

AH 1442

2026Z02050

Antwoord van minister Karremans (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de minister van Klimaat en Groene Groei (ontvangen 26 maart 2026)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2025-2026, nr. 1045

Inleiding

Op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW, Richtlijn 2006/60/EG) moeten toestemmingen voor lozingen en onttrekkingen geregeld worden getoetst en zo nodig bijgesteld. Deze verplichting geldt zonder uitzondering voor alle onttrekkingen met een significant effect op de watertoestand en voor alle puntlozingen.¹ De Europese Commissie is een inbreukprocedure gestart omdat deze verplichtingen onvoldoende zouden zijn omgezet in de Nederlandse wetgeving.

Mede naar aanleiding van deze inbreukprocedure is een wijziging in voorbereiding van wet- en regelgeving. Een noodzakelijk onderdeel daarvan is een verplichting om vergunningen voor onttrekkingen van grond- en oppervlaktewater en voor directe en indirecte lozingen op oppervlaktewater met een bepaalde frequentie te bezien en zo nodig herzien (hierna: actualiseringsplicht).

Voorop staat dat het hier een wetgevingstraject betreft dat nog in de voorbereidende fase verkeert. Voorzien is dat binnenkort de internetconsultatie start en dat later dit jaar – na verwerking van de zienswijzen en, in het geval van het wetsvoorstel, verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State² – het voorstel naar de Kamer gestuurd wordt voor behandeling. De exacte uitwerking van de voorstellen die uiteindelijk naar de Kamer zullen gaan, is dan ook nog niet bekend en hetzelfde geldt voor de precieze mogelijke gevolgen daarvan. Desalniettemin zal vooruitlopend daarop zoveel als nu mogelijk is een antwoord gegeven worden op de gestelde vragen.

Vraag 1

¹ Zie artikel 11, derde lid, onder e en g, van de KRW.

² De wijziging van regelgeving houdt zowel een wijziging op wetsniveau in als een wijziging op het niveau van een Algemene Maatregel van Bestuur. De laatstgenoemde wijziging zal eerst naar de Kamers worden gestuurd, voordat de Afdeling advisering van de Raad van State hierover adviseert.

Kunt u inzichtelijk maken wat de gevolgen van de voorgenomen actualiseringsplicht voor onttrekkings- en lozingsvergunningen³ zijn voor warmteprojecten in het kader van de energietransitie die een onttrekkings- en lozingsvergunning nodig hebben (TEO/WKO)?

Antwoord 1

De gevolgen van de voorgenomen actualiseringsplicht voor warmteprojecten die een onttrekkings- en lozingsvergunning nodig hebben, zijn lastig exact kwantitatief inzichtelijk te maken, maar zijn waarschijnlijk slechts beperkt. Ten eerste geldt dat voor activiteiten die een lozingsvergunning nodig hebben op grond van de huidige wetgeving al sinds vele jaren een actualiseringsplicht bestaat.⁴ Mede naar aanleiding van de naderende deadline van 2027 om de KRW-doelen te bereiken, zijn alle bevoegde gezagen inmiddels bezig om hier invulling aan te geven en is aan de Kamer toegezegd om de voortgang hiervan middels een dashboard inzichtelijk te maken.⁵

Ten tweede is voor vergunningen voor onttrekkingen weliswaar geen specifieke actualiseringsplicht opgenomen in de wetgeving, maar staat ook voorop dat het bevoegd gezag gehouden is aan het tijdig bereiken van de doelen van de KRW en dat er daarmee – zij het impliciet – een verplichting bestaat om vergunningen die dit doelbereik zouden belemmeren, te actualiseren. De Europese Commissie wil met de inbreukprocedure bereiken dat in de wetgeving een specifieke frequentie voor deze herbeoordeling wordt bepaald, zodat dit niet wordt overgelaten aan de keuzevrijheid van het bevoegd gezag.

Ten derde geldt dat bij een dergelijke actualisering van vergunningen voor lozingen en onttrekkingen alleen sprake kan zijn van een wijziging van de vergunning als dat nodig is gezien de doelen van het waterbeheer (waaronder de KRW-doelen begrepen zijn) en geen gebruik kan worden gemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid (zie antwoord 6). Het is niet de verwachting dat dit in betekenisvolle mate zal leiden tot wijziging van bestaande vergunningen voor warmteprojecten (zoals voor warmte-/koudeopslag (WKO) en thermische energie uit oppervlaktewater (TEO)), omdat de gevolgen van die warmteprojecten al goed in beeld zijn gebracht bij het verlenen van de oorspronkelijke vergunning en het niet aannemelijk is dat die omstandigheden intussen in belangrijke mate zijn gewijzigd.

³ Kamerstukken 27 625, nr. 735.

⁴ Artikel 5.38 van de Omgevingswet en voorheen artikel 2.30, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in samenhang met artikel 6.26, eerste lid, onder c, van de Waterwet. Voor diverse lozingen was tot 1 januari 2024 meer specifiek bepaald dat dit elke vier jaar moest gebeuren (artikel 6.2 van de Waterregeling).

⁵ TZ202510-102.

De naar aanleiding van de inbreukprocedure voorgenomen wijziging van wet- en regelgeving specificeert dat voor lozingen en onttrekkingen een dergelijke actualisering minstens elke 10 jaar plaatsvindt. De gevolgen hiervan voor warmteprojecten die een onttrekkings- en lozingsvergunning nodig hebben, zijn naar verwachting erg beperkt. In de praktijk zal dit namelijk niet leiden tot een betekenisvolle verandering in de situatie dat bevoegde gezagen (moeten) zorgen dat de vergunningen in hun beheer actueel zijn en passend zijn binnen de doelen van de KRW.

Tot slot wordt benadrukt dat de voorstellen niets veranderen aan de inhoudelijke beoordeling van nieuwe vergunningaanvragen en alleen zien op het herbeoordelen van bestaande vergunningen.

Vraag 2

Zijn warmteprojecten meegenomen in het onderzoek naar de uitvoerbaarheid van een landelijke vergunning- of meldingsplicht?

Antwoord 2

Naast de actualiseringsplicht bevat de voorgenomen wijziging van wet- en regelgeving naar aanleiding van de inbreukprocedure ook een aanscherping van de vergunningplicht voor wateronttrekkingen, dit om te voldoen aan de KRW.⁶ Naar aanleiding van de motie Van Ginneken/Tjeerd de Groot⁷ bevat de voorgenomen wijziging ook de introductie van een landelijke meldplicht voor onttrekkingen.

Bij het onderzoek naar de afbakening van deze meldplicht en naar de gevolgen daarvan en van de aangescherpte vergunningplicht voor de uitvoerbaarheid, is de betrokken stakeholders gevraagd naar de effecten voor alle wateronttrekkingen. Onttrekkingen voor warmteprojecten zijn daarbij dus niet specifiek uitgelicht, maar ook niet van de scope uitgezonderd.⁸

⁶ Specifiek de verplichting van artikel 11, derde lid, onder e, van de KRW om onttrekkingen met een significant effect op de watertoestand te onderwerpen aan een vereiste van voorafgaande toestemming.

⁷ Kamerstukken 27 625, nr. 636.

⁸ Tijdens het onderzoek is wel specifiek aandacht besteed aan de situatie van bodemenergiesystemen.

Vraag 3

Is de veronderstelling juist dat er nog relatief weinig kennis is over de daadwerkelijke effecten van warmteprojecten en -installaties op de waterkwaliteit en dat een actualiseringsplicht derhalve investeringsrisico's met zich meebrengt?

Antwoord 3

Het klopt dat niet altijd precies bekend is wat de effecten zijn van warmteprojecten en -installaties op de waterkwaliteit.⁹ Die onzekerheid kan projecten met name parten spelen als voor de eerste keer een vergunning wordt aangevraagd. Bij onzekerheid over de effecten van een project op de doelstellingen van het waterbeheer, is het niet altijd eenvoudig om een vergunning te verlenen.

Als eenmaal een vergunning verleend is, speelt deze onzekerheid in veel mindere mate een rol. Wanneer het bevoegd gezag op basis van de actualiseringsplicht opnieuw bezielt of de activiteit nog ongewijzigd doorgang kan vinden, wordt specifiek gekeken naar de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.¹⁰

Ten aanzien van deze nieuw te beschouwen ontwikkelingen zal in de regel de onzekerheid niet toenemen ten opzichte van de onzekerheid die speelde bij het oorspronkelijke verlenen van de vergunning. In die zin brengt de actualiseringsplicht dan ook geen extra investeringsrisico's met zich mee.

Vraag 4

Deelt u de analyse dat warmteprojecten, zeker wanneer sprake is van collectieve warmtenetten, pas van de grond kunnen komen als vooraf zeker is gesteld dat voor enkele decennia warmte geleverd kan worden en de investering terugverdiend kan worden?

Antwoord 4

Deze analyse wordt gedeeld. Deze geldt voor alle investeringen en niet alleen voor warmteprojecten: een definitieve investeringsbeslissing wordt in de regel niet genomen zonder voldoende vertrouwen dat de investering terugverdiend kan

⁹ Specifiek bij TEO is nog relatief weinig bekend over de mogelijke effecten op het watersysteem. Voor WKO (grondwater) is veel bekend en gelden bij een vergunningaanvraag en bij de uitvoering BRL-normen. Bij een vergunningaanvraag moet de initiatiefnemer conform BRL aantonen dat er geen effecten zijn op de omgeving. Onderdeel van de effectenstudie is een analyse over de mogelijke verplaatsing van verontreinigingen in grondwater en bodem.

¹⁰ Artikel 5.38, eerste lid, van de Omgevingswet.

worden met een redelijk rendement. De terugverdientijd voor warmteprojecten varieert per project, maar warmteprojecten zijn in het algemeen qua investering kapitaalintensieve infrastructuurprojecten. Door de lange technisch-economische levensduur van vaak tientallen jaren is het ook mogelijk om een succesvol project met een lange terugverdientijd te realiseren.

Vraag 5

Deelt u de analyse dat een actualiseringsplicht met een frequentie van bijvoorbeeld tien jaar¹¹ de gewenste investeringszekerheid voor warmteprojecten dusdanig aantast dat de investeringsbereidheid zal dalen en dat maatschappelijk gewenste warmteprojecten moeilijker van de grond zullen komen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe waardeert u deze impact in het licht van de energie- en warmtetransitie?

Antwoord 5

Er is bij het ministerie geen analyse bekend waaruit dit zou volgen. Een dergelijke uitkomst van een analyse wordt ook erg onwaarschijnlijk bevonden, zie het antwoord op de vorige vragen. Er heeft nooit een zekerheid bestaan dat activiteiten decennialang ongewijzigd voortgezet zouden kunnen worden. Het huidige wettelijke kader verplicht namelijk al tot een regelmatige actualisatie van vergunningen en die is momenteel – voor lozingen – ook in volle gang. Bij een dergelijke actualisering kan alleen sprake zijn van een wijziging van de vergunning als dat nodig is gezien de waterdoelen en geen gebruik kan worden gemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid (zie antwoord 6). Het is niet de verwachting dat dit op grote schaal zal leiden tot het moeten wijzigen van de bestaande vergunningen voor warmteprojecten. Ook leidt dit niet tot een andere wijze van beoordeling van vergunningaanvragen voor nieuwe warmteprojecten.

De nu in voorbereiding zijnde actualiseringsplicht maakt alleen expliciet dat deze actualisering in het vervolg minstens elke 10 jaar plaatsvindt. Overigens is de voorgenomen actualiseringsplicht onvermijdelijk gezien de inbreukprocedure van de Europese Commissie en speelt dit in alle landen waar een dergelijke inbreukprocedure loopt.

Vraag 6

Deelt u de mening dat warmteprojecten, ook bij de uitwerking van genoemde regelgeving, in principe gezien moeten worden als projecten van hoger openbaar

¹¹ Website H2O, 1 augustus 2025, 'Schone Maaswaterketen: 'Beperk geldigheid van lozingsvergunningen tot 12 of 7 jaar''.

belang¹², gelet op de bijdrage aan de doelen voor hernieuwbare energie (REDIII) en klimaat en het belang van leveringszekerheid richting eindgebruikers?

Antwoord 6

De KRW biedt een uitzonderingsmogelijkheid voor bepaalde projecten.¹³ Wanneer het gaat om een project dat bestaat uit nieuwe veranderingen van de fysieke kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de grondwaterstand en dat project komt in strijd met de ecologische KRW-doelen, dan kan het project toch worden toegestaan als – kort gezegd – het project van ‘hoger openbaar belang’ is, voor dat project geen alternatieven bestaan, en de negatieve effecten van het project zo klein mogelijk zijn.

Per project zal onderbouwd moeten worden of aan deze randvoorwaarden voldaan is, maar het is aannemelijk dat projecten die plaatsvinden in het kader van de energietransitie in de regel gekwalificeerd kunnen worden als van ‘hoger openbaar belang’.

Als een project aan deze randvoorwaarden voldoet, betekent het dat hiervoor een vergunning verleend kan worden ook al komt het project in strijd met de KRW-doelen. Deze uitzonderingsmogelijkheid heeft dus invloed op de uitkomst van een weging tussen enerzijds het waterkwaliteitsbelang en anderzijds het belang van de energietransitie. Het voorgaande betekent echter niet dat voor dergelijke projecten in het geheel geen weging meer hoeft plaats te vinden tussen beide belangen en dus geen periodieke actualiseringsplicht nodig zou zijn.

Vraag 7

Hoe kunnen bedrijven en huishoudens verzekerd blijven van de levering van hun duurzame warmte(netten), als de daarvoor benodigde watervergunning bij een actualisering ingeperkt en/of ingetrokken wordt in geval van een mogelijk negatief effect op de waterkwaliteit ter plekke?

Antwoord 7

In de nieuwe Wet collectieve warmte is leveringszekerheid een expliciete taak van het warmtebedrijf. Het warmtebedrijf wordt geacht een gedegen plan te hebben om

¹² Artikel 4, zevende lid, Kaderrichtlijn Water.

¹³ Ibid.

de structurele beschikbaarheid van voldoende warmte op de lange termijn zeker te stellen. Onderdeel daarvan zal zijn om risico's vooraf te inventariseren en mitigerende maatregelen te nemen, zodat de consument niet zonder warmte komt te zitten, bijvoorbeeld door een divers portfolio aan warmtebronnen op te stellen en hulp- en noodvoorzieningen te plaatsen. Dat plan wordt beoordeeld en bekrachtigd door het college van burgemeester en wethouders en zo nodig in overleg met het college gewijzigd. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op het nakomen van de taak en is bevoegd om interventies te plegen. In gevallen waarin het (uitzonderlijke) wijzigen of intrekken van een vergunning ertoe leidt dat het warmtenet niet meer aan de duurzaamheidsnormen voldoet, is er in de wet de mogelijkheid opgenomen om een tijdelijke ontheffing van de duurzaamheidsnormen aan te vragen bij de ACM. In die periode kan de levering van warmte dan worden voortgezet met een tijdelijk minder duurzame bron totdat een toekomstbestendig duurzaam alternatief is ontwikkeld.

Vraag 8

Is de veronderstelling juist dat de Kaderrichtlijn Water ruimte biedt om een actualiseringsverplichting zodanig in te vullen dat deze niet generiek geldt, maar alleen van toepassing wordt voor risicovolle activiteiten en zo dicht mogelijk blijft bij de huidige verplichting op basis van artikel 5.38 van de Omgevingswet?

Antwoord 8

Nee, de KRW biedt die ruimte niet. Zie ook de eerdere antwoorden hierboven.

Vraag 9

Bent u voornemens de voorgenomen actualiseringsplicht en aanverwante wijzigingen zodanig in te vullen dat deze gericht wordt op risicovolle activiteiten dan wel dat een uitzonderingspositie gecreëerd wordt voor warmteprojecten, en dat de gewenste investeringszekerheid voor warmteprojecten niet onnodig aangetast wordt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Nee, dat is niet mogelijk gezien de vereisten van de KRW. De Europese Commissie ziet hierop toe middels de inbreukprocedure. Het is ook niet nodig om voor warmteprojecten een uitzonderingspositie te creëren nu het niet de verwachting is dat de voorgenomen wijziging van wet- en regelgeving warmteprojecten in

betekenisvolle mate negatief zal beïnvloeden, niet voor bestaande vergunningen en niet voor nieuw aan te vragen vergunningen.

De naar aanleiding van de inbreukprocedure voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving zullen veeleer positieve gevolgen hebben voor projecten die samenhangen met de energietransitie en specifiek warmteprojecten. De wijzigingen leiden namelijk tot meer grip op bestaande activiteiten die ook met nieuwe warmteprojecten kunnen concurreren en bieden voor de toekomst meer mogelijkheden tot herverdeling van schaarse milieugebruiksruimte, waarbij een weging kan worden gemaakt tussen concurrerende gebruiksvormen en waarbij prioriteit gegeven kan worden aan ontwikkelingen die maatschappelijk gezien van groter belang zijn.