

Geheimhouding vervallen op 24 april 2024, openbaar gemaakt op 23 mei 2024

Uitgangspunten Publiek eigendom in warmtenetten

Verschillende uitgangspunten voor publieke zeggenschap in het warmtenet van Utrecht – Nieuwegein

1. Uitgangspunten en weging

De uitgangspunten die zijn onderzocht zijn gebaseerd op vier assen waarop een strategische keuze gemaakt kan worden:

1. Lokaal georiënteerd eigendom versus publiek eigendom op afstand;
2. Volledig (100%) publiek eigendom versus 50% + 1 publiek eigendom;
3. Een integraal warmtebedrijf versus een warmtenetbedrijf;
4. Eigenaar worden van alleen de uitbreiding van het net versus eigenaar worden van het bestaande warmtenet inclusief uitbreiding.

Deze vier assen worden hieronder toegelicht, waarna de voor- en nadelen van elke voorkeursoptie worden benoemd.

1.1. Lokaal georiënteerd eigendom versus publiek eigendom op afstand

Een gemeente kan zelf deelnemen in een warmtebedrijf of een warmtebedrijf oprichten, maar publiek eigendom kan ook op afstand georganiseerd worden. Van belang is, dat Utrecht en Nieuwegein zeggenschap willen krijgen over het lokale warmtenet om de belangen van de eigen inwoners te beschermen. Het in stand houden van een publiek warmtebedrijf vraagt om kennis, mensen en middelen - ook wel publieke realisatiekracht genoemd. Dit kan op meerdere manieren worden ingevuld. Een warmtebedrijf kan zelf onderdeel uitmaken van de gemeente ('het gemeentelijk warmtebedrijf') of deze rol kan gepakt worden door andere publieke partijen. Daarbij is de provincie Utrecht een mogelijke regionale partner, maar ook een publiek netwerkbedrijf als Netverder (onderdeel Stedin), HVC (een publiek bestaand warmtebedrijf) of EBN als landelijke speler. Voor meerdere varianten zijn nog obstakels te overwinnen zoals wettelijke varianten en het opheffen van belemmerende wet- en regelgeving. De gemeente zet in op een direct gemeentelijk eigendom en zal bij het zetten van vervolgstappen deze variant ook als uitgangspunt hanteren. Hieronder worden de voor en nadelen van een lokaal georiënteerd warmtebedrijf weergegeven.

Voordelen lokaal georiënteerd eigendom
• Een lokaal / regionale aansturing heeft de voorkeur, aangezien de publieke sturing minder krachtig wordt als publiek eigendom is verdeeld over een groot aantal publieke partijen. Een lokaal georiënteerd warmtebedrijf vergroot dus de mate van zeggenschap vanuit de gemeente ten opzichte van een warmtebedrijf met landelijke publieke aandeelhouders. • Een lokale focus geeft ook ruimte om lokale publieke partijen makkelijk toe te laten treden in het warmtebedrijf. • Opbrengsten kunnen 1 op 1 worden ingezet in de lokale warmtetransitie • Grootschalige uitbreiding van het warmtenet kan alleen vanuit het bestaande net in Utrecht en Nieuwegein. • De lokaal op te richten entiteit kan investeren in uitbreidingen en daarvoor de randvoorwaarden stellen. Het is mogelijk om ook toekomstige losse (WKO) netten onder te brengen in het lokale warmtebedrijf.
Nadelen
• Ook in de situatie dat Nieuwegein en Utrecht de enige publieke aandeelhouders zijn, is Eneco mogelijk de partij met de meeste aandelen. <i>Een beoogde oplossing hiervoor is het oprichten van een holdingmaatschappij die alle publieke aandelen heeft in het lokale warmtebedrijf en waarvan Utrecht en Nieuwegein samen alle aandelen bezitten.</i>



- Het lokaal georiënteerde warmtebedrijf vraagt een grotere investering of borgstelling vanuit de gemeente en brengt ook grotere financiële en politieke risico's met zich mee voor de gemeente Utrecht. *Indien deze financiering nodig is, kan gekeken worden naar een constructie waarbij landelijke partijen zoals BNG, EBN of het rijk garant staan via borgstelling, zonder zeggenschap. Zo wordt landelijk nagedacht over het oprichten van een waarborgfonds met achtervang van het rijk en dat door het rijk gevoed wordt met middelen van het klimaatfonds.*
- De bestaande warmtebedrijven hebben meer ervaring dan de gemeenten op verschillende onderdelen die bij een warmtebedrijf van belang zijn. *Voor het uitvoeren van een rol van actieve aandeelhouder hoort ook het aantrekken van de juiste kennis. Voor de uitvoering en uitrol kunnen de bestaande mensen in het bedrijf actief blijven.*

1.2. Volledig (100%) publiek eigendom versus 50% + 1 publiek eigendom

Het kabinet wil in de wet een meerderheidsbelang van minimaal 50% +1 publieke zeggenschap verankeren, maar geeft ook de mogelijkheid voor 100% publiek eigendom. Hierbij is sprake van een gedeeld publiek meerderheidsbelang met de gemeente Nieuwegein en eventuele andere publieke partijen zoals de provincie Utrecht. Eneco is momenteel 100% eigenaar van het bestaande warmtenet. Met haar zal besproken worden hoe zij aankijkt tegen een minderheidsbelang. Daarnaast zal er ook afgewogen moeten worden welke besluiten door het bedrijf (RvC en directeur) genomen kunnen worden om wendbaar te blijven in de markt, en welke besluiten bij de (publieke) aandeelhouders liggen. Bijvoorbeeld: zeggenschap over de investeringen in de warmte infrastructuur ligt bij de publieke aandeelhouders en de operationele besluiten bij RvC en directie. De gemeente Utrecht zet in op een publiek meerderheidsbelang van minimaal 50% +1 (in lijn met conform eigendomsverhoudingen in de WcW). Nu eerst inzetten op 50%+1 heeft een aantal voordelen die in onderstaande tabel worden opgesomd.

Voordelen 50%+1 publiek eigendom	
• Een meerderheidsbelang leidt 'automatisch' tot de meeste (maar niet alle) zeggenschap in de publiek/private entiteit. Wel kan de publieke zeggenschap verdeeld zijn over meerdere publieke aandeelhouders. • Daarmee kunnen we de expertise en realisatiekracht vanuit publieke en private partijen bundelen. • Eneco heeft als warmtebedrijf de expertise in huis om warmtenetten te exploiteren en is eigenaar van het bestaande net en de warmtebronnen in Utrecht en Nieuwegein. Aan de andere kant heeft Eneco de gemeente ook nodig voor de uitbreiding van het warmtenet en ziet zij meerwaarde in een publiek / private samenwerking. • De minimale variant van 50+1 vraagt minder publieke investeringen dan een volledig publiek warmtebedrijf. • Een 100% publiek warmtebedrijf is op dit moment niet wenselijk, omdat grootschalige uitbreiding van het warmtenet alleen haalbaar is met het bestaande (Eneco)net en bronnen als basis. Het in zijn geheel overnemen van het bestaande net is op korte termijn in elk geval niet wettelijk afdwingbaar. • Indien gemeenten en Eneco niet tot afspraken over zeggenschap kunnen komen, of als de huidige aandeelhouders van Eneco hun aandelen wensen te verkopen, kan een ander scenario met een groter publiek eigendom alsnog in beeld komen.	
Nadelen	
• Gemeenten en Eneco zullen tot afspraken over verdeling van zeggenschap en risico's moeten maken. Het kan een lang proces zijn om tot deze afspraken te komen. Ook Eneco zal vanuit het minderheidsbelang zeggenschap willen hebben en een bepaald rendement willen halen op de investeringen. • Bij een groter (100%) aandeel publiek zou het rendement mogelijk lager kunnen zijn, wat potentieel leidt tot lagere tarieven.	



1.3. Een Integraal warmtebedrijf versus een warmtenetbedrijf

Bij een integraal warmtebedrijf wordt de publieke partij (mede)eigenaar van tenminste infrastructuur en warmtelevering. Vanuit eigenaarschap van de warmtelevering is tevens zeggenschap op de productie en inkoop van warmte geborgd.

Integraal Warmtebedrijf



Warmtenetbedrijf



De publieke rol kan ook beperkt blijven tot zeggenschap via een meerderheidsbelang in een warmtenetbedrijf. Private warmtebedrijven blijven binnen de nieuwe warmtewet de mogelijkheid houden om warmte te leveren en te produceren. Wel moeten de publieke en private partijen zich via een joint venture verenigen zodat integrale eindverantwoordelijkheid voor de hele keten belegd kan worden. Vanuit die constructie is voor de publieke partij zeggenschap op de warmtelevering en productie te organiseren, maar de sturing is dan minder direct dan bij een integraal warmtebedrijf. De gemeente Utrecht zet in op een integraal warmtebedrijf omdat:

1. er betere sturing is op:
 - a. het bereiken van de Utrechtse beleidsdoelen over de warmteketen;
 - b. het verduurzamen van de bronnen;
 - c. de exploitatie van de hele warmte keten;
2. er minder belangentegenstellingen, risico opslagen en transactiekosten in de keten worden gecreëerd;
3. er zo een optimale samenhang is tussen de onderdelen van de warmteketen en betere systeemintegratie mogelijk is.

Voordelen Integraal warmtebedrijf

- Door mede eigenaar te worden van een bedrijf dat zowel eigenaar is van het warmtenet als exploitant van de warmtelevering kan de gemeente beter sturen op de publieke waarden.
- Een integraal warmtebedrijf leidt tot minder belangentegenstellingen, risico opslagen en transactiekosten in de keten en meer samenhang tussen de onderdelen van de warmteketen en betere afstemming en technische optimalisatie.
- Dit sluit aan bij de koers van het kabinet dat de integrale eindverantwoordelijkheid voor de warmteketen bij 1 partij wil beleggen. Indien warmtenetbedrijf en warmteleveringsbedrijf twee verschillende entiteiten zouden zijn, zouden deze een Joint Venture aan moeten gaan om aan de wettelijke eisen van de toekomstige warmtewet te voldoen.
- Het alternatief: een apart publiek/privaat warmtenetbedrijf en een privaat warmteleveringsbedrijf geeft minder sturing op betaalbaarheid en verduurzaming. Betaalbaarheid en duurzaamheid worden namelijk vooral bepaald vanuit de warmteproductie en de warmtelevering. De eigenaar van alleen het warmtenet kan hier maar beperkt op sturen, met name omdat er geen concurrentie mogelijk is tussen meerdere warmteleveranciers op hetzelfde warmtenet. Belangrijkste reden daarvoor is dat de warmteleverancier afhankelijk is van beschikbaarheid van lokale warmtebronnen en productie en niet zomaar strategisch warmte in kan kopen, zoals met elektriciteit en gas wel gebeurt.



- Het ontvlechten van het Utrecht-Nieuwegein warmtebedrijf is complex en tijdrovend. Dit is mogelijk minder complex bij een integraal warmtebedrijf dan wanneer alleen de netten gedeeltelijk publiek worden.

Nadelen

- Eigenaar worden van het integrale warmtebedrijf vraagt een grotere investering dan alleen eigenaar worden van de infrastructuur.
- Ook de risico's, zowel financieel als politiek, zijn groter wanneer de gemeente ook deels eigenaar is van de warmtelevering, dan wanneer het eigendom alleen de infrastructuur betreft. De maatregel hiervoor is om het warmtebedrijf op afstand van de gemeente te organiseren, via een holdingmaatschappij.

1.4. Eigenaar worden van alleen de uitbreiding van het net versus eigenaar worden van het bestaande warmtenet inclusief uitbreiding

In Utrecht en Nieuwegein zullen de nieuwe delen van het warmtenet vooral aan het bestaande net vastliggen. Het bestaande net, toekomstige uitbreidingen en mogelijk ook nieuwe warmtenetten van Utrecht en Nieuwegein zullen zowel financieel als technisch onderling verbonden zijn, terwijl ook de warmte (grotendeels) vanuit dezelfde warmtebronnen komt. Het versneld in handen krijgen van het bestaande net kan een strategisch verstandige keuze zijn. In onderstaande tabel worden de voor- en nadelen daarvan weergegeven.

Voordelen van publiek eigendom van het bestaande warmtenet inclusief uitbreiding

- In Utrecht en Nieuwegein zullen de nieuwe delen van het warmtenet vooral aan het bestaande net vastliggen.
- Het bestaande net, toekomstige uitbreidingen en nieuwe warmtenetten van Utrecht en Nieuwegein zullen voor het overgrote deel onderling verbonden zijn, terwijl ook de warmte (grotendeels) vanuit dezelfde warmtebronnen komt. Het meenemen van de bestaande infrastructuur lijkt daarom zinvol om als uitgangspunt te onderzoeken.
- Het 'los' ontwikkelen van nieuwe netten zonder koppeling met oude netten is moeizaam omdat er op de korte/middellange termijn geen losse warmtebronnen beschikbaar zijn.
- Door ook eigenaar te worden van het bestaande net kunnen we de belangen van zowel nieuwe als bestaande gebruikers van het warmtenet gelijkwaardig beschermen.
- Kleinschalige (nieuwbouw) netten die al in private ontwikkeling zijn kunnen op termijn hier ook ingebracht worden. Inzicht in exploitatie bestaande net geen complexe exercitie nodig om bestaande en nieuwe delen van elkaar te onderscheiden.
- Het bestaande net is financieel aantrekkelijker, omdat de leidingen voor een groot deel zijn afgeschreven en de klanten zeker zijn en er zekere inkomsten zijn.
- De gemeenten kunnen zich, via investeringen in de uitbreiding van het bestaande net, geleidelijk aan 'inkopen' tot een meerderheidsbelang in het totale net.

Nadelen

- Om ook eigenaar te worden van het bestaande net zijn grotere investeringen nodig. Het is daarbij onduidelijk wat de precieze waarde van het bestaande warmtenet Utrecht – Nieuwegein is. *Er wordt gewerkt aan een gedragen waarderingssystematiek van warmtenetten/warmtebedrijven door Min EzK zodat een schatting van de benodigde investering gemaakt kan worden. Hiervoor worden verschillende informatiebronnen gebruikt. Bij een uiteindelijke "deal" met Eneco zal een onafhankelijk bureau een taxatie moeten uitvoeren om de specifieke waarde te bepalen van het Utrechtse en Nieuwegeins deel van het warmtenet.*
- De gemeente zou zich ook kunnen inzetten op het uitsluitend ontwikkelen van nieuwe netten of een nieuw net dat gekoppeld is aan het Eneco net, maar is, totdat de gemeente in staat is op zelf warmtebronnen te ontwikkelen, nog steeds erg afhankelijk van Eneco voor het leveren van warmte.