

PAPER

Samen voor de meest betaalbare uitrol van warmtenetten

akd benelux
lawyers

INVESTNL

ING
BANK

Gedreven door
maatschappelijke impact



De route naar een efficiënte, snelle en betaalbare warmtetransitie



Inleiding

‘Samen voor de meest betaalbare uitrol van warmtenetten’ beschrijft de route die een nieuw kabinet kan bewandelen om een efficiënte, snelle en betaalbare warmtetransitie tegen de maatschappelijk laagste kosten te realiseren.

Vanuit de praktijk ervaren wij dat de ontwikkeling en realisatie van collectieve warmtenetten niet zonder meer van de grond komen, vooral niet in de bestaande bouw. Een aantal generieke en businesscase overstijgende knelpunten ligt hieraan ten grondslag. Deze paper bevat een concreet voorstel om via Regionale Warmtebeheer Bedrijven (hierna: RWB) en enkele flankerende maatregelen de uitrol van collectieve warmtenetten in de gebouwde omgeving te versnellen. Dragende principes daarbij zijn een bundeling op organisatorisch en financieel gebied middels een RWB en publiek-private samenwerking. Het RWB is gericht op risicomitigatie in warmtenetprojecten en daarmee op een effectieve en betaalbare warmtetransitie.

Deze paper is tot stand gekomen mede op basis van waardevolle feedback vanuit vele betrokkenen bij de warmtetransitie. Uiteraard staan wij open voor verdere reacties. Deze paper vormt een nadere verdieping van een eerder pleidooi voor Regionale Warmtebeheer Bedrijven; zie ‘Investerings in warmtenetten’.

Complexe uitvoeringsopgave vergt publiek-private samenwerking

De warmtetransitie, de overstap van aardgas naar fossiel-vrije alternatieven, kent meerdere oplossingen. Eén van de oplossingen is een duurzaam warmtenet (al dan niet in combinatie met een elektrische warmtepomp), dat zorgt voor de verwarming van een gebouw en het tapwater. Deze paper gaat specifiek in op de oplossing ‘warmtenet’ en niet op de andere alternatieven (elektrificatie en groen gas). Voor duurzame warmtenetten en -bronnen zijn forse investeringen noodzakelijk. Daarvoor zijn nieuwe

wetgeving, financiering en voldoende gekwalificeerde uitvoeringscapaciteit nodig.

In deze paper staat de organisatie- en financieringsopzet voor warmtenetten centraal. Wij werken uit hoe RWB's de warmtetransitie realiseerbaar en financierbaar kunnen maken op basis van publiek-private samenwerking; door een combinatie van publieke regie en privaat ondernemerschap, met ruimte voor de lokale wensen en kenmerken. Deze verbeterde marktordening maakt ruimte vrij voor private partijen om te excelleren op ondernemerschap en innovativiteit. Het RWB jaagt privaat ondernemerschap aan en stuurt op risicomitigatie, waardoor het voor private partijen aantrekkelijk is om in te investeren, terwijl tegelijkertijd de publieke belangen worden geborgd.



Bij de uitwerking van het RWB nemen wij daarbij drie randvoorwaarden tot uitgangspunt: betaalbaarheid voor de burger (mogelijk zelfs woonlastenneutraal), laagste maatschappelijke kosten en versnelling van de warmtetransitie. Tegelijkertijd borgen RWB's de leveringszekerheid (d.w.z. bedrijfs- en leveringscontinuïteit) van de warmtevoorziening en andere publieke belangen zoals duurzaamheid en energierechtvaardigheid.

Taken van het RWB

Het RWB is een regionaal opererende entiteit met publieke aandeelhouders (decentrale overheden), gericht op de realisatie van de warmtetransitie met als kerndoel de borging van de publieke belangen en die van de lokale bewoners. Het RWB ontwikkelt, realiseert en exploiteert in nauwe samenwerking met publieke en private partijen warmteprojecten. Het RWB opereert op een regionaal niveau. Zo is het denkbaar om een RWB op het niveau van de RES of meerdere RES'en tezamen vorm te geven. Van belang is dat het werkgebied synchroon loopt met dat van de publieke aandeelhouders.

Het RWB heeft tenminste drie taken:

1. Het RWB is verantwoordelijk voor het regionale grand design, dat wil zeggen een gedragen hoofdontwerp waarin voor een regio de optimale layout van de warmte-infrastructuur en duurzame warmtebronnen is opgenomen. Om dat te bereiken zal het RWB samen met de netbeheerders elektriciteit en gas een integrale afweging moeten maken op basis van alle energie-infrastructuren tezamen. Het RWB optimaliseert voortdurend het grand design op zowel de technische haalbaarheid, als de maatschappelijke kosten en de betaalbaarheid. Daarbij worden de koppelkansen met andere infrastructuren optimaal benut. Het RWB is daarmee verantwoordelijk voor het minimaliseren van de maatschappelijke kosten van de warmtetransitie op regionaal niveau.
2. Het RWB ontwikkelt vanuit een projectenportfolio publieke expertise in warmtenetten en -bronnen. Deze expertise wordt ingezet voor (i) de ontwikkeling en realisatie van nieuwe warmteprojecten én (ii) het voortdurend – projectoverstijgend – optimaliseren van het regionale grand design in samenhang met het gehele energiesysteem.
3. Bij de realisatie en exploitatie van een warmteproject is het RWB – op kavelniveau – de publieke samenwerkingspartner van private warmtebedrijven. In beginsel investeert het RWB mee in de warmte(net)projecten.

Bij voorkeur worden RWB's bij wet opgericht en krijgen zij bij wet (tenminste) bovenstaande taken toebedeeld. Deze taken van het RWB bestaan naast de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van decentrale overheden en bestuursorganen. Zo blijft het bevoegdheid van de gemeenteraad om een omgevingsplan vast te stellen, en daarin de warmteinfrastructuur te verankeren. Ook het vaststellen van een gemeentelijke warmtetransitievisie is een gemeentelijke, publiekrechtelijke bevoegdheid. Besluitvorming door het RWB vervangt niet de democratische besluitvormingsprocessen van deze decentrale overheden. RWB is in zoverre slechts een uitvoeringsentiteit gericht op het benutten van regionale schaalvoordelen op het collectieve deel van de benodigde werken en investeringen.

Aanpak met het RWB maakt projectmatige financiering van warmte(net)projecten mogelijk

Toegevoegde waarde van het RWB

Een bij wet verankerd RWB komt tegemoet aan een aantal bezwaren die tegen het voorstel voor de Wet collectieve warmtevoorziening (ook: de Warmtewet 2) uit juni 2020 ('het wetsvoorstel') naar voren is gebracht. Enerzijds kan de kavelsystematiek en de zogenaamde ketenverantwoordelijkheid intact blijven, hetgeen bijdraagt aan een financierbare businesscase. De splitsing van de bron en het net zal doorgaans tot meer complexiteit leiden, waardoor de risico's voor de investeerders en financiers moeilijker beheersbaar worden. Anderzijds kan door het RWB directer worden gestuurd op de borging van de publieke en bewonersbelangen, dan in de marktordening als voorgestaan door het wetsvoorstel. Zo kan het RWB:

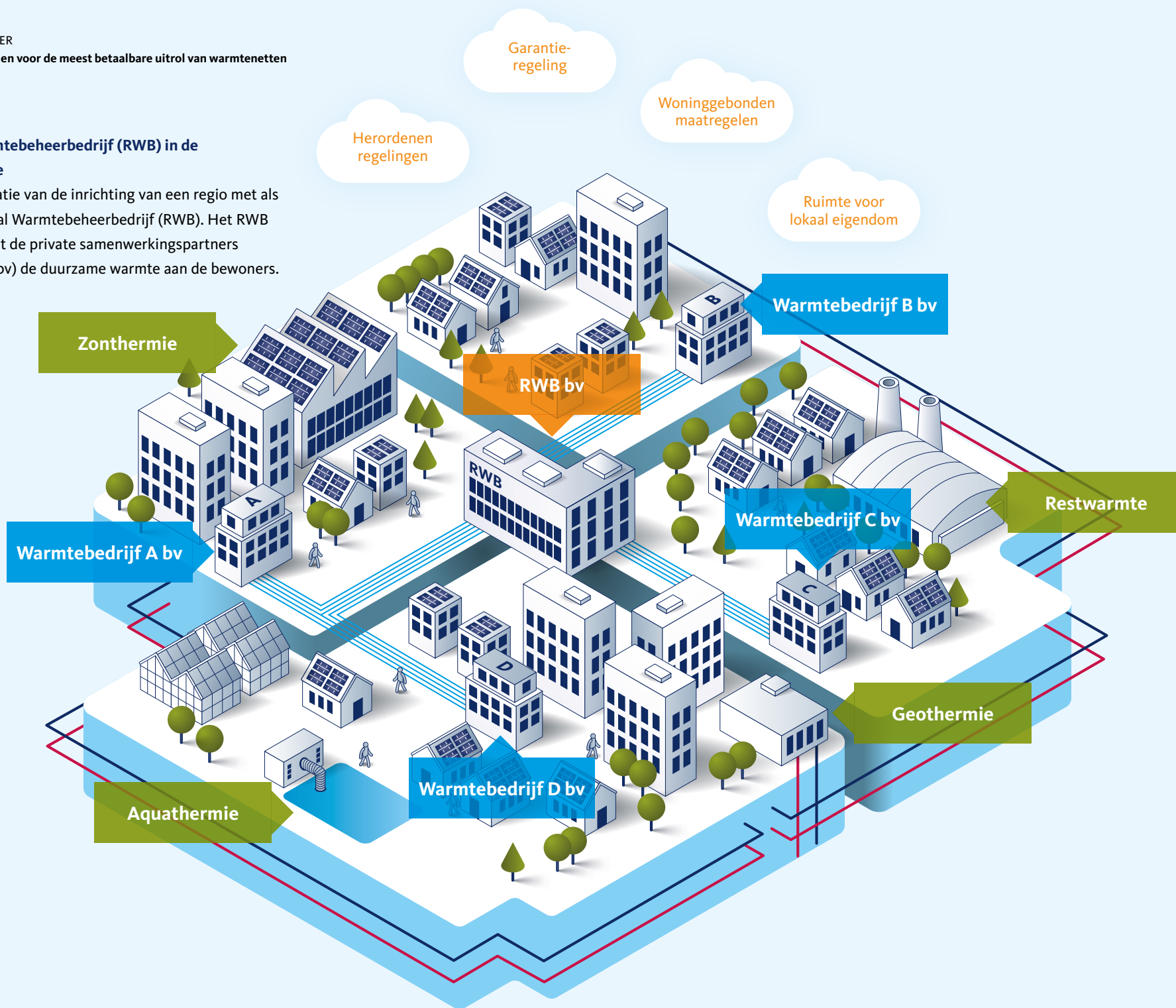
- > in de haalbaarheidsfase: ontwikkelen van een gedragen (regionaal) grand design en een optimale verkaveling op basis van de lange-termijn-vraagontwikkeling en aanwezige bronnen. Dit verlaagt ontwikkelrisico's van potentiële projecten en zorgt voor meer samenhang tussen die projecten, over de kavels heen;
- > in de ontwikkelfase: bewaken integrale samenhang en benutten koppelkansen, aanbesteden en aanwijzen op prijs en betrouwbaarheid ('beste prijs-kwaliteitsverhouding'). Het benutten van de koppelkansen en competitief aanbesteden zorgt voor een verbetering van de businesscase en lagere maatschappelijke kosten;

- > in de bouw- en exploitatiefase: toezien op de totale uitvoering (infra- en gebouwgerelateerde werken), voortgang realisatie, en actualiseren en uitvoeren (regionaal) grand design. Door in gezamenlijkheid met (een) private partner(s) te sturen op de realisatie, benut het RWB private kennis en expertise om kostenoverschrijdingen te voorkomen; en
- > na de exploitatiefase: keuze voor nieuwe wijze van exploitatie of exploitant op basis van actualisatie van het grand design. Dit is een lange-termijn-afweging die het beste kan worden geborgd door het RWB.

Het RWB zorgt voor een publieke (regie en uitvoerings) organisatie die een belangrijke rol kan vervullen met het oog op het realiseren van de 2030- en 2050 klimaatdoelstellingen, die overigens volgens de recent aangenomen Europese Klimaatwet nog verder zijn opgeschroefd. De aanpak met het RWB maakt projectmatige financiering van warmte(net)projecten mogelijk. Vanwege de omvang van de benodigde investeringen in de warmtetransitie is dit een belangrijke voorwaarde om de versnelling van de uitrol van warmtenetten mogelijk te maken. Belangrijk is verder dat er via het RWB een professionele organisatie ontstaat die (gefaseerd) de (mede) eigendom van de infrastructuur in handen krijgt.

Regionaal Warmtebeheerbedrijf (RWB) in de warmtetransitie

Dit is een illustratie van de inrichting van een regio met als spil het Regionaal Warmtebeheerbedrijf (RWB). Het RWB levert samen met de private samenwerkingspartners (Warmtebedrijf bv) de duurzame warmte aan de bewoners.



Draagvlak bij bewoners en kostenefficiënt omgaan met publieke middelen



RANDVOORWAARDEN:

betaalbaarheid, laagste maatschappelijke kosten en versnelling

Betaalbaarheid en laagste maatschappelijke kosten

Alleen als het lukt om te komen tot een betaalbare transitie voor de individuele burger tegen de laagste kosten voor de samenleving, gaat het lukken de warmtetransitie daadwerkelijk te realiseren.¹ De consument betaalt dan niet meer dan gerechtvaardigd op basis van de efficiënte en redelijkerwijs gemaakte kosten voor de warmte. Dat geldt voor de aansluitkosten, het vastrecht, de verbruikstarieven en de gebouwgebonden aanpassingen en investeringen. Essentieel daarbij is dat inzicht bestaat in de kosten en het (redelijke) rendement van het (publiek-private) warmtebedrijf, om te kunnen waarborgen dat de eindafnemers het meest voordelige alternatief krijgen.

Sturing op de laagste maatschappelijke kosten betekent dat wordt gekozen voor het energiesysteem dat voor de samenleving technisch-economisch het meest voordelig is. Dat is geen vast gegeven: door technische innovaties kunnen inzichten hieromtrent met de tijd veranderen. Er is behoefte aan een voortdurende technisch-economische optimalisatie van vraag en aanbod om blijvend te komen tot de voor de maatschappij meest voordelige systeemkeuzes. Een recente studie in opdracht van Invest-NL & EBN naar een viertal scenario's voor de warmtetransitie in de RES-regio Rotterdam Den Haag illustreert dat dit het beste op regionaal niveau kan.²

- ¹ Zie ook het Klimaatakkoord 2019, waarin onder meer staat: "Bij de transitievisies warmte programmeren gemeenten zoveel als mogelijk op basis van de laagste maatschappelijke kosten en kosten voor de eindgebruiker." (p. 27).
- ² <https://www.royalhaskoningdhv.com/nl-nl/nederland/projecten/collectieve-warmtevoorziening-res-regio-rotterdam-den-haag/12188>. Collectieve warmtevoorziening RES-regio Rotterdam Den Haag | RoyalHaskoning (royalhaskoningdhv.com)

Invest-NL & EBN-studie naar een viertal scenario's voor de warmtetransitie in de RES-regio Rotterdam Den Haag

In de studie zijn drie scenario's uitgewerkt. Deze scenario's verschillen van elkaar wat betreft de mate van regionale samenwerking en technische en economische samenhang. Startpunt in deze studie zijn de werkelijke warmtevraagclusters met de aanname van een steeds afnemende warmtevraag als gevolg van isolatie. Daarbij is gerekend met warmtevraagclusters die ondanks isolatiemaatregelen beter af zijn met een collectief warmtenet in vergelijking met een individuele warmtepomp.³

De verschillende scenario's zijn doorgerekend op basis van de in de regio beschikbare grootschalige bronnen. Uit deze doorrekening volgt dat in een zogenaamd 'Samenland-scenario' de maatschappelijke kosten het laagst zijn. In dat scenario is sprake van een regionale ordening van het warmtesysteem, met restwarmte als ingroei en op termijn steeds meer geothermie. Deze systeemordening houdt zich niet aan de gemeentelijke en andere natuurlijke grenzen. Oftewel: dit impliceert soms ook gemeentegrensoverschrijdende kavels. De studie laat bovendien zien dat er forse verschillen tussen de kavels bestaan, als gevolg van de beschikbare bronnen en verschillen in woningtypen. Door organisatie en coördinatie van het systeem op regionaal niveau is schaalvoordeel te behalen. Denk aan de kosten van een back-up systeem om piekbelasting en calamiteiten op te vangen of de organisatie en financieringskosten die over meerdere kavels verspreid kunnen worden.

Optimalisatie van de maatschappelijke kosten op regionaal niveau betekent niet dat er voor alle individuele consumenten de goedkoopste oplossing wordt gerealiseerd. Sturen op laagste maatschappelijke kosten betekent niet automatisch dat projecten rendabel zijn. Het risicoprofiel van projecten verschilt nu eenmaal. Een weloverwogen verdeling van risico's en kosten over de verschillende projectfasen over publieke en private partijen helpt. Sommige risico's worden gedeeltelijk gemitigeerd door samen te sturen, zoals het volloopprijs, wat vervolgens weer een positief effect heeft op de totale businesscase. Flankerende maatregelen (zoals garantieregeling of subsidies) blijven desondanks soms noodzakelijk. Daarbij zal het RWB door sturing op de laagste maatschappelijke kosten de betaalbaarheid voor de bewoners in een regio dichterbij brengen. Ook kunnen andere publieke kansen zoals impact op de leefomgeving en het voorkomen van kosten in het elektriciteitsnetwerk worden meegewogen, ondanks het feit dat deze niet direct in de businesscase gekapitaliseerd worden. Tot slot kan het RWB in de samenstelling van de kavel met rendabele en minder rendabele klantgroepen en de verdeling van de kosten over de verschillende klantgroepen (tarifiering) een belangrijke rol spelen en daarmee de energierechtvaardigheid bespoedigen.

Versnelling van de warmtetransitie via projectfinanciering

Er zijn miljarden euro's nodig om de warmtestrategie uit te rollen en warmtenetten en –bronnen te realiseren. Indien daarvoor slechts kan worden teruggevallen op publieke of private balansfinanciering, is het zeer de vraag of in de totale kapitaalbehoefte kan worden voorzien.

In de Nederlandse hernieuwbare energiemarkt is inmiddels ruimschoots ervaring opgedaan met projectfinanciering. Grote windparken op zee, windparken op land, zonneparken en andere hernieuwbare-energie-installaties worden middels projectfinanciering succesvol gefinancierd en gerealiseerd. Ons staat voor ogen dat indien het lukt om deze successen naar de warmtesector over te brengen, dat zal zorgen voor voldoende middelen om de warmtetransitie (door middel van warmtenetten en duurzame warmtebronnen) te financieren en de benodigde versnelling te realiseren. Daarvoor is het volgende nodig:

- > de wetgever moet daarbij borgen dat op de belangrijkste assets – zoals het warmtenet – een hypotheekrecht kan worden gevestigd.
- > de projectrisico's moeten in voldoende mate zijn beheerst en resulteren in stabiele kasstromen. Dit zal in de praktijk een veel langere aanlooptijd nodig hebben dan nu gebruikelijk in de projectfinancieringsmarkt. Dit vergroot de behoefte voor geduldig risicokapitaal dat voorgeaat.

³ De hybride optie is niet doorgerekend aangezien die niet voldoet aan de gewenste CO₂-reductie doelstellingen van de regio voor 2050.



Eerste schets van de aardgastransitie in de jaren zestig van de vorige eeuw waarbij duizenden kilometers aardgasbuizen werden aangelegd.

Bron: Illustratie uit 'De Nederlandse aardgastransitie. Lessen voor de energietransitie van de 21ste eeuw', Sven Ringelberg

Het RWB kan in belangrijke mate bijdragen aan het beter beheersen van de risico's, onder meer doordat door de participatie van het RWB publieke risico's beter kunnen worden beheerst. Dit betreft onder meer het draagvlakrisico in het participatieproces. Bovendien kan met het RWB de integrale ketenverantwoordelijkheid in stand blijven. Een belangrijk voordeel daarvan – voor de projectfinanciering – is dat moeilijk beheersbare interfacerisico's tussen de verschillende schakels in de warmteketen (warmteproductie, levering en distributie-) kunnen worden beheerst.

Om mee te kunnen investeren moet het RWB over eigen vermogen beschikken. Dat eigen vermogen brengt het RWB vervolgens in als mede-investeerder in het warmtenet en de -bronnen. Het RWB kan met een relatief geringe inbreng fors bijdragen aan het realiseren van een warmteproject. Ook de private samenwerkingspartner zal eigen vermogen inbrengen op basis waarvan vreemd vermogen van financiers kan worden aangetrokken. Uitgaande van een verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen van 30%-70% en bijvoorbeeld een 50%-belang van het RWB, zal er vanuit het RWB 15% van de totale financieringsbehoefte ingebracht moeten worden. Voor de samenwerkingspartners van het RWB geldt hetzelfde. Daarmee wordt de slagkracht van de projectpartners aanmerkelijk vergroot. Overigens kan de private partner ook een private entiteit met publieke aandeelhouders zijn. Of een publiek-privaat of coöperatief bedrijf.

De verhouding tussen het belang van het RWB en dat van de private samenwerkingspartner, zou de wetgever bij wet kunnen regelen, bijvoorbeeld door het voorschrijven van het belang of een bandbreedte. Dit belang kan ook in onderling overleg tussen het RWB en de samenwerkingspartner per kavel worden bepaald en kan dan onderdeel kunnen zijn van de competitieve tenderprocedure, waarin het RWB de samenwerkingspartner selecteert.

Rechtsvorm van het RWB

Het RWB participeert – samen met private partijen – in een publiek-private special purpose vehicles (hierna SPV's), die voor een kavel wordt aangewezen als warmtebedrijf. Die SPV trekt projectfinanciering aan. Een private entiteit als een besloten vennootschap ligt dan voor de hand als rechtsvorm van het RWB. Een voordeel voor participerende overheden bij een besloten vennootschap als rechtsvorm van het RWB is dat ze meer afstand hebben tot de financiële risico's ten opzichte van een gemeenschappelijke regeling. Tegelijkertijd zijn via de statuten van een besloten vennootschap de publieke belangen goed te borgen en kan worden voorzien in een goede governance, bijvoorbeeld met een raad van commissarissen. Hiermee bestaat voor zowel de samenwerkingspartners als de financiers investeringszekerheid. Daarnaast maakt een private entiteit als een besloten vennootschap het mogelijk om het belang van het RWB in een publiek-private SPV te verhogen of verlagen naarmate het project in de exploitatiefase belandt en de belangrijkste risico's eruit zijn.

Zeven stappen waarmee het RWB bijdraagt aan de realisatie van warmteprojecten



VERDERE UITWERKING RWB:

‘begin with the end in mind’

Werkzaamheden en verantwoordelijkheden van het RWB

Om betaalbaarheid, laagste maatschappelijke kosten en versnelling van de uitrol te borgen, moet het RWB de navolgende werkzaamheden uitvoeren en verantwoordelijkheden krijgen.

1 Het RWB ontwerpt op regionaal niveau (in de haalbaarheidsfase) een kwalitatief hoogwaardig grand design. Daarbij werkt het met alle stakeholders samen om een technische en economische optimum te realiseren, ook als dat de gemeentegrenzen over gaat. Dit kan op gespannen voet staan met de voorkeuren van een individuele stakeholder. Zo bestaat er in sommige gemeenten een overcapaciteit aan eigen bronnen, waardoor die gemeenten zelfstandig beter af kunnen zijn dan bij samenwerking met de burens die minder gunstige uitgangspositie hebben.

In een dynamische omgeving met snelle technische ontwikkelingen is het noodzaak het grand design op regionaal niveau actueel te houden. Zo is in de eerdergenoemde RES-studie voor de regio Rotterdam Den Haag nu voorzien, in het Samenlandscenario, dat er circa 880.000 aansluitingen worden gerealiseerd op een grootschalige collectief warmtenet. Op een termijn van 5 of 10 jaar kan dit aantal anders uitvallen als gevolg van verschuivende technologische ontwikkelingen of specifieke beleidskeuzes.

2 Het grand design omvat niet alleen de warmte-infrastructuur, maar ook de warmtebronnen. Het RWB moet borgen dat bronnen kostenefficiënt worden ontsloten en ingezet. Een bronnenstrategie op regionaal niveau leidt tot de laagste maatschappelijke kosten en voorkomt overinvesteringen. Daarbij kan worden bijgestuurd op (te grote) prijsverschillen, om zo ervoor te zorgen dat warmte overal in een regio voor een redelijke prijs beschikbaar is. Dit impliceert niet per sé prijsgelijkheid in de regio of tussen verschillende kavels. Wel een reductie van mogelijke prijsverschillen in een regio. Dit impliceert socialisatiemogelijkheden voor de tarieven op regionaal niveau.

3 Voorafgaand aan de bouw- en exploitatiefase selecteert het RWB een ‘private’ samenwerkingspartner, op basis van een competitieve procedure. Deze private partner werkt gedurende de aanwijzingsduur met het RWB samen (in een SPV) aan de realisatie en exploitatie van de warmtebron en de infrastructuur. Overigens kan de private partner ook een private entiteit met publieke aandeelhouders zijn. Of een publiek-privaat of coöperatief bedrijf.

Bij het gunnen in concurrentie is het uitgangspunt dat het bedrijf met de beste prijs-kwaliteit-verhouding het project met het RWB mag realiseren en exploiteren, waarbij – naast kwalitatieve criteria – kan worden geselecteerd en gerangschikt op basis van de aansluitbijdrage, het vastrecht en de warmte- en koude-tarieven. Het selecteren in concurrentie op basis van prijzen draagt bij aan het draagvlak en maakt keuzes uitlegbaar.

Concurrentie kan leiden tot kostprijsverlagingen en daarmee tot een betere betaalbaarheid. Zo heeft de kavelsystematiek in wind op zee en het vergunnen van die projecten in concurrentie geleid tot spectaculaire kostprijsreducties in betrekkelijk korte tijd. De selectie mede op basis van prijzen/tarieven betreft een wijziging ten opzichte van het wetsvoorstel.

4 Tijdens de exploitatiefase deelt het RWB in de resultaten en het rendement in de SPV. Het genoemde wetsvoorstel gaat vooral uit van controle door een toezichthouder op afstand, die moet monitoren of het project tijdens de exploitatiefase kostenefficiënt wordt gemanaged. Door samenwerking in een private entiteit kan binnen de private governance structuur zicht worden gehouden op het (redelijke en voorspelbare) rendement en of noodzakelijke (onderhouds)investeringen tijdig en op kostenefficiënte wijze worden gedaan. In een samenwerking is er bovendien meer ruimte voor tijds bijsturing, indien nodig vanuit een gezamenlijk belang.



Het RWB werkt op een evenwichtige wijze samen met haar (private) samenwerkingspartner. Een evenwichtige samenwerking tussen

publieke partijen en private partijen betekent dat partijen de risico's zo alloceren dat de partij die een risico het beste kan beheersen en of dragen dat ook kan doen. Dit zal zorgen voor kostprijsreducties. Sommige risico's kunnen alleen in het publieke domein worden beheerst of gedragen. Andere juist meer effectief door een private partner.



Met de aanwijzing van een warmtebedrijf wordt voor een bepaalde duur een exclusief exploitatierecht toegekend. Gedurende die duur

kan slechts beperkt worden ingegrepen op het warmtesysteem in het betrokken kavel; de investeringszekerheid dient immers te worden geborgd. In onze opzet van het RWB valt na afloop van de aanwijzingsperiode, als de initiële investeringskosten, gemaakt in de bouwfase, zijn terugverdiend, de volledige eigendom van het warmteproject automatisch terug aan het RWB. Hiermee is het publieke karakter en de continuïteit van de exploitatie gewaarborgd. Met deze eigendomspositie kan het RWB, op basis van het geactualiseerde grand design opnieuw een keuze maken over de wijze waarop de warmte-infrastructuur wordt geëxploiteerd. Een bijkomend voordeel is dat met het regelen van de publieke eigendom op termijn de mogelijkheid wordt opgehouden om alsnog structureel over te gaan op open warmtenetten. In zoverre is het RWB een ingroeimodel om te komen tot een volwassen warmte(netten)markt.

Het systeem dient overigens te adresseren hoe wordt omgegaan met investeringen die niet (volledig) zijn terugverdiend tijdens de aanwijzingsperiode, maar wel kwalificeren als efficiënte en redelijkerwijs gemaakte kosten. Zo zou voor deelprojecten die een beperkte looptijd hebben gehad (ten opzichte van de aanwijzingsduur van 20-30 jaar) moeten gelden dat de assets op basis van een boekwaarde (of een vergelijkbare methode) worden gewaardeerd en op basis daarvan worden vergoed aan het initieel aangewezen warmtebedrijf.

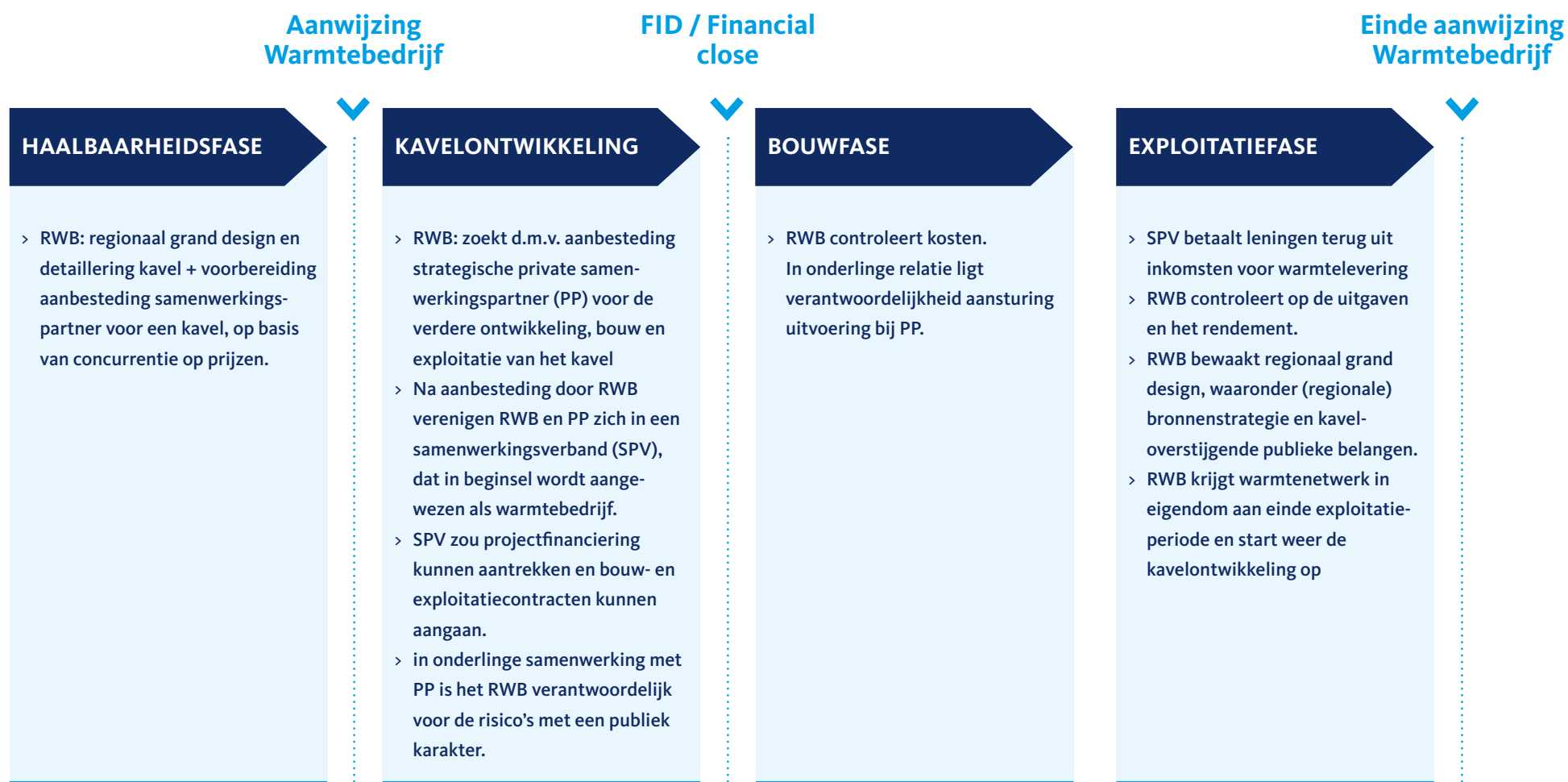


Betaalbaarheid en laagste maatschappelijke kosten impliceren ook dat de leveringszekerheid zo kostenefficiënt mogelijk wordt geborgd.

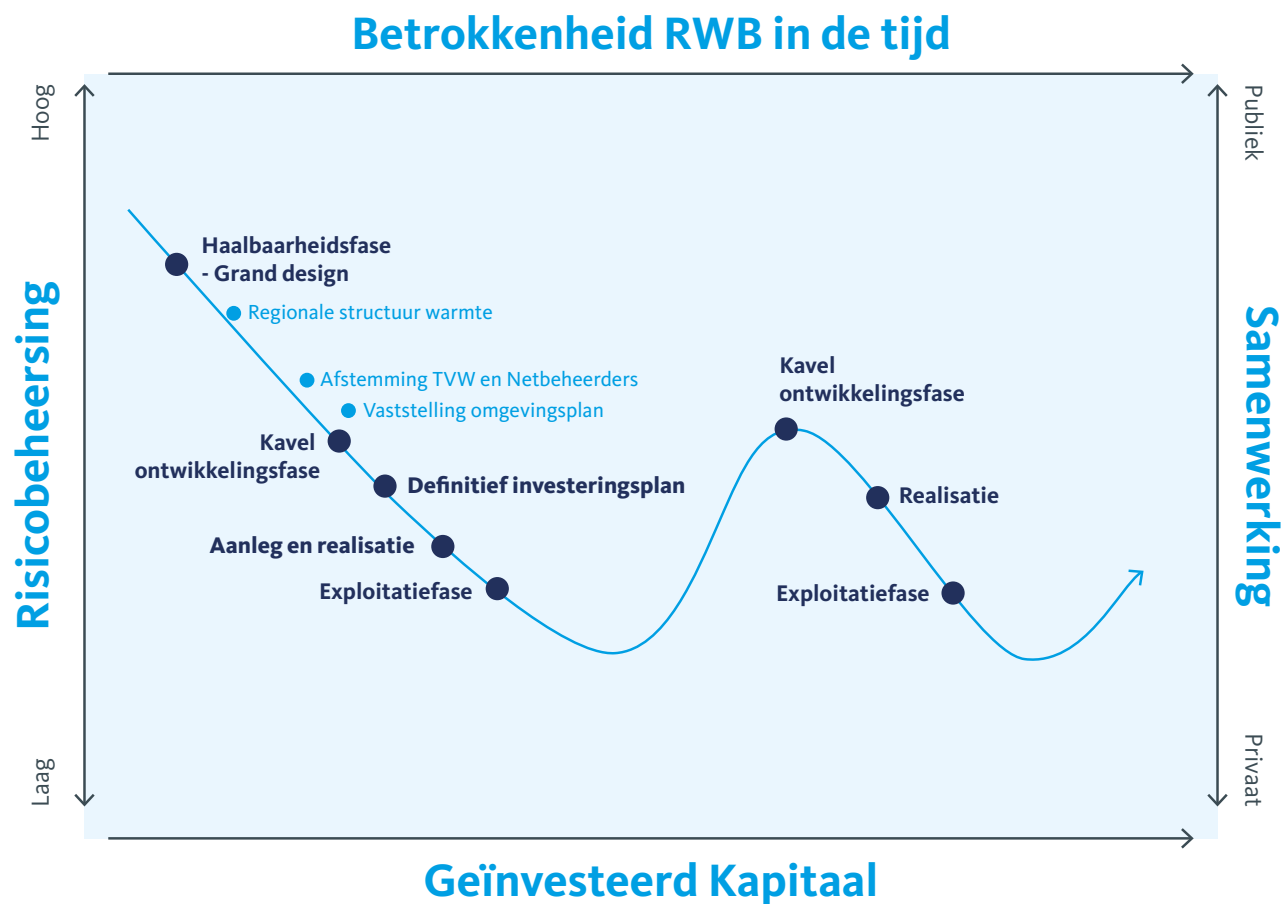
Daarvoor kan het wenselijk zijn dat meerdere netten met elkaar worden verbonden en zo synergievoordelen worden behaald; bijvoorbeeld door back-up voorzieningen te koppelen en integreren. In het wetsvoorstel is dit niet onderkend. Het RWB zou in deze behoefte moeten voorzien. Op deze manier brengt het RWB een transitie op basis van woonlastenneutraliteit dichterbij.

Fasering en rol RWB

Uitgaande van de kavelsystematiek is een viertal fases in een warmtenetproject te onderscheiden. De werkzaamheden van het RWB kunnen vervolgens als volgt per fase worden ingedeeld:



In elk van deze vier fasen speelt het RWB een rol en vormt daarmee de constante factor gedurende de levenscyclus van het warmtenet. Schematisch laat die rol zich middels een lange-termijn-golf weergeven. Die golfbeweging toont de verschillende bijdragen die publieke en private partijen gezamenlijk leveren ter beheersing van de risico's van een warmtenet.



Vier essentiële flankerende maatregelen zijn nodig voor het optimaal functioneren van een RWB



Tot slot

Om de toegevoegde waarde van een RWB zo optimaal mogelijk te benutten, is ook aandacht nodig voor de vier onderstaande flankerende maatregelen en mogelijkheden.

Herordenen regelingen gericht op warmtetransitie

Momenteel geldt een aantal regelingen, gericht op het wegnemen van (financiële) belemmeringen in de warmtetransitie; zie de tabel. De verschillende regelingen zijn niet goed op elkaar afgestemd. Sommige zijn pas achteraf te verkrijgen (SAH, ISDE); andere regelingen moeten juist ruim van tevoren worden aangevraagd (SDE+). Verder sturen sommige regelingen op de dezelfde typen projectrisico's, zonder inhoudelijke koppeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor regelingen gericht op het faciliteren van woninggebonden maatregelen om het volloopriscio te beperken. Naar onze mening is het wenselijk dat de regelingen duidelijker worden afgestemd op het wegnemen, respectievelijk beheersen van risico's. De daarna nog resterende risico's moeten door een RWB worden gemitigeerd en gealloceerd.

Overzicht – De vijf belangrijkste regelingen op gebied van warmtenetten (zonder uitputtend te zijn / exclusief EIA en regionale regelingen)

Regeling	Toelichting
SAH	Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen - De SAH is voor alle bestaande huurwoningen die binnen 5 jaar van het aardgas af gaan en op een warmtenet zijn aangesloten. Budget: € 200 mln. 2020 t/m 2023.
PAW	Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) moet leren hoe woningen en andere gebouwen in 2050 van het gas af kunnen. Het kabinet stelt hiervoor tot 2028 € 435 miljoen beschikbaar.
ISDE	Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE); subsidie voor de aansluiting op een warmtenet. De subsidie voor een aansluiting op een warmtenet bedraagt € 3.325.
SDE++	Stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++). De SDE++ richt zich op hernieuwbare en CO ₂ -arme warmte (warmte die niet of niet volledig uit een hernieuwbare bron komt). De SDE++ richt zich primair op opwek van energie maar draagt ook bij in distributiekosten.
DEI+	Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) – Subsidie voor pilot- en demonstratieprojecten voor innovatieve technieken waarmee CO ₂ -uitstoot is te verminderen.

Aandacht voor woninggebonden maatregelen

Wat betreft de woninggebonden maatregelen wijzen wij verder nog op het volgende. Vooral bij het aansluiten van bestaande bouw op een warmtenet is er sprake van additionele gebouwgebonden investeringen om het warmtenet uiteindelijk gebruiksklaar te maken. Het gaat dan om investeringen vanaf de afleverset de woning in, om de centrale verwarming en het warmwater aan te sluiten. Om de bezettingsgraad van een warmtenet te vergroten, moeten consumenten in ieder geval een klantvriendelijke propositie krijgen; dat wil zeggen inclusief deze woninggebonden maatregelen. Daarbij moeten alle infrastructuur-gerelateerde activiteiten synchroon lopen met de noodzakelijke additionele woninggebonden investeringen. Alleen dan is er sprake van een compleet aanbod, dat de consument kan vergelijken met alternatieven.

Nationale garantieregeling

In aanvulling op de bestaande regeling kan een nationale garantieregeling worden overwogen, die risico's ten aanzien van bezettingsgraad en bronnen op projectniveau afdekt. Ook indien wordt voorzien in het RWB heeft zo'n regeling aantoonbare toegevoegde waarde. Bij efficiënt uitgevoerde projecten zal de garantie niet of nauwelijks hoeven te worden benut. Bij andere projecten zal mogelijk wel een beroep op de garantieregeling gedaan moeten worden, maar alleen als de projecteigenaren ook een eigen aandeel in het verlies nemen (door betaling premie en inbreng van eigen vermogen). Verder moet voorafgaand aan de verstrekking van de garantie een professionele beoordeling plaatsvinden. Bovendien impliceert een beroep op de garantieregeling, uitgaande van ons uitgangspunt dat de eigendom na de aanwijzingsperiode bij het RWB terechtkomt, dat daarmee

(op termijn) publieke assets worden bekostigd. Een nationale garantieregeling kan dan, in aanvulling op het RWB, een efficiënte inzet van overheidsmiddelen zijn, om de uitrol van warmtenetten een impuls te geven.

RWB als facilitator van lokaal eigendom

Het nationale klimaatakkoord formuleert de ambitie '50% lokale eigendom' voor grootschalige duurzame elektriciteitsprojecten (zonneparken en windprojecten). Achterliggende gedachte is dat mede-eigendom helpt om het draagvlak bij bewoners te vergroten ('benefit sharing'). Het Klimaatakkoord stelt geen vergelijkbare doelstelling voor warmteprojecten. Maar dikwijls wordt die wens wel geuit. Het RWB kan hierin een rol vervullen, bijvoorbeeld door gedurende de exploitatiefase (als de belangrijkste risico's voor de lokale stakeholders zich niet meer kunnen voordoen) zijn belang te verkleinen door de verkoop van aandelen aan omwonenden. Aandachtspunt hierbij is dat de eigendom en zeggenschap niet versnipperd raken. Andere uitwerkingen om invulling te geven aan lokaal eigendom zijn ook denkbaar.

Conclusie

Samen voor de meest betaalbare uitrol van warmtenetten

Samenwerking is essentieel om te komen tot een betaalbare uitrol van warmtenetten tegen de laagste maatschappelijke kosten. Wij zien RWB's als goed door-dachte en capabele entiteiten om die samenwerking te organiseren, als publieke samenwerkingspartner van private warmtebedrijven. Het RWB borgt publieke belangen en is als mee-investeerder de lange-termijn-beheerder van de warmtetransitie, gericht op een minimalisatie van de maatschappelijke kosten op regionaal niveau. Het RWB ontwikkelt vanuit een projectenportfolio publieke expertise in warmtenetten en –bronnen. Deze expertise wordt ingezet voor (i) de ontwikkeling en realisatie van nieuwe warmteprojecten én (ii) het voortdurend – projectoverstijgend – optimaliseren van het regionale grand design. Op die manier draagt het RWB bij aan betaalbaarheid, laagste maatschappelijke kosten en de noodzakelijke versnelling. Het RWB krijgt bij voorkeur een wettelijke basis. RWB's zijn weliswaar nieuwe entiteiten, maar het is goed denkbaar – en omwille van kennisbehoud en het realiseren van de noodzakelijke versnelling zelfs noodzakelijk – dat partijen in het huidige landschap, waaronder de warmtebedrijven gelieerd aan de net-beheerders, daarin opgaan en daarmee RWB's een kickstart geven.

akd benelux
lawyers



MDieperink@akd.nl



Gedreven door
maatschappelijke impact



caspar.boendermaker@bngbank.nl

INVESTNL



abo.rassa@invest-nl.nl

