

Een energiecoöperatie is geen energiegemeenschap¹

Waarom coöperatie, energiegemeenschap, hernieuwbare-energiegemeenschap en warmtegemeenschap juridisch niet samenvallen

Bijgewerkte versie, september 2026. Verwerkt zijn het Citizens Energy Package (COM(2026) 115), de Aanbeveling energiegemeenschappen C(2026) 2850 met bijbehorend actieplan, het Staff Working Document SWD(2026) 126, de digitaliseringsroadmap COM(2026) 501 en het voorstel COM(2026) 600 tot wijziging van Verordening (EU) 2019/943, alsmede de Kamerbrief "De Nederlandse warmtetransitie en de rol van collectieve warmte" van 6 juli 2026 met het advies van de landsadvocaat van 13 februari 2026 en de inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen van 21 mei 2026.

1. De stelling

In beleidsstukken, subsidieregelingen en gemeentelijke transitievisies worden "energiecoöperatie" en "energiegemeenschap" doorgaans als synoniemen gebruikt. De energiegemeenschap wordt daarbij gepresenteerd als "een logisch doorgroeimodel van de energiecoöperatie" ([Position Paper Local4Local, 17 januari 2025](#)). Juridisch is die gelijkstelling onjuist, en de onjuistheid is niet cosmetisch.

Een coöperatie is een rechtsvorm (art. 2:53 BW): een organisatievorm zonder enige inhoudelijke energie-doelstelling. Een energiegemeenschap in de zin van de Energiewet is daarentegen een *kwalificatie*: een status die pas ontstaat als een juridische entiteit cumulatief voldoet aan een doelvereiste, een winstvereiste en een reeks statutair te *borgen* governance-vereisten. Een energiecoöperatie *kán* die kwalificatie verwerven, maar bezit haar niet van rechtswege. Omgekeerd hoeft een energiegemeenschap geen coöperatie te zijn: de Nederlandse wetgever heeft juist gekozen voor het bredere begrip "juridische entiteit", zodat ook personenvennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid kwalificeren ([MvT Energiewet, Kamerstukken II 2022/23, 36 378, nr. 3, p. 227](#)).

Die vaststelling is inmiddels ook de diagnose van de Nederlandse regering zelf. In de inventarisatie die als bijlage bij de Kamerbrief over de warmtetransitie van 6 juli 2026 aan de Tweede Kamer is gezonden, staat het onderscheid met zoveel woorden:

"Een energiecoöperatie is in de eerste plaats een rechtsvorm. Deze rechtsvorm wordt veel gebruikt door lokale initiatieven. De rechtsvorm bepaalt op zichzelf nog niet welke wettelijke positie of

¹ J.M.Smits & Perplexity dd 1 september 2026 Nieuwegein

marktrol een collectief heeft." (Inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen, 21 mei 2026, p. 9)

"Niet elke energievoöperatie voldoet daarmee automatisch aan de definitie van energiegemeenschap. Een energiegemeenschap hoeft ook niet per se de rechtsvorm coöperatie te hebben." (Inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen, p. 9)

De stelling van dit essay is daarmee niet langer een minderheidsstandpunt maar de expliciete lezing van een aan de Kamer aangeboden onderzoeksrapport. Zij is ook de diagnose van de Europese Commissie zelf. In het Staff Working Document bij haar Aanbeveling over energiegemeenschappen noemt zij Nederland bij naam:

"In Member States such as Germany, the Netherlands, Luxembourg and France there is pre-existing experience with citizen-led initiatives and energy cooperatives, and frameworks for them sometimes exist in parallel, which may cause confusion and increase complexity." (SWD(2026) 126 final, 30 april 2026, p. 21)

De Commissie waarschuwt in hetzelfde document dat een heldere nationale definitie niet alleen dient tot rechtszekerheid, maar ook "in avoiding abuse of the concept of energy community" (p. 16). Het onderscheid dat dit essay uitwerkt, is dus geen begripsmuggenzifterij maar een door de Commissie geformuleerde implementatie-eis.

Daar komt een tweede, zwaarder wegend punt bij: de Nederlandse wetgever heeft twee Europese rechtsfiguren — de energiegemeenschap van burgers (CEC) uit de Elektriciteitsrichtlijn en de hernieuwbare-energiegemeenschap (REC) uit de Richtlijn hernieuwbare energie — samengevoegd in één nationaal begrip. Daardoor bestaat er in de Energiewet geen zelfstandige categorie "hernieuwbare-energiegemeenschap", terwijl de Wet collectieve warmte (Wcw) voor warmte juist wél een aparte, en inhoudelijk stringentere, figuur introduceert: de warmtegemeenschap. Drie begrippen, drie regimes, drie sets vereisten — en dus drie verschillende antwoorden op de vraag of een concrete coöperatie kwalificeert.

2. Wat de EU wilde bereiken: twee figuren met een verschillende ratio

2.1 De energiegemeenschap van burgers (CEC): marktemancipatie

De Elektriciteitsrichtlijn erkent de CEC in artikel 2, onderdeel 11, en artikel 16 van Richtlijn (EU) 2019/944. De ratio is markttoegang en consumentenempowerment, niet lokaliteit. Overweging 43 formuleert het doel expliciet:

"Gemeenschapsenergie-initiatieven zijn in de eerste plaats gericht op het leveren van betaalbare energie van een bepaalde soort, zoals hernieuwbare energie, aan hun leden of aandeelhouders, en geven niet zozeer prioriteit aan het maken van winst, zoals traditionele energiebedrijven. (...) Deze richtlijn heeft ten doel bepaalde categorieën burgerinitiatieven inzake energie op Unie niveau als 'energiegemeenschap van burgers' te erkennen en hun zo een ondersteunend kader, een eerlijke behandeling, gelijke mededingingsvoorwaarden en een welomschreven lijst van rechten en verplichtingen te bieden." (overweging 43, Richtlijn 2019/944)

Kern van de CEC is een governance-asymmetrie: lidmaatschap staat open voor alle categorieën entiteiten, maar de *beslissingsmacht* wordt afgeschermd. Overweging 44:

"Lidmaatschap van een energiegemeenschap van burgers moet open staan voor alle categorieën entiteiten. De beslissingsbevoegdheden binnen een energiegemeenschap van burgers moeten echter beperkt blijven tot de leden of aandeelhouders die niet betrokken zijn bij grootschalige commerciële activiteiten en voor wie de energiesector niet de voornaamste economische activiteit vormt." (overweging 44, Richtlijn 2019/944)

Overweging 46 typeert de CEC daarom als "een nieuw soort entiteit vanwege hun deelnamestructuur, governancevoorschriften en doel", waarvan de rechten en verplichtingen meebewegen "naargelang de rol van elke gemeenschap, bijvoorbeeld de rol van eindafnemer, producent, leverancier of distributiesysteembeheerder". De CEC is technologie-neutraal (ook grijze stroom), niet plaatsgebonden, en beperkt tot elektriciteit. Artikel 16, lid 1, verplicht lidstaten tot een ondersteunend regelgevingskader waarin "de deelname aan een energiegemeenschap van burgers open en vrijwillig is" en leden "het recht hebben de gemeenschap te verlaten".

2.2 De hernieuwbare-energiegemeenschap (REC): lokaal draagvlak en waardebehoud

De REC uit artikel 2, onderdeel 16, en artikel 22 van Richtlijn (EU) 2018/2001 heeft een andere ratio: het verankeren van hernieuwbare productie in de plaatselijke gemeenschap. Overweging 70 legt het verband:

"De participatie van lokale burgers en autoriteiten aan projecten op het gebied van hernieuwbare energie via hernieuwbare-energiegemeenschappen heeft tot aanzienlijk meer lokaal draagvlak voor hernieuwbare energie en toegang tot extra particulier kapitaal geleid, met als resultaat lokale investeringen, meer keuze voor de consument en meer participatie van burgers in de energietransitie." (overweging 70, Richtlijn 2018/2001)

Daaruit volgt het element dat de CEC niet kent — autonomie als anti-overnamewaarborg. Overweging 71:

"Om misbruik te voorkomen en een brede participatie te waarborgen, moeten hernieuwbare-energiegemeenschappen autonoom kunnen blijven ten aanzien van individuele leden en andere traditionele marktdeelnemers die als lid of aandeelhouder in de gemeenschap participeren of er via andere middelen, zoals investeringen, in participeren." (overweging 71, Richtlijn 2018/2001)

De REC-definitie voegt daarom aan de CEC-eigenschappen drie elementen toe, samengevat door Hoops, Wever en Wilod Versprille:

"– lidmaatschap of aandeelhouderschap staat alleen open voor burgers, middelgrote en kleine ondernemingen, en lokale overheden; – de daadwerkelijke controle wordt uitgeoefend door leden of aandeelhouders die zijn gevestigd in de nabijheid van de hernieuwbare energieprojecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit; en – autonomie." (Hoops, Wever & Wilod Versprille 2025, p. 567)

Belangrijk voor de warmtediscussie: de REC is niet beperkt tot elektriciteit. Artikel 22, lid 2, onderdeel a, geeft het recht "hernieuwbare energie te produceren, te verbruiken, op te slaan en te verkopen" — dus ook warmte. De REC is bovendien de enige van de twee figuren waarvoor lidstaten een *faciliterend kader* moeten scheppen (art. 22, lid 4), inclusief toegang voor "huishoudens met een laag inkomen en kwetsbare huishoudens" (art. 22, lid 4, onderdeel f) en verdiscontering in steunregelingen (art. 22, lid 7).

Tussenconclusie: CEC en REC zijn geen varianten van hetzelfde. Ze verschillen in energiedrager (elektriciteit versus alle hernieuwbare energie), in bron (technologieneutraal versus uitsluitend hernieuwbaar), in geografie (plaatsonafhankelijk versus nabijheidsgebonden), in toelaatbaar deelnemerschap en in de eis van autonomie. Wie beide figuren onder één noemer brengt, moet één van beide ratio's opgeven.

2.3 De Commissie codificeert het onderscheid: SWD(2026) 126

Sinds april 2026 hoeft dit onderscheid niet meer uit de richtlijnen te worden gereconstrueerd. Het Staff Working Document bij de Aanbeveling energiegemeenschappen somt de verschillen uitputtend op als "fundamental differences":

"RECs can in principle operate in both gas and electricity markets and the district heating and cooling (DHC) sector, while CECs are limited to electricity markets."

"RECs are bound by a requirement of geographical proximity to ensure local ownership of renewable energy projects by communities that share a common geographical location; CECs, meanwhile, can draw in investors from across a Member State's territory."

"RECs have a governance model based on autonomy of individual members or shareholders in effective control and autonomy from investors, while CECs can in effect be controlled by a single actor (such as a municipality)."

"REC membership is limited to natural persons, local authorities and SMEs, while CEC membership is open to any type of entity, including universities, associations, regional administrations and large enterprises."

"RECs need to own at least some of the installations in a renewable energy project; in the case of CECs, in contrast, all the installations can be leased, rented or owned by a third party as long as this does not undermine effective control of the community." (SWD(2026) 126 final, pp. 12–13)

Drie punten uit deze opsomming verdienen bijzondere aandacht, omdat zij in de Nederlandse discussie stelselmatig ontbreken.

Het **eigendomsvereiste** is het meest verwaarloosde element: een REC moet ten minste een deel van de installaties zelf in eigendom hebben, terwijl een CEC alle installaties mag huren of laten bezitten door een derde. Noch de Energiewet noch de Wcw codificeert dit; het duikt alleen op in de literatuur, waar het als onderdeel van de autonomietoets wordt behandeld (Hoops c.s. 2025, p. 577). Een coöperatie die uitsluitend een door een ontwikkelaar of energiebedrijf gehouden installatie exploiteert, kan daarom wel een CEC-achtige energiegemeenschap zijn, maar geen REC.

De **positie van de gemeente** blijkt categoriegebonden en niet algemeen. Bij een CEC mag één actor, "such as a municipality", feitelijk de controle hebben; bij een REC is dat door het autonomievereiste uitgesloten. Het gemeentelijke zeggenschapsrisico dat verderop in dit essay wordt uitgewerkt, is dus geen abstract risico maar een risico dat precies daar toeslaat waar de nationale wetgever REC-elementen heeft weggelaten.

De **ledenkring** van de REC omvat volgens de Commissie "natural persons, local authorities and SMEs" — dus inclusief middelgrote ondernemingen. Dat bevestigt de frictie met artikel 2.4, lid 1, onder c, Energiewet die in paragraaf 3.4 wordt behandeld.

De Commissie voegt daaraan een normatieve eis toe over hoe deze beginselen in nationaal recht moeten landen:

"The principles that shape the unique membership structure, governance requirements and purpose of energy communities require further interpretation and implementation in legislation or in the regulations or statutes of energy communities. Only then can these principles work effectively and safeguard the unique character of energy communities." (SWD(2026) 126, p. 17)

"Both definitions in the RED and the Electricity Directive require open and voluntary participation, effective control by certain categories of actor, and the requirement to prioritise community or local benefits over profit-making. (...) RECs are additionally characterised by geographical proximity and autonomy." ([SWD\(2026\) 126, p. 17](#))

De Commissie erkent hier expliciet de dubbele route — wettelijke codificatie *of* statutaire vastlegging — waarvoor de Nederlandse wetgever met artikel 2.4 Energiewet en artikel 2.3, lid 4, Wcw heeft gekozen. Dat maakt het statutaire karakter van de Nederlandse kwalificatie Europeesrechtelijk verdedigbaar, maar alleen zolang de statutaire eisen dwingend zijn. Precies daar wringt het, zoals paragraaf 3.2 laat zien.

Over nabijheid en autonomie geeft de Commissie ook uitvoeringsvarianten die het Nederlandse tekort scherp uitlichten: Tsjechië beperkt REC-leden tot "no more than three contiguous municipalities", Duitsland tot een postcodegebied binnen een straal van vijftig kilometer rond de installatie, en Wallonië verlangt dat de nabijheidsmaatstaf in de statuten wordt verantwoord bij registratie ([SWD\(2026\) 126, p. 18](#)). Voor autonomie hebben Kroatië en Tsjechië het beginsel geconcretiseerd tot "one member, one vote", met in Tsjechië een stemrechtplafond van 10%, en Frankrijk tot een plafond van 25% van de stemrechten (p. 18). Nederland kent geen van deze concretisering — niet in de Energiewet, niet in de Wcw.

3. Wat de Nederlandse wetgever deed: één begrip, twee lagen

3.1 De keuze in de Memorie van Toelichting

De MvT bij de Energiewet is hierover ongewoon expliciet:

"De Elektriciteitsrichtlijn introduceert de energiegemeenschap voor burgers en in Richtlijn 2018/2001 wordt gesproken van een «hernieuwbare energiegemeenschap». Voorgesteld wordt de beide entiteiten onder één energiegemeenschap te implementeren." ([MvT Energiewet, 36 378, nr. 3, p. 227](#))

De begripsbepaling in artikel 1.1 Energiewet luidt daarom neutraal en dekt slechts twee van de vijf EU-elementen:

"energiegemeenschap: juridische entiteit die ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt verricht en als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet is gericht op het maken van winst" ([art. 1.1 Energiewet](#))

De MvT bevestigt dat de definitie alleen het rechtsvorm- en het doel/winst-element implementeert — "artikelen 2, onderdeel 11, aanhef en onder b en c, van de Elektriciteitsrichtlijn en 2, onderdeel 16, aanhef en onder c, en 22, tweede lid, onderdeel a, van Richtlijn 2018/2001" (p. 227). Alle governance-eigenschappen zijn doorgeschoven naar artikel 2.4, dat statutaire borging vereist. Volgens de MvT is dat vereiste geen formaliteit:

"Om te kunnen kwalificeren als energiegemeenschap is vereist dat de in het voorgestelde artikel 2.4 genoemde vereisten in de statuten zijn vastgelegd of, in geval van een personenvennootschap, in een overeenkomst." (MvT, p. 227)

Hier valt de gelijkstelling met de energiecoöperatie definitief. Statuten van bestaande coöperaties bevatten doorgaans geen bepaling dat de feitelijke zeggenschap uitsluitend berust bij natuurlijke personen, micro-, kleine ondernemingen of decentrale overheden (art. 2.4, lid 1, onder c), en evenmin een expliciet uittredingsrecht in de door de wet vereiste vorm. Een coöperatie die dat niet heeft geborgd, is geen energiegemeenschap — hoe lokaal, burgergedragen en niet-winstgericht zij feitelijk ook opereert. De kwalificatie is statutair, niet feitelijk. Dat is precies de reden dat de MvT toevoegt dat de voorschriften van artikel 2.4 dienen "ter bescherming van de participerende eindafnemers" en moeten "voorkomen dat energiegemeenschappen worden «overgenomen» door de reguliere energieproducenten" (p. 238–240).

3.2 De twee lagen van artikel 2.4 Energiewet

Artikel 2.4 kent een basisregime (lid 1) en een facultatief REC-regime (lid 2):

"1 Een energiegemeenschap neemt in haar statuten (...) ten minste op dat: a. de participatie in de energiegemeenschap open en vrijwillig is; b. de leden, vennoten, of aandeelhouders het recht hebben de energiegemeenschap te verlaten; en c. de feitelijke zeggenschap over de energiegemeenschap is gelegen bij leden, vennoten of aandeelhouders die natuurlijk personen, micro-ondernemingen, kleine ondernemingen, gemeenten, waterschappen, provincies of gemeenschappelijke regelingen zijn.

2 Een energiegemeenschap die hernieuwbare energieprojecten ontwikkelt, **kan**: a. (...) opnemen dat de leden (...) enkel natuurlijk personen, gemeenten, waterschappen, provincies, gemeenschappelijke regelingen of micro-ondernemingen, kleine ondernemingen of middelgrote ondernemingen zijn; b. in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, de feitelijke zeggenschap (...) bij die leden (...) leggen, die in de nabije omgeving van de hernieuwbare-energieprojecten zijn gevestigd; en c. in haar statuten bepalen dat de deelnemende leden (...) een gelijk stemrecht hebben." (art. 2.4 Energiewet)

De MvT verklaart de tweedeling langs de EU-lijnen: de gemeenschap van het eerste lid "mag zowel hernieuwbare als grijze energie produceren, hoeft niet lokaal te zijn en staat open voor alle natuurlijke personen of rechtspersonen, zolang de zeggenschap maar gelegen is bij de natuurlijke personen, kleine ondernemingen (waaronder micro-ondernemingen) of lokale autoriteiten", terwijl de gemeenschap van Richtlijn 2018/2001 "geen grijze maar enkel hernieuwbare energie opwekt" en "in haar statuten aanvullende voorschriften [moet] opnemen die het lokale karakter van de gemeenschap ondersteunen" (p. 238–240).

Let op het scharnierwoord: de richtlijn zegt *moet*, de Nederlandse wet zegt *kan*. Het lokale karakter is in artikel 2.4, lid 2, een facultatieve statutaire optie geworden, geen kwalificatievoorwaarde. Daarmee bestaat in het Nederlandse recht geen afdwingbare categorie "hernieuwbare-energiegemeenschap". Een coöperatie die zich als REC presenteert, is dat naar Nederlands recht dus niet: zij is een energiegemeenschap die de aanvullende bepalingen van lid 2 al dan niet heeft opgenomen.

3.3 Is samenvoegen toegestaan? De voorwaarde die de Commissie stelt

De samenvoeging als zodanig is niet verboden. Dat verdient nadruk, omdat de kritiek op de Nederlandse keuze anders te absoluut wordt. De Commissie noemt in 2026 twee legitieme nationale routes:

"In cases where Member States prefer to take a different approach, CECs or nationally defined energy communities can be used; RECs are then a subcategory in terms of membership structure, governance requirements and proximity."

"Where there is an overall focus on stricter requirements in terms of governance and the local nature of energy communities, Member States could consider merging RECs and CECs into a single energy community with a separate definition." (SWD(2026) 126, p. 13)

De toelaatbaarheid is dus voorwaardelijk. Óf het samengevoegde begrip codificeert de *strengere* eisen — governance en lokaal karakter — óf de REC blijft als herkenbare subcategorie bestaan naar ledenkring, governance en nabijheid. De Nederlandse constructie voldoet aan geen van beide zuiver. Het samengevoegde begrip is niet strenger maar juist opener: grijze energie is toegestaan, nabijheid is niet vereist en autonomie ontbreekt. En de REC-subcategorie bestaat materieel wel in artikel 2.4, lid 2, maar als facultatieve statutaire optie in plaats van als afdwingbare categorie, waardoor zij niet functioneert als subcategorie in de door de Commissie bedoelde zin.

Het verwijt aan de Nederlandse implementatie moet daarom precies worden geformuleerd: niet dat samenvoegen ontoelaatbaar is, maar dat samenvoegen alleen toelaatbaar is bij codificatie van de strengste norm, en dat de Energiewet met het woord "kan" het omgekeerde doet. Daarbij is Nederland

bovendien een uitzondering: "Most Member States have transposed the concepts of REC and CEC separately" (SWD(2026) 126, p. 13), met Italië en Oostenrijk als landen die volgens de Commissie "leading by example" zijn (p. 14).

De Commissie draagt lidstaten in haar Aanbeveling van 30 april 2026 vervolgens uitdrukkelijk op te doen wat de Energiewet niet doet:

"clearly differentiate between the concept of renewable energy communities and citizen energy communities in terms of membership structure, governance requirements and purpose, and highlight the specific advantages and benefits of specific forms of energy communities, to ensure coherence between them and clarity on their purpose." (C(2026) 2850 final, Recommendation 2, p. 4)

En zij benoemt het autonomiehaat rechtstreeks:

"adequately define the concepts of 'effective control', 'autonomy', and 'social, economic and environmental benefits' as mentioned in the definition of renewable energy communities in Article 2, point (16) in Directive (EU) 2018/2001 and in the definition of citizen energy communities in Article 2, point (11) in Directive (EU) 2019/944, to ensure the concept is used by and for the public, to reduce administration when founding an energy community and to enhance trust in the concept." (C(2026) 2850 final, Recommendation 42, p. 9)

De kritiek in paragraaf 3.4 is daarmee niet langer alleen doctrinair. Zij komt overeen met een expliciete implementatieopdracht van de Commissie: definieer autonomie en feitelijke zeggenschap, en onderscheid de twee figuren. Het bijgevoegde actieplan noemt ook de oorzaak van het probleem:

"To tackle regulatory uncertainty due to incomplete or delayed transposition of EU Directives defining renewable and citizen energy communities, the Commission plans to: (...) Assess the need for further simplification and alignment of the EU definitions." (ANNEX bij C(2026) 2850, Energy Communities Action Plan, p. 1)

Dat de Commissie op EU-niveau vereenvoudiging overweegt, is geen rechtvaardiging voor nationale samenvoeging: aan lidstaten schrijft zij in hetzelfde documentenpaar juist onderscheid voor. Beide sporen moeten niet worden verward.

3.4 Vier fricties met het EU-kader

Ten eerste de uitsluiting van middelgrote ondernemingen uit de zeggenschap. De basisnorm van artikel 2.4, lid 1, onder c, legt de feitelijke zeggenschap bij natuurlijke personen, micro-, kleine

ondernemingen en decentrale overheden. De REC-richtlijn staat middelgrote ondernemingen juist toe daadwerkelijke controle uit te oefenen. Hoops c.s. constateren:

"Wat opvalt is dat middelgrote ondernemingen die volgens EU-richtlijn 2018/2001 wél daadwerkelijke controle mogen uitoefenen over hernieuwbare energiegemeenschappen, in Nederlandse energiegemeenschappen van feitelijke zeggenschap zijn uitgesloten." (Hoops c.s. 2025, p. 567)

Artikel 2.4, lid 2, onder a, laat middelgrote ondernemingen wel toe als lid, maar de zeggenschapsregel van lid 1, onder c, blijft in beginsel gelden. Een samengevoegde definitie produceert hier dus een regel die strenger is dan de REC en tegelijk minder specifiek dan de CEC. De Commissie bevestigt de EU-norm inmiddels woordelijk: "REC membership is limited to natural persons, local authorities and SMEs" (SWD(2026) 126, p. 12), waarbij "SMEs" naar de standaarddefinitie ook middelgrote ondernemingen omvat.

Ten tweede het ontbreken van autonomie. Het autonomievereiste, in de EU-systematiek de kern van de REC en volgens overweging 71 de anti-overnamewaarborg, is in de Energiewet niet gecodificeerd:

"In de Energiewet is niet het autonomie-vereiste opgenomen dat in EU-richtlijn 2018/2001 te vinden is. (...) Door richtlijnconforme interpretatie zal dit vereiste echter alsnog zijn ingang vinden in het Nederlandse recht." (Hoops c.s. 2025, p. 568)

Autonomie is bovendien niet hetzelfde als feitelijke zeggenschap: "Autonomie en daadwerkelijke controle/feitelijke zeggenschap houden niet hetzelfde in, maar zijn wél verwante concepten" (p. 576). Autonomie betekent "de afwezigheid van dominantie door individuele leden, investeerders of samenwerkingspartners" (p. 576), met concrete gevolgen: geen enkele entiteit met van haar afhankelijke entiteiten mag meer dan een derde van de stemmen hebben, niet meer dan een derde van de bestuurders mag door een andere entiteit worden benoemd, en de installaties moeten eigendom zijn van de gemeenschap zelf (p. 577). De auteurs waarschuwen dat dit "obstakels [kan] opwerpen voor constructies waarin een gemeente een deel van de bestuurders van de coöperatie en/of de stichting benoemt" (p. 577) en concluderen dat autonomie "met name grenzen [stelt] aan constructies waarbij gemeenten betrokken zijn en de controle naar zich toe willen trekken" (p. 578). Voor de praktijk van gemeentelijk gefaciliteerde coöperaties is dit het meest onderschatte punt: juist de constructie die bestuurlijk het aantrekkelijkst is, kan de REC-status verhinderen.

Ten derde het rechtsgevolg — of het gebrek daaraan. De MvT is ontnuchterend duidelijk:

"Een energiegemeenschap krijgt op grond van dit wetsvoorstel geen specifieke rechten toegekend. Ze kan als marktdeelnemer optreden en al naar gelang de activiteiten die ze ontwikkelt, zullen de wettelijke voorschriften op haar van toepassing zijn; treedt ze op als leverancier, dan zijn de voorschriften van afdeling 2.2 van toepassing. Daarbij geldt één uitzondering: als een energiegemeenschap aan haar eigen participanten elektriciteit levert, is onder de voorwaarden van artikel 2.17, tweede lid, onderdeel a, geen vergunning vereist." (MvT, p. 238–240)

Ook de Commissie registreert dit als het volledige Nederlandse rechtsgevolg:

"In the Netherlands, self-produced electricity or gas can be supplied by energy communities if: it does not supply more annually than it feeds into the system; the supply targets members or shareholders of the energy community; and the community has a limited number of members or shareholders." (SWD(2026) 126, p. 37)

Die ene uitzondering is bovendien scherp begrensd: de vrijstelling geldt alleen als de gemeenschap op jaarbasis niet meer levert dan zij invoedt, uitsluitend levert aan eigen leden of aandeelhouders met een kleine aansluiting, en niet meer leden heeft dan een bij ministeriële regeling vast te stellen aantal (art. 2.17, lid 2, onder a, Energiewet). Waar de richtlijnen een "welomschreven lijst van rechten" en een faciliterend kader beoogden, levert de Nederlandse implementatie dus vooral een kwalificatie met governance-lasten en één vergunningvrijstelling. Dat versterkt het argument tegen gelijkstelling: het label "energiegemeenschap" verschaft een coöperatie geen rechtspositie die zij als coöperatie niet al had, terwijl het wel statutaire beperkingen oplegt. Energie Samen wees er in de consultatie al op dat de nationale begripskeuze de EU-figuur juist versmalt: "In de concepttekst is de definitie van een energiegemeenschap door de gekozen begripsbepaling in de Energiewet (art. 1.1) echter beperkt tot een rechtspersoon" (consultatiereactie Energie Samen, februari 2021).

Ten vierde het ontbrekende eigendomsvereiste. De Commissie stelt dat een REC "at least some of the installations in a renewable energy project" in eigendom moet hebben, terwijl bij een CEC alle installaties gehuurd of door een derde gehouden mogen worden (SWD(2026) 126, p. 13). Artikel 2.4 Energiewet kent dit vereiste niet, ook niet in het facultatieve tweede lid; de tekst spreekt in lid 2, onder b, alleen over vestiging "in de nabije omgeving van de hernieuwbare-energieprojecten". Ook artikel 2.3, lid 4, Wcw noemt eigendom slechts indirect, via de zinsnede dat de collectieve warmtevoorziening "in eigendom is van en ontwikkeld is door de warmtegemeenschap" — daar staat het dus wél. Een coöperatie die uitsluitend als afnemer of exploitant optreedt van een installatie in eigendom van een ontwikkelaar of energiebedrijf, mist daarmee een constitutief REC-element dat de Energiewet niet zichtbaar maakt.

4. De warmtegemeenschap van de Wcw: een derde, strengere figuur

4.1 Definitie en positionering

De Wet collectieve warmte definieert de warmtegemeenschap als:

"warmtegemeenschap: rechtspersoon of personenvennootschap die: a. ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders actief is als warmtebedrijf; b. als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is; c. niet is gericht op het maken van winst, en d. gebruik maakt van duurzame warmtebronnen als belangrijkste warmtebron" ([art. 1.1 Wet collectieve warmte, Stb. 2026, 10](#))

De wetgever presenteert dit uitdrukkelijk als de warmte-implementatie van de REC:

"In richtlijn 2018/2001/EU zijn regels opgenomen met betrekking tot hernieuwbare energiegemeenschappen, in dit wetsvoorstel gedefinieerd als warmtegemeenschappen." ([MvT Wcw, p. 25](#))

"Artikel 2, onderdeel 16, en 22, van richtlijn 2018/2001/EU geven regels over de 'hernieuwbare energiegemeenschap'. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de term warmtegemeenschap te gebruiken om duidelijk te maken dat deze energiegemeenschap actief is als warmtebedrijf." ([MvT Wcw, p. 149–150](#))

4.2 Vier verschillen met de energiegemeenschap van de Energiewet

(a) Activiteitsvereiste in plaats van marktdeelname. Waar artikel 1.1 Energiewet vraagt om "activiteiten op de energiemarkt", vereist de Wcw dat de entiteit "actief is als warmtebedrijf" — een gereguleerde rol met taken op grond van artikel 2.13 Wcw. Dat is een aanzienlijk hogere drempel dan marktdeelname.

(b) Bronvereiste. De warmtegemeenschap moet "gebruik maken van duurzame warmtebronnen als belangrijkste warmtebron" (art. 1.1, onder d, Wcw). De energiegemeenschap van artikel 1.1 Energiewet kent geen bronvereiste; grijze energie is toegestaan.

(c) Nabijheid is dwingend, niet facultatief. Dit is het scherpste verschil. Artikel 2.3, lid 4, Wcw bepaalt:

"Een warmtegemeenschap borgt in haar statuten, of, in geval van een personenvennootschap in een overeenkomst, ten minste dat: a. de leden, vennoten of aandeelhouders uitsluitend natuurlijke personen, micro-ondernemingen, kleine ondernemingen, middelgrote ondernemingen of gemeenten, waterschappen, provincies of gemeenschappelijke regelingen zijn; b. de participatie in de warmtegemeenschap open en vrijwillig is; c. de leden, vennoten, of aandeelhouders het recht

hebben de warmtegemeenschap te verlaten; d. de feitelijke zeggenschap over de warmtegemeenschap is gelegen bij de leden, vennoten of aandeelhouders van de rechtspersoon die in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening, die in eigendom is van en ontwikkeld is door de warmtegemeenschap, zijn gevestigd." ([art. 2.3, lid 4, Wcw](#))

Waar de Energiewet in artikel 2.4, lid 2, spreekt van "kan", zegt de Wcw "borgt (...) ten minste". De ledenkring is bovendien limitatief ("uitsluitend"), inclusief middelgrote ondernemingen — de figuur die in de basisnorm van de Energiewet juist van zeggenschap is uitgesloten. De Wcw ligt hiermee dicht bij artikel 2, onderdeel 16, van Richtlijn 2018/2001 dan de Energiewet zelf. De MvT Wcw parafraseert de REC-definitie daarom ook volledig, autonoom inbegrepen: een energiegemeenschap is "een rechtspersoon of personenvennootschap die gebaseerd is op open en vrijwillige deelname, autonoom is en daadwerkelijk wordt gecontroleerd door aandeelhouders of leden die zijn gevestigd in de nabijheid van de hernieuwbare-energieprojecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit" (p. 25). Ook hier is autonomie in de toelichting aanwezig maar in de wettekst afwezig.

De Commissie ziet de Nederlandse warmtefiguur inmiddels ook als een zelfstandige nationale categorie, en niet zonder meer als de REC-implementatie waarvoor de wetgever haar houdt:

"Experience from the Netherlands shows the importance of allowing a wide range of actors to participate in energy communities when developing heating solutions, in particular system operators and heating companies. This may merit a separate national definition for heating communities, or a parallel definition of CECs in the heating sector." ([SWD\(2026\) 126, p. 22](#))

"In the Netherlands a dedicated definition for heat communities is currently being envisaged in the upcoming Collective Heat Act; recently, the possibility of heating companies holding a minority share in the ownership of a heat community has been explored." ([SWD\(2026\) 126, p. 22](#))

Dit bevestigt de kernstelling van deze paragraaf — de warmtegemeenschap is een derde figuur — maar relateert de zelfkwalificatie van de wetgever. Waar de MvT Wcw de warmtegemeenschap presenteert als *de* implementatie van artikel 2, onderdeel 16, RED, beschouwt de Commissie een aparte nationale warmte-definitie of zelfs "a parallel definition of CECs in the heating sector" als even legitiem. Dat maakt het driedelige onderscheid sterker, niet zwakker: warmtegemeenschap, energiegemeenschap en REC zijn drie afzonderlijk te toetsen figuren. Ter ondersteuning verwijst de Commissie in dit verband naar de Energie-efficiëntierichtlijn (EU) 2023/1791, die lokale overheden met meer dan 45 000 inwoners opdraagt de rol van energiegemeenschappen in hun warmte- en koudeplannen te beoordelen ([C\(2026\) 2850 final, overweging 3, p. 2](#)) — een verplichting die de kwalificatievraag rechtstreeks op het bordje van de gemeentelijke warmteprogramma's legt.

(d) Publiekrechtelijke inbedding: aanwijzing. De grootste breuk met de energiegemeenschap is dat de warmtegemeenschap niet louter een kwalificatie is, maar een aanvraagpositie. Een warmtegemeenschap is een van de drie entiteiten die een aanwijzing voor een warmtekavel kan aanvragen (art. 2.2, lid 1, onder c, Wcw), moet vóór aanvraag bij de ACM laten vaststellen dat zij "voldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid" en "voldoende financieel in staat is" de kaveltaken uit te voeren (art. 2.5, lid 3, Wcw), en wordt vervolgens voor 20 tot 30 jaar aangewezen met exclusieve bevoegdheid binnen het kavel (art. 2.5, lid 1, Wcw). De wetgever verbindt daaraan bewust volledige regulering:

"Voor warmtegemeenschappen geldt dezelfde aanwijzingsprocedure als voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang (artikel 2.5). Warmtegemeenschappen vallen hiermee volledig onder de regulering van hoofdstuk 2 voor collectieve warmtevoorzieningen en daarmee onder de regie van de gemeente betreffende de verduurzaming van de gebouwde omgeving en onder het toezicht van de ACM." (MvT Wcw, p. 25-26)

4.3 Waarom de wetgever de warmtegemeenschap nodig had

De Wcw kent als uitgangspunt het publieke meerderheidsbelang. Zonder uitzondering zou dat de REC uit het warmtedomein wegdrukken; de MvT erkent dat onomwonden:

"Hieraan ligt allereerst de overweging ten grondslag dat strikte toepassing van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang ertoe zou leiden dat warmtegemeenschappen in de zin van de richtlijn 2018/2001/EU niet aangewezen zouden kunnen worden als warmtebedrijf. (...) Dit staat op gespannen voet met richtlijn 2018/2001/EU." (MvT Wcw, p. 25)

"Om aangewezen te worden als warmtebedrijf zou een publieke entiteit een meerderheidsbelang in de warmtegemeenschap moeten innemen. Ook dit is niet te verenigen met richtlijn 2018/2001/EU, die daadwerkelijke controle door de leden van of deelnemers aan de energiegemeenschap als uitgangspunt neemt (...). Lokale openbare lichamen kunnen op basis van de richtlijn 2018/2001/EU wel deelnemer zijn in een warmtegemeenschap, maar een meerderheidsbelang is hiermee niet te verenigen." (MvT Wcw, p. 25)

De Europeesrechtelijke grondslag wordt vervolgens direct aan artikel 22 RED gekoppeld: de aanwijzingsmogelijkheid "hangt rechtstreeks samen met de verplichting neergelegd in artikel 22, eerste en tweede lid, van richtlijn 2018/2001/EU" (p. 110). Hier ligt een systematische paradox: de Wcw voert het REC-regime materieel uit — inclusief nabijheid, ledenkring en de erkenning dat een publiek meerderheidsbelang onverenigbaar is met daadwerkelijke controle — terwijl de Energiewet, de wet die de richtlijn formeel implementeert, diezelfde elementen facultatief maakt.

4.4 De nationale bevestiging: het advies van de landsadvocaat en de Kamerbrief van 6 juli 2026

De scherpste nationale bevestiging van het onderscheid komt uit een bron die daar niet voor bedoeld was. Naar aanleiding van de motie-Flach/Kröger, die de regering vroeg opnieuw te onderzoeken of een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een publiek minderheidsbelang kan worden aangewezen, heeft de landsadvocaat op 13 februari 2026 geadviseerd. Dat advies is als bijlage bij de Kamerbrief "De Nederlandse warmtetransitie en de rol van collectieve warmte" aan de Tweede Kamer gezonden ([Kamerbrief, 6 juli 2026, kenmerk KGG DGKE EM / 106941034](#)).

Het advies bevestigt allereerst de Europeesrechtelijke herkomst van de warmtegemeenschap, en verankert die — net als de MvT Wcw — in artikel 22 RED:

"Dat warmtegemeenschappen aangewezen moeten kunnen worden voor een warmtekavel (meer dan 1500 aansluitingen) leidt de wetgever af uit richtlijn 2018/2001/EU ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen ('Richtlijn hernieuwbare energie'). Het betreft meer specifiek artikel 22, lid 2, aanhef en onderdeel c, waarin bepaald is dat lidstaten energiegemeenschappen toegang moeten geven tot geschikte energiemarkten." ([Advies landsadvocaat, 13 februari 2026, zaaknr. 11023655, randnr. 1.4](#))

"Om als warmtegemeenschap te worden aangemerkt, moet worden voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld in artikel 22 lid 2 Richtlijn hernieuwbare energie. In de Wcw is verankerd dat warmtegemeenschappen aan deze eisen voldoen." ([Advies landsadvocaat, randnr. 4.6](#))

Vervolgens — en dit is voor dit essay het beslissende punt — leidt de landsadvocaat uit die voorwaarden af dat een organisatievorm die er in de volksmond op lijkt, de kwalificatie juist verliest:

"Tijdens het overleg van 4 december 2025 hebben we geconstateerd dat deze voorwaarden met zich brengen dat een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en daarnaast een minderheidsbelang van een publieke of private partij, niet kwalificeert als warmtegemeenschap in de zin van de Wcw en de Richtlijn hernieuwbare energie. Deze constructie voldoet namelijk niet aan de voorwaarden die hierin zijn gesteld. Daarover is geen verschil van inzicht." ([Advies landsadvocaat, randnr. 4.8](#))

Dat is de these van dit essay in haar meest concrete vorm: een burgercollectief dat feitelijk de dienst uitmaakt in een warmtebedrijf is daarmee nog geen warmtegemeenschap. De kwalificatie hangt niet aan zeggenschapsverhoudingen in economische zin, maar aan het cumulatief voldoen aan de definitie-

elementen. De landsadvocaat citeert die elementen letterlijk uit artikel 2, onderdeel 16, RED — "open en vrijwillige deelname, autonoom is en daadwerkelijk wordt gecontroleerd door aandeelhouders of leden die zijn gevestigd in de nabijheid van de hernieuwbare-energieprojecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit" (voetnoot 36 bij randnr. 4.17) — en vat de nationale uitwerking als volgt samen:

"Een van de eisen is dat de feitelijke zeggenschap over de warmtegemeenschap is gelegen bij de leden, vennoten of aandeelhouders van de rechtspersoon, die in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening zijn gevestigd ('voor de burger, door de burger'). Een andere voorwaarde is dat de hernieuwbare-energieprojecten in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door de warmtegemeenschap. De warmtegemeenschap zal normaal gesproken over het volledige eigendom van de voorziening beschikken en deze ook ontwikkelen." (Advies landsadvocaat, randnr. 4.7)

Daarmee wordt het eigendomsvereiste dat paragraaf 3.4 als vierde frictie identificeerde, in een nationaal juridisch advies expliciet als constitutief behandeld — voor het warmtedomein althans. De Energiewet blijft er ook na dit advies over zwijgen.

Het advies bevestigt bovendien dat de wetgever de warmtegemeenschap nooit heeft gelijkgesteld met een andere figuur, maar bewust een *uitzondering* heeft gemaakt:

"Kortom, de wetgever heeft uitdrukkelijk stilgestaan bij de karakteristieken van een warmtegemeenschap, ook in verhouding tot het publieke meerderheidsbelang. De wetgever heeft de twee vormen (evenwel) niet met elkaar gelijkgesteld, maar een uitzondering gemaakt op de verplichting van een publiek meerderheidsbelang met als gevolg dat er twee typen warmtebedrijven zijn. Deze uitzondering hield verband met de Richtlijn hernieuwbare energie." (Advies landsadvocaat, randnr. 4.15)

"Hieruit volgt dat in de ogen van de wetgever warmtegemeenschappen niet op gelijke wijze de publieke belangen kunnen verzekeren als openbare lichamen." (Advies landsadvocaat, randnr. 4.16)

De juridische reden dat er niet nog een uitzondering bij kan, is de coherentietoets uit het vrij verkeer. Het publieke meerderheidsbelang is een beperking van de Dienstenrichtlijn, het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging (art. 49 VWEU), en die beperking is alleen geschikt "indien dat doel er daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze mee wordt nagestreefd" (Advies landsadvocaat, randnrs. 4.10–4.11, met verwijzing naar HvJEU *Apothekerkammer des Saarlandes* en *Commissie/Oostenrijk*). Elke extra uitzondering ondergraaft die coherentie:

"Indien de Wcw aanwijzing zou toestaan van een warmtebedrijf waarin een warmtegemeenschap deelneemt met een meerderheidsbelang en daarnaast een of meer openbare lichamen met een minderheidsbelang, zou dus wederom worden afgeweken van de verplichting van een van publiek meerderheidsbelang. In dat geval bestaat er een grote kans dat een rechter het publieke meerderheidsbelang als inconsistent zal aanmerken en derhalve als ongeschikt om de beoogde doelen te behalen." ([Advies landsadvocaat, randnr. 2.3](#))

Dat bezwaar snijdt bovendien beide kanten op. Zou de wetgever een warmtegemeenschap met meerderheidsbelang toelaten mits het resterende minderheidsbelang publiek is, dan sluit hij private minderheidsaandeelhouders uit — en ook daarvoor ziet de landsadvocaat geen rechtvaardiging:

"Daarnaast zien wij geen rechtvaardiging om een minderheidsbelang voor te behouden aan een publieke partij (openbaar lichaam) en private partijen (zonder enige publieke zeggenschap) uit te sluiten als minderheidsaandeelhouder. Het uitsluiten van private partijen is volgens ons onder die omstandigheid juridisch niet houdbaar." ([Advies landsadvocaat, randnr. 2.4](#))

De onderliggende redenering is een dilemma dat het advies expliciet benoemt: "indien de publieke belangen met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap in voldoende mate zijn verzekerd, is een publiek minderheidsbelang niet meer noodzakelijk. Het is van tweeën één" (randnr. 4.25). Wie de warmtegemeenschap juridisch op één lijn wil stellen met een openbaar lichaam, ondergraaft daarmee het argument dat er daarnaast nog publieke zeggenschap nodig is; wie dat niet doet, houdt de uitzondering die de Wcw al kent. Ook hier blijkt dat de kwalificatie "warmtegemeenschap" een eigen, afgebakende figuur is die zich niet laat gelijkschakelen met een andere — niet met een private aandeelhouder, en niet met een publieke.

Het kabinet heeft die conclusie overgenomen, aan de Europese Commissie voorgelegd — die "niet te kennen gegeven [heeft] de conclusie ter discussie te stellen" — en de motie afgedaan ([Kamerbrief, 6 juli 2026, paragraaf Warmtegemeenschappen](#)). Voor dit essay volgt daaruit een aanscherping en geen correctie: de kwalificatie "warmtegemeenschap" is niet alleen inhoudelijk strenger dan de energiegemeenschap van de Energiewet, zij is bovendien *breekbaar*. Wie de gemeenschapsstructuur verlaat om kapitaal of expertise binnen te halen — via een publieke of private minderheidsaandeelhouder in het warmtebedrijf — verliest de kwalificatie en daarmee de toegang tot de aanwijzingsprocedure. Dat de praktijk daar tegenaan loopt, blijkt uit de bijgevoegde inventarisatie:

"Warmtegemeenschappen en hun ondersteuners geven aan dat aanwijzing voor een warmtekavel niet mogelijk is wanneer een warmtegemeenschap een meerderheidsbelang heeft en een publieke

partij een minderheidsbelang." (Inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen, p. 12)

"In de praktijk komen ook modellen voor waarin een coöperatie participeert zonder dat het warmtebedrijf daarmee een warmtegemeenschap is. Dit kan bijvoorbeeld via een minderheidsaandeel. Het kan ook via een advies- en/of vertegenwoordigingsrol, of via dienstverlening in opdracht van een warmtebedrijf." (Inventarisatie, p. 16)

"In dat geval is er geen sprake van een warmtegemeenschap in de zin van de Wcw; de coöperatie heeft dan een positie die vergelijkbaar is met andere private minderheidsaandeelhouders." (Inventarisatie, p. 18)

Een laatste, kleiner punt: de Kamerbrief kondigt aan dat het faciliterend kader voor warmtegemeenschappen "wordt geïntegreerd in het bredere faciliterend kader van energiegemeenschappen in het algemeen" (Kamerbrief, 6 juli 2026). Beleidsmatig is dat begrijpelijk, juridisch vergroot het precies het risico dat de Commissie in SWD(2026) 126 signaleert: één faciliterend kader voor drie wettelijk verschillende figuren nodigt uit tot de gelijkstelling die dit essay bestrijdt. Het advies van de landsadvocaat laat zien wat die gelijkstelling kost zodra zij op een concreet aanwijzingsbesluit stuit.

5. De Europese beleidsagenda van 2026: de kwalificatie gaat zwaarder wegen

Zolang de status energiegemeenschap in Nederland geen rechten opleverde behalve één vergunningvrijstelling, bleef de kwalificatievraag grotendeels academisch. Dat verandert in 2026 op drie manieren.

5.1 Het Citizens Energy Package: politieke urgentie, geen nieuwe definitie

De mededeling waarmee de Commissie het Citizens Energy Package presenteerde, wijzigt geen richtlijn en verwijst voor de grondslag onverkort naar "Article 16 of Directive (EU) 2019/944 and Article 22 of Directive (EU) 2018/2001" (COM(2026) 115 final, 10 maart 2026, p. 6, voetnoot 18). Zij bevestigt wel de diagnose van dit essay:

"A strong set of EU laws is already in place for all this, but its implementation remains uneven." (COM(2026) 115 final, p. 1)

De mededeling koppelt energiegemeenschappen expliciet aan warmte — "produce and consume renewable energy, for example through solar panels, wind turbines, and district heating systems" (p. 5) — wat de lezing bevestigt dat de REC, anders dan de CEC, het warmtedomein dekt. Zij noemt deelname aan

een energiegemeenschap "a right guaranteed by EU law" (p. 5) en stelt een groei tot circa 90 GW aan gemeenschaps capaciteit in 2030 in het vooruitzicht (p. 6, voetnoot 21).

Opvallend is de voetnoot bij het aantal van meer dan 8 000 actieve energiegemeenschappen in Europa:

"Estimate based on a broad interpretation of the concept, not limited to the EU definitions alone."
(COM(2026) 115 final, p. 6, voetnoot 19)

Dat is precies de gelijkstelling die dit essay bestrijdt: ook in de Europese cijfers worden coöperaties meegeteld die juridisch geen CEC en geen REC zijn. Wie zich op zulke aantallen beroept, beroept zich niet op een juridische categorie.

5.2 Nettarieven en netvoorrang: COM(2026) 600

Het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2019/943 laat de definities in de Elektriciteitsrichtlijn en de RED ongemoeid, maar verbindt voor het eerst concrete economische aanspraken aan de hoedanigheid van energiegemeenschap. Nettarieven mogen "aggregation, energy communities, self-generation, self-consumption, storage or the participation in demand response" niet ontmoedigen (art. 18, lid 2, onder j, p. 28). Verder:

"Special tariff regimes may apply to specific categories of system users, such as energy-intensive industries or data centres and energy communities, provided that the regulatory authorities can demonstrate that the consumption profile of the users in question has a proportionally lower or higher impact on the overall cost of the transmission or distribution network and that the principle of cost-reflectivity is respected." (COM(2026) 600 final, 17 juli 2026, art. 18, lid 3, p. 28)

"regulatory authorities may approve measures to (...) prioritise categories of system users such as public sector, social services, energy communities, households, small and medium enterprises, data centres, energy intensive industries or market participants in the transport sector" (COM(2026) 600 final, art. 18 quinquies, lid 1, p. 34)

Daarmee wordt de kwalificatie een toegangsticket. Of een concrete coöperatie de vereisten van artikel 2.4 Energiewet daadwerkelijk statutair heeft geborgd, bepaalt straks mede haar positie bij bijzondere nettarieven en bij voorrang in de aansluitwachtrij — met de bijbehorende bezwaar- en beroepsrisico's voor derden die die voorrang betwisten. Twee kanttekeningen: het voorstel spreekt ongedifferentieerd van "energy communities" en maakt voor deze voordelen geen onderscheid tussen CEC en REC, en het bijbehorende Staff Working Document voegt inhoudelijk niets toe: het noemt energiegemeenschappen en energiedelen alleen als bestaande toepassingen in het kader van data-interoperabiliteit (SWD(2026) 600 final, pp. 24 en 29).

5.3 Wat de digitaliseringsroadmap niet regelt

Voor de volledigheid: de strategische routekaart voor digitalisering en AI in de energiesector bevat geen enkele verwijzing naar hernieuwbare-energiegemeenschappen, energiegemeenschappen van burgers, nabijheid, autonomie of feitelijke zeggenschap. Energiegemeenschappen komen slechts indirect voor als bestemming van Horizon Europe-middelen voor zelfconsumptie en energiedelen ([COM\(2026\) 501 final. 3 juni 2026, pp. 7–8](#)). Het document verandert de kwalificatievraag niet; de constatering dat het datakader gefragmenteerd is en dat "implementation varies significantly across Member States, creating complexity, legal uncertainty" (pp. 8–9) is een parallel, geen argument.

6. Vergelijkend overzicht

Element	CEC (art. 2(11)/16 Richtlijn 2019/944)	REC (art. 2(16)/22 Richtlijn 2018/2001)	Energiegemeenschap (art. 1.1/2.4 Ew)	Warmtegemeenschap (art. 1.1/2.3 Wcw)	Energiecoöperatie (art. 2:53 BW)
Rechtsvorm	juridische entiteit, vrij te kiezen (ovw. 44)	juridische entiteit	juridische entiteit, ruimer dan rechtspersoon (MvT p. 227)	rechtspersoon of personenvennootschap	coöperatie
Energiedrager	elektriciteit	alle hernieuwbare energie, incl. warmte	elektriciteit en gas	warmte	onbepaald
Bronvereiste	nee (ook grijs)	uitsluitend hernieuwbaar	nee	duurzame warmtebronnen als belangrijkste bron	nee
Open en vrijwillige deelname	ja (art. 16, lid 1, a)	ja	ja, statutair (art. 2.4, lid 1, a)	ja, statutair (art. 2.3, lid 4, b)	niet vereist
Uittredingsrecht	ja (art. 16, lid 1, b)	ja	ja, statutair	ja, statutair	statutair vrij

Zeggenschapsbeperking	leden zonder grootschalige commerciële activiteiten (ovw. 44)	lokale leden, incl. middelgrote ondernemingen	natuurlijke personen, micro-/kleine ondernemingen, decentrale overheden	leden in nabije omgeving; ledenkring limitatief incl. mkb	geen
Nabijheid	niet vereist	dwingend	facultatief ("kan", art. 2.4, lid 2, b)	dwingend ("borgt", art. 2.3, lid 4, d)	niet vereist
Autonomie	niet vereist; één actor mag controle hebben (SWD(2026) 126, p. 12)	expliciet (ovw. 71; SWD(2026) 126, p. 12)	niet gecodificeerd	niet gecodificeerd; wel in MvT p. 25	niet vereist
Eigendom installaties	niet vereist, huur of derde-eigendom toegestaan (SWD(2026) 126, p. 13)	ten minste een deel in eigen bezit (SWD(2026) 126, p. 13)	niet gecodificeerd	wel: voorziening "in eigendom is van en ontwikkeld is door" de gemeenschap (art. 2.3, lid 4, d)	niet vereist
Gemeentelijke dominantie	toegestaan (SWD(2026) 126, p. 12)	uitgesloten via autonomie	niet geregeld	onverenigbaar met daadwerkelijke controle (MvT Wcw p. 25)	toegestaan
Winstoogmerk	niet primair	niet primair	uitgesloten	uitgesloten	toegestaan
Rechtsgevolg	faciliterend kader, art. 16	faciliterend kader, art. 22, leden 4 en 7	geen specifieke rechten, één vergunningvrijstelling (MvT p. 238–240; art. 2.17, lid 2, a)	aanwijzing warmtekavel 20–30 jaar (art. 2.5)	geen

7. Conclusie

Zes stellingen volgen uit het voorgaande.

Ten eerste is een energiecoöperatie een rechtsvorm en een energiegemeenschap een kwalificatie. De coöperatie kwalificeert pas als in haar statuten de drie vereisten van artikel 2.4, lid 1, Energiewet zijn opgenomen; de MvT maakt van die statutaire vastlegging een *constitutief* vereiste (p. 227). Een coöperatie die geen zeggenschapsclausule kent, is dus geen energiegemeenschap, ongeacht haar feitelijke burgerkarakter. Gelijktelling in beleidsdocumenten of aanwijzingsbesluiten is daarmee een rechtsfeitelijke onjuistheid die in een bestuursrechtelijke procedure kwetsbaar is.

Ten tweede bestaat de hernieuwbare-energiegemeenschap naar Nederlands recht niet als zelfstandige categorie. De wetgever heeft CEC en REC bewust "onder één energiegemeenschap" geïmplementeerd (MvT p. 227) en de REC-kenmerken vervolgens gedegradieerd tot een facultatieve statutaire optie (art. 2.4, lid 2). Een coöperatie kan dus naar Nederlands recht niet worden "aangemerkt" als REC; zij kan uitsluitend een energiegemeenschap zijn die de aanvullende bepalingen al dan niet heeft opgenomen. Voor wie zich op REC-rechten uit artikel 22 RED wil beroepen, verloopt de weg daarom via richtlijnconforme interpretatie of rechtstreekse werking, niet via de nationale kwalificatie. De samenvoeging zelf is daarbij niet verboden: zij is toelaatbaar mits het enkele nationale begrip de strengere eisen codificeert of de REC als afdwingbare subcategorie behoudt (SWD(2026) 126, p. 13). De Energiewet doet met het woord "kan" precies het omgekeerde, en de Commissie draagt lidstaten inmiddels expliciet op de twee figuren te onderscheiden naar "membership structure, governance requirements and purpose" (C(2026) 2850 final, Recommendation 2, p. 4).

Ten derde is de warmtegemeenschap van de Wcw géén warmtevariant van de energiegemeenschap van de Energiewet. Zij is strenger op vier punten — activiteit als warmtebedrijf, duurzame bron als hoofdbron, dwingende nabijheid, limitatieve ledenkring — en zij is publiekrechtelijk ingebed via ACM-toets en aanwijzing. Zij staat daarmee, ironisch genoeg, dichterbij artikel 2, onderdeel 16, RED dan de wet die de richtlijn implementeert. Een coöperatie die als energiegemeenschap voor elektriciteit kwalificeert, kwalificeert dus niet automatisch als warmtegemeenschap, en omgekeerd.

Ten vierde loopt de belangrijkste blinde vlek via de autonomie. Zij is de kern van de REC (overweging 71 Richtlijn 2018/2001, bevestigd in SWD(2026) 126, p. 12), zij is in geen van beide nationale wetteksten gecodificeerd, en zij zal via richtlijnconforme interpretatie alsnog moeten worden toegepast (Hoops c.s. 2025, p. 568). Waar gemeenten bestuurders benoemen, aandelen houden of installaties in eigendom houden, kan de kwalificatie daarop afketsen — een risico dat een enkelvoudig, nationaal samengevoegd begrip juist verhuult. De MvT Wcw bevestigt de norm zelf: een publiek meerderheidsbelang is "niet te verenigen met richtlijn 2018/2001/EU" (p. 25). De Commissie maakt het onderscheid nu scherper dan de

Nederlandse wet: "CECs can in effect be controlled by a single actor (such as a municipality)", terwijl dat bij een REC door het autonomievereiste is uitgesloten ([SWD\(2026\) 126, p. 12](#)), en zij draagt lidstaten op "autonomy" en "effective control" nationaal te definiëren ([C\(2026\) 2850 final, Recommendation 42, p. 9](#)). Daarbij hoort een vijfde, tot nu toe onbenoemd element: het eigendomsvereiste. Een REC moet "at least some of the installations" zelf bezitten ([SWD\(2026\) 126, p. 13](#)) — een eis die de Wcw impliciet stelt (art. 2.3, lid 4, onder d) maar de Energiewet nergens noemt.

Ten vijfde wordt de kwalificatie vanaf 2026 economisch relevant. Het voorstel COM(2026) 600 koppelt bijzondere nettatariefregimes (art. 18, lid 3) en mogelijke voorrang bij aansluiting (art. 18 quinquies, lid 1) aan de categorie energiegemeenschap ([COM\(2026\) 600 final](#)), en de Energie-efficiëntierichtlijn verplicht gemeenten met meer dan 45 000 inwoners de rol van energiegemeenschappen in hun warmteplannen te beoordelen ([C\(2026\) 2850 final, overweging 3, p. 2](#)). Wat lang een begripskwestie leek, raakt daarmee tarieven, netcapaciteit en gemeentelijke besluitvorming. Onzuiver taalgebruik in beleidsstukken heeft vanaf dat moment een aanwijsbaar financieel gevolg — en de Commissie waarschuwt in dat verband uitdrukkelijk voor "abuse of the concept of energy community" ([SWD\(2026\) 126, p. 16](#)).

Ten zesde is het onderscheid inmiddels ook nationaal geoperationaliseerd. Een aan de Kamer aangeboden onderzoeksrapport stelt zonder voorbehoud dat "[n]iet elke energiecoöperatie (...) daarmee automatisch [voldoet] aan de definitie van energiegemeenschap" ([Inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen, 21 mei 2026, p. 9](#)), en de landsadvocaat concludeert dat een warmtebedrijf met een meerderheidsbelang van een warmtegemeenschap en een minderheidsbelang van een publieke of private partij "niet kwalificeert als warmtegemeenschap in de zin van de Wcw en de Richtlijn hernieuwbare energie" ([Advies landsadvocaat, 13 februari 2026, randnr. 4.8](#)). De kwalificatie is dus niet alleen te verwerven maar ook te verliezen, en zij ketst af op precies de elementen — nabijheid, feitelijke zeggenschap, eigendom — die de Energiewet facultatief laat. Het kabinet heeft die lijn overgenomen en de motie-Flach/Kröger afgedaan ([Kamerbrief "De Nederlandse warmtetransitie en de rol van collectieve warmte", 6 juli 2026](#)).

De praktische consequentie is eenvoudig. Wie een lokaal energie- of warmte-initiatief juridisch positioneert, moet per rechtsgevolg toetsen: coöperatie (rechtsvorm), energiegemeenschap (art. 1.1 en 2.4 Energiewet, statutair), REC-kenmerken (art. 2.4, lid 2, Energiewet plus richtlijnconforme autonomie-, nabijheids- en eigendomstoets) en warmtegemeenschap (art. 1.1 en 2.3, lid 4, Wcw plus aanwijzingsprocedure art. 2.2–2.5 Wcw). Eén term voor vier toetsen is geen vereenvoudiging, maar een bron van misplaatste verwachtingen — bij initiatiefnemers over hun rechten, en bij gemeenten over hun zeggenschap.

Vindplaatsen

- [Energiewet, art. 1.1, 2.4 en 2.17 — wetten.overheid.nl, BWBR0050714](#)
- [Memorie van toelichting Energiewet, Kamerstukken II 2022/23, 36 378, nr. 3 — met name p. 34–35, 227 en 238–240](#)
- [Wet collectieve warmte, Stb. 2026, 10, art. 1.1 en 2.2–2.5](#)
- [Memorie van toelichting Wet collectieve warmte — p. 9, 25–26, 110, 114–115 en 149–150](#)
- [Richtlijn \(EU\) 2018/2001 \(RED\), art. 2 lid 16 en art. 22; overwegingen 65, 67, 70 en 71](#)
- [Richtlijn \(EU\) 2019/944 \(Elektriciteitsrichtlijn\), art. 2 lid 11 en art. 16; overwegingen 43, 44 en 46](#)
- [Kamerbrief 'De Nederlandse warmtetransitie en de rol van collectieve warmte', 6 juli 2026, kenmerk KGG DGKE EM / 106941034 \(2026Z15864\) — zie ook de publicatie op open.overheid.nl met alle zeven bijlagen](#)
- [Advies landsadvocaat 'Warmtegemeenschappen en de Wcw', 13 februari 2026, zaaknr. 11023655 — met name randnrs. 1.4, 2.1–2.5, 4.5–4.20 en 5.1–5.5](#)
- [Fakton Energy & DWTM, 'Inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen', in opdracht van RVO en Energy Innovation NL, 21 mei 2026 — met name p. 9–13, 16–20 en 28–29](#)
- [B. Hoops, M. Wever & E. Wilod Versprille, 'Energiegemeenschappen' \(2025\), p. 566–578](#)
- [Consultatiereactie Energie Samen op het wetsvoorstel Energiewet, februari 2021](#)
- [Europa decentraal, 'Energiegemeenschappen: energievoöperaties en burgerinitiatieven'](#)
- [Position Paper 'Van energievoöperatie naar energiegemeenschap', Local4Local, 17 januari 2025](#)
- [COM\(2026\) 115 final, Mededeling Citizens Energy Package, Straatsburg 10 maart 2026 — met name p. 1, 5–6 en 10; zie ook de pagina van de Commissie over het Citizens Energy Package](#)
- [C\(2026\) 2850 final, Aanbeveling van de Commissie inzake de ontwikkeling van energiegemeenschappen en zelfconsumptie, 30 april 2026 — met name overweging 1 en 3, aanbevelingen 2, 5–8 en 42](#)
- [ANNEX bij C\(2026\) 2850: Energy Communities Action Plan \(Raadsdocument 8821/26 ADD 1\)](#)
- [SWD\(2026\) 126 final, Staff Working Document bij C\(2026\) 2850, 30 april 2026 \(Raadsdocument 8851/26\) — met name pp. 11–14, 16–19, 21–22 en 37](#)
- [COM\(2026\) 501 final, Strategic Roadmap for Digitalisation and AI in the Energy Sector, 3 juni 2026](#)

- COM(2026) 600 final, 2026/0203 (COD), voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2019/943, 17 juli 2026 — met name art. 18, leden 2 en 3, en art. 18 quinquies
- SWD(2026) 600 final, Staff Working Document bij COM(2026) 600, 17 juli 2026