

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

Nr. 118

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2025

Op 16 september is tijdens Prinsjesdag de Miljoenennota en Rijksbegroting gepresenteerd. Op het gebied van collectieve warmte is een aantal onderwerpen een stap verder gebracht. Met deze Kamerbrief geeft het kabinet een toelichting op de relevante uitgaven op drie voor collectieve warmte belangrijke onderwerpen: de nationale deelneming warmte, een garantieregeling en de financiële tegenvaller bij het project WarmtelinQ.

Met deze Kamerbrief komt het kabinet tegemoet aan een aantal moties en toezeggingen. Het kabinet gaat in op de motie van het lid Rooderkerk c.s.¹, waarin het kabinet wordt verzocht de subsidiekaders van de Warmtewetten Investeringsubsidie (WIS) door te ontwikkelen en in gesprek te gaan met de Warmtealliantie. De beantwoording van deze motie is gecombineerd met de motie van de leden Rooderkerk en Erkens², waarin de regering wordt verzocht om de subsidiëring voor de warmtetransitie integraal te bekijken en te versimpelen.

Eerder is gesproken over de onderzoeken die door het kabinet zijn uitgevraagd bij CE Delft en TNO over de kosten van collectieve warmte. Deze onderzoeken zijn afgerond en worden bij deze met de Kamer gedeeld. Ook gaat het kabinet in op de ontwikkelingen die er spelen op het gebied van de informatievoorziening bij collectieve warmte. Tot slot gaat de brief in op de inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte (Wcw) en de onderliggende regelgeving.

Voornemen tot aangaan nationale deelneming warmte

Het wetsvoorstel voor de Wcw voorziet op grond van artikel 12.7 in de mogelijkheid om een deelneming op te richten die kan participeren in

¹ Kamerstukken 2024/25, 36 576 nr. 93

² Kamerstukken 2024/25, 36 576 nr. 94

warmtebedrijven. In de Kamerbrief van 7 oktober 2024³ heeft het kabinet geconcludeerd dat EBN de meest geschikte kandidaat zou zijn om de uitvoering op zich te nemen wanneer een deelneming het meest geschikte instrument is voor de ondersteuning van de warmtetransitie. In de tussentijd heeft het kabinet de inzet van dit instrument zorgvuldig getoetst aan de voorwaarden die gelden voor deelnemingen. In de bijlage bij deze Kamerbrief is het afwegingskader voor de nationale deelneming warmte opgenomen.

Aanleiding voor de deelneming

Aanleiding voor mogelijke inzet van een deelneming is het voorschrift in de Wcw dat de meerderheid van de aandelen in een warmtebedrijf in de toekomst in handen moet zijn van één of meerdere publieke partijen, zoals gemeente, provincie of rijk. Aan het verplichte publieke meerderheidsbelang kan alleen (op een goede manier) invulling worden gegeven als er sprake is van voldoende «publieke uitvoeringskracht». Overheden moeten zowel financieel als organisatorisch in staat zijn het publieke aandeelhouderschap op zich te nemen.

Gelet op de lokale transitie-opgave is directe betrokkenheid van de gemeente bij een aan te wijzen warmtebedrijf wenselijk. Het ligt daarom voor de hand dat gemeenten het initiatief nemen bij het oprichten van een nieuw warmtebedrijf of bij het participeren in een bestaand warmtebedrijf. Er wordt voor de financiële opgave nadrukkelijk gekeken naar gemeenten en provincies als aandeelhouder van warmtebedrijven.

Uit verschillende onderzoeken naar de publieke uitvoeringskracht⁴ blijkt echter dat de investeringsopgave van zodanige omvang is dat niet van lokale overheden kan worden verwacht dat ze in alle gevallen voldoende middelen inbrengen om tijdig – al dan niet in onderlinge samenwerking – de meerderheid van de aandelen in een publiek warmtebedrijf te verkrijgen. Ook ontbreekt het bij sommige lokale overheden nog aan voldoende expertise om op een goede manier invulling te geven aan het publieke aandeelhouderschap. Betrokkenheid van het rijk kan bovendien de totstandkoming van regionale warmtebedrijven bevorderen. Om het maatschappelijke belang van een betrouwbare, betaalbare, en duurzame warmtevoorziening op korte termijn te stimuleren, is ook betrokkenheid vanuit het rijk gewenst. De publieke uitvoeringskracht komt daarmee sneller op peil. Er is dus sprake van een publiek belang dat nadere borging vergt. Interventie door het rijk is daarom gerechtvaardigd.

In de Wcw is opgenomen dat de nationale deelneming alleen mag participeren in regionale warmtebedrijven of bedrijven die naar regionaal niveau toegroeien. Regionale warmtebedrijven bieden een perspectief voor kleinere gemeenten met beperktere capaciteit, en bieden schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het gebied van kostenefficiëntie, professionaliteit en de spreiding van risico's. Deze schaalgrootte sluit aan bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het infrastructuurbedrijf en de afvalverwerker.

Deelneming geschikt instrument

Op basis van het afwegingskader is de conclusie dat een deelneming een geschikt instrument is om de publieke belangen te borgen. De inzet van een deelneming verdient de voorkeur boven een subsidie of lening aan lokale medeoverheden. Zo kan het rijk naast het leveren van een bijdrage aan de doelen achter het verplichte publieke meerderheidsbelang, sturen

³ Kamerstukken II, 2023/24 30 196 nr. 815

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 30 196, nr. 800

op een doelmatige besteding van middelen. Via de nationale deelneming kan de rijksoverheid via informatierechten een vinger aan de pols houden bij de ontwikkelingen bij een warmtebedrijf en waar nodig haar invloed op onder meer de strategie en investeringen aanwenden om bij te dragen aan een gezonde financiële positie. De warmtemarkt is een complexe markt, die voor een belangrijk deel nog tot stand moet komen. Dit vergt invloed met een meer flexibel karakter dan via subsidies of leningen is vast te leggen. De deelneming kan bovendien bijdragen aan een professionele en zakelijke invulling van het publieke aandeelhouderschap en daarnaast kunnen lessen en ervaringen via een gedeelde aandeelhouder mogelijk eenvoudiger uitgewisseld worden tussen de verschillende warmtebedrijven.

In het afwegingskader wordt bovendien getoetst of de activiteiten zich lenen voor een vennootschap. In dat kader wordt onder meer beoordeeld of de onderneming zichzelf op de lange termijn zelfstandig kan financieren. Vanwege de resterende »onzekerheid over hoe de collectieve warmtemarkt zich de komende jaren ontwikkelt en de mate waarin lokale overheden aan de publieke uitvoeringskracht kunnen bijdragen kan nog niet vastgesteld worden of de nationale warmtedeelneming zichzelf op de lange termijn (volledig) zelfstandig kan financieren. Dit zal in een later stadium alsnog moeten worden vastgesteld. Verder blijkt uit het afwegingskader dat het aangaan van een deelneming in beginsel rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel is. Wel zal voorafgaand aan de formele aanwijzing van EBN in een aanwijzingsbesluit nog een governance plan moeten worden opgesteld. Hierin wordt onder meer uitgewerkt hoe de staat de beoogde invloed als (indirect) aandeelhouder op een effectieve wijze kan uitoefenen.

Conclusie

Op grond van deze afweging is het kabinet voornemens om direct na inwerkingtreding van de Wcw op grond van artikel 12.7 van de Wcw een nog op te richten dochteronderneming van EBN, onder het voorbehoud van goedkeuring door de raad van bestuur en raad van commissarissen van EBN, aan te wijzen als nationale deelneming warmte. Hoewel de zelfstandige lange termijn levensvatbaarheid van de deelneming nog niet kan worden vastgesteld en zaken als een governance plan nog nader moeten worden uitgewerkt, ontstaat uit het afwegingskader immers een voldoende positief beeld over de geschiktheid van het instrument deelneming.

Vanuit het Klimaatfonds worden, als de Wcw wordt aangenomen door de Eerste Kamer, € 87 miljoen beschikbaar gesteld voor de opstartfase. Zo wordt het maatschappelijke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening op korte termijn gestimuleerd en komt de publieke uitvoeringskracht sneller op stoom. Aanvullend is € 137 miljoen gereserveerd onder voorwaarden. Na twee jaar wordt gezien of de opbouw van de collectieve warmtemarkt op gang komt, en of er voldoende animo is bij medeoverheden en andere medeaandeelhouders. De deelneming zal als minderheidsaandeelhouder optreden (maximaal 40%), waarbij wordt aangemoedigd dat de nationale deelneming warmte voor een zo laag mogelijk percentage instapt bij een project, zodat er niet onnodige kapitaalverstrekking en zeggenschap vanuit het rijk komt. Als er voldoende animo is bij medeaandeelhouders voor de resterende 60% kunnen ook de gereserveerde middelen toegekend kunnen worden. Rond die tijd zal ook de business case van EBN worden geëvalueerd door een externe partij om de lange termijn levensvatbaarheid van de onderneming vast te kunnen stellen. Voor de financieringsopgave voor de periode na 2030 is momenteel geen dekking.

Garantieregeling Warmtenetten

Het kabinet heeft het afgelopen jaar de inzet van een waarborgfonds verkend om de toegang van warmtebedrijven tot de kapitaalmarkt te verbeteren. Via een waarborgfonds zou het rijk indirect garant staan voor de leningen van warmtebedrijven, zodat zij gemakkelijker vreemd vermogen kunnen aantrekken om warmtenetten te realiseren. (Publieke) aandeelhouders, zoals gemeenten maar bijvoorbeeld ook provincies, infrastructuurbedrijven en de bovengenoemde nationale deelneming, zouden daardoor minder kapitaal hoeven te investeren om invulling te geven aan het verplichte publieke meerderheidsbelang in de Wcw.

Op basis van deze verkenning kiest het kabinet ervoor om een garantieregeling in te zetten in plaats van een waarborgfonds. Met een garantieregeling verstrekt het rijk direct garanties aan warmteprojecten, in plaats van indirect via een waarborgfonds buiten de rijksoverheid. Voor individuele projecten is er geen verschil tussen een garantie vanuit een waarborgfonds of een garantieregeling: met beide instrumenten dekt het rijk het kredietrisico van banken af, wat veel zekerheid geeft en daardoor de vermogenskosten van warmtebedrijven verlaagt en hen in staat stelt om meer vreemd vermogen aan te trekken.

Het oprichten van een waarborgfonds acht het kabinet op dit moment om drie redenen niet meer opportuun:

- 1) Uit een onafhankelijke toets⁵ op het waarborgfonds blijkt dat er geen 99% zekerheid is dat een Waarborgfonds Warmtenetten géén beroep hoeft te doen op de achtervangpositie (de «achterborgstelling») van het Rijk. Het zekerheidsniveau van 99% geldt bij bestaande waarborgfondsen en was een voorwaarde voor de toekenning van middelen in het Meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds⁶. Het is op dit moment onder andere niet vast te stellen dat de toegekende middelen met 99% zekerheid toereikend zijn, omdat veel warmtebedrijven (met een publiek meerderheidsbelang) nog moeten opstarten. Risico's zijn daardoor moeilijker in te schatten dan in gevestigde sectoren.
- 2) Uit nadere verkenning blijkt dat het onzeker is of een waarborgfonds op korte termijn een groot genoeg deelnemersbestand kan opbouwen dat voldoende kritische massa heeft voor een doelmatige werking van de organisatie. Daarbij speelt ook mee dat deelnemers aan bestaande borgstelsels (in de zorgsector en sociale woningbouw) in aanvulling op het rijk óók garant staan voor het waarborgfonds. De beoogde deelnemers aan een borgstelsel voor warmtenetten zijn opstartende warmtebedrijven die nog geen of weinig kasstromen hebben uit gerealiseerde warmtenetten. Onderlinge garantstelling via een zogenaamde obligoverplichting zou daardoor in de eerste jaren naar verwachting relatief weinig bijdragen aan risicobeheersing.
- 3) Een garantieregeling dient in principe hetzelfde doel als een waarborgfonds, maar is een «lichter instrument» dat door het rijk zelf wordt uitgevoerd in plaats van door een externe entiteit buiten het Rijk. Daardoor kan doelmatig worden begonnen met een lager doelbereik, zodat de beschikbaar gestelde middelen met een hoge mate van zekerheid toereikend zijn. Doordat de regeling wordt opengesteld vanuit RVO is er meer ruimte om de regeling in samenspraak met het Ministerie van Financiën tussentijds aan te passen in het kader van risicobeheersing. Bij de uitvoering van de regeling wordt gemaakt van een bestaande organisatie en de bij RVO aanwezige expertise op het gebied van warmtenetten en garantstel-

⁵ Onafhankelijke Toets Waarborgfonds Warmtenetten, Rebel (2025)

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ef69d076-3133-4595-847b-13ac246c0ceb/file>

lingen. Dit leidt naar verwachting tot lagere uitvoeringskosten. Ook is het traject tot de openstelling eenvoudiger, waardoor de toegang van warmtebedrijven tot de kapitaalmarkt naar verwachting sneller kan worden verbeterd.

Het kabinet stelt € 174,5 miljoen uit het Klimaatfonds ter beschikking aan de Garantieregeling Warmtenetten (GRW). Dit bedrag zal met name worden ingezet als risicovoorziening op de begroting. De risicoregeling wordt op zijn vroegst vanaf halverwege 2026 opgesteld voor een periode van 5 jaar waarna de regeling wordt geëvalueerd. Als het borgingsplafond van € 434 miljoen vóór het einde de looptijd in zicht komt vindt een tussentijdse evaluatie en herijking van het borgingsplafond plaats. Conform de begrotingsregels is ten behoeve van de GRW het Toetsingskader Risicoregelingen ingevuld, dat als bijlage is toegevoegd aan deze brief. Het toetsingskader vormt de basis voor de nadere uitwerking van de regeling. Daarbij zal in navolging van de motie Kröger⁷ over het faciliterend kader en de inzetbaarheid van een waarborgfonds voor warmtegemeenschappen ook worden onderzocht hoe de GRW kan aansluiten bij warmtegemeenschappen.

Update WarmtelinQ

WarmtelinQ Transport Services B.V. (WTS), volledige dochteronderneming van Gasunie, bouwt en exploiteert een warmtetransportnet dat (rest)warmte vanuit de Rotterdamse haven naar Den Haag (fase 1) en Leiden (fase 2) transporteert. Door verschillende omstandigheden wordt WarmtelinQ geconfronteerd met een financiële tegenvaller op met name het tweede deel van het tracé. Hierover is de Kamer geïnformeerd met de Kamerbrief van 13 mei jl.⁸ In deze brief informeert het kabinet de Kamer over de wijze waarop hiermee zal worden omgegaan.

De eerder verleende en toegezegde subsidies betreffen een maximaal bedrag aan DEVEX-, CAPEX- en OPEX-subsidie (d.w.z. ontwikkelingskosten, kapitaaluitgaven en operationele kosten) van in totaal € 549,5 miljoen, waarvan € 122,5 miljoen is beschikt. Een bedrag van € 427 miljoen voor een OPEX-subsidie staat nog gereserveerd op de begroting van KGG. KGG en WTS (Gasunie) zijn nog met elkaar in gesprek over een efficiënte en effectieve invulling van deze middelen. Provincie Zuid-Holland heeft een subsidie van € 81 miljoen specifiek voor fase 2 beschikt.

Recent heeft WarmtelinQ het project opnieuw doorgerekend. Afgezet tegen het oorspronkelijke bedrag van € 644 miljoen voor de projectkosten in 2021 zijn de meerkosten ongeveer € 500 miljoen. Ondanks de tegenvaller blijft WarmtelinQ fase 2 de verduurzamingsmogelijkheid met de laagste nationale kosten voor woningen in de regio Leiden⁹. Om deze reden is besloten om € 195 miljoen voor een investeringssubsidie vanuit het Klimaatfonds vrij te maken zodat de realisatie van WarmtelinQ fase 2 (tracé Rijswijk–Leiden) geen verdere vertraging ondervindt. In samenwerking met WTS (Gasunie) wordt bezien hoe de overige meerkosten worden ingepast. Ook heeft het kabinet een extern onderzoeksbureau opdracht gegeven voor een review van de business case.

WTS heeft meerdere acties ondernomen om kostenstijgingen te beperken. WTS heeft onder andere het tracé Rijswijk–Leiden geoptimaliseerd en de projectscope verkleind waarbij de ontwikkeling van WarmtelinQ is

⁷ Kamerstukken 2024/25, 36 576 nr. 107

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

⁹ <https://www.warmtelinq.nl/over-warmtelinq/nieuws/studie-warmtenetten-maatschappelijk-goedkoper-dan-warmtepompen>

gekoppeld aan de vraagontwikkeling. Daarnaast heeft WTS een externe partij ingeschakeld om reviews uit te voeren op het project en is de projectbewaking op financieel vlak aangescherpt. Naar verwachting wordt het tracé Vlaardingen–Den Haag in het eerste kwartaal van 2027 in gebruik genomen en het tracé Rijswijk–Leiden in het derde kwartaal van 2028. Voor tracé Rijswijk–Leiden en tracé Vondelingenplaat–Vlaardingen lopen er momenteel nog procedures bij de Raad van State, waardoor de planning nog kan wijzigen.

Het kabinet onderkent het belang van WarmtelinQ voor de levering van duurzame warmte in de provincie Zuid-Holland en in het bijzonder de afhankelijkheid van de warmtetransitie in de regio Leiden van de realisatie van het tracé Rijswijk–Leiden.

WarmtelinQ is een project waarbij WTS (Gasunie), het Ministerie van KGG en de Provincie Zuid-Holland nauw met elkaar samenwerken. De voorspoedige voortgang van WarmtelinQ is ook voor de Provincie Zuid-Holland van groot belang voor haar inwoners waarbij Provincie Zuid-Holland zich onder andere inzet op het vergroten van het aantal toekomstige aansluitingen via het nationaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (nMIEK) warmtesysteem Zuid-Holland. Er wordt gezien of de Provincie Zuid-Holland ook een aanvullende financiële bijdrage zal leveren.

Informatievoorziening

Momenteel is er geen centrale voorziening voor de uitwisseling van informatie over collectieve warmtesystemen in Nederland. De aantallen, de locaties en de basiseigenschappen van warmtesystemen en warmte-aansluitingen worden minder structureel en uniform bijgehouden en geactualiseerd dan in de elektriciteits- en de gassector. Dit bemoeilijkt de beleidsvorming, de uitvoering en de evaluatie van beleid en instrumentarium door het rijk en door medeoverheden, het toezicht door de ACM, en de monitoring van de warmtetransitie door bijvoorbeeld het CBS. Het gebrek aan de structurele en uniforme registratie van gegevens kan ook leiden tot dubbele of inconsistente informatie-uitvragen door verschillende publieke partijen bij warmtebedrijven en warmtegemeenschappen. Het kabinet gaat daarom verkennen of en hoe de informatievoorziening over collectieve warmtesystemen doelmatig kan worden verbeterd. Dit wordt mede ingegeven door de informatiestromen die volgen uit de invulling van nieuwe wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de Wcw door onder andere gemeenten en de ACM.

Voor de verkenning van een «datastrategie voor collectieve warmte» is het kabinet gestart met twee trajecten. Ten eerste loopt sinds kort een haalbaarheidsstudie¹⁰ naar een Centraal Warmtenetaansluitingenregister binnen het programma VIVET (Verbetering Informatievoorziening Energietransitie). Een dergelijk register zou de efficiënte uitwisseling van basisgegevens over warmtenetten mogelijk maken tussen alle partijen in de warmtesector, net als het Centrale Aansluitingenregister in de elektriciteits- en gassector. Ten tweede onderzoekt het kabinet de mogelijkheden voor efficiënte informatie-uitwisseling ter ondersteuning van de uitvoering van de kavelsystematiek en het verstrekken van ontheffingen en vrijstellingen voor warmtelevering. Begin 2026 zal het kabinet de Kamer nader informeren over de vorderingen van deze trajecten.

¹⁰ <https://www.programmavivet.nl/projecten/projecten+energienetten/3083607.aspx?t=haalbaarheids-onderzoek-registratie-warmtenetaansluitingen>

Onderzoeken naar de nationale kosten en eindgebruikerskosten van collectieve warmte

Bij de kamerbehandeling van de Wcw zijn meerdere vragen gesteld over de betaalbaarheid van warmtenetten voor de eindgebruiker. Dit vraagstuk speelt enerzijds in relatie tot de uitkomst van de Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 van het PBL¹¹ dat collectieve warmte voor grofweg één derde van de woningvoorraad de optie met de laagste nationale kosten is. Zoals eerder aangegeven in de Kamerbrief van 17 april jl.¹² vindt het kabinet dat in wijken waar een collectief warmte-systeem de laagste nationale kosten heeft het aanbod voor de eindgebruiker ook aantrekkelijk moet zijn. Dit is momenteel nog niet altijd het geval. Anderzijds spelen er vragen over de betaalbaarheid van kostengebaseerde tarieven in fase 2 van de tariefregulering. Daartoe is onder andere het amendement van leden Postma en Rooderkerk¹³ op de Wcw aangenomen, waarmee de betaalbaarheid geborgd wordt bij de invoeren van kostengebaseerde tarieven. Om een volledig beeld te geven van de verkenning van het betaalbaarheidsvraagstuk door het kabinet neem ik de Kamer met deze brief mee in twee onderzoeken die onlangs zijn afgerond.

Vanuit het Kennis voor Energiebeleid-programma heeft TNO gekeken naar verklaringen voor de verschillen tussen nationale kosten en eindgebruikerskosten.¹⁴ Het rapport brengt een complexe reeks aan op- en afslagen langs de warmteketen in kaart. TNO laat daarbij vooral zien dat deze «vertroebelingen» niet eenvoudig zijn op te heffen en dat deze zowel bij collectieve als individuele systemen voorkomen. In dat kader heeft het kabinet CE Delft gevraagd om een verkennende inschatting van de budgettaire impact van een garantie aan huishoudens die zijn aangesloten op een collectief warmtesysteem dat zij nooit meer betalen dan het gangbare alternatief (zie bijlage 4). Met name op basis van de Actualisatie Startanalyse 2025 schat CE Delft in dat ongeveer de helft van de eindgebruikers een vergoeding op basis van een dergelijke «prijsgarantie» zou moeten ontvangen, indien het tarief voor een gasketel als referentie wordt genomen. In combinatie met een alternatieve berekening op basis van de – eveneens onzekere – geaggregeerde kostengegevens uit de rendementsmonitor van de ACM komt CE Delft uit op een eerste inschatting van € 126 tot € 141 miljoen per jaar voor bestaande aansluitingen indien de gasketel als referentie wordt genomen. Wanneer de warmtepomp in plaats van de gasketel als referentie wordt genomen, daalt de jaarlijkse subsidiebehoefte naar € 41 miljoen per jaar. Voor nieuwe collectieve warmtesystemen zou dit, met de gasketel als referentie, gaan om cumulatief € 21 miljoen (in aanvulling op bestaande subsidies (WIS en SDE++)) op jaarbasis bij ruwweg een verdubbeling van het aantal aansluitingen.¹⁵ Deze ramingen gaan er vanuit dat algemene kostenkengetallen uit de Actualisatie Startanalyse overeenkomen met kosten in de praktijk. Dat zal niet voor alle wijken het geval zijn. CE Delft geeft aan dat met name de kostenkengetallen bij bestaande warmtenetten van weinig voorspellende waarde zijn voor kostengebaseerde tarieven. Kosten van bestaande netten zijn namelijk in het verleden gemaakt. Ook gaat de Startanalyse enkel uit van duurzame bronnen. Daarnaast gaat de raming uit van subsidiering vanuit de WIS en de SDE++, maar is er op dit moment geen structureel budget beschikbaar voor. Voor de WIS is budget voorzien tot en met 2030. Voor de SDE++ is budget beschikbaar t/m de openstelling

¹¹ <https://www.pbl.nl/publicaties/actualisatie-startanalyse-aardgasvrije-buurten-2025>

¹² Kamerstukken 2024/25, 30 196 nr. 845

¹³ Kamerstukken 2024/25, 36 576 nr. 33

¹⁴ <https://publications.tno.nl/publication/34644988/rL5fSF9D/TNO-2025-R12094.pdf>

¹⁵ De meerkosten – zoals het risico van tragere groei in aansluitingen op nieuwe collectieve warmtesystemen – worden hierbij niet meegenomen.

van 2026. Het kabinet zal in het voorjaar van 2026 duidelijkheid geven over de benodigde middelen voor de openstelling van de SDE++ in 2027.

Zowel het rapport van TNO als de raming van CE Delft laten zien dat zowel kwalitatieve als kwantitatieve vergelijkingen tussen nationale kosten en eindgebruikerskosten op dit moment zeer complex zijn. Daarnaast is er ook tijd nodig voordat dit vraagstuk volledig kan worden opgelost: de impact van kostengebaseerde tarieven bij met name bestaande warmtenetten zal duidelijker worden naarmate de ACM haar inzicht in de kostengegevens van warmtebedrijven de komende jaren verbetert. Het kabinet concludeert dat het vraagstuk met deze onderzoeken nog niet is opgelost. Het Ministerie van KGG zal in overleg met RVO en andere departementen de relatieve prijsgarantie en alternatieve oplossingsrichtingen verder verkennen.

Motie gesprek Warmtealliantie over WIS

In de motie van het lid Rooderkerk c.s.¹⁶ wordt het kabinet verzocht de subsidiekaders van de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) door te ontwikkelen en in gesprek te gaan met de Warmtealliantie¹⁷ vóór Prinsjesdag. Dit gesprek heeft eind augustus jl. plaatsgevonden. Met de WIS kan het warmtebedrijf maximaal dertig procent¹⁸ van de investering in het warmtenet dekken. Het idee is dat daarmee onrendabele projecten rendabel worden, zodat warmtebedrijven een investeringsbesluit nemen. Ook wordt het gemakkelijker om minder rendabele gebouwen aan te sluiten, zoals laagbouw. Het kabinet evalueert deze regeling jaarlijks met de sector en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die de subsidieregeling uitvoert. Het gesprek met de Warmtealliantie ziet het kabinet als een startpunt voor de nieuwe cyclus.

Gesprek Warmtealliantie

In het gesprek met de Warmtealliantie is besproken op welke aspecten de subsidiekaders van de WIS verbeterd kunnen worden. De Warmtealliantie constateert dat er zelfs met subsidie uit de WIS vaak geen aantrekkelijk aanbod gedaan kan worden. Het betalen van een bijdrage voor de aansluitkosten (BAK) is vooral voor particuliere gebouw-eigenaren een drempel. Daarbij wordt gesteld dat het nodig is dat de kosten voor een warmteaansluiting lager of vergelijkbaar moeten zijn met de alternatieve warmtesystemen, en dat dit nu nog niet het geval is. Verhuurders en gemengde Vereniging van Eigenaren (VvE) kunnen subsidie krijgen voor een deel van de aansluitkosten en woningaanpassingen met de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (Kröger). Eerder dit jaar werd de SAH opnieuw opengesteld met extra subsidiemogelijkheden, o.a. met € 25 miljoen extra budget voor het verlagen van het vastrecht voor huurders. Door deze uitbreiding steeg het aantal aanvragen snel en raakte het budget vroegtijdig uitgeput¹⁹, waardoor een aantal projecten achter het net heeft gevestigd. Conform de motie van Kröger²⁰ zal de regering op zeer korte termijn samen met partijen als de VNG en Aedes inventariseren welke projecten dit betreft en bezien of en hoe nog aanvullende middelen

¹⁶ Kamerstukken 2024/25, 36 576 nr. 93

¹⁷ De Warmtealliantie bestaat uit meer dan 200 partijen zoals gemeenten, koepelorganisaties en warmtebedrijven. Samen hebben ze afgelopen januari een Warmtebod gedaan (Kamerstukken 2024/2025, 30 196 nr 845, bijlage 2025D17750) met als beoogd effect dat de komende tien jaar meer dan 500.000 huishoudens aangesloten kunnen worden op een warmtenet.

¹⁸ Voor kleine en middelgrote ondernemingen geldt een hoger maximum, respectievelijk 50 en 40 procent.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1376, bijlage Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep.

²⁰ Kamerstukken 2024/25, 33 043 nr. 123

voor de SAH beschikbaar kunnen worden gesteld zodat deze projecten geen vertraging oplopen.

Aanbevelingen voor de WIS

De Warmtealliantie heeft een aantal ontwikkelpunten benoemd, die het kabinet mee zal wegen in de aanpassingen van de WIS:

- Op zoek gaan naar mogelijkheden om de maximale hoogte van subsidie verder te verruimen. De Warmtealliantie doet de suggestie om te onderzoeken of onder de nieuwe marktcondities van de Wcw meer staatssteun mogelijk is, omdat de levering van warmte gezien kan worden als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).
- De complexiteit of het detailniveau van de gevraagde gegevens bij de subsidieaanvraag beter laten aansluiten bij de informatie die beschikbaar is op dat moment.
- Beheersbaar maken van onzekerheden door de hele keten die nodig is om de overstap naar collectieve warmte te maken, die bestaat uit bron, infrastructuur én gebouw aanpassingen. Concreet gaat het om versnipperde beslismomenten over de beschikbaarheid, de hoogte en toekenning van subsidies. Dit weerspiegelt ook de constatering in de motie van de leden Rooderkerk en Erkens.
- Verkennen of het wenselijk en mogelijk is om binnen de WIS een aparte faciliteit in te richten voor systeeminvesteringen, zoals verbindingsleidingen tussen warmtesystemen die zorgen voor een betere bronbenutting en algehele systeem efficiency.
- Onderscheid maken tussen het aanleggen van nieuwe netten en uitbreiden van bestaande netten en daar verschillende stimuleringskaders voor opstellen.

Het kabinet onderkent dat de relatieve betaalbaarheid van warmte een randvoorwaarde is voor een aantrekkelijk aanbod. De WIS is onderdeel van de oplossing, maar heeft vanuit Europese staatssteunkaders en nationale subsidieregels beperkingen voor de hoogte aan subsidie die mag worden verstrekt. Het kabinet zoekt binnen die kaders naar een zo optimaal mogelijk ontwerp voor de regeling. Het kabinet zal in ieder geval gaan onderzoeken of de subsidiekaders voor een DAEB ruimer zijn.

Het kabinet werkt verder aan de WIS regeling voor een nieuwe openstelling in de zomer van 2026. Daarbij zal gekeken worden of de regeling op punten versimpeld kan worden. Een projectspecifieke behandeling, waar vaak door de sector om gevraagd wordt, gaat echter wel vaak gepaard met hogere administratieve lasten voor zowel de subsidie ontvanger als verstrekker. Om de regeling eenvoudig te houden wordt daarom soms juist gekozen voor minder maatwerk.

De Warmtealliantie en de eerder genoemde motie Rooderkerk en Erkens vragen om een integrale behandeling. Dit zal in de gesprekken met stakeholders verder uitgediept worden, ook in het licht van een aantal acties dat inmiddels ondernomen is:

- De WIS is vorig jaar overgestapt op een nieuw digitaal loket dat in de meeste andere regelingen wordt gebruikt, waarin de subsidieontvanger beter de voortgang kan volgen van de subsidieaanvraag en vragen en antwoorden kan uitwisselen met RVO. Dit is voor aanvragers van subsidies een meer eenduidig en herkenbaar interface.
- Voor de WIS en de Subsidie Warmte-infrastructuur Glastuinbouw (SWiG) vindt interdepartementaal overleg plaats voor een goede samenhang voor warmteprojecten die zowel glastuinbouw als gebouwde omgeving aansluiten.
- De WIS en SAH-subsidies zijn het afgelopen jaar al op een aantal punten gewijzigd om ervoor te zorgen dat het bijvoorbeeld mogelijk is

om een lager vastrecht te bewerkstelligen. Bij de WIS is het mogelijk een hogere BAK te betalen in ruil voor een lager vastrecht voor huurders, zonder dat het warmtebedrijf en de gebouweigenaar hierdoor recht zouden hebben op minder subsidie. Bij de SAH was er een extra subsidiemogelijkheid voor het verlagen van het vastrecht.

- De investering in warmteopslag is toegevoegd als subsidiabele activiteit aan de WIS.

Het zal complex zijn om alle subsidies te integreren in één projectsubsidie, omdat de geldstromen niet gaan naar één partij, maar naar verschillende doelgroepen, zoals de Warmtealliantie ook aangeeft. Het kabinet onderzoekt met RVO in hoeverre een integrale subsidieaanpak de verschillende betrokken partijen beter kan ondersteunen vanuit één loket, wanneer bij één project verschillende regelingen bij elkaar komen. Daarover kan de Kamer naar verwachting in de zomer van 2026 verder worden geïnformeerd. Het kabinet is de Warmtealliantie erkentelijk voor de aangeleverde probleemanalyse en suggesties en gaat samen met de sector de komende tijd aan de slag met de verdere ontwikkeling van de WIS. Streven is om in de zomer van 2026 een verbeterde regeling open te stellen.

Toezegging gesprek Warm Heeg

Het Ministerie van KGG is op 18 september in gesprek gegaan met bestuurders van provincie Fryslân, gemeente Súdwest-Fryslân en initiatiefnemer Warm Heeg. Dit gesprek heeft andermaal duidelijk gemaakt dat een doorstart van het project in Warm Heeg uitdagingen kent. Het gaat met name om de financiële risico's, mede als gevolg van de nog beperkte volloop. Er is afgesproken om op enkele onderwerpen (bijvoorbeeld de mogelijke betekenis van de nationale garantieregeling warmtenetten) door te spreken, zowel tussen de gemeente en de warmtecoöperatie, als tussen de warmtecoöperatie en het ministerie, en waar relevant ook met de provincie. Uiteraard zal het kabinet uw Kamer informeren als er voortgang is te melden.

Toezegging aan het lid Grinwis over warmtepompen

Tijdens het debat over de wijziging van de begroting Klimaat en Groene Groei op 2 juli jl. is aan lid Grinwis een toezegging gedaan over de locatie van warmtepompen in de gebouwde omgeving. Ten aanzien van het risico dat warmtepompen worden gekocht in warmtenetwijken heeft de Algemene Rekenkamer geadviseerd²¹ om geen warmtepompen te subsidiëren in deze gebieden. Het kabinet heeft eerder al toegezegd te onderzoeken hoe ongewenste overlap voorkomen kan worden, mits dat op een uitvoerbare en juridisch houdbare manier geïmplementeerd kan worden.²² Het kabinet komt, mede ter invulling aan de genoemde toezegging, begin 2026 terug op de uitkomsten van dat onderzoek en geeft dan ook een update over de ontwikkelingen met betrekking tot Ecodesign voor warmtepompen.

Monitor Lokale Warmtetransitie

Gelijktijdig met de verzending van deze brief publiceert het Nationale Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) voor de derde keer de jaarlijkse monitor Lokale Warmtetransitie in Beeld (LWiB)²³. De LWiB geeft

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1376, bijlage Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep.

²² Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1512.

²³ <https://www.nplw.nl/data-en-monitoring/rapporten/lwib>

een indruk van wat er op dit moment speelt in de lokale warmtetransitie bij gemeenten. De belangrijkste bron zijn gesprekken die accounthouders van het NPLW in het eerste kwartaal van 2025 voerden met ambtenaren van ruim 110 gemeenten.

Uit de LWiB blijkt dat vrijwel alle gemeenten bezig zijn een warmteprogramma. 75% van de gemeenten maakt hierbij gebruik van het ondersteuningsaanbod van het NPLW. De meeste gemeenten verwachten het warmteprogramma uiterlijk in 2026 vast te stellen. Met het warmteprogramma geven gemeenten duidelijkheid aan burgers, woningcorporaties en andere stakeholders welke gebieden voor 2035 van het aardgas af gaan en welke mogelijke warmtealternatieven, waaronder een warmtenet, zij hiervoor voorzien. Het aandeel gemeenten dat de komende tien jaar warmtenetten verwacht te realiseren of uit te breiden, is gedaald van 52% in 2024 naar 40% in 2025. Kosten voor bewoners, nog niet afgeronde wetgeving en het imago van warmtenetten blijven grote obstakels. Wel groeit de betrokkenheid bij warmtebedrijven, en netcongestie maakt dat gemeenten vaker naar warmtenetten kijken. De maatregelen uit deze kamerbrief komen ook tegemoet aan diverse kansen en belemmeringen die in de LWiB genoemd worden.

Inwerkingtreding Wet collectieve warmte

De Wcw is op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aangenomen en verzonden aan de Eerste Kamer. Het kabinet heeft de Eerste Kamer verzocht om een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel zodat er helderheid komt welke regels er zullen gelden voor de ontwikkeling van collectieve warmte waardoor alle betrokken partijen zich kunnen voorbereiden. De Eerste Kamer heeft op 23 september verslag uitgebracht.

De regels die op grond van de Wcw zullen gelden worden verder uitgewerkt in het Besluit collectieve warmte en een ministeriële regeling. De artikelen van de Wcw treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende momenten kan worden vastgesteld. Voor een groot aantal artikelen geldt dat inwerkingtreding pas kan plaatsvinden als ook het Besluit collectieve warmte (Bcw) en de ministeriële regeling zijn afgerond en in werking kunnen treden. Het Bcw wordt naar verwachting eind dit jaar aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) voorgelegd voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets en medio 2026 bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Ook schrijft de Wcw een voorhangprocedure bij beide Kamers ten aanzien van tariefregulering voor collectieve warmtevoorzieningen en kleine collectieve warmtesystemen voor. Naar verwachting zullen deze stappen voor het Bcw en de ministeriële regeling het grootste deel van 2026 in beslag nemen. Een aantal artikelen zal naar verwachting onafhankelijk van het Bcw en de ministeriële regeling eerder in werking kunnen treden. Het gaat hier onder meer om artikelen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de publieke realisatiekracht, zoals de bevoegdheid van de Minister een nationale deelneming aan te wijzen en de additionele mogelijkheden voor infrastructuurbedrijven om actief te worden op de warmtemarkt. Ook onderzoekt het kabinet samen met de ACM hoe de regels over de gestandaardiseerde activawaarde zo spoedig mogelijk in werking kunnen treden.

De uitrol van collectieve warmte is van groot belang in het kader van de energietransitie. Met de in deze brief genoemde maatregelen geeft het kabinet verder invulling aan de randvoorwaarden welke nodig zijn voor het opschalen van collectieve warmte.

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