

Publiek meerderheidsbelang in collectieve warmtesystemen

*Onderzoek naar de noodzaak van het vereiste van
een publiek meerderheidsbelang voor het borgen
van publieke belangen in de warmtesector*

Opdracht voor Energie-Nederland

September 2024

Vereniging Energie-Nederland
T.a.v. dhr. Collot d'Escury
Parkstraat 83
2514 JG Den Haag
3 september 2024

Geachte heer d'Escury,

Voor u ligt ons rapport over de noodzakelijkheid van een publiek eigendomsverplichting voor collectieve warmtesystemen. Dit rapport is opgesteld in overeenstemming met onze afspraken vastgelegd in de opdrachtbevestiging van 1 juni 2024.

Het doel van dit rapport is om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke discussie over de voor- en nadelen van publiek eigendom van collectieve warmtesystemen.

Heeft u nog vragen? Neem dan gerust contact met mij op.

Met vriendelijke groet,

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.,



Prof. Dr. Gülbahar Tezel
Partner Strategy &
gulbahar.tezel@pwc.com

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.,
Thomas R. Malthusstraat 5,
1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam



'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Managementsamenvatting

De wet collectieve warmte beoogt de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen en publieke belangen in de sector – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – beter te borgen

Nederland heeft ambitieuze klimaatdoelstellingen, waaronder het doel om in 2050 95% minder CO₂ uit te stoten ten opzichte van 1990. Dit heeft ook grote gevolgen voor de warmtevoorziening van de gebouwde omgeving, deze moet in 2050 vrijwel broeikasgasvrij zijn. Veel woningen en andere gebouwen zijn voor de warmtevoorziening nog aangesloten op aardgas. Andere duurzame verwarmingsoplossingen zijn nodig, zoals *all-electric* verwarming, collectieve warmtesystemen en duurzame gassen.

Collectieve warmtenetten zullen naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren aan de transitie naar aardgasloze verwarming. Om de groeiambities voor warmte waar te maken is een herziening van de wetgeving nodig. Het wetsvoorstel Wet Collectieve Warmte (Wcw) moet de Warmtewet vervangen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te versnellen en tegelijkertijd de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid beter te borgen.¹

Onderdeel van de voorgestelde wetgeving is het vereiste van publiek eigendom (in de vorm van een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven)

Een belangrijk onderdeel van de voorgestelde wetgeving is dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap² kan worden aangewezen als warmtebedrijf voor alle collectieve warmtevoorzieningen waarvoor een warmtekavel wordt vastgesteld en voor collectieve warmtesystemen met meer dan 1.500 aansluitingen.³ Dit rapport onderzoekt of het vereiste van een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is om de publieke belangen bij warmtevoorziening te borgen. Dit mede naar aanleiding van het recente advies van de Raad van State⁴, waarin kritische vragen gesteld worden over de noodzakelijkheid van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang.

Uit de economische literatuur volgt dat publiek eigendom alleen wenselijk is als er publieke belangen zijn die onvoldoende kunnen worden geborgd via wet- en regelgeving

Marktwerking en concurrentie leiden niet altijd tot optimale uitkomsten. Marktwerking kan imperfecties kennen, er is dan sprake van zogenoemd marktfalen. Dit kan aanleiding geven voor de overheid om in te grijpen met het doel om publieke belangen beter te borgen. Het bestaan van marktfalen betekent echter niet dat de overheid de uitvoering gelijk in eigen handen moet nemen. Publiek eigendom is een vergaande manier van ingrijpen op een markt, terwijl het in veel gevallen mogelijk is om het gedrag van private bedrijven bij te sturen via wet- en regelgeving.

¹ In de memorie van toelichting worden naast deze publieke belangen verschillende doelen van de wetgeving genoemd, zoals (a) het vergroten van de publieke sturing op collectieve warmte, (b) ontwikkelen van collectieve warmte die geen broeikasgassen meer uitstoot in 2050, (c) aanscherping van de consumentenbescherming en betere borging van de leveringszekerheid, en (d) introductie van transparante en kostengebaseerde tariefregulering. Wij interpreteren dit als doelen die in het teken staan van het borgen van de publieke belangen van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Tariefregulering is bijvoorbeeld geen doel op zich, maar een middel om de betaalbaarheid te vergroten. Ook het vergroten van de publieke sturing is geen doel, maar een potentieel middel om betaalbaarheid, betrouwbaarheid of duurzaamheid te vergroten.

² Een warmtegemeenschap in de Wcw heeft dezelfde rechten en plichten als een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang.

³ Voor een klein collectief warmtesysteem (kleiner dan 1.500 aansluitingen) kan ieder type warmtebedrijf, dus ook een bedrijf dat niet een publiek meerderheidsbelang heeft, bij de gemeente een ontheffing aanvragen van het verbod om warmte te transporteren en leveren zonder een aanwijzing.

⁴ Raad van State, kenmerk W18.23.00339/IV.

Daar waar sturing op publieke belangen via wet- en regelgeving mogelijk is heeft dit ook de voorkeur. Dit volgt ook uit het eigen afwegingskader van de rijksoverheid bij het aangaan of afstoten van staatsdeelnemingen. Het gedrag van private bedrijven wordt dan waar nodig bijgestuurd, terwijl de positieve kracht van (concurrentie en) uitvoering door private bedrijven op het gebied van efficiëntie en innovatie wordt behouden.

Publiek eigendom kan worden overwogen in situaties van zogenoemde niet-contracteerbare publieke belangen. Het gaat om situaties waarbij met wet- en regelgeving onvoldoende gestuurd kan worden waardoor publieke belangen in het geding komen. Publiek aandeelhouderschap kan in die situaties meer mogelijkheden geven om te sturen via de rechten die zij heeft als aandeelhouder. Deze extra sturing gaat dan wel ten koste van de efficiëntie en innovatiekracht.

De publieke belangen in de warmtesector – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – kunnen worden geborgd met wet- en regelgeving

In de warmtesector worden doorgaans drie publieke belangen onderscheiden: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Uit de analyse in dit rapport volgt dat deze publieke belangen effectief kunnen worden geborgd via wet- en regelgeving. Het gaat hierbij niet alleen om een theoretische mogelijkheid. Het wetsvoorstel Wcw bevat in essentie alle ingrediënten om de publieke belangen in de sector te borgen:

- Via tariefregulering in het wetsvoorstel Wcw wordt de **betaalbaarheid** van warmte zeker gesteld.⁵ Warmtebedrijven mogen door deze regulering niet meer dan hun kosten doorberekenen in hun tarieven. De Autoriteit en Consument en Markt (ACM) wordt daarbij aangewezen als onafhankelijke toezichthouder. Daarbij kan zij ook toetsen of de kosten van warmtebedrijven niet te hoog zijn. Uitgangspunt is dat alleen efficiënte kosten worden vergoed. De ACM heeft ruime ervaring met het ontwerpen en handhaven van tariefregulering. Hiermee kan effectief worden gestuurd op de betaalbaarheid van warmte.
- Het wetsvoorstel Wcw bevat een reeks aan maatregelen en voorzieningen om de **betrouwbaarheid en leveringszekerheid** van warmte te borgen. ACM kan bijvoorbeeld voorafgaand aan de aanwijzing van het bedrijf toetsen of het warmtebedrijf organisatorisch, technisch en financieel in staat is om zijn taken uit te voeren. Ook zijn warmtebedrijven verplicht om jaarlijks te rapporteren over de leveringszekerheid en krijgt de ACM vergaande bevoegdheden om de betrouwbaarheid te borgen. Bij acute problemen kan zij bijvoorbeeld maatregelen opleggen, het bestuur vervangen of een noodwarmtebedrijf aanwijzen.
- De **duurzaamheid** van warmte wordt in het wetsvoorstel Wcw geborgd door de uitstoot van warmtebedrijven te maximeren. De toegestane uitstoot per eenheid warmte daalt over tijd. De ACM controleert of warmtebedrijven zich houden aan deze maxima. Als deze niet worden nageleefd kan als ultieme consequentie de aanwijzing van het warmtebedrijf worden ingetrokken. In aanvulling hierop zijn er generieke subsidieregelingen (en belastingen) die investeringen in duurzaamheid faciliteren.

Gelet op de maatregelen die reeds opgenomen zijn in het wetsvoorstel Wcw lijkt het vereiste van een publiek meerderheidsbelang op voorhand niet noodzakelijk.

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 is van belang dat de warmtetransitie gerealiseerd wordt tegen de laagste maatschappelijke kosten. Een belangrijk kenmerk van collectieve warmtesystemen is dat dit slechts één van de beschikbare warmte-oplossingen is. Er zijn ook alternatieven, waaronder all-electric verwarming. Om de warmtetransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren moet per wijk

⁵ Ook in de Warmtewet worden tarieven gereguleerd op basis van het niet meer dan anders principe, waarbij de levering van warmte niet meer kost dan een gasreferentietarief.

worden bepaald wat de meest kostenefficiënte technologie is voor duurzame warmtevoorziening. Er is een reëel risico dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang concurrentie tussen warmte-oplossingen en warmtesystemen verstoort:

1. **Concurrentie tussen verschillende type warmte-oplossingen:** Er kunnen situaties ontstaan waarbij de gemeente een financieel (meerderheids)belang krijgt in een warmtebedrijf, terwijl zij geen financieel belang heeft in de alternatieve warmte-oplossingen, zoals all-electric verwarming, een klein collectief warmtesysteem, of oplossingen met een duurzaam gas. Dit zou de keuze tussen warmte-oplossingen kunnen beïnvloeden en de neutraliteit van de gemeente bij het maken van deze keuze aan kunnen tasten, waardoor niet gekozen wordt voor de optie met de laagste maatschappelijke kosten.
2. **Concurrentie tussen verschillende collectieve warmtesystemen:** Door het vereiste van publiek meerderheidsbelang gaat de mogelijkheid voor concurrentie tussen collectieve warmtesystemen verloren. Zonder het vereiste zou de aanwijzingsprocedure gebruikt kunnen worden om warmtebedrijven te laten concurreren op aspecten zoals betaalbaarheid of betrouwbaarheid. Het wetsvoorstel stelt dat de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal gebeuren op basis van 'first-come-first-serve'. De verwachting hierbij is dat zich in de meeste gevallen slechts één aanbieder per kavel meldt. En als er meer aanmeldingen zijn, dan krijgt de eerste de aanwijzing. Hierdoor is geen concurrentie meer mogelijk, waardoor de prikkel afneemt om met creatieve en innovatieve oplossingen te komen voor een warmtesysteem met de laagst mogelijke (maatschappelijke) kosten.

Hierdoor bestaat het risico dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang kan leiden tot hogere kosten en een lagere betrouwbaarheid van de warmtevoorziening. In plaats van de gewenste betere borging van de publieke belangen is er een risico dat het tegenovergestelde wordt bereikt.

Het vereiste van publiek eigendom leidt naar verwachting tot een daling in private investeringen en vertraagde uitrol van nieuwe collectieve warmtesystemen

Met het wetsvoorstel Wcw wordt beoogd om de warmtetransitie te versnellen. Dit doel hangt sterk samen met het publieke belang van duurzaamheid. Naar verwachting zal het vereiste van een publiek meerderheidsbelang echter leiden tot een daling in private investeringen en daarmee een vertraging in de warmtetransitie. PwC Strategy& heeft in 2022 onderzoek gedaan naar het effect van de publieke eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen.⁶ In dit rapport wordt geconcludeerd dat private investeringen als gevolg van de eigendomsverplichting naar verwachting sterk terug zullen vallen. Er bestaat een risico dat het uitroltempo van nieuwe netten sterk wordt vertraagd, waardoor het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen langer zal duren. De onzekerheid over het wetsvoorstel Wcw heeft in de praktijk ook een vertragend effect. Zo zijn bijvoorbeeld plannen voor de ontwikkeling van warmtenetten in de gemeente Den Haag voor het aansluiten van 45.000 tot 60.000 voorlopig stopgezet.⁷

Het argument dat publiek eigendom de voorkeur verdient door de relatief lagere financieringskosten miskent dat er onderliggend sprake is van een afwenteling van kosten op de belastingbetaler

Eén van de argumenten die naar voren gebracht wordt voor publiek eigendom is dat dit tot lagere financieringskosten zou leiden. Dit zou komen doordat (a) publieke aandeelhouders genoeg

⁶ PwC Strategy& (2022). *Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen*.

⁷ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/wethouder-kapteijns-over-de-voorlopige-stop-den-haag-op-grootschalige-warmtenetten>

kunnen nemen met een lager rendement en (b) publieke warmtebedrijven in sommige situaties tegen een lagere rente kapitaal aan kunnen trekken.

Op het eerste gezicht lijkt dit argument te kloppen: overheden kunnen over het algemeen tegen een lagere rente lenen dan private bedrijven. Belangrijke vraag is echter *waarom* zij tegen een lager tarief kunnen lenen: zeker als er verder sprake is van verder identieke warmtebedrijven met dezelfde onderliggende bedrijfsrisico's.

De reden voor deze lagere rente is dat overheden, mocht dit nodig zijn, belasting kunnen heffen om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Dit maakt de kredietwaardigheid van overheden hoger dan private bedrijven (die deze optie niet hebben).

Hieruit volgt waarom het argument van lagere financieringskosten voor publieke bedrijven een vertekend beeld geeft van de onderliggende dynamiek. De reden dat de financieringskosten lager lijken is omdat de belastingbetaler impliciet of expliciet garant staat voor het warmtebedrijf. Bij tegenvallende resultaten is er een verwachting of mogelijk zelfs verplichting voor de publieke aandeelhouder om in te springen, bijvoorbeeld door extra kapitaal te storten of bestaande schulden van het warmtebedrijf kwijt te schelden.

Er is daarmee geen sprake van een algehele verlaging van de kosten, maar een impliciete verschuiving van de kosten van het warmtebedrijf naar de belastingbetaler.⁸

Er is een verschil tussen de wenselijkheid van publiek eigendom en de wenselijkheid van een verplichting daartoe

Een belangrijke nuance in de discussie over publiek eigendom is het verschil tussen de wenselijkheid van publiek eigendom, en de wenselijkheid van een *verplichting* daartoe. Publiek eigendom kan voordelen hebben in de warmtesector, bijvoorbeeld door de bijdrage aan maatschappelijk draagvlak en betere coördinatie tussen gemeenten en warmtebedrijven. Hieruit volgt echter niet dat een verplichting noodzakelijk is.

Belangrijke overweging is dat een wettelijke verplichting niet nodig is om publiek eigendom mogelijk te maken. Ook zonder deze verplichting bestaat er ruimte voor overheden om te investeren in warmtebedrijven en daarbij een minder- of meerderheidsbelang aan te gaan.

Door de verplichting wordt het gemeenten onmogelijk gemaakt om andere keuzes te maken, zoals uitvoering door een volledig privaat warmtebedrijf of een warmtebedrijf met een publiek minderheidsbelang. De verplichting is daarmee niet zozeer een keuze voor een publiek meerderheidsbelang (dit is immers ook zonder de verplichting mogelijk), maar vooral een keuze *tegen* andere uitvoeringsvormen. Door de verplichting worden alleen uitvoeringsopties uitgesloten, terwijl er geen opties mogelijk worden gemaakt. Relevante vraag is of dat, gelet op de voor- en nadelen van de verschillende uitvoeringsvormen, noodzakelijk is. Als er situaties denkbaar zijn waarin de publieke belangen ook zonder een publiek meerderheidsbelang kunnen worden geborgd, dan heeft de verplichting vooral nadelen en lijkt de noodzaak niet te bestaan. Bovenal gaat dan de mogelijkheid verloren om, afhankelijk van de lokale situatie, te kiezen voor de uitvoeringsvorm die het beste bijdraagt aan de borging van de publieke belangen.

Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang blijkt niet noodzakelijk om publieke belangen in de sector te kunnen borgen. Minder vergaand en beter alternatief is om het vereiste niet te hanteren en publieke belangen te borgen via wet- en regelgeving.

Uit de analyse in dit rapport volgt dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang niet nodig is om publieke belangen te kunnen borgen. Voor elk van de publieke belangen (betaalbaarheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid) zijn maatregelen opgenomen in het wetsvoorstel Wcw waarmee deze worden geborgd.

⁸ Voor de volledigheid merken wij op dat de er alternatieven zijn voor de (impliciete) subsidiëring van een publiek warmtebedrijf via de financieringskosten; namelijk in de vorm van expliciete subsidies. Deze zijn transparanter en kunnen, afhankelijk van de vormgeving, ook effectiever zijn.

Daar komt bovenop dat de vormgeving van het vereiste niet aansluit op de voordelen die het probeert te bereiken. Zo zou het vereiste bij moeten dragen aan een sterkere regierol voor de gemeente, en aan een betere afstemming tussen bestuurlijke keuzes (door de gemeente) en de bedrijfseconomische belangen van het warmtebedrijf. Hier is echter geen sprake van als andere publieke partijen dan de gemeente (meerderheids)aandeelhouder worden in het warmtebedrijf. Dit terwijl de voorgestelde Wcw wel ruimte laat voor aandeelhouderschap door publieke partijen anders dan de gemeente (zoals provincies en de rijksoverheid).

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat er geen concreet minder vergaand alternatief hoeft te worden bedacht voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang. Het is de optelsom van alle wetten- en regels die in de wetstekst zijn opgenomen die gezamenlijk zorgen voor voldoende borging van de publieke belangen. Het minder vergaand alternatief is daarom simpelweg om het vereiste niet te hanteren. Zonder het vereiste is het mogelijk dat meerdere warmtebedrijven (publiek en privaat) zich melden om aangewezen te worden als warmtebedrijf. Dit biedt kansen voor een betere borging van de publieke belangen. Concurrentie tussen warmtebedrijven (om aangewezen te worden voor een specifieke kavel) kan gebruikt worden om als middel om te sturen op en hogere betaalbaarheid, betrouwbaarheid, en/of duurzaamheid.

Daarbij bestaat er nog steeds ruimte om een warmtebedrijf met een publiek (meerderheids)belang aan te wijzen in situaties waar dit voordelen biedt bij het borgen van de publieke belangen. Tegelijkertijd ontstaat er ook ruimte om voor een andere uitvoeringsvorm te kiezen in situaties waarin publiek eigendom niet nodig of gewenst is.

Ook het vereiste van een publiek minderheidsbelang is een minder vergaand alternatief, waarmee de concurrentieverstorende effecten worden beperkt en bovendien meer ruimte is voor private investeringen

Uit de analyse in dit rapport volgt dat er vanuit economisch perspectief geen noodzaak lijkt voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang. Mocht er desondanks toch een (politieke) voorkeur zijn om publiek eigendom te verplichten, dan zijn er minder vergaande alternatieven beschikbaar. Daarbij kan specifiek worden gedacht aan varianten waarin geen publiek meerderheidsbelang maar een publiek minderheidsbelang wordt verplicht. Ook dit minder vergaande alternatief heeft voordelen ten opzichte van het huidige voorstel, omdat er meer ruimte ontstaat voor concurrentie tijdens de aanwijspprocedure en er meer ruimte ontstaat voor private investeringen. Daarmee worden de negatieve effecten van het huidige voorstel gedeeltelijk gemitigeerd, waardoor de publieke belangen beter kunnen worden geborgd.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw bevat geen overtuigend onderbouwde motivering voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw draagt diverse argumenten aan voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang.⁹ De argumenten die hierin naar voren worden gebracht zijn niet overtuigend (zie Tabel 1). Op basis van de argumentatie wordt niet duidelijk waarom (a) publiek eigendom wenselijk is en (b) waarom minder vergaande alternatieven niet volstaan, waaronder wet- en regelgeving.

⁹ De memorie van toelichting en het Advies Afdeling advisering Raad van State Regels en Nader rapport, 17, april 2024, nr. W18.23.00339/IV

Tabel 1: Overzicht van argumenten voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang

Argument in memorie van toelichting	Reflectie
1 Betere borging van publieke belangen tijdens de warmtetransitie.	<i>Dit argument is vrij algemeen geformuleerd en lijkt te suggereren dat publiek meerderheidsbelang (altijd) beter is, omdat publieke ondernemingen uit eigen beweging publieke belangen beter zullen borgen. Dit argument is niet consistent met economische theorie en het eigen afwegingskader¹⁰ van de overheid over de situaties waarin publiek eigendom wel en niet bijdraagt aan publieke belangen.</i>
2 Er zijn te beperkte mogelijkheden om publieke belangen met regulering en toezicht af te dwingen.	<i>Dit argument wordt onderbouwd door te verwijzen naar het grote aantal netten en de heterogeniteit daarvan. Hierdoor zou de toezichthouder beperkt in staat zijn om gewenst gedrag af te dwingen. Dat er een groot aantal netten zijn, en dat deze heterogeen zijn, betekent echter niet dat de publieke belangen niet geborgd kunnen worden met wet- en regelgeving. Wel betekent het dat toezicht- en handhaving meer vraagt van de toezichthouder, de ACM. Dit is in essentie een vraagstuk over capaciteit, en niet over de contracteerbaarheid van de belangen. Bovendien komt de hoeveelheid en heterogeniteit van de netten ook voort uit de grote hoeveelheid kleine collectieve warmtesystemen in Nederland. Hiervoor gaat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang niet gelden.</i>
3 Past bij het vitale karakter van warmte en sluit aan bij benadering van gas, elektriciteit en drinkwater.	<i>Dat een sector van vitaal belang is betekent niet automatisch dat de belangen het beste geborgd worden door publieke uitvoering. Dit lijkt een ad-hoc argument te zijn dat bovendien niet voorkomt in het eigen afwegingskader van de overheid.¹¹ 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 infrastructuur afwisselend gekozen voor publiek eigendom, privaat eigendom en een combinatie van de twee.</i>
4 Betere en directe afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf	<i>Er zijn andere, minder vergaande manieren om meer afstemming tussen bestuurlijke keuze en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf te bereiken. Bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies en/of garanties. Bovendien creëert ook een publiek minderheidsbelang een financieel belang die leidt tot betere afstemming. We vinden geen overtuigende onderbouwing waarom deze minder vergaande alternatieve routes voor coördinatie (waaronder een publiek minderheidsbelang) niet toereikend zijn.</i>
5 Biedt maatschappelijke voordelen in de financiering van collectieve warmtevoorzieningen	<i>Het vermeende voordeel van de lagere financieringskosten komt doordat de belastingbetaler impliciet of expliciet garant staat voor het warmtebedrijf. Bij tegenvallende resultaten is er een verwachting of mogelijk zelfs verplichting voor de publieke aandeelhouder om in te springen, bijvoorbeeld door extra kapitaal te storen of bestaande schulden van het warmtebedrijf kwijt te schelden. Er is daarmee geen sprake van een algehele verlaging van de kosten, maar een impliciete verschuiving van de kosten van het warmtebedrijf naar de belastingbetaler.</i>
6 Versterkt het draagvlak voor collectieve warmte	<i>Met het vereiste zou tegemoet gekomen worden aan de nadrukkelijke en breed gedragen wens van gemeenten en provincies. Dit is echter geen inhoudelijk argument waarmee de noodzaak van het vereiste kan worden onderbouwd.</i>

¹⁰ Het afwegingskader uit de Nota deelnemingenbeleid 2022 Rijksoverheid voor het aangaan of afstoten van een staatsdeelneming. Zie ook pagina 17 van dit rapport.

¹¹ Zie voetnoot 9; dit betreft het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid 2022 Rijksoverheid.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1.1. De verwarming van de gebouwde omgeving moet in 2050 vrijwel broeikasgasvrij zijn	10
1.2. De wet collectieve warmte beoogt de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen en publieke belangen in de sector – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – beter te borgen	10
1.2.1. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft kritische vragen gesteld over de noodzakelijkheid van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang en adviseert EZK om dit dragend te motiveren	11
1.2.2. Het ministerie van EZK heeft de noodzaak van het vereiste nader gemotiveerd; en benadrukt wederom dat deze nodig is voor de borging van publieke belangen in de sector	11
1.3. In dit rapport wordt onderzocht of de verplichting tot een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het borgen van de publieke belangen bij warmtevoorziening	12
2. De noodzaak van publiek eigendom voor borging van publieke belangen	13
2.1. De economische theorie leert dat publiek eigendom (alleen) waarde toevoegt als er publieke belangen zijn die niet of onvoldoende geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving	13
2.1.1. De Rijksoverheid geeft zelf de voorkeur aan private uitvoering als publieke belangen geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving	16
2.2. Alle relevante publieke belangen in de warmtesector – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – kunnen worden geborgd via wet- en regelgeving en het toezicht daarop	17
2.2.1. De betaalbaarheid van warmte wordt geborgd door kostengebaseerde tariefregulering in het wetsvoorstel Wcw	17
2.2.2. De betrouwbaarheid en leveringszekerheid wordt geborgd door een set aan maatregelen in het wetsvoorstel Wcw	19
2.2.3. De duurzaamheid van collectieve warmte wordt in het wetsvoorstel Wcw geborgd door een norm voor de uitstoot die uiterlijk in 2050 daalt naar nul	21
2.3. Er is een reëel risico dat het vereiste van publiek eigendom concurrentie verstoort, en daarmee leidt tot hogere kosten en lagere betrouwbaarheid van warmte	22
2.3.1. Verstoring van concurrentie tussen warmte-oplossingen	22
2.3.2. Wegvallen van concurrentie tussen aanbieders van collectieve warmtesystemen	22
2.4. Het vereiste van publiek eigendom leidt naar verwachting tot een daling in private investeringen en vertraagde uitrol van nieuwe collectieve warmtesystemen	23
2.5. Het argument dat publiek eigendom de voorkeur verdient door de relatief lagere financieringskosten miskent dat er onderliggend sprake is van een afwenteling van kosten op de belastingbetaler	24
3. Minder vergaande alternatieven	25
3.1. Er is een verschil tussen de wenselijkheid van publiek eigendom en de wenselijkheid van een verplichting daartoe	25
3.2. Minder vergaand en beter alternatief is om het vereiste niet te hanteren en publieke belangen te borgen via wet- en regelgeving	25
3.3. Mocht er toch een politieke voorkeur zijn voor publiek eigendom dan kan gekozen worden voor een publiek minderheidsbelang. Dit is een minder vergaand alternatief waarmee de concurrentieverstorende effecten worden beperkt en bovendien meer ruimte is voor private investeringen	26
4. Reflectie op argumenten in memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw	27

Inleiding en onderzoeksopzet

1.1. De verwarming van de gebouwde omgeving moet in 2050 vrijwel broeikasgasvrij zijn

Nederland heeft ambitieuze klimaatdoelstellingen, waaronder het doel om in 2050 95% minder CO₂ uit te stoten ten opzichte van 1990. Dit heeft ook grote gevolgen voor de warmtevoorziening van de gebouwde omgeving, deze moet in 2050 vrijwel broeikasgasvrij zijn.¹²

Veel woningen en andere gebouwen zijn voor de warmtevoorziening nog aangesloten op aardgas. Dit moet omwille van de duurzaamheidsdoelstellingen veranderen. Andere duurzame verwarmingsopties zijn nodig, zoals all-electric verwarming en collectieve warmtesystemen.

Collectieve warmtenetten zullen naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren aan de transitie naar aardgasloze verwarming. Met name in de stedelijke bestaande bouw, in wijken met een hoge bebouwingsdichtheid bieden collectieve warmtenetten vanuit maatschappelijk perspectief de meest efficiënte optie.¹³

1.2. De wet collectieve warmte beoogt de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen en publieke belangen in de sector – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – beter te borgen

Om de groeiambities voor warmte waar te maken is een herziening van de wetgeving nodig. De Wet Collectieve Warmte (Wcw) moet de Warmtewet vervangen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen en tegelijkertijd de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid beter te borgen.¹⁴

Het wetsvoorstel Wcw bevat een aantal belangrijke wijzigingen ten opzichte van de Warmtewet. Zo wordt voorzien in een versterking van de regierol van de gemeente (o.a. door een verbod op het leveren of transporteren van warmte zonder aanwijzing), de tariefregulering wordt aangepast en er gaan dwingende duurzaamheidsnormen gelden.

Het wetsvoorstel Wcw bevat ook een verplichting voor publiek eigendom – in de vorm van een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven. Dit werkt als volgt:

- Er komt een verbod op het leveren of transporteren van warmte voor warmtebedrijven zonder aanwijzing door de gemeente (artikel 1.2).
- De gemeente kan een warmtekavel vaststellen (artikel 2.1). Na een ingroeiperiode van 7 jaar (artikel 2.6) kunnen alleen nog warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen een aanvraag indienen om aangewezen te worden als warmtebedrijf binnen een warmtekavel (artikel 2.2 en 2.5). Het kan hierbij gaan om een warmtebedrijf dat voor meer dan 50% in handen is van één of meerdere publieke partijen, of een warmte joint-venture dat voor meer dan 50% in publieke handen is.
- Voor een klein collectief warmtesysteem (kleiner dan 1.500 aansluitingen) kan ieder type warmtebedrijf, dus ook een bedrijf dat niet een publiek meerderheidsbelang heeft, bij de gemeente een ontheffing aanvragen van het verbod om warmte te transporteren en leveren zonder een aanwijzing (artikel 3.1).¹⁵

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) – tegenwoordig het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) genoemd - noemt in haar memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (versie 2 februari 2024) een aantal overwegingen die ten grondslag liggen aan deze keuze.¹⁶ Ten eerste wordt beoogd de publieke regie op de warmtetransitie te versterken, waarbij een publieke aandeelhouder in staat is te handelen uit publiek belang. Ten tweede wordt een

¹² Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 15.

¹³ Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 4.

¹⁴ Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 5.

¹⁵ Artikel 3.1 geeft criteria voor een ontheffing binnen een warmtekavel (artikel 3.1 lid 6) en buiten een warmtekavel (artikel 3.1 lid 7).

¹⁶ Memorie van toelichting bij de Wcw, 2 februari 2024.

publiek meerderheidsbelang wenselijk geacht gelet de samenhang tussen bestuurlijke keuzes en bedrijfseconomische overwegingen. Ten derde zou het meerderheidsbelang passen bij het toenemende vitale karakter van collectieve warmtevoorzieningen. Ten slotte wordt hiermee tegemoetgekomen aan de nadrukkelijke en breed gedragen wens van gemeenten en provincies.

1.2.1. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft kritische vragen gesteld over de noodzakelijkheid van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang en adviseert EZK om dit dragend te motiveren

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft op 22 april 2024 haar advies gepubliceerd over het wetsvoorstel Wcw.¹⁷ Zij plaatst kanttekeningen bij de motivering van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang voor aangewezen warmtebedrijven.¹⁸ Het vereiste raakt onder meer aan het vrij kapitaalverkeer en de vrijheid van vestiging. Een beperking van het vrij verkeer is alleen onder voorwaarden toegestaan. Deze beperking moet (1) nodig zijn vanwege een dwingende reden van algemeen belang, (2) de maatregel moet geschikt zijn als de oplossing voor de dwingende reden, en (3) de maatregel moet noodzakelijk zijn: er zijn geen maatregelen mogelijk waarmee hetzelfde doel wordt bereikt die een minder vergaande inbreuk maken op het vrij verkeer.

De Afdeling stelt vooral kritische vragen over de noodzakelijkheid van het vereiste voor het borgen van de publieke belangen. Volgens de Afdeling ontbreekt een toelichting waarom een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is bovenop alle andere voorgestelde bepalingen. Bovendien wordt er niet ingegaan op minder belemmerende alternatieven voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang.¹⁹ De RvS adviseerde daarom om in de toelichting dragend te motiveren waarom het voorschrijven van een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is.

1.2.2. Het ministerie van EZK heeft de noodzaak van het vereiste nader gemotiveerd; en benadrukt wederom dat deze nodig is voor de borging van publieke belangen in de sector

Het ministerie van EZK heeft op 18 juni 2024 een nieuwe versie van het wetsvoorstel Wcw gepubliceerd, inclusief een nieuwe versie van de memorie van toelichting.²⁰ Ook heeft zij een rapport gepubliceerd waarin zij specifiek reageert op de adviezen van de afdeling advisering van de RvS en aangeeft hoe zij dit in de toelichting heeft verwerkt. Hierin worden dezelfde argumenten benoemd als in de memorie van toelichting van 2 februari 2024. Deze argumenten worden uitgebreider toegelicht, bovendien is ook een aantal nieuwe argumenten toegevoegd.

Samengevat komen de volgende argumenten vanuit het ministerie van EZK naar voren over de noodzaak van het vereiste voor het borgen van publieke belangen:

1. Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang leidt tot een betere borging van publieke belangen tijdens de warmtetransitie.
2. Er zijn te beperkte mogelijkheden om publieke belangen met regulering en toezicht af te dwingen.
3. Publiek meerderheidsbelang past bij het vitale karakter van warmte en sluit aan bij benadering van gas, elektriciteit en drinkwater.
4. Door publiek meerderheidsbelang ontstaat er een betere en directe afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf

¹⁷ Raad van State, kenmerk W18.23.00339/IV.

¹⁸ Zij doet dit in het licht van de kaders die volgen uit het Unierecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

¹⁹ Raad van State, kenmerk W18.23.00339/IV, pagina 7.

²⁰ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36576>

5. Publiek aandeelhouderschap biedt maatschappelijke voordelen in de financiering van collectieve warmtevoorzieningen
6. Publiek meerderheidsbelang versterkt het draagvlak voor collectieve warmte

Op basis van deze argumenten concludeert het ministerie dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor de borging van de publieke belangen in collectieve warmte.

1.3. In dit rapport wordt onderzocht of de verplichting tot een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het borgen van de publieke belangen bij warmtevoorziening

Het doel van dit rapport is om te onderzoeken of het vereiste van een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is om de publieke belangen bij warmtevoorziening te borgen: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid.

In het wetsvoorstel worden ook andere doelen genoemd, zoals (a) het vergroten van de publieke sturing op collectieve warmte, (b) ontwikkelen van collectieve warmte die geen boeikasnassen meer uitstoot in 2050, (c) aanscherping van de consumentenbescherming en betere borging van de leveringszekerheid, en (d) introductie van transparante en kostengebaseerde tariefregulering.

Deze lijst bestaat ten dele uit doelen en ten dele uit middelen om deze doelen te bereiken. De introductie van tariefregulering is bijvoorbeeld geen doel op zich, maar een middel om de betaalbaarheid te vergroten. Ook het vergroten van de publieke sturing is geen doel op zich. Het vergroten van publieke sturing kan alleen waarde hebben als daarmee de publieke belangen (betaalbaarheid, betrouwbaarheid of duurzaamheid) beter worden geborgd.

In dit rapport staan de publieke belangen van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid daarom centraal. Daar waar relevant zal ook worden stilgestaan bij de middelen om deze belangen beter te borgen.

Het rapport kent de volgende structuur:

- Hoofdstuk 2.1 beschrijft het economisch denkkader over publiek eigendom. Hieruit volgt in welke situaties publiek eigendom, waaronder het vereiste van een publiek meerderheidsbelang, een gepast instrument is om publieke belangen te borgen, en ook in welke situaties andere instrumenten geschikter zijn.
- Hoofdstuk 2.2 beschrijft de mate waarin de relevante publieke belangen bij collectieve warmte – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – kunnen worden geborgd door wet- en regelgeving en toezicht hierop.
- Hoofdstuk 2.3 en 2.4 beschrijven de invloed van het vereiste op concurrentie en investeringen.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of er minder vergaande alternatieven bestaan voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang
- Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 een samenvatting gegeven van de argumenten uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter onderbouwing van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang (zie ook paragraaf 1.2.2.), en een reflectie hierop.

2. De noodzaak van publiek eigendom voor borging van publieke belangen

2.1. De economische theorie leert dat publiek eigendom (alleen) waarde toevoegt als er publieke belangen zijn die niet of onvoldoende geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving

Een veelgehoord argument voor publiek eigendom is dat publieke ondernemingen beter kunnen handelen in het publieke belang. Met de overheid als aandeelhouder kunnen zij publieke belangen centraal stellen. Dit leidt tot een betere borging van deze belangen, omdat publieke ondernemingen intrinsiek gemotiveerd zijn om publieke belangen te borgen. Ook hebben zij, in tegenstelling tot private bedrijven, geen winstdoelstelling. Hierdoor kunnen zij genoeg nemen met minder winst, en daarom het product of dienst tegen lagere kosten aanbieden. Zij zouden de publieke belangen niet alleen beter kunnen dienen, maar ook nog eens tegen lagere kosten.

Bovengenoemde argumenten schetsen een weinig genuanceerd (ideaal)beeld van de publieke onderneming. Als deze redenering zou kloppen, dan zou publiek eigendom in alle sectoren waarin enig publiek belang speelt de geprefereerde optie zijn. Dit is niet in lijn met het algemene beeld over de rol van de overheid in de Nederlandse economie, waarbij terughoudend wordt omgegaan met het instrument van publiek eigendom.

De economische literatuur leert het volgende over de voor- en nadelen van private en publieke uitvoering:

1. Privaat eigendom en concurrentie leiden tot lagere prijzen, hogere kwaliteit en meer innovatie

- Uit de economische theorie volgt dat private bedrijven over het algemeen efficiënter en innovatiever zijn:
 - De doelstelling van private bedrijven om winst te maken, en de sturing van de aandeelhouder hierop, leidt tot sterke prikkels om efficiënter te worden en innoveren.²¹ Private aandeelhouders beschikken daarbij doorgaans over meer instrumenten om het management aan te sturen dan publieke aandeelhouders.²²
 - De doelstelling van publieke bedrijven is om welvaart of publieke belangen na te streven. Welvaart en publieke belangen zijn echter moeilijk definieerbaar en meetbaar. Hierdoor is het management van een publiek bedrijf moeilijker aan te sturen, omdat er vaak geen afrekenbare prestatienormen voor kunnen worden opgesteld.²³ Zie hierover ook de box op de volgende pagina op basis van concrete ervaringen in de warmtesector.
- De prikkels voor efficiëntie en innovatie nemen in het bijzonder toe als privaat eigendom gecombineerd wordt met concurrentie. Concurrentie is een krachtig middel dat over het algemeen leidt tot lagere prijzen, hogere kwaliteit en meer innovatie.²⁴
- De hogere efficiëntie en innovatiekracht van private bedrijven volgt ook uit de empirische literatuur. We verwijzen in dit kader bijvoorbeeld naar onderzoek van PwC

²¹ Zie bijvoorbeeld Schleifer (1998). *State versus private ownership.*, en Hart, Schleifer en Vishny (1997). *The proper Scope of Government.*

²² Denk hierbij aan beloningsstructuren of het risico dat het management wordt ontslagen, eventueel als gevolg van een overname. Het management van een publieke onderneming loopt dit risico niet of minder.

²³ Zie o.a. Boot (2006) *De overheid als aandeelhouder een economisch perspectief.*

²⁴ Concurrentie leidt tot allocatieve efficiëntie, productieve efficiëntie en dynamische efficiëntie. Zie bijvoorbeeld Motta (2007). *Competition policy. Theory and Practice.*

Strategy& uit 2023 naar de effecten van de privatisering en liberalisering in de energiesector.²⁵ Zie hierover ook de box op pagina 17. Empirisch onderzoek laat positieve effecten zien van liberalisering en privatisering in de energiesector.²⁶ Op basis van empirisch onderzoek blijkt dat privatisering positief heeft bijgedragen aan de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van energie (elektriciteit en gas).

- Hieruit volgt dat het, waar het mogelijk is, ook wenselijk is om gebruik te maken van de efficiëntie en innovatiekracht van private bedrijven. Dit draagt bij aan publieke belangen zoals betaalbaarheid en betrouwbaarheid.

Onderzoeken van de Rekenkamer Metropool Amsterdam en Rekenkamer Rotterdam illustreren de uitdagingen om via publiek aandeelhouderschap te sturen op publieke belangen en de financiële gezondheid van warmtebedrijven

De Rekenkamer Rotterdam publiceerde in 2019 haar onderzoek naar het Warmtebedrijf Rotterdam.²⁷ Dit onderzoek concludeerde dat:

- Het de gemeente Rotterdam ontbrak aan instrumenten om het publieke belang te beschermen dat gemoeid is met het Warmtebedrijf.
- Het door de gemeente gedefinieerde publieke belang (een reductie van CO₂ emissies en stikstofoxiden) niet vertaald was in concrete doelstellingen. Hierdoor was onduidelijk of de deelneming conform verwachtingen presteerde.
- De de facto strategie van het warmtebedrijf (het herstelplan) niet primair gericht was op het publieke belang, maar vooral op verbetering van de financiële prestaties van het warmtebedrijf.
- De (financiële) risico's ten aanzien van de deelneming onvoldoende waren beheerst. Voor belangrijke risico's zijn geen beheersmaatregelen geformuleerd, zoals het vollooproisico en financieringsrisico's. Andere beheersmaatregelen waren wel geformuleerd maar niet of slechts ten dele geïmplementeerd.

De Rekenkamer Metropool Amsterdam publiceerde in 2023 haar onderzoek naar de sturing vanuit gemeente Zaanstad op het Warmtenet Zaanstad (WNZ).²⁸ Op basis van haar onderzoek concludeerde zij dat:

- Het publiek belang met betrekking tot duurzaamheid, openheid en betaalbaarheid onvoldoende geborgd was in de strategische plannen van het Warmtenet Zaanstad.
- Bruikbare niet-financiële indicatoren voor duurzaamheid ontbraken. Door de gebrekkige borging is het niet gegarandeerd dat de directie van WNZ voldoende prioriteit geeft aan het publiek belang. Dit terwijl dit de reden was voor de gemeente Zaanstad om in WNZ te participeren.
- Naast een gebrekkige borging van het publieke belang is ook het financiële belang op een aantal punten onvoldoende geborgd. Zo benut de gemeente het beschikbare beheer- en controlinstrumentarium onvoldoende. Ook het beheer vindt de rekenkamer niet passend bij een deelneming met een hoog risicoprofiel.

Deze onderzoeken tonen aan dat het moeilijk kan zijn om bedrijven in publiek eigendom als effectief aan te sturen, zowel als het gaat om borging van publieke belangen als het beheersen van de financiële risico's die hiermee gemoeid gaan.

²⁵ PwC Strategy& (2023). *Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening.*

²⁶ PwC Strategy& (2023). *Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening.*

²⁷ Rekenkamer Rotterdam (2019). *Warmte zonder leiding.*

²⁸ Rekenkamer Metropool Amsterdam (2023). *Grip op Warmtenetwerk Zaanstad.*

2. Zelfs in situaties waarin het marktmechanisme imperfecties kent kunnen publieke belangen vaak worden geborgd via wet- en regelgeving. Daar waar dit mogelijk is heeft privaat eigendom in combinatie met wet- en regelgeving de voorkeur boven publiek eigendom.

- Marktwerking en concurrentie leiden niet altijd tot optimale uitkomsten. Marktwerking kan imperfecties kennen, er is dan sprake van zogenoemd marktfalen. Dit kan aanleiding geven voor de overheid om in te grijpen om publieke belangen te borgen.
- Publiek eigendom is niet nodig als de overheid kan beschrijven hoe bedrijven zich dienen te gedragen. Zij kan via wet- en regelgeving – en het toezicht hierop – afdwingen dat private bedrijven handelen in het publieke belang.
- De praktijk wijst uit dat veel publieke belangen goed in wet- en regelgeving te vatten zijn. Dit geldt ook voor netwerksectoren waarin er van nature minder ruimte is voor concurrentie, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een natuurlijk monopolie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de prijs- en kwaliteitsregulering in sectoren zoals post en telecom.
- Daar waar sturing op publieke belangen via wet- en regelgeving mogelijk is heeft dit ook de voorkeur. Het gedrag van private bedrijven wordt dan waar nodig bijgestuurd, terwijl de positieve kracht van (concurrentie en) privaat eigendom op het gebied van efficiëntie en innovatie wordt benut. Private eigendom in combinatie met wet- en regelgeving (en handhaving hierop) is in deze situaties de beste manier om publieke belangen te borgen.

3. Publieke uitvoering kan overwogen worden als wet- en regelgeving onvoldoende sturingsmogelijkheden geeft.

- In de economische literatuur wordt de toegevoegde waarde van publiek eigendom vooral gezien in situaties van zogenoemde niet-contracteerbare publieke belangen.²⁹ Dit zijn specifieke situaties waarbij wet- en regelgeving onvoldoende sturingsmogelijkheden geeft, omdat de belangen niet 'contracteerbaar' zijn. Bijvoorbeeld omdat:
 - De overheid niet kan controleren of ondernemingen zich aan de regels houden,
 - van te voren niet in alle situaties kan worden voorzien,
 - het te duur of tijdrovend is om voor alle mogelijke toekomstscenario's wetten en regels op te stellen.
- Als er niet-contracteerbare belangen zijn dan ontstaat een risico dat private bedrijven in strijd handelen met deze belangen. De overheid kan hier via wet- en regelgeving niet effectief tegen optreden.
- Publiek eigendom kan in die situaties meer mogelijkheden geven om te sturen. Door (meerderheids)aandeelhouder te worden maakt de sterke prikkel om winst te maken plaats voor een relatief zachte prikkel om publieke belangen te borgen. Het voordeel hiervan is dat de prikkel wegvalt om de niet-contracteerbare belangen uit te hollen. Het nadeel is dat er ook minder prikkels zijn om kostenefficiënt te opereren en te innoveren. Of dit per saldo leidt tot een betere borging van de publieke belangen vraagt om een nadere afweging van de voor- en nadelen.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Schleifer (1998). *State versus private ownership*; Boot (2006). *Overheid als aandeelhouder: een economisch perspectief*; Teulings, Bovenberg & van Dalen (2005). *De cirkel van goede intenties – De calculus van het publieke belang*.

Empirisch onderzoek laat positieve effecten zien van privatisering en liberalisering in de energiesector op publieke belangen

PwC Strategy& deed in 2023 onderzoek naar het effect van de privatisering en liberalisering in op de energiemarkt (elektriciteit en gas) op de publieke belangen, op basis van literatuuronderzoek en interviews. In de jaren '90 zijn delen van de energiemarkt (productie en levering) geprivatiseerd. Bovendien zijn verschillende belemmeringen voor concurrentie weggenomen (liberalisering), met het doel om concurrentie op deze markten mogelijk te maken. De landelijke en regionale netbeheerders zijn in publieke handen gehouden.

Strategy& komt op basis van zijn onderzoek tot de conclusie dat de privatisering en liberalisering van de energiemarkt:

- positieve effecten heeft gehad op de betaalbaarheid (vooral door marktopening en concurrentie); en
- positieve effecten heeft gehad op de betrouwbaarheid (vooral door Europese marktintegratie).

De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat private uitvoering niet op gespannen voet hoeft te staan met publieke belangen. Integendeel: binnen de juiste randvoorwaarden zijn private uitvoering en concurrentie juist krachtige middelen om tot een betere borging van publieke belangen (zoals betaalbaarheid en betrouwbaarheid) te komen.



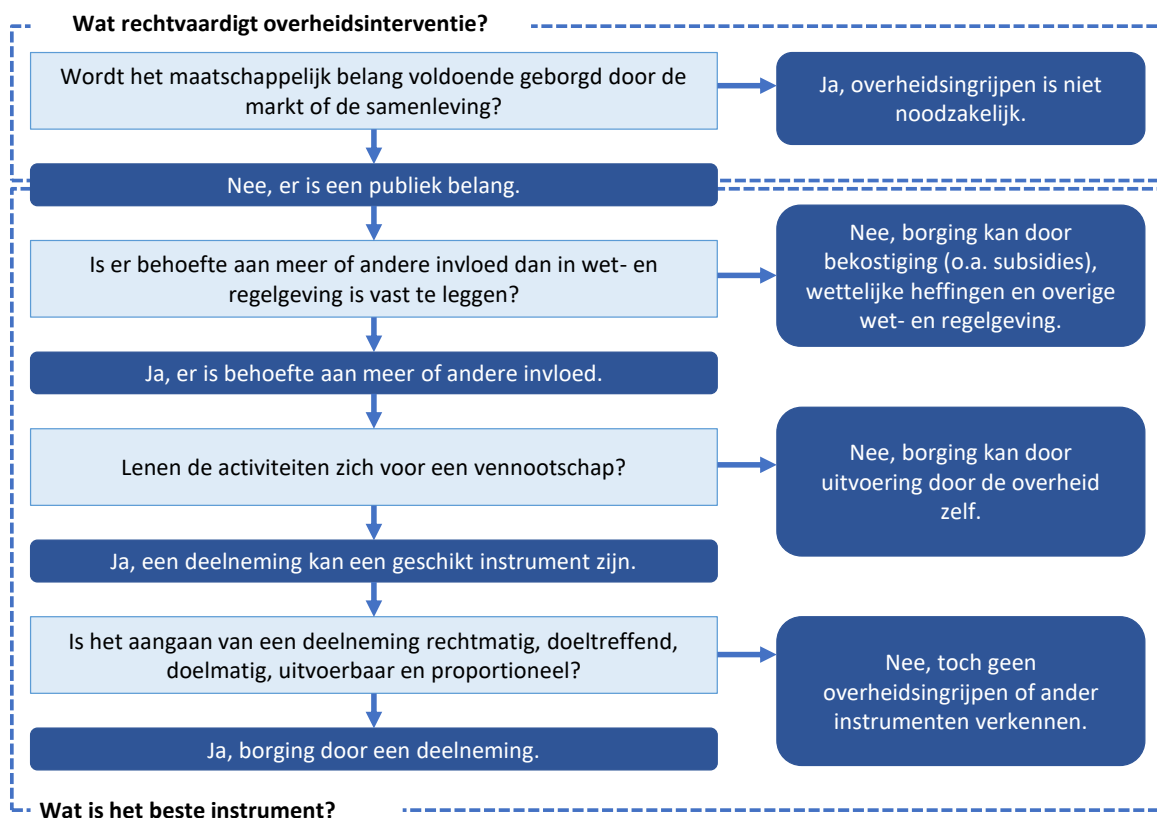
2.1.1. De Rijksoverheid geeft zelf de voorkeur aan private uitvoering als publieke belangen geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving

De overheid geeft zelf ook aan de voorkeur te geven aan private uitvoering als de publieke belangen geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving. Figuur 1 toont het afwegingskader dat de rijksoverheid hanteert bij het aangaan of het afstoten van een staatsdeelneming.

De overheid schrijft in dit afwegingskader dat het aangaan van een staatsdeelneming niet nodig is als (1) maatschappelijke belangen voldoende door de markt worden geborgd, en/of (2) borging van de publieke belangen voldoende mogelijk is via wet- en regelgeving.

Dit afwegingskader wordt in de praktijk ook toegepast. De rijksoverheid evalueert op basis van het afwegingskader uit Figuur 1 minimaal elke 7 jaar of het aandeelhouderschap nog toegevoegde waarde heeft. In 2025-2026 staat bijvoorbeeld de evaluatie van Gasunie gepland, in 2026-2027 die van TenneT en in 2028-2029 die van Stedin.

Figuur 1: Afwegingskader van de Rijksoverheid voor het aangaan en afstoten van een staatsdeelneming



Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

2.2. Alle relevante publieke belangen in de warmtesector – betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid – kunnen worden geborgd via wet- en regelgeving en het toezicht daarop

2.2.1. De betaalbaarheid van warmte wordt geborgd door kostengebaseerde tariefregulering in het wetsvoorstel Wcw

Warmtenetten hebben karakteristieken van een natuurlijk monopolie. Bestaande klanten zijn meestal gebonden aan het warmtenet en daarmee is, afhankelijk van de lokale situatie, sprake van marktmacht van het warmtebedrijf. Daardoor kan de betaalbaarheid (en betrouwbaarheid) van warmte in het geding komen.

In het wetsvoorstel Wcw wordt een nieuw stelsel voor tariefregulering geïntroduceerd. Het uitgangspunt is dat tarieven kostengebaseerd worden. Dit betekent dat warmtebedrijven alleen hun kosten, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen, terug mogen verdienen via de warmtetarieven. De ACM wordt hierbij aangewezen als onafhankelijke toezichthouder. Zij bepaalt onder andere de hoogte van het redelijk rendement, en de nadere invulling van de tariefregulering. Vervolgens ziet de ACM er ook op toe dat warmtebedrijven zich houden aan de tariefregulering, en zij krijgt bevoegdheden om naleving daarvan te monitoren en waar nodig te interveniëren.

Tariefregulering is een effectief instrument om de uitoefening van marktmacht tegen te gaan en daarmee de betaalbaarheid van warmte te borgen. De ACM heeft ruime ervaring met ontwerpen en handhaven van tariefregulering, waaronder in sectoren zoals energievoorziening, postdiensten, telecom en drinkwatervoorziening.

In theorie zou een warmtebedrijf in publiek eigendom nog lagere tarieven kunnen hanteren dan de maxima die volgen uit de tariefregulering. Praktische consequentie hiervan is dat zij een tarief onder de kostprijs hanteert; het maximum is immers al gelijk aan de kosten (inclusief een redelijk rendement). Het warmtebedrijf zou bijvoorbeeld genoeg kunnen nemen met een lager dan redelijk rendement en op basis daarvan tarieven kunnen verlagen.

Dit argument wordt besproken in hoofdstuk 2.5 van dit rapport. Samengevat zijn de kosten van een warmtesysteem niet lager als de publieke aandeelhouder genoeg neemt met een lager rendement. Onderliggend is er sprake van een verschuiving van de kosten van de afnemer van het warmtesysteem naar de belastingbetaler. Het is dus wel *mogelijk* om een publiek warmtebedrijf prijs onder de kostprijs te laten hanteren, maar feitelijk is dit een (impliciete) manier om het warmtebedrijf te subsidiëren. Publiek eigendom is hiervoor niet nodig. Als de wens is om tarieven verder te verlagen dan kan dit door het verstrekken van (expliciete) subsidies aan het warmtebedrijf.

Maatschappelijk acceptabele (rechtvaardige) tarieven als doelstelling van het wetsvoorstel Wcw?

Een collectief warmtesysteem kan relatief duur zijn, of er kan een perceptie zijn dat deze relatief duur is. Sommige wijken zijn naar zijn aard relatief duur om te verduurzamen, ongeacht of er gekozen wordt voor een all-electric oplossing of warmtenet. De kosten kunnen daardoor (flink) hoger zijn dan de huidige verwarming op basis van aardgas. Uit een recent rapport van Berenschot³⁰ blijkt bovendien dat de *individuele* kosten van een warmtenet voor afnemers hoger kunnen zijn dan een all-electric oplossing, zelfs al is het warmtesysteem *maatschappelijk* gezien goedkoper. Dit komt door de verschillende tarifieringsprincipes, waarbij de kosten voor een netverzwaring worden gesocialiseerd en de kosten van collectieve warmte niet.

Als gevolg hiervan kan het beeld ontstaan dat de tarieven voor warmte in sommige wijken onaanvaardbaar hoog en maatschappelijk gezien onacceptabel zijn. Het probleem is niet dat de tarieven boven de kostprijs liggen, maar dat kostengebaseerde tarieven voor sommige afnemers te hoog worden gevonden. Er is dan sprake van een herverdelingsvraagstuk.

De voorgestelde tariefregulering in het wetsvoorstel Wcw grijpt hier niet op in. De tariefregulering schijft voor dat elk net de kosten van dat net doorberekent aan zijn afnemers. De kosten worden dus niet gesocialiseerd, en er is ook geen absoluut maximumtarief opgenomen. Ook is er niet voor gekozen om de hoogte van de BAK (bijdrage aansluitkosten) te reguleren; warmtebedrijven zijn vrij om de hoogte hiervan te bepalen.³¹ Hierdoor kunnen en zullen de tarieven voor warmte sterk verschillen tussen afnemers van verschillende systemen.

Het ministerie schrijft in de memorie van toelichting dat verschillen in tarieven tussen warmtekavels noodzakelijk zijn, omdat alleen dan inzichtelijk is voor gemeenten of collectieve warmtevoorziening het alternatief met de laagste maatschappelijke kosten is.³² Ook ten aanzien van een maximumwarmtetarief schrijft zij dat dit niet nodig is, omdat dure nieuwe systemen simpelweg niet zullen worden aangelegd.³³

Kortom: het ministerie geeft aan het wenselijk te vinden dat de tarieven kostengebaseerd zijn, omdat dit bijdraagt aan het maken van de juiste keuzes tussen warmte-oplossingen. Als deze redenering doorgetrokken wordt zou dit ook moeten gelden voor warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Als zij op eigen initiatief bepaalt om niet de volledige kosten door te berekenen aan afnemers, dan doet dit afbreuk aan de kostenreflectiviteit van de tarieven en vermindert het inzicht over de daadwerkelijke kosten.

³⁰ Berenschot (2024). *De keuze voor warmtenetten of andere warmteoplossingen*.

³¹ Daarbij is wel aannemelijk dat in de tariefregulering gecorrigeerd zal worden voor de BAK, om te voorkomen dat een warmtebedrijf via de BAK de tariefregulering kan omzeilen en een hoger dan redelijk rendement kan behalen.

³² Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 181.

³³ Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 191.

Mocht er wel een wens bestaan om in sterkere mate te sturen op acceptabele tarieven, dan zijn er alternatieven. Gedacht kan worden aan een tariefmaximum (om excessieve tarieven te voorkomen) of enige vorm van 'socialisering' van kosten.³⁴ Bijvoorbeeld door tarieven te reguleren en maximeren op het niveau van het warmtebedrijf en niet op het niveau van individuele systemen of kavels.

De huidige tariefregulering voor regionale netbeheerders (elektriciteit- en gas) is bijvoorbeeld gebaseerd op dit principe. De netkosten worden toegerekend aan alle aangeslotenen op het net, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen afnemers die relatief duur of goedkoop zijn. Door deze systematiek worden de kosten 'gesocialiseerd' en zijn de verschillen in de nettatarieven voor verschillende gebruikers beperkt.

2.2.2. De betrouwbaarheid en leveringszekerheid wordt geborgd door een set aan maatregelen in het wetsvoorstel Wcw

Omdat warmtenetten karakteristieken hebben van een natuurlijk monopolie kan ook de betrouwbaarheid van warmte zonder overheidsingrijpen in het geding komen. Er kan bijvoorbeeld een prikkel zijn om de betrouwbaarheid te verlagen als hiermee kosten kunnen worden bespaard.

Het wetsvoorstel Wcw voorziet ook op verschillende manieren in het borgen van de betrouwbaarheid en leveringszekerheid van warmte. Dit gebeurt onder meer door:

- De integrale verantwoordelijkheid die het wetsvoorstel geeft aan het aangewezen warmtebedrijf. Dit betekent dat er in het geval van problemen met betrekking tot de betrouwbaarheid of leveringszekerheid één aanspreekpunt is en ook één partij die verantwoordelijk kan worden gehouden.
- Voordat de gemeente een warmtebedrijf aanwijst toetst de ACM op de bekwaamheid van het warmtebedrijf. Daarbij toetst de ACM of het warmtebedrijf organisatorisch, technisch en financieel in staat is om zijn taken uit te voeren (artikel 2.4).
- Nadat een warmtebedrijf aangewezen is, is zij verplicht tot het opstellen van een uitgewerkt kavelplan en investeringsplan waarin wordt beschreven hoe de leveringszekerheid zal worden verzekerd (artikel 2.15, lid 2a; en artikel 2.16, lid 2d).
- Als een collectief warmtesysteem aangelegd en operationeel is dan heeft zij een verplichting om jaarlijks aan de gemeente en de ACM te rapporteren over de leveringszekerheid (artikel 2.17).
- Warmtebedrijven worden financieel geprikkeld om de betrouwbaarheid te borgen via de compensatieregeling voor gebruikers bij storingen (artikel 2.19).
- ACM en de gemeente zijn bevoegd om de aanwijzing van een warmtebedrijf in te trekken als deze onvoldoende doet om de betrouwbaarheid en leveringszekerheid van het systeem te borgen (artikel 2.9).
- Ten slotte heeft de ACM interventiebevoegdheden bij onverwachte en acute problemen, zoals (a) het opdragen van maatregelen, (b) het benoemen van een stille bewindvoerder, (c) het vervangen van het bestuur, (d) het intrekken van de aanwijzing en (e) de aanwijzing van een noodwarmtebedrijf (o.a. artikel 9.5, 9.6, 9.7).

Het is niet duidelijk op welke manier het vereiste van een publiek meerderheidsbelang leidt tot een betere borging van de betrouwbaarheid ten opzichte van de maatregelen die al het wetsvoorstel zijn opgenomen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw wordt verwezen naar de mogelijkheid om als publieke aandeelhouder bij acute noodsituaties sneller te

³⁴ Daarbij kan aanvullend beleid nodig zijn om te borgen dat warmtebedrijven hun totale kosten (inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen) kunnen dekken.

kunnen handelen, en meer interventiemogelijkheden te hebben. Daarbij wordt specifiek verwezen naar noodsituaties bij een (dreigend) faillissement, waarbij een publieke aandeelhouder een groot belang zou hebben om het “niet zover te laten komen”.³⁵ De box licht aan de hand van praktijkvoorbeelden toe dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang beter in staat zijn om de financiële gezondheid van het bedrijf te beschermen.

De relevante vraag is welke vormen van betrouwbaarheid en leveringszekerheid niet of onvoldoende gecontracteerd zijn. De huidige set aan maatregelen biedt al een ruime set aan instrumenten om de betrouwbaarheid van systemen af te dwingen, in alle fasen van de ontwikkeling en exploitatie van het systeem. De gemeente en de ACM kunnen de betrouwbaarheid monitoren, en ingrijpen indien deze onvoldoende wordt geborgd. Daarbij beschikt zij over vergaande bevoegdheden, waaronder de mogelijkheid om een aanwijzing in te trekken, het bestuur te vervangen en een noodwarmtebedrijf aan te wijzen om de leveringszekerheid te borgen.

Praktijkvoorbeelden laten zien dat publiek eigendom geen garantie geeft op solide financiële resultaten

Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang beter in staat zijn om de financiële gezondheid van het bedrijf te beschermen. Er zijn voldoende voorbeelden van ondernemingen met publieke aandeelhouders die in financiële problemen komen, binnen en buiten de warmtesector. Binnen de warmtesector kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het warmtebedrijf Rotterdam, waarbij een faillissement werd afgewend door de overname door Vattenfall.³⁶
- De financiële positie van het Warmtenetwerk Hengelo wordt door de gemeente al jaren “verontrustend” genoemd, waarbij onder meer sprake is van een negatief eigen vermogen.³⁷
- De gemeente Zaanstad heeft een voorziening getroffen van €2,3 mln. vanwege een daling van de marktwaarde sinds de verwerving van het Zaans Warmtenet, die gedaald is van €4,2 mln. euro naar €1,9 mln. euro. Het jaar 2022 is afgesloten met een negatief resultaat van €285.000.³⁸
- De gemeente Groningen heeft een weerstandsvermogen van €3,3 miljoen opgenomen in verband met het gemeentelijk aandeel in Warmtestad BV.³⁹

Deze voorbeelden laten zien dat publiek aandeelhouderschap geen garantie biedt dat de warmtenetten operationeel, technisch of financieel beter bestuurd zullen worden.

Het merendeel van de huidige warmtenetten wordt geëxploiteerd door private partijen. Dit betekent dat juist zij beschikken over veel waardevolle technische, operationele en financiële kennis die nodig is om de betrouwbaarheid van het net en de financiële gezondheid van het bedrijf te borgen.

³⁵ Advies Afdeling advisering Raad van State Regels en Nader rapport, 17, april 2024, nr. W18.23.00339/IV, pagina 15

³⁶ Zie bijvoorbeeld <https://nos.nl/artikel/2400660-faillissement-warmtebedrijf-rotterdam-dreigt-gemeente-wil-geen-leiding-naar-leiden> en <https://nos.nl/artikel/2304058-rekenkamer-warmtebedrijf-rotterdam-is-financieel-debacle>.

³⁷ Gemeente Hengelo, Jaarstukken 2023.

³⁸ Gemeente Zaanstad, Jaarstukken 2023.

³⁹ Gemeente Groningen, *Ontwerpbegroting 2024*, pagina 179 en 180.

2.2.3. De duurzaamheid van collectieve warmte wordt in het wetsvoorstel Wcw geborgd door een norm voor de uitstoot die uiterlijk in 2050 daalt naar nul

Collectieve warmtesystemen zullen naar verwachting een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de warmtevoorziening. Tegelijkertijd zijn collectieve warmtesystemen niet inherent duurzaam. De systemen kunnen gekoppeld zijn aan verschillende warmtebronnen, zoals restwarmte vanuit afvalverbrandingsinstallaties of elektriciteitscentrales, warmtekrachtkoppeling, warmte-koudeopslag en geothermie. Deze bronnen verschillen in duurzaamheid.

In het wetsvoorstel Wcw wordt gestuurd op verduurzaming van collectieve warmtesystemen door dwingende broeikasgasnormen te stellen. Er wordt een afbouwpad opgesteld voor de maximale uitstoot per geleverde eenheid warmte, die uiterlijk in 2050 af zal lopen naar nul. Daarmee wordt effectief gestuurd op de verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Publiek eigendom is niet noodzakelijk om deze verduurzamingsdoelstellingen te bereiken.

Een belangrijke kanttekening bij deze duurzaamheidsnorm is dat het normeren van duurzaamheid niet automatisch een sluitende *business case* creëert voor de investering in duurzaamheid. Warmtebedrijven moeten wel in staat gesteld worden om de investeringen in duurzaamheid terug te verdienen. Hiervoor kan aanvullend beleid noodzakelijk zijn, zoals belastingen op niet-duurzame warmtebronnen of subsidies voor duurzame energiebronnen.

De voorgestelde tariefregulering borgt in principe dat er een *business case* ontstaat voor investeringen in duurzaamheid. Doordat voor alle warmtebedrijven dezelfde duurzaamheidsnormen gelden gaan over tijd de sectorkosten, en daarmee de toegestane tarieven, omhoog.⁴⁰ Dit is één van de voordelen van de voorgestelde tariefregulering: doordat de tarieven kostengebaseerd zijn kunnen ook de hogere kosten die gepaard gaan met de verduurzaming van warmtesystemen worden vergoed.

Hieruit volgt dat publiek eigendom geen noodzakelijk instrument is om duurzaamheidsdoelen te bereiken, ook niet als er sprake is van een onrendabele top. Er zijn andere, minder vergaande instrumenten beschikbaar. In het wetsvoorstel Wcw wordt hierin voorzien door dwingende duurzaamheidsnormen. De tariefregulering borgt dat de kosten die hiermee gemoeid gaan in principe worden vergoed. In aanvulling hierop zijn er ook generieke instrumenten die duurzaamheid stimuleren, waaronder belastingen (zoals het EU-ETS) en subsidieregelingen (zoals SDE+).

Een ander argument voor publiek eigendom is de aanname dat een publiek meerderheidsbelang bijdraagt aan maatschappelijk draagvlak voor warmte, en op die manier kan bijdragen aan de keuze om af te stappen van het gas. Daarom zou het vereiste ook bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen. Dit argument lijkt vooral gebaseerd te zijn op aannames. Gelet op de praktijkervaringen met publieke uitvoering (zie de box op de vorige pagina) kan ook het beeld ontstaan dat publieke bedrijven technisch, organisatorisch en financieel minder goed in staat zijn om een warmtebedrijf te exploiteren; dit kan juist afbreuk kan doen aan het maatschappelijk draagvlak en de keuze om op warmte over te stappen. Bovendien is er zoals toegelicht in hoofdstuk 2.4 een risico dat investeringen terug zullen vallen als gevolg van het vereiste. De veronderstelling dat het vereiste bijdraagt aan het (eerder) bereiken van de duurzaamheidsdoelstellingen is daarmee ongefundeerd.

⁴⁰ Als de huidige duurzaamheidsnormen er toe leiden dat de gemiddelde sectorkosten omhoog gaan, dan zal dit ook doorwerken in de gereguleerde tarieven. Ook kan de tariefregulering andere, mogelijk hogere tarieven toestaan voor collectieve warmtesystemen met duurzame energiebronnen. Een bedrijf dat investeert in een nieuwe, duurzame, energiebron komt dan bijvoorbeeld in een andere tariefcategorie terecht waardoor zij de investering (gedeeltelijk of geheel) terug kunnen verdienen via de gereguleerde tarieven.

2.3. Er is een reëel risico dat het vereiste van publiek eigendom concurrentie verstoort, en daarmee leidt tot hogere kosten en lagere betrouwbaarheid van warmte

Er is een reëel risico dat het vereiste van publiek eigendom concurrentie verstoort, waardoor uiteindelijk niet wordt gekozen voor de warmteoplossing met de laagste maatschappelijke kosten. We maken daarbij onderscheid tussen verstoring van concurrentie tussen verschillende warmteoplossingen en verstoring van concurrentie tussen verschillende collectieve warmtesystemen.

2.3.1. Verstoring van concurrentie tussen warmte-oplossingen

Het is van (publiek) belang dat de warmtetransitie gerealiseerd wordt tegen de laagste maatschappelijke kosten. Dit vraagt om regie op de warmtetransitie vanuit de gemeente. Per wijk moet bepaald worden wat de meest kostenefficiënte technologie is voor duurzame warmtevoorziening. In dit keuzeproses concurreren verschillende technologische opties voor warmtevoorziening met elkaar, waaronder all-electric verwarming, grote duurzame (publieke) collectieve warmtesystemen, kleine duurzame (private) collectieve warmtesystemen en oplossingen op basis van duurzaam gas.

Als gevolg van het vereiste kunnen eerder situaties ontstaan waarbij de gemeente een financieel (meerderheids)belang krijgt in het warmtebedrijf, terwijl zij geen financieel belang heeft in de alternatieve warmte-oplossingen, zoals all-electric verwarming of een klein collectief warmtesysteem. Dit zou de keuze tussen warmte-oplossingen kunnen beïnvloeden en de neutraliteit van de gemeente bij het maken van deze keuze aan kunnen tasten. Gevolg van het maken van de verkeerde keuzes hierin is dat niet wordt gekozen voor de oplossing met de laagste maatschappelijke kosten.

2.3.2. Wegvallen van concurrentie tussen aanbieders van collectieve warmtesystemen

Door het vereiste van publiek meerderheidsbelang gaat de mogelijkheid voor concurrentie tussen collectieve warmtesystemen verloren. Zonder het vereiste kan de aanwijzingsprocedure gebruikt worden om warmtebedrijven te laten concurreren op relevante aspecten zoals betaalbaarheid of betrouwbaarheid. Het wetsvoorstel stelt dat de aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal gebeuren op basis van 'first-come-first-serve'. De verwachting hierbij is dat zich in de meeste gevallen slechts één aanbieder per kavel meldt.^{41,42} En als er meer aanmeldingen zijn, dan krijgt de eerste de aanwijzing. Door het vereiste neemt de prikkel af om met creatieve en innovatieve oplossingen te komen voor een warmtesysteem met de laagst mogelijke (maatschappelijke) kosten. Het warmtebedrijf (met een publiek meerderheidsbelang) loopt namelijk geen risico meer om niet geselecteerd te worden vanwege te hoge kosten of een onvoldoende innovatief voorstel.

TNO heeft in 2023 onderzoek uitgevoerd naar de kosten van bestaande collectieve warmtesystemen (zie Figuur 2). Hieruit volgt dat er grote kostenverschillen zijn tussen verschillende collectieve warmtesystemen. De kosten van de duurste netten zijn per GJ ruim vier keer zo hoog als de kosten van de goedkoopste netten.⁴³ De grote spreiding in de kosten zoals weergegeven in Figuur 2 illustreert daarmee het belang voor het goedkoopste systeem te kiezen, ook nadat de keuze is uitgevallen voor een collectief warmtesysteem. Ook de ACM benadrukte in een notitie uit 2021 het belang van een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie (om dan wel op

⁴¹ Advies Afdeling advisering Raad van State Regels en Nader rapport, pagina 29.

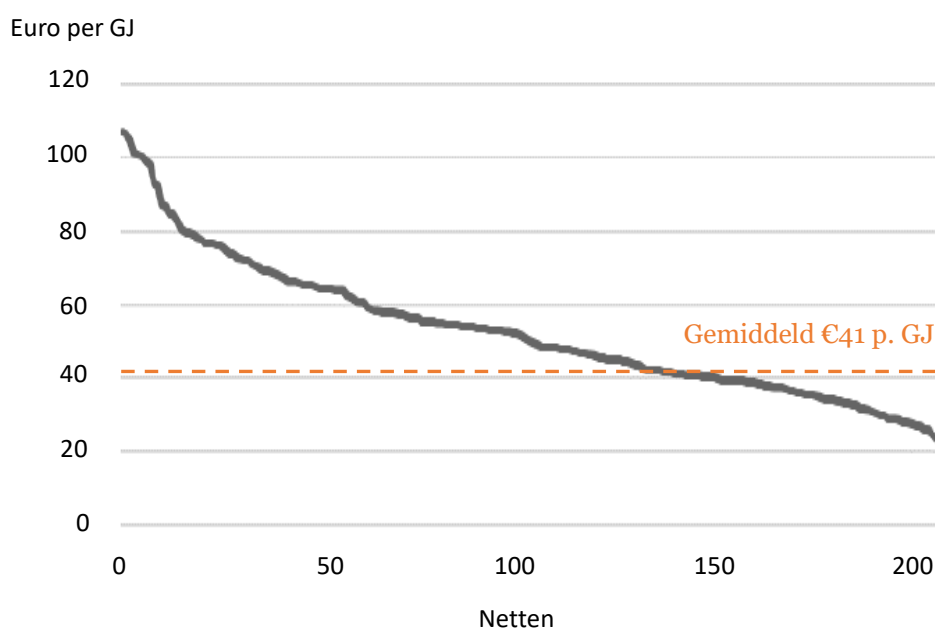
⁴² Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 33.

⁴³ Deze kostenverschillen hangen voor een groot deel samen met de kenmerken technische kenmerken. Denk bijvoorbeeld aan de dichtheid van de warmtevraag, het type gebouwen en de beschikbaarheid van lokale warmtebronnen. Tegelijkertijd hangen de kosten ook samen met de keuzes die gemaakt worden binnen een gemeente of kavel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de keuze tussen verschillende warmtebronnen (indien beschikbaar), de schaal of omvang van het net, en andere technische keuzes in het ontwerp van het net.

de markt), waarbij het uitgangspunt dient te zijn dat “de partij met het beste aanbod – in termen van prijs en kwaliteit – de warmtevoorziening gaat verzorgen”.⁴⁴

Overigens zal in de praktijk niet altijd duidelijk blijken dat er betere of goedkopere opties waren; private aanbieders mogen immers geen aanvraag indienen om aangewezen te worden. Als slechts één aanvraag wordt ingediend dan is er geen vergelijkingsmateriaal om te bepalen of goedkopere opties mogelijk zijn. De inefficiëntie die het vereiste van een publiek meerderheidsbelang voortbrengt blijft daarmee verborgen.

Figuur 2: spreiding van kosten per GJ voor bestaande collectieve warmtesystemen - kleinverbruikers



Bron: TNO (2023) *Review Gegevens Rendementsmonitor*.

2.4. Het vereiste van publiek eigendom leidt naar verwachting tot een daling in private investeringen en vertraagde uitrol van nieuwe collectieve warmtesystemen

Met het wetsvoorstel Wcw wordt beoogd om de warmtetransitie te versnellen. Eén van de risico's die voorkomt uit het vereiste van een publiek meerderheidsbelang is dat de warmtetransitie juist vertraagd. PwC Strategy& heeft in 2022 onderzoek gedaan naar het effect van de publieke eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen.⁴⁵ In dit rapport wordt geconcludeerd dat private investeringen als gevolg van de eigendomsverplichting naar verwachting sterk terug zal vallen. Er bestaat een risico dat het uitroltempo van nieuwe netten sterk wordt vertraagd, waardoor het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen langer zal duren.

De onzekerheid over het wetsvoorstel Wcw heeft in de praktijk ook al een vertragend effect. Zo zijn bijvoorbeeld plannen voor de ontwikkeling van warmtenetten in de gemeente Den Haag voor het aansluiten van 45.000 tot 60.000 voorlopig stopgezet. Als reden hiervoor werd onder meer verwezen naar onzekerheden in relatie tot de nieuwe wetgeving.⁴⁶

⁴⁴ ACM (2021). *ACM-notitie Markmodellen warmte en rol netwerkbedrijven*.

⁴⁵ PwC Strategy& (2022). *Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen*.

⁴⁶ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/wethouder-kapteijns-over-de-voorlopige-stop-den-haag-op-grootschalige-warmtenetten>

2.5. Het argument dat publiek eigendom de voorkeur verdient door de relatief lagere financieringskosten miskent dat er onderliggend sprake is van een afwenteling van kosten op de belastingbetaler

Een veelgehoord argument voor publiek eigendom is dat zij geen winst hoeven te maken. Hierdoor zouden zij de publieke belangen beter kunnen borgen, bijvoorbeeld door lagere tarieven te hanteren of door meer te investeren in betrouwbaarheid en duurzaamheid. Ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw komt dit terug als overweging.⁴⁷ Er wordt onder meer gesteld dat publiek aandeelhouderschap maatschappelijke voordelen biedt omdat zij genoeg kunnen nemen met een lager rendement, dat publieke bedrijven een lagere *hurdle rate* zouden hanteren bij het doen van investeringen en dat zij in sommige situaties tegen lagere rente kapitaal aan kunnen trekken. Samengenomen zouden de (financierings)kosten voor een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang lager uitvallen.

Op het eerste gezicht lijkt dit argument te kloppen: overheden kunnen over het algemeen tegen een lagere rente lenen dan private bedrijven. Belangrijke vraag is echter *waarom* zij tegen een lager tarief kunnen lenen: zeker als er verder sprake is van verder identieke warmtebedrijven met dezelfde onderliggende bedrijfsrisico's.

De reden voor deze lagere rente is echter dat overheden, mocht dit nodig zijn, belasting kunnen heffen om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Dit maakt de kredietwaardigheid van overheden hoger dan private bedrijven (die deze optie niet hebben).

Hieruit volgt waarom het argument van lagere financieringskosten voor publieke bedrijven een vertekend beeld geeft van de onderliggende dynamiek. De reden dat de financieringskosten lager lijken is omdat de belastingbetaler impliciet of expliciet garant staat voor het warmtebedrijf. Bij tegenvallende resultaten is er een verwachting of mogelijk zelfs verplichting voor de publieke aandeelhouder om in te springen, bijvoorbeeld door extra kapitaal te storen of bestaande schulden van het warmtebedrijf kwijt te schelden.

De marktconforme financieringskosten van een warmtebedrijf hangen in de basis af van de risico's die voortkomen uit de exploitatie van het collectieve warmtesysteem of systemen. Deze risico's worden bepaald door factoren zoals schaal, de tariefregulering, en de volloopprijs. Deze risico's worden in beginsel niet bepaald door het eigendom van het warmtesysteem. Dit betekent dat een publiek warmtebedrijf in essentie geen lagere financieringskosten kent dan een privaat warmtebedrijf. De overheid kan er wel bewust voor kiezen om de financieringskosten van de bedrijven waarin zij een (meerderheids-) belang heeft te verlagen. Bijvoorbeeld door als aandeelhouder genoeg te nemen met een lager (niet-marktconform) rendement, of door garanties te verstrekken waardoor tegen gunstigere tarieven externe financiering kan worden aangetrokken.

Door als publieke aandeelhouder genoeg te nemen met een lager rendement wordt een (impliciete) subsidie verstrekt aan het warmtebedrijf. Het gaat hierbij om een overheveling van de kosten van het collectieve warmtesysteem van de gebruikers van dat systeem naar de belastingbetaler, en niet om een algehele verlaging van de kosten. Het verstrekken van dergelijke voordelen aan een warmtebedrijf in publiek eigendom zal moeten worden getoetst aan de staatssteunregels. In potentie moet deze staatssteun ook worden gemeld bij de Europese Commissie.

⁴⁷ Memorie van toelichting bij de Wcw, 18 juni 2024, pagina 13 en 14.

3. Minder vergaande alternatieven

3.1. Er is een verschil tussen de wenselijkheid van publiek eigendom en de wenselijkheid van een verplichting daartoe

Een belangrijke nuance in de discussie over publiek eigendom is het verschil tussen de wenselijkheid van publiek eigendom, en de wenselijkheid van een *verplichting* daartoe. Publiek eigendom kan voordelen hebben in de warmtesector, bijvoorbeeld door de bijdrage aan maatschappelijk draagvlak en betere coördinatie tussen gemeenten en warmtebedrijven. Hieruit volgt echter niet dat een verplichting noodzakelijk is.

Belangrijke overweging is dat een wettelijke verplichting niet nodig is om publiek eigendom mogelijk te maken. Ook zonder deze verplichting bestaat er ruimte voor overheden om te investeren in warmtebedrijven en daarbij een minder- of meerderheidsbelang aan te gaan.

Door de verplichting wordt het gemeenten onmogelijk gemaakt om andere keuzes te maken, zoals uitvoering door een volledig privaat warmtebedrijf of een warmtebedrijf met een publiek minderheidsbelang. De verplichting is daarmee niet zozeer een keuze voor een publiek meerderheidsbelang (dit is immers ook zonder de verplichting mogelijk), maar vooral een keuze *tegen* andere uitvoeringsvormen. Door de verplichting worden alleen uitvoeringsopties uitgesloten, terwijl er geen opties mogelijk worden gemaakt. Relevante vraag is of dat, gelet op de voor- en nadelen van de verschillende uitvoeringsvormen, noodzakelijk is. Als er situaties denkbaar zijn waarin de publieke belangen ook zonder een publiek meerderheidsbelang kunnen worden geborgd, dan heeft de verplichting vooral nadelen en lijkt de noodzaak niet te bestaan. Bovenal gaat dan de mogelijkheid verloren om, afhankelijk van de lokale situatie, te kiezen voor de uitvoeringsvorm die het beste bijdraagt aan de borging van de publieke belangen.

3.2. Minder vergaand en beter alternatief is om het vereiste niet te hanteren en publieke belangen te borgen via wet- en regelgeving

Uit het voorgaande hoofdstuk volgt dat de publieke belangen in de warmtesector te borgen zijn via wet- en regelgeving en het toezicht hierop. Voor elk publiek belang kunnen wettelijke instrumenten worden bedacht. Dit is niet alleen in theorie mogelijk, maar de voorgestelde wetgeving bevat deze instrumenten al. In aanvulling hierop heeft het vereiste ook nadelige effecten, waaronder op concurrentie en private investeringen. Daarmee is het vereiste van een publiek meerderheidsbelang geen noodzakelijk of proportioneel instrument om publieke belangen in de sector te borgen.

Dit betekent ook dat er geen concreet minder vergaand alternatief hoeft te worden bedacht voor het vereiste van een publiek meerderheidsbelang. Het is de optelsom van alle wetten- en regels die al in de wetstekst zijn opgenomen die gezamenlijk zorgen voor voldoende borging van de publieke belangen. Het minder vergaand alternatief is daarom simpelweg om het vereiste niet te hanteren.

Praktische consequentie hiervan is wel dat de aanwijsprocedure moet veranderen. In de huidige wetstekst is een “eerst-komt-eerst-maalt” systematiek opgenomen, omdat niet meer dan één aanmelding per kavel wordt verwacht. Zonder het vereiste is het wel aannemelijk dat meerdere warmtebedrijven (publiek en privaat) zich melden om aangewezen te worden als warmtebedrijf. Dit biedt kansen voor een betere borging van de publieke belangen. Concurrentie tussen warmtebedrijven (om aangewezen te worden voor een specifieke kavel) kan gebruikt worden als middel om te sturen op hogere betaalbaarheid, betrouwbaarheid, en/of duurzaamheid. Warmtebedrijven kunnen daarbij gerangschikt worden op basis van beoordelingscriteria die samenhangen met de borging van deze publieke belangen. Daarbij bestaat ook nog steeds ruimte voor aanwijzing van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, mits deze partij het beste beoordeeld wordt in het kader van de aanwijzingsprocedure.

3.3. Mocht er toch een politieke voorkeur zijn voor publiek eigendom dan kan gekozen worden voor een publiek minderheidsbelang. Dit is een minder vergaand alternatief waarmee de concurrentieverstorende effecten worden beperkt en bovendien meer ruimte is voor private investeringen

In het wetsvoorstel Wcw is een (politieke) voorkeur uitgesproken voor publiek eigendom in de warmtesector. Uit de analyse in dit rapport volgt dat er vanuit economisch perspectief geen noodzaak is voor dit vereiste. Mocht er desondanks toch (politieke) een voorkeur zijn voor publiek eigendom, dan zijn binnen de keuze voor publiek eigendom minder vergaande alternatieven beschikbaar. Daarbij moet specifiek worden gedacht aan varianten waarin geen publiek meerderheidsbelang maar een publiek minderheidsbelang wordt geëist.

Relevant voorbeeld in dit kader is het model waarvoor gekozen is bij geothermie. Hierbij is een vereiste opgenomen dat Energie Beheer Nederland (EBN) – een besloten vennootschap met de Nederlandse staat als enige aandeelhouder - voor minimaal 20% en maximaal 40% deelneemt in nieuwe geothermieprojecten. Door marktconform en als volwaardige partner financieel en risicodragend deel te nemen wordt EBN geacht het publieke belang te dienen.⁴⁸ Dit vereiste komt effectief neer op een verplichting voor een publiek minderheidsbelang bij nieuwe geothermieprojecten.

Bij collectieve warmte zou een soortgelijke constructie denkbaar zijn, waarbij gemeenten het recht hebben om bij (bestaande en nieuwe) collectieve warmtesystemen een minderheidsbelang te verkrijgen (0-50%). Dit model is het resultaat van gesprekken in 2021 en begin 2022, eerst van een aantal warmtebedrijven, BNG en IPO. Later ook met het ministerie van EZK erbij. Het model is mede namens VNG en IPO met het ministerie gedeeld.

Dit minder vergaande alternatief heeft een aantal voordelen ten opzichte van het huidige voorstel:

- Er ontstaat meer ruimte voor private investeringen. Dit draagt bij aan de (cumulatieve) realisatiekracht van nieuwe collectieve warmtesystemen en vermindert de vertraging in de uitrol van nieuwe netten. Daarmee draagt dit minder vergaande alternatief bij aan het (sneller) behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen voor de gebouwde omgeving.
- Er ontstaat meer ruimte voor concurrentie tijdens de aanwijspprocedure. Het is namelijk eerder mogelijk dat meerdere bedrijven zich melden om aangewezen te worden voor een kavel. De aanwijspprocedure kan daarbij gebruikt worden om warmtebedrijven te laten concurreren op aspecten zoals de betaalbaarheid⁴⁹ en betrouwbaarheid.

Daarmee worden de negatieve effecten van het huidige voorstel gedeeltelijk gemitigeerd, waardoor de publieke belangen beter kunnen worden geborgd.

⁴⁸ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stb-2023-139.html>

⁴⁹ Concurrentie op betaalbaarheid blijft ook mogelijk binnen de nieuwe tariefreguleringsystematiek, namelijk als er verschillende configuraties voor het systeem mogelijk zijn (bv. verschillende warmtebronnen) op basis waarvan de toegestane tarieven verschillen. In de aanwijspprocedure kan dan meegewogen worden dat sommige systemen leiden tot lagere tarieven dan andere.

4. Reflectie op argumenten in memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw

Dit hoofdstuk geeft een beknopte opsomming van de argumenten die het ministerie van EZK noemt ter onderbouwing van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang, zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wcw (datum 18 juni 2024). Daarbij reflecteren we kort op elk (sub)argument, waar nodig met een verwijzing naar andere delen van het rapport.

De argumenten en subargumenten uit de memorie van toelichting zijn weergegeven in het **oranje**, de reflectie hierop van PwC is in het **zwart** weergegeven.

Argument 1: Het vereiste van een publiek meerderheidsbelang leidt tot een betere borging van publieke belangen tijdens de warmtetransitie.

- Een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang zou uit eigen beweging belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan publieke belangen.

Reflectie PwC: Zoals beschreven in hoofdstuk 2.1. is het een misvatting dat publiek eigendom automatisch leidt tot een betere borging van publieke belangen. Uit de economische literatuur (theorie en empirie) volgt dat private uitvoering, zeker wanneer dit gecombineerd kan worden met concurrentie (bv. concurrentie om de markt), leidt tot lagere prijzen, hogere kwaliteit en meer innovatie. Daarmee kan private uitvoering juist leiden tot een betere borging van publieke belangen. De economische literatuur leert ook dat bedrijven met een publieke aandeelhouder niet automatisch handelen in het publieke belang. Effectieve sturing en controle van de aandeelhouder hierop is essentieel, en is in de praktijk moeilijk uit te voeren.

De algemeen geaccepteerde opvatting – op basis van economische literatuur en het eigen afwegingskader van de rijksoverheid – is dat private bedrijven het meeste bijdragen aan de maatschappelijke welvaart en publieke belangen indien de publieke belangen geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving. Dit argument geeft geen antwoord op de vraag waarom (en welke) publieke belangen niet kunnen worden geborgd via wet- en regelgeving.

Voor zover dit argument er op neerkomt dat een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang uit eigen beweging altijd meer zal doen dan hetgeen voorgeschreven in wet- en regelgeving, dan is dit ook niet overtuigend. Als de voorgestelde wet- en regelgeving onvoldoende zou voorzien in één of meerdere van deze publieke belangen, dan kan zij hier de wet- en regelgeving op aanpassen. Bijvoorbeeld door de tariefregulering aan te passen, de betrouwbaarheidseisen aan te scherpen of de duurzaamheidsnormen te verhogen.⁵⁰

Argument 2: Zonder het vereiste van een publiek meerderheidsbelang zijn er beperkte mogelijkheden om publieke belangen met regulering en toezicht af te dwingen.

- Er wordt in dit kader onder meer verwezen naar het grote aantal collectieve warmtesystemen en de heterogeniteit daarvan. Hierdoor zou de toezichthouder er beperkt toe in staat zijn om alleen door toezicht en handhaving gedrag af te dwingen.

Reflectie PwC: Dat er een groot aantal netten zijn, en dat deze heterogeen zijn, betekent niet dat de publieke belangen niet geborgd kunnen worden met wet- en regelgeving. Wel betekent het dat

⁵⁰ Bovendien is meer niet altijd beter. Er is een afruil tussen de verschillende publieke belangen. Meer duurzaamheid of meer betrouwbaarheid betekent bijvoorbeeld meer kosten, en daarmee een lagere betaalbaarheid. Het is hierbij juist aan de beleidsmaker en politiek om de gewenste balans hierin te vinden; in plaats van een systematiek waarbij deze keuzes overgelaten worden aan het bestuur van de warmtebedrijven.

toezicht- en handhaving meer vraagt van de toezichthouder, de ACM. Dit is in een vraagstuk over capaciteit, en niet over de contracteerbaarheid van de belangen. Over de capaciteit bij ACM schrijft EZK dat zij hier geen beperkingen in ziet. Daarbij verwijst zij naar de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van de ACM en uit nadere contacten met de ACM.⁵¹

Bovendien komt de hoeveelheid en heterogeniteit van de netten ook voort uit de grote hoeveelheid kleine collectieve warmtesystemen in Nederland. Hiervoor gaat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang niet gelden. Het is daarmee niet overtuigend dat het vereiste – tegen de achtergrond van een groot aantal kleine heterogene netten – zou leiden tot een betere borging van de publieke belangen.

- Ook zouden publieke ondernemingen meer rekening houden met de gevolgen van hun keuzes op het bredere energiesysteem, en daardoor bijdragen aan het realiseren van de energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten.

Reflectie PwC: In hoofdstuk 2.3 wordt beschreven dat het vereiste van een publiek meerderheidsbelang juist afbreuk kan doen aan het realiseren van de energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten. Ten eerste ontstaat er mogelijk een belangenverstremming, omdat de gemeente een financieel (meerderheids)belang krijgt in een warmtebedrijf, terwijl zij geen financieel belang heeft in de alternatieven, zoals all-electric verwarming of een klein collectief warmtesysteem. Dit zou de keuze tussen warmte-oplossingen kunnen beïnvloeden en de neutraliteit van de gemeente bij het maken van deze keuze aan kunnen tasten. Ten tweede leidt het vereiste tot een sterke afname in de hoeveelheid aanbieders van collectieve warmtesystemen. Het ministerie geeft hierbij aan maar één aanbieder per kavel te verwachten. Het is aannemelijk dat dit een negatieve invloed op de betaalbaarheid en/of betrouwbaarheid. De aanwijzingsprocedure kan namelijk niet meer gebruikt worden als middel om warmtebedrijven te laten concurreren op betaalbaarheid of betrouwbaarheid. Hierdoor neemt de prikkel af om met creatieve en innovatieve oplossingen te komen voor een warmtesysteem met de laagst mogelijke (maatschappelijke) kosten. Daarmee leidt het vereiste van publiek eigendom mogelijk tot suboptimale keuzes tussen warmte-oplossingen en daarmee tot hogere prijzen en/of een lagere betrouwbaarheid van warmte.

Argument 3: Publiek meerderheidsbelang past bij het vitale karakter van warmte en sluit aan bij benadering van gas, elektriciteit en drinkwater.

- Hierbij wordt verwezen naar een steeds grotere groep verbruikers die voor de levering van warmte volledig afhankelijk zullen worden van collectieve warmtevoorzieningen, waardoor het borgen van de leveringszekerheid van wezenlijk belang wordt. Via publiek meerderheidsbelang zou in acute noodsituatie sneller gehandeld kunnen worden, zoals in het geval van een (dreigend) faillissement. Bovendien zou een publieke aandeelhouder zou een groot belang hebben om het niet zover te laten komen.

Reflectie PwC: De box op pagina 21 van dit rapport staat stil bij dit argument. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang beter in staat zijn om de financiële gezondheid van het bedrijf te beschermen. Uit de economische theorie en empirie volgt dat privaat eigendom en concurrentie bijdragen aan kostenefficiëntie en innovatie. De wens om te handelen in publiek belang kan juist leiden tot beslissingen die op gespannen voet staan met de financiële belangen van het warmtebedrijf, en daarmee leiden tot een (dreigend) faillissement. Er zijn voldoende voorbeelden van publieke bedrijven met financiële problemen, binnen en buiten de warmtesector. Publiek aandeelhouderschap biedt geen enkele garantie dat de warmtenetten operationeel, technisch of financieel beter bestuurd zullen worden.

Warmte als vitale sector

De verwijzing naar het vitale karakter van warmte en de aansluiting bij de benadering van gas, elektriciteit en drinkwater vormt als zodanig ook geen overtuigende motivatie voor de noodzaak

⁵¹ Advies Afdeling advisering Raad van State Regels en Nader rapport, pagina 37

van publiek belang. Dat warmte van vitaal belang is betekent dat er een groot belang is bij het borgen van de publieke belangen daarvan, zoals de betaalbaarheid en de betrouwbaarheid daarvan. Relevante vraag daarbij blijft of deze belangen voldoende geborgd kunnen worden via wet- en regelgeving. Als wij kijken naar de processen die door de overheid als vitaal zijn aangemerkt⁵², dan zijn hierbinnen ook diverse sectoren waarin voor private uitvoering is gekozen. Denk hierbij aan de bijvoorbeeld aan telecommunicatie, de chemische industrie en de financiën (zoals toonbankbetalingsverkeer). Dat de sector een vitaal karakter heeft betekent daarmee niet automatisch dat deze het beste is gediend bij publiek eigendom. Dat een sector van vitaal belang is kan wel een rol spelen bij de beoordeling of de extra sturing die publiek eigendom geeft nodig en wenselijk is, maar het is op zichzelf staand geen argument waarmee de noodzaak kan worden onderbouwd.

De vergelijking met andere sectoren

De vergelijking met andere sectoren zoals elektriciteit, gas en drinkwater gaat niet volledig op. Elke sector is anders, waardoor andere overwegingen een rol spelen bij de keuze voor publiek eigendom. In de memorie van toelichting wordt vooral de nadruk gelegd op de overeenkomsten tussen warmte en gas, elektriciteit en drinkwater. Daarbij wordt voorbijgegaan aan een aantal relevante verschillen.

Ten eerste is in de elektriciteitssector voor een ander marktorderingsmodel gekozen. Er is geen sprake van één partij met een integrale ketenverantwoordelijkheid. In plaats daarvan is gekozen voor een gesplitst model waarbij verschillende spelers actief zijn in verschillende delen van de keten (productie, transport, levering). Er is één onafhankelijke landelijke netbeheerder (TenneT) met een wettelijk beschermd monopolie op het transport, en vrije toetreding en concurrentie op de andere delen van de keten. Dat er voor een andere marktordering gekozen in de elektriciteitssector is als zodanig niet vreemd. Marktordering is maatwerk, en de gewenste marktordering in elektriciteit kan niet zonder meer toegepast worden op collectieve warmte en vice versa.

De onafhankelijkheid van de netbeheerder lijkt een belangrijke overweging te zijn geweest voor de overheid om aandeelhouder te worden van TenneT. In de Elektriciteitswet 1998 waren reeds verschillende voorzieningen opgenomen die de onafhankelijkheid van TenneT moesten garanderen. In aanvulling hierop wilde de overheid voorkomen dat partijen met een strategisch belang in productie, levering of handel in elektriciteit aandeelhouder konden worden van TenneT. Dit zou de onafhankelijkheid van TenneT immers aan kunnen tasten. Aandeelhouderschap van de staat, een partij zonder een dergelijk belang, zou dit op een effectieve manier voorkomen. Dit voorbeeld laat zien dat de overwegingen om te kiezen voor publiek eigendom verschillen tussen sectoren.

Een ander voorbeeld waarom deze vergelijking niet volledig opgaat is omdat bij elektriciteit voor de productie en levering wel voor private uitvoering is gekozen. De (publieke) netbeheerders hebben, ter borging van hun onafhankelijkheid, een verbod op productie. Dit betekent dat de (publieke) partijen zelfstandig niet verantwoordelijk zijn of kunnen zijn voor de integrale keten. In deze sector wordt dus vertrouwd op private bedrijven om de publieke belangen in de sector (betaalbaarheid, betrouwbaarheid, en duurzaamheid) te borgen, daar waar nodig bijgestuurd door wet- en regelgeving. Het voorbeeld van de elektriciteitssector laat daarmee zien dat ook in vitale sectoren private uitvoering voldoende kan zijn – of zelfs bij kan dragen – aan de borging van publieke belangen.

Ten slotte merken wij op dat het ook voor netbeheerders in elektriciteit en gas geen vanzelfsprekendheid is dat zij in publiek eigendom zijn. Binnen Europa worden hier door overheden verschillende keuzes in gemaakt.

⁵² <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>

Figuur 3 laat bijvoorbeeld zien dat in de meeste landen binnen Europa enige vorm van privaat eigendom wordt toegestaan, en dat er ook landen zijn waarin het eigendom van de regionale netbeheerders grotendeels of zelfs volledig in private handen is.

Eenzelfde beeld is te zien voor de transportnetwerken voor elektriciteit en gas, en ook voor warmtenetten. In verschillende landen worden hierin verschillende keuzes gemaakt, waarbij gekozen wordt voor publieke uitvoering, private uitvoering, of een combinatie van de twee. Op basis hiervan ontstaat geenszins het beeld dat publiek eigendom altijd nodig is als er sprake is van een vitale (energie-)infrastructuur. De praktijk laat juist zien dat verschillende landen hier verschillende keuzes in maken.

Figuur 3: Eigendom van regionale netbeheerders in Europa



Bron: Eurelectric (2020). *Distribution Grids in Europe. Facts and Figures 2020*

- Ook wordt via publiek meerderheidsbelang ongewenst buitenlandse zeggenschap in vitale warmte-infrastructuur voorkomen.

Reflectie PwC: Er zijn andere manieren om ongewenste buitenlandse zeggenschap in vitale warmte-infrastructuur te voorkomen. Specifiek het benoemen waard is de wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (wet Vifo). Artikel 7 van deze wet benoemt reeds vitale aanbieders op het gebied van transport van warmte. Voor fusies en overnames geldt een meldingsplicht, kunnen risico's voor de nationale veiligheid worden beoordeeld en indien nodig kunnen voorschriften worden verbonden aan de verwervingsactiviteit, of kan deze zelfs worden verboden.

Argument 4: Door publiek meerderheidsbelang ontstaat er een betere en directe afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf

- Publiek meerderheidsbelang zorgt ervoor dat gemeenten hun bevoegdheden zodanig inzetten dat het warmtebedrijf zijn opgave kan realiseren op een bedrijfseconomisch verantwoorde manier. Zonder het vereiste zouden gemeenten onvoldoende geneigd zijn om rekening te houden met de impact van bestuurlijke keuzes op het warmtebedrijf.

Reflectie PwC: Het klopt dat de gemeente via haar bestuurlijke keuzes grote invloed uitoefent op de bedrijfsvoering en financiële gezondheid van het warmtebedrijf. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vaststelling van de omvang van de warmtekavel (en eventuele aanpassingen hierin over tijd), en de keuze om wel of geen gebruik te maken van de verplichting om het gebruik van fossiele brandstoffen te beëindigen (artikel 2.25). Ook buiten de wettelijke bevoegdheden heeft de gemeente invloed op de risico's die het warmtebedrijf, bijvoorbeeld door de mate waarin zij inwoners en bedrijven betreft bij de keuzes tussen warmte-oplossingen, en de invloed die dit kan hebben op de keuze voor afnemers om gebruik te maken van de opt-out regeling.

Dit betekent dat de gemeente een verantwoordelijkheid draagt om in haar beleidsbeslissingen rekening te houden met de gevolgen daarvan voor de (financiële) gezondheid van het aangewezen warmtebedrijf.

De memorie van toelichting wekt te suggestie dat gemeenten, als zij geen eigen financieel belang heeft in het warmtebedrijf, onvoldoende rekening zal houden met de impact van haar bestuurlijke keuzes op het warmtebedrijf. In essentie wordt hier een vorm van overheidsfalen beschreven. De gemeente zou in haar besluiten rekening moeten houden met alle relevante belangen, waaronder dat van het warmtebedrijf. De financiële gezondheid van het warmtebedrijf is immers een essentiële randvoorwaarde om actief te kunnen blijven, wat uiteindelijk van belang is voor alle betrokkenen (het bedrijf, de gemeente, en afnemers).

De gedachte bij dit argument is dat de gemeente, als zij een financieel belang heeft in het warmtebedrijf, meer geneigd is om rekening te houden met de financiële belangen van dit bedrijf in haar bestuurlijke keuzes. De gemeente draagt dan immers zelf de financiële consequenties van haar beslissingen. Hierop een aantal reflecties:

- Er zijn alternatieve manieren voor gemeenten om zich te binden. Zij kan de onzekerheden ook verminderen door meer zekerheid te geven over toekomstig beleid, zich binden (via contracten) of door financiële ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies en/of garanties.
- Dat de gemeente een financieel belang zou moeten hebben in het warmtebedrijf betekent niet dat zij ook een meerderheidsbelang nodig heeft. Ook een minderheidsbelang creëert een financieel belang. Voor het mechanisme zoals beschreven is geen doorslaggevende invloed nodig op het warmtebedrijf.
- Dit mechanisme werkt alleen als de gemeente aandeelhouder is in het warmtebedrijf. Dit is echter niet wat de voorgestelde wetgeving voorschrijft. Elk warmtebedrijf met een publieke aandeelhouder mag zich aanmelden. De gemeente heeft echter geen directe prikkel om rekening te houden met de financiële belangen van andere publieke aandeelhouders, zoals de provincie of het rijk. De vorm van publiek aandeelhouderschap die wordt voorgeschreven in de voorgestelde wet sluit daarmee niet (volledig) aan op het effect dat zij beoogt te bereiken.

Argument 5: Publiek aandeelhouderschap biedt maatschappelijke voordelen in de financiering van collectieve warmtevoorzieningen

- Het zou aannemelijker zijn dat een warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang genoeg kan nemen met een lager rendement. Ook zouden publieke bedrijven een lagere hurdle rate hanteren. Bovendien zouden publieke aandeelhouders in sommige situaties tegen lagere rente kapitaal kunnen aantrekken. Samengenomen zouden daardoor de kosten van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang lager uitvallen.

Reflectie PwC: Dit argument is besproken in hoofdstuk 2.5. Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang heeft in essentie geen lagere financieringskosten. De publieke aandeelhouder kan lagere financieringskosten wel faciliteren door genoeg te nemen met een lager rendement of door garant te staan richting andere financiers.

Er is dan sprake van (impliciete) subsidies. Dit zal moeten worden getoetst aan de staatssteunregels. Over het algemeen wordt van publieke ondernemingen verwacht dat zij zelfstandig financieel gezond kunnen opereren. Het uitgangspunt voor staatsdeelnames van de rijksoverheid is bijvoorbeeld dat zij prijzen of tarieven kunnen rekenen die hoog genoeg zijn om een rendement te maken dat noodzakelijk is om zichzelf te financieren, zonder een structurele overheidsbijdrage, om daarmee de levensvatbaarheid van de onderneming te borgen.⁵³ Hier is geen sprake van als de publieke aandeelhouder genoeg neemt met een lager dan redelijk rendement.

Bovendien zijn er alternatieven voor de impliciete subsidiering van publieke bedrijven via de financieringskosten. Als het doel is om het warmtebedrijf te subsidiëren dan kan dit bijvoorbeeld via subsidies of garanties (aan publieke of private warmtebedrijven).

Argument 6: Publiek meerderheidsbelang versterkt het draagvlak voor collectieve warmte

- Met het vereiste zou tegemoet gekomen worden aan de nadrukkelijke en breed gedragen wens van gemeenten en provincies. Het is essentieel dat er bij deze overheden draagvlak is voor het wetsvoorstel, gelet op het uitgangspunt dat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de invulling van de publieke regie en het met inwoners vormgeven en uitvoeren van de warmtetransitie.

Reflectie PwC: Dit is geen inhoudelijk argument waarmee de noodzaak van het vereiste kan worden onderbouwd. Dit argument komt in essentie neer op: warmtebedrijven moeten in publieke handen komen omdat dit tegemoet komt aan de wens van de overheden om warmtebedrijven in publieke handen te laten komen. Dit kan geen dragende motivering vormen voor het vereiste, zonder in te gaan op de inhoudelijke redenen waarom er een nadrukkelijke en breed gedragen wens bestaat voor publiek eigendom bij gemeenten en provincies.

⁵³ Nota deelnemingenbeleid 2022, pagina 19 en 20.

Over dit rapport

Reikwijdte



Het doel van dit rapport is om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke discussie over de noodzakelijkheid van publiek eigendom – in de vorm van een vereiste van een publiek meerderheidsbelang – voor het borgen van publieke belangen in de warmtesector.

Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals met u afgesproken in de opdrachtbevestiging. De scope van de werkzaamheden zoals afgesproken in de opdrachtbevestiging is ongewijzigd.

Wij hebben onze analysewerkzaamheden afgerond op 12 juni 2024. Dit rapport bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie



Dit rapport is gebaseerd op openbare informatie. De informatie heeft ons in staat gesteld om inzicht en begrip te krijgen in enkele van de belangrijkste trends en problemen van de markt, en daarmee een redelijke basis om de belangrijkste problemen van de markt te analyseren.

Uitgangspunt voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

Toegang tot ons rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor cliënt met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk of aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de cliënt aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins. Zoals overeengekomen in onze opdrachtbrief, mag ons rapport uitsluitend voor informatieve doeleinden worden gedeeld.

Overige opmerkingen

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.