

Vergaderjaar 2024–2025

36 576

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

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2025

Op 19 mei jl. vond het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte) plaats. In dat debat kwamen diverse onderwerpen aan de orde waarover is toegezegd dat het kabinet in deze brief zal ingaan, voor het plenaire debat op 10 juni. Dit zijn:

- 1) Toelichting borging integraliteit energiesysteem en rol van kavelplannen (Kamerlid Kröger – GL/PvdA)
- 2) Appreciatie amendement «eerst komt eerst maalt» (Flach (SGP))
- 3) Amendementen verlenging ingroeiperiode en aanwijzingstermijn
 - a) Appreciatie amendement 16 – Verlenging ingroeiperiode (Kamerleden Erkens (VVD) en Bontenbal (CDA))
 - b) Appreciatie amendement 21 – Verlenging aanwijzingstermijn naar 40 jaar (Kamerleden Erkens (VVD), Bontenbal (CDA), Grinwis (CU) en Flach (SGP) incl. reflectie casus Schiedam
- 4) Toelichting ruimte voor pensioenfondsen en andere maatschappelijke investeerders (Kamerlid Erkens (VVD))
- 5) Toelichting warmtebedrijven met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang (Kamerleden Kröger (GL/PvdA) en Grinwis (CU)) incl. reflectie rol infrastructuurbedrijven bij de ontwikkeling van warmtenetten (Kamerlid Erkens (VVD))
- 6) Beantwoording vraag over de mogelijkheden voor de rol van de nationale deelneming bij warmtegemeenschappen (Kamerlid Kröger (GL/PvdA))
- 7) Uiteenzetting voor- en nadelen warmteservicebedrijf (Kamerlid Grinwis (CU))
- 8) Beantwoording vraag over de onderbouwing van de afsluitkosten van warmte (Vermeer (BBB))
- 9) Beantwoording vraag over de mogelijkheden voor het differentiëren van vaste tarieven (Postma (NSC))

- 10) Advies Raad van State Amendement 28 – VvE's (Grinwis (CU) en Bontenbal (CDA)) – Procesupdate
- 11) Toelichting vereenvoudiging subsidielandschap naar aanleiding van vragen van verschillende fracties

Ondanks de val van het kabinet, bied ik u – gegeven het belangrijke en grondige debat in de Kamer, de vragen die daarbij aan bod kwamen en conform mijn toezegging op het verzoek van de Kamer deze vandaag te ontvangen – hierbij deze Kamerbrief aan. Ook ontvangt u vandaag de derde nota van wijziging.

1. Borging integraliteit energiesysteem en rol van kavelplannen

In het debat is door Kamerlid Kröger (GL-PvdA) gevraagd naar de mate van gedetailleerdheid van kavelplannen (het globaal en uitgewerkt kavelplan) en hoe de integraliteit met andere energieplannen geborgd is.

In Nederland wordt de integratie van collectieve warmte in het energiesysteem vormgegeven via een samenhangend proces, waarin lokale, regionale en nationale plannen op elkaar aansluiten. Hieronder wordt uitgelegd hoe het warmteprogramma, de investeringsprogramma's van netbeheerders, de provinciale energievisie, het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) en de Regionale Structuur Warmte (RSW) elkaar beïnvloeden en versterken en hoe dit proces doorwerkt in de vaststelling van een warmtekavel en de aanwijzing van een warmtebedrijf.

Vaststellen warmteprogramma

- De gemeenten stellen in het kader van de Omgevingswet warmteprogramma's op, waarin ze per wijk of gebied aangeven welke duurzame warmteoplossing de beste keuze is. Deze programma's vervangen de Transitievisie Warmte en moeten uiterlijk eind 2026 worden vastgesteld.
- Bij het vaststellen van het warmteprogramma zal een gemeente verschillende opties voor collectieve warmte verkennen. Om tot uitvoerbare en gedragen plannen te komen, is het voor een gemeente belangrijk om samen te werken met partijen die expertise hebben op het gebied van collectieve warmte op (boven-) lokaal niveau en om burgers te betrekken. Denk hierbij aan samenwerking met omliggende gemeenten (via de RES), de netbeheerder voor elektriciteit en gas, potentiële bronhouders, het beoogde warmtebedrijf en/of de warmtegemeenschap. Wanneer blijkt dat meerdere soorten collectieve warmtesystemen mogelijk zijn, kunnen gemeenten, in samenwerking met deze partijen, een maatschappelijke kosten-batenanalyse laten uitvoeren om opties op hoofdlijnen te vergelijken.
- Een gemeente is in het kader van de Omgevingswet verplicht om aan te geven hoe participatie op de warmteprogramma's heeft plaatsgevonden.

Bovenlokale afstemming

- Provincies en RES-regio's borgen de samenhang van de gemeentelijke warmteprogramma's met de bredere energietransitie-opgave en spelen een rol bij de totstandkoming van bovenlokale projecten.
- Provinciale energievisies beschrijven de gewenste ontwikkeling en (te maken) keuzes van het energiesysteem. Provinciale energievisies worden gevoed door de warmteprogramma's en vormen het strategische kader voor het pMIEK (strategische infrastructurele projecten, zoals WarmtelinQ).

- De Regionale Structuur Warmte (RSW) zorgt voor afstemming en coördinatie van warmte-infrastructuur op regionaal niveau. Deze is zelfbindend en wordt opgesteld op het niveau van de RES-regio. Verschillende gemeenten kunnen een cluster vormen en onderling bepalen hoe bepaalde warmtebronnen verdeeld en ontsloten worden.

Vaststellen warmtekavel en aanwijzen warmtebedrijf

- Het ligt voor de hand dat de gemeente een warmtekavel pas vaststelt als duidelijk is wat maatschappelijk de meest aantrekkelijke route is om collectieve warmte uit te rollen en een geschikt warmtebedrijf is gevonden. De omvang van de warmtekavel sluit aan bij de opgave die de gemeente na consultatie van het beoogde warmtebedrijf en andere relevante partijen heeft bepaald.
- Ten behoeve van de aanvraag om een aanwijzing overlegt het warmtebedrijf een globaal kavelplan, waarin zij op hoofdlijnen uiteenzet hoe de beoogde collectieve warmtevoorziening eruit komt te zien. Dit globaal kavelplan bevat onder andere informatie over de beoogde bron(-nen), het temperatuurregime, een tracéindicatie, planning en fasering van de realisatie, voorwaarden voor gebruikers en een tariefindicatie. Het globaal kavelplan speelt een belangrijke rol bij de vraag of een gemeente een warmtebedrijf al dan niet aanwijst. Voordat in een deel van een warmtekavel een collectief warmtesysteem wordt aangelegd, stelt het aangewezen warmtebedrijf op verzoek van de gemeente een uitgewerkt kavelplan op. Het warmtebedrijf mag in het meer gedetailleerde uitgewerkt warmtekavel alleen gemotiveerd afwijken van het globaal kavelplan. Het voordeel van deze twee stappen is dat bij iedere stap richting uitvoering de laatste inzichten en technieken verwerkt kunnen worden. De gemeente moet instemmen met het uitgewerkt kavelplan en kan het warmtebedrijf opdragen het plan aan te passen en heeft ook zo de mogelijkheid om te sturen.

Op deze manier worden samenhang en integraliteit bij de ontwikkeling van het energiesysteem geborgd.

2. Appreciatie amendement-Flach (10) «eerst komt eerst maalt»

Het Kamerlid Flach (SGP) heeft een amendement ingediend om het «eerst komt eerst maalt» principe te vervangen voor een selectieprocedure op basis van selectiecriteria. Het kabinet zet ten behoeve van de beantwoording van deze vraag en de appreciatie van dit amendement uiteen hoe de vaststelling van een warmtekavel in de praktijk zal verlopen. Hierbij zal het kabinet ingaan op waarom het onwaarschijnlijk is dat meerdere warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en een warmtegemeenschap zullen concurreren om dezelfde kavel. Ook licht het kabinet in het verlengde hiervan toe waarom een selectieprocedure op basis van criteria bij collectieve warmtevoorzieningen niet goed aansluit bij de praktijk van de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen.

- De keuze voor een «eerst komt eerst maalt-systematiek» gaat uit van het hier boven beschreven proces waarin gemeenten uitgebreid met betrokken partijen hebben gesproken over de mogelijkheden voor het ontwikkelen van collectieve warmte. En waarbij een gemeente pas een warmtekavel vaststelt wanneer duidelijk is wat maatschappelijk de meest voor de hand liggende route is om collectieve warmte uit te rollen en een geschikt warmtebedrijf is gevonden.
- Een selectieprocedure op basis van criteria belemmert dit vooroverleg omdat een gemeente het overleg op non-discriminatoire basis moet voeren. De gemeente kan met het overleg met één partij alleen

intensiveren nadat uit een formele inventarisatie is gebleken dat er geen andere geïnteresseerde partijen zijn.

- Een aandachtspunt is hierbij dat bij deze inventarisatie de omvang van de warmtekavel moet zijn vastgelegd. De gemeente kan bij de vaststelling van de kavel daardoor minder leunen op de expertise van relevante betrokken partijen, zoals een potentieel warmtebedrijf of warmtegemeenschap. Met name kleinere gemeenten zullen hiervoor noodgedwongen gaan leunen op adviesbureaus, omdat ze zelf de benodigde kennis en expertise niet in huis hebben, terwijl ze dit anders via vooroverleg met een warmtebedrijf zouden doen.
- Pas als uit de inventarisatie blijkt dat er maar één partij beschikbaar en geschikt is, zouden andere partijen zijn uitgesloten van het proces en kan het vooroverleg wel worden geïntensiveerd.
- Een belangrijke overweging bij dit amendement is verder dat concurrentie niet voor de hand ligt. Publieke partijen zullen vooral actief worden in regio's waar hun aandeelhouders zitten. Een selectie op basis van criteria vergt voorts een bepaalde mate van concreetheid van plannen die niet goed aansluit bij de complexiteit en omvang van de opgave. Het realiseren van een collectieve warmtevoorziening is in veel gevallen niet één project, maar een serie van aaneengesloten projecten die over tijd worden gerealiseerd en die gezamenlijk functioneren als één aaneengesloten systeem. De gemeente kan hier gedurende de realisatie en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening op bijsturen. Een goede samenwerking tussen warmtebedrijf en gemeente(-n) is cruciaal voor het kunnen inspelen op veranderende (markt) omstandigheden en innovaties en het daarmee doen slagen van de transitie.
- Kamerlid Kröger (GL-PvdA) heeft in dit kader vragen gesteld over de ruimte voor warmtegemeenschappen. Een selectieprocedure op basis van criteria zal warmtegemeenschappen naar verwachting niet helpen om aangewezen te worden. De drempel om deel te nemen aan een selectieprocedure is hoog en warmtegemeenschappen zullen moeilijk kunnen concurreren met grotere gevestigde partijen.
- Een selectieprocedure is ook niet nodig voor warmtegemeenschappen om te worden aangewezen: met een «eerst komt eerst maalt-systematiek» ligt het voor de hand dat warmtegemeenschappen een warmtekavel of ontheffing krijgen daar waar het draagvlak voor de warmtegemeenschap groot is. Mits dit niet ten koste gaat van de mogelijkheden om voor andere bewoners de transitie op een efficiënte wijze vorm te geven.
- Concurrentie tussen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang onderling en tussen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en warmtegemeenschappen ligt om bovengenoemde redenen niet voor de hand.
- Ook de kans op «handdoekje leggen» is niet groot. Om aangewezen te kunnen worden moet een warmtebedrijf een globaal kavelplan opstellen. Ook is het warmtebedrijf door een aanwijzing gebonden aan alle andere taken en verplichtingen uit de Wet collectieve warmte (Wcw), waaronder het opstellen van uitgewerkte kavelplannen en het realiseren van het collectieve warmtesysteem. Deze verplichtingen vergen dermate serieuze inzet dat een bedrijf dit niet zomaar vrijblijvend zal doen. Uit gesprekken met VNG en IPO en blijkt dat het «het eerst komt, eerst maalt-principe», beter aansluit bij de gemeentelijke praktijk dan een selectieprocedure. De selectieprocedure vergroot de uitvoeringslast door de formele eisen aan de procedure, die uitgaat van een mate van concurrentie die er in de praktijk niet is. Het «het eerst komt, eerst maalt-principe» biedt daarentegen de mogelijkheid van vooroverleg en samenwerking voor de formele aanwijzing. Dit geeft vorm aan de wens van gemeenten om in een vroeg stadium samen te kunnen werken met het beoogd warmtebedrijf, bijvoorbeeld

voor het bepalen van een kosteneffectieve kavelgrootte en het bieden van ruimte aan lokale initiatieven.

- Ook Energie Samen geeft aan geen voorstander te zijn van het amendement van Kamerlid Flach (10). Zij verwachten dat met de voorgestelde methode hun leden minder kans hebben om een eigen lokale warmtenet te ontwikkelen dan met «eerst komt eerst maalt».

3. Amendementen verlenging aanwijzingsperiode en ingroeiperiode (Erkens (VVD) en Bontenbal (CDA))

Tijdens het wetgevingsoverleg is door Kamerleden Erkens (VVD) en Bontenbal (CDA) een amendement ingediend¹ dat ziet op de duur van de overgangstermijn voor bestaande warmtebedrijven en de termijn voor aanwijzingen en ontheffingen voor nieuwe situaties. Voorgesteld is deze generiek 40 jaar te maken. Tevens is door deze indieners een amendement ingediend² dat de ingroeiperiode van 7 jaar verlengt naar 10 jaar. Het kabinet heeft toegezegd om de voor- en nadelen van beide amendementen te schetsen, nadat verschillende stakeholders, waaronder de verkenner, in de gelegenheid zijn gesteld om hun visie te delen. Behalve de verkenner heeft het kabinet ook de private warmtebedrijven, de publieke warmtebedrijven, de netwerkbedrijven, EBN, VNG, IPO, Netbeheer NL, Energie NL en Fakton (de laatste vanwege betrokkenheid bij het opstellen van de methode voor de restwaardebepaling van de gereguleerde assets), gevraagd om te reflecteren op de gevolgen van de amendementen voor:

- 1) de investeringsbereidheid van private warmtebedrijven in de komende jaren en;
- 2) de effecten voor eventuele overnametrajecten gedurende de overgangstermijn.

3a. Appreciatie amendement 16: ingroeiperiode van 7 naar 10 jaar

De verschillende partijen verwachten dat de impact van dit amendement klein is. In algemene zin wordt geconstateerd dat het voor de investeringsbereidheid van private partijen geen betekenisvolle bijdrage levert. De voorstanders van het amendement zien als beperkt voordeel dat het warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang meer tijd geeft om uit de startblokken te komen. Tegenstanders wijzen er op dat, los van het geringe effect, het amendement de opbouw van de publieke realisatiekracht mogelijk iets kan vertragen (omdat de urgentie minder groot lijkt). Het wetsvoorstel voorziet bovendien reeds in de mogelijkheid om de ingroeiperiode met 3 jaar te verlengen tot 10 jaar als dit nodig zou zijn. Daarmee voegt het op voorhand verlengen naar 10 jaar weinig toe en heeft het mogelijk een beperkt negatief effect op de voortvarende opbouw van publieke realisatiekracht. De verlenging van de ingroeiperiode naar 10 jaar maakt het, wanneer de bestaande mogelijkheid om de ingroeiperiode nog eens 3 jaar te verlengen niet wordt geschrapt, bovendien mogelijk om uiteindelijk 13 jaar andere warmtebedrijven dan warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschappen aan te wijzen. Gelet op de keuze voor een publiek meerderheidsbelang en de Europeesrechtelijke onderbouwing daarvan zal deze uitzondering die de ingroeiperiode biedt, tijdelijk moeten zijn. Het kabinet vindt een ingroeiperiode van 13 jaar in dat licht te lang. Uitgangspunt is immers dat het publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het behalen van de doelstellingen van het wetsvoorstel. De ingroeiperiode dient zo kort mogelijk te zijn. Het op voorhand verlengen van de ingroeiperiode naar 10 jaar met behoud van de mogelijkheid tot verlenging met

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 21

² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 16

nog eens 3 jaar is om die reden niet wenselijk, ook zeker gezien vanuit het Europees recht en daarom ontraadt het kabinet het amendement in deze vorm.

3b Appreciatie amendement 21: overdrachtsperiode van 30 naar 40 jaar

De landsadvocaat heeft in haar eerdere advies van 5 april 2023 de aanwijzingstermijn onder het overgangsrecht van 14 tot 30 jaar ruim genoemd. Echter, de private warmtebedrijven en een beperkt aantal gemeenten zien mogelijkheden om op korte termijn nieuwe aansluitingen te realiseren wanneer dit amendement wordt aangenomen. Energie NL geeft aan dat het verlengen meer zekerheid geeft dat investeringen die worden gedaan binnen de geboden overgangstermijn kunnen worden terugverdiend. Voor deze investeringen wordt volgens de warmtebedrijven de afhankelijkheid van de restwaardebepaling, waar nu nog onzekerheid over wordt ervaren, gereduceerd. Het kabinet merkt hierbij op dat de onzekerheid over de restwaardebepaling al beperkt wordt door het versneld vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde (GAW), zoals voorgesteld in de tweede nota van wijziging.³ Voorts wordt door Energie NL breder het voorbehoud gemaakt dat voor het daadwerkelijk nemen van investeringsbeslissingen ook aan andere randvoorwaarden moet worden voldaan. Concreet worden daarbij de borging van de betaalbaarheid en het draagvlak bij gemeenten en verbruikers voor private partijen genoemd. De verkenner, VNG, IPO en anderen verwachten mede als gevolg van deze voorbehouden niet dat het amendement de komende jaren daadwerkelijk een verschil maakt voor het aantal te realiseren aansluitingen.

De verlenging heeft waarschijnlijk een beperkt effect op de waarde bij overdracht. De boekhoudkundige waarde van een warmtebedrijf is voornamelijk gebaseerd op de te verwachte toekomstige inkomsten van het bedrijf. Als een overdracht verder in de toekomst plaatsvindt, leidt dit zonder uitbreidingen van het warmtenet tot een lagere overdrachtswaarde. Het zittende warmtebedrijf kan dan in de periode voor de overdracht meer inkomsten uit de tarieven halen. Als het amendement wel zou leiden tot een significant hoger aantal aansluitingen zal ook de waarde van de warmtebedrijven meegroeien. Daar staat tegenover dat de overnemende partij na overname meer inkomsten mag verwachten. Maar behalve de berekening van de activawaarde is een bedrijfswaarde ook het gevolg van onderhandeling. Wanneer een publieke partij (een deel van) het private bedrijf zou willen overnemen zou met dit amendement het private warmtebedrijf minder incentives hebben om mee te werken aan verkoop op korte termijn. Dat zou zich kunnen vertalen in een hogere vraagprijs, maar niet noodzakelijkerwijs in een hogere verkoopprijs.

Gelet op het bovenstaande zijn er situaties denkbaar dat het amendement tot nieuwe investeringen leidt, zoals het project in Schiedam waar Kamerlid Grinwis (CU) naar verwees tijdens het wetgevingsoverleg. Maar het amendement kan op andere plekken tot vertraging van de transitie leiden. Als het zittend warmtebedrijf, ook na aannemen van dit amendement, niet bereid blijkt tot uitbreidingen van bestaande collectieve warmtesystemen blijven die investeringen stilliggen tot deze warmtebedrijven na de overgangsperiode een publiek meerderheidsbelang krijgen. Met dit amendement wordt ook die periode verlengd. Daarom ontraadt het kabinet het amendement in deze vorm.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12

De indieners kunnen overwegen om met een aanpassing van het amendement de gemeente, als regisseur van de warmtetransitie, een rol te geven bij de beoordeling of de verlenging in een specifiek geval leidt tot versnelling of juist vertraging van de transitie, en dientengevolge of verlenging van de overgangsperiode naar 40 jaar gewenst is. Naar aanleiding van de inbreng van de stakeholders staat het kabinet positief tegenover het geven van de bevoegdheid aan gemeenten om voor nieuwe collectieve warmtesystemen te kiezen voor een aanwijzing van minimaal 20 jaar en maximaal 40 jaar. Voor bestaande collectieve warmtesystemen zou de gemeente de bevoegdheid kunnen krijgen om een aanwijzing van 40 jaar te verlenen als de gemeente en het bestaande warmtebedrijf dit overeenkomen.

4. Ruimte voor pensioenfondsen en andere maatschappelijke investeerders (Erkens VVD)

Tijdens het wetgevingsoverleg is door het Kamerlid Erkens (VVD) de vraag gesteld wat de juridische mogelijkheden zijn om pensioenfondsen en andere «maatschappelijke investeerders» gelijk te stellen met de openbare lichamen die op grond van het wetsvoorstel een meerderheidsbelang kunnen hebben in een warmtebedrijf. Aangegeven is dat pensioenfondsen volgens jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie private partijen zijn en dat zij niet gelijk gesteld kunnen worden met de publieke partijen die nu in het wetsvoorstel een publiek meerderheidsbelang kunnen hebben. Ook heeft het kabinet gemeld dat hierover advies is gevraagd aan de landsadvocaat. Het advies treft de Kamer als bijlage bij deze brief aan.

De landsadvocaat heeft in het advies van 2 juni 2025 geconcludeerd dat het gelijkstellen van pensioenfondsen of maatschappelijke investeerders met openbare lichamen, gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, vanuit Europeesrechtelijk perspectief niet houdbaar is. De doelstelling van het wetsvoorstel is om met de verplichting van een publiek meerderheidsbelang de (sturing op) publieke belangen met betrekking tot de warmtetransitie beter te borgen. Voor de consument wordt de hoogst mogelijke bescherming noodzakelijk geacht. Een gelijkstelling zal volgens de landsadvocaat tot gevolg hebben dat niet wordt voorzien in deze gewenste sturing op publieke belangen (bescherming leveringszekerheid, consumenten, klimaat en milieu), omdat pensioenfondsen en maatschappelijk investeerders zich naar kan worden aangenomen niet, of in mindere mate, laten leiden door de met het wetsvoorstel nagestreefde publieke belangen en het daarbij behorende hoge beschermingsniveau. De landsadvocaat overweegt verder dat pensioenfondsen en maatschappelijke investeerders zoals woningcorporaties privaatrechtelijke ondernemingen zijn die economische activiteiten verrichten waarbij doorgaans het behalen van rendement voorop staat. Pensioenfondsen behartigen bij het beheer van hun pensioengelden daarbij in de eerste plaats de belangen van hun deelnemers op het gebied van pensioen. Maatschappelijke instellingen die een wettelijke taak opgelegd hebben gekregen zullen overeenkomstig deze taak en binnen het mandaat en de toepasselijke regelgeving moeten handelen. Woningcorporaties hebben op grond van de Woningwet bijvoorbeeld als belangrijkste taak te zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens. Zij onderscheiden zich op dat punt van openbare lichamen. Het feit dat pensioenfondsen en maatschappelijke investeerders geen winstoogmerk hebben en streng gereguleerd zijn, maakt dat niet anders, aldus de landsadvocaat. Een gelijkstelling zal aldus afbreuk (kunnen) doen aan de doelstelling van het wetsvoorstel en het gewenste beschermingsniveau. Een gelijkstelling ondergraaft daarmee de onderbouwing van het verplicht publiek meerderheidsbelang. Er bestaat in dat geval een grote kans dat een

rechter het publiek meerderheidsbelang als inconsistent zal aanmerken en derhalve als ongeschikt om de beoogde doelen te behalen, aldus de landadvocaat.

Het kabinet ziet gelet op het bovenstaande geen mogelijkheid om pensioenfondsen of maatschappelijke investeerders op gelijke voet te zetten met openbare lichamen zoals de Staat, gemeente of provincie.

Ook is tijdens het wetgevingsoverleg toegezegd in deze brief in te gaan op andere mogelijkheden om meer zekerheden te bieden aan pensioenfondsen en, indien nodig, hierover contact te hebben met pensioenfondsen.

Op grond van de Wcw kunnen pensioenfondsen als minderheidsaandeelhouder deelnemen in een warmtebedrijf. In de tweede nota van wijziging⁴ zijn de rechten van pensioenfondsen als minderheidsaandeelhouder verder versterkt. Zij kunnen als minderheidsaandeelhouder deelnemen in een rechtspersoon waarin een publieke partij (zoals bijvoorbeeld de Nationale Deelneming Warmte) een meerderheidsbelang heeft en welke rechtspersoon deelneemt in een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Pensioenfondsen mogen nu ook afspraken maken over zeggenschap bij investeringen in nieuwe collectieve warmtevoorzieningen. Tot slot ligt het vaststellen van de tarieven nu verplicht bij het bestuur van een warmtebedrijf.

Pensioenfondsen hebben de wijzigingen in de tweede nota van wijziging⁵ op het punt van de bescherming van de positie van de private partij met een minderheidsbelang een lichte verbetering genoemd. Ze beraden zich nog of een minderheidsbelang voor hen opportuun is. Bij een groter minderheidsbelang (bijv. >25%) acht een aantal pensioenfondsen een vorm van joint-control gewenst die niet verenigbaar is met de keuze voor het publiek doorslaggevend zeggenschap in warmtebedrijven. Het is uiteindelijk aan de pensioenfondsen om te beoordelen of zij met publieke aandeelhouders tot afspraken kunnen komen die beantwoorden aan hun investeringsbeleid en rendementsdoelstellingen.

5. Warmtebedrijven met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang

In het wetgevingsoverleg is door het Kamerlid Kröger (GL-PvdA) de vraag gesteld of publieke partijen als minderheidsaandeelhouder kunnen deelnemen in een vennootschap waarin een warmtegemeenschap een meerderheidsbelang heeft. Aangegeven is dat wordt nagegaan of dit wenselijk en mogelijk is.

De vraag van Kamerlid Kröger (GL-PvdA) is om in aanvulling te bezien of een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang mogelijk is.

Over de vraag of een dergelijke wijziging van het wetsvoorstel Europeesrechtelijk mogelijk is, heeft het kabinet advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Het advies van 2 juni 2025 treft u als bijlage bij deze brief aan.

In het advies concludeert de landsadvocaat dat het alsnog creëren van deze mogelijkheid (als extra uitzondering) vanuit Europeesrechtelijk perspectief niet houdbaar zijn. Een dergelijke mogelijkheid zal afbreuk doen aan de doelstelling van het wetsvoorstel. Een publiek minderheidsbelang verhoudt zich namelijk niet met het uitgangspunt in het wetsvoorstel dat het voor het borgen van de publieke belangen noodza-

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 12

kelijk is dat openbare lichamen over een meerderheidsbelang van een warmtebedrijf beschikken. De landsadvocaat meent dat het opnemen van een extra uitzondering voor een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang de argumentatie voor een verplicht publiek meerderheidsbelang kan ondergraven. Daarbij komt in de ogen van de landsadvocaat dat op voorhand geen rechtvaardiging te zien is om een minderheidsbelang voor te behouden aan een publieke partij en private partijen (zonder enige publieke zeggenschap) uit te sluiten als minderheidsaandeelhouder. De landsadvocaat concludeert dat ten aanzien van deze variant een grote kans bestaat dat een rechter het publiek meerderheidsbelang als inconsistent zal aanmerken en derhalve als ongeschikt om de beoogde doelen te behalen.

Gelet op dit advies en de mogelijke gevolgen voor de onderbouwing van het publiek meerderheidsbelang is het in de ogen van het kabinet niet mogelijk ook warmtebedrijven met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap aan te wijzen op grond van artikel 2.5.

In het wetsvoorstel kunnen warmtegemeenschappen naast warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang aangewezen worden voor een warmtekavel. Het kan hier gaan om de warmtegemeenschap zelf (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c) of een warmtebedrijf waarvan alle aandelen in handen zijn een warmtegemeenschap (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel d). Hiermee kunnen warmtegemeenschappen in lijn met richtlijn 2018/2001/EU actief worden op de warmtemarkt. Dat laatste is in afstemming met de koepel van warmtegemeenschappen toegevoegd in de eerste nota van wijziging.⁶ Ook kunnen zij deelnemen in een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. Hiermee hebben warmtegemeenschappen ruime mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de warmtetransitie waar burgers betrokken zijn. Een groot voordeel van warmtegemeenschappen is dat draagvlak gegarandeerd is. Dit is onmisbaar om collectieve warmte van de grond te krijgen.

6. Beantwoording vraag over de mogelijkheden voor de rol van de nationale deelneming bij warmtegemeenschappen

Het Kamerlid Kröger (GL-PvdA) heeft gevraagd of de Nationale Deelneming Warmte ook een ondersteunende rol kan spelen bij warmtegemeenschappen. Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) en Energie Beheer Nederland (EBN) zijn in gesprek met Energie Samen, de landelijke koepel van energiecoöperaties, om mogelijke toekomstige samenwerkingsvormen in kaart te brengen. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor warmtegemeenschappen om aangewezen te worden voor een warmtekavel en daar zelfstandig een collectieve warmtevoorziening te ontwikkelen.

Ongeacht of één van de andere aandeelhouders een warmtegemeenschap is, gelden bij de uiteindelijke afweging van een eventuele Nationale Deelneming Warmte om medeaandeelhouder te worden in een warmtebedrijf dezelfde uitgangspunten. Er moet sprake zijn van een professionele organisatie, er is perspectief op een regionaal warmtebedrijf, en de mate van zeggenschap is evenredig aan het financieel belang.

Ook zijn samenwerkingsvormen met bijvoorbeeld een eventuele Nationale Deelneming Warmte mogelijk als de warmtegemeenschap een minderheidsbelang heeft in een partij die regionaal is of daar naartoe groeit.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1437, Bijlage «Ontwikkelperspectief duurzame warmtebronnen».

7. Uiteenzetting voor- en nadelen warmteservicebedrijf

Tijdens het wetgevingsoverleg zijn vragen gesteld door de Kamerleden Kröger (GroenLinks-PvdA), Rooderkerk (D66) en Grinwis (CU) over de wenselijkheid van door infrastructuurbedrijven op te richten warmteservicebedrijven. Met de infrastructuurbedrijven is gesproken over het warmteservicebedrijf. Een lokaal aangewezen warmtebedrijf kan diensten, zoals facturatie en klantenservice, uitbesteden aan een warmteservicebedrijf. Het door infrastructuurbedrijven voorgestelde model heeft voor- en nadelen. Met een regionaal warmteservicebedrijf kunnen gemeenten in de opstartfase sneller een lokaal warmtebedrijf opzetten en tegelijkertijd schaalvoordelen benutten. Dit draagt bij aan het tempo in de transitie. Er zijn in de markt echter al partijen actief die deze rol kunnen vervullen. Om verstoring van gezonde marktwerking met andere partijen te voorkomen zijn aanvullende maatregelen nodig. Infrastructuurbedrijven lijken er namelijk naar te neigen om afname/inbesteding bij hun warmteservicebedrijf afhankelijk te maken van hun investering in het lokale warmtebedrijf. De concurrentie kan worden bevorderd door een verbod op verplichte inbesteding. Dit bevordert de keuzevrijheid van lokale warmtebedrijven. Ook dient geborgd te worden dat lokale warmtebedrijven voldoende autonomie houden richting het regionale warmteservicebedrijf. Bijvoorbeeld door het verbieden van uitbesteden van een aantal cruciale taken aan een warmteservicebedrijf.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat in de wet zowel gemeentelijke als regionale warmtebedrijven de ruimte krijgen om te ontwikkelen. Dit model draagt daar op een specifieke manier ook aan bij. Een amendement van deze strekking zal het kabinet om deze reden welwillend tegemoet treden., mits dit rekening houdt met de genoemde bezwaren. Aandachtspunt is wat het kabinet betreft ook of dit model de doorontwikkeling van gemeentelijke warmtebedrijven met een gedeeld warmteservicebedrijf naar integrale regionale warmtebedrijven niet in de weg staat. Een mogelijkheid is om de (beoogde) Nationale Deelneming Warmte te verzoeken onderzoek te doen naar het gewenste eindbeeld ten aanzien van organisatiemodellen, zodat we hier in de samenwerking op kunnen bijsturen wanneer nodig. Ook kan dit onderwerp onderdeel uitmaken van de evaluatie van de Wcw na zeven jaar. Als tegen die tijd blijkt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om bij te sturen, kunnen deze worden genomen.

Kamerlid Erkens (VVD) uitte in het kader van deze discussie zijn zorgen of infrastructuurbedrijven wel in staat zijn om een taak op collectieve warmte op te pakken, aangezien zij ook een groot deel van hun capaciteit moeten inzetten op netcongestie. Hoewel de systeembeheerders en de infrastructuurbedrijven vaak in één adem worden genoemd en opereren binnen dezelfde groep, zijn het gescheiden entiteiten. De systeembeheerder voert de wettelijke taken uit rondom het beheer van elektriciteits- en gasnetten en opereert onafhankelijk. Het infrastructuurbedrijf is het zusterbedrijf dat zich richt op aangrenzende activiteiten, zoals warmtediensten. De mogelijkheid, die reeds in de Wcw is opgenomen, voor het infrastructuurbedrijf om aangewezen te worden voor een warmtekavel doet daarmee dus geen afbreuk aan de capaciteit van systeembeheerders om netcongestie op te lossen. De ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen kan wel bijdragen aan het voorkomen van onnodige netverzwaring. Door vanuit het overkoepelende infrastructuurbedrijf integraal te sturen op de ontwikkeling van het totale energiesysteem worden maatschappelijke kosten zodoende beperkt. Het verruimen van de bevoegdheid van infrastructuurbedrijven om ook als niet-aangewezen warmtebedrijf (maar als warmteservicebedrijf) actief te worden op de warmtemarkt zal om

dezelfde redenen geen afbreuk doen aan de capaciteit van systeembeheerders om netcongestie op te lossen.

8. Beantwoording van de vraag over de onderbouwing van de afsluitkosten voor warmte

Het Kamerlid Vermeer (BBB) stelde vragen over de tarieven voor afsluiting van het warmtenet. De ACM bepaalt de maximumtarieven voor afsluiten op basis van de bepalingen in de Warmtewet en het Warmtebesluit. Het Warmtebesluit onderscheidt een aantal categorieën van afsluitingen en bepaalt dat de tarieven per categorie gebaseerd moeten zijn op de gemiddelde daadwerkelijke kosten van warmtebedrijven, mogelijk aangevuld met de door de ACM verzamelde marktgegevens. De ACM vult het in door bij een steekproef van warmtebedrijven een aantal gegevens uit te vragen. Het gaat om informatie over het aantal afsluitingen, kosten van materialen, kosten van door de werknemers gemaakt uren, en kosten van inhuur. Dit wordt per categorie afsluiting uitgevraagd. De gemiddelde kosten voor elke categorie worden dan bepaald door de totale kosten te delen door het aantal aansluitingen. De ACM kijkt daarbij naar de kosten over de vier meest recente jaren. Voor tarieven 2025 heeft de ACM gegevens gebruikt over de jaren 2020–2023 en gecorrigeerd met CPI naar het prijsniveau van 2025. Voor twee categorieën van afsluitingen zijn er te weinig gegevens beschikbaar, namelijk de categorie tijdelijk, centraal en gedeeltelijk. Deze tarieven worden daarom bepaald op basis van de kosten van andere soorten afsluitingen. Deze werkwijze zal naar verwachting ook in fase 1 en 2 van de Wcw worden gehanteerd.

De resulterende tarieven voor 2025 staan in de onderstaande tabel.

Soort afsluiting	Maximumtarief incl. btw (eenmalig)
Tijdelijke afsluiting ¹ van een individuele aansluiting	€ 586,73
Tijdelijke afsluiting van een centrale aansluiting ²	€ 586,73
Definitieve afsluiting van een individuele aansluiting	€ 5.250,99
Definitieve afsluiting van een centrale aansluiting	€ 10.189,65
Gedeeltelijke afsluiting van ³ een individuele aansluiting	€ 586,73

¹ Een tijdelijke afsluiting is een afsluiting voor maximum maximum 2 jaar.

² Er is sprake van een centrale aansluiting als een verhuurder of een VVE warmte afneemt ten behoeve van meerdere huishoudens.

³ Bij een gedeeltelijke afsluiting gaat het om afsluiten van het leveren van koude, in de gevallen dat afsluiten van koude mogelijk is omdat de levering van koude niet onlosmakelijk verbonden is met de levering van warmte.

Omdat warmtebedrijven kosten maken om een klant af te sluiten, is het ook redelijk dat ze hiervoor kosten in rekening mogen brengen. Als dat niet via een afsluittarief kan, worden deze kosten vanaf fase 2 namelijk verrekend in het vaste tarief, dat als gevolg hiervan hoger wordt voor de resterende warmteklanten. Ook voor het afsluiten of definitief verwijderen van een elektriciteitsaansluiting moet een klant betalen.

Anders dan bij warmte en elektriciteit betaalt een klant in de meeste gevallen niet om zich van aardgas te laten afsluiten.⁷ Een ongebruikte gasaansluiting moet namelijk binnen bepaalde tijd worden verwijderd om veiligheidsredenen, terwijl netbeheerders alleen een tarief voor afsluiten in rekening mogen brengen als er een afsluitverzoek van de klant is. Om

⁷ Er worden geen kosten in rekening gebracht als de netbeheerder zelf het moment kan bepalen waarop de afsluiting wordt verwijderd. Als de klant wenst dat de afsluiting vóór een bepaald datum wordt verwijderd, kan de netbeheerder daar wel kosten voor rekenen.

te voorkomen dat klanten ongebruikte gasaansluitingen in stand laten door geen verzoek tot afsluiten in te dienen, heeft de ACM besloten dat netbeheerders hiervoor geen tarief meer mogen vragen. Daarnaast is het met het oog op de warmtetransitie gewenst om het afsluiten van aardgas te faciliteren, terwijl dat voor warmte- en elektriciteitsaansluitingen niet het geval is.

9. Beantwoording van de vraag over de mogelijkheden voor het differentiëren van vaste tarieven

Het Kamerlid Postma (NSC) heeft gevraagd naar de hoogte van het vaste tarief bij een kostengebaseerd tarief en de mogelijkheid om hierin te differentiëren. Met kostengebaseerde tariefregulering wordt naar verwachting gemiddeld een groter deel van de warmterekening in het vaste tarief verrekend. Hoe hoog het tarief wordt, kan per warmtesysteem verschillen afhankelijk van de kosten van dat systeem. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in lagere regelgeving de vaste tarieven te differentiëren tussen de klanten van hetzelfde warmtesysteem. Het kabinet is van plan om dit te regelen vanaf fase 2 van het wetsvoorstel. De ACM kan dan vaste tarieven differentiëren bijvoorbeeld op basis van de oppervlakte van de woning, of piekverbruik van warmte. Uiteraard zorgt differentiatie er enkel voor dat de totale kosten anders over aangesloten worden verdeeld. De verlaging van het vastrecht voor sommige verbruikers zal resulteren in een verhoging voor andere verbruikers. Het vaste tarief kan ook omlaag worden gebracht via een subsidie. Zo gaat de SAH (Stimulering Aardgasvrije Woningen) waar het budget door de vele aanvragen nu is overtekend, leiden tot een verlaging van het vaste tarief in een aantal projecten die hier subsidie voor hebben gekregen. Ook de WIS (Warmtenetten Investeringssubsidie), die de investeringskosten verlaagt, zal de vaste kosten bij kostengebaseerde tariefregulering laten dalen.

10. Advies Raad van State Amendement 28 – Procesupdate

De Raad van State is verzocht om een voorlichting uit te brengen op het amendement van de Kamerleden Grinwis (CU) en Bontenbal (CDA) over doorzettingsmacht voor verenigingen van eigenaren (VvE's) voor een aansluitovereenkomst op een collectieve warmtevoorziening (36 576-20). De voorlichting is gevraagd in verband met de mogelijke inmenging in het eigendomsrecht van appartementseigenaren en de geschiktheid en doeltreffendheid van de regeling. De voorlichting wordt kort voor het vervolg van het plenaire debat op 19 juni verwacht.

11. Toelichting vereenvoudiging subsidielandschap naar aanleiding van vragen van verschillende fracties

In het wetgevingsoverleg is door de Kamer gevraagd hoe het kabinet werkt aan het vereenvoudigen van het subsidielandschap. Een groot deel van de warmte sector, verenigd in de Warmtealliantie, heeft begin dit jaar in het Warmtebod opgeroepen om het subsidiesysteem integraler te maken. Met de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) is een belangrijk subsidie-instrument in het leven geroepen die de ontwikkeling van bron, net en klant aan elkaar verbindt en waarmee die integraliteit wordt geborgd. Elk jaar wordt gekeken hoe de regeling beter kan aansluiten bij de praktijk en zo collectieve warmte helpt opschalen. In de zomer wordt de WIS opnieuw opengesteld. De regeling is op diverse punten aangepast in een poging om het eenvoudiger te maken subsidie aan te vragen en uit te voeren en om een grotere diversiteit aan projecten goed te accommoderen. De gewijzigde regeling is op 3 juni gepubliceerd in de Staatscourant. In de nieuwe ronde van de WIS wordt de hoogte van de

subsidie niet meer berekend aan de hand van de onrendabele top, maar als percentage van de investering. Er komt een uitzondering op het verbod op herindienen voor projecten. En er zijn diverse verruiming in subsidiabele activiteiten en kosten opgenomen, zoals de toevoeging van thermische opslag, grotere dimensionering van buizen en het meetellen van woningen achter de blokaansluiting voor het minimaal aantal aansluitingen.

Tot slot: op 13 mei 2025 heeft het kabinet een Kamerbrief gestuurd met een update over de financiële tegenvaller van WarmtelinQ⁸. In deze brief is aangegeven dat het huidige warmtenet in Leiden op dit moment wordt gevoed door een fossiele warmtebron die in 2028 wordt uitgefaseerd. De eigenaar van desbetreffende energiecentrale geeft echter aan dat hij deze centrale operationeel wil houden en afhankelijk van de regionale vraag in de toekomst warmte wil leveren vanuit duurzame bronnen. Van een besluit of voornemen tot sluiting of uitfasering is op dit moment geen sprake.

Het kabinet hoopt hiermee alle toezeggingen uit het debat ingevuld te hebben. Het kabinet kijkt uit naar de plenaire behandeling en werkt graag op constructieve wijze samen met de Tweede Kamer aan een goed en robuust wetsvoorstel zodat warmtenetten aangelegd gaan worden en mensen kunnen rekenen op een goed alternatief voor aardgas.

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

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 421