

# Handreiking Sturen op warmtenetten bij nieuwbouw

April 2026



# Inhoud

1	Inleiding	2
2	Introductie wetgeving	4
	2.1 Energiewet	4
	2.2 Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)	4
	2.3 Wet collectieve warmte (Wcw)	5
	2.4 Omgevingswet	6
	2.5 Privaatrecht	7
3	Proces	8
	Fase 1: Verkennen en beleidsvorming	8
	Fase 2: Uitwerking van de plannen	8
	Fase 3: Juridisch mogelijk maken	9
	Fase 4: Uitvoeren	9
4	Juridische instrumenten	10
	4.1 Omgevingswet   Aansluitplicht in omgevingsplan	10
	4.1.1 Reikwijdte bevoegdheid aansluitplicht	11
	4.1.2 Vormgeven van regels voor een aansluitplicht	11
	4.1.3 Gelijkwaardige maatregel	14
	4.1.4 Opnemen van een voorbeschermingsregel	15
	4.2 Omgevingsrecht   Aanvullende regels in omgevingsplan	16
	4.3 Wet collectieve warmte   Afwijzen aanvraag ontheffing klein collectief warmtesysteem	19
	4.3.1 Verbod op levering van warmte	19
	4.3.2 Weigeren van een ontheffing	21
	4.3.3 Inzet van deze bevoegdheid	22
	4.4 Privaatrecht   Overeenkomsten en uitgifte grond gemeente	24
	4.4.1 Contractsvrijheid en behoorlijk bestuur	24
	4.4.2 Tweewegenleer en doorkruisingsformule	25
	4.5 Privaatrecht   De aansluitplicht	25
	4.5.1 Onaanvaardbare doorkruising	26
	4.5.2 In de praktijk	27

# 1 Inleiding

Op papier lijken warmtenetten in nieuwbouw relatief makkelijk te realiseren. Er is immers een aardgasverbod voor nieuwbouw en de binneninstallatie hoeft niet te worden aangepast. Nieuwbouw kan in sommige situaties dan ook dienen als 'vliegwiel' voor het ontwikkelen van een warmtenet in aangrenzende bestaande bouw.

In de praktijk blijkt het soms echter niet te lukken om nieuwbouw op het door de gemeente gewenste warmtenet aan te sluiten. Projectontwikkelaars kiezen dan in dat geval voor een andere warmte-oplossing, zoals individuele warmtepompen. Met als gevolg dat het door de gemeente gewenste warmtenet niet rendabel te maken is vanwege onvoldoende aansluitingen, waardoor het er niet komt. Dit kan vervolgens weer leiden tot een grotere belasting voor het stroomnet en hogere kosten voor bewoners.

Er is geen klip-en-klaar antwoord op de vraag hoe gemeenten ervoor kunnen zorgen dat nieuwbouw op een warmtenet wordt aangesloten. Dat komt onder andere doordat het juridische kader niet eenvoudig is en aan verandering onderhevig. Maar dat betekent niet dat er geen mogelijkheden zijn om als gemeente te sturen op de aanleg van warmtenetten bij nieuwbouw. In deze handreiking maken we inzichtelijk welke juridische instrumenten er wél zijn op basis van bestaande wet- en regelgeving. De informatie in deze handreiking is afgestemd met de betrokken ministeries.

## Opzet van de handreiking

Deze handreiking bevat drie onderdelen:

- **Hoofdstuk 2** bevat een korte introductie op de relevante wetgeving. Hier wordt toegelicht welke wetgeving wel en niet van toepassing is bij nieuwbouw.
- **Hoofdstuk 3** geeft inzicht in welke fase welk instrument van belang kan zijn.
- **Hoofdstuk 4** geeft een uitgebreidere toelichting op de juridische instrumenten. Het gaat daarbij achtereenvolgens om het omgevingsrecht, de Wet collectieve warmte (Wcw) en het privaatrecht.

## Disclaimer

Deze handreiking is een zo goed mogelijke interpretatie van de huidige wet- en regelgeving. Een deel daarvan is nog niet van kracht. Met name de interactie tussen de Omgevingswet en de Wcw is deels onontgonnen terrein, waarbij er met betrekking tot relevante vraagstukken weinig tot geen jurisprudentie voorhanden is. Het is daarom mogelijk dat een rechter een andere interpretatie van de wetgeving geeft dan in deze handreiking is vermeld.

- **Wgiw.** In deze handreiking wordt uitgegaan van de [Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie \(Wgiw\)](#)
- **Bgiw.** In deze handreiking wordt uitgegaan van het [ontwerp van het Bgiw](#) dat op 7 juli 2025 aan de Tweede Kamer is aangeboden.
- **Wcw.** In deze handreiking wordt uitgegaan van de op 22 januari 2026 [gepubliceerde versie](#).
- **Bcw.** Besluit collectieve warmte (Bcw) te hangen. Daarvan is op dit moment een [ontwerpversie](#) voorhanden.



Foto © HVC Groep

## 2 Introductie wetgeving

Voor de warmtetransitie staan twee nieuwe wetten centraal: de Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). Beide wetten zijn door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen, maar nog niet in werking getreden. Hieronder bespreken we de relevante onderdelen uit deze wetten. We beginnen met een korte toelichting op de relevante onderdelen uit de Energiewet.

### 2.1 Energiewet

Volgens de Wet voortgang energietransitie (de Wet VET) mag nieuwbouw (kleine aansluitingen) niet op het gas aangesloten worden.<sup>1</sup> Dat betekent dat nieuwbouw met kleine aansluitingen op andere wijze verwarmd moet worden. Er is hierop een (beperkte) uitzondering mogelijk: besluit het college van burgemeester en wethouders dat aansluiting op het gasnet in het betreffende gebied strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang? Dan mag nieuwbouw wel op aardgas worden aangesloten.

### 2.2 Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

De Wgiw is erop gericht om gemeenten de bevoegdheden te geven die nodig zijn om regie te voeren in de wijk- of gebiedsgerichte aanpak van de warmtetransitie. De Wgiw doet dat door enkele wetten te wijzigen, waaronder de Omgevingswet. Het belangrijkste instrument van de Wgiw is de zogeheten aanwijsbevoegdheid: de mogelijkheid van gemeenten om binnen hun grondgebied gebieden aan te wijzen die overgaan op een duurzame warmtevoorziening en waar het aardgastransport door de netbeheerder dus op termijn eindigt. Zo'n gebied heet een warmtetransitiegebied. Om ervoor te zorgen dat het inzetten van de aanwijsbevoegdheid juridisch goed geborgd is, is het handig het juridisch planproces te volgen. Dit bestaat achtereenvolgens uit het warmteprogramma, optioneel het uitvoeringsplan en de wijziging van het omgevingsplan. Het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) geeft nadere regels ter uitwerking van de Wgiw.

---

<sup>1</sup> Artikel 3.40, lid 3, onder a, Energiewet.

### Goed om te weten

De Wgiw heeft betrekking op bestaande bouw. De wet is niet van toepassing op nieuwbouw, met uitzondering van sloop-nieuwbouw:

*“De wijkgerichte aanpak is bedoeld voor de verduurzaming van de bestaande gebouwde omgeving. Voor nieuw te bouwen gebouwen zijn onder de Omgevingswet geen rijksregels meer opgenomen voor het aansluiten op een warmtevoorziening. De regels daarover komen via de bruidsschat in de gemeentelijke omgevingsplannen terecht. Gemeenten kunnen deze regels zelf aanpassen.”*

De regelgeving in de Wgiw en het Bgiw geven hier ook duidelijk blijk van:

- Zo kunnen locaties alleen als warmtetransitiegebied worden aangewezen als die in het warmteprogramma zijn opgenomen als locatie waar – kort gezegd – het gebruik van methaangas als warmtevoorziening van gebouwen op een bepaald moment wordt geëindigd.<sup>2</sup>
- Een warmteprogramma is gericht op een doelmatige en voor eigenaren en gebruikers haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening van *bestaande gebouwen*.<sup>3</sup>
- Wordt een bestaand gebouw gesloopt en opnieuw opgebouwd? Dan kan de Wgiw wel van toepassing zijn. Dan is er immers sprake van een bestaand gebouw waarvoor kan worden bepaald dat het gebruik van methaangas als warmtevoorziening eindigt.
- Zowel voor bestaande bouw (zodra - kort gezegd - het technisch bouwsysteem wordt aangepast) als voor sloop-nieuwbouw, geldt na het opnemen van de locatie in een warmtetransitiegebied in het omgevingsplan een aangescherpte eis voor het technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming, namelijk de waarde  $\leq 0,7$ .<sup>4</sup>

## 2.3 Wet collectieve warmte (Wcw)

De Wcw zal de huidige Warmtewet vervangen. In de Wcw is de regiefunctie van de gemeente ten aanzien van het ontwikkelen van collectieve warmtesystemen vastgelegd. Onder de Wcw komt het Besluit collectieve warmte (Bcw) te hangen. Ligt een nieuwbouwproject binnen een warmtekavel waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen

---

<sup>2</sup> art. 5.131a, lid 2, Bkl, volgens ontwerp-Bgiw

<sup>3</sup> art. 3.6 Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Wgiw

<sup>4</sup> artikel 4.248a en 5.21.0a Bbl, volgens ontwerp-Bgiw

en wil de projectontwikkelaar aansluiten op een eigen vorm van *collectieve* warmte? Dan is een ontheffing nodig voor een 'klein collectief warmtesysteem' (KCW). Het college van burgemeesters en wethouders kan deze ontheffing onder meer weigeren als – kort gezegd – daarmee de aanleg en exploitatie van het collectieve warmtesysteem van het aangewezen warmtebedrijf onder druk komt te staan (zie hierover meer in paragraaf 4.3).

#### **Goed om te weten**

In de Wcw staat geen plicht voor gebouweigenaren om aan te sluiten op een collectief warmtesysteem. Een gebouweigenaar heeft hierin een vrije keuze. Soms moet een gebouweigenaar wel actief reageren als hij niet aangesloten wil worden ('opt out'). De Wcw biedt gemeenten dus niet de mogelijkheid om gebouweigenaren te dwingen om op het door de gemeente voorziene warmtenet aan te sluiten.

## **2.4 Omgevingswet**

Het reguliere omgevingsrecht geeft gemeenten een aantal belangrijke instrumenten om te kunnen sturen op de aansluiting van nieuwbouw op een warmtenet via het omgevingsplan.

- **Aansluitplicht.** De verplichting om een nieuw gebouw aan te sluiten op het warmtenet kan worden opgenomen in het omgevingsplan (aansluitplicht). Er is geen landelijke uitputtende regeling voor een aansluitplicht van nieuwbouw op een warmtenet. Een aansluitplicht in het omgevingsplan kan daarom – binnen bepaalde grenzen – naar eigen inzicht worden vormgegeven.
- **Gelijkwaardige maatregel.** In de Omgevingswet is vastgelegd dat gebouweigenaren ook zelf voor een gelijkwaardig alternatief voor het warmtenet mogen zorgen.<sup>5</sup> Dat betekent dat een gebouweigenaar mag besluiten om niet aan te sluiten op het warmtenet, zolang de warmtevoorziening die wordt gerealiseerd gelijkwaardig is aan het warmtenet. In een omgevingsplan kunnen daarnaast andere regels worden opgenomen waaraan een alternatief moet voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan regels over geluid of regels in verband met netcongestie. Let op dat hogere wet- en regelgeving - zoals landelijke wetgeving en de provinciale verordening - daarbij niet doorkruist mag worden.

Zie voor meer informatie over de uitwerking van de aansluitplicht en de gelijkwaardige maatregel paragraaf 4.1.

---

<sup>5</sup> Artikel 4.7 Omgevingswet

## 2.5 Privaatrecht

Bij een nieuwbouwontwikkeling sluit de gemeente een (of meer) overeenkomst(en) met de projectontwikkelaar. Denk hierbij niet alleen aan een anterieure overeenkomst, maar bijvoorbeeld ook aan samenwerkingsovereenkomsten en koop (- en ontwikkel)overeenkomsten als er grond wordt uitgegeven. Het is mogelijk om in dergelijke overeenkomsten afspraken te maken over het aansluiten van nieuwbouw op het door de gemeente gewenste warmtenet. Bij het maken van privaatrechtelijke afspraken moet echter worden opgepast dat het publiekrecht niet onaanvaardbaar wordt doorkruist. Dat wil zeggen dat het niet in strijd mag zijn met bijvoorbeeld de Omgevingswet. In het omgevingsplan kan een aansluitplicht worden opgenomen. Daarom is het risicovol om (enkel) in een privaatrechtelijke overeenkomst afspraken over aansluiting te maken. Je kunt dit wel als aanvulling op de aansluitplicht in het omgevingsplan doen en een (privaatrechtelijke) overeenkomst leent zich ook goed voor het maken van aanvullende praktische afspraken. In paragraaf 4.4 vind je meer informatie over dit instrument.

### **Goed om te weten**

De Wcw en de Omgevingswet zijn juridische regimes die naast elkaar gelden. Het kan dus zijn dat een projectontwikkelaar voor het realiseren van een WKO-systeem voor een appartementencomplex zowel een ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem nodig heeft (Wcw) als een omgevingsvergunning voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Omgevingswet) om een gelijkwaardige maatregel te realiseren.

## 3 Proces

We beschrijven hier op hoofdlijnen het proces voor een nieuwbouwontwikkeling. Daarbij is aangegeven welke instrumenten in welke fase aan de orde zouden kunnen zijn. We hebben daarbij niet uitputtend beschreven hoe een nieuwbouwontwikkeling tot stand komt. Het is ook niet zo dat de instrumenten die we noemen altijd bij die fase van het proces gebruikt moeten worden. Het is vaak mogelijk een instrument zowel vroeger als later in te zetten. Dit is met name afhankelijk van de specifieke omstandigheden. De hierna beschreven fasering en bijbehorende instrumenten zijn bedoeld om een indruk te geven van welke fase en welke volgorde instrumenten ingezet kunnen worden.

### Fase 1: Verkennen en beleidsvorming

Wordt er overwogen nieuwbouw te realiseren op een bepaalde locatie? Dan start een fase van verkenning en beleidsvorming. In deze fase ga je als gemeente alle relevante belangen en randvoorwaarden inventariseren. Daarbij is de energievoorziening een belangrijke. Je zal je onder meer af moeten vragen hoe de nieuwbouw verwarmd (en gekoeld) wordt. Daarbij moet je ook rekening houden met congestie op het elektriciteitsnet. Je kunt alle uitgangspunten hiervoor uiteraard vastleggen in beleid. In deze fase kunnen de volgende instrumenten een rol spelen:

- Het opnemen van een **voorbeschermingsregel** in het omgevingsplan
- Het vaststellen van een **warmtekavel** op grond van de Wcw
- Het sluiten van een **overeenkomst** – op hoofdlijnen - met een projectontwikkelaar

### Fase 2: Uitwerking van de plannen

In deze fase worden de plannen verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Om hoeveel woningen gaat het? Welke omvang hebben ze? En welke aanvullende functies zijn er nodig? Voor de warmtevoorziening zal duidelijker worden welke warmtebron en welk systeem geschikt is. Het kan zijn dat je in deze fase als gemeente al met een projectontwikkelaar en warmtebedrijf om tafel zit. Mogelijk worden ook aanbestedingen al opgestart. In deze fase kunnen de volgende instrumenten een rol spelen:

- Het opnemen van een **voorbeschermingsregel** in het omgevingsplan
- Het vaststellen van een **warmtekavel** op grond van de Wcw
- Het aanwijzen van een **warmtebedrijf** op grond van de Wcw
- Het sluiten van een **overeenkomst** met een projectontwikkelaar

## Fase 3: Juridisch mogelijk maken

Over het algemeen zal nieuwbouw pas zijn toegestaan als het omgevingsplan is gewijzigd. Het ligt voor de hand om daarbij ook aanvullende wijzigingen mee te nemen. Denk aan een aansluitplicht op een warmtenet of aan andere regels die impact hebben op de energievoorziening. Dit hoeft echter niet. In deze fase kunnen de volgende instrumenten een rol spelen:

- Het opnemen van een **aansluitplicht** in het omgevingsplan
- Het opnemen van **andere regels in het omgevingsplan** die invloed hebben op een alternatief voor aansluiten op het warmtenet
- Het vaststellen van een **warmtekavel** op grond van de Wcw
- Het aanwijzen van een **warmtebedrijf** op grond van de Wcw
- Is een warmtekavel vastgesteld en een warmtebedrijf aangewezen? Dan kan het beoordelen van de **aanvraag voor ontheffing voor een KCW** aan de orde zijn op grond van de Wcw
- Het sluiten van een gedetailleerdere **overeenkomst** met een projectontwikkelaar. Bijvoorbeeld met praktische afspraken over aansluiten op warmtenet.

## Fase 4: Uitvoeren

Is de nieuwbouw planologisch mogelijk gemaakt? Dan vangt de uitvoerende fase aan. Hierbij horen bijvoorbeeld aanbestedingen en het aanvragen van benodigde vergunningen. In deze fase kunnen de volgende instrumenten een rol spelen:

- Kiest de projectontwikkelaar voor een gelijkwaardige maatregel? Dan kan het beoordelen van de **aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een gelijkwaardige maatregel** aan de orde zijn.
- Is de warmtekavel vastgesteld en een warmtebedrijf aangewezen en wil de projectontwikkelaar de nieuwbouw aansluiten op een klein collectief warmtesysteem? Dan kan het beoordelen van de **aanvraag voor ontheffing voor een KCW** aan de orde zijn op grond van de Wcw
- Het sluiten van een gedetailleerdere **overeenkomst** met een projectontwikkelaar. Bijvoorbeeld met praktische afspraken over aansluiten op een warmtenet.

Je bent niet te laat als je in deze fase nog andere instrumenten inzet, zoals bevoegdheden die volgen uit de Wcw - vaststellen warmtekavel en aanwijzen warmtebedrijf - en aanpassingen aan het omgevingsplan voor bijvoorbeeld de aansluitplicht en eventuele andere regels.

## 4 Juridische instrumenten

### 4.1 Omgevingswet | Aansluitplicht in omgevingsplan

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn regels over de aansluiting van nieuwbouw op een warmtenet veranderd. Zo kon voorheen de verplichting voor nieuwbouw om aan te sluiten op een warmtenet worden vastgelegd in een warmteplan volgens het Bouwbesluit 2012. De gemeenteraad kon dat warmteplan vaststellen. Onder de Omgevingswet kan dit niet meer.<sup>6</sup> Verder gelden er geen uniforme landelijke regels meer over een aansluitplicht bij nieuwbouw. Wil je in jouw gemeente sturen op aansluiting op een warmtenet in nieuwbouw? Dan kun je een verplichting om een nieuw gebouw aan te sluiten op het warmtenet opnemen in het omgevingsplan ('aansluitplicht'). Daarin kan een planregel worden opgenomen met daaraan gekoppeld een werkingsgebied. We bespreken hier:

- De reikwijdte van deze bevoegdheid
- De vorm waarin de aansluitplicht kan worden opgenomen
- De mogelijkheid van de gebouweigenaar tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel
- Het opnemen van een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan.

#### Goed om te weten

Met de komst van de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet ('nieuwe recht') op 1 januari 2024 zijn de regels over de aansluiting van nieuwbouw op een warmtenet flink veranderd. Tot die datum waren in de landelijke bouwregelgeving ('oude recht') uniforme regels opgenomen waarin was bepaald wanneer een nieuw "bouwwerk met één of meer verblijfsgebieden" – zoals een woning – moest worden aangesloten op een warmtenet en welke uitzonderingen er golden op die aansluitplicht. Wilde je nieuwbouw in jouw gemeente verplichten aan te sluiten op een warmtenet? Dan moest je volgens het Bouwbesluit 2012 voor de nieuwbouwlocatie een warmteplan vaststellen. Eerder was het mogelijk om een aansluitplicht in de gemeentelijke Bouwverordening op te nemen. Er geldt voor dit oude recht overgangsrecht. Omdat dit voor nieuwe ontwikkelingen niet relevant is, gaan we hier in deze handreiking echter verder niet op in.

---

<sup>6</sup> Alle regels over de fysieke leefomgeving moeten nu in het omgevingsplan zijn opgenomen. Dat volgt uit afdeling 2.2 Omgevingswet.

### 4.1.1 Reikwijdte bevoegdheid aansluitplicht

Voor een aansluitplicht voor nieuwbouw lijken geen concrete *landelijke* regels te komen. De Wgiw vormt immers het kader voor de warmtetransitie van bestaande bouw. Dit betekent dat deze aansluitplicht moet worden opgenomen in het omgevingsplan. De gemeenteraad is bevoegd om het omgevingsplan vast te stellen. Volgens de toelichting op de [bruidsschat](#) mag de gemeenteraad in het omgevingsplan een eigen afweging maken waar en wanneer nieuw te bouwen bouwwerken verplicht zijn aan te sluiten op het warmtenet en om hoeveel bouwwerken het gaat, tot nadere rijksregels zijn gesteld.<sup>7</sup>

De bevoegdheid om in het omgevingsplan een aansluitplicht op te nemen (voor nieuwbouw) is gebaseerd op de algemene bevoegdheid van de raad om een omgevingsplan vast te stellen en daarin regels over de fysieke leefomgeving op te nemen. De bevoegdheid is niet onbegrensd. Naast de hiervoor genoemde beperking van het ontbreken van landelijk uitputtende regels, zijn de volgende beperkingen van belang:

- Een wijziging van het omgevingsplan moet in overeenstemming zijn met instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving.<sup>8</sup>
- De regels moeten zien op de fysieke leefomgeving.
- Vanwege het evenredigheidsbeginsel<sup>9</sup> mogen de regels geen gevolgen hebben die dusdanig nadelig zijn dat ze niet in verhouding staan tot het doel van de regels.

Deze beperkingen lijken op dit moment geen belemmering op te leveren voor de gemeenteraad om een aansluitplicht te introduceren via het omgevingsplan. Er is ook geen aanleiding om aan te nemen dat de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het stellen van regels over de aansluitplicht en de uitzonderingen die daarbij gelden in de nabije toekomst zal wijzigen.

### 4.1.2 Vormgeven van regels voor een aansluitplicht

De regels in het omgevingsplan kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. We beschrijven hier twee opties die beiden gebaseerd zijn op een concreet voorbeeld:

#### **Voorbeeld A | Aansluitplicht als vergunningsplicht voor binnenplanse omgevingsplanactiviteit**

---

<sup>7</sup> Zie Stb. 2020, 400, p. 825

<sup>8</sup> Zie artikel 5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>9</sup> Zie artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht,

In het TAM-omgevingsplan 'Warmtesysteem Papendorp' (gemeente Utrecht) is ervoor gekozen om aansluiting op een warmtenet te verplichten via een verbod op het verrichten van een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit zonder vergunning. De binnenplanse omgevingsplanactiviteit is in dit geval het bouwen van een nieuw bouwwerk dat niet is aangesloten op een warmtenet.<sup>10</sup> Daarbij is ook bepaald in welke gevallen een uitzondering geldt op de vergunningplicht en welke beoordelingsregels gelden voor het verlenen van de omgevingsvergunning<sup>11</sup>. Het voordeel van een vergunningplicht in het omgevingsplan is dat de gemeente vooraf kan beoordelen of een nieuw bouwwerk voldoet aan de regels van de aansluitplicht en de uitzonderingen daarop.

#### **Voorbeeld planregel:**

**Lid 1:** *Het is verboden om zonder omgevingsvergunning ter plaatse van het werkingsgebied '[in te vullen]' nieuwe bouwwerken te bouwen, die niet zijn aangesloten op het distributienet voor warmte.*

**Lid 2:** *Het verbod uit het eerste lid is niet van toepassing op:*

**a.** *bouwwerken waarbij de afstand van het bouwwerk tot het warmtenet groter is dan 40 meter én de aansluitkosten hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 meter.*

**b.** *drijvende bouwwerken;*

**c.** *bouwwerken die in particulier opdrachtgeverschap zijn of worden gebouwd, en;*

**d.** *bouwwerken zonder verblijfsgebieden.*

#### **Voorbeeld B | Aansluitplicht als gebruiksregel in het omgevingsplan**

In het TAM-omgevingsplan 'Warmteplan deelgebied 1 Valkenhorst' (gemeente Katwijk) is ervoor gekozen om de aansluitplicht op te nemen als een gebruiksregel. Volgens deze gebruiksregel is het verboden om nieuwe bouwwerken te bouwen die niet zijn aangesloten op het warmtenet. Hierdoor is het feitelijk verboden om in strijd te handelen met de aansluitplicht. Gebeurt dat toch? Dan kan het college van burgemeester en wethouders daartegen handhavend optreden.<sup>12</sup> Het college is daarnaast bevoegd om een omgevingsvergunning voor een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' te verlenen voor het verbod om te handelen in strijd met de aansluitplicht. Hierbij moet wel worden voldaan aan de beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

<sup>11</sup> Zoals bedoeld in artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>12</sup> Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

<sup>13</sup> Zie de artikelen 8.0a, tweede lid, en 8.0b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

**Voorbeeld planregel:**

**Lid 1:** *Het is verboden om nieuwe bouwwerken te bouwen, die niet zijn aangesloten op het distributienet voor warmte.*

**Lid 2:** *Het verbod uit het eerste lid is niet van toepassing op:*

**a.** *bouwwerken waarbij de afstand van het bouwwerk tot het warmtenet groter is dan 40 meter én de aansluitkosten hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 40 meter.*

**b.** *drijvende bouwwerken;*

**c.** *bouwwerken die in particulier opdrachtgeverschap zijn of worden gebouwd, en;*

**d.** *bouwwerken zonder verblijfsgebieden.*

Bij beide voorbeelden is het uiteraard verstandig om definities op te nemen van begrippen als een 'distributienet voor warmte'. De in lid 2 weergegeven uitzonderingen zijn geïnspireerd op de voormalige regeling in het Bouwbesluit 2012. De gemeenteraad is echter bevoegd om die uitzonderingen zelf te bepalen. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met de hiervoor aangegeven beperkingen, zoals evenredigheid. Met 'bouwwerken die in particulier opdrachtgeverschap zijn of worden gebouwd' wordt over het algemeen bedoeld op zelfbouwkavels.

### 4.1.3 Gelijkwaardige maatregel

In de Omgevingswet is vastgelegd dat gebouweigenaren ook zelf voor een gelijkwaardige maatregel voor het warmtenet mogen zorgen. Volgens de Omgevingswet<sup>14</sup> kan in plaats van de voorgeschreven maatregel op aanvraag toestemming worden verleend voor een gelijkwaardige maatregel. Volgens de Omgevingswet is sprake van “gelijkwaardige maatregel”, als *ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd*.

In Omgevingswet<sup>15</sup> is ook bepaald dat nadere regels kunnen worden gesteld om de mogelijkheid tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel uit te sluiten. Deze bevoegdheid bestaat dus, maar kan alleen ingezet worden met een goede motivatie. Zo moet het uitsluiten van een gelijkwaardige maatregel wel evenredig zijn. Het lijkt vooralsnog lastig het uitsluiten van een alternatief voor aansluiten op een warmtenet te motiveren. Zie voor meer informatie 0.

Bij de gelijkwaardigheidstoets gaat het erom dat je met de alternatieve maatregel hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel. In dit geval het aansluiten op een warmtenet. Het is daarom belangrijk om in de planregels over de aansluitplicht duidelijk aan te geven welk resultaat met de aansluitplicht wordt beoogd. Aan de hand van die resultaatsbeschrijving zal namelijk worden beoordeeld of met een alternatieve warmteoplossing ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met een aansluiting op het warmtenet.

#### **Voorbeeld:**

“Met het oog op de het waarborgen van de energiezuinigheid en de bescherming van het milieu (...)”

Een andere resultaatsbeschrijving is denkbaar, zolang die samenhangt met de fysieke leefomgeving en de regels evenredig zijn. Je kunt bijvoorbeeld denken aan het voorkomen van opwarming van de omgeving door de lozing van warm afvalwater.

De gemeente kan invulling geven aan de wijze waarop wordt bepaald of iets een gelijkwaardige maatregel is. Het gaat dan dus om de vraag *hoe* dit wordt beoordeeld. Dit kan in beoordelingsregels in het omgevingsplan worden opgenomen bij een planregel - zie de planregel in voorbeeld A - of in een beleidsregel.

---

<sup>14</sup> Zie artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet

<sup>15</sup> Zie artikel 4.7, derde lid van de Omgevingswet

Voor de toetsing van de energiezuinigheid van het warmtenet en het alternatief kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de NTA 8800, bijlage P en kan het Bureau Controle en Registratie Gelijkwaardigheid ingezet worden. De koudelevering kan ook onderdeel zijn van de gelijkwaardigheidstoets. Bij de bescherming van het milieu kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aspecten geluidsbelasting, hittestress en stikstof- en fijnstofuitstoot. Het is verder van belang om de energieprestatie en milieuprestatie van het warmtenet vast te leggen.

#### **4.1.4 Opnemen van een voorbeschermingsregel**

Het wijzigen van het omgevingsplan om een aansluitplicht op te nemen kost tijd. Daarvoor moet immers de [voorgeschreven procedure](#) gevolgd worden. Het is daarom raadzaam en logisch om de aansluitplicht te regelen samen met de wijziging van het omgevingsplan die de woningbouw mogelijk maakt. In dat geval kost het geen extra tijd.

Het kan ook zijn dat woningbouw al mogelijk is op grond van het omgevingsplan, maar een aansluitplicht nog niet is opgenomen. In dat geval kan het nemen van een voorbereidingsbesluit uitkomst bieden. Met dat besluit wordt een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan opgenomen<sup>16</sup>. In de voorbeschermingsregel kan bepaald worden dat het verboden is om nieuwe bouwwerken te bouwen, die niet zijn aangesloten op het distributienet voor warmte. Zo kan voorkomen worden dat tijdens de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan bouwwerken worden gebouwd zonder aansluitplicht.

Voorbeschermingsregels gelden in principe een jaar en zes maanden. In die tijd kan de omgevingsplanwijziging waarbij de aansluitplicht wordt opgenomen worden voorbereid. Treedt het besluit waarbij de aansluitplicht in het omgevingsplan wordt opgenomen in werking? Dan vervalt de voorbeschermingsregel.

---

<sup>16</sup> Zie artikel 4.14 Omgevingswet

## 4.2 Omgevingsrecht | Aanvullende regels in omgevingsplan

Los van de bepalingen over de aansluitplicht, heeft de raad de mogelijkheid om aanvullend regels te stellen in het omgevingsplan over warmtenetten en alternatieve oplossingen. Hiervoor gelden een aantal voorwaarden:

- Er zijn geen (andere) uitputtende rijksregels gesteld over het betrokken onderwerp.
- Er is voldaan aan de provinciale en landelijke instructieregels.
- De regels zien op de fysieke leefomgeving en voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

Over een aantal zaken kunnen geen aanvullende regels worden opgesteld. We lichten ze hier toe:

- **Energiezuinigheid.** Er mogen geen aanvullende regels worden gesteld over de energiezuinigheid. Met het oog op de 'duurzaamheid en bruikbaarheid' van bouwwerken<sup>17</sup> is voor de energiezuinigheid van nieuwbouw een landelijke regeling opgenomen in paragraaf 4.4.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (de huidige landelijke bouwregelgeving). Met deze regeling heeft de landelijke wetgever beoogd om de energiezuinigheid, duurzame bouw en bruikbaarheid van bouwwerken uniform - en dus voor heel Nederland - te regelen.<sup>18</sup> Het gaat hier om een zogeheten uitputtende regeling. Volgens de regeling moet een bouwwerk bijna energieneutraal zijn. Dat is vastgelegd in de BENG-norm.<sup>19</sup> Daarnaast is vastgelegd naar welke drie indicatoren moet worden gekeken om te bepalen of een bouwwerk voldoet aan de BENG-norm.<sup>20</sup> Van deze systematiek kan door de raad niet worden afgeweken in het omgevingsplan.<sup>21</sup> De indicatoren uit artikel 4.149 van het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn bovendien limitatief opgesomd. Er mogen dus geen eigen indicatoren aan worden toegevoegd. Ook kan de raad daarom in het omgevingsplan niet afwijken van de indicatoren.
- **CO<sub>2</sub>-uitstoot.** Verder geldt dat – na inwerkingtreding van de Wcw er in het omgevingsplan geen aanvullende eisen over de CO<sub>2</sub>-uitstoot mogen worden opgenomen voor de aansluiting op een warmtenet. Dat heeft te maken met het verbod uit artikel 11.1 van de Wcw, waarbij is bepaald dat de raad geen

---

<sup>17</sup> Zoals bedoeld in artikel 4.21, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet

<sup>18</sup> Zie Stb. 2018, 29, p. 171, 172, 392 en 393.

<sup>19</sup> Zie artikel 4.148, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving ('BENG-norm')

<sup>20</sup> Zie artikel 4.149 van het Besluit bouwwerken leefomgeving

<sup>21</sup> Zie artikel 4.150 van het Besluit bouwwerken leefomgeving

aanvullende regels mag stellen in het omgevingsplan over de uitstoot van broeikasgassen van het warmtenet. De wetgever heeft ervoor gekozen om in de Wcw de duurzaamheid van warmtenetten uniform - en uitputtend - te normeren door een maximum op te nemen voor de uitstoot van broeikasgassen. Het opnemen van regels in het omgevingsplan over de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een warmte- of koudeoplossing zou de regeling uit de Wcw op een ontoelaatbare manier doorkruisen.



### Voorbeelden aanvullende regels:

- **Geluidseisen en maximale elektrische capaciteit.** Een voorbeeld van aanvullende regels is TAM-omgevingsplan 'H22b aansluitplicht warmtenet en verplichtingen voor installaties' (gemeente Urk). In dit omgevingsplan heeft de gemeenteraad van Urk aanvullende geluidseisen gesteld voor buitenpandige warmteoplossingen met het oog op het beperken van geluidhinder ter plaatse van geluidgevoelige objecten. Let er bij dergelijke regelgeving wel op dat het Besluit bouwwerken leefomgeving niet wordt doorkruist. Daarnaast zijn in dit omgevingsplan regels gesteld over de maximale elektrische capaciteit van warmteoplossingen, met het oog op het beperken van netcongestie. Aan de regels is een meldplicht gekoppeld. Degene die de warmteoplossing gebruikt, moet dit uiterlijk acht weken voordat het in gebruik genomen wordt melden bij het college van Urk.
- **Inachtnemen netbudget voor netbewuste nieuwbouw.** Mogelijk komt er in de toekomst vanuit provinciale omgevingsverordeningen een instructieregel die gemeenten verplicht het 'netbudget voor netbewuste nieuwbouw' in acht te nemen bij het mogelijk maken van woningbouw.<sup>22</sup> Het netbudget is het maximale piekvermogen van alle woningen en de bijbehorende warmteinstallaties samen, bij een temperatuur van -10 graden Celsius. Dit netbudget kan gevolgen hebben voor welke warmte-installaties gerealiseerd kunnen worden.
- **Open en gesloten bodemenergiesystemen.** Het is mogelijk om in het omgevingsplan regels te stellen en/of een vergunningsplicht op te nemen voor open en gesloten bodemenergiesystemen. Je kunt als gemeente bodemenergie op deze wijze reguleren met als doel het voorkomen van onderlinge verstoring en om botsing met ander ondergronds ruimtegebruik tegen te gaan. Wil een projectontwikkelaar als alternatief voor het door de gemeente gewenste warmtenet van bodemenergie gebruikmaken? Dan krijgt hij met deze regulering door de gemeente te maken.

## 4.3 Wet collectieve warmte | Afwijzen aanvraag ontheffing klein collectief warmtesysteem

Ligt een nieuwbouwproject binnen een warmtekavel waarvoor een warmtebedrijf is aangewezen en wil de projectontwikkelaar aansluiten op een eigen vorm van *collectieve* warmte? Dan is een ontheffing nodig voor een 'klein collectief warmtesysteem' (KCW). Er zijn een aantal gronden waarop het college van burgemeesters en wethouders deze ontheffing kan weigeren. Dit instrument is geschikt in de volgende situaties:

- Als het alternatief van de projectontwikkelaar van de nieuwbouw voor het door de gemeente gewenste warmtenet bestaat uit een collectief warmtesysteem. Denk aan een warmte koude opslagsysteem (WKO) en/of collectieve warmtepompen.
- Als de nieuwbouwontwikkeling binnen een vastgesteld warmtekavel ligt waarvoor al een warmtebedrijf is aangewezen.
- Als het systeem dat de projectontwikkelaar voorziet ertoe zal leiden dat het aangewezen warmtebedrijf structureel geen redelijk rendement meer kan behalen of de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf significant verhoogd zullen moeten worden.

### 4.3.1 Verbod op levering van warmte

De Wcw geldt voor *collectieve* warmte. De wet is daarom van toepassing op het warmtenet dat de gemeente voor ogen heeft. De wet kan echter ook gelden voor een alternatief dat de projectontwikkelaar van een nieuwbouwproject voor ogen heeft, namelijk als van collectieve warmte sprake is. Denk aan een collectieve warmtepomp waarop meerdere woningen en/of bedrijfsunits worden aangesloten of aan een WKO voor meerdere woningen/units. Let op: de Wcw is nog niet in werking getreden en zal overgangsrecht bevatten voor bestaande situaties en collectieve warmte die – kort gezegd – al in ontwikkeling is. De regiefunctie van de gemeente is verankerd in artikel 1.2 van de Wcw. Die bepaling bevat een verbod op het transport en de levering van warmte. Daarop gelden de volgende uitzonderingen<sup>23</sup>:

- Transport en levering van warmte geheel of grotendeels voor **industriële processen** of **productieprocessen**.
- Transport van warmte binnen een **perceel van een producent**.

---

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld Omgevingsverordening provincie Utrecht, ontwerp van 16 december 2025, artikel 5.12 en Bijlage XXIII

<sup>23</sup> Zie voor de volledige omschrijving van deze uitzonderingen art. 1.2, lid 1 Wcw

- Het transport en de levering van warmte door een warmtebedrijf door middel van één collectief warmtesysteem aan **ten hoogste 10 kleinverbruikers** gezamenlijk.
- Het transport en de levering van warmte **door een verhuurder aan huurders of door een vve aan leden**, als het gaat om **ten hoogste 20 personen** met een individuele, kleine leveringsaansluiting.
- Het transport en de **doorlevering van warmte door een verhuurder aan zijn huurder**.
- Het transport en de **doorlevering van warmte door een vve aan haar leden**.

Het transport en leveren van warmte dat onder een van bovenstaande omschrijvingen valt, is toegestaan. Voorziet een projectontwikkelaar een oplossing die per collectief systeem aan maximaal 10 kleinverbruikers (aansluiting max. 100 kW) levert? Dan mag dat dus. Hetzelfde geldt voor een collectief systeem waarmee een verhuurder aan huurders levert of een vve die aan leden levert en waar het per systeem om maximaal 20 kleine leveringsaansluitingen (max. 100 kW) gaat.

Er wordt ook niet in strijd met het verbod gehandeld als sprake is van transport en levering van warmte door een warmtebedrijf dat is aangewezen voor een warmtekavel. Hierover gaat hoofdstuk 2 van de Wcw. Het college van burgemeester en wethouders heeft de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen. Ook heeft het college de bevoegdheid om een warmtebedrijf voor die warmtekavel aan te wijzen. Dat moet een warmtebedrijf zijn met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap.

Een klein collectief warmtesysteem (KCW) is een systeem waarop maximaal 1.500 kleinverbruikers of personen die warmte afnemen van de verhuurder of vve zijn aangesloten. Bij afname van een verhuurder of vve is sprake van doorlevering van warmte.<sup>24</sup> De markt voor exploitatie van kleine collectieve warmtesystemen is niet beperkt zoals bij systemen met meer dan 1.500 aansluitingen. De exploitant kan bijvoorbeeld een privaat warmtebedrijf zijn. Voor een klein collectief warmtesysteem kan een vrijstelling gelden of kan door het college ontheffing worden verleend. Dit staat in hoofdstuk 3 van de Wcw. De exploitant van een klein collectief warmtesysteem heeft een ontheffing nodig als de locatie *binnen* een warmtekavel ligt.<sup>25</sup>

Gaat een verhuurder of vve aan meer dan 20 huurders of vve-leden warmte leveren? En gaat het *niet* om doorlevering van warmte? Dan moet dit gemeld worden bij het college van burgemeester en wethouders.<sup>26</sup> Als de locatie *binnen* een warmtekavel ligt, kan het college binnen een bepaalde termijn na ontvangst van die melding mededelen dat een ontheffing aangevraagd moet worden. Die termijn wordt bepaald in een ministeriële

---

<sup>24</sup> Zie artikel 1.1 Wcw.

<sup>25</sup> Zie artikel 3.2 Wcw

<sup>26</sup> Zie artikel 4.1 Wcw

regeling. Heeft het college die mededeling gedaan? Dan moet de verhuurder of vve een ontheffing aanvragen.

#### **Goed om te weten: vrijstelling**

Door een aangenomen amendement op de Wcw (nr. 111) geldt voor een klein collectief warmtesysteem dat *buiten* een warmtekavel ligt een vrijstelling.<sup>27</sup> Het warmtebedrijf moet het voornemen om warmte te leveren met een KCW melden bij het college en bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM laat hierop weten of een aanvraag voor een bekwaamheidstoets bij de ACM moet worden ingediend. Reageert de ACM niet tijdig of besluiten zij positief op de aanvraag én beschikt het warmtebedrijf over een aansluitovereenkomst met een gebouw eigenaar of toekomstig gebouw eigenaar? Dan is hij automatisch voor 30 jaar vrijgesteld van het verbod om warmte te transporteren en te leveren. De vrijstelling geldt voor het gebied waar de aansluitovereenkomst(en) geldt.

Ook de verhuurder of vve die warmte levert aan meer dan 20 huurders of vve-leden, krijgt een vrijstelling als het gebied *buiten* een warmtekavel ligt. Hiervoor is alleen een melding bij het college nodig.<sup>28</sup> De vrijstelling geldt voor het gebied waarbinnen de levering plaatsvindt.

### **4.3.2 Weigeren van een ontheffing**

Voor zowel de ontheffing voor een klein collectief warmtesysteem als de ontheffing voor een verhuurder of vve gelden onderstaande twee weigeringsgronden:

- Het aangewezen warmtebedrijf heeft aannemelijk gemaakt dat door de ontheffing het aangewezen warmtebedrijf **structureel geen redelijk rendement** meer kan behalen.
- Het aangewezen warmtebedrijf heeft aannemelijk gemaakt dat door de ontheffing de **tarieven voor de resterende verbruikers** van de collectieve warmtevoorziening van het aangewezen warmtebedrijf **significant verhoogd** zullen moeten worden.

Voor kleine collectieve warmtesystemen gelden daarnaast ook andere weigeringsgronden.<sup>29</sup> Voor verhuurders en vve's zijn dit de enige weigeringsgronden voor deze ontheffing.<sup>30</sup> De weigeringsgronden zijn limitatief opgesomd in de Wcw. Je kunt zelf dus geen gronden toevoegen.

---

<sup>27</sup> Zie artikel 3.1 Wcw.

<sup>28</sup> Zie artikel 4.1 Wcw.

<sup>29</sup> Zie artikel 3.2, lid 6, onder e en f, Wcw.

<sup>30</sup> Zie artikel 4.2, lid 2, onder a en b, Wcw.

Is een van de weigeringsgronden aan de orde? Dan moet het college de aanvraag om een ontheffing afwijzen. Het college heeft hierbij geen beleidsruimte. Wel moet het college beoordelen of het warmtebedrijf aannemelijk heeft gemaakt dat een van deze twee situaties zich voordoet. Wat een 'redelijk rendement' is of wat als een 'significante' verhoging van de tarieven wordt beschouwd, staat niet in de Wcw. Mogelijk wordt dit nog in lagere regelgeving uitgewerkt. De ACM stelt in het kader van de tariefregulering een redelijk rendement vast. Hierbij zou kunnen worden aangesloten.

### 4.3.3 Inzet van deze bevoegdheid

De bevoegdheid tot afwijzen van een ontheffingsaanvraag kan niet zomaar worden ingezet:

- Er moet sprake zijn van een vastgesteld warmtekavel en een aangewezen warmtebedrijf.
- Bij de aanvraag om aangewezen te worden moet het warmtebedrijf een globaal kavelplan indienen. Daarin moeten onder andere een indicatie van de kosten voor aanleg van de collectieve warmtevoorziening en een indicatie van de tarieven voor verbruikers zijn opgenomen.<sup>31</sup> Hiermee zou voldoende onderbouwd moeten kunnen worden dat het verlenen van een ontheffing ertoe leidt dat het aangewezen warmtebedrijf structureel geen redelijk rendement meer kan behalen of de tarieven voor de resterende verbruikers van de collectieve warmtevoorziening flink verhoogd zullen moeten worden.

De exploitant die een ontheffing wil voor een klein collectief warmtesysteem moet getoetst worden op organisatorische, technische en financiële bekwaamheid door de ACM óf door het college. Ook moet hij bijvoorbeeld al een netontwerp en informatie over de warmtebron bij de aanvraag vermelden. Daarom moeten ook zijn plannen voldoende helder zijn voordat hij de aanvraag om een ontheffing kan indienen. Ook een verhuurder of vve die ontheffing wil moet concrete plannen maken, maar in dat geval gelden deze specifieke eisen niet. Dit heeft ermee te maken dat die warmtelevering op enkele bepalingen van de Wcw na door respectievelijk het huurrecht en het appartementsrecht wordt geregeld.

---

<sup>31</sup> Zie artikel 2.4 Bcw

**Goed om te weten: voortraject nieuwbouwontwikkeling**

Is er nog geen warmtekavel vastgesteld en heeft het private warmtebedrijf aansluitovereenkomsten met – toekomstige - gebouweigenaren gesloten en de bekwaamheidstoets van de ACM doorlopen (als de ACM dat eist)? Dan kan een projectontwikkelaar een beroep doen op een vrijstelling. Met een vrijstelling heeft het warmtebedrijf geen ontheffing meer nodig en heeft het college geen mogelijkheid om over het kleine collectieve warmtesysteem te besluiten. Ditzelfde geldt voor warmtelevering door een verhuurder of vve. Daar is zelfs alleen maar een melding bij het college vereist en geen aansluitovereenkomst of bekwaamheidstoets.

Het college kan deze route afsluiten door - voordat de projectontwikkelaar zover is - een warmtekavel vast te stellen. Voor het daadwerkelijk afwijzen van een eventuele ontheffingsaanvraag van de projectontwikkelaar of een privaat warmtebedrijf waarmee hij samenwerkt, moet er ook een aangewezen warmtebedrijf zijn. Mogelijk kan het wijzen op de bevoegdheid tot afwijzen van een eventuele ontheffingsaanvraag helpen in het overleg en/of de onderhandeling met een projectontwikkelaar. In dat geval is het wel belangrijk dat tijdig een warmtekavel is vastgesteld en dat een warmtebedrijf vlot wordt aangewezen door het college.

## 4.4 Privaatrecht | Overeenkomsten en uitgifte grond gemeente

Naast de mogelijkheid om in het publiekrechtelijke kader een aansluitplicht op te nemen, zijn er ook mogelijkheden om privaatrechtelijk te sturen op de aansluiting op een warmtenet. De mogelijkheden worden hieronder toegelicht.

### **Goed om te weten: doorkruisen publiekrecht**

Er is een reëel risico dat een gemeente het publiekrecht op onaanvaardbare wijze doorkruist als zij (slechts) het privaatrecht gebruikt om ervoor te zorgen dat er bij nieuwbouw moet worden aangesloten op een warmtenet. Afspraken in dat kader kunnen nietig bevonden worden.<sup>32</sup>

Privaatrechtelijk gezien kan een andere partij verplicht zijn om aan te sluiten op een warmtenet als daarvoor een zogeheten verbintenis bestaat. Die verbintenis kan voortvloeien uit een overeenkomst.<sup>33</sup> In zo'n overeenkomst kunnen afspraken staan over gronduitgifte door de gemeente of afspraken over kostenverhaal voor een voorziene ontwikkeling.<sup>34</sup> Zowel bij een nieuwbouwwontwikkeling waarvan de grond in eigendom is van de gemeente, als bij een ontwikkeling op grond van derden, kunnen dit soort overeenkomsten aan de orde zijn.

### 4.4.1 Contractsvrijheid en behoorlijk bestuur

Bij het aangaan van overeenkomsten is het uitgangspunt contractsvrijheid. Dat betekent dat partijen vrij zijn om met elkaar af te spreken wat ze willen. De mogelijkheden om overeenkomsten te sluiten zijn - vooral waar de overheid contractspartij is - echter niet onbegrensd. De positie van de overheid wordt niet alleen begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar bij de overheid als contractspartij mag niet uit het oog worden verloren dat zij vaak ook een manier heeft om via het publiekrecht tot een bepaald resultaat te komen.

---

<sup>32</sup> Zie artikel 3:40 BW.

<sup>33</sup> Zie artikel 6:213 BW.

<sup>34</sup> Zie de anterieure overeenkomst, art. 13.13 Ow.

## 4.4.2 Tweewegenleer en doorkruisingsformule

Tegen dit licht is in de rechtspraak<sup>35</sup> de zogenoemde tweewegenleer en de doorkruisingsformule aangenomen. De tweewegenleer houdt met zoveel woorden in dat de overheid het privaatrecht ook mag inzetten om publiekrechtelijke belangen te borgen, tenzij de wet dat verbiedt. Er zijn echter gevallen waarin de - van toepassing zijnde - wet in het midden laat of privaatrechtelijk handelen door de overheid is toegestaan en het dus niet expliciet toestaat of verbiedt. In dat geval komt de doorkruisingsformule aan bod. Met het Windmill-arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de overheid haar bevoegdheden die voortkomen uit het privaatrecht niet mag inzetten als daarmee een publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.

Heel simpel gezegd, mag de overheid het privaatrecht inzetten – en in dit geval dus overeenkomsten sluiten – zolang zij zich daarbij (1) aan de wet houdt en (2) de rechtsbescherming die het publiekrecht biedt niet uitholt of omzeilt. Of van die ‘uitholling of omzeiling’ - in de woorden van de Hoge Raad: doorkruising - sprake is, moet volgens de Hoge Raad bezien worden in het licht van het volgende:

- De inhoud en de strekking van de wet.
- De wijze waarop en de mate waarin in het kader van de betrokken publiekrechtelijke regeling de belangen van burgers zijn beschermd.
- Of met gebruikmaking van het publiekrecht een vergelijkbaar resultaat bereikt kan worden als door gebruikmaking van de privaatrechtelijke bevoegdheid.

Daarbij is het feit dat de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als via het privaatrechtelijke spoor (het laatste punt hierboven) een belangrijke aanwijzing dat geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg.

## 4.5 Privaatrecht | De aansluitplicht

Of een gemeente bij nieuwbouw in een overeenkomst (afdwingbaar) kan afspreken dat een partij moet aansluiten op een warmtenet, komt dus allereerst neer op de vraag of de wet daar - expliciet of impliciet - iets over regelt. Een in dat kader in het oog springende bepaling is artikel 23.7 van de Omgevingswet. Daarin staat namelijk:

*“De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.”*

---

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld HR Staat / Van Löben en HR Windmill

Op dit moment zijn er geen expliciete rijksregels met betrekking tot de aansluitplicht op een warmtenet bij nieuwbouw en de Wgiw of het Bgiw stelt die rijksregels evenmin. Het is niet uitgesloten dat dit in de toekomst verandert. Hoewel er op dit moment dus wel een verwijzing naar mogelijke rijksregels in artikel 23.7 staat, zijn die regels er nog niet waardoor dit artikel op dit moment gemeenten naar alle waarschijnlijkheid nog niet in de weg staat om via een privaatrechtelijke overeenkomst een aansluitplicht op een warmtenet bij nieuwbouw te regelen. Maar dat betekent niet dat het uitsluitend via een privaatrechtelijke overeenkomst regelen van een aansluitplicht ook echt kan. Daarvoor moet je weer rekening houden met de onaanvaardbare doorkruising. We lichten dat verderop in deze handreiking toe.

Zijn er wél rijksregels? Dan lijkt artikel 23.7 van de Omgevingswet overigens afspraken die in onderling overleg en op basis van *gelijkwaardigheid* tot stand zijn gekomen op een kier te laten.<sup>36</sup> Hierbij kan gedacht worden aan het inschrijven op een aanbesteding waarbij op voorhand duidelijk is dat de gemeente een plicht om aan te sluiten op het warmtenet in het contract zal opnemen. Voorbeelden van een geslaagd beroep hierop zijn echter niet bekend.

Voor de volledigheid: artikel 23.7 van de Omgevingswet verbiedt gemeenten ook om binnen de huidige wetgeving privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die betrekking hebben op regels over het bouwen die zijn geregeld in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet. Dat komt er in grote lijnen op neer dat de gemeente geen afspraken mag maken met betrekking tot de algemene regels over de bouwkwaliteit die in het Bbl worden gesteld.

#### **4.5.1 Onaanvaardbare doorkruising**

Er is dus geen in het oog springende wettelijke regeling die het contractueel overeenkomen van een aansluitplicht op het warmtenet bij nieuwbouw expliciet verbiedt. Dat betekent dat de vraag rijst of een gemeente met het maken van zo'n afspraak het publiekrecht mogelijk op onaanvaardbare wijze doorkruist. Er is een reële kans dat dat het geval is. We lichten dat hieronder toe.

Zoals eerder is aangegeven is het feit dat de gemeente met het publiekrechtelijke spoor een vergelijkbaar resultaat kan bereiken, een sterke indicatie dat er sprake is van onaanvaardbare doorkruising. Hou je dit tegen het licht van de publiekrechtelijke mogelijkheden die de gemeente in dit kader heeft? Dan leidt dat tot het volgende:

---

<sup>36</sup> Vergelijk de totstandkomingsgeschiedenis en literatuur met betrekking tot artikel 122 Woningwet (de voorganger van artikel 23.7 Omgevingswet).

- De raad is bevoegd om een aansluitplicht voor nieuwbouw op te nemen in het omgevingsplan. Doet de raad dat? Dan kunnen zienwijzen worden ingediend over het ontwerp van het plan en kan beroep worden ingesteld tegen het vaststellingsbesluit. Ook kan via eventuele procedures tegen omgevingsvergunningen of handhavingsbesluiten de rechtmatigheid van deze planregel(s) aan de orde worden gesteld.
- Die rechtsbescherming is er niet – in het bijzonder ten aanzien van derden – wanneer de gemeente de aansluitplicht slechts in overeenkomsten opneemt. Hoewel aan de rechtspraak ook argumenten kunnen worden ontleend die een andere redenering ondersteunen, kan niet worden uitgesloten dat gemeenten op deze manier het publiekrecht op onaanvaardbare wijze doorkruisen als zij bij nieuwbouw een aansluitplicht op een warmtenet overeenkomen. Die kan immers ook via het publiekrechtelijke spoor worden geregeld.

Vergelijk in dit kader deze [uitspraak van de rechtbank Rotterdam uit 2021](#). De rechtbank oordeelt: *“De bestuursrechtelijke procedure (...) waarbij een bestemmingsplan wordt vastgesteld, voorziet in meer waarborgen dan het privaatrecht. In de bestemmingsplanprocedure kunnen (...) zienswijzen worden ingebracht en na vaststelling van het bestemmingsplan kan daartegen beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. (...). In privaatrechtelijke zin zijn de erfpachters aangewezen op de redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een met minder waarborgen omklede bescherming dan de hiervoor geschetste bestuursrechtelijke waarborgen. Met het stellen van de eis van het bouwen van een gebouw van zekere bouwhoogte in het kader van erfpachtuitgifte wordt het publiekrecht dan ook op onaanvaardbare wijze doorkruist (...).”*

Doorkruist de gemeente het publiekrecht op onaanvaardbare wijze? Dan loopt de gemeente het risico dat een afspraak in dat kader nietig bevonden wordt. Zie bijvoorbeeld deze [uitspraak van de rechtbank Limburg uit 2017](#). Kortom: het is voor gemeenten risicovol om bij nieuwbouw in privaatrechtelijke overeenkomsten een aansluitplicht met betrekking tot een warmtenet op te nemen.

#### 4.5.2 In de praktijk

Vaak wordt er in de praktijk voor gekozen om te ‘dubbelstikken’. Dat wil zeggen: het inzetten van zowel publiekrecht als privaatrecht. Dat zou in dit geval betekenen dat de aansluitplicht die in de omgevingsplanregels wordt opgenomen woordelijk als verplichting wordt herhaald in afspraken die je maakt met een projectontwikkelaar. Hoewel het zeer de vraag is of deze afspraken dan juridisch wel haalbaar en/of afdwingbaar zijn, leidt dit in de regel tot geen of weinig discussie met de contractspartij van de overheid, als de planregel juridisch geldig blijft. De contractspartij is immers op

grond van het publiekrecht dan al verplicht om aan te sluiten op het warmtenet. Langs deze weg kan dit alsnog deel uitmaken van (de gesprekken over) afspraken in het privaatrechtelijke traject.

Daarbovenop - maar ook zonder contractuele aansluitplicht - kunnen in bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst afspraken worden gemaakt over de praktische implicaties van het aansluiten op het warmtenet. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afspraken over de planning, de taken en verantwoordelijkheden van partijen en de rol van het warmtebedrijf.

## **Colofon**

Deze handreiking is een uitgave van:

Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie

Postbus 93218

2509 AE Den Haag

[www.nplw.nl](http://www.nplw.nl)

## **Publicatie**

April 2026

Deze handreiking is opgesteld door advocatenkantoor AKD. De inhoud is afgestemd met de ministeries EZK en BZK. En de inhoud is in nauw overleg ontwikkeld met diverse vertegenwoordigers van gemeenten en VNG.

## **Aanvullingen of vragen**

Wet- en regelgeving blijft in ontwikkeling. We houden de informatie actueel, maar deze kan veranderen. Heb je ervaringen, aanvullingen of vragen? Laat het ons weten door een bericht te sturen naar [de helpdesk van NPLW](#).