

Versnelling van de uitrol van collectieve warmtesystemen alleen haalbaar met aanpassingen in het wetsvoorstel Wcw

Klimaatdoelen in beeld houden vergt realisatiekracht van alle warmtebedrijven

Energie-Nederland vertegenwoordigt meer dan 20 publieke én private warmtebedrijven die al jaren actief zijn in collectieve warmte. Al die bedrijven steunen de doelen van het wetsvoorstel om bij te dragen aan de versnelling van de warmtetransitie.

Collectieve warmtesystemen hebben vaak de laagste maatschappelijke kosten

In dichtbebouwde gebieden zijn collectieve warmtesystemen vaak het beste alternatief voor aardgas met de laagste maatschappelijke kosten. Versnelling van de uitrol van die systemen is cruciaal voor de betaalbaarheid van de warmtetransitie. Dat vergt een goed werkbaar Wcw.

Alleen met de realisatiekracht van alle warmtebedrijven zijn de doelen haalbaar

De doelen voor collectieve warmte zijn ambitieus: 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030. Het halen van die doelen in 2030 en erna vergt optimaal benutten van alle realisatiekracht van alle partijen: gemeenten, warmtegemeenschappen, publieke en private warmtebedrijven, bewoners, woningcorporaties, netbeheerders, etc.

De beoogde systeemwijziging – private warmtebedrijven die nu 90% van de markt bedienen¹ hangt onteigening boven het hoofd en publieke bedrijven moeten realisatiekracht opbouwen – leidt juist tot vertraging². Wij menen dat het onmogelijk is om de gestelde doelen te halen met alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang.

Alle publieke en private warmtebedrijven die lid zijn van Energie-Nederland staan klaar om:

- hun ruime ervaring en realisatiekracht in te blijven zetten voor versnelling van de uitrol en verduurzaming van collectieve warmtesystemen, samen met gemeenten, bewoners, etc.
- in concurrentie uitgedaagd te worden voor innovatieve en kosteneffectieve oplossingen, die bewoners betaalbare warmte bieden met de beste prijs-kwaliteit verhouding;
- publiek en privaat kapitaal in te zetten; voor de versnelling van de warmtetransitie.

Energie-Nederland acht vijf onderwerpen nodig om de versnelling mogelijk te maken

1. **Zorg voor betaalbaarheid van warmte; dat is cruciaal voor draagvlak.** Zorg dat de ‘laagste maatschappelijke kosten’ ook leiden tot de laagste eindgebruikerskosten.
2. **Neem maatregelen zodat warmtebedrijven durven te investeren in opschaling.** Om de warmtedoelen te halen moeten publieke en private warmtebedrijven fors investeren in nieuwe warmtesystemen en ook in de uitbreiding en verduurzaming van bestaande systemen. Zorg daarom voor stabiel beleid dat ook ziet op “bevorderen [van] de ontwikkeling van collectieve warmte” (artikel 7 lid 3). Alleen dan durven publieke en private warmtebedrijven te blijven investeren in de uitbreiding en verduurzaming van warmtesystemen, met een horizon van 30 jaar of meer.

¹ PwC-onderzoek (aug. 2022), pagina 6. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK.

² PwC-onderzoek (aug. 2022), pagina 8. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK.

3. **Verplicht publiek meerderheidsbelang is in strijd met EU-recht, vertraagt de transitie en maakt deze mogelijk duurder. Impact op publieke investeringen niet in beeld gebracht.** voor een publiek meerderheidsbelang voldoet niet aan de proportionaliteitstoets van het EU-recht³, vertraagt de transitie⁴ en levert zelfs een “reëel risico op hogere kosten en lagere betrouwbaarheid”⁵⁶ op. Daarom stelt Energie-Nederland meer flexibiliteit in de Wcw voor om de publieke belangen te borgen, met een minder vergaande maatregel die wel voldoet aan de proportionaliteitstoets: geen verplicht publiek meerderheidsbelang maar een verplicht publiek aandelenbelang van minimaal 20%. Dan hebben gemeenten meer vrijheid om te kiezen voor een publiek minderheids- of meerderheidsbelang, kunnen publieke én private warmtebedrijven blijven investeren en blijven bovendien de klimaatdoelen binnen bereik. Door expliciet in de wet vast te leggen dat de wetgever een minderheidsbelang voldoende acht voor de borging van publieke belangen, wordt ook voldaan aan de consistentievereiste waaraan de Landsadvocaat in zijn advies van 3 juni 2024 refereert.
4. **Beperk de administratieve lasten voor gemeenten, bedrijven en de ACM.** De Wcw schrijft voor elk nieuw project in elke kavel vele formele besluiten voor met eigen beslistermijnen. Om tempo te houden is het goed dat er van rechtswege positieve besluiten ontstaan bij niet-tijdig beslissen. Verder is het goed dat bij van kracht worden van de Wcw alle (publieke en private) warmtebedrijven met een bestaande leveringsvergunning automatisch worden aangemerkt als bekwaam en financieel daadkrachtig en dat zij een aanwijstermijn van 30 jaar krijgen tot een nieuwe aanwijzing. Dat beperkt kostenstijgingen voor met name warmteklanten van bedrijven met een portfolio aan warmtesystemen.
5. **Verduurzaming per warmtebedrijf i.p.v. per warmtekavel verbetert de betaalbaarheid.** Maak duurzaamheidseisen mogelijk per bedrijf i.p.v. per kavel en zorg voor flankerend beleid dat verduurzaming helpt versnellen. Dat geeft warmtebedrijven meer ruimte voor kosteneffectieve investeringen in verduurzaming. Dan daalt de uitstoot in het ene kavel sneller dan in het andere; de totale uitstootvermindering blijft wel binnen de eisen van de Wcw. En de totale kosten voor eindgebruikers kunnen hierdoor lager uitvallen.

³ [Onderzoek A&O Shearman \(aug. 2024\)](#), in opdracht van Energie-Nederland.

⁴ [PwC-onderzoek \(aug. 2022\)](#), pagina 8. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK.

Energie-Nederland stuurt separaat een eigen inventarisatie mee van eind 2023. Die gaf (een niet volledig) overzicht van projecten die uitgesteld of gestopt zijn (totaal zeker 450.000 aansluitingen, terwijl het kabinetsdoel voor 2030 500.000 nieuwe aansluitingen is).

⁵ [PwC-onderzoek \(aug. 2022\)](#), pagina 6. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK.

⁶ [Onderzoek PwC \(sept. 2024\)](#), pagina 4/5. Onderzoek in opdracht van Energie-Nederland.

1. Zorg voor betaalbaarheid van warmte; dat is cruciaal voor draagvlak taalbaarheid

- Betaalbaarheid is cruciaal voor draagvlak voor collectieve warmte. Dat heeft terecht de volle aandacht. De minister kondigde in de [Kamerbrief \(7 okt. 2024\)](#) een vereveningsfonds aan dat uitschieters in tarieven voor warmtekanten moet voorkomen. Energie-Nederland vindt deze inzet van de minister verstandig. Op dit moment zijn de details van dat fonds nog niet bekend. De bijdragen in en de ontvangsten van warmtekanten uit het fonds zijn netto nul. Wel leidt het fonds tot een geringe tariefstijging vanwege de uitvoeringslasten bij de toezichthouder en bij warmtebedrijven.
- Kostengebaseerde tariefregulering maakt warmtetarieven uitlegbaar.
- Verplicht publiek meerderheidsbelang maakt warmtenetten niet goedkoper. Tariefregulering bepaalt de betaalbaarheid, niet de keuze voor publiek of privaat eigendom. Uit [onderzoek in opdracht van de minister \(2022\)](#) bleek al dat er “geen reden is om aan te nemen dat de verwachte opbrengsten, kosten en risico’s anders zijn voor private dan voor publieke partijen” en dat er bij “stellen van lagere rendementseisen door publieke eigenaren al snel sprake is van niet toegestane staatssteun”.⁷ [Onderzoek in opdracht van een aantal publiek en private warmtebedrijven \(2022\)](#) wijst uit dat tarieven van publieke en private warmtebedrijven de afgelopen 10 jaar gemiddeld op hetzelfde niveau lagen.
- Uitsluiten van concurrentie maakt warmtenetten duurder. Het wetsvoorstel sluit concurrentie uit, in afwijking van het wetsvoorstel uit 2020. Recent [onderzoek in opdracht van Energie-Nederland](#) bevestigt dat dat tot hogere kosten kan leiden: “Er is een reëel risico dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang concurrentie verstoort, en daarmee leidt tot hogere kosten en lagere betrouwbaarheid van warmte.” Het wetsvoorstel daagt niet voldoende uit om innovatieve, kosteneffectieve oplossingen te bieden. Een [ACM-advies](#) uit 2021 gaf al aan dat zonder concurrentie nooit duidelijk is of er sprake is van een aanbod tegen de beste prijs-kwaliteit verhouding.⁸
- Houd in de tariefsystematiek rekening met de diversiteit in warmtesystemen. Er bestaan tientallen typen warmtesystemen. Door innovatie ontstaan steeds weer nieuwe typen en combinaties. Als de tariefformules in de tariefregulering niet voldoende rekening houden met die diversiteit, dan zou dat remmend kunnen zijn voor innovatieve en mogelijk goedkopere oplossingen.

2. Neem maatregelen zodat warmtebedrijven durven te investeren in opschaling

Er moeten meer collectieve warmtesystemen komen, want die hebben vaak de laagste maatschappelijke kosten. Dat vergt de komende decennia investeringen van zeker meer dan € 35,5 miljard.⁹ De volgende aandachtspunten zijn van belang.

- Maak de maatschappelijk optimale oplossing voor bewoners betaalbaar en ook voor warmtebedrijven ‘investeerbaar’. Nu blijkt de business case voor een collectieve warmteoplossing die het optimale duurzame alternatief biedt, toch vaak niet sluitend te krijgen. De ‘relatieve prijsgarantie’ in de [Kamerbrief \(7 okt. 2024\)](#) moet de mismatch tussen een betaalbaar en een investeerbaar tarief dekken. Details van dit instrument zijn echter nog niet be-

⁷ PwC-onderzoek (aug. 2022), pagina 6. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK.

⁸ Zie pagina 19 en 20 van het ACM-advies

⁹ [Rapport Greenvis \(juli 2022\)](#), opgesteld in opdracht van EZK. Bedrag is exclusief kosten voor de onteigeningen van van private warmtebedrijven.

kend.

Voor de benodigde versnelling is het van groot belang dat het snel beschikbaar komt, om de negatieve gevolgen van de Spoedwet voor investeringen door warmtebedrijven te minimaliseren.

- *Spoedwet warmtetarieven¹⁰ verslechtert de 'investeerbaarheid'*. Die Spoedwet verlaagt eenzijdig de maximumtarieven, zonder dat er overheidsbeleid is dat de kosten bij warmtebedrijven verlaagt. De Spoedwet houdt in dat fase 1 van de nieuwe tariefregulering per 1 januari 2025 van kracht. Dat raakt bestaande systemen en ook investeringen in nieuwe systemen. Energie-Nederland is hier zeer bezorgd over: rendementen van alle warmtebedrijven komen nog verder onder druk te staan, wat nieuwe investeringen bemoeilijkt.¹¹ Het is cruciaal dat fase 2 op de kortst mogelijk termijn van kracht wordt.

3. Verplicht publiek meerderheidsbelang is in strijd met EU-recht, vertraagt de transitie en maakt deze mogelijk duurder. Impact op publieke investeringen niet in beeld gebracht.

Een [ambtelijke nota \(feb. 2022\)](#)¹² en een [onderzoek in opdracht van de minister \(aug. 2022\)](#)¹³ waren al kritisch over het verplicht publiek meerderheidsbelang: het vertraagt de transitie en maakt die niet goedkoper. Energie-Nederland heeft daarnaast steeds aangegeven dat het in strijd is met het EU-recht. Een [juridische analyse in opdracht van Energie-Nederland \(aug. 2024\)](#) concludeert dat het ministerie in het wetsvoorstel en de toelichting niet voldoende is ingegaan op het advies van de [Raad van State \(april 2024\)](#) om "dragend" te onderbouwen of verplicht publiek eigendom proportioneel is en dus in lijn met het EU-recht is.

- *Verplicht publiek meerderheidsbelang voldoet niet aan de proportionaliteitstoets van het EU-recht.* Uit de genoemde juridische analyse blijkt dat die verplichting een inbreuk is op het vrij verkeer van kapitaal en vestiging. Zo'n inperking is alleen gerechtvaardigd als er geen andere mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken. Uit een tweede¹⁴ analyse blijkt dat er minder ingrijpende alternatieven zijn die het doel even goed kunnen bereiken, zoals een verplicht publiek minderheidsbelang of geen verplicht publiek aandelenbelang. De optelsom van alle regels in de Wcw gecombineerd met concurrentie tussen warmtebedrijven biedt namelijk voldoende kansen voor een betere borging van de publieke belangen.
- *Het betekent onteigening van bestaande private warmtebedrijven en het vertraagt de transitie.* Uit de eerdergenoemde inventarisatie van Energie-Nederland blijkt dat die vertraging is opgelopen tot zeker 450.000 aansluitingen, terwijl het kabinetsdoel 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030 is.
- *Private bedrijven zijn zeer terughoudend geworden vanwege de ontstane grote investeringonzekerheid.* Die onzekerheid kent drie oorzaken: 1) nog onbekend zijn van de hoogte van de vergoeding bij onteigening aan het einde van de overgangstermijn; 2) de onzekerheid over de termijn tot de onteigening; 3) de ontoereikende bescherming van de minderheidsaandeelhouder, die wel tot 50%-1 aandeel aan privaat kapitaal moet inbrengen maar geen zeggenschap heeft over onder meer de tarieven.

¹⁰ Aangenomen door de 2e Kamer als Nota van Wijziging bij de Wet gemeentelijk instrumenten warmtetransitie.

¹¹ [Rendementsmonitor 2021-2022](#) en [Rendementsmonitor 2023](#) van de ACM. Gemiddelde rendementen 2014-2023 zijn ca. 4,2%. Rendement 2022 is 2,7%, in 2023 nog maar 1,03%. Bankleningen vergen volgens DNB nu zo'n 5% rente.

¹² Zie punt 2 van het advies in de nota. De nota was een bijlage bij de Kamerbrief voortgang Wcw van 15 juli 2022.

¹³ [PwC-onderzoek \(aug. 2022\)](#), pagina 6. Onderzoek opgesteld in opdracht van het ministerie van EZK.

¹⁴ [Onderzoek PwC \(sept. 2024\)](#), pagina 6/7. Onderzoek in opdracht van Energie-Nederland.

- Het maakt collectieve warmte mogelijk duurder. Zie hierboven bij paragraaf 1.
- Tientallen miljarden euro's nodig. Impact op publieke investeringen onbekend. De aanleg van warmtesystemen vergt € 35,5 miljard. Niet uitgerekend is wat de onteigeningen van bestaande warmtenetten kosten. Verder gaat de overheid ervan uit dat private investeerders de helft opbrengen¹⁵. Dat lijkt niet waarschijnlijk, gegeven de grote onzekerheden voor private partijen. De echte impact van het wetsvoorstel op de schatkist is nog niet in beeld gebracht maar zal aanzienlijk zijn.
- Aanpassing groepsverbod in strijd met Unierechtelijke legitimatie groepsverbod. In het wetsvoorstel wordt ook voorgesteld het groepsverbod aan te passen. Deze aanpassing voor deelname van commerciële netwerkbedrijven (onderdeel van de netbeheerdersconcerns) in warmtebedrijven vormt een ondermijning van de Unierechtelijke legitimatie van het groepsverbod.¹⁶
In een [ACM-advies \(2020\)](#) aan EZK staat overigens een zeer eenvoudig en veel minder verstrekkend alternatief: *“De ACM wijst ten behoeve van de te maken afweging tevens op de mogelijkheid om het warmtebedrijf [bedoeld wordt: een netwerkbedrijf, onderdeel van een netbeheerdersconcern] – al dan niet in volledig publieke handen – buiten het netwerkbedrijf te positioneren.”*

Om de benodigde versnelling in de opschaling van collectieve warmte te kunnen realiseren, stelt Energie-Nederland voor:

- Neem meer flexibiliteit in de Wcw voor om de publieke belangen te borgen, met een minder vergaande maatregel die wel voldoet aan de proportionaliteitstoets: geen verplicht publiek meerderheidsbelang, maar een verplicht publiek aandelenbelang van minimaal 20%. Dan hebben gemeenten meer vrijheid om te kiezen voor een publiek minderheids- of meerderheidsbelang, kunnen publieke én private bedrijven blijven investeren en blijven de klimaatdoelen binnen bereik. Alleen dan kunnen we snel genoeg het tempo terugbrengen in de warmtetransitie.
Door expliciet in de wet vast te leggen dat de wetgever een minderheidsbelang voldoende acht voor de borging van publieke belangen, wordt ook voldaan aan de consistentievereiste waaraan de Landsadvocaat in zijn advies van 3 juni 2024 refereert
- Laat in beeld brengen hoeveel publiek kapitaal er daadwerkelijk nodig zal zijn.
- Handhaaf het groepsverbod; plaats commerciële netwerkbedrijven die onderdeel zijn van netbeheerdersconcerns en een rol als warmtebedrijf willen vervullen, buiten het concern, in lijn met een [ACM-advies \(2020\)](#) aan EZK.

4. Beperk de administratieve lasten voor gemeenten, bedrijven en de ACM.

Het College van B&W en/of de ACM moeten voor veel besluiten instemming geven en soms een zienswijze. Bijvoorbeeld voor de aanwijzing per kavel, kavelplannen, investeringsplannen en ontheffingen voor kleine collectieve warmtesystemen. Dat levert veel extra lasten op ten opzichte van de huidige Warmtewet. De ACM gaat door de kavelsystematiek toezicht houden op misschien wel duizend kavels in plaats van ca. 25 warmtebedrijven. Ook moet de ACM tarieven per kavel gaan vaststellen en monitoren en de duurzaamheidseisen per kavel gaan toetsen. Tot slot moeten bedrijven meer over die kavels gaan rapporteren.

¹⁵ Zie Fakton- rapport '[Profiel nationale deelneming warmte](#)', pagina 2 (okt. 2023, in opdracht van EZK).

¹⁶ 'WCW: Europeesrechtelijke beoordeling nationalisering warmtebedrijven en aanpassing groepsverbod', oktober 2023. Opgesteld door Allen & Overy in opdracht van Energie-Nederland.

Voorkom vertraging en beperk extra kosten voor gemeenten, toezichthouder en warmtebedrijven. Die extra kosten leiden tot een opwaartse druk op de warmtetarieven.

- Voorkom vertraging door overschrijding van beslistermijnen. De beslistermijnen voor het College van B&W en de ACM creëren een gepaste wederkerigheid. Die termijnen voorkomen alleen onnodige vertragingen in de warmtetransitie, als het ook consequenties heeft als termijnen worden overschreden.
- Voorstel bij van kracht worden Wcw: bestaande leveringsvergunning gaat over in nieuwe. Energie-Nederland stelt voor dat bedrijven die bij inwerkingtreding van de Wcw een leveringsvergunning hebben op grond van de huidige Warmtewet, automatisch worden aangemerkt als bekwaam en financieel draagkrachtig als bedoeld in artikel 2.2 Bcw. Dat verlicht de administratieve druk voor de ACM en voor bestaande warmtebedrijven. Dat werkt uiteindelijk door in betaalbaarheid voor de klant en in snelheid in de warmtetransitie.
- Bied alle bestaande warmtebedrijven (publiek en privaat) een aanwijstermijn van 30 jaar na inwerkingtreding van de wet, voordat een nieuwe aanwijzing volgt. Pas art. 12.4 lid 2 hiertoe aan. Dat voorkomt dat bedrijven met een portfolio van warmtenetten in de loop van de tijd steeds op andere momenten een deel van hun assets moeten verkopen. De kans is dan groot dat bij iedere verkoop de kosten voor de resterende warmtesystemen relatief hoger worden. Dat is niet in het belang van de betaalbaarheid voor de aangesloten warmteklanten.

5. Verduurzaming per warmtebedrijf i.p.v. per warmtekavel verbetert de betaalbaarheid

Energie-Nederland steunt de eisen in het wetsvoorstel voor verduurzaming van collectieve warmtesystemen. De volgende aandachtspunten zijn van belang:

- Verduurzamingseisen per kavel heeft risico's op inefficiënte investeringen. Energie-Nederland is voorstander van de mogelijkheid van eisen per bedrijf i.p.v. per kavel. Dat geeft ruimte daar te investeren waar deze de meeste CO₂-impact heeft. En het verkleint de kans op investeringen in een kavel waar een andere bron misschien pas recent ontwikkeld is en dus nog niet is afgeschreven. Dan daalt de uitstoot in het ene kavel sneller dan in het andere; de totale uitstootvermindering blijft wel binnen de eisen van de Wcw. De totale kosten voor eindgebruikers kunnen hierdoor lager uitvallen.
- Uitvoering is complex en vraagt flankerend beleid. Elk warmtesysteem (groot en klein) moet verduurzaamd worden. Dat vraagt forse investeringen in nieuwe duurzame bronnen. Dat moet financieel voldoende aantrekkelijk zijn (zonder de betaalbaarheid onder druk te zetten), moet in de fysieke leefomgeving uitvoerbaar zijn en vergt samenwerking met gebouwigenaren/VVE's. Introduceer bijvoorbeeld prikkels voor die samenwerking.