

Vergaderjaar 2025–2026

36 576

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

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2026

Op 10 oktober 2025 is de Tweede Kamer door het kabinet geïnformeerd over de ontwikkelingen die spelen bij collectieve warmte¹. Het kabinet geeft graag opnieuw inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen. Deze brief heeft twee hoofdonderwerpen: de (gefaseerde) inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte en de betaalbaarheid van de (collectieve) warmtetransitie, waaronder de kostenontwikkelingen van WarmtelinQ².

Met deze Kamerbrief geeft het kabinet bovendien opvolging aan de twee moties van Flach/Kröger^{3, 4} over 1) de mogelijkheid om ook een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang aan te kunnen wijzen en 2) de ontwikkeling van een faciliterend kader voor warmtegemeenschappen, waaronder de mogelijkheden van de Garantieregeling Warmtenetten voor warmtegemeenschappen. Ook geeft het kabinet de voortgang weer op de toezegging⁵ om te onderzoeken hoe ongewenste overlap van subsidies voor warmtepompen in warmtenetwijken voorkomen kan worden.

Tenslotte stuurt het kabinet met deze brief twee afgeronde onderzoeken toe op gebied van 1) de plaatsing van energiemeters bij zeer-lage-temperatuur-netten (onder het hoofdstuk Wet collectieve warmte) en 2) data governance in de (collectieve) warmtetransitie.

¹ Kamerstuk 36 576, nr. 118

² Vanwege een toezegging van MKGG tijdens het EK-debat over de Wcw, om hier bij de voorjaarsbesluitvorming op terug te komen

³ Kamerstuk 36 576, nr. 83

⁴ Kamerstuk 36 576, nr. 88

⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 1376, bijlage Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep

Wet collectieve warmte

Planning Wcw

De Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) is op 9 december 2025 door de Eerste Kamer aangenomen en inmiddels gepubliceerd in het Staatsblad⁶. In de Wcw zijn regels gesteld die noodzakelijk zijn in het belang van een betrouwbare, betaalbare en broeikasgassen-vrije warmtevoorziening. Deze wet treedt gefaseerd in werking. Voor de meeste artikelen geldt dat inwerkingtreding pas kan plaatsvinden als ook het Besluit collectieve warmte (hierna: Bcw) en de ministeriële regeling zijn afgerond en in werking kunnen treden. In de kamerbrief van 10 oktober 2025 is aangekondigd dat een beperkt aantal artikelen eerder in werking zal treden. Voor de inwerkingtreding van deze artikelen zal deze maand een koninklijk besluit in het Staatsblad worden geplaatst. Met dit besluit treden de artikelen in werking ten aanzien van de vaststelling van de methode voor de gestandaardiseerde activawaarde, de extra mogelijkheden voor infrastructuurbedrijven om warmteactiviteiten te kunnen uitvoeren, en de bevoegdheid voor de Minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) om een nationale deelneming warmte aan te wijzen.

De regels die op grond van de Wcw zullen gelden worden verder uitgewerkt in het Bcw en een ministeriële regeling. Op 23 januari 2026 is het concept-Bcw aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) voorgelegd voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.⁷ De Wcw, Bcw en ministeriële regeling liggen dus op schema om op 1 januari 2027 in werking te kunnen treden.

Aanwijzing nationale deelneming warmte

Het kabinet zal direct na inwerkingtreding van artikel 12.7 uit de Wcw een hiertoe opgerichte dochter van Energiebeheer Nederland (hierna: EBN) aanwijzen als nationale deelneming warmte. Dit voornemen was reeds gemeld in de Kamerbrief van 10 oktober 2025. Via deze nationale deelneming warmte kan het Rijk participeren in warmtebedrijven en medeoverheden ondersteunen bij de oprichting en aansturing van deze bedrijven. Later dit voorjaar zijn de eerste samenwerkingsovereenkomsten met medeoverheden en infrastructuurbedrijven voorzien, waarmee de oprichting van publieke regionale warmtebedrijven wordt voorbereid.

Moties warmtegemeenschappen

In een motie⁸ van de leden Flach en Kröger wordt het kabinet verzocht om opnieuw onderzoek te doen naar de mogelijkheid dat ook een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang wordt aangewezen voor een warmtekavel. In artikel 2.5 van de Wcw is de aanwijzingsprocedure opgenomen op grond waarvan gemeenten warmtegemeenschappen en warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang kunnen aanwijzen. Artikel 2.5 van de Wcw maakt het niet mogelijk dat een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap én een publiek minderheidsbelang aangewezen wordt voor een warmtekavel. Het kabinet heeft eerder

⁶ Stb. 2026, 10

⁷ Besluit collectieve warmte | Besluit | Rijksoverheid.nl

⁸ Kamerstuk 36 576, nr. 83

een spoedadvies gevraagd van de Landsadvocaat of het Europeesrechtelijk mogelijk is om een dergelijk warmtebedrijf aan te wijzen.⁹

Het kabinet heeft ter uitvoering van deze motie een zienswijze van de koepel van warmtegemeenschappen, Energie Samen, over dit vraagstuk gevraagd en de Landsadvocaat verzocht om met open vizier opnieuw het kabinet over dit vraagstuk te adviseren en daarbij de zienswijze te betrekken. Bij deze advisering is Energie Samen betrokken. Naar verwachting zal de Landsadvocaat het nieuwe advies op korte termijn afronden. Het vraagstuk zal daarna worden voorgelegd aan de Europese Commissie. De uitkomsten en de eventuele gevolgen hiervan voor de regelgeving zullen met de Kamer worden gedeeld.

Daarnaast kijkt het kabinet specifiek naar het faciliterend kader voor warmtegemeenschappen, waar het lid Kröger in een motie om heeft gevraagd¹⁰. Collectieve warmteprojecten zijn technisch, financieel en sociaal-maatschappelijk vaak complexer dan projecten voor het opwekken of leveren van elektriciteit. Daarom is Topsector Energie een onderzoek gestart naar de belemmeringen waar warmtegemeenschappen tegenaan lopen. De resultaten hiervan volgen uiterlijk in het begin van het tweede kwartaal van 2026. Dit kan het volgende kabinet gebruiken om te komen tot een actieplan om invulling te geven aan het faciliterend kader voor warmtegemeenschappen.

Garantieregeling Warmtenetten

Er zijn zorgen over het gebrek aan financiering bij de realisatie van warmtenetten. Om dit te ondervangen is in de begroting voor 2026 € 174,5 miljoen opgenomen ten behoeve van de Garantieregeling Warmtenetten (hierna: GRW). Momenteel wordt de GRW uitgewerkt in samenwerking met Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om tot een vormgeving te komen die doeltreffend is en door maatwerk voldoende aansluit bij de individuele eigenschappen van warmteprojecten, maar tevens de risico's voor de Rijksbegroting voldoende beheerst.

Ook moet nog duidelijk worden hoe de regeling efficiënt kan aansluiten op de kavelsystematiek beschreven in de Wcw en op de risicobeoordeling door banken en aandeelhouders. Om hier voldoende tijd voor te hebben wordt ernaar gestreefd om de regeling tegelijk met de inwerkingtreding van de Wcw op 1 januari 2027 open te stellen.

Naar verwachting zal komende zomer een internetconsultatie plaatsvinden van de regelingstekst. Tot die tijd vindt nauwe afstemming plaats over de vormgeving, voorwaarden en werkwijze met (sector-) banken en (toekomstige) aandeelhouders van aangewezen warmtebedrijven (EBN en infrastructuurbedrijven). Gemeenten en warmtegemeenschappen worden betrokken via de Vereniging Nederlandse Gemeenten en EnergieSamen.

ZLT-onderzoek

In de Wcw is bepaald dat in de Bcw eisen worden opgenomen aan de meters bij zeer-lage-temperatuur-netten (hierna: ZLT-netten). Het bureau Stroomversnelling heeft in opdracht van het Ministerie van KGG een advies opgesteld over de invulling van deze vereisten. Het adviesrapport is een bijlage bij deze brief. In het Bcw zal opgenomen worden dat er een

⁹ Advies van 2 juni 2025 van de Landsadvocaat, Spoedadvies pensioenfondsen, maatschappelijk investeerders en warmtegemeenschappen, Kamerstuk 36 576, nr. 10

¹⁰ Kamerstuk 36 576, nr. 83

temperatuur- en een debietmeter bij het overdrachtpunt tussen het ZLT-net en de binneninstallatie wordt geplaatst.

Betaalbaarheid collectieve warmte en het bijbehorende subsidielandschap

Onderzoek kostenontwikkeling WarmtelinQ

Op 21 februari 2025¹¹ en 13 mei 2025¹² heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over de financiële tegenvaller van project WarmtelinQ (hierna: WLQ). Het kabinet heeft Fakton Energy (hierna: Fakton) gevraagd om een validatie uit te voeren van de kosten en de businesscase van WLQ en een inschatting te maken van de mogelijke impact van deze tegenvaller op de benodigde subsidie-middelen. Het rapport is een bijlage bij deze brief, vergezeld van de reactie van WarmtelinQ Transport Services (WTS) op het onderzoeksrapport.

Fakton acht de kosten die WTS rapporteert op vrijwel alle onderdelen marktconform. Ook constateert Fakton dat de hogere investeringskosten marktconform zijn, deze zijn het gevolg van hogere personeel- en materiaalkosten en krapte op de markt. Het onderzoek toont aan dat er nog veel risico's en onduidelijkheden zijn voor de toekomstige exploitatie van WarmtelinQ. Daarnaast concludeert het rapport dat WTS rekening houdt met een redelijk rendement. De onderzoekers geven wel aan dat een deel van de operationele kosten nog te laag ingeschat wordt en achten het marktconform dat deze kosten circa € 66 miljoen (inclusief indexatie) hoger uit kunnen vallen dan door WTS geraamd. Sinds 2021 is € 427 miljoen gereserveerd voor de exploitatiesubsidie. Gelet op voornoemde kostenstijgingen is Fakton gevraagd wat benodigd zou zijn om 15 jaar lang een transporttarief voor WLQ te bekostigen zodat die niet hoger wordt dan 70% van de groothandelsprijs voor aardgas (TTF-prijs). Dit creëert een gelijk speelveld met duurzame bronnen (zoals geothermie of aquathermie) die een SDE++-beschikking hebben ontvangen. Fakton heeft de benodigde subsidie voor operationele kosten voor een 15-jarige periode ingeschat op circa € 994 miljoen, met een bandbreedte van € 401 miljoen in het meest gunstige scenario en € 1.089 miljoen in het slechtste scenario.

De geschetste bandbreedte heeft te maken met diverse factoren die invloed hebben op het benodigde subsidiebedrag.

- Allereerst de snelheid waarop Gasunie nieuwe afnemers kan contracteren. Met meer afname kunnen de kosten per geleverde gigajoule warmte substantieel dalen.
- Ook de kosten van de warmtebron zijn relevant voor de subsidiebehoefte maar nog zeer onzeker.
- Ten slotte is het correctiebedrag van belang. De bijmengverplichting voor groen gas en de emissiehandel voor de gebouwde omgeving, wegvervoer en de overige industrie (ETS2) zijn beleidsmatige ontwikkelingen die de gasprijs verhogen. Hiermee wordt het kostenverschil tussen duurzame warmte en aardgas kleiner, wat de subsidiebehoefte van WLQ verlaagd.

In alle scenario's concluderen de onderzoekers dat ook na 15 jaar een subsidiebehoefte blijft bestaan als het correctiebedrag gelijkgesteld wordt aan 70% van de groothandelsprijs van aardgas. Daarbij geeft Fakton aan dat het voor de hand ligt dat de gasreferentie het correctiebedrag met de komst van de Wcw en de (verplichte) overstap naar een duurzaam

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1471

¹² Kamerstuk 32 813, nr. 1421

alternatief op termijn wordt vervangen om een gelijk speelveld te borgen. Dit zou de onrendabele top en daarmee de subsidiebehoefte van WLQ verlagen. Fakton doet tot slot een aantal aanbevelingen voor de inrichting van de exploitatiesubsidie om de subsidiebehoefte te verlagen, met als effect dat deze hoge volloop en lage bronkosten stimuleert.

Het kabinet heeft kennisgenomen van het rapport en de omvangrijke financiële problematiek waar het project mee kampt. WLQ is een ambitieus en uniek project dat een brug kan slaan tussen het overschot aan duurzame warmte in het Rotterdamse havengebied en de warmtevraag in Zuid-Holland. Het belang van het benutten van de restwarmte in dit deel van de Randstad is groot omdat er veel vraag is en het aanbod van andere duurzame bronnen voor hoge- en midden temperatuur warmtenetten beperkt is. Met WLQ kan de verduurzaming van de gebouwde omgeving sneller gerealiseerd worden, met minder netverzwaringen van het elektriciteitsnet. Daarmee is het project van groot belang voor de Nederlandse energietransitie als geheel en de transitie in de provincie Zuid-Holland in het bijzonder.

Het kabinet laat daarom na het bijgevoegde Fakton onderzoek aanvullend onderzoek doen om vast te kunnen stellen of WLQ, gelet op de kosten-toename en blijvende financiële risico's, nog steeds het meest duurzame alternatief met de laagste nationale kosten is en of er alternatieven zijn die financieel aantrekkelijker en technisch en ruimtelijk haalbaar zijn. Hierbij is de huidige situatie van WLQ het uitgangspunt, dat wil zeggen dat het project al grotendeels is aangelegd, het deel Rijswijk-Leiden in aanbouw is, inclusief de gemelde kostentoeename en blijvende financiële risico's en de verstrekte subsidies. De uitkomst hiervan zal worden betrokken bij de discussie over de verdeling van de rekening tussen Rijk, Gasunie/WTS, warmtebedrijven en eindklanten. Het aankomend kabinet komt hierop terug bij de voorjaarsbesluitvorming.

Warmtenetten Investeringsubsidie

De Warmtenetten Investeringsubsidie (hierna: WIS) kan gebruikt worden voor de investeringen in de aanleg van warmtenetten. De investeringen in warmtenetten zijn echter vertraagd. De oorzaken hiervan zijn ook geschetst in de Kamerbrief van 7 oktober 2024.

Hoewel de in genoemde Kamerbrief genoemde randvoorwaarden nog nadere invulling behoeven, biedt de WIS voor sommige warmteprojecten al wel voldoende mogelijkheden om nieuwe subsidieaanvragen in te dienen. De laatste openstellingsronde van de WIS liep tot 16 januari 2026. Het kabinet heeft besloten deze te verlengen tot 30 augustus 2026. Gedurende deze langere openstellingsperiode wordt de regeling door RVO en het Ministerie van KGG aangepast op de nieuwe realiteit die de Wcw introduceert, zodat bij toekomstige openstellingsrondes meer projecten gebruik gaan maken van de WIS. Op 3 februari zijn diverse warmtebedrijven informeel geconsulteerd over verbeterpunten in de regeling.

Clusterdeals

Het kabinet heeft AT Osborne en Rebel gevraagd om te onderzoeken hoe een clusteraanpak voor collectieve warmte vormgegeven kan worden. Het onderzoek richt zich op grote, vaak gemeente overstijgende warmtesystemen waar veel potentie is om in korte tijd grote aantallen woningen en gebouwen aan te sluiten. Onderzocht wordt of voor deze clusters een dealaanpak versnellend zou kunnen werken. In zo'n aanpak worden integrale bestuurlijke afspraken gemaakt met aan de ene kant afspraken

over de opgave, ieders taken en verantwoordelijkheden daarin, commitment op het aantal aansluitingen en op de planning; en aan de andere kant afspraken over een integrale subsidie waarmee ook de betaalbaarheid voor eindgebruikers wordt geborgd. Er wordt beoogd dat deze set aan afspraken vervolgens landt in een deal tussen de gebiedspartijen en het Rijk. Met dit onderzoek wordt gekeken of deze aanpak kan leiden tot een betere aansluiting van praktijk met het subsidie-instrumentarium. Dit onderzoek sluit aan bij de motie van de leden Rooderkerk en Erkens om de subsidiëring voor de warmtetransitie integraal te bekijken en te versimpelen.¹³

In het onderzoek wordt ook gekeken of het wenselijk en mogelijk is dat het warmtebedrijf en eventueel de gebouweigenaren worden gecompenseerd voor hun activiteiten als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). De Bank Nederlandse Gemeentes (BNG) en advocatenkantoor AKD brachten hierover een notitie uit,¹⁴ waarin wordt uitgelegd dat gemeenten dit kader kunnen gebruiken voor de realisatie en exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen. Vergoedingen via deze route moeten goed bekeken worden in samenhang met andere financiering in de afweging of dit voor de clusteraanpak versnellend werkt. Het onderzoek loopt tot in de eerste helft van 2026 en wordt in nauwe samenwerking met RVO en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en KGG uitgevoerd.

Toezegging aan het lid Grinwis over warmtepompen

Het kabinet heeft eerder toegezegd¹⁵ te onderzoeken hoe ongewenste overlap van subsidies voor warmtepompen in warmtenetwijken voorkomen kan worden, mits dat op een uitvoerbare en juridisch houdbare manier geïmplementeerd kan worden. In de Kamerbrief van 10 oktober 2025 is hier al een update over gegeven. Een brede groep aan belanghebbenden is sinds die tijd geconsulteerd, op basis waarvan een goede belangenafweging gemaakt kan worden. Een volgend kabinet zal hier een besluit over nemen.

Informatievoorziening en data governance

Onlangs heeft Berenschot een haalbaarheidsstudie naar een centraal aansluitingenregister voor warmtenetten afgerond. Deze treft u als bijlage bij deze brief aan. Dit onderzoek, dat is uitgevoerd binnen het programma Verbetering Informatievoorziening Energietransitie (VIVET), heeft als doel te identificeren of een register zou bijdragen aan de efficiënte uitvoering van (met name) de Wcw, en wat er nodig zou zijn voor de realisatie ervan. Uit het eindrapport blijkt dat een aansluitingenregister voor warmtenetten een duidelijke behoefte vervult, waarin kan worden voorzien door slechts een beperkt aantal gegevens van elke aansluiting centraal vast te leggen. Hoewel er geen sprake is van fundamentele barrières, vereist de ontwikkeling van een register afstemming tussen overheidsinstanties en warmtebedrijven. Het advies van Berenschot is om een procesbegeleider aan te stellen die de samenwerking tussen alle betrokken partijen kan coördineren, en (concept) mandaat kan opstellen voor de registerbeheerder en een gedetailleerde budgetraming kan maken. Besluitvorming over het daadwerkelijk aanwijzen van een procesbegeleider, registerbeheerder en de financiering is aan het nieuwe kabinet.

¹³ Kamerstuk 36 576, nr. 94

¹⁴ <https://www.bngbank.nl/nieuws/warmte-staatssteun-en-daeb-juridische-handvatten-voor-gemeenten>

¹⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 1376

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