

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie
Directie Energiemarkt



TER BESLISSING

Datum
26 maart 2025

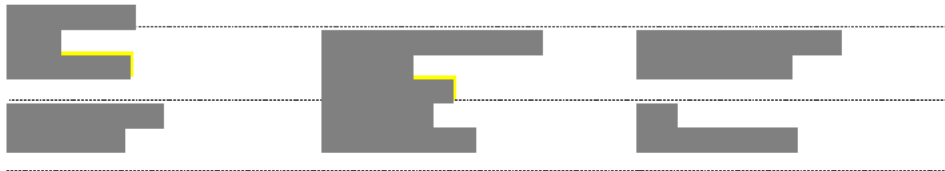
Kenmerk
DGKE-DE / 97923361

nota
TER BESLISSING

Nota naar aanleiding van het verslag Wet
collectieve warmte

Kopie aan

Bijlage(n)
3



Aanleiding

Op 19 juni 2024 is het wetsvoorstel voor de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 36576). Op 19 november 2024 heeft de Tweede Kamer verslag uitgebracht. De vragen zijn beantwoord in bijgevoegde nota naar aanleiding van het verslag (hierna: de nota). De Tweede Kamer heeft een datum vastgesteld voor een wetgevingsoverleg, namelijk op 19 mei 2025. In verband met de planning van het plenair debat zal de commissie de nota uiterlijk 27 maart moeten ontvangen.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met de verzending van de bijgevoegde aanbiedingsbrief, de nota naar aanleiding van het verslag en het advies van de landsadvocaat aan de Kamer.

Kernpunten

- In het verslag van de Kamer zijn er vragen gesteld door de fracties van de VVD, D66, CDA, GroenLinks-PvdA, ChristenUnie, SGP en NSC.
- De partijen hebben een positieve grondhouding t.o.v. het wetsvoorstel, maar maken zich in het bijzonder zorgen over de betaalbaarheid van collectieve warmte. Daarnaast zijn er ook veel vragen gesteld over het vereiste publiek meerderheidsbelang om de transitie te versnellen. In de toelichting staat de beantwoordingslijn op deze onderwerpen kort samengevat.

- Veelal wordt gevraagd naar de implicaties van het wetsvoorstel voor de markt. Ook wordt gevraagd naar de huidige voortgang van de warmtetransitie en onderzochte alternatieven voor het wetsvoorstel.
- Eerder stuurden we u een 90% versie van de nota, waarop u feedback heeft gegeven. We hebben deze feedback verwerkt in deze definitieve versie.
- In de nota naar aanleiding van het verslag zijn de vragen beantwoord in lijn met de memorie van toelichting en de Kamerbrieven op dit onderwerp. Waar nodig zijn feitelijke gegevens aangevuld met bronvermelding naar de stukken.
- Er wordt ook gewerkt aan een (tweede) nota van wijziging, de onderwerpen die hierin opgenomen worden staan in de toelichting.
- Het wetsvoorstel en de aangekondigde Nota van wijziging (versnelling GAW) hebben financiële consequenties, in het bijzonder de uitvoeringskosten voor de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Voor een deel is nog geen dekking beschikbaar, deze kosten zullen nog ingepast moeten worden binnen de begroting van KGG.

Toelichting

Planning

De Tweede Kamer heeft reeds een wetgevingsoverleg gepland en het aanmelden voor plenaire behandeling staat als agendapunt op de procedurevergadering van 1 april 2025. In verband met de planning van het plenair debat zal de commissie de nota uiterlijk 27 maart moeten ontvangen. De ambitie is om het wetsvoorstel nog voor het zomerreces te behandelen, gelet op de gewenste behandeling door de Eerste Kamer dit najaar en gewenste inwerkingtreding in 2026. Niet alleen de Kamer stuurt hierop, maar ook vanuit medeoverheden, de warmtesector en overige belanghebbenden is er behoefte aan een snelle behandeling van het wetsvoorstel. De inwerkingtredingsdatum hangt naast de voortgang van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel ook af van de snelheid van uitwerking en behandeling van lagere regelgeving.

Inhoud nota

De belangrijkste onderwerpen in de nota zijn:

- Publiek meerderheidsbelang en tempo: Door het publiek meerderheidsbelang wordt geborgd dat een publieke partij de koers van het warmtebedrijf van binnenuit kan bepalen en ervoor kan zorgen dat het warmtebedrijf proactief handelt in publiek belang. Dit past bij het karakter van collectieve warmte als vitale nutsfunctie. Het kabinet is ervan overtuigd dat een publieke marktordening noodzakelijk is voor het realiseren van het benodigd tempo in de warmtetransitie op de lange termijn, mede gelet op het draagvlak onder bewoners.
- Opschaling publieke warmtebedrijven: De opschaling van publieke warmtebedrijven is zich reeds aan het ontwikkelen en verschillende gemeenten en provincies richten al publieke warmtebedrijven op. Daarnaast is het wetsvoorstel aangepast om het voor bestaande private warmtebedrijven aantrekkelijk te houden om actief te blijven op de warmtemarkt. Naast de Wcw moeten ook de randvoorwaarden en

flankerend beleid in orde worden gebracht, zoals het faciliteren van de opbouw van publieke realisatiekracht. Het kabinet denkt daarbij aan een nationale deelneming en een waarborgfonds. Besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden. In de Kamerbrief voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel zal hierover meer worden toegelicht.

- De beantwoording op dit thema vindt u in de vragen: 14, 15, 16, 18, 31, 44, 48 (publiek meerderheidsbelang); 6 en 7 (tempo van de warmtetransitie); 19, 20, 21, 63 en 98 (opbouw publieke realisatiekracht) en 11 en 12 (investeringsbereidheid private warmtebedrijven).
- **Tariefregulering & betaalbaarheid:** De leden hebben zorgen geuit over de betaalbaarheid van collectieve warmte, met name wanneer kostengebaseerde tariefregulering in het wetsvoorstel in zal gaan. Om bewoners te bewegen over te stappen op een warmtenet is het nodig dat zij een aantrekkelijk aanbod krijgen. Dat vraagt om een warmtetarief dat concurrerend is met de gangbare alternatieven. Uitgangspunt voor het kabinet is dat in wijken waar een warmtenet maatschappelijk gezien de goedkoopste oplossing is, dit zich ook vertaalt in een concurrerend warmtetarief voor de eindgebruiker. Met de voorgestelde tarieflijmieet en het vereveningsfonds wordt de eindgebruiker beschermd tegen excessief hoge kosten ten opzichte van het gemiddelde tarief. De voordelen van kostengebaseerde tariefregulering borgen echter niet dat het warmtetarief concurrerend is met het gangbare alternatief, zoals nu een cv-ketel of later een warmtepomp. Daarvoor is aanvullend instrumentarium nodig. Hierover moet besluitvorming nog plaatsvinden, voor uitleg wordt verwezen naar de aangekondigde Kamerbrief.
- In de nota is hierbij de lijn opgenomen dat het Kabinet niet zal overstappen op kostengebaseerde tarieven voordat betaalbaarheid voldoende geborgd is.
 - De beantwoording op dit thema vindt u in de vragen: 4, 75, 88, 93, 94, 120, 124, 129, 136 (tariefregulering), 2, 3, 90, 92 (tarieflijmieet), 39, 69, 70, 73, 119 (betaalbaarheid).

Tweede nota van wijziging

Op dit moment is een (tweede) nota van wijziging in voorbereiding die voorafgaand aan het WGO naar de Kamer zal worden verstuurd. Deze bevat de volgende wijzigingen op het wetsvoorstel dat bij de Kamer ligt:

- Een betere bescherming van het minderheidsaandeel en –aandeelhouder: besluit over tarieven wordt voorbehouden aan het bestuur en een private minderheidsaandeelhouder mag ook meer zeggenschap hebben over investeringen in nieuwe netten.
- Het versneld vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde van een warmtenet door de ACM.
- Opgenomen wordt dat samenwerking met een nationale deelneming alleen mogelijk is voor regionale warmtebedrijven of bedrijven die daar naartoe groeien.
- Een specifieke regeling waarmee bestaande en nieuwe collectieve warmtesystemen die hoofdzakelijk aan glastuinbouw en industrie leven en slechts voor een klein deel (max 25%) aan de gebouwde omgeving niet onder de reikwijdte van de wet vallen.

- Het uitbreiden van het instrumentarium bij faillissement van een aangewezen warmtebedrijf.
- Het creëren van een wettelijke basis om de duurzaamheidsnormen in lagere regelgeving vanaf een bepaald jaartal in te kunnen laten gaan.
- Erkenning van meetbedrijven wordt geregeld in het kader van garanties van oorsprong voor thermische energie.

Tot slot zal de Kamer in april per brief worden geïnformeerd over de voortgang van flankerend beleid dat raakt aan het wetsvoorstel. Op 7 oktober 2024 zijn met de Kamer 3 randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten gedeeld: 1) borgen relatieve betaalbaarheid, 2) vergroten publieke realisatiekracht en 3) gemeentelijke regie. In de brief wordt op deze randvoorwaarden ingegaan door in ieder geval informatie te verstrekken over het instrument relatieve prijsgarantie, de beleidsreactie op het rapport van de verkenner warmtebedrijven (Kamerstukken II 2024/25, 36387, nr. 47) en een appreciatie op het Warmtebod¹. Ook worden de resultaten van de laatste startanalyse van het Planbureau voor de Leefomgeving gedeeld.

Aanvullend advies landsadvocaat

De landsadvocaat heeft advies uitgebracht over de Europeesrechtelijk houdbaarheid van het verplicht publiek meerderheidsbelang en is daarbij ingegaan op de in opdracht van Energie Nederland opgestelde rapporten van Allen & Overy Shearman en PwC. Dit advies wordt tegelijkertijd met de nota naar de Kamer gestuurd. De landsadvocaat concludeert dat in de toelichting van het wetsvoorstel voldoende overtuigend onderbouwd is dat de verplichting van een publiek meerderheidsbelang geschikt en noodzakelijk is om de beoogde doelstellingen te bereiken en aldus strookt met het Europees recht. Een verplicht publiek minderheidsbelang (of een belang van 50%) acht de landsadvocaat niet verenigbaar met Europees recht. In het rapport van Allen & Overy Shearman en PwC wordt betoogd dat het verplicht publiek meerderheidsbelang wel in strijd is met Europees recht en dat een publiek minderheidsaandeel een geschikt alternatief is. De landsadvocaat deelt deze conclusie niet.

1 Ontvangen van de Warmte Alliantie gevormd van een breed scala aan partijen in de warmtetransitie, waaronder publieke partijen, koepelorganisaties, warmtebedrijven en warmtegemeenschappen.