

De Warmtewet 2: publiek-eigendom tenzij

dewarmteregisseurs.nl/blog/de-warmtewet-2-publiek-eigendom-tenzij

De ontwikkeling van de opvolger van de warmtewet, de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw), lijkt het einde te naderen. Dit blog beschrijft wat we weten over de ontwikkeling van de nieuwe wet en hoe we dit interpreteren. Er circuleert nu een notitie onder gemeenten, warmtebedrijven en energieprofessionals die meer duidelijkheid verschaft. Dit blog is gebaseerd op deze notitie.

Impasse doorbroken

Achter de schermen heeft een grote onderhandeling plaatsgevonden tussen gemeenten en het Rijk. Twee wensen botsten:

1. De visie van het Rijk (MinEZK) was om één warmtebedrijf per warmtekavel ‘aan te wijzen’ dat integraal werd gestuurd op leveringszekerheid/betrouwbaarheid en duurzaamheid. Per kavel zou een kostprijsplus-methodiek worden gehanteerd om zodoende te bewaken dat warmtebedrijven een redelijk rendement hanteren. De aanwijzing zou plaatsvinden via een soort aanbesteding, zowel publieke als private warmtebedrijven kunnen daar aan meedoen. Een gemeente kon dat niet zo maar bepalen.
2. De decentrale overheden (gemeente, provincies en waterschappen) vroegen een coördinerende rol van een publieke partij die hen ondersteunt in het maken van onafhankelijke keuzes over de warmtesystemen. De decentrale overheden wilden dat (net als in elektriciteits- en gasector) er een soort onafhankelijk netbeheerder aangewezen kan worden die integraal verantwoordelijk is voor de verschillende bronnen van warmte.

O.a. de landsadvocaat constateerde dat de wensen van gemeenten niet stroken met EU-regelgeving regels, en belangrijker: dat de toekomstvisie van gemeenten niet strookt met het wetsvoorstel. De impasse tussen VNG en EZK lijkt inmiddels echter doorbroken: een aangepast wetsvoorstel is in de maak. Minister Jetten wil voor eind 2022 de wet naar de tweede kamer sturen. Hieronder volgt wat wij nu weten en hoe dat interpreteren.

Nieuw: “publiek eigendom-tenzij”

De aangepaste Wcw zal er voor zorgen dat het eigendom van een warmtebedrijf geheel of gedeeltelijk in handen van een publieke partij komt te liggen. Uit de circulerende notitie blijkt het volgende: “*de volgende integrale warmtebedrijven kunnen worden aangewezen om binnen een vastgesteld warmtekavel de collectieve warmtevoorziening te verzorgen:*

- *een publiek warmtebedrijf of;*
- *‘een warmte joint-venture bestaande uit een publiek warmtenetbedrijf en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf.’*”

De notitie maakt duidelijk dat commerciële warmtebedrijven geen infrastructuur meer mogen bezitten: *“Volledig private warmtebedrijven zijn in het voorgenomen model in de Wcw niet toegestaan. De infrastructuur zal immers niet het eigendom kunnen zijn van een privaat warmtebedrijf.”* De notitie beschrijft een uitzondering voor kleine warmtesystemen (<1500 aansluitingen), deze kunnen na gemeentelijke ontheffing wel in handen zijn van private partijen. De rol van private partijen beschrijven we apart. Ook gaan we uitgebreider in op publieke warmtebedrijven en joint ventures.

De notitie gaat ook uitgebreid in op overgangsrecht: dat is natuurlijk heel relevant voor bestaande warmtenetten en -bedrijven maar daar zal dit blog geen aandacht aan besteden. We kijken alleen naar hoe warmtenetten georganiseerd gaan worden na de inwerkingtreding van de Wcw volgens deze notitie.

Integrale verantwoordelijkheid: einde scheiding netbeheerder en warmteleverancier?

Alle grote netbeheerders hebben dochters opgericht om warmtenetten te ontwikkelen. Zij mogen als netbeheerders geen rol vervullen in de productie en levering van warmte. Dit heeft deze partijen niet belemmerd: door het hele land zijn de netbeheerders aan de ontwikkeling van ‘open netten’ begonnen. De notitie stopt in onze ogen deze ontwikkeling: *“Er wordt uitgegaan van integrale eindverantwoordelijkheid van het warmtebedrijf voor de het transport, levering en productie of inkoop van warmte in een warmtekavel (geen splitsing van verantwoordelijkheden; één aanspreekpunt).”* Wij interpreteren dit dat de oorspronkelijke visie van EZK voor een ‘integrale verantwoordelijkheid’ over de hele keten -van bron tot en met afleverset- voor één rechtspersoon in stand blijft. Deze verantwoordelijkheid is uitgebreid beschreven in de toelichting van de marktconsultatie van de Wcw. Hiermee wenst EZK waarschijnlijk discussies tussen partijen te voorkomen bij wanprestaties. Bijvoorbeeld een netbeheerder die verantwoordelijk is voor het distributienet en een warmteproducent voor een warmtebron. Situaties waarin partijen bij wanprestatie naar de technische prestaties van elkaar wijzen zijn denkbaar, zeker bij veranderingen die niet voorzien zijn (bijvoorbeeld bij uitbreiding of krimp van het systeem). De pijn vanuit één businesscase/boekhouding delen is immers makkelijker dan onderhandelend aan omgaan met veranderingen. Of in de woorden van de beleidsmakers: *het samenspel tussen locatie van de warmtebron, temperatuur en andere technische kenmerken van de warmtebron, dimensionering van het net en de configuratie aan de zijde van de gebruiker, vereist één integrale afweging.*

De netbeheerders blijven overigens wel in de warmtemarkt actief. Uit ons netwerk vernemen wij dat de bevoegdheden van de netbeheerders worden verruimd zodat zij toestemming krijgen om deel te nemen in joint ventures die verantwoordelijk zijn voor productie en/of levering.

De rol voor private partijen

Private bedrijven mogen dus geen eigenaar zijn van de infrastructuur. Wat wordt de rol van private warmtebedrijven na de inwerkingtreding van de Wcw wel?

Rol 1 Deelnemen aan een joint venture. Private warmtebedrijven mogen binnen een warmte joint venture kunnen deelnemen als warmteleveringsbedrijf dat zich bezig houdt met productie en/of inkoop van warmte en de levering daarvan.

Rol 2 Dienstverlener. Private bedrijven kunnen werkzaamheden voor een publiek warmtebedrijf verrichten. Dat kan om alle wettelijke taken gaan waaronder de aanleg en het beheer van infrastructuur, warmteproductie en -inkoop, operationele en onderhoudswerkzaamheden tot de klantadministratie. Het aangewezen publieke warmtebedrijf blijft uiteindelijk verantwoordelijk en is eigenaar van de infrastructuur.

Rol 3 Warmteproducent. Private bedrijven kunnen als warmteproducent optreden. Het aangewezen warmtebedrijf koopt dan de warmte in bij het private bedrijf. Net als nu zal de warmtebedrijf dat levert verantwoordelijk blijven voor de consumenten.

Rol 4 Kleine warmtesystemen exploiteren. De aanleg en exploitatie van een klein collectief warmtesysteem (maximaal 1500 verbruikers) mag nog wel na een gemeentelijke ontheffing. In de notitie wordt ook de integrale rol benadrukt. Kleinere systemen, zoals warmte-koude opslag (WKO), en particuliere initiatieven zoals warmtecoöperaties kunnen hiervan gebruik maken.

Publiek warmtebedrijf

Een van de twee Wcw-vormen is het publieke warmtebedrijf. De definitie van een publiek warmtebedrijf ontbreekt in de notitie. Op dit moment zien wij deze drie volledig publieke modellen actief in de warmtemarkt. Verwachten dat twee modellen 'Wcw-proof zijn' en bij één vorm plaatsen we vraagtekens:

Samenwerkingsvorm	Voorbeelden	WCW-proof?
1. Een gemeentelijk warmtebedrijf op afstand. De gemeente is aandeelhouder van een b.v.. Het dagelijks bestuur van de rechtspersoon opereert zelfstandig. Aansturing van de bestuurders verloopt (in principe) via de raad van commissarissen.	Voorbeelden zijn Stadsverwarming Purmerend (SVP) (circa 27.000 klanten), Duurzaam Energiebedrijf Roosendaal (circa 200 aansluitingen) en Warmtebedrijf Rotterdam (B2B-klanten, wordt binnenkort waarschijnlijk verkocht). Opmerkelijk is dat alle drie de bedrijven de gemeenten veel geld hebben gekost. SVP draait sinds 2019 zwarte cijfers, na 40 jaar verlies. De andere twee bedrijven zijn financiële grote tegenvallers gebleken.	Wij verwachten dat deze vorm Wcw-proof is.

2. *Het gemeenschappelijk warmtebedrijf*. In deze vorm delen meerdere gemeentes aandelen in een warmtebedrijf. Het dagelijks bestuur zal op meer afstand staan van de gemeente want aandeelhouders moeten afstemmen voordat ze het bestuur nieuwe doelstellingen meegeven.

HVC is een mooi voorbeeld, Eneco was het vroeger ook. HVC is overigens tevens een afvalbedrijf, de afvalheffingen dragen deels bij aan de ontwikkelingen van warmtenetten.

Wij verwachten dat deze vorm van publiek warmtebedrijf Wcw-proof is.

3. *Het 'Eindhoven-model'*. De gemeente Eindhoven levert als gemeente zelf warmte. De gemeente heeft een ACM-vergunning.

De gemeente Eindhoven.

Een juridische toets op de Wcw moet in kaart brengen of dit een haalbare organisatievorm blijft. De vraag is of de gemeente zichzelf kan aanwijzen als warmtebedrijf op een warmtekavel.

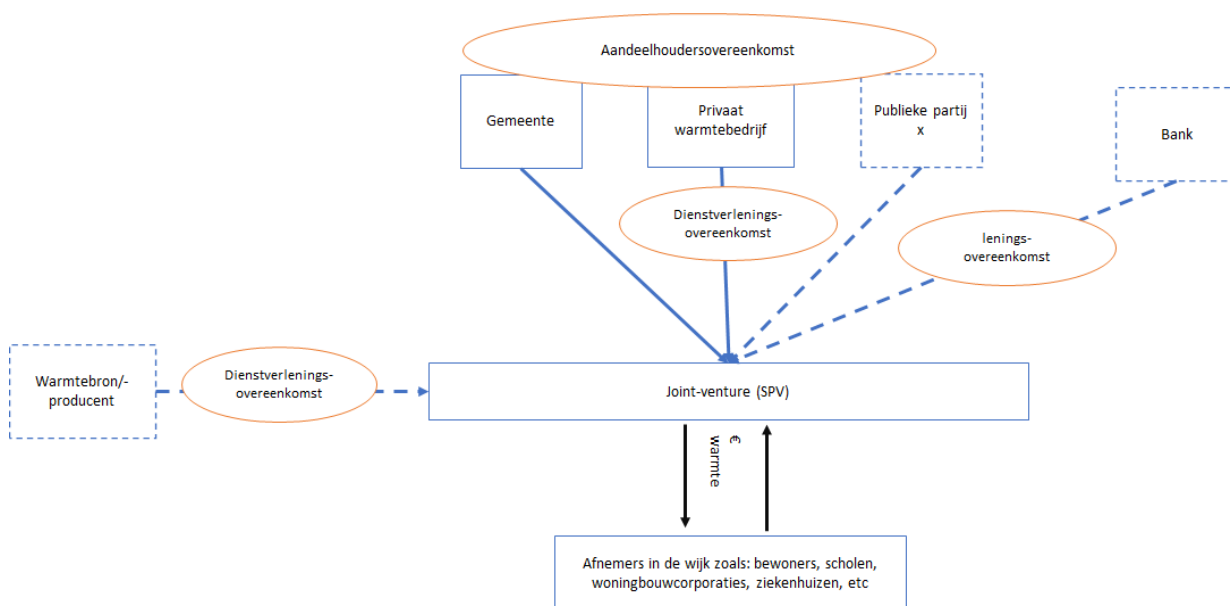
Publieke warmtebedrijven zijn in Nederland niet wijdverspreid dus conclusies trekken vinden we voorbarig. We zien wel dat dit type warmtebedrijf financieel zelden succesvol is. Wij concluderen voorzichtig dat andere publieke belangen dan winst vaak voor gaan. Ook denken we dat risico's door overheden anders worden ingeschat dan door bedrijven. Het bewaken van de businesscase van het warmtenet lukt hierdoor niet goed. Of we hier nu conclusies uit moeten trekken weten we niet. De warmtemarkt gaat met de invoering van de Wcw totaal anders gaan functioneren. Risico's zijn voor gemeenten waarschijnlijk beter te managen. Zo komt er bijvoorbeeld waarschijnlijk een vorm van een aansluitplicht voor klanten in een warmtekavel, hiermee is de zekerheid dat de investering wordt terugverdiend veel groter.

Wat is een (warmte) joint venture?

Wikipedia beschrijft een joint venture als 'een vorm van samenwerking waarbij de samenwerkende organisaties een deel van hun vermogen inbrengen in een nieuw bedrijf, dat voor gezamenlijke rekening en risico een project tot ontwikkeling brengt.' Wij denken dat een warmte-joint-venture er ook zo uitziet, wij denken aan:

1. **Afspraken tussen aandeelhouders over zeggenschap.** Deze afspraken liggen vast in een aandeelhoudersovereenkomst en worden eventueel geborgd in de statuten van de rechtspersoon.

2. **Afspraken over inbreng van kapitaal.** Afspraken over wie welke vorm van kapitaal (lening, achtergestelde lening of eigen vermogen) inbrengt zijn noodzakelijk, met verdeling van risico's, aansprakelijkheid. Deze afspraken liggen vast in de aandeelhoudersovereenkomst. Eventueel kan de SPV worden aangevuld met projectfinanciering bij een bank (bij grote projecten).
3. **Afspraken over samenwerking, conflicten en een exit.** De aandeelhouders maken afspraken hoe om te gaan met elkaar, wat te doen bij conflicten en hoe ze uit elkaar gaan. Deze afspraken liggen vast in de aandeelhoudersovereenkomst.
4. **Afspraken over de diensten.** De rol van een aandeelhouder die diensten gaat uitvoeren worden geborgd in een dienstverleningsovereenkomst. Hierin staat hoeveel de joint venture betaalt voor de diensten en tegen welke voorwaarden de diensten worden geleverd.



Wij vermoeden dat voor deze samenwerkingsvorm is gekozen door de succesvolle samenwerking van de gemeente Amsterdam en Vattenfall. Samen hebben deze partijen in 1999 Westpoort Warmte opgericht. Het was een sterke combinatie: Vattenfall brengt haar bedrijfsmatige expertise in voor de exploitatie van warmtenetten en de gemeente leverde tot voor kort warmte met het Afval Energie Bedrijf aan de Westpoort Warmte (het is sinds kort verkocht). Vattenfall wordt betaald voor de inbreng van haar diensten tegen kostprijs. Beide partijen brengen kapitaal in voor de ontwikkeling van het warmtenet, beide partijen delen risico's en winst. De geschiedenis is uitgebreid beschreven in dit rapport van de Rekenkamer Amsterdam. In 2017 had Westpoort Warmte 27.000 aansluitingen, hiermee is het één van de grotere warmtebedrijven van Nederland. Het rekenkamerrapport beschrijft de vele uitdagingen en kanttekeningen van de samenwerking, voor dit blog volstaat de samenvatting dat Westpoort Warmte heeft geleid tot betaalbare warmte voor duizenden huishoudens mét inspraak van de gemeente en zonder dat deze gemeente alleen aansprakelijk is voor de financiële risico's. Wij zouden voorzichtig willen zeggen dat de gemeente behoed is voor de financiële risico's. Deze joint venture heeft tot aanzienlijk betere resultaten (financieel en technisch) geleid dan bijvoorbeeld de gemeentelijke warmtebedrijven van Roosendaal en Rotterdam.

Publiek eigendom en publieke belangen

Tot slot een korte reflectie op wat we proberen te bereiken met dit publiek eigendom. Publiek eigendom betekent niet per sé dat 'het publiek belang' in de breedste zin van het woord daarmee ook behartigd is. Een voorbeeld uit een andere sector: hoewel 100% bezit van de staat is het niet de taak van de NS om treinen door heel Nederland te laten rijden. Het Rijk stuurt op resultaten en prestatieafspraken, de NS voert deze uit en met wisselend succes. De maatschappij stoot de laatste jaren minder rendabele lijnen af, andere partijen nemen deze over. De NS opereert daarbij behoorlijk commercieel: om minder belasting te betalen lease te de Nederlandse BV jarenlang de treinen van een Iers zusterbedrijf. De inkomsten van onze treinkaartjes kwamen dus deels ten goede van de Ierse staat! Zonder maatschappelijke opdracht/taakstelling verwachten we niet dat publiek eigendom het publieke belang in de breedste zin zal dienen. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook publieke warmtebedrijven geen belang hebben bij isolatie van gebouweigenaren maar bij meer warmte verkopen. Publiek eigendom betekent ook geen lagere tarieven in tijden van stijgende kosten. Zo werkt goede "corporate governance" niet. Aandeelhouders kunnen commissarissen aanwijzen. Deze commissarissen dienen op de eerste plaats het (vermeende) belang van de vennootschap te behartigen. Die belangen van de vennootschap kunnen botsen met de belangen van de aandeelhouders die de commissaris vertegenwoordigt. Toch is publiek eigendom op infrastructuur waar mensen vastzitten aan een monopolie logisch. En in de transitie is het logisch dat de overheid als (co-)investeerder en subsidieverstrekker in elke keuken kan meekijken, waardevolle kennis opbouwt, op basis van eigen expertise beslissingen nemen en direct en indirect bijdragen aan inkomsten voor de overheid. Misschien is het een idee om EBN de rol van co-investeerder te geven. Dit heeft in de Nederlandse gasector jarenlang goed gewerkt: in ieder gasproject was 40% van EBN. Wij hopen dat de overheid vergelijkbare kennis ontwikkelt in de warmtesector.

En nu verder

Bovenstaande blog geeft u hopelijk inzage in wat de ontwikkeling van de Wcw voor uw gemeente en/of project betekent. Wij houden de ontwikkeling van de wet voor u in de gaten. Deze zomer wordt hopelijk een aangepaste versie naar de Raad van State gestuurd. Wilt u nu van gedachten wisselen? Wij denken graag mee!