

Position Paper Eneco - Rondetafel Wet collectieve warmte (Wcw)

Den Haag, 14 oktober 2024

- **Eneco steunt veel onderdelen van het wetsvoorstel Wcw**, zoals de kostengebaseerde tariefregulering, een regierol voor gemeenten en de CO₂-norm.
- Hoewel Eneco graag op grote schaal wil investeren in de uitbreiding en verduurzaming van warmtenetten en zo een bijdrage levert aan de Nederlandse economie, hebben wij noodgedwongen **alle lopende projecten moeten stoppen door de publieke meerderheidsverplichting van warmtebedrijven**. Wij weten niet wanneer het warmtebedrijf van Eneco onteigend wordt en het daardoor onzeker is of nieuwe investeringen zich nog terug kunnen verdienen¹. Extra onzekerheid bestaat ook doordat nadere invulling van de restwaardemethode nog lang op zich laat wachten.
- **Onteigening van warmtebedrijven door de Wcw** die thans meer dan 80% van de collectieve warmtemarkt bedienen, **is ongekend voor Nederlandse begrippen en schaadt het vestigingsklimaat**. Voor Eneco betekent dit concreet dat thans een pijl van projecten voor warmtenetaansluitingen van meer dan 100.000 woningen en bedrijven *on hold* staan of definitief zijn stopgezet. Dit schaadt ook bouwbedrijven, woningcorporaties, woningeigenaren en gemeenten.
- **Een direct gevolg is dat tot 2030 een stand still dreigt van minimaal vijf jaar voor de warmtemarkt**. Private bedrijven zullen namelijk niet of veel minder investeren door de onteigening terwijl de publieke realisatiekracht niet beschikbaar is op die schaal. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK zelf bevestigt dat verplicht publiek eigendom niet bijdraagt aan realisatiekracht en leidt tot vertraging tot na 2030 (PwC)². Na deze periode van vijf jaar wordt het nog duurder om warmtenetten aan te leggen omdat een deel van de woningeigenaren overstappen op warmtepompen en de kosten over minder huurders en gebouweigenaren moet worden verdeeld. **Het kabinet geeft geen onderbouwd antwoord op de vraag hoe een stand still van 5 jaar te voorkomen**.
- Publieke belangen zoals betaalbaarheid worden effectief geborgd door (tarief)regulering in de Wcw. **De keuze voor publiek of privaat eigendom heeft geen invloed op de hoogte van warmtetarieven** (zie ook [Berenschot-rapport](#)). **De afgelopen tien jaar lagen publieke en private tarieven gemiddeld op hetzelfde niveau**. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat in 2024 zowel het grootste publieke warmtebedrijf van Nederland als de grootste 'publieke' warmte coöperatie beiden de maximale ACM warmtetarieven hanteren³. De grote investeringsrisico's van de aanleg van warmtenetten hebben er bovendien voor gezorgd dat er veel belastinggeld is aangewend voor faillissementen (zoals publieke warmtebedrijf Rotterdam) of het afdekken van langjarige verliezen van publieke warmtebedrijven door gemeenten.
- Eneco is er niet op tegen als gemeenten kiezen voor een publiek warmtebedrijf en zelf de investeringsrisico's en kapitaalbehoefte willen dragen. Het opschalen hiervan in grote steden gaat echter jaren duren vanwege het ontbreken van capaciteit, ervaring, publiek kapitaal en soms ook mandaat. We vragen daarom private bedrijven niet uit te sluiten en onze realisatiekracht te benutten om een *stand still* van 5 jaar te voorkomen. **Geef gemeenten meer keuze om in zee te gaan met private bedrijven en zo recht doen aan lokale diversiteit conform het Advies van de Raad van State**. Ook omdat het huidige wetsvoorstel met een publieke meerderheidsverplichting niet voldoet aan de eisen van het Europees recht.
- In tegenstelling tot grote stadswarmteprojecten, is een **positieve uitzondering** dat Eneco nog wel volop investeert in duizenden kleine collectieve warmtesystemen of gebouwgebonden Warmte-Koude Opslag (WKO) systemen. Dit komt doordat deze onder de grens van 1500 aansluitingen vallen die niet worden getroffen door de dreiging van een publieke eigendomsverplichting.

¹ ACM hanteert een afschrijvingstermijn van 30 jaar en een overgangsfase korter dan 30 jaar is dan direct een risico

² PWC (2022), Effecten van een publieke eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen.

³ Gemeentelijke stadswarmte Purmerend en de warmte coöperatie Thermo Bello in Culemborg.

Minderheidsaandeelhouder

- **Eneco ziet zelf geen perspectief als minderheidsaandeelhouder in een publiek warmtebedrijf** omdat het dan onvoldoende tot geen grip heeft op de investeringsrisico's. In tegenstelling tot andere joint-ventures, zoals wind op zee, wordt in de Wcw nadrukkelijk verboden dat een minderheidsaandeelhouder unanimitéit mag afspreken in de statuten (of medezeggenschap mag hebben) op belangrijke investeringsbesluiten⁴. Ook mag een minderheidsaandeelhouder geen medezeggenschap hebben over de tarieven ofwel de inkomsten. Dit is onnodig omdat de ACM reeds een maximum stelt aan de tarieven. Wij zien bovendien in de praktijk dat besturen van gemeenten, die iedere vier jaar van politieke kleur veranderen, niet gunstig zijn voor een stabiele en efficiënte bedrijfsvoering, terwijl risicovolle investeringen in collectieve warmtesystemen juist een lange termijn perspectief vereisen.
- **Een omissie in het wetsvoorstel Wcw** betreft de situatie dat een publiek bedrijf niet 100% van de aandelen wil overnemen wanneer een privaat bedrijf na de overgangsfase niet als minderheidsaandeelhouder wil doorgaan. Het wetsvoorstel WcW moet deze situatie regelen.

Verplicht meerderheidsbelang voldoet niet aan EU recht, is niet effectief en niet proportioneel

- **De Raad van State is kritisch over het *concept* wetsvoorstel dat voor advies aan de RvSwas voorgelegd** en geeft onder andere aan dat het niet duidelijk is of het verplichte publieke meerderheidsbelang nodig en effectief is voor het behalen van de publieke doelen. Voorts geeft de RvS aan dat n het kader van Europees Unierecht) minder ingrijpende maatregelen moeten worden gezien. ([Advies Raad van State](#)).
- **Over het *definitieve* wetsvoorstel dat na het advies van de RvS aan de Tweede Kamer is voorgelegd constateert Allen & OveryShearman dat het wetsvoorstel nog steeds niet voldoet aan het Europeesrechtelijke toetsingskader** en dat ook onvoldoende is onderbouwd dat een verplicht publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf noodzakelijk is. En dat niet is onderbouwd waarom minder vergaande maatregelen niet mogelijk zouden zijn. ([Rapport Allen&OveryShearman](#))
- **Het verplicht publiek meerderheidsbelang in de Wcw maakt de uitrol van warmtenetten juist duurder (zie ook [Onderzoek PwC, 2024](#)).** Denk aan extra beheerskosten, juridische kosten voor PPS-constructies, extra risico opslagen en minder concurrentie om het net (geen transparante selectieprocedure).
- **Raad van State: vitaal belang van een sector betekent niet dat de belangen het beste geborgd worden door publieke eigendom.** Voor zover de aannahme is dat vitale infrastructuur altijd in overheidshanden zijn dan is dit empirisch onjuist. In zowel binnen- als buitenland wordt voor vitale infrastructures afwisselend gekozen voor publiek eigendom, privaat eigendom en een combinatie van de twee. Het ontbreekt bovendien aan het vereiste bewijs dat een verplicht publiek meerderheidsbelang geschikt is om de continuïteit van warmtebedrijven te waarborgen. Enkele recente voorbeelden van warmte-assets in publieke handen (o.a. WBR) wijzen zelfs op het tegendeel. Het vitale belang van het warmtenet kan bovendien worden gewaarborgd door ongewenste overname door bedrijven uit bepaalde buitenlandse regio's te voorkomen door toepassing van de Wet Vifo.

Betaalbaarheid en investeerbaarheid

- **De huidige vergraging van de warmtetransitie is ook te wijten aan economische ontwikkelingen** waardoor de investeerbaarheid en betaalbaarheid sterk onder druk staat. **Andere Europese landen hebben te maken met dezelfde economische ontwikkelingen, maar daar neemt de groei van warmtenetten wel toe.**

⁴ Afspraken ter bescherming van de minderheidsaandeelhouder zijn wel toegestaan indien projectmatige investeringen boven de drempel liggen van 1/3 van de activa waarde van het publiek-private warmtebedrijf op een warmtekavel. Aangezien Eneco in de grote steden Utrecht, Den Haag en Rotterdam een hoge activawaarde heeft, zal de investeringssom van uitbreidingsprojecten nagenoeg altijd onder deze drempel blijven. Het blijft daardoor verboden om afspraken te maken t.b.v. van de minderheidsaandeelhouder.

- **Eneco steunt het voorstel van het nieuwe kabinet om maximale prijsgarantie in te voeren.** In onze gesprekken met o.a. woningcorporaties en huurders is de behoefte groot om niet alleen nu zeker te zijn van betaalbare warmte, maar ook de komende jaren. Het kabinet stelt voor om een toeslag in te voeren voor alle bestaande warmtekanten om zo een vereveningsfonds te vullen dat kan worden gebruikt om warmtebedrijven te compenseren indien de kostprijs van een warmtekavel boven de prijslimiet ligt. Het effect van deze toeslag is een herverdeling en juist een verslechtering van betaalbaarheid en draagvlak. Het is ook een prikkel voor aangesloten warmtekanten om juist te kiezen voor een *opt-out*.
- **De keuze die voorligt is of het vereveningsfonds gevuld moet worden door een toeslag voor warmteconsumenten of door de belastingbetaler.** Aangezien de maatschappelijke baten (o.a. voorkomen congestie en inzet van duurder warmtetechnieken) ook ten goede komen aan de maatschappij lijkt financiering door het Rijk rechtvaardiger en effectiever. De periode hiervan kan beperkt blijven tot uiterlijk 2030 aangezien wij verwachten dat de gasprijs de komende jaren verder stijgt door het ETS2 en de bijmengverplichting voor groengas.

Voorstel voor wijziging wetsvoorstel

Wij zijn niet tegen meer publieke regie. Wij sluiten een publiek-private samenwerking in de warmtetransitie niet uit. Onze enige voorwaarde daarvoor is dat we de forse risico's op investeringen in warmtenetten zelf kunnen beheersen. Anders is het onverantwoord om de inzet van een grote hoeveelheid kapitaal te verantwoorden. Wij stellen een tweetal wijzigingen in het wetsvoorstel voor:

1. **Wijzig een verplicht publiek meerderheidsbelang in een verplicht publiek belang van tenminste 25%. Dit biedt de volgende voordelen:**
 - a. Het geeft gemeenten vrijheid om zelf te kiezen voor de mate van publiek of privaot meerderheidsbelang en doet daarmee recht aan de lokale diversiteit en omstandigheden (zie ook advies Raad van State). Gemeenten die dat willen kunnen nog steeds kiezen voor een publiek meerderheidsbelang;
 - b. Het geeft de warmtebedrijven voldoende zekerheid over hun investeringen en het beheersen van risico's;
 - c. Er wordt voldaan aan de proportionaliteitstoets van het Europese Unierecht omdat doel en middel beter in verhouding tot elkaar staan;
 - d. Door expliciet vast te leggen in de wet 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 d.d. 3 juni 2024 refereert.
2. **Wijs de huidige bestaande warmtebedrijven aan voor een periode van 30 jaar nadat de Wcw inwerking is getreden.** Standaard 30 jaar geeft warmtebedrijven de benodigde investeringszekerheid over hun terugverdientijd. Deze tijd staat gelijk aan de gereguleerde afschrijvingstermijn van ACM.

Met bovenstaande wijzigingsvoorstellen ontstaat weer perspectief voor private warmtebedrijven, kunnen ze weer mee doen in de warmtetransitie en kan een *stand still* van vijf jaar worden voorkomen. In de warmtetransitie zijn alle partijen nodig en moet de publieke en private realisatiekracht gebundeld worden, niet verdeeld en vertraagd.
