

Vergaderjaar 2024–2025

36 576

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

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

Inleiding

Het kabinet wil de Kamer hartelijk danken voor het constructieve plenaire debat over de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). Na het debat zijn enkele amendementen inhoudelijk dusdanig gewijzigd dat het kabinet met deze brief deze amendementen van een appreciatie voorziet. Dit betreft:

1. amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 41 van mevrouw Kröger (GLPvdA) over restwarmte (thans: Kamerstuk 36 576, nr. 112);
2. amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 62 van de heer Flach (SGP) c.s. over een vrijstellingsregeling buiten de warmtekavel (thans: Kamerstuk 36 576, nr. 111);
3. amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 65 van de leden Grinwis (ChristenUnie) en Erkens (VVD) over de mogelijkheid tarieven vast te stellen voor meerdere warmtekavels (thans: Kamerstuk 36 576, nr. 113);
4. amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 74 van de heer Erkens (VVD) c.s. over de aanwijstermijn voor warmtebedrijven (thans: Kamerstuk 36 576, nr. 114).

Voor de overige gewijzigde amendementen blijft de eerder gegeven appreciatie actueel ook al zijn deze amendementen op punten gewijzigd; een overzicht hiervan is in de bijlage opgenomen. Verder gaat deze brief in op een toezegging aan de heer Vermeer (BBB) over afsluittarieven.

Amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 112 (Kröger): evaluatie restwarmte

Het lid Kröger (GroenLinks-PvdA) heeft na het plenaire debat een aangepast amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 112 ingediend ter vervanging van het amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 41. In het aangepaste amendement wordt een evaluatie van het ophaalrecht

voorgesteld na 5 jaar. Het kabinet acht deze evaluatie wenselijk. Restwarmte wordt op dit moment nog beperkt benut. Met het ophaalrecht wordt beoogd dit te verbeteren. De evaluatie zal inzicht geven in de doelmatigheid en effecten en op basis daarvan kan worden gewogen of het beleid aanpassing behoeft. Het kabinet geeft het amendement daarom oordeel Kamer.

**Amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 111 (Flach/Bontenbal):
vrijstellingsregeling buiten de warmtekavel**

De indieners stellen voor om kleine collectieve warmtesystemen, verhuurders en verenigingen van eigenaars die buiten een vastgesteld warmtekavel vallen, vrij te stellen van de ontheffingsplicht. In plaats daarvan komt een vrijstellingsregeling gecombineerd met een toets door de ACM op de geschiktheid van het warmtebedrijf. Het voorstel is gewijzigd ten opzichte van amendement nummer 62 waarin alleen een vrijstellingsregeling voor kleine collectieve warmtesystemen was voorgesteld.

Het voorstel in amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 111 om een vrijstellingsregeling met een meldplicht in te voeren voor niet alleen kleine collectieve warmtesystemen, maar ook voor verhuurders en verenigingen van eigenaars buiten een vastgesteld warmtekavel willen aanleggen en exploiteren, kent naar verwachting beperkte nadelen. Een belangrijk aandachtspunt is dat gemeenten bij toepassing van een vrijstellingsregeling in combinatie met een meldplicht minder sturingsmogelijkheden hebben dan onder de huidige ontheffingsprocedure. De gemeente heeft in dat geval niet de mogelijkheid om per individueel geval te beoordelen of de aanleg toekomstige ontwikkelingen – zoals de uitrol van een grootschalige collectieve warmtevoorziening binnen een warmtekavel – onmogelijk maakt of belemmert.

Tegelijkertijd kan de voorgestelde vereenvoudiging bijdragen aan de versnelling van de realisatie van collectieve warmte. Om vergelijkbare redenen als voor de vrijstellingsregeling voor kleine collectieve warmtesystemen (zoals opgenomen in het oorspronkelijke amendement) wordt ook hiermee een vermindering van de regeldruk gerealiseerd. De voorgestelde wijziging draagt tevens bij aan consistentie met de gekozen benadering in de wet. Gelet hierop is ook na wijziging van dit amendement het oordeel aan de Kamer.

**Amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 113 (Grinwis/Erkens):
mogelijkheid tarieven vast te stellen voor meerdere warmtekavels**

De leden Grinwis (CU) en Erkens (VVD) hebben na het debat een aangepast amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 113 ingediend ter vervanging van amendement nummer 65. Amendement 65 bepaalde dat als een warmtebedrijf voor meerdere warmtekavels is aangewezen, voor alle warmtekavels van dat warmtebedrijf hetzelfde tarief zou gelden. Dit amendement heeft het kabinet ontraden. Het standaard vaststellen van een tarief voor alle warmtekavels van een warmtebedrijf staat namelijk op gespannen voet met de regierol van gemeenten. Het risico van tarieven per warmtebedrijf is dat de uitrol van warmtesystemen niet kostenefficiënt verloopt, omdat de consequenties van eventuele inefficiënte keuzes door gemeenten, zoals het vaststellen van ondoelmatige warmtekavels of het onvoldoende benutten van synergievoordelen (zoals «straat één keer open»), voor een deel neergelegd worden bij verbruikers in andere gemeenten. Ook zou het vaststellen en wijzigen van uitgewerkte kavelplannen ingewikkelder worden. In deze uitgewerkte kavelplannen die

gemeenten moeten goedkeuren, wordt namelijk ook een indicatie van tarieven opgenomen. Doordat tarieven voor een warmtekavel dan ook beïnvloed worden door ontwikkelingen op andere warmtekavels, kan het moeilijker zijn om deze indicatie te geven. Daarnaast zouden gemeenten, door wijzigingen van uitgewerkte kavelplannen niet goed te keuren, investeringen in andere gemeenten mogelijk kunnen blokkeren. Een andere reden om het amendement te ontraden was om tariefschokken te voorkomen bij de aanwijzing van een ander warmtebedrijf voor dat warmtekavel, bijvoorbeeld als een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang wordt aangewezen voor dat warmtekavel.

Het aangepaste amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 113 maakt het mogelijk dat er één kostengebaseerd tarief wordt vastgesteld voor meerdere warmtekavels waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen, als de gemeenten waarin deze warmtekavels zijn gelegen daarmee instemmen. Socialiseren kan dus als het warmtebedrijf en betrokken gemeenten daarom samen verzoeken. Het kan daarbij gaan om alle warmtekavels van het warmtebedrijf of een deel van diens warmtekavels. Op deze manier kunnen de gemeenten die hiervoor kiezen, een bewuste afweging maken of de voordelen van onderlinge socialisering opwegen tegen een bepaalde mate van afhankelijkheid van de keuzes die in andere gemeenten worden gemaakt. Met deze aanpassing houden gemeenten voldoende regierol, waarmee het kabinet dit amendement oordeel Kamer geeft.

Omdat de keuzes van een gemeente impact hebben op tarieven in andere gemeenten die ook voor deze socialisering hebben gekozen, vereist dit wel dat gemeenten de ontwikkeling van collectieve warmtevoorziening onderling coördineren. Deze oplossing kan daarom tot op zekere hoogte vergeleken worden met het vaststellen van een gemeentegrensoverschrijdend warmtekavel. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over deze socialisering en bijvoorbeeld de voorwaarden waaronder een gemeente de instemming voor socialisering kan intrekken.

Amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 114 (Erkens c.s.): aanwijzingstermijn voor warmtebedrijven

Dit amendement met Kamerstuk 36 576, nr. 114 van het lid Erkens (VVD) c.s. bewerkstelligt onder meer een verlenging van de aanwijzingstermijn voor bestaande en nieuwe warmtebedrijven die een collectieve warmtevoorzieningen exploiteren. Voor nieuwe situaties geldt een termijn van 20–40 jaar, voor bestaande situaties een termijn van 14–30 jaar met een verplichte verlenging onder voorwaarden van 10 jaar in geval van een significante uitbreiding.

Met het oog op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is er geen aanleiding om de aanwijzingstermijn die warmtebedrijven krijgen in het overgangsrecht te verlengen. De aanleiding voor het amendement is, zoals de indieners aangeven, de onzekerheid die een aantal warmtebedrijven ervaren over de mogelijkheid om nieuwe investeringen binnen de aanwijzingstermijn terug te verdienen. Dit ondanks dat het wetsvoorstel regelt dat warmtebedrijven voor investeringen in warmtenetten die binnen de aanwijzingstermijn in het overgangsrecht nog niet zijn terugverdiend, een restwaardevergoeding ontvangen volgens een in de regelgeving vastgestelde restwaardebepaling.

De betreffende warmtebedrijven stellen dat op dit moment een aantal parameters in de rekenregels voor restwaardebepaling en de tariefregu-

lering nog onvoldoende zijn uitgewerkt om de restwaarde na afloop van de aanwijzingstermijn in detail uit te kunnen rekenen bij het nemen van de investeringsbeslissing. 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.¹ Met het amendement wordt getracht nog meer investeringszekerheid te bieden door de maximale aanwijzingsstermijn met 10 jaar te verlengen tot maximaal 40 jaar.

Het gewijzigde amendement is op een aantal punten een verbetering ten opzichte van het eerder ingediende amendement. In de eerste plaats ligt de bewijslast of er sprake is van een significante uitbreiding niet meer bij de ACM, maar bij het warmtebedrijf. Bedrijven hebben dan de prikkel om de juiste informatie te verstrekken, waardoor de ACM niet geconfronteerd wordt met een zeer bewerkelijke taak waarvoor zij additionele capaciteit toegekend zoumoeten krijgen. Ook is de voorspelbaarheid voor warmtebedrijven vergroot door een delegatiegrondslag op te nemen voor een toetsingskader en kan de verlenging worden ingetrokken indien de voorgenomen significante uitbreiding niet wordt gerealiseerd.

De huidige aanwijzingstermijnen onder het overgangrecht zijn ruim en met het versneld vaststellen van de GAW wordt meer duidelijkheid geboden over de restwaardebepaling. In de brief van 3 juni 2025² heeft het kabinet de indieners nog in overweging gegeven het aan de gemeente te laten om in overeenstemming met het warmtebedrijf te besluiten over een langere aanwijzingstermijn. In het amendement heeft de gemeente echter geen zelfstandige afwegingsruimte maar is zij verplicht de termijn te verlengen wanneer het warmtebedrijf met een investeringsplan bij de ACM heeft aangetoond aan de criteria te voldoen. Tegen die achtergrond ontraadt het kabinet het amendement ook in de huidige vorm.

Afsluittarief

Tot slot is tijdens het Kamerdebat door het lid Vermeer (BBB) de vraag gesteld of het mogelijk is om een ongebruikte aansluiting voor een langere periode te behouden, zodat hij in de toekomst, bijvoorbeeld door een andere bewoner, weer gebruikt kan worden. Hij wees hierbij op de hoogte van het tarief voor een permanente afsluiting in verhouding tot een tijdelijke afsluiting. Ik heb in het debat toegezegd om hierop terug te komen.

Berekeningen afsluittarief

Afsluittarieven bij warmte zijn gebaseerd op de gemiddelde daadwerkelijke kosten van het afsluiten. De ACM onderzoekt jaarlijks deze kosten, en berekent met gebruik van de verzamelde gegevens de maximumtarieven voor verschillende categorieën afsluitingen. De werkwijze is verder toegelicht in de Kamerbrief van 3 juni 2025.³

Tijdelijke en definitieve afsluiting

Conform het Warmtebesluit onderscheidt de ACM in haar berekeningen verschillende categorieën afsluitingen. Een belangrijk onderscheid is daarbij het verschil tussen een tijdelijke en een definitieve afsluiting. Bij een tijdelijke afsluiting wordt de aansluiting van de verbruiker niet volledig verwijderd, maar tijdelijk ongeschikt gemaakt voor warmtele-

¹ Kamerstuk 36 576, nr. 12.

² Kamerstuk 36 576, nr. 30.

³ Kamerstuk 36 576, nr. 30.

vering. In dat geval kan de aansluiting tijdelijk worden afgesloten door het afsluiten en verzegelen van de hoofdafsluiter of door verwijdering van de afleverset. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in een situatie van tijdelijke leegstand van een woning in verband met de verkoop ervan. Voor een tijdelijke afsluiting is in het huidige Warmtebesluit een tijdsgrens opgenomen van twee jaar.

De kosten van een definitieve afsluiting – inclusief het verwijderen van de leidingen – zijn veel hoger dan van verzegelen. Daardoor is er een aanzienlijk verschil tussen de tarieven voor beide soorten afsluitingen (€ 5.250,99 voor definitief en € 586,73 voor tijdelijk).

Moet een ongebruikte aansluiting binnen twee jaar worden verwijderd?

Het in stand houden van een ongebruikte aansluiting kent verschillende nadelen:

- Het leidt tot warmteverliezen. De aansluitleidingen zijn niet meer in gebruik, maar warmte stijgt («drijft»). De aansluitleidingen liggen namelijk vaak hoger dan het distributienet, waardoor er nog steeds warmwaterstromen doorheen kunnen gaan.
- Daarnaast kunnen ongebruikte leidingen in de weg zitten en een risico vormen bij graafwerkzaamheden. Veel gemeenten stellen daarom ook eisen aan het verwijderen van ongebruikte leidingen.

Anderzijds bieden sommige warmtebedrijven de optie van een permanente afsluiting, waarbij de leiding blijft liggen, als dat technisch veilig is en als de gemeente daarmee akkoord gaat. In dat geval wordt er een tarief gerekend dat in lijn is met het tarief voor een tijdelijke afsluiting. Dit geeft aan dat het verwijderen van een aansluiting niet in alle gevallen na 2 jaar noodzakelijk is.

Afsluittarieven onder de Wcw

De Wcw bepaalt dat afsluittarieven op kosten moeten worden gebaseerd. Hierover worden in het Besluit collectieve warmte nadere regels gesteld. Het voornemen is om de afsluittarieven in fase 2 van de kostengebaseerde regulering opnieuw te laten baseren op de gemiddelde, daadwerkelijke kosten van verschillende categorieën afsluitingen. In het ontwerpbesluit wordt het huidige onderscheid tussen tijdelijke en definitieve afsluitingen gehanteerd. Naar aanleiding van de vragen die hierover in het debat zijn gesteld, zal er bij de uitwerking van het Besluit collectieve warmte opnieuw gekeken worden naar deze definities. In het bijzonder zal opnieuw worden bekeken of de grens van 2 jaar voor een tijdelijke afsluiting nog passend is, en of het mogelijk is om een type afsluiting te definiëren waarbij de afsluiting voor een langere periode ongebruikt blijft maar de leiding niet verwijderd wordt.

Daarnaast wordt overwogen om, naar aanleiding van de consultatie waarin ook opmerkingen zijn gemaakt over de hoogte van het afsluittarief, een onderscheid te maken tussen afsluiten in grondgebonden woningen en in hoogbouw. In appartementen zijn de kosten van afsluiten namelijk lager. Deze bepaling zal ertoe leiden dat bewoners van appartementen minder voor afsluiten zullen gaan betalen.

De gemaakte keuzes zullen worden opgenomen in het definitieve Besluit collectieve warmte.

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