

## **Besluit over verplicht publiek eigendom warmtenetten vertraagt de warmtetransitie** (25 oktober 2022)

Energie-Nederland steunt het doel van de nieuwe Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) die de warmtetransitie in de gebouwde omgeving moet versnellen. Een nieuwe tariefsystematiek (i.p.v. de NMDA-systematiek), scherpe doelen voor verduurzaming en meer publieke regie voor gemeenten dragen daaraan bij. Over de marktordening bestaan verschillende inzichten bij diverse stakeholders.

Over de marktordening heeft de Ministerraad besloten dat warmte-infrastructuren onder de Wcw verplicht in publiek eigendom komen. Dat staat in de [Kamerbrief](#) van 21 oktober 2022. Voor nieuwe warmtenetten geldt de verplichting vanaf inwerkingtreding van de wet, naar verwachting per 1 juli 2024. Alle bestaande netten worden in de komende decennia verplicht overgedragen aan een publieke partij.

Energie-Nederland vindt dit schadelijk, want het leidt tot vertraging van de warmtetransitie. Dat blijkt ook uit de onderzoeken die de minister van Klimaat en Energie heeft laten uitvoeren<sup>1</sup>. De klimaatdoelen raken zo verder buiten bereik. De oorlog in Oekraïne zou juist nog een extra prikkel moeten zijn om de route te kiezen die de warmtetransitie versnelt en die ons aardgasverbruik zo snel mogelijk vermindert.

In deze notitie staan de overwegingen die Energie-Nederland de afgelopen maanden, zowel schriftelijk als mondeling, aan de minister heeft aangereikt om vertraging juist te voorkomen.

### ***Het besluit voldoet niet aan de twee eisen die de minister gesteld had***

In een eerdere [Kamerbrief](#) van 15 juli 2022 kondigt de minister het voornemen voor verplicht publiek eigendom aan. Daarbij worden twee voorwaarden gesteld:

- “essentieel dat ... de Wcw niet gaat leiden tot vertraging van de energie- en warmtetransitie”;
- “op welke termijn het mogelijk is om de benodigde publieke realisatiekracht in te vullen”.

De conclusies van de onderzoeken die de minister van Klimaat en Energie heeft laten uitvoeren zijn dat verplicht publiek eigendom van warmte-infrastructuren de warmtetransitie vertraagt, ook bij een ingroei-periode van 5-7 jaar. Dat komt omdat nog onvoldoende publieke realisatiekracht beschikbaar is. Die publieke capaciteit en expertise zullen aanzienlijk moeten worden opgeschaald. Dat proces zal tijd kosten.<sup>2</sup> Het besluit wijkt dus sterk af van die conclusies.

### ***De onderbouwing van het besluit overtuigt niet***

In de Kamerbrief van 21 oktober staan veel overwegingen, waaronder diverse overwegingen die brede steun hadden bij de consultatie versie van de Wcw uit 2020. Zoals de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid; het belang van meer publieke regie; het belang van stevig toezicht vanwege het monopolistisch karakter van de warmtemarkt.

Daarnaast zijn er overwegingen die nieuw zijn of nu zo zwaar lijken te wegen, dat vertraging van de warmtetransitie geaccepteerd wordt. Het gaat om draagvlak en vertrouwen in de warmtetransitie, het toenemende vitale karakter van de warmte-infrastructuren, *betere* borging van de drie genoemde publieke belangen. Uit de Kamerbrief blijkt niet hoe die gewogen zijn. Voor zover bij Energie-Nederland bekend, zijn er geen onderzoeken over meer draagvlak voor publieke partijen dan voor private. Ook is niet onderzocht of verplicht *juridisch* eigendom van de vitaal geachte infrastructuur gemeenten voldoende grip geeft, terwijl die vorm van eigendom de warmtetransitie waarschijnlijk niet vertraagt. Tot slot blijkt niet

---

<sup>1</sup> Alle onderzoeken zijn als bijlage gevoegd bij de [Kamerbrief](#) van 21 oktober 2022. De meest relevante over de vertraging zijn: PwC (‘Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen’, 5-8-2022), Greenvis (‘Investeringsopgave warmte-infrastructuur’, 25-7-2022) en van EZK zelf (‘Analyse Botsproeven Wcw, 26-8-2022’).

<sup>2</sup> [Rapport PwC](#), paginanummers 7 en 23

hoe het besluit de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid beter zou borgen.

### ***Het besluit leidt direct tot vertraging van de warmtetransitie***

De hoofdconclusies uit de rapporten zijn duidelijk: het doel voor 2030 van 500.000 nieuwe aansluitingen wordt “waarschijnlijk onhaalbaar”<sup>3</sup>. Dat komt doordat publieke partijen de realisatiekracht en de financiering voor deze uitdaging niet snel genoeg kunnen opbouwen en investeringen van private partijen “in de breedte en vrij snel terugvallen”<sup>4</sup>.

#### ***Publieke partijen kunnen de realisatiekracht voor deze uitdaging niet snel genoeg opbouwen***

Publieke organisaties moeten hun rol op de markt zeer sterk én snel uitbreiden als we doelen voor 2030 willen halen, zeker gegeven het feit dat private partijen nu zo’n 90% van de markt bedienen. Bij het terugvallen van private investeringen is het niet realistisch te verwachten dat publieke partijen al tussen 2023-2025 voldoende capaciteit en expertise hebben opgebouwd om tot besluiten te komen over projecten die nu in ontwikkeling zijn bij private partijen. “Door de ontwikkelperiode [van warmtenetten] van 5-7 jaar moet de besluitvorming van veel projecten plaatsvinden tussen 2023-2025 om aansluitingen te realiseren richting 2030.”<sup>5</sup> Dit betekent ook dat de ingroeiperiode van 7 jaar niet realistisch is.

*De investeringen van private partijen vallen snel terug.* Hier zijn twee hoofdredenen voor:

- Directe onzekerheid voor alle lopende én nieuwe projecten. Daar worden ontwikkelkosten (DEVEX) voor gemaakt. Zodra de Wcw van kracht is per 1 juli 2024, kan een publieke partij aangeven dat die het project wil doen. De minister geeft niet aan hoe hij deze onzekerheid wil wegnemen.
- Directe onzekerheid over de waarde van bestaande netten bij verplichte verkoop. Die zal meestal aan één publieke koper moeten plaatsvinden. Het besluit tot verplicht publiek eigendom kan nu al leiden tot afwaardering op bestaande netten en daarmee tot afnemende investeringscapaciteit.

### ***Het besluit belemmert ook op lange termijn de warmtetransitie***

#### ***Maximaal 50% - 1 aandeel in warmte-infrastructuren is voor private partijen niet werkbaar***

De minister kondigt een publiek meerderheidsbelang van minimaal 50% + 1 aandeel. Private partijen kunnen dan – ook op de lange termijn – nog een minderheidsbelang hebben. Zo zou de kennis van private partijen behouden blijven.

Dit levert echter risico’s op die veel bedrijven niet kunnen nemen: wel kapitaal, kennis en ervaring inbrengen, terwijl de zeggenschap bij een publieke partner ligt, met vaak weinig ervaring. Investeerder [PGGM](#) zegt hierover bijvoorbeeld: “Om het financiële belang te borgen van drie miljoen pensioenfondsdeelnemers ... is een passend rendement nodig en zeggenschap in de vennootschap die het kapitaal aanwendt. Zonder die zeggenschap is het onverantwoord het geld van de deelnemers beschikbaar te stellen.” Daarnaast wordt het bedrijf blootgesteld aan de niet goed voorspelbare dynamiek van de lokale politiek.<sup>6</sup>

#### ***Grotere rol voor commerciële netwerkbedrijven tast het gelijke speelveld in de warmtemarkt aan***

In de Kamerbrief van 21 oktober jl. wordt ook aangegeven dat een grotere rol voorzien wordt voor commerciële netwerkbedrijven. De minister wil “wettelijke beperkingen verkleinen”. Energie-Nederland is zeer bezorgd over de mogelijke aantasting hierdoor van het gelijke speelveld in de warmtemarkt.

---

<sup>3</sup> [Rapport PwC](#), paginanummer 8

<sup>4</sup> [Rapport PwC](#), paginanummer 6

<sup>5</sup> [Rapport PwC](#), paginanummer 23

<sup>6</sup> [Rapport PwC](#), paginanummer 6

Over de rol voor netwerkbedrijven is ACM zeer duidelijk in vier adviezen uit 2020 en 2021 ([1](#), [2](#), [3](#), [4](#)): zelfs met ‘Chinese muren’ binnen de netbeheerdersconcerns zijn de risico’s voor het gelijke speelveld niet weg te nemen. ACM adviseert om netwerkbedrijven buiten het netbeheerdersconcern te plaatsen, wel met dezelfde publieke aandeelhouders. Dan blijft het gelijke speelveld behouden en is geen wetswijziging nodig. Energie-Nederland steunt dat ACM-advies.

### ***Alternatieven voor de marktordening die de transitie niet vertragen.***

De afgelopen maanden heeft Energie-Nederland twee voorstellen voor alternatieve marktmodellen gedaan die de transitie niet vertragen. Beide zijn bedoeld voor de situatie dat een gemeente niet zelf een volledig publiek warmtebedrijf ambieert. Op deze voorstellen is, ondanks herhaald verzoek van Energie-Nederland, geen reactie gekomen.

Deze alternatieven leiden ook tot meer publieke grip. De voorstellen i) vertragen de warmtetransitie niet, ii) geven gemeenten meer grip en iii) meer keuzevrijheid, iv) blijven de kracht van de private bedrijven benutten en v) voorkomen dat private investeringen de komende jaren nagenoeg stilvallen.

- **Alternatief 1:** Een PPS-model dat lijkt op de EBN-constructie bij geothermie, waarbij gemeenten het recht hebben om van iedere bestaande en nieuwe warmtekavel publiek eigendom tussen 0% en 50% te verkrijgen. Dit PPS-model is op bestuurlijk niveau met VNG en IPO besproken in 2021 en 2022. En het is in januari 2022 in uitgewerkte vorm, mede namens VNG en IPO, met het ministerie gedeeld.
- **Alternatief 2:** Een model voor de marktordening dat lijkt op de bestaande situatie. Dit model wordt ook wel ‘1.000 bloemen bloeien’ genoemd, met bijvoorbeeld extra non-discriminatoire, lokale criteria in de transparante selectieprocedure van de Wcw.

### ***Uitdagen en betrekken van alle typen spelers in de warmtetransitie is cruciaal om de klimaatdoelen te halen***

Energie-Nederland heeft voor de Wcw steeds de volgende uitgangspunten ingebracht:

- *Zorg dat we de klimaatdoelen halen.* Voorschrijven van bepaalde organisatievormen werkt belemmerend. Het beperkt de investeringsbereidheid. “Het aantal mogelijke partijen of consortia van partijen wordt sterk gereduceerd.”<sup>7</sup> Dat is niet goed voor innovatie, voor betaalbaarheid en voor de snelheid in de warmtetransitie. Daartoe moeten juist alle spelers – publiek, privaat, combinaties daarvan en warmtecoöperaties – mee kunnen doen.
- *Stuur op de publieke belangen:* betaalbaarheid, verduurzaming en leveringszekerheid. Stuur niet op publiek eigendom van de warmte-infrastructuur
- *Integrale verantwoordelijkheid voor de warmteketen is noodzakelijk.* Alleen dan is duidelijk welke partij aanspreekbaar is op de publieke doelen. Overal in Europa zijn warmteketen zo georganiseerd. Nergens in Europa bestaat verplicht publiek eigendom van de warmte-infrastructuren.
- *Daag alle spelers uit via een open, transparante en non-discriminatoire selectieprocedure.*
- *Benut de ervaring, expertise en de investeringskracht van de bestaande (publieke én private) warmtebedrijven.* Zij bedienen nu 80-90% van de markt.

### **Contact?**

Uiteraard is Energie-Nederland bereid om de overwegingen uit deze notitie of andere aspecten van de Wcw te bespreken. Contact: Wouter Verduyn, [wverduyn@energie-nederland.nl](mailto:wverduyn@energie-nederland.nl), 06 – 455 64 617.

### **Persberichten van 20 oktober 2022**

- [Eneco - Kabinet vertraagt warmtetransitie](#)
- [Energie-Nederland - Verplicht publiek eigendom warmtenetten vertraagt warmtetransitie](#)
- [PGGM - Geplande warmtewet vertraagt de energietransitie](#)
- [Vattenfall - Nieuwe warmtenetten en uitbreiding bestaande warmtenetten 'on hold'](#)

---

<sup>7</sup> [Rapport PwC](#), paginanummer 6