

# Discussion Paper Investerings in warmtenetten

## Wat is nodig voor de financiering van warmteprojecten onder de Warmtewet 2?

1 december 2020



BNG Bank & AKD Advocaten



## Wat is nodig voor de financiering van warmteprojecten onder de Warmtewet 2?

### Inleiding

#### *Doel van deze discussion paper*

De voorgestelde systematiek voor de marktordering van de warmtesector onder de Wet Collectieve Warmtevoorziening (hierna: Warmtewet 2) is, op zichzelf, een verbetering ten opzichte van de huidige, gefragmenteerde regulering van die sector. In aanvulling daarop moet echter worden nagedacht over een aanvullend instrumentarium voor de realisatie en financiering van nieuwe warmteprojecten, d.w.z. (duurzame) warmtebronnen en warmtenetten. Dat is vooral nodig om het draagvlakrisico, volloop- en bronrisico in warmtenetprojecten te beperken en daarmee projecten financieerbaar te krijgen. Een aanvullend financieringsinstrumentarium is daarmee een onmisbare schakel om tot uitvoering te komen en de beoogde groei van collectieve, gebouwoverstijgende warmtenetten en duurzame warmtebronnen te realiseren. In deze discussion paper werken wij twee denkrichtingen voor een aanvullend instrumentarium uit, om zo de gedachtenvorming daarover een impuls te geven.

#### *Verhouding tot het wetsvoorstel Warmtewet 2 en de internetconsultatie*

Het wetsvoorstel voor de Warmtewet 2 dat in juni 2020 is opengesteld voor consultatie vormt het vertrekpunt van deze discussion paper. Dit wetsvoorstel behoeft naar onze mening nog verdere uitwerking en, op onderdelen, verbetering.

Dat zal onder meer plaatsvinden aan de hand van de tijdens de consultatieperiode ingediende reacties. Deze discussion paper is complementair aan de bedoelde uitwerking en verbeteringen van het wetsvoorstel. Daarbij staat de vraag centraal hoe de gewenste investeringen in warmteprojecten tot stand kunnen worden gebracht en welk Warmtewet 2 aanvullend instrumentarium van toegevoegde waarde kan zijn.



#### *Werkwijze en nadere uitwerking*

Deze paper bevat, in de eerste plaats, onze persoonlijke mening over en visie op de additionele (financierings)instrumenten die voor de praktijk van meerwaarde zijn, met het oog op de grootschalige uitrol van warmteprojecten.

In de tweede plaats inventariseert deze discussion paper een aantal aandachtspunten en onderwerpen, die naar onze mening nog verdere uitwerking behoeven; zie ook de bijlage. Deze inventarisatie is gebaseerd op de gesprekken die wij met meerdere stakeholders hebben gevoerd, op basis van een eerste concept van deze discussion paper.

### Projectrisico's

Alvorens twee denkrichtingen voor een Warmtewet 2-aanvullend instrumentarium uit te werken, gaan we in op een aantal projectrisico's die inherent zijn aan warmteprojecten (zie tabel 1).



De meeste risico's zijn gedeeltelijk te beheersen door een goede projectvoorbereiding en een goed projectmanagement. Basis is het zorg dragen voor een goed ondernemingsplan en een goed gemeentelijk uitvoeringsplan en omgevingsplan.

Elk businessplan vergt een goede bemensing van de organisatie, een zo hoog mogelijke bezettingsgraad van de warmtedistributiecapaciteit en een solide en flexibel bronnenplan. Een goede organisatie met ervaren en gekwalificeerde professionals maakt het mogelijk veel tijd en aandacht te besteden aan het vasthouden van klanten.

*Tabel 1 - Indicatief overzicht belangrijke projectrisico's bij warmteprojecten*

Risico's	Beïnvloedbaar	Extra instrumenten nodig?
Bezettingsgraad en volloopriscio	Gedeeltelijk (bijv. vooraf contracten en intenties vastleggen)	Ja
Looptijd contracten met afnemers	Gedeeltelijk (bijv. hoge service en lange termijn prijsafspraken)	ja
Aansluitbijdrage	Gedeeltelijk (bijv. hoge service en lange termijn prijsafspraken)	ja
Bouwkosten / aanlegkosten	Gedeeltelijk (bijv. goed management en voorbereiding)	Nee
Flexibiliteit duurzame bronnenstrategie (commercieel risico)	Gedeeltelijk (bijv. bronnenmix om flexibel te zijn bij andere omstandigheden)	Ja
Kwaliteit management	Zeker (b.v. selecteren op kennis, ervaring en drive)	Nee
Fair price en draagvlakrisico	Gedeeltelijk (transparantie, rechtvaardigheid)	Ja

Prijs alternatieven duurzame warmte	Gedeeltelijk (blijven innoveren en kosten besparen)	Ja	Uit het publieke debat over de Warmtewet 2 leiden wij af dat diverse stakeholders behoefte hebben aan meer grip op de genoemde publieke belangen en aan een betere beheersing van het draagvlakrisico.
Weeromstandigheden	Nee (heeft wel invloed op vraag)	Nee	
Gasprijs	Nee (heeft wel invloed op prijs alternatieven)	Nee	Een goede illustratie van de zorg van gemeenten vormt de

Ook is de organisatie dan beter in staat tot het beheersen van de uitvoeringsrisico's, waardoor de kans op kosten- en tijdsoverschrijdingen wordt gereduceerd. Het is zelfs mogelijk om de kwetsbaarheid van de businesscase vanwege 'niet beïnvloedbare factoren' zoals weersomstandigheden of schommelingen in de gasprijs te beperken. Dat geldt echter niet voor het draagvlakrisico en het volloop- en bronrisico.

Deze twee risico's werken wij daarom nader uit. Deze risico's hebben gemeen dat zij slechts gedeeltelijk beïnvloedbaar zijn en bij vrijwel alle warmteprojecten de besluitvorming compliceren. Daarmee kunnen zij in de weg staan aan een sluitende businesscase.

#### *Draagvlakrisico en borging van de publieke belangen*

Gemeenten hebben een regierol in de warmtetransitie en werken op dit moment aan warmtetransitievizies en de eerste uitvoeringsplannen die daarop zijn gebaseerd. Het is de bedoeling dat de Warmtewet 2 gemeenten ondersteunt bij de uitvoering van die plannen. Gemeenten hebben daarbij behoefte aan een marktordening waarin publieke belangen als duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid, maar ook draagvlak onder de inwoners en transparantie in de businesscase zijn geborgd.

Een goede illustratie van de zorg van gemeenten vormt de discussie omtrent de rol van publieke netwerkbedrijven en netbeheer in warmteprojecten. In hun gezamenlijke consultatiereactie op de Warmtewet 2 vragen VNG, IPO en UVW aandacht voor de rol van onafhankelijk warmtenetbeheer en de mogelijkheid voor publieke netwerkbedrijven om een rol te kunnen vervullen warmteprojecten. Wij leiden daaruit – en ondersteund door gesprekken die wij voerden met decentrale overheden – af dat gemeenten en andere decentrale overheden, in aanvulling op het instrumentarium van de Warmtewet 2, behoefte hebben aan expertise, een strategisch partnership en kapitaalcrachtige partijen om invulling te geven aan de gemeentelijke regierol.

#### *Volloop- en bronrisico*

De mate waarin de investeringen in het warmteproject zijn terug te verdienen, hangt vooral samen met het tempo waarmee de bezettingsgraad van het netwerk oploopt en voldoende is voor een rendabele exploitatie (ook wel het vollooprisico). Daarnaast is de mate waarin de warmteproductie voldoet aan de actuele eisen (nu en in de toekomst) ten aanzien van duurzaamheid (het bronrisico) belangrijk voor de financiële haalbaarheid van een warmteproject. Deze risico's zijn in de praktijk slechts beperkt beheersbaar.

Het gevolg is dat het bij veel warmteprojecten op voorhand onvoldoende duidelijk is of de investeringen in het warmteproject kunnen worden terugverdiend uit het beheer en de exploitatie daarvan, gedurende de periode dat een warmtebedrijf is aangewezen. Natuurlijk kunnen in sommige wijken afspraken met grote afnemers van warmte in belangrijke mate bijdragen aan reductie van deze risico's, althans het volloopriscico.

Denk daarbij aan de afspraken met woningcorporaties over hun rol van startmotor van de warmtetransitie binnen de gebouwde omgeving. Helaas zal dat lang niet altijd mogelijk zijn.

Daarbij komt dat de subsidiemogelijkheden voor nieuwe warmte(net)projecten beperkt of versnipperd zijn. Via de SDE++-regeling bestaan die mogelijkheden wel voor hernieuwbare-energieprojecten zoals zon- en windprojecten. De SDE++-regeling zorgt daar voor solide kstromen en een goed te financieren businesscase met een horizon van maximaal 15 jaar. Tegen deze achtergrond menen wij dat het volloop- en bronrisico bij warmteprojecten noopt tot een aanvullend instrumentarium gericht op het beter financierbaar maken van warmteprojecten.



### **Aanvullend instrumentarium: krachtenbundeling biedt basis voor krachtige publiek-private samenwerking**

Redenerend vanuit de wens om het draagvlakrisico en het volloop- en bronrisico te mitigeren, werken wij twee denkrichtingen voor een aanvullend instrumentarium uit.

#### **I. Regionaal Warmtebeheer Bedrijf**

De keuze voor verduurzaming via een warmtenet vraagt het nodige van een gemeente. Hiervoor is specialistische kennis en ervaring nodig, op technisch, financieel en juridisch terrein. In plaats van regievoering op gemeentelijk niveau is het ook denkbaar dat op regionaal niveau een gemeenschappelijke publieke entiteit wordt opgezet (door gemeenten die in hun warmtetransitievizie kiezen voor een warmtenet):

een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf. Dat kan bijvoorbeeld op het niveau van de regionale energiestrategie regio's (RES-regio's). Een dergelijk bedrijf kan ook op een hoger regionaal niveau werken, waarbij bijvoorbeeld aansluiting wordt gezocht bij de werkgebieden en aandeelhoudersstructuren van de bestaande netbeheerders voor gas en elektriciteit. Het gaat in ieder geval om een entiteit die werkzaam is in een groter gebied dan één warmtekavel. Tevens moet de gekozen juridisch vorm passen binnen de ACM-adviezen over (de rol van netwerkbedrijven bij) warmtenetten en het Europees recht (over het onafhankelijk netbeheer voor elektriciteit en gas).

Het Regionale Warmtebeheer Bedrijf is een deskundige publiek partner in warmtenetten en de warmtetransitie. Wat betreft de rol en het concrete takenpakket zijn er verschillende varianten van een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf denkbaar (zie ook de bijlage onder 1).

Zo zou het Regionaal Warmtebeheer Bedrijf per vastgesteld kavel samen met de bevoegde gemeente de vaststelling en toewijzing van de kavels kunnen verzorgen, en vervolgens namens de gemeente met het aangewezen warmtebedrijf het kavel uitontwikkelen. De rol van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf is, in de meest minimale vorm, beperkt tot die van door de gemeente aangewezen deskundige.

Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich het Regionale Warmtebeheer Bedrijf dat risicodragend participeert, en – vanuit dat gegeven – een geschikte (publieke of private) partij aantrekt om in samenwerking met het Regionale Warmtebeheer Bedrijf het warmtekavel te ontwikkelen. Dat kan ook een burger- en/of energie-coöperatie zijn.

Deze samenwerking kan worden ondergebracht in een rechtspersoon, die dan als warmtebedrijf kan worden aangewezen en daarmee de integrale ketenverantwoordelijkheid draagt. Een dergelijke variant vertoont gelijkenis met de rol van EBN in geothermieprojecten. EZK heeft voor die rol gekozen omdat alleen met zo'n risicodragende participatie een projectportfolio kan worden opgebouwd, op basis waarvan kennis en ervaring kan worden gedeeld en de overheid als publieke partner kan meepraten en beslissen. Deze argumentatie is door te trekken naar de samenwerking tussen markt en overheid bij (bepaalde) warmtenetten.



Tussen deze twee uitersten – d.w.z. door de gemeente ingeschakelde deskundige vs. risicodragend participeren – zijn allerlei tussenvormen te verzinnen.

Een tussenvorm is bijvoorbeeld een variant waarbij het Regionale Warmtebeheer Bedrijf zich – in de exploitatiefase – alleen bezighoudt met het transport en netbeheer. Dit heeft verdere uitwerking, ook wat betreft de verhouding tot het Warmtewet 2-instrumentarium. Het idee is dat kan worden gefinancierd op het niveau waar de ketenverantwoordelijkheid rust. Verder kunnen wij ons voorstellen dat uitgangspunt is dat per kavel een afweging wordt gemaakt over de taak en rol van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf. Op die manier is er geen automatische betrokkenheid in de exploitatie en is te voorkomen dat er sprake kan zijn van een disproportionele beperking van het kapitaalverkeer.

#### *Solide basis voor (publiek-private) samenwerking*

Het Regionaal Warmtebeheer Bedrijf is een 100% deelneming c.q. publieke entiteit (overeenkomstig elektriciteits- en gasnetbeheerders). Het Regionale Warmtebeheer Bedrijf kan zich toeleggen op beheersing van de risico's in het publieke domein: transparantie, langetermijnperspectief, het maatschappelijk draagvlak, etc. Ook kan het, samen met de betrokken gemeenten en andere decentrale overheden, zorgdragen voor tijdige vergunningen en het tijdig vaststellen van het omgevingsplan. De rechtsvorm van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf vergt nadere uitwerking. Dit zou bijvoorbeeld een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen zijn, waarbij de aandelen worden gehouden door gemeenten en andere decentrale overheden (in de regio).



Met het organiseren van een publieke speler in de vorm van een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf is er op bovengemeentelijk niveau een publieke partij met deskundigheid, continuïteit en kapitaal, met een directe relatie naar het gemeentelijke schaalniveau; en daarmee naar de lokale omstandigheden en kansen. Potentiële samenwerkingspartners kunnen publieke warmtebedrijven en private warmtebedrijven zijn, maar ook lokale initiatieven van burgers. Zo kan binnen één door de gemeente aangewezen kavel, met zowel een burgercoöperatie als met een private onderneming samenwerking wordt gezocht.

### *Voordelen*

Het Regionale Warmtebeheer Bedrijf maakt een krachtige publieke regie mogelijk en creëert tegelijkertijd een sterke entiteit die per warmtekavel samenwerkingspartners zoekt, afgestemd op de lokale behoeften en projectspecifieke eigenschappen. Een dergelijke aanpak biedt een aantal voordelen. Het Regionaal Warmtebeheer Bedrijf:

- ✓ heeft een schaal die het mogelijk maakt om voldoende expertise aan te trekken en te ontwikkelen;
- ✓ kan een directe connectie maken met de regionale bronnenstrategie (op het niveau van de RES);
- ✓ kan als krachtig bedrijf samenwerking zoeken en daarmee ook de expertise van private ondernemingen mobiliseren om op die manier beter in staat te zijn om de kosten te beheersen;
- ✓ kan ook samenwerking zoeken met publieke bedrijven of bewonerscoöperaties die meerwaarde bieden voor de realisatie van de collectieve warmtevoorziening;
- ✓ kan vanuit een sterke positie ook financiering mobiliseren hetgeen van belang is vanwege de omvang en complexiteit van de warmtetransitieopgave; en
- ✓ kan in een latere fase (dan de fase waarin volgens het Warmtewet 2 een warmtebedrijf wordt aangewezen), wanneer meer duidelijk is over de engineering van het project, (een) strategisch(e) samenwerkingspartner(s) zoeken, waardoor meer ruimte komt voor andere gunningscriteria (zoals 'de prijs').

### *Verdere risicomitigatie wenselijk*

De rol van een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf neemt niet alle risico's weg. In onze visie zijn er aanvullende instrumenten nodig om het volloop- en het bronrisico adequater te beheersen en de businesscase financieerbaar te maken. Wij zien daarbij een toegevoegde waarde in het opzetten van een garantiefaciliteit met landelijke dekking.

## **II. Garantiefaciliteit met een nationale uitvoeringsorganisatie**

### *Risico's afdekken met subsidies*

Om de risico's bij warmteprojecten, zeker als de warmtetransitie in een stroomversnelling terecht komt, te kunnen afdekken zijn er enorme hoeveelheden risicodragend vermogen nodig. In warmteprojecten worden vaak ad hoc bijdragen (in de vorm van subsidies) beschikbaar gesteld om projecten tot realisatie te brengen. Daarnaast zijn er beperkte mogelijkheden om via de SDE++-regeling (delen van) warmtetransportnetten (indirect) gesubsidieerd te krijgen, zoals via een exploitatiesubsidie op restwarmte. Via de SAH-regeling is er een subsidiemogelijkheid voor eigenaren van sociale huurwoningen om (een deel van de) aansluitkosten op een warmtenet gesubsidieerd te krijgen. Om de investeringen in warmteprojecten mogelijk te maken, is het naar onze mening nodig het volloop- en bronrisico gemeenschappelijk te dragen. Dat kan door middel van subsidies. Een aanvullend instrumentarium in de vorm van een garantiefonds lijkt echter een meer kostenefficiëntere aanpak. Dat kan in de vorm van een garantiefaciliteit met een nationale uitvoeringsorganisatie.

### *Nationale garantiefaciliteit*

Een garantiefaciliteit met een nationale uitvoeringsorganisatie zou kunnen worden ingezet ter uitvoering van alle (regionale) warmtetransitievisies.



Te denken valt aan een garantie op de cashflow zoals opgenomen in businessplan, waarmee het risico wordt weggenomen dat afnemers, en dus inkomsten, wegvallen. Uiteraard is een zakelijke afweging vooraf wenselijk door de deskundige uitvoeringsorganisatie, want er moet sprake zijn van een realistisch businessplan. Beoogd is dat de garantiefaciliteit een werking heeft vergelijkbaar met de SDE+- regeling bij hernieuwbare energie: het zekerstellen van (minimale) inkomsten voor de investeerder en de financier.

Denkbaar is dat het garantiefonds voor 2/3 wordt gevoed vanuit de rijksbegroting en 1/3 door bij warmtenetten betrokken gemeenten (en andere decentrale overheden). De betrokken decentrale overheden hebben daarmee een direct financieel belang om projecten tot een succes te maken en de risico's zo goed mogelijk te beheersen. In dat geval kunnen zij, via de garantiefaciliteit, hun ingebrachte garantiegelden opnieuw inzetten om andere collectieve warmtevoorzieningen tot realisatie te brengen.



Een bijkomend voordeel van een nationale garantieregeling is dat een dergelijke regeling één keer, voorafgaand aan inwerkingtreding wordt afgestemd op het staatssteunrecht, en zo nodig aan de Europese Commissie kan worden voorgelegd. Dit is een groot voordeel ten opzichte van individuele, per project ter beschikking gestelde steunmaatregelen.

### **Hoe nu verder?**

De hiervoor genoemde projectrisico's zijn inherent aan warmteprojecten en kunnen ertoe leiden dat, ook bij de voorgestelde kavelsystematiek, veel projecten op zichzelf niet financierbaar en daarmee niet realiseerbaar zijn. Een aanvullend instrumentarium is daarom noodzakelijk. Doel van deze discussion paper is het aanjagen van de gedachtenvorming voor dat aanvullende instrumentarium. Naar onze overtuiging biedt het optuigen van Regionale Warmtebeheer Bedrijven een middel om de gemeentelijke regierol te versterken en te professionaliseren.

Hierdoor kunnen de publieke belangen beter worden geborgd en worden het draagvlakrisico en volloop- en bronrisico gemitigeerd. Ten behoeve van het efficiënt reduceren van het volloop- en bronrisico lijkt bovendien het opzetten van een garantiefaciliteit op nationaal niveau wenselijk.

Alvorens deze beide denkrichtingen in detail uit te werken is het belangrijk te bezien of lezers van deze paper de meerwaarde van deze beide instrumenten herkennen. De in de Inleiding genoemde gesprekken stemmen ons hoopvol. Wel moet worden onderkend dat beide instrumenten een grote financiële inspanning vanuit het Rijk vergen, omdat zonder financiële impulsen vanuit de rijksoverheid de decentrale overheden niet of slechts beperkt in staat zijn professionele Regionale Warmtebeheer Bedrijven en een garantiefaciliteit op te zetten. Dit vergt een omvangrijk risicodragend kapitaal, terwijl meer dan twee-derde van de Nederlandse gemeenten op dit moment kampen met structurele exploitatietekorten en negatieve netto investeringsquotes.

### **Tot slot**

In diverse gesprekken die wij hebben gevoerd over een conceptversie van deze paper, werd het concept van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf als een alternatief gezien voor een volledig privaat aangewezen warmtebedrijf aan de ene kant en, aan de andere kant, een opsplitsing van de warmteketen met een publieke warmtenetbeheerder. Hoewel dat voor ons geen doel was bij de introductie van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf, kunnen wij dat op zich plaatsen. Immers, de gemeentelijke regierol, de integrale ketenverantwoordelijkheid en de economische eigendom van het aangewezen bedrijf blijven – in lijn met het wetsvoorstel Warmtewet 2 – gehandhaafd, terwijl bij de verdere uitwerking van een warmtekavel (in een kavel- en omgevingsplan) sprake is van

een publiek-private samenwerking, waarbij de publieke poot het Regionale Warmtebeheer Bedrijf is. In zoverre valt hier een parallel te trekken met het – uit de groep met de netbeheerder – ontvlochten warmte-netwerkbedrijf, waarover de ACM eerder heeft geadviseerd. We benadrukken daarbij dat de precieze rol van een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf te allen tijde maatwerk vergt, afgestemd op de locatiespecifieke omstandigheden en de overige keuzen die worden gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft de kavelgrootte en fasering.

### **Marjolein Dieperink (AKD Advocaten)**

[mdieperink@akd.eu](mailto:mdieperink@akd.eu)

+31 6 435 49 597

### **Caspar Boendermaker (BNG Bank)**

[caspar.boendermaker@bngbank.nl](mailto:caspar.boendermaker@bngbank.nl)

+ 31 6 433 68 467

## **BIJLAGE 1: Aandachtspunten die nadere uitwerking behoeven**

### **Welke problemen lost Regionaal Warmtebeheer Bedrijf op?**

Uit de gesprekken met diverse stakeholders over een conceptversie van deze paper leiden wij af dat het van meerwaarde is om te concretiseren welke problemen een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf helpt op te lossen. Wij kunnen ons daarbij voorstellen dat bij de uitwerking van deze vraagstelling drie ambitieniveaus worden onderscheiden, die wij kortheidshalve aanduiden als:

- Light variant;
- Basis variant; en
- Plus variant.

Hierna lichten we kort het onderscheid in drie varianten toe, vooruitlopend op een eventuele verdere uitwerking. Op basis van deze verdere uitwerking zou vervolgens moeten worden bepaald hoe de figuur van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf juridisch zou kunnen worden vormgegeven.

### *Regionaal Warmtebeheer Bedrijf Light*

In de light variant wordt een Regionaal Warmtebeheer Bedrijf gebruikt om kennis en kunde bij gemeenten te bundelen en om het op de markt zetten van warmtekavels te begeleiden (middels een gestandaardiseerde aanpak). Gemeenten worden aldus in staat gesteld om te opereren als deskundige opdrachtgevers (of beter: aanwijzers). Verder is de bundeling van kennis en kunde gericht op het beheersen van de (transactie)kosten voor het op de markt zetten van warmtekavels.

### *Regionaal Warmtebeheer Bedrijf Basis*

In de basisvariant wordt, in aanvulling op de light-variant, het Regionale Warmtebeheer Bedrijf gebruikt om gedurende de ontwikkelingsfase één of meerdere rollen te pakken, bijvoorbeeld die van aanbestedende dienst (op basis van een uitgewerkt kavelplan). Het Regionaal Warmtebeheer Bedrijf kan tevens optreden als investeerder of mede-investeerder, m.n. in de warmte-infrastructuur.

Het Regionaal Warmtebeheer Bedrijf Basis beoogt een optimale benutting van de kennis en (publiekrechtelijke) instrumenten van gemeenten in combinatie met het optimaal benutten van de kennis van lokale samenwerkingspartners (privaat, publiek en/of coöperatief). Een voordeel van deze invulling van het Warmtebeheer Bedrijf is dat een strategische (private) samenwerkingspartner in een latere fase van het ontwikkelingsproces (dan de aanwijzing van een warmtekavelbedrijf volgens het wetsvoorstel) kan worden aangezocht.

### *Regionaal Warmtebeheer Bedrijf Plus*

In de plusvariant is het Regionale Warmtebeheer Bedrijf een (wettelijk) verplichte partner van marktpartijen in alle warmte(net)projecten. In deze variant is gegeven dat, naast het publiekrechtelijke kader neergelegd in de Warmtewet 2, privaatrechtelijke afspraken (in de vorm van een PPS) worden gemaakt, bijvoorbeeld om onvoorziene veranderingen op te vangen.

Dit ligt vooral in de reden als het publieke belang – gedurende de looptijd van het project – vooraf onvoldoende door publiekrechtelijke regelgeving (en concreet: de Warmtewet 2) kan worden geborgd, bijvoorbeeld ingeval gedurende de exploitatiefase (meer) transparantie wenselijk is. Of dit structureel aan de orde is, vergt nader onderzoek.

In deze variant worden de samenwerkingspartners (privaat, publiek en/of coöperatief) geselecteerd op basis van kwaliteit en prijs. Omdat er duidelijkheid is omtrent de rol van het Regionale Warmtebeheer Bedrijf (gestandaardiseerd voor alle warmtekavels en wellicht wettelijk geborgd) is het publiek belang geborgd. Er zijn geen private monopolisten. Tegelijkertijd kan per project op een transparante manier een samenwerkingspartner worden geselecteerd die van meerwaarde is voor het project.

### **Welke problemen lost een aanvullend financieel instrumentarium op?**

In de paper hebben wij de figuur van een nationale garantiefaciliteit geïntroduceerd, om – in aanvulling op het Regionale Warmte Beheerbedrijf – het volloop- en bronrisico zodanig te mitigeren dat het grootste deel van de warmteprojecten ook financierbaar is.

In de gesprekken met diverse stakeholders is gesuggereerd om (ook) uit te zoomen naar een hoger niveau en daar de verschillende bekostigingsissues in kaart te brengen, om vervolgens – niet alleen – de figuur van de garantiefaciliteit te positioneren, maar ook de overige financieringsbehoeften te duiden en te uniformeren.

Daarbij werd gesteld dat meerdere instrumenten en regelingen naast elkaar bestaan, zonder dat de verhouding daartussen duidelijk is. Zo beogen sommige instrumenten hetzelfde bekostigingsissue op te lossen, maar zijn zij anders vormgegeven.

Omwille van de financierbaarheid is het aan te bevelen dat hierin meer structuur en uniformering worden aangebracht.

Vooruitlopend op het eventueel in kaart brengen van de verschillende bekostigingsissue's denken wij dat in de warmtetransitie tenminste drie niveaus kunnen worden onderscheiden:

- Gebouw- en woninggebonden
- Volloop- en bronrisico
- Onrendabele top

### *Gebouw- en woninggebonden*

Er is sprake van ongelijkheid tussen woningen ("van het gas af" is voor ene woning veel duurder dan voor andere woning). Veel stakeholders zien het als wenselijk dat er een gelijk speelveld is voor alle technieken. Door sommigen is gehint op een aanpak via een ISDE-achtige regeling voor gebouweigenaren. De beschikbare bijdrage (subsidie) per technische oplossing variant is zodanig dat de netto kosten voor de woningeigenaar ongeveer gelijk zijn. De systematiek van de SDE++-regeling vormt daarbij de inspiratie. Randvoorwaarde is dat er een krachtige incentive blijft om de (economisch) meest efficiënte techniek te kiezen.

### *Volloop- en bronrisico*

Om het volloop- en bronrisico beter beheersbaar te maken, is een nationale garantieregeling gewenst waarbij het rijk de garanties van de regionale betrokkenen bij een warmtekavel versterkt en aanvult. Projecten die het volloop- en bronrisico effectief managen hoeven geen gebruik te maken van de garantieregeling, terwijl projecten die onverhoopt niet voldoende slagen erin slagen dit risico te managen, kunnen worden gerealiseerd.

### *Onrendabele top*

Bij een aantal warmte(net)projecten zijn er bijzondere omstandigheden waardoor er zelfs bij een hoge bezettingsgraad geen sprake kan zijn van een rendabele exploitatie. In die gevallen is het gerechtvaardigd te spreken van een onrendabele top. Deze projecten zijn niet haalbaar zonder een additionele geldstroom van de overheid, zoals een subsidie. Het is belangrijk daarbij een goed objectieveerbare rekensom te kunnen maken. Er moet sprake zijn van bijzondere kostenposten of beperkte inkomsten, terwijl het warmtenet desondanks het economisch en maatschappelijk meest gewenste warmtealternatief is.