

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN / KLIMAAT EN GROENE GROEI¹

Vastgesteld 30 september 2025

Het wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken/ Klimaat en Groene Groei aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Dit heeft de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **BBB**, **CDA**, **D66**, **SP**, **ChristenUnie**, **JA21** en **Volt** aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van een aantal vragen.

De leden van de fracties **GroenLinks-PvdA** en **SP** hebben hun vragen samen geformuleerd.

2. Algemene vragen over de aanleiding en doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering om verduidelijking wat betreft het perspectief waarin de warmtenetten, en dus ook de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) geplaatst moet worden.

Onderschrijft de regering dat het hoofddoel moet zijn dat warmtenetten bijdragen aan fossielvrije wijken en gemeenten: woning en utiliteitsbouw in 2050? En deelt de regering dat het dus geen vrijblijvende exercitie is

¹ Samenstelling:

Van Gasteren (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (*ondervoorzitter*), Oplaat (BBB), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Vos (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Strien, (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

maar een hoofdonderdeel, naast *full electric* en groengas-wijken, van de energie- en klimaattransitie?²

Daarnaast vragen deze leden hoe de regering garandeert dat alvorens warmtenetten worden aangelegd in een wijk, eerst een integrale afweging wordt gemaakt van de opties voor een geheel duurzame voorziening. Dit betekent niet alleen warmte in plaats van aardgas, maar van een toekomstig duurzame voorziening met vraag- en aanbod van (duurzame) elektriciteit, energiebesparing (isolatie en zuinige apparatuur), opslag van energie in batterijen en warmte/koude (ondergronds, in boilers, aquathermie, enz.). En wordt ook koeling, die steeds belangrijker is vanwege de betere isolatie van woningen en klimaatopwarming, expliciet onderdeel van de wetgeving?

Het is steeds duidelijker dat de kosten van opwek en opslag van duurzame energie veel lager worden, veel sneller dan in de meest optimistische ramingen, juist in onderlinge samenhang: warmte/koude, opslag en elektriciteit zijn steeds meer verknoopt met slimme digitale tools. Burgers en bedrijven kunnen steeds meer aanbod en gebruik van duurzame bronnen verplaatsen van de momenten met een lage waarde (zonne- en windpieken) naar donkere en koudere periodes, zelfs over maanden en seizoenen verspreid, met een hogere waarde. Mede daardoor worden oplossingen als lage temperatuurnetten met water-warmtepompen steeds aantrekkelijker en goedkoper dan de traditionele hoge – en soms ook midden – temperatuurnetten. Omdat het hier om lokale afwegingen gaat, vragen deze leden of de teneur van de Wcw, om te kiezen voor grote warmtebedrijven, wel stand kan houden. Moet er niet meer gewerkt worden vanuit de laagste lokale eenheid, in samenwerking met de gebruikers, zodat vervolgens verschillende systemen als kralen aaneen geregen kunnen worden?

Hoe meer lokaal alle energievormen op elkaar worden afgestemd, hoe minder netwerken (stroom, warmte, gas enz.) op hogere netvlakken nodig zijn, waardoor er minder congestie en kosten zullen zijn. Hoe slaat het kostenvoordeel van deze aanpak, en van het verdwijnen van gasnetten uit de wijk, neer bij de burgers en bedrijven in die wijk? Kan de regering aangeven hoe de maatschappelijke voordelen (minder congestie en minder netwerk) ook kunnen worden toegekend aan de wijken waar die voordelen worden behaald?

Is in de toekomstverkenningen rekening gehouden met de tot 2030 stijgende opslag vanwege het ETS (Europees Trade System)? Vanaf welk moment worden zelfs geen ETS-rechten meer uitgegeven voor de gebouwde omgeving, en wat betekent dat voor de *business case* van warmtenetten? De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering of zij kan aangeven hoe wordt voorkomen dat warmte van lokale natuurlijke bronnen (bijvoorbeeld in de glastuinbouw) wegens overcapaciteit door andere leveranciers van warmte, niet kan worden aangesloten op een warmtenetwerk en daardoor verloren dreigt te gaan.

Gezien de wettelijke doelstelling om in 2050 CO₂-neutraal te zijn, zijn voor diverse warmtebedrijven, zeker voor de huidige bestaande warmtebedrijven, vaak grote investeringen nodig.³ De leden van de fractie van het **CDA** vragen de regering of zij enig inzicht heeft hoeveel gelden in de komende jaren daarmee gemoeid zullen gaan en in hoeverre publieke organisaties bereid, en in staat zijn daartoe te investeren. Deze vaak

² *Kamerstukken II* 2015–16, 32 852/33 043, nr. 33; geraadpleegd op Nederland circulair in 2050! | Nederland circulair in 2050

³ Geraadpleegd op: Langetermijnstrategie voor 2050 – Climate Action – Europese Commissie

omvangrijke investeringen zullen ook impact hebben op de tarieven voor de verbruikers. Kan de regering aangeven hoe groot deze impact is? En wat acceptabel zal zijn voor de verbruikers?

De fractieleden van het **CDA** hebben nota genomen van de verschillende subsidiebronnen die samen worden gevoegd. In hoeverre volstaan deze subsidiebronnen in het licht van de noodzakelijk vereiste investeringen?⁴

De leden van de fractie van **CDA** constateren dat Nederlandse huishoudens minder positief tegenover aansluiting op collectieve warmtenetten staan dan andere Europese huishoudens.⁵ Hoe reflecteert de regering op de minder positieve houding van Nederlandse huishoudens tegenover warmtenetten in het licht van een effectieve uitvoering van deze wet? In hoeverre acht de regering aanvullend beleid ter stimulering van de bereidwilligheid tot aansluiting op warmtenetten noodzakelijk om de doelen van deze wet te bereiken?

De leden van de fractie **JA21** vragen de regering of zij erkent dat consumenten door deze wet feitelijk overgeleverd worden aan een monopolie, zonder overstapmogelijkheden, met alle risico's van prijsopdrijving en afhankelijkheid van dien?

3. Algemene vragen over de opbouw van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering een overzicht te verstrekken van de nog benodigde uitvoeringsbesluiten, waarin cruciale beleidsbeslissingen nog moeten worden genomen, en daarbij aan te geven welke planning hiervoor is voorzien. Deze leden zagen dat er thans vragen zijn gesteld door de Tweede Kamer over uitvoeringsbesluiten bij de wet Gemeentelijke Instrumenten Warmte (BGIW) en vragen of deze beantwoord kunnen worden vóór de behandeling van de Wcw in de Eerste Kamer en of deze antwoorden met de Eerste Kamer kunnen worden gedeeld?⁶

4. Collectieve warmtevoorzieningen

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering aan te geven of de toetsing en beoordeling van potentiële warmte leveranciers ook juridisch wordt verankerd. Welke regels gelden er, en op basis van welke gronden kan een potentiële leverancier van warmte worden geweigerd? Welke extra middelen krijgen gemeenten en provincies, maar ook de ACM om de toegang tot het warmtenetten goed te kunnen toetsen?

De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering hoe zij beoordeelt of de ACM voldoende is toegerust om de aanzienlijke toezichttaken die haar worden toebedeeld goed uit te kunnen voeren. Wat garandeert de burger dat een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, dat door de wet een monopoliepositie in een warmtekavel heeft, niet alsnog ongewenst (monopolistisch) gedrag gaat vertonen?

⁴ *Kamerstukken II 2024/2025, 36 576, nr. 30.*

⁵ Billerbeck e.a. (2023), «Perception of district heating in Europe: A deep dive into influencing factors and the role of regulation», *Energy Policy*, 184, 113860, geraadpleegd op <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113860>

⁶ Inbreng verslag schriftelijk overleg geleverd op 18 september 2025 (procedurevergadering TK VRO), geraadpleegd op: Inbreng verslag schriftelijk overleg over van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Kamerstuk 36 387-49) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de **BBB** waarom de overheid een publiek meerderheidsbelang van meer dan 50% eist in warmtebedrijven, als de Raad van State stelt dat er minder ingrijpende instrumenten mogelijk zijn.⁷ Wat betekent dit voor lokale energie coöperaties (warmtegemeenschappen)?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering welke instrumenten voorzien zijn om te zorgen dat warmtebedrijven de CO₂-normen halen. Daarnaast vragen deze leden de regering hoe voorkomen wordt dat warmteverbruikers bij storingen of faillissementen van warmtebedrijven zonder alternatief komen te zitten. Wie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid om levering te garanderen? Ten slotte vragen deze leden de regering hoe in de overgangperiode wordt voorkomen dat lopende warmteprojecten stilvallen.

Gemeenten worden belast met een sleutelrol bij aanwijzing en toezicht, terwijl vele gemeenten de kennis, capaciteit en middelen daarvoor helemaal niet hebben. De leden van de fractie van **JA21** vragen de regering of het niet voorspelbaar is dat dit tot vertraging, juridisch getouwtrek en mislukte projecten leidt. Wat is de zienswijze van de VNG hierin?

De EU verplicht lidstaten tot jaarlijkse energiebesparingen, zo stellen de leden van de fractie van **Volt**. Zij vragen hoe dit wetsvoorstel concreet bijdraagt aan de invulling daarvan voor huishoudens aangesloten op een collectief warmtenet.

5. Kleine collectieve warmtesystemen

De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering waarom er is gekozen voor een totaal van minder dan 1.500 aansluitingen voor kleine collectieve warmtesystemen en niet voor bijvoorbeeld minder dan 5.000 aansluitingen, zoals Aedes stelt. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een keuze voor een totaal van minder dan 5.000 aansluitingen? Verder vragen deze leden de regering of de regels voor kleine collectieve warmtesystemen eenvoudig genoeg zijn om lokale burgerinitiatieven te stimuleren. Of zorgen de verplichtingen met betrekking tot toezicht en rapportage (zoals het eens in de drie jaar rapporteren over leveringszekerheid) alsnog voor te veel regeldruk?

In de Tweede Kamer is een amendement, na ontrading, verworpen dat als doel had een vrijstellingsregeling en meldplicht in te stellen voor gebouwgebonden kleine collectieve warmtesystemen (hierna: KCW's). De indieners van het amendement beschrijven dat dit onnodige administratieve druk zou kunnen voorkomen.⁸ Energiebedrijven waarschuwen dat de ontheffingsprocedure, zoals nu in de wet opgenomen voor deze KCW's, zorgt voor vertraging in de aanleg van deze warmtenetten. De leden van de fractie van het **CDA** vragen een reflectie van de regering hierop. Hoe beoordeelt de regering de uitvoerbaarheid van de opgenomen ontheffingsprocedure voor KCW's?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering hoe toegankelijk het vrijstellingsregime is voor kleine collectieve warmtesystemen en burgerinitiatieven. Welke waarborgen zijn er voor de continuïteit van dit soort initiatieven? Daarnaast vragen deze leden de regering hoe zij de rol van kleine collectieve warmtesystemen ziet binnen warmtekavels.

⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 33 576, nr. 4, p. 10.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 63.

Op welke manier wordt voorkomen dat de huidige ontheffingsprocedures leiden tot vertraging in nieuwbouw?

6. Tariefregulering

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** onderschrijven uiteraard dat de kosten zo laag mogelijk moeten zijn voor de gebruikers en dat het NMDA-principe⁹ niet meer van toepassing kan zijn, maar er een kosten-gebaseerd tarief komt. Het ACM heeft echter reeds aangegeven dat het zeer moeilijk is *vooraf* tarieven vast te stellen.¹⁰ Welk tijdpad wordt aangehouden voor de tariefregulering die wordt voorbereid door het Ministerie van KGG en de ACM?

Deze leden begrijpen dat op 1 januari 2025 jongstleden fase 1 van de tariefregulering van de Wcw van kracht is geworden (via Spoedwet, als nota van wijziging bij de WGIW) voor de bestaande bouw.¹¹ Is het al duidelijk of er hierdoor tarieven zijn ontstaan die voor burgers beter uitlegbaar zijn, en die voldoende (gereguleerd) rendement voor bedrijven betekenen, om te kunnen blijven investeren? Deze leden vragen of het eigenlijk wel denkbaar is voor nieuwe netwerken, om vooraf tarieven vast te stellen. Er ontstaat immers hopelijk een grote variëteit aan netwerken: van lage en hoge temperatuur, groot en klein, met- en zonder utiliteitsbouw, met- en zonder (externe) opslagfaciliteiten, enzovoorts. Zou het niet beter zijn om te kiezen voor een kosten-plus benadering, waarbij een algemene vaste rekenformule geldt, en waarbij burgers in beroep kunnen gaan bij de ACM als zij menen dat de uitkomst een te hoog tarief is? Kent de regering landen waar het Nederlandse model werkt? Garandeert deze wet dat gebruikers van warmte uit warmtenetten uitsluitend betalen voor de hoeveelheid geleverde warmte, plus een redelijke bijdrage aan de kosten voor onderhoud van het warmtenet, en slechts beperkt hoeven bij te dragen aan de kosten voor de aanleg van het betreffende warmtenet? Kan de regering aangeven welke regels er gaan gelden als huishoudens niet kunnen voldoen aan hun energierekening? Hoe moet hier volgens deze wet mee worden omgegaan en welke ondersteuning kunnen deze huishoudens verwachten?

Warmte in Nederland is veel duurder dan in de door haar omringende landen. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering aan te geven welke prikkels worden ingebouwd om de tarieven omlaag te krijgen. Een maximumtarief beschouwen deze leden niet als een dergelijke prikkel en zij stellen dat dit maximumtarief vaak het doel wordt. Waar de kosten van duurzame energie en opslag steeds lager worden, vragen deze leden hoe deze besparing maximaal ten gunste van de burgers kan komen? Deze leden zijn bezorgd dat de tarieven en regels daarvoor pas in 2028 bekend worden. Zij vrezen dat tot die tijd alle investeringsbeslissingen van energiegemeenschappen tot grote bedrijven stil zullen vallen. Daarom is het des te belangrijker dat er ook voldoende middelen in het waarborgfonds zullen zitten om ten minste een overbrugging te kunnen realiseren bij het aantrekken van vreemd vermogen, aldus de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** en **SP**. Hoeveel nieuwe aansluitingen verwacht de regering te kunnen realiseren met het voorziene budget? Kan de regering aangeven voor welke doelen, naast het aantrekken van investeringen, het voorgestelde waarborgfonds kan worden ingezet en welke risico's hiermee gepaard gaan?

⁹ Niet Meer Dan Anders.

¹⁰ Geraadpleegd op: Position paper ACM t.b.v. rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte) d.d. 17 oktober 2024 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹¹ Kamerstukken I 2023/24, 36 387, nr. 10.

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** vragen de regering nogmaals uiteen te zetten waarom de verevening van tarieven via opslag op warmtenetten is voorzien, waardoor die nog duurder worden en een efficiëntie prikkel ontbreekt. Is het niet logischer om de verevening juist vanuit algemene midden te financieren, vanwege de maatschappelijke voordelen om te slaan over alle energie-categorieën? Is het toegestaan binnen grotere gemeentelijke of regionale bedrijven de kosten en tarieven te verevenen, of is dat strijdig met de aanpak van kostenveroorzaking waar de ACM aan wordt gehouden?

De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering hoe zij kunnen garanderen dat woonlasten betaalbaar blijven bij de keuze voor een op kosten gebaseerde tariefregeling, waarbij de kosten bepaald worden door één aanbieder. Verder vragen deze leden hoe ervoor gezorgd wordt dat niet te veel mensen kiezen voor een *opt-out*, nu warmtenetten het imago hebben duur te zijn en de kosten slechts voor drie jaar gegarandeerd worden binnen een bepaalde bandbreedte, waardoor warmtenetten nog duurder worden voor de mensen die uiteindelijk aangesloten worden.

Met de overgang naar aardgasvrije warmtebronnen wordt ook de tarifiering gedurende een aantal jaren in een aantal fases aangepast. In plaats van het NMDA-principe gaat een tarifiering-methodiek gelden die uitgaat van de kosten van een efficiënte uitvoering en een vastgesteld rendement van vier à vijf procent. De fractieleden van het **CDA** hebben hierbij een aantal vragen.

Allereerst constateren de fractieleden van het **CDA** dat de energiebelasting op elektriciteit wordt verlaagd en de belasting op gas wordt verhoogd. Nog steeds is echter de energiebelasting op elektriciteit hoger dan de belasting op gas. Deze leden vragen zich af wat de overwegingen hiertoe zijn geweest. Het is immers van belang dat de verbruikers overstappen op aardgasvrije warmtebronnen en deze vaststelling van tarieven geeft daartoe een ander beeld.

De opbouw van de tarifiering in de komende jaren is behoorlijk complex, terwijl in het wetsvoorstel duidelijk wordt aangegeven dat transparantie over de tarieven noodzakelijk is. Juist om draagvlak te creëren is niet alleen transparantie maar juist ook begrijpelijkheid voor de verbruiker van belang.¹² Kan de regering aangeven hoe zij daar samen met de gemeenten en warmtebedrijven voor gaat zorgen?

Op dit moment betalen alle gebruikers in heel Nederland hetzelfde tarief voor energie. Met deze wet gaat dat veranderen en kunnen de tarieven per warmtebedrijf en dus per kavel van elkaar verschillen. Op het moment dat verbruikers minder hoeven te betalen zullen daar geen klachten over komen. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat een kleine groep verbruikers significant meer zal moeten gaan betalen.¹³ Zijn er mogelijkheden om deze verbruikers tegemoet te komen?

Bij het realiseren van de noodzakelijke verduurzaming is het mogelijk dat ook bewoners extra kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor isolatie. Hoe gaan de gemeenten daarmee om? Temeer daar het college van burgemeester en wethouders een aanvraag niet hoeft af te te wijzen als dat voor één of enkele gebruikers minder aantrekkelijk is.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 3, p. 236.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 3, p. 112.

Op het moment dat een warmtebedrijf in verschillende gemeenten actief is, geeft deze wet de gelegenheid tot het socialiseren van de verschillende tarieven van de verschillende kavels. De fractieleden van het **CDA** vragen zich af hoe realistisch het is dat de gemeente bereid is voor haar burgers een hoger tarief te accepteren dan eigenlijk noodzakelijk is op basis van de tariefregulering.

Op het moment dat de tarieven voor verbruikers binnen een gemeente substantieel verschillen of hoog zijn, kan er aanleiding zijn om bij te sturen op het tarief. In hoeverre beschikken gemeenten straks over instrumenten om bij te sturen op het tarief van warmtenetten in hun grondgebied? Wat is de verhouding van deze instrumenten met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw)?

Een van de maatregelen uit de wet, die samenhangt met de invoering van op kosten gebaseerde tarieven, is de invoering van meer transparantieregels. Kan de regering aangeven hoe toegankelijk deze transparantie over kosten van een warmtenet zouden moeten zijn voor verbruikers? Hoeveel vertrouwen heeft de regering erin dat deze transparantie ook effectief is om meer begrip en vertrouwen te wekken bij verbruikers?

Deze wet doet een groot beroep op de ACM. De fractieleden van het **CDA** vragen zich af in hoeverre de ACM genoeg kennis, kunde en capaciteit heeft om al die verzoeken van warmtebedrijven daadwerkelijk te realiseren. De kenmerken van warmtebedrijven en warmtebronnen en hun kavels zullen immers zeer gevarieerd zijn. De ACM zelf waarschuwt dat de betaalbaarheid een groot struikelblok is voor met name woningcorporaties bij de overstap naar warmte.¹⁴ Hoe reflecteert de regering op dit onderzoek in relatie tot de uitvoering van de doelen van deze wet? Kan de regering waarborgen geven aan woningcorporaties over de betaalbaarheid van warmte onder de Wcw, of is dat niet mogelijk? Erkent de regering dat de Wcw onduidelijkheid zal blijven geven over de betaalbaarheid van warmtenetten op lange termijn?

De fractieleden van **D66** benadrukken dat het succes van de Wcw valt of staat met het creëren van maatschappelijk draagvlak en vertrouwen. Kan de regering aangeven wat haar inzet zal zijn om dit te bewerkstelligen? Alleen wanneer burgers en bedrijven voldoende garanties hebben voor de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van collectieve warmte, en wanneer er helder en samenhangend beleid wordt gevoerd, kan dit wetsvoorstel zijn belofte waarmaken en daadwerkelijk bijdragen aan een rechtvaardige en voortvarende energietransitie, aldus de fractieleden van **D66**.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering hoe tijdens de gefaseerde invoering van kostengebaseerde tarieven concreet wordt geborgd dat warmte voor huishoudens betaalbaar blijft, met name ook in de overgangsperiode tot 2035 waarin de gasreferentie deels blijft doorwerken. Daarnaast vragen deze leden de regering op welke manier ervoor wordt gezorgd dat de kostengebaseerde tariefssystematiek controleerbaar en uitvoerbaar is, met name voor kleine collectieve systemen en burgerinitiatieven die minder capaciteit hebben voor ingewikkelde regulering.

¹⁴ ACM, «ACM: onzekerheid over betaalbaarheid groot struikelblok bij overstap naar warmtenet», geraadpleegd op: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-onzekerheid-over-betaalbaarheid-groot-struikelblok-bij-overstap-naar-warmtenet>

De leden van de fractie **JA21** vragen de regering of zij erkent dat, nu de gasreferentie verdwijnt en er onzekere kostengebaseerde tarieven komen, betaalbaarheid voor huishoudens totaal niet te garanderen valt en juist een groot risico vormt. Zo ja, welke beheersmaatregelen stelt de regering voor?

De leden van de fractie van **Volt** stellen dat de Europese Richtlijn Energie-efficiëntie voorschrijft dat eindgebruikers gestimuleerd moeten worden tot zuinig energiegebruik.¹⁵ Hoe garandeert dit wetsvoorstel dat huishoudens via de nieuwe kostengebaseerde tariefstructuur nog steeds een duidelijke prijsprikkel ervaren om warmte te besparen?

Individuele verbruiksmeting is essentieel om bewoners bewust te maken van hun verbruik. In hoeverre wordt met dit wetsvoorstel geborgd dat alle huishoudens over een slimme warmtemeter beschikken, conform Europese verplichtingen?

De kostengebaseerde tariefregulering kan leiden tot hoge vaste lasten. De leden van de **Volt**-fractie vragen hoe gewaarborgd wordt dat het variabele deel van de rekening groot genoeg blijft om huishoudens daadwerkelijk te stimuleren tot energiebesparing.

7. Verhuurders en VvE's

De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering of de individuele gebouweigenaar nog wel kan kiezen voor een *opt-out*, nu de VvE meer macht krijgt als gevolg van amendement-Grinwis en Bontenbal.¹⁶

De leden van de fractie van **JA21** vragen de regering waarom grotere VvE's (groter dan tien leden) de facto worden gedwongen tot aansluiting. Is het niet een beknotting van keuzevrijheid dat zij nauwelijks ruimte krijgen voor alternatieve oplossingen zoals gezamenlijke warmtepompen?

Ook vragen deze leden de regering hoe zij denkt dat deze wet uitvoerbaar is, terwijl in Nederland nog altijd tienduizenden slapende VvE's bestaan die in de praktijk geen besluitvorming kennen? Is het niet volstrekt onrealistisch om zulke VvE's, die vaak geen bestuur of reservefonds hebben, als serieuze partner in de warmtetransitie te zien? Hoe voorkomt de regering dat bewoners van slapende VvE's straks klem komen te zitten tussen wettelijke verplichtingen en het ontbreken van een functionerende VvE?

Bewoners van oudere appartementencomplexen zijn vaak financieel kwetsbaar. Legt deze wet hen niet onredelijke lasten op, terwijl hun VvE helemaal niet in staat is om zulke investeringen te dragen? Is de Minister het met de leden van de **JA21**-fractie eens dat het opleggen van doorzettingsmacht aan VvE's in feite neerkomt op een papieren werkelijkheid, die in de praktijk, bij slapende VvE's, tot stilstand en juridisch getouwtrek zal leiden?

8. Warmtetransportnetten

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** hebben een aantal vragen over het eigendom van de netten. Deze leden vragen de regering aan te geven of met de Wcw naast de exploitatie en levering van warmte ook de warmtenetten in meerderheid in publieke handen komen en/of blijven. Wordt er een splitsing gemaakt tussen de levering van warmte en

¹⁵ Richtlijn energie-efficiëntie (2023/1791).

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 26 576, nr. 70.

de aanleg, het onderhoud en het beheer van de warmtenetwerken? Kan de regering aangeven hoe zij de verdeling van het eventuele resultaat en de besteding daarvan ziet, als het gaat om het private en publieke deel van een warmteleverancier en/of aandeelhouders? Klopt het dat het publieke deel vaak zal worden geïnvesteerd in de onderneming, terwijl het private deel in veel gevallen zal worden onttrokken? Welke stappen onderneemt de regering als blijkt dat naar aanleiding van deze wet private leveranciers van warmte en/of eigenaren van warmtenetten aangeven hun belang te willen verkopen? Deze leden verzoeken de regering een overzicht te geven van alle private leveranciers van warmte en private eigenaren van warmtenetten en de grootte van hun belang in euro's.

Verder vragen de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** de regering of zij kan aangeven welke overheidsinstantie zal gaan over de aanleg en het beheer van de warmteleidingen. Op welke wijze zullen de collectieven worden betrokken bij de aanleg en het beheer van deze netwerken? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat de collectieven/energiegemeenschappen een doorslaggevende rol, en ten minste een blokkerende stem dienen te hebben in hun kavel? Hoeveel middelen trekt het Rijk, analoog aan de overgang naar aardgas in de zestigerjaren, zelf uit voor de aanleg van nieuwe warmtenetten of de aansluiting van bestaande netwerken op elkaar? Welke mogelijkheden heeft de regering om, net als bij elektrische auto's en zonnepanelen, ook voor de aansluiting van huishoudens op het warmtenet, subsidie te verlenen en/of een lening met lage rente te verstrekken? Op welke wijze worden woningbouwcorporaties en hun huurders hierin meegenomen en ondersteund?

De leden van de fractie **JA21** vragen de regering wie er opdraait voor de aanleg- en onderhoudskosten voor warmtenetten? En hoe deze richting de eindgebruiker worden verrekend?

9. Warmteproductie

De leden van de fractie van de **PvdD** vragen de regering of er op dit moment mest en/of dierlijke bijproducten worden gebruikt om warmte te produceren voor huishoudens. Zo ja, hoeveel en waar? En met welke grondstoffen (graag differentiëren naar mest of dierlijke bijproducten en specificeren naar categorie uit EU-verordening nr. 1069/2009)? In welke mate zal na invoering van de Wcw gebruik worden gemaakt van mest en/of dierlijke bijproducten voor warmte voor huishoudens? In welke mate zal voor de productie van elektriciteit en warmte voor huishoudens gebruik worden gemaakt van dezelfde grondstoffen? Met andere woorden, wat is de voorziene mate van integratie? Worden op dit moment mest en/of dierlijke bijproducten geïmporteerd voor de productie van energie en/of warmte?

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de **PvdD** de regering of de Wcw alleen voorziet in het produceren van warmte door middel van lokale productie, of wordt ook voorzien in nationale en/of internationale handel in grondstoffen voor de productie van warmte. Behoort de import van mest en/of dierlijke bijproducten tot de mogelijkheden in de Wcw? Kan een huishouden warmte geproduceerd met behulp van mest en/of dierlijke bijproducten weigeren na invoering van de Wcw? Voorziet de Wcw in het scheiden van de productie en levering van warmte, zodat een consument kan kiezen wat voor soort warmte men wil afnemen? Zo ja, hoe? En zo nee, waarom niet? Voorziet de Wcw in de mogelijkheid om het gebruik van bepaalde grondstoffen voor de productie van warmte te verbieden, bij inwerkingtreding van de wet of op een later tijdstip?

Huishoudens hebben baat bij inzicht in de duurzaamheid van hun warmtebron, zo stellen de leden van de **Volt**-fractie. Wordt in de tariefstructuur zichtbaar gemaakt welk deel van de prijs samenhangt met CO₂-uitstoot, zodat ook hier een prikkel ontstaat voor zuinig gebruik en verduurzaming?

10. Flankerend beleid

De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering hoe zij ervoor zorgt dat inwoners straks niet te veel betalen en voldoende vertrouwen houden in de onafhankelijkheid van de overheid, nu de gemeente meerderheidsaandeelhouder is in het warmtebedrijf én de onafhankelijke regisseur is. Is er bij de gemeenten voldoende kennis en capaciteit aanwezig? Zo nee, hoe wordt ervoor gezorgd dat dit er komt?

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat alleen warmtebedrijven met een publiek belang, danwel warmtegemeenschappen mogen zorgen voor collectieve warmte. Reden hiertoe is onder andere dat op deze wijze het belang van de gebruiker het beste gediend is. De fractieleden van het **CDA** vragen de regering of er voldoende partijen zijn die bereid zijn en in staat zijn om (ook financieel) dergelijke warmtebedrijven op te zetten c.q. over te nemen. Aan welke partijen denkt de regering? In hoeverre heeft de regering zich ervan verzekerd dat er voldoende private partijen zijn die bereid zijn tot een minderheidsaandeel en genoeg nemen met een van tevoren vastgesteld rendement? Hebben gemeenten voldoende adequate kennis in huis om warmtebedrijven aan te sturen? Zo ja, waar halen ze deze kennis vandaan en gaat dit niet ten koste van de benodigde kennis bij private partijen?

Op dit moment zijn er nog diverse private partijen actief op het terrein van de collectieve warmte. Er is een overgangperiode van 14 tot 30 jaar om over te stappen van privaat naar publiek. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de private partijen bereid zijn te blijven investeren in het noodzakelijke onderhoud. Hoe kan daarop toezicht worden gehouden? Momenteel bestaan er reeds conflicten tussen private warmtebedrijven enerzijds en gebruikers en overheden anderzijds, zoals in Ede. Daar zegde de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders recent het vertrouwen op in het plaatselijke warmtebedrijf na onjuiste informatie over een storing en de duurzaamheid van gebruikte biomassa.¹⁷ Het gemeentebestuur voelt zich nu echter machteloos bij te sturen op het al bestaande warmtenet dat ruim een derde van de huishoudens verwarmt. Welke sturingsmogelijkheden heeft een gemeente om ook bij de private partijen de noodzakelijke verbeteringen af te dwingen? Hoe verhouden de bevoegdheden van de ACM en gemeenten zich tot elkaar in de periode van inwerkingtreding van deze wet tot het moment van overgang van een privaatnet naar publiek eigendom? Hoe uitvoerbaar acht de regering de overgang van bestaande private netten naar een publiek meerderheidseigendom, in geval van een conflict tussen de private partij en de desbetreffende lokale overheid? Welke rol speelt de ACM hierin?

Naast enkele grote warmtebedrijven zijn er veel kleine warmtebedrijven en warmtegemeenschappen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er ondersteuning op het gebied van kennis en kunde, financiën et cetera zal worden gerealiseerd.¹⁸ Vraag is wie daarvoor verantwoordelijk is en hoe dit zal worden geregeld. Hoe wil de regering

¹⁷ Imminck, 19 september 2025, «Gemeenteraad vernietigend over Warmtebedrijf Ede: «Het is de firma list en bedrog»», *EdeStad*, geraadpleegd op: <https://www.edestad.nl/lokaal/politiek/1207154/gemeenteraad-vernietigend-over-warmtebedrijf-edehet-is-de-fi>

¹⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 576, nr. 3, p. 15, 117.

taakonduidelijkheid en het afschuiven van verantwoordelijkheden voorkomen? Het onderhouden van het warmtesysteem is van groot belang. Hoe gaan gemeenten toezicht houden op het regelmatig en kwalitatief onderhouden van de warmtenetten?

De fractieleden van het **CDA** stellen dat in het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt uiteengezet dat het beleid voor stimulering van warmtepompen, de aanleg van rendabele warmtenetten kan tegenwerken.¹⁹ Kan de regering aangeven in hoeverre zij risico's ziet in een effectieve uitvoering van de Wcw in relatie tot ander bestaand beleid? In hoeverre is in kaart gebracht of er meer tegenstrijdig beleid of regelgeving bestaat die de uitvoering van de wet kunnen belemmeren? Indien dit bestaat, welke voornemens heeft de regering om dit te verhelpen?

In de komende jaren moeten vele woningen aangesloten worden op duurzame collectieve warmte. Dit vergt niet alleen heel veel investeringen maar doet ook een beroep op het aantal werkenden om een en ander daadwerkelijk te kunnen realiseren. De leden van de fractie van het **CDA** merken op dat zowel voor het aanleggen van infrastructuur als voor het aanleggen van warmtenetten in vele gevallen dezelfde competenties van medewerkers nodig zijn. De infrastructuurbedrijven kampen nu al met grote personeelstekorten, mede vanwege de netcongestie. Welke maatregelen gaat de regering nemen om ervoor te zorgen dat er voldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn?

Het wetsvoorstel geeft gemeenten een centrale regierol en kent de ACM een groot aantal nieuwe taken toe op het gebied van toezicht en kostenregulering. De leden van de **D66**-fractie maken zich zorgen over de verschillen in uitvoeringscapaciteit tussen gemeenten. Hoe wil de regering voorkomen dat deze verschillen leiden tot ongelijkheid in de voortgang van de warmtetransitie? Wordt overwogen om gemeenten structureel te ondersteunen bij de proces- en ontwikkelkosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, zodat ook kleinere of minder goed toegeruste gemeenten hun rol effectief kunnen vervullen? Vergelijkbare zorgen bestaan omtrent de capaciteit van de ACM. Beschikt de ACM over voldoende kennis, expertise en menskracht om de voorgestelde objectieve en transparante methode voor het berekenen van de eindgebruikerskosten daadwerkelijk te ontwikkelen en te handhaven? Is het voorgestelde vereveningsfonds toereikend om langdurige tariefdiscussies en bezwaarprocedures te voorkomen, die de voortgang van de transitie kunnen vertragen? En op welke wijze wordt de transparantie van de gekozen methodiek geborgd, zodat het voor burgers duidelijk en begrijpelijk blijft waarom de tarieven tussen verschillende kavels kunnen verschillen?

De fractieleden van het **CDA** vragen hoe er omgegaan wordt met de conflicterende belangen die er kunnen zijn als een gemeente zowel aandeelhouder is als opdrachtgever.

De leden van de **D66**-fractie hechten daarnaast groot belang aan flankerend beleid, dat onmisbaar is voor een goede uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zij maken zich zorgen over de huidige versnippering van regelingen en subsidies, zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie++ (SDE++), Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS), Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH) en Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze instrumenten effectief worden ingezet, zodat er

¹⁹ Algemene Rekenkamer 2025: «Een koud bad voor warmtenetten: tijd voor bijsturing van de warmtetransitie».

ook overzicht, samenhang en voorspelbaarheid ontstaat voor zowel gemeenten, warmtebedrijven als eindgebruikers?

11. Verhouding tot internationaal recht

De leden van de fractie van **JA21** vragen de regering of zij het aanvaardbaar en verdedigbaar vindt dat individuele appartementseigenaren straks tegen hun wil worden aangesloten op een warmtenet, terwijl dit een forse inmenging in het eigendomsrecht betekent.

12. Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de **PvdD** vragen de regering of zij hun zorg delen dat de intensieve veehouderij in stand wordt gehouden, wanneer mest en/of dierlijke bijproducten worden gebruikt voor warmte (of andere energie).

De leden van de **Volt**-fractie hebben diverse vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel, met name in relatie tot de overgangstermijn en de onderhoudskosten.

De leden van de **Volt**-fractie merken op dat de Hernieuwbare Energie Richtlijn (RED III) decentrale verduurzaming benadrukt.²⁰ Hoe voorkomt dit wetsvoorstel dat deelname aan een warmtenet huishoudens ontmoedigt om aanvullende verduurzamingsmaatregelen (isolatie, hybride systemen) te treffen?

Bij een overgangstermijn van maximaal 30 jaar hebben warmtebedrijven zekerheid over hun positie. Hoe wordt voorkomen dat deze lange periode leidt tot uitstel van noodzakelijk onderhoud of vervanging, omdat bedrijven pas aan het einde van de termijn met overdracht rekening hoeven te houden?

De termijn van 30 jaar is mede bedoeld voor het terugverdienen van investeringen. De leden van de fractie van **Volt** vragen hoe de regering garandeert dat de kosten voor regulier onderhoud niet worden «verstopt» in afschrijvingsconstructies, waardoor eindgebruikers hogere tarieven betalen dan strikt noodzakelijk.

Na afloop van de termijn moet het net worden overgedragen tegen marktwaarde. Welke prikkels heeft een warmtebedrijf om in de laatste jaren van de termijn voldoende te investeren in onderhoud, als het risico bestaat dat die investeringen niet volledig terugkomen bij de waardebeoordeling?

Oudere netten zullen binnen een termijn van 30 jaar meer onderhoud en vervanging nodig hebben dan nieuwe netten, zo stellen de leden van de **Volt**-fractie. Hoe voorkomt de regering dat bewoners van oudere netten onevenredig hoge kosten dragen voor onderhoud, terwijl nieuwere netten relatief goedkoop uitvallen?

Worden warmtebedrijven verplicht om binnen de termijn transparant een onderhoudsreserve op te bouwen, zodat gebruikers kunnen zien dat toekomstige vervangingskosten daadwerkelijk worden gereserveerd en niet ad hoc worden doorbelast?

²⁰ Geraadpleegd op: Richtlijn – EU – 2023/2413 – NL – EUR-Lex

De EU schrijft in de Richtlijn energie-efficiëntie en het consumentenrecht voor dat eindgebruikers beschermd moeten worden tegen buitensporige lasten. De leden van de **Volt**-fractie vragen hoe de regering garandeert dat een overgangstermijn van 30 jaar niet leidt tot structureel hogere onderhoudslasten voor huishoudens en hoe wordt dit juridisch geborgd.

13. Consultatie, toetsing en adviezen

De leden van de fractie van de **BBB** vragen de regering wat zij doet om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: Atr), nu het Atr adviseert de wet niet aan te nemen.

Dit wetsvoorstel lag al in 2020 ter consultatie. De fractieleden van de **BBB** vragen waarom er nu haast is om de wet door de Eerste Kamer te loodsen. Is de wet wel voldoende flexibel om in te spelen op de technische ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei zien de antwoorden met belangstelling tegemoet. Gelet op het verzoek van de Minister van Klimaat en Groene Groei om het wetsvoorstel spoedig te behandelen, ontvangen de leden de nota naar aanleiding van het verslag bij voorkeur binnen vier weken.²¹

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

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

²¹ *Kamerstukken I 2024/2025, 36 576, B*