

Nationale Deelneming Warmte - Afwegingskader voor het aangaan van een deelneming

Introductie afwegingskader

De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 bevat een afwegingskader voor het aangaan van een deelneming. In dat kader wordt aan de hand van vier vragen getoetst of overheidsinterventie door de Rijksoverheid in de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd is en of het instrument deelneming het meest geschikt is. Deze vragen worden hieronder beantwoord. Vervolgens moeten nog drie belangrijke keuzes worden gemaakt: (i) de omvang van het aandelenbelang, (ii) de duur van het aandeelhouderschap en (iii) de toedeling van de aandeelhoudersrol. Ook deze keuzes worden hieronder toegelicht.

1. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wordt het maatschappelijk belang voldoende geborgd door de markt of samenleving?

Nederland heeft op grond van Europese afspraken belangrijke klimaatdoelstellingen, ook voor de gebouwde omgeving. Het uitrollen van collectieve warmtesystemen is daarbij van groot belang om de gestelde doelen t.a.v. CO₂-emissies te halen. Collectieve warmtesystemen zijn voor ongeveer een derde van de gebouwde omgeving de duurzame strategie met de laagste nationale kosten ten opzichte van de alternatieven; elektrificatie of groen gas. Een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening vormt dus een maatschappelijk belang. Nu wordt ongeveer 6% van de Nederlandse huishoudens verwarmd via collectieve warmtesystemen. Dat betekent dat de komende jaren fors geïnvesteerd moet worden. Gelet op de aard en omvang van deze maatschappelijke opgave heeft de wetgever in het kader van de Wet collectieve warmte (Wcw) bepaald dat doorslaggevend publieke zeggenschap voor warmtebedrijven noodzakelijk is. De Wcw schrijft voor dat de meerderheid van de aandelen in een warmtebedrijf in de toekomst in handen moet zijn van één of meerdere publieke partijen. De wetgever heeft in de memorie van toelichting¹ alsook in de Nota naar aanleiding van het Verslag² een uitgebreide motivatie voor deze keuze opgenomen. Deze motivatie kan in grote lijnen als volgt worden samengevat:

- Versterking publieke zeggenschap op de warmtetransitie: Een publieke aandeelhouder is in staat te handelen vanuit het publiek belang bij het nemen van beslissingen over de ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen. Alleen regulering en toezicht achteraf zijn namelijk onvoldoende effectief om de publieke belangen te borgen.
- Mitigeren risico's monopolistisch/vitaal karakter collectieve warmte: De hierboven beschreven publieke zeggenschap is des te belangrijker omdat er op lokaal niveau een sterke afhankelijkheid is van één bedrijf. Het is voor aangeslotenen immers niet eenvoudig om op een alternatief over te gaan op het moment dat er in een wijk of buurt een warmtenet is waarop ze zijn aangesloten (natuurlijk monopolie). Dit brengt een continuïteitsrisico in de levering van een vitale dienst als de warmtevoorziening. Een zo goed mogelijke bescherming van de publieke belangen is daarom noodzakelijk.
- Maatschappelijk draagvlak: Tot slot is deze keuze voor een publiek meerderheidsbelang van belang voor het maatschappelijk draagvlak. Gemeenten en provincies die primair verantwoordelijk zijn voor de invulling van de publieke regie geven hier de voorkeur aan. De verwachting is dat meer draagvlak onder burgers zich ook vertaalt in een hogere aansluitbereidheid.

Aan het verplichte publieke meerderheidsbelang kan alleen (op een goede manier) invulling worden gegeven als er sprake is van voldoende 'publieke uitvoeringskracht'. Overheden moeten zowel financieel als organisatorisch in staat zijn het publieke aandeelhouderschap op zich te nemen. Gelet op de lokale transitie-opgave is directe betrokkenheid van de gemeente bij een aan te wijzen warmtebedrijf wenselijk. Het ligt daarom voor de hand dat gemeenten het initiatief nemen bij het oprichten van een nieuw warmtebedrijf of bij het participeren in een bestaand warmtebedrijf. Er wordt voor de financiële opgave nadrukkelijk gekeken naar gemeenten en provincies als aandeelhouder van warmtebedrijven.

¹ Memorie van Toelichting Wet Collectieve Warmte, p. 9-13. Kamerstukken II, 2023-24, 36 576, nr. 3

² Kamerstukken II, 2024-25, 36576, nr. 8

Uit verschillende onderzoeken naar de publieke uitvoeringskracht³ blijkt echter dat de investeringsopgave van zodanige omvang is dat niet van lokale overheden kan worden verwacht dat ze in alle gevallen voldoende middelen inbrengen om – al dan niet in onderlinge samenwerking – de meerderheid van de aandelen in een publiek warmtebedrijf te verkrijgen. Ook ontbreekt het bij sommige lokale overheden nog aan voldoende expertise om op een goede manier invulling te geven aan het publieke aandeelhouderschap.

Aangezien de netwerkbedrijven volledig in publieke handen zijn, kunnen ook deze partijen een deel van de oplossing zijn. Het is echter ook niet aannemelijk dat de netwerkbedrijven zonder financiële steun van het Rijk al het eigen vermogen kunnen verschaffen dat nodig is om de meerderheid van de aandelen in warmtebedrijven in publieke handen te brengen.

Zonder betrokkenheid van het Rijk is er dan ook onvoldoende publieke uitvoeringskracht. Het maatschappelijke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening wordt daarom onvoldoende door de markt of samenleving (in dit kader de lokale overheden) geborgd. Er is dus sprake van een publiek belang. Interventie door het Rijk is gerechtvaardigd.

2. Is er behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen.

Onder wet- en regelgeving wordt in het kader van deze vraag bedoeld op een breed scala aan minder verstrekkende instrumenten, waaronder subsidies en contractuele afspraken. Het aangaan van een deelneming is immers een ingrijpende vorm van overheidsinterventie. Het kabinet gaat hier terughoudend mee om.

Een minder verstrekkend instrument om de publieke uitvoeringskracht te vergroten is de Garantieregeling Warmtenetten. In het kader van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026 is hiervoor €174,5 miljoen aan middelen toegekend. Hiermee wordt het totaal benodigde eigen vermogen om minimaal de meerderheid van de aandelen in een warmtebedrijf in publieke handen te brengen of houden verlaagd. Deze maatregel is op zichzelf echter onvoldoende om de benodigde publieke uitvoeringskracht te realiseren.

Voor het Rijk zijn twee routes denkbaar om een bijdrage te leveren aan het resterende eigen vermogen dat nodig is om de meerderheid van de aandelen in warmtebedrijven in publieke handen te brengen:

1. De Rijksoverheid verschaft direct middelen aan de lokale overheden of een of meer netwerkbedrijven zodat zij het eigen vermogen kunnen storten en het publieke aandeelhouderschap zonder directe betrokkenheid van het Rijk kunnen vormgeven.
2. De Rijksoverheid investeert zelf via een nationale deelneming (Nationale Deelneming Warmte, NWD) in warmtebedrijven en draagt via haar aandeelhouderschap eigenstandig bij aan de invulling van de gewenste publieke zeggenschap.

Het kabinet kiest echter voor een deelneming in plaats van het direct verschaffen van middelen aan lokale overheden. Voor de doelen achter het publieke meerderheidsbelang is zowel de route via lokale overheden als een nationale deelneming geschikt. In beide gevallen is sprake van publieke regie en mitigatie van de risico's van het monopolistische karakter van warmtebedrijven. Betrokkenheid van de nationale deelneming is niet verplicht, dus een eventuele wens van lokale overheden om het aandeelhouderschap zelf uit te oefenen blijft mogelijk. Lokale overheden kunnen wel vrijwillig een beroep doen op de NDW. De NDW maakt altijd zelfstandig een afweging om in te stappen in een warmtebedrijf. Het van Rijksweg stimuleren van een route met een grote rol voor de netwerkbedrijven ligt vanuit het perspectief van publieke regie minder voor de hand omdat de publieke aandeelhouders hun invloed dan indirect via de netwerkbedrijven zouden moeten uitoefenen en daarmee op grotere afstand zouden komen te staan.

³ Kamerstukken II, 2022/23, 30 196, nr. 800.

Vanuit het perspectief van sturing op een doelmatige besteding van middelen verdient de nationale deelneming de voorkeur boven het direct financieren van lokale overheden. Via de nationale deelneming kan de Rijksoverheid via informatierechten een vinger aan de pols houden bij de ontwikkelingen bij een warmtebedrijf en waar nodig haar invloed op onder meer de strategie en investeringen aanwenden om bij te dragen aan een gezonde financiële positie. De warmtemarkt is een complexe markt, die grotendeels nog tot stand moet komen. Dit vergt invloed met een meer flexibel karakter dan via subsidies of leningen is vast te leggen.

Gezien de beperkte kennis bij sommige lokale overheden kan de nationale warmtedeelneming bovendien bijdragen aan een professionele en zakelijke invulling van het publieke aandeelhouderschap. Bijkomend voordeel van een nationale aandeelhouder in verschillende warmtebedrijven is dat lessen en ervaringen eenvoudiger uitgewisseld kunnen worden tussen de verschillende warmtebedrijven.

3. Lenen de activiteiten zich voor een vennootschap?

In het kader van deze vraag wordt beoordeeld of de onderneming zichzelf op de lange termijn zelfstandig kan financieren en of de beoogde invloed past binnen het vennootschapsrecht.

De nationale deelneming warmte heeft als voornaamste activiteit het oprichten of mede-oprichten van en actief deelnemen in regionale warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Als aandeelhouder heeft de nationale deelneming in beginsel recht op dividend uit de warmtebedrijven waarin zij investeert. Warmtebedrijven genereren inkomsten via gereguleerde tarieven (na invoering van fase 2 van de Wcw). De ACM stelt warmtebedrijven bij de invulling van de tariefregulering in staat hun efficiënte kosten terug te verdienen inclusief een redelijk rendement. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de kosten van het eigen vermogen (en dus de rendementsverwachtingen van de aandeelhouder).

De investeringen die door de nationale deelneming worden gedaan worden wel pas op de (zeer) lange termijn terugverdiend. De terugverdiendtijden voor warmteprojecten zijn sowieso lang, en daarnaast zullen warmtebedrijven in samenspraak met de aandeelhouders de rendementen die op reeds gerealiseerde projecten behaald worden waarschijnlijk opnieuw investeren in nieuwe warmteprojecten. Pas op de lange termijn worden er dividenden verwacht en zal de deelneming rendement maken. Tot die tijd zijn de kasstromen van de nationale deelneming negatief.

Momenteel zijn er nog veel risico's bij de opbouw van de collectieve warmtemarkt en is er nog veel onzekerheid over de mate waarin lokale overheden aan de publieke uitvoeringskracht kunnen bijdragen. Om het maatschappelijke belang van een betrouwbare, betaalbare, en duurzame warmtevoorziening op korte termijn te stimuleren, is een deel van de in het Klimaatfonds gereserveerde middelen voorwaardelijk toegekend. De publieke uitvoeringskracht komt daarmee sneller op peil. In het meerjarenprogramma 2026 van het Klimaatfonds is € 87 mln. toegekend onder voorwaarde van instemming van de Eerste Kamer met de WCW, en is aanvullend € 137 mln. gereserveerd onder voorwaarden. In de eerste twee jaar wordt tijdig bezien of de opbouw van de collectieve warmtemarkt op gang komt en of de resterende middelen toegekend kunnen worden. Voor de financieringsopgave voor de periode na 2030 is momenteel geen dekking.

Vanwege de resterende onzekerheden en gedeeltelijke toekenning van de benodigde middelen kan momenteel nog niet vastgesteld worden of de nationale warmtedeelneming zichzelf op de lange termijn zelfstandig kan financieren. Na twee jaar zal als onderdeel van de bredere financiële beoordeling met behulp van een externe partij worden getoetst of de business case voldoende sluitend is.

Van de toegekende € 87 mln. is € 61 mln. is geoormerkt voor investeringen in warmtebedrijven voor de komende twee jaar. Deze middelen dienen zich op termijn terug te verdienen. Het resterende deel (€ 26 mln.) is geoormerkt als subsidie voor de organisatiekosten voor de eerste vijf jaar en is niet revolverend.

Naast de primaire taak (het oprichten of mede-oprichten van en actief deelnemen in warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang), zal de nationale warmtedeelneming ook tot taak hebben om medeoverheden over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven te adviseren. Dit is geen rendabele activiteit en leent zich in beginsel niet voor een vennootschap,

maar gezien de samenhang met de primaire taak ligt het desondanks voor de hand dat de nationale warmtedeelneming dit uitvoert. In de eerste vijf jaar maken deze kosten deel uit van de subsidie voor de organisatie. Als de advieswerkzaamheden na vijf jaar worden voortgezet zullen deze gesubsidieerd moeten worden of tegen betaling aan lokale overheden moeten worden aangeboden. Over een aanvullende subsidie zal dan nog budgettaire besluitvorming moeten plaatsvinden.

De door het Rijk beoogde invloed, zoals bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, het goedkeuren van investeringen, het benoemen van bestuurders en commissarissen maar ook de aan het aandeelhouderschap verbonden informatierechten, passen binnen het vennootschapsrecht.

4. Is het aangaan van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

A. Rechtmatigheid: Past het binnen de nationale en internationale wettelijke kaders?

Ja. Het beleggen van deze taak bij een deelneming past binnen de nationale en internationale kaders. De Wcw voorziet met artikel 11.6 in een grondslag voor het aanwijzen van een publieke deelneming.

Het oprichten van een vennootschap waarin de Staat aandeelhouder is of het storten van kapitaal in een bestaande vennootschap om dit aandeelhouderschap te verwerven moet ogv art. 4.7 Comptabiliteitswet van te voren worden gemeld bij de Staten-Generaal (zogenoemde voorhangprocedure). Dat is voorzien in het najaar van 2025.

EBN voert haar huidige activiteiten uit op basis van de Mijnbouwwet. Daarin is opgenomen dat EBN geen andere activiteiten mag verrichten dan activiteiten ter uitvoering van de aan haar in of op grond van de Mijnbouwwet opgedragen taken, tenzij de minister daarvoor instemming verleend (artikel 82, vierde lid, van de Mijnbouwwet). Met de Wet Collectieve warmte en het daaruitvolgend aanwijzingsbesluit wordt die instemming verleend.

Een uitgevoerde staatssteunanalyse wijst uit dat er van staatssteun geen sprake is.

B. Doeltreffendheid: Kan het publieke belang ermee worden geborgd?

Ja. De zeggenschapsrechten uit het vennootschapsrecht leent zich zowel voor het leveren van een bijdrage aan de doelstellingen achter de publieke meerderheidsverplichting in de Wcw als voor het sturen op doelmatigheid en professionaliteit binnen de onderneming. Daarbij geldt wel dat de nationale warmtedeelneming slechts als minderheidsaandeelhouder op zal treden (max. 40%) en dus geen doorslaggevende zeggenschap zal hebben. De verwachting is echter dat de nationale warmtedeelneming ook als minderheidsaandeelhouder doeltreffend kan zijn. Dit is ook afhankelijk van afspraken over de zeggenschap en of er bijvoorbeeld gekwalificeerde meerderheden nodig zijn voor bepaalde aandeelhoudersbesluiten. De doelen achter het publieke meerderheidsbelang worden sowieso in gezamenlijkheid met medeoverheden nagestreefd en voor het sturen op doelmatigheid en professionaliteit is ook een kleiner belang voldoende. Immers heeft een minderheidsaandeelhouder dezelfde informatierechten en kan in de informele contacten met de onderneming en de medeaandeelhouders ook veel worden bereikt.

Wel is het nog onzeker of een investering van maximaal 40% voldoende zal zijn om de benodigde investeringen in de warmtetransitie te realiseren. Als lokale overheden of private investeerders niet minimaal 60% van het eigen vermogen in kunnen of willen inbrengen komt een warmtebedrijf door het maximum van 40% niet van de grond. Voor de toekenning van de overige middelen die tot 2030 nodig zijn zal de komende 2 jaar duidelijk moeten worden of dit haalbaar is.

De nationale warmtedeelneming zal worden opgericht als dochter onder EBN. Op verzoek van KGG heeft onderzoeksbureau Fakton onderzocht hoe aandeelhouderschap door het Rijk in warmtebedrijven het meest doeltreffend vormgegeven kan worden. Dit rapport is als bijlage bij de wet met de Kamer gedeeld. Een conclusie was dat het aanwijzen van een reeds bestaande deelneming het meest doeltreffend is, en dat EBN de meest geschikte

kandidaat was. Volgens het rapport geniet EBN vertrouwen in de sector, is men gemotiveerd deze taak op zich te nemen en kan men snel uit de startblokken komen. Ook heeft EBN ervaring met participeren in de commerciële bedrijven, en sluit de schaal van bedrijven en activiteiten aan bij EBN. Wel adviseerde Fakton aan EBN om te investeren in een zeer adequate risicobeheersing bij het runnen van de publieke warmtebedrijven, bijvoorbeeld door het aantrekken van ervaren professionals en door bijscholing over het runnen van een warmtebedrijf en de risico's die daarbij komen kijken. Daar heeft EBN het afgelopen jaar in geïnvesteerd.

C. Doelmatigheid: Is het aangaan van een deelneming efficiënter in het bereiken van het doel dan andere instrumenten?

Het aangaan van een deelneming is een doelmatiger alternatief dan het geven van een subsidie aan lokale overheden. Er kan niet alleen op een doelmatigere bedrijfsvoering van de warmtebedrijven worden gestuurd, maar een deelneming heeft als bijkomend voordeel dat er op termijn in beginsel dividenden aan het Rijk als indirect aandeelhouder zullen worden uitgekeerd, die weer ten bate komen van de overheidsfinancien. Hoewel de nationale warmtedeelnameningen vanwege de lange terugverdientijden in eerste instantie uitsluitend met eigen vermogen zal worden gefinancierd, kan de nationale warmtedeelneming als de kasstromen voldoende op gang zijn gekomen op termijn ook zelfstandig vreemd vermogen aantrekken. Hierdoor wordt het beslag op de Rijksbegroting op de lange termijn verkleind. Daarnaast zorgt een keuze voor een deelneming in plaats van een subsidie aan lokale overheden ervoor dat er meer prikkels zijn voor lokale overheden om zelf zo veel mogelijk bij te dragen aan het eigen vermogen van een warmtebedrijf. Alleen dan verkrijgen lokale overheden immers de door hen gewenste zeggenschap in de onderneming.

Ook de concrete vormgeving van de nationale warmtedeelneming is doelmatig. Doordat de deelneming slechts voor maximaal 40% zal deelnemen in de warmtebedrijven, worden de investeringskosten gedeeld met anderen, zoals lokale overheden en eventuele private aandeelhouders. Ook draagt de nationale warmtedeelneming bij aan het realiseren van de gewenste bovenlokale schaalgrootte van de warmtebedrijven. Op grond van de Wcw kan de nationale warmtedeelneming namelijk alleen participeren in een regionaal warmtebedrijf dan wel een warmtebedrijf dat daar binnen een redelijke termijn naar toegroeit. Hierdoor kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd en dus kosten worden beperkt. Ook is er sprake van een grotere spreading van risico's.

D. Uitvoerbaarheid: Is het aangaan van een deelneming uitvoerbaar:

Ja. Het oprichten van de nationale warmtedeelneming is uitvoerbaar. Evenals de uitoefening van het indirecte aandeelhouderschap door het Rijk. Als 100% aandeelhouder van EBN zal KGG namens het Rijk het indirecte aandeelhouderschap in de nationale warmtedeelneming uitoefenen. KGG heeft voor het beheer van haar beleidsdeelnameningen een gespecialiseerde afdeling.

E. Proportioneel: Staat het overheidsingrijpen in verhouding tot het publieke belang dat ermee wordt gediend

Het aangaan van een deelneming op Rijksniveau wordt proportioneel geacht. Gelet op bovenstaande afwegingen kan met een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar de publieke uitvoeringskracht worden versterkt.

5. Duur van het aandeelhouderschap

De nationale warmtedeelneming zal in beginsel voor onbepaalde duur worden opgericht. Er worden echter (na aanname van Wcw in de Eerste Kamer) middelen voor de organisatie beschikbaar gesteld t/m 2030. Voor de periode na 2030 zijn op dit moment geen middelen beschikbaar.

De deelneming zal, zoals alle staatsdeelnameningen, periodiek worden geevalueerd. Uit deze evaluatie dient te blijken of het aandeelhouderschap nog steeds van toegevoegde waarde is. Als uit de periodieke evaluatie blijkt dat staatsaandeelhouderschap in een deelneming voor de borging van

de publieke belangen niet noodzakelijk is en bijvoorbeeld (op termijn) kan worden geborgd met wet- en regelgeving, kan besloten worden tot afstoten van de deelneming.

6. Toedeling aandeelhoudersrol

Op grond van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 is het uitgangspunt dat een deelneming wordt beheerd door het ministerie van Financiën. De redenen voor dit zogenaamde 'centrale model' zijn dat dit bijdraagt aan een betere scheiding van rollen ten opzichte van het beleidsdepartement en dat de voor het aandeelhouderschap benodigde kennis wordt gecentraliseerd.

In dit geval is echter geconcludeerd dat het doeltreffender is om de nationale deelneming te laten oprichten door een reeds bestaande deelneming. De nationale warmtedeelneming zal daarom worden opgericht als dochter onder EBN (zie onder 'doeltreffend'). De redenen hiervoor hebben vooral betrekking op de beginfase van de deelneming.

Aangezien de nationale warmtedeelneming niet aan één van de twee uitzonderingen op het centrale model uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 voldoet, zou de deelneming in beginsel door Financiën beheerd moeten worden. Voorafgaand aan de aanwijzing van EBN zal de toekomstige uitoefening van de aandeelhoudersrol in de NDW in een governanceplan worden uitgewerkt.

7. Omvang van het aandelenbelang

De aandelen in de nationale warmtedeelneming zullen direct en/of indirect (zie onder 'toedeling aandeelhoudersrol') worden gehouden door de staat.