Analyse Botproeven Wcw

EZK, 26 augustus 2022

Inleiding

Minister van EZK is voornemens om te kiezen voor een **meer publieke ordening** voor collectieve warmtesystemen, door te regelen dat de infrastructuur in handen van **een publieke partij** moet komen te liggen.

Voorbehoud:

- Dit mag energietransitie niet vertragen
- Er moet voldoende publieke realisatiekracht zijn om aangepast Wcw in werking te laten treden
- Dit inzicht moet er zijn voordat Wcw voor advies naar RvS gaat.

Om dit inzicht te verkrijgen:

- Onderzoek publieke realisatiekracht
- Botsproeven.

Doel botsproeven

Doel botsproeven:

- Onderzoeken impact publiek eigendom infrastructuur/publieke zeggenschap op bestaande situaties:
  - Passen de voorgenomen bepalingen in de Wcw en overgangsrecht op de bestaande situaties
  - Werkt het in de praktijk, wat zijn gevolgen, is er aanleiding voor wijzigingen in het overgangsrecht

In publieke handen, wat betekent dat?

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wcw (naar verwachting 2024) kunnen gemeenten alleen warmtebedrijven die geheel of gedeeltelijk in handen zijn van een publieke partij aanwijzen voor een nieuw warmtekavel. Dat zijn:

a) een **warmtebedrijf** dat voor **100%** in publieke handen is of;

b) een **warmte-joint-venture (JV)** bestaande uit een warmtenetbedrijf dat voor **100%** in publieke handen is en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf (een JV kan ook een BV zijn).

In aanvulling hierop overweegt de minister het ook mogelijk te maken dat de volgende warmtebedrijven aangewezen kunnen worden:

c) een **warmtebedrijf** dat **voor minimaal 50% + 1 aandeel** in publieke handen is;

d) een **warmte-joint-venture (JV)** bestaande uit een warmtenetbedrijf dat **voor minimaal 50% + 1 aandeel** in publieke handen is en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf.

Overgangsrecht

- Positie van bestaande warmtebedrijven wordt geëerbiedigd.

- Omvang gebied concessie of feitelijke levering wordt warmtekavel

- Bestaand warmtebedrijf mag blijven leveren tot einddatum concessie met maximum van 30 jaar (voor reeds bestaande concessie 5 – 30 jaar).

- Na afloop aanwijzingsprocedure vindt overdracht van de warmte-infrastructuur plaats tegen de marktwaarde.

Casussen botsproeven

- GWIB (regionaal publiek warmtenetbedrijf, levering door marktpartijen)
- Westpoort Warmte (JV gemeente Amsterdam - Vattenfall)
- Warmtenet Binckhorst (warmteproject van Eneco)
- Rotterdam op Zuid (warmteproject van Vattenfall)
- MeerEnergie en Grunneger Power (bewonerscoöperaties in Amsterdam en Groningen)

Waar zitten de knelpunten in de ogen van de deelnemers van de botsproeven?

1. Integraal warmtebedrijf met minderheidsaandeel voor privaat bedrijf
2. Integraal warmtebedrijf met minderheidsaandeel voor energiecoöperatie
3. JV constructie: afspraken tussen warmtebedrijf en warmtenetbedrijf, risicoverdeling
4. Selectieprocedure JV-partner bij JV
5. Overgangsrecht: niet-significant mogen uitbreiden bestaand warmtenet
6. Overgangsrecht: onzekerheid over overdracht warmtesysteem aan het einde van de aanwijzingstermijn en over exacte wijze van definiëren marktwaarde om investeringsbereidheid te behouden.
7. Rol netwerkbedrijven

Op sheets 8 tot en met 14 is een samenvatting gegeven van de door de deelnemers van de botsproeven gesignaleerde problemen.

1. Integraal warmtebedrijf met minderheidsaandeel voor privaat bedrijf

- Beide aan de botsproeven deelnemende private warmtebedrijven geven aan dat voor hen een minderheidsaandeel in het warmtebedrijf een “no go” is:
- Als onderbouwing voor dit standpunt geven zij, kort gezegd, aan dat een minderheidsaandeel is niet logisch als je veel kennis en expertise inbrengt en vanuit de toezichthouder volledig aanspreekbaar bent op de publieke doelen. Onderliggende partij heeft minder invloed en geen zeggenschap maar loopt wel grote financiële risico’s over het geïnvesteerd vermogen, o.a. door besluiten van de andere, bovenliggende, publieke aandeelhouder waar doorgaans minder kennis & expertise van de warmtebusiness zit en die in een politieke context opereert. Het warmtebedrijf geeft aan dat deze vorm van PPS voor haar alleen werkbaar is indien sprake is van gelijkwaardigheid of een meerderheidsaandeel voor het warmtebedrijf.
- De variant met 50+1 % aandelen is voor het warmtebedrijf om dezelfde reden als hiervoor geen goede optie omdat men dan ook risico’s loopt over veel geld zonder zeggenschap.
- Een netwerkbedrijf geeft aan dat er wel veel (kleine) warmtebedrijven zijn die geïnteresseerd zijn in alleen de rol van warmteleveringsbedrijf in een warmte JV en het prettig vinden als de infrastructuur door publieke partijen wordt verzorgd. Niet duidelijk is hoe deze warmtebedrijven hun rol zien als deelnemende partij in een integraal verantwoordelijk warmte-JV.

2. Integraal warmtebedrijf met minderheidsaandeel voor energiecoöperatie

- Eén van de bewonerscoöperaties ziet zeggenschap (d.m.v. meerderheidsaandeel) in het integrale warmtebedrijf als een randvoorwaarde om leden te kunnen werven en het belang van de leden te kunnen vertegenwoordigen. Dat uitgangspunt zou botsen als de bewonerscoöperatie als private partij wordt behandeld en hierdoor geen meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf kan krijgen (bij bewonerscoöperaties groter dan 1.500 aansluitingen).
- Deze bewonerscoöperatie wil een Joint Venture (JV) oprichten met een dochter van het netwerkbedrijf, maar wil daarin wel het zeggenschap behouden over het warmtenet. Een minderheidsaandeel in de infra is daarmee geen goede optie.
- Ook voor de andere bewonerscoöperatie is zeggenschap in het warmtenet van belang.
- De bewonerscoöperaties pleiten er voor om bewonerscoöperaties ook als publiek aan te merken.

3. JV Constructie: afspraken tussen warmtebedrijf en warmtenetbedrijf risicoverdeling zijn lastig te maken

- JV constructie: betrokken private warmtebedrijven geven aan dat er op papier sprake is van integrale verantwoordelijkheid maar achter de voordeur van een gesplitst systeem. Er zijn afspraken nodig over elke situatie die zich voor doet. Elk risico moet worden belegd. Er ontstaat geen ketenoptimalisatie. Het model werkt kostenverhogend; hoe meer schakels in de keten, hoe meer risico en dus ook rendementseisen. Risico's, beheersing en beloning gaan nu uit elkaar lopen. Bij bijvoorbeeld volloopprisico is dit een groot risico en het is erg moeilijk om hier aan de voorkant afspraken over te maken. Onwerkbaar voor wat betreft de aan de botsproef deelnemende warmtebedrijven. Ook gemeenten voorzien dat dit vertragend gaat werken.
- Specifiek voor de casus Westpoort Warmte: Economisch eigendom van de warmte-infrastructuur zou niet bij het publieke warmtenetbedrijf maar bij de integraal verantwoordelijke warmte JV moeten liggen. Hoe meer de zeggenschap, lusten en lasten met betrekking tot de infrastructuur bij het warmtenetbedrijf liggen, hoe minder het warmtebedrijf in staat is [en prikkels] heeft om haar integrale ketenverantwoordelijkheid waar te maken en hoe groter het risico dat het warmtenetbedrijf en het warmtebedrijf in (juridisch) getouwtrek komen over de verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en koers. Het juridische eigendom zou wel bij het warmtenetbedrijf van de warmte JV kunnen liggen.
- Ook het aan de botsproef deelnemende publieke warmtebedrijf is geen voorstander van een warmte JV: Een JV is niet noodzakelijk voor het vastleggen van de integrale verantwoordelijkheid. Dit kan uitstekend – misschien wel beter- vastgelegd worden met behulp van contractuele afspraken. Het opzetten en beheren van een JV is een complexe, bureaucratische en kostbare constructie.

4. JV Constructie: selectieprocedure bij JV

- Als een publieke partij een JV-constructie wil aangaan met een andere partij, moet er een transparante selectieprocedure plaatsvinden om een JV-partner te vinden. Deze selectie-procedure moet plaatsvinden voor de inschrijving op de aanwijzingsprocedure, terwijl nog niet zeker is of de JV de aanwijzing zal krijgen. Dit is een complex en tijdrovend proces aan de voorkant.
- Als een bewonerscoöperatie partij moet zijn in deze selectie-procedure is dit een contraire situatie, aangezien de bewonerscoöperatie zelf het initiatief heeft genomen.

5. Overgangsrecht: niet significant mogen uitbreiden bestaande warmtekavels

- Doordat bestaand warmtekavel alleen niet-significant mag vergroten kunnen warmteprojecten van het private warmtebedrijf die in ontwikkeling zijn niet meer door het private warmtebedrijf worden uitgevoerd. Er moet dan immers een nieuw warmtekavel worden vastgesteld, waarvoor voor het aangewezen warmtebedrijf geldt dat de infrastructuur voor de meerderheid in publieke handen moet zijn.
- Dit probleem speelt bij drie casussen die zijn behandeld tijdens de botsproeven.

Bij één warmtecasus speelt dat voorkomen moet worden dat een nieuw warmtekavel vastgesteld moet worden, het aangewezen warmtebedrijf een andere organisatievorm heeft en afhankelijk is van het bestaande warmtenet van een aangewezen warmtebedrijf van een nabijgelegen warmtekavel.

6. Overgangsrecht: onzekerheid over de overdracht van het warmtesysteem aan het einde van de aanwijzingstermijn.

- Overgangsrecht: onzekerheid over overdracht warmtesysteem aan het einde van de aanwijzingstermijn.
- Wat is de marktwaarde als de markt verkleind wordt tot alleen publieke partijen?
- Warmtebedrijf 1: Er zijn geen bepalingen rondom de waardebepaling en technische staat van het warmtenet, etc. Dit leidt tot een onzekerheid waar zorgvuldig afspraken over gemaakt moeten worden.
- Warmtebedrijf 2: Het bepalen van de marktwaarde na afloop van de aanwijzing is complex. In Rotterdam is eerste ervaring opgedaan. Onzekerheid over de marktwaarde is slecht voor de investeringsbereidheid
- Eén (privaat) warmtebedrijf geeft aan dat zij niet meer zal investeren in uitbreidingen (los van de lopende afspraken/samenwerkings-overeenkomsten) als het huidige voornemen doorgaat.

7. Rol netwerkbedrijven

- Punt van aandacht is of er voldoende (wettelijke) mogelijkheden zijn voor netwerkbedrijven om hun beoogde rol op zich te nemen (groepsverbod, limitatieve lijst).

Conclusie (I)

- Een aantal knelpunten gesignaleerd in deze botsproeven zijn mogelijk oplosbaar door aanpassing van de Wcw, maar vereist verder onderzoek:

- Warmteprojecten in ontwikkelfase van bestaande private warmtebedrijven kunnen doorgaan als bestaande warmtekavels ook significant mogen worden uitgebreid.
- Energiecoöperaties passen binnen de aanwijzingssystematiek als er voor hen een uitzondering komt op het verplichte publieke eigendom van de warmte-infrastructuur.
- Er zou gekozen kunnen worden voor aanwijzing door middel van een “First Come First Serve systematiek”, waardoor er voor warmtebedrijven minder onzekerheid bestaat of zij daadwerkelijk aangewezen zullen worden.
- Als de rol van de netwerkbedrijven versterkt dient te worden, zou de regelgeving rond groepsverbod/nevenactiviteiten kunnen worden aangepast.
- Bij een warmte JV waaraan een warmtenetbedrijf deelneemt dat geen netwerkbedrijf is, is het mogelijk het economisch eigendom van de infrastructuur ook bij de warmte JV te leggen. Dit komt tegemoet aan een door partijen gesignaleerd probleem. Indien de regels rond het groepsverbod/nevenactiviteiten zouden worden aangepast zou ook de warmte JV waaraan een netwerkbedrijf deelneemt eenvoudiger zijn.
- De amvb waarin de regels voor de overdracht van de infrastructuur op basis van de marktwaarde zal tegelijkertijd met de Wcw in werking treden. In de MvT bij artikel 2.28 is nu reeds ingegaan op de contouren van de daarin opgenomen regels. Bij de opstelling van de regels zullen alle partijen betrokken worden. Daarin kunnen de zorgen van de warmtebedrijven geadresseerd worden.

Conclusie (II)

- Daarnaast zijn er een knelpunten waaruit geconcludeerd kan worden dat het principebesluit in de praktijk niet werkt en aanpassing van de Wcw lastig of niet mogelijk is zonder het principebesluit los te laten:

- Aan de botsproef deelnemende private warmtebedrijven hebben een “no go” uitgesproken voor een minderheidsaandeel in een warmte(net)bedrijf. Dit beperkt de mogelijkheden voor een publiek-private samenwerking.
- Private warmtebedrijven zijn niet bereid te participeren in een warmte JV met een minderheidsaandeel vanwege ook de door hen ervaren complexiteit. Zij menen dat een warmte JV met een publiek warmtenetbedrijf en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf niet uitvoerbaar is, vanwege de vele afspraken die gemaakt moeten worden over o.a. de risicoverdeling. Nu deze bereidheid ontbreekt leidt dit tot vertraging in de energietransitie.
  Vanuit gemeenten is aangegeven het economisch eigendom van de infrastructuur bij de warmte JV ondergebracht moet kunnen worden. Vanuit andere gemeenten met gesplitste modellen is aangegeven een warmte JV complex te vinden. Aan die gemeenten kan in de Wcw niet tegemoet worden gekomen omdat gekozen is voor een integraal model. De regels voor warmte JV’s waaraan een netwerkbedrijf deelneemt wordt als complex ervaren.
- Private warmtebedrijven zijn voornemens te stoppen met projecten in ontwikkeling vanwege de onzekerheid over de overdracht van de warmte-infrastructuur aan het einde van de aanwijzingstermijn. Alleen de wettelijke bepaling dat zij een vergoeding tegen de marktwaarde krijgen is niet voldoende omdat er regels over waardebepaling voor nodig zijn, die er nog niet zijn, en vanwege de afhankelijkheid van overheidspartijen. Als private warmtebedrijven zouden stoppen met de projecten in ontwikkeling zou dit leiden tot vertraging in de energietransitie.

Eindconclusie

- Uit deze botsproeven blijkt dat het principebesluit van de minister om de warmte-infrastructuur in publieke handen te leggen:

- Op korte termijn leidt tot een vertraging van de energietransitie omdat de investeringsbereidheid van de bestaande private warmtebedrijven afneemt vanwege door hen ervaren onzekerheid over de overdrachtswaarde van de warmte-infrastructuur aan het einde van de aanwijzingstermijn en omdat de warmtemarkt deels ophoudt.
- Op korte en middellange termijn zou kunnen leiden tot een vertraging van de energietransitie als de realisatie van collectieve warmte voornamelijk gedragen moet worden door publieke partijen (zie onderzoek publieke realisatiekracht PWC). Reden: private warmtebedrijven geven aan geen minderheidsaandeel te willen in een warmte(net)bedrijf en de warmte-JV wordt door hen als onuitvoerbaar te zien. Hierdoor zien private warmtebedrijven beperkte opties voor publiek-private samenwerking.