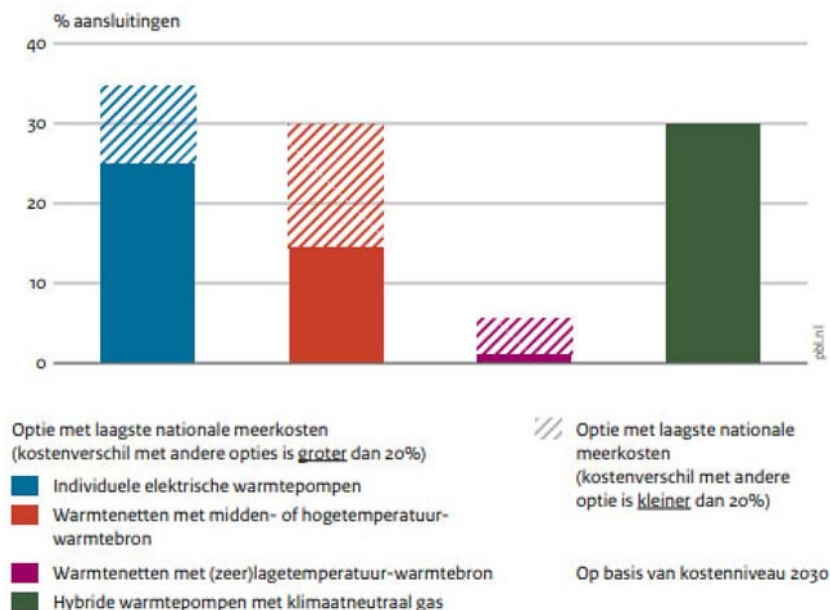
Actualisatie startanalyse

De Startanalyse aardgasvrije buurten is in 2020 ontwikkeld door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De Startanalyse biedt gemeenten een startpunt voor het opstellen van hun warmteprogramma's om de wijken in een gemeente aardgasvrij te maken. In deze analyse worden de kosten van verschillende warmtestrategieën (inclusief doorgerekend op buurtniveau, inclusief de kosten voor isolatie en netverzwaringen). Op 13 maart 2025 is de actualisatie van de Startanalyse uitgekomen.¹⁷ In deze actualisatie is rekening gehouden met kostenstijgingen van arbeid en materiaal en wordt een inschatting gemaakt van de gemiddelde elektriciteitsprijs voor de komende jaren. De Startanalyse is een startpunt en moet door gemeenten lokaal verder worden uitgewerkt om een voor die gemeente goed beeld te krijgen van de kosten voor de gekozen strategieën. Gemeenten worden hierin ondersteund door het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW), en kunnen met hun infrastructuurbedrijf in overleg treden om in kaart te brengen welke inzet de komende jaren nodig is.

Op nationaal niveau zijn er geen grote verschuivingen in de resultaten ten opzichte van voorgaande uitkomst. Op buurtniveau kunnen er wel grotere verschuivingen zijn. Voor ongeveer een derde van de woningvoorraad is collectieve warmte de optie met de laagste nationale kosten. Daarbij moet worden opgemerkt dat het kostenverschil met het eerstvolgende alternatief bij ongeveer de helft van deze aansluitingen minder dan 20% is. Voor het overige deel van de aansluitingen is voor ongeveer een derde een all-electric warmtepomp de strategie met de laagste nationale kosten, waarbij het kostenverschil met het eerstvolgende alternatief bij circa 30% van de aansluitingen minder dan 20% is. Tenslotte is voor ongeveer een derde deel van de aansluitingen een hybride warmtepomp met klimaatneutraal gas de optie met de laagste nationale kosten. De hoeveelheid beschikbaar klimaatneutraal gas (groen gas en waterstof) is echter hoogst onzeker. Om deze reden is in het kernrapport over de actualisatie van de Startanalyse een gevoeligheidsanalyse op de beschikbaarheid van klimaatneutraal gas opgenomen.

¹⁷ Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving

Aandeel aansluitingen per warmteoptie



Bron: PBL

Warmtebod

Met waardering heeft het kabinet kennisgenomen van het Warmtebod, dat de Warmtealliantie op 14 januari jl. heeft overhandigd en welke als bijlage bij deze brief wordt meegestuurd. In dit Warmtebod wordt omschreven onder welke randvoorwaarden dit proces weer kan worden vlot getrokken. Het bod vertegenwoordigt de gezamenlijke inzet van zo'n 200 partijen uit de hele sector,¹⁸ van warmtebedrijf tot gemeente tot aannemer, om collectieve warmteoplossingen te ontwikkelen die bijdragen aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving en de afbouw van fossiele energie. Vier punten trekken in het bijzonder de aandacht:

1. In het Warmtebod wordt richting het Rijk aangegeven dat er randvoorwaarden nodig zijn op het vlak van «acceptabele eindgebruikerskosten» om de betaalbaarheid te borgen. Er worden suggesties gedaan voor het verbeteren van het financieel instrumentarium. Deze liggen grotendeels in lijn met hetgeen bij randvoorwaarde 1 in deze brief is toegelicht.
2. Ruim 70 gemeenten hebben aangegeven dat, bij het op orde brengen van de eindverbruikerskosten, er tot 2035 potentie is voor tussen 540.000 en 630.000 woningen met een warmteaansluiting. Warmtegemeenschappen zullen daar ook hun rol in spelen.
3. In het onderliggende rapport van CE Delft worden de financiële consequenties van netverzwaringen en opwekcapaciteit voor warmtepompen in kaart gebracht.¹⁹ Door te kiezen voor warmtenetten kan in 2040 een stijging van jaarlijkse nationale kosten met 16% (€ 160 miljoen extra) worden voorkomen. Opgeteld tot 2040 gaat in totaal om ruim € 1,6 miljard extra nationale kosten die vermeden kunnen worden. Nationale kosten geven de directe financiële kosten, besparingen en opbrengsten weer van een maatregel of beleidsinstrument voor Nederland als geheel; voor burgers, overheid en bedrijven.

¹⁸ Lijst ondertekenaars: <https://www.nationaalklimaatplatform.nl/nieuws12/2967357.aspx>

¹⁹ CE Delft, januari 2025, Het effect van het stagneren van de groei van warmtenetten

4. De warmtesector ziet bij voldoende continuïteit in warmteprojecten veel mogelijkheden tot standaardisatie en efficiencyverbetering. Deze kunnen naar verwachting leiden tot wel 30% kostenreductie op termijn ten opzichte van ongewijzigd beleid. Standaardisatie is een goede manier om de kosten en capaciteitsbeslag te verlagen. Te denken valt aan de reductie van verschillen in uitvragen en aanbestedingen, meer eenduidigheid in afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en risico's, en standaardisatie in ontwerp- en materiaalkeuzes. Het kabinet onderschrijft het voornemen van de sector om standaardisatie initiatieven gecoördineerd op te pakken en zo bij te dragen aan een efficiëntere uitrol.

Het kabinet zal de verdere uitwerking en implementatie van het Warmtebod met interesse volgen, en trekt graag met betrokken partijen op bij het realiseren van deze complexe en belangrijke opgave. Het Warmtebod is een krachtige blijk van steun voor de opschaling van collectieve warmte.

Afsluitend constateert het kabinet dat de collectieve warmte sector grote behoefte heeft aan duidelijkheid. Met het aannemen van de Wcw krijgen gemeenten, warmtebedrijven en warmtegemeenschappen, infrastructuurbedrijven, de ACM en andere partijen zekerheid over de taken en bevoegdheden, zodat collectieve warmte kan worden opgeschaald.

De in deze brief geschetste aanpak geeft verbruikers de zekerheid dat de relatieve betaalbaarheid wordt geborgd, zowel gedurende de eerste fase van de tariefregulering van het wetsvoorstel als daarna. Het kabinet gaat hier graag met de Kamer over in gesprek en kijkt uit naar de behandeling van de Wcw.

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