

# Verkenning Warmtebedrijven

Voldoende uitvoeringskracht voor  
doelstellingen warmtelevering

Januari 2025

Frans Rooijers



# Opdracht

Het kader voor deze opdracht is de Wcw (wet collectieve warmte) zoals deze nu in de Tweede Kamer ligt en het doel van de rijksoverheid om het aantal warmteaansluitingen voor het realiseren van de klimaatambities fors uit te breiden. De minister van Klimaat & Groene groei wil de uitvoeringskracht behouden van de nu nog private warmtebedrijven om dit doel mogelijk te maken.

- Wat wordt er op dit moment aan gesprekken gevoerd over een eventuele (gedeeltelijke) overname van private warmtebedrijven?
- Welke rollen voorzien de bestaande warmtebedrijven voor zichzelf, en wat zijn hun plannen met bedrijfsonderdelen die niet passen binnen die strategie?
- Hoe willen private partijen de komende jaren blijven samenwerken met publieke partijen? Onder welke voorwaarden zijn zij bereid hun kennis, mankracht en uitvoeringskracht beschikbaar te blijven stellen voor een verdere uitrol van collectieve warmtenetten?
- Welke warmtebedrijven die voldoen aan het publiek meerderheidsvereiste uit de Wcw zijn er nu? Welke worden opgericht? En wat is hun strategie en die van hun (toekomstige) aandeelhouders voor overname van bestaande netten?
- Wat zijn de alternatieven van bestaande warmtebedrijven als er niet wordt gekozen voor vervroegde overgang naar (een) publieke partij(en)?
- Welke mogelijkheden hebben medeoverheden en bestaande publieke warmtebedrijven?
- Zijn er nog andere partijen die een rol in de warmtesector overwegen, zoals pensioenfondsen, energiefondsen of andere investeerders?
- Wat zou voor de verschillende (potentieel verkopende en kopende) partijen het optimale moment voor overdracht zijn, en welke overwegingen spelen daarbij een rol?

De verkenner zal voorstellen doen voor gesprekstafels voor mogelijke onderhandelingen gericht op overnames van netten, bedrijfsonderdelen of bedrijven.

# Inleiding

- Om de vragen te kunnen beantwoorden is de algehele context van warmtelevering in Nederland van belang
- Veel partijen die ik gesproken heb maken zich zorgen niet alleen over de uitvoeringscapaciteit maar ook over de algehele context waarin rendabele warmteprojecten moeilijk te realiseren zijn publiek én privaat (sheet 5)
- Op sheet 24 heb ik aangegeven met welke partijen ik heb gesproken
- De interpretatie is van mij, Frans Rooijers, en niet alles is in detail teruggelegd bij de gesprekspartners
- Dit advies richt zich vooral op het **zo snel mogelijk** operationeel maken van de uitbreidingskracht van de bestaande warmtebedrijven

Frans Rooijers, januari 2025

# Kenmerken warmtelevering

Alvorens mijn bevindingen en uiteindelijk adviezen te geven is het goed om de kenmerken van warmteprojecten te schetsen.

1. Hoge kosten voor infra; waarbij de kost voor de baat uitgaat omdat er forse investeringen worden gedaan alvorens er inkomsten ontstaan
2. Warmtelevering is in veel wijken de klimaatneutrale oplossing met de laagste maatschappelijke kosten
3. Warmteprojecten kennen grote risico's: aanloopverliezen (vollooprisico), hoge aansluitkosten bestaande bouw
4. Het opzetten van een nieuw warmtebedrijf is geen sinecure
  - Exploitatie van het warmtenet + bronnen vergt veel expertise van zowel techniek, financiering, warmtemarkt, als elektriciteitsmarkt
5. Daarom is inzet van ervaring van de 4 grote warmtebedrijven (nu circa 400.000 weq\*) cruciaal om snelle uitbreiding van het aantal warmteaansluitingen te bereiken.

\*weq = woningequivalenten

# Probleem: Impasse door 4 factoren

Om verschillende redenen ligt uitbreiding nu nagenoeg stil: impasse (zie ook kamerbrief 7 oktober jl.)

1. Onzekerheid en soms wantrouwen bij klanten, woningcorporaties en gemeenten
  - NMDA (Niet Meer Dan Anders) klopt theoretisch wel, maar voelt anders met vastrecht van € 750 ipv € 220 bij gas.
  - Gedwongen winkelnering bij commercieel bedrijf
2. Het aansluiten van bestaande woningen blijkt duurder dan verwacht >> verslechtering business case
3. Onduidelijk waar warmtelevering komt
4. Wcw: Warmtebedrijven minimaal 51% publiek eigendom

Door deze factoren ligt het ontwikkelen van extra warmteaansluitingen nagenoeg stil, dus:

1. Zorg dat klanten weer blij zijn met warmteaansluiting (o.a. betaalbaarheid)
  - Rijk: formuleer missie nieuwe publieke warmtebedrijven
2. Breng kosten en baten in balans (business case)
  - Rijk: subsidieer de maatschappelijke waarde via investeringssubsidie of (aflopende) exploitatiebijdrage
3. Schep helderheid waar wel/niet warmtelevering >> >> essentiële rol gemeenten met Wgiw (wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)
4. Rijk: subsidieer geen (hybride) warmtepompen meer in gebieden die aangewezen worden voor warmtelevering, wel isolatie
5. Zorg zo snel mogelijk dat de bestaande warmtebedrijven publiek worden en weer gaan uitbreiden

Dit advies richt zich vooral op het zo snel mogelijk operationeel maken van de uitbreidingskracht van de bestaande warmtebedrijven

# Algemene bevindingen (1)

1. Bestaande private warmtebedrijven hebben tgv aangekondigde Wcw, uitbreidingen van hun warmtenetten stilgelegd, liep al niet snel
2. Als de Wcw in zijn huidige vorm wordt aangenomen dan is de verwachting dat
  - zowel Eneco als Vattenfall hun volledige eigendom willen verkopen, dus geen minderheidsaandeelhouder.
  - Ennatuurlijk (PGGM) in principe wil toewerken naar 3 gelijkwaardige aandeelhouders: PGGM, Enexis en Rijk.
  - HVC zich verder kan/wil ontwikkelen zonder aanpassingen, omdat HVC al een publiek warmtebedrijf is.
3. Pensioenfondsen PGGM en APG hebben belangstelling om te investeren in eigenaarschap warmtebedrijven mits minderheidsaandeelhouderschap goed geregeld is
4. Netwerkbedrijven hebben veel aandacht en geld nodig voor het verzwaren van het elektriciteitsnet
  - ook netwerkbedrijven kunnen niet 1,2,3 een warmtebedrijf opzetten
  - overnemen van bestaande warmtebedrijven is strategisch verstandiger dan uitontwikkelen Firan, Enpuls, Net Verder
  - en kunnen beperkt investeren in koop warmtebedrijf door eigenaarsstructuur (veel aandeelhouders met diverse warmtebelangen)
5. Het kopen van (een deel van) de bestaande 3 private warmtebedrijven zal
  - veel tijd kunnen kosten als er veel partijen mee gemoeid zijn
  - met eenvoudige structuren gepaard moeten gaan om zowel het koopproces als de exploitatie hanteerbaar te houden, en
  - een adequate waarderingsgrondslag vergen.

## Algemene bevindingen (2)

1. Gemeenten spelen een belangrijke rol in de regie bij de ontwikkeling van nieuwe warmteprojecten, samen met de woningcorporaties en publieke warmtebedrijven, en indien regionale projecten aan de orde zijn geldt dat ook voor de provincie.
2. Gemeenten willen burgers vertrouwen geven dat warmtelevering een verantwoorde keuze is
3. Gemeenten willen rol blijven spelen in exploitatiefase
  - kan via rol aandeelhouder of
  - via rol concessieverlener/aanwijsbevoegdheid
4. Nieuwe warmtebedrijven kunnen niet snel genoeg extra aansluitingen realiseren
  - lang leerproces kost tijd, geld (met grote risico's) en vergt kennis.
5. Gemeenten, provincies en netwerkbedrijven willen rol spelen bij de ontwikkeling van nieuwe warmteprojecten.
  - Er lopen veel initiatieven voor het oprichten van gemeentelijke en provinciale warmtebedrijven.
  - De netwerkbedrijven hebben hiervoor warmteonderdelen gevormd: Net Verder (Stedin), Firan (Alliander) en Enpuls (Enexis).
  - Ze doen daarbij bijna altijd een beroep op het Rijk (is publieke partij met geld).



# Waarom warmtebedrijven nú kopen?

1. Door de eis in de Wcw om minstens 51% van de aandelen in publieke handen te krijgen van warmtebedrijven groter dan 1500 weg zullen de bestaande grote warmtebedrijven naar mijn verwachting hun organisatie afbouwen, en slechts hun bestaande aansluitingen beheren, tenzij ze gekocht worden.
2. Het realiseren van 500.000 extra aansluitingen in 2030/35 lukt niet als de bestaande warmtebedrijven niet aan de slag gaan
  - Bestaande warmtebedrijven zijn in staat om relatief snel extra aansluitingen te realiseren
  - Financieel is het eenvoudiger om een bestaand bedrijf uit te bouwen dan een nieuw warmtebedrijf te starten
3. Als de extra warmteaansluitingen nu niet gerealiseerd worden
  - Dan zullen huishoudens overgaan op all electric en hybride warmtepompen,
  - Hetgeen extra capaciteit vergt van de elektriciteitsnetten (netcongestie)
  - En wijken zijn daarna moeilijker aan te sluiten op een warmtenet
    - Bewoners hebben dan hun kosten al gemaakt en zullen niet instemmen
  - Maatschappelijk sub-optimaal
4. Wachten totdat bestaande bedrijven na circa 30 jaar publiek móeten worden, zorgt er voor dat de huidige impasse blijft bestaan, en uitbreiding van de warmtenetten veel later niet meer mogelijk is
5. Het Rijk/NDW\* kan niet alles tegelijk >> optimaliseren inzet: nu accent op publiek maken van de bestaande 3 grote warmtebedrijven

\*Rijk = NDW = Nationale Deelneming Warmte (hoogstwaarschijnlijk EBN)



# Bovenprovinciale publieke warmtebedrijven

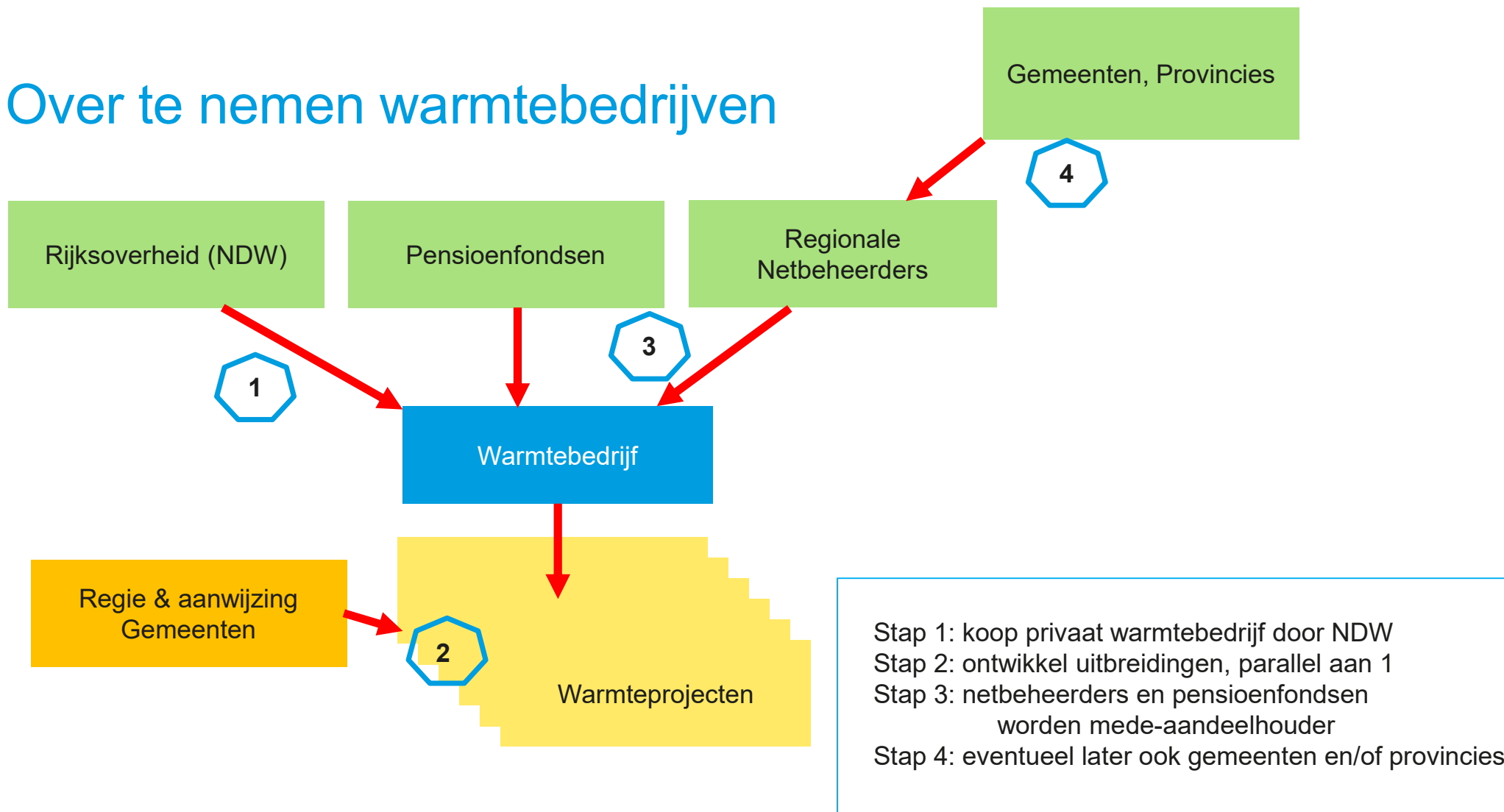
1. Vorm 4 publieke warmtebedrijven met bovenprovinciale dekking, waarbij
  - Warmtebedrijf A ( Vattenfall): Alliander + Rijk/NDW + Pensioenfondsen      vooral Amsterdam, Flevoland, Gelderland + Leiden + Rotterdam
  - Warmtebedrijf B (Ennatuurlijk): PGGM + Enexis + Rijk/NDW      vooral Zuid/Oost/Noord Nederland
  - Warmtebedrijf C (Eneco): Stedin + Rijk/NDW + Pensioenfondsen      Rotterdam, Utrecht, Amersfoort, Den Haag (?)
  - Warmtebedrijf HVC koopt (samen met Rijk/NDW) deel van Eneco      van Drechtsteden tot Den Helder + ?
2. Voorkom aparte organisatie per warmteproject/gemeente waarin Rijk participeert (veel bestuurlijke tijd, relatief hoge uitvoeringskosten)
  - Wees efficiënt met inzet van bijdrage Rijk = NDW = Nationale Deelneming Warmte (EBN)
  - Leg dit vast in opdracht aan NDW
3. Aankopen Eneco + Vattenfall + deel Ennatuurlijk in 4 parallelle stappen:
  1. Eerst in z'n geheel kopen door het Rijk/NDW voor snelheid >> 100% deelneming
  2. Afspraak om parallel aan verkoopproces organisatie in stand te houden en uitbreidingen voor te bereiden; FID tbv nieuwe investeringen door nieuwe aandeelhouders nadat 1<sup>e</sup> stap is gezet. Kosten/risico bij koper; geen lange onderhandelingen want snelheid is geboden.
  3. En daarna deels vanuit Rijk/NDW aan Netwerkbedrijven/HVC en ABP/PGGM (MOU\* bij start aankoopproces)
  4. Gemeenten + Provincies kunnen desgewenst participeren

\*MOU = memorandum of understanding

# Publieke warmtebedrijven

1. Bijna alle warmtebedrijven zijn afhankelijk van private warmtebronnen, dit risico wordt groter als warmtebedrijven publiek worden (en bronnen niet) >> betrek zoveel mogelijk (hulp)warmtebronnen in de verkoop
2. Laat de 4 publieke warmtebedrijven zsm met gemeenten/provincies nieuwe aansluitingen gaan realiseren, stel daarvoor tijdschema's op
  - Gemeenten kunnen ook een eigen (regionaal) warmtebedrijf oprichten (voorlopig geen prioriteit deelname Rijk/NDW)
3. Provincies kunnen rol spelen, samen met Warmtelinq/Gasunie, bij het tot stand laten komen van warmtetransportverbindingen
4. Stimuleer daarnaast kleine warmteprojecten < 1500 aansluitingen die publiek en/of privaat kunnen
  - Laat meerdere organisatievormen naast elkaar bestaan, ook bewonerscoöperaties
  - Maak duidelijk dat het ontwikkelen van een warmteproject belangrijk is, maar exploiteren veel risico's kent

# Over te nemen warmtebedrijven



# Advies volgende stappen

Advies (uitgaande van akkoord huidig voorstel Wcw, maar proces kan nu al starten):

- Neem principebesluit om aankoopproces te starten van Vattenfall, (deel) Ennatuurlijk en Eneco om daarmee 4 publieke bovenprovinciale warmtebedrijven te vormen
- Voer bestuurlijk overleg met mede-overheden, netwerkbedrijven en warmtebedrijven over de komende stappen
- Formuleer met ABP en PGGM de rechten van minderheidsaandeelhouders in de publieke warmtebedrijven en maak afspraak over deelneming in de 3 warmtebedrijven
- Creëer de volgende processen (3 x, apart voor Vattenfall, Ennatuurlijk, Eneco)
  - MOU\* Rijk + bestaande eigenaar én MOU Rijk + netbeheerders/HVC + pensioenbedrijven
  - 4 parallelle activiteiten (3 x, apart voor Vattenfall, Ennatuurlijk, Eneco)
    1. Aankoop door Rijk met o.a. werkgroep waardebeoordeling >> 1 jaar
    2. Afspraak om door te werken aan nieuwe aansluitingen >> vanaf MOU
    3. Doorverkoop aan Alliander cq Enexis cq Stedin + HVC + pensioenbedrijven >> meerdere jaren
    4. Eventueel later aandelen aan gemeenten met warmtebedrijf >> meerdere jaren +
- Verbeter betaalbaarheid, business case en helderheid
- Werk met gemeenten rol uit om belangen van bewoners maximaal te dienen met concessie/aanwijzing

\*MOU = memorandum of understanding

## Literatuur

1. Vlottrekken warmte in Zuid-Holland – Tjerk Wagenaar, 5 nov 2024
2. Kamerbrief oktober 2022
3. Kamerbrief oktober 2024
4. Rapport PwC
5. Advies Raad van State
6. Diverse position papers tbv hoorzitting 2<sup>e</sup> Kamer
7. Warmtebod (99%) – Warmte Alliantie
8. Voorstel Wcw
9. Notitie aankoop warmtebedrijf Berlin (intern)
10. Publieke rolneming, Fakton
11. Aanbestedingsrecht, Feith advocaten
12. Case study WZL, provincie Limburg

## Gesproken met:

ABNAmro  
Alliander  
APG  
Bouwend Nederland  
EBN  
Eneco  
Enexis  
Ennatuurlijk  
Essent Warmte  
Gemeente Amersfoort  
Gemeente Amsterdam  
Gemeente Delft  
Gemeente Den Haag  
Gemeente Haarlem  
Gemeente Leiden  
Gemeente Rotterdam  
Gemeente Utrecht / VNG  
HVC  
Kwartiermaker Zuid-Holland  
NPLW  
Provincie Brabant  
Provincie Limburg  
Provincie Utrecht / IPO  
Provincie Zuid-Holland  
Stedin  
Vattenfall  
PGGM  
Rabo bank  
TKI Urban Energy  
Warmtelinq