

VERTROUWELIJK/PERSOONLIJK
Ministerie van Economische Zaken
t.a.v. de heer J. de Groot
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

's-Hertogenbosch, 10 mei 2010

GJV/JL/AvO/10.419
Behandeld door: drs. G.J. Verwoert RA
Doorkiesnummer: 088-4070508

Betreft: **Procesbeschrijving inzake onderzoek rentabiliteit warmteleveranciers kleinschalige warmtenetten exclusief de vier grootste leveranciers**

Geachte heer De Groot,

Ingevolge uw opdracht hebben wij als onafhankelijke deskundige de taak op ons genomen om de rentabiliteit van kleinschalige warmtenetten (exclusief de warmtenetten van de vier grootste leveranciers) in Nederland te analyseren, op basis van de voorgenomen beleidsregel van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) en het ontwerpbesluit en ministeriële regeling van het Ministerie van Economische Zaken. Voor een omschrijving van deze opdracht verwijzen wij naar onze brief van 25 januari 2010. Deze rapportage bevat de uitkomsten van onze werkzaamheden.

1 Managementsamenvatting

- Het onderzoek betreft de rentabiliteit van kleinschalige warmtenetten;
- De bepaling van de identiteit van warmteleveranciers terzake kleinschalige warmtenetten is moeilijk gebleken: Uiteindelijk zijn 113 bedrijven aangeschreven met het verzoek deel te nemen aan het onderzoek;
- De respons op het verzoek tot deelname is, om verscheidene redenen, ver achtergebleven bij de verwachting. Uiteindelijk zijn gegevens van slechts drie bedrijven ontvangen en betrokken in het onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek kunnen dan ook niet als representatief worden beschouwd voor het totaal van kleinschalige warmtenetten.

2 Inleiding en context

Op 3 juli 2008 is de Warmtewet door de Tweede Kamer aangenomen. Op 10 februari 2009 is deze wet door de Eerste Kamer aangenomen. De warmtewet dient ervoor om de gebonden gebruiker te beschermen voor te hoge tarieven, aangezien bij warmte geen concurrentie plaatsvindt zoals na de liberalisering bij elektriciteit en gas.

Om de inwerkingtreding van de Warmtewet daadwerkelijk te kunnen laten plaatsvinden is bij wet bepaald dat het Ministerie van Economische Zaken (hierna: ministerie) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) nadere regels dienen op te stellen voor de Maximumprijs op basis van tariefregulering. Het ministerie dient regels op te stellen voor de rendementsmethode. Hierbij wordt het 'niet meer dan anders'-principe en met gebruik van de rendementsmethode. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar vaste kosten en variabele kosten. Dit is vastgelegd in een concept besluit van het ministerie. Naast het algemeen geldende plafond van de Maximumprijs is bij wet tevens bepaald dat energiebedrijven in beginsel niet meer dan een redelijk rendement mogen verdienen aan een warmteproject. Over de wijze waarop dit rendement dient te worden bepaald heeft de NMa een concept beleidsregel opgesteld.

Om een beter inzicht te krijgen in de effecten van het voorgestelde tariefstelsel heeft het Ministerie van Economische Zaken de NMa gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de rentabiliteit van de (grootschalige en kleinschalige¹) warmtenetten van de vier grootste warmteleveranciers in Nederland, te weten Eneco New Energy B.V., Essent Warmte B.V. (vanaf 2009 inclusief N.V. Warmtedistributiemaatschappij Oost-Brabant), N.V. Nuon Warmte en Stadsverwarming Purmerend B.V. Het Ministerie van Economische Zaken heeft Ernst & Young Accountants LLP gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de rentabiliteit van de kleinschalige warmtenetten (exclusief de warmtenetten van de genoemde vier grootste leveranciers).

Dit onderzoek omvat een feitelijke analyse van de rentabiliteit van deze warmtenetten met 2008 als onderzoeksjaar. Er wordt een vergelijking gemaakt van de werkelijke rentabiliteit in 2008 versus de rentabiliteit alsof het voorgestelde tariefstelsel (maximumprijs en redelijke prijs²) in 2008 reeds bestond. Hiertoe zijn de werkelijke exploitatiecijfers van warmteleveranciers over 2008 opgevraagd, hetgeen nader is toegelicht in paragraaf 3.2.

Er bestaat geen register of overzicht van de bestaande warmteprojecten. Meer in het bijzonder is er weinig inzicht in de populatie van kleinschalige en duurzame warmteprojecten waarop de warmtewet betrekking heeft. In een onderzoek van CE Delft is deze groep wel indicatief berekend op 6900 projecten in Nederland. Inherent aan deze situatie is het niet mogelijk een statische steekproef te bepalen en kunnen de uitkomsten derhalve niet als maatgevend voor alle kleinschalige warmteprojecten worden beschouwd.

3 Aanpak van het onderzoek

3.1 Selectie kleinschalige warmtenetten voor het onderzoek

Wij hebben in samenwerking met het ministerie de identiteit van een selectie van de kleinschalige warmteleveranciers achterhaald om nadien een beeld te vormen omtrent de effecten van het in hoofdstuk 2 van deze rapportage voorgestelde tariefstelsel. In dit kader

¹ Voor het onderscheid tussen grootschalig en kleinschalig is als definitie van grootschalig warmtenet gehanteerd 'een net met minimaal 5.000 verbruikers'. De definitie van een kleinschalig warmtenet is 'een net met maximaal 5.000 verbruikers'. Zie hier toe ook het onderzoek van Scheepers, B.L. en M.P.J. van Valkengoed, *Warmtenetten in Nederland*, CE Delft, 2009. Dit onderzoek is in opdracht van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit verricht.

² De kostengeoriënteerde prijs, naar artikel 5 van de Warmtewet.

hebben wij medewerking gekregen van diverse organisaties, zoals AgentschapNL, Aedes vereniging van woning corporaties, (deelsecretariaten van) Stichting DE Koepel en ASN Bank. Aan de hand hiervan hebben wij de identiteit van een aantal bedrijven dat actief is in de warmtesector kunnen achterhalen.

Voor deze bedrijven geldt zoals aangegeven dat geen sprake is van een eenduidige onderzoekspopulatie: op basis van openbaar beschikbare informatie hebben wij beoordeeld of deze bedrijven tevens actief zouden kunnen zijn als warmteleverancier. Voortvloeiend uit deze beoordeling hebben wij geconcludeerd dat een aanzienlijk aantal van de geïdentificeerde bedrijven niet als warmteleverancier optreedt. Deze bedrijven zijn bijvoorbeeld actief als producent en/of leverancier van warmte-apparatuur of betreffen een consultancy/adviesbureau. Bedrijven die wel als warmteleverancier (zouden) kunnen optreden hebben wij per brief uitgenodigd om deel te nemen aan dit warmte onderzoek. Inherent hieraan is geen sprake van een statistische analyse en is geen sprake van een volledige dekking zoals in het onderzoek van de NMA. In totaal hebben wij in dit kader 113 bedrijven aangeschreven.

3.2 *Uitnodiging tot deelname aan het warmteonderzoek*

In de uitnodiging tot deelname hebben wij aangegeven dat 2008 als toetsingsjaar wordt gebruikt. Voorts hebben wij in overleg met het ministerie de navolgende deelnamecriteria geformuleerd, waarbij wij bewust hebben aangesloten bij de werkwijze van de NMA in het onderzoek terzake de vier grootste warmteleveranciers:

- In 2008 heeft warmtelevering gedurende een groot deel van het jaar (geïnterpreteerd als meer dan 6 maanden) plaatsgevonden;
- De warmteleveringen (warmtenetten) vallen onder de Warmtewet; warmtelevering vindt plaats aan verbruikers met een aansluiting van maximaal 1.000 kw. Warmte omvat daarbij warm water of tapwater bestemd voor ruimteverwarming of ruimtekoeling, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik;
- Het aantal aansluitingen bedraagt minimaal 10.

Ten behoeve van het onderzoek hebben wij een invulmodule verstrekt bij de uitnodiging tot deelname. Deze invulmodule bestaat uit tabellen met door de deelnemers in te vullen data. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid en consistentie komt deze data-uitvraag overeen met de systematiek die door de NMA wordt gehanteerd in het onderzoek naar de rentabiliteit van de vier grootste warmteleveranciers. Volledigheidshalve vermelden wij navolgend de gevraagde in te vullen data:

- adresgegevens;
- netten (naam van het warmtenet);
- totale kosten en opbrengsten van het net in 2008, betrekking hebbend op de levering (en het transport) van warmte in 2008, onderverdeeld naar voorgeschreven kosten- en opbrengstencategorieën. Deze kosten en opbrengsten betreffen de kosten zoals verantwoord in de financiële administratie over 2008;
- aantal afnemers per verbruiksklasse;
- vragen en toelichting namens de deelnemers.

3.3 Respons op uitnodiging tot deelname aan het onderzoek en argumenten potentiële deelnemers om niet deel te nemen aan het warmteonderzoek

De respons op de uitnodiging tot deelname aan het warmteonderzoek is sterk achtergebleven bij de verwachtingen. In totaal is slechts van drie bedrijven voor hun kleinschalige warmtenet een ingevulde respons retour ontvangen. Voor de uitkomsten van de berekeningen terzake de redelijke prijs voor deze warmtenetten verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

Teneinde een zo groot mogelijk aantal warmteleveranciers te motiveren tot deelname hebben wij de aangeschreven bedrijven na toezending van de uitnodiging tot deelname tevens telefonisch benaderd. Wanneer de bedrijven aangaven niet deel te willen nemen aan het warmteonderzoek hebben wij besproken of de reden hiertoe zou kunnen worden aangegeven en eventueel zou kunnen worden weggenomen. Van de 113 aangeschreven bedrijven heeft 54% (61 aangeschreven bedrijven) aangegeven dat zij bij nader inzien niet kwalificeerden voor deelname om uiteenlopende redenen, zoals het feit dat het warmtenet in 2008 niet gedurende minimaal 6 maanden in exploitatie was en/of geen sprake was van minimaal 10 afnemers. Daarnaast zijn andere redenen genoemd zoals onvoldoende beschikbare tijd vanwege jaarsluiting, kostenoverwegingen, onvoldoende kennis vanwege relatief kleine bedrijfsvoering en het ontbreken van kennis over de Warmtewet.

Daarnaast zijn door aangeschreven bedrijven andere specifieke redenen genoemd als motivering voor het niet deelnemen aan het onderzoek. Omdat deze redenen in voorkomende gevallen wellicht relevant (kunnen) zijn voor de nadere regels voor de tariefregulering van de Warmtewet, achten wij vermelding van deze redenen van belang:

- Binnen de woningcorporatie sector is de verhuur van woningen de primaire bedrijfsactiviteit. Hierdoor is de (financiële) administratie van woningcorporaties niet altijd dusdanig ingericht dat de in paragraaf 3.2. vermelde uitgevraagde data op eenvoudige en eenduidige wijze zijn te ontlenen aan de (financiële) administratie. Daarnaast geldt dat binnen de woningbouw sector bij potentiële deelnemers onduidelijkheid bestaat over de vereiste wijze van de kostprijsberekening.
In dit kader noemen wij als voorbeeld dat de warmtelevering in voorkomende situaties door een woningbouwcorporatie wordt verzorgd in een separate door de betreffende woningbouwcorporatie opgerichte juridische entiteit. Omdat de initiële investering van de woningbouwcorporatie voor woningen zonder eigen CV installatie lager is dan voor vergelijkbare woningen met eigen CV installatie, kan het verschil (in financiële zin) qua initiële investering administratief ter dekking van de investeringen in het warmtenet door de separate juridische entiteit worden verwerkt. Een dergelijke administratieve verwerkingswijze leidt tot een lagere kostprijs en hieraan gekoppeld een lagere 'redelijke prijs'. Onduidelijk is de normstelling hoe om te gaan met dit voorbeeld.
- Voor appartementencomplexen geldt in voorkomende gevallen dat sprake is van een 'eigen' warmtenet. De kosten hiervoor worden in deze situaties verdisconteerd in de door de leden van de Vereniging van Eigenaren verschuldigde servicekosten. Hierbij is opgemerkt dat het onduidelijk is hoe om te gaan met de mogelijkheid dat de kostprijs van het warmtenet een doorberekening naar de leden vereist die boven de maximum prijs ligt. In deze situatie zou door de Vereniging van Eigenaren een negatieve exploitatie van toepassing zijn op het 'eigen' warmtenet, terwijl geen sprake is van een winsttoeslagmerk.

- Warmteprojecten van bedrijven die actief zijn op het gebied van Duurzame Energie (niet zijnde de vier grootste leveranciers) verkeren veelal nog in de eerste jaren na opstart. Voor warmteprojecten is in generieke zin sprake van een technische/economische levensduur van (minimaal) 15 jaar. In de eerste jaren van de exploitatie van een warmteproject zal sprake kunnen zijn van gemiddeld hogere exploitatiekosten. Voorts bestaan voor innovatieve projecten nog slechts beperkte historische gegevens qua onderhoudskosten e.d. De bepaling van de kostprijs gedurende de looptijd van het project wordt hierdoor bemoeilijkt. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de wijze van berekening van de 'redelijke prijs', meer specifiek of deze prijs ook kan worden gebaseerd op projectprognoses bij het ontbreken van historische data.

4 Uitkomsten van berekeningen rentabiliteit

Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 3 van deze rapportage is een statistische steekproef op het totaal aantal warmtenetten niet mogelijk gebleken omdat geen inzicht bestaat in de identiteit van de totale populatie. Daarnaast is de respons op de uitnodiging tot deelname aan het warmteonderzoek zeer beperkt. Het is derhalve evident dat de resultaten uit deze respons niet representatief zijn voor het totaal van kleinschalige warmtenetten. Daarnaast wijzen wij erop dat de resultaten alleen betrekking hebben op het jaar 2008, waardoor eventueel incidentele effecten in de financiële exploitatie van de deelnemers in 2008 een niet representatieve invloed kunnen hebben op de redelijke prijs. Als voorbeeld hierbij noemen wij het eventueel in het onderzoeksjaar 2008 verantwoord van hogere onderhoudskosten, waardoor de berekende 'redelijke prijs' incidenteel hoger zou zijn dan gemiddeld gedurende de gehele technische/economische looptijd van een warmtenet.

Wij benadrukken dat op de ontvangsten gegevens zoals verstrekt door de deelnemers aan het warmteonderzoek geen accountantcontrole heeft plaatsgevonden. Derhalve doen wij geen uitspraak over de getrouwheid van de als basis voor de berekeningen van de redelijke prijs gebruikte en door de deelnemers verstrekte gegevens. Uit de gegevens die zijn aangeleverd door de drie retour ontvangsten warmteleveranciers (in totaal betrekking hebbend op 4 warmtenetten) blijkt dat zowel in de huidige situatie als in de situatie na invoering van de Warmtewet sprake is van een negatief rendement³. In de situatie na invoering van de Warmtewet is de prijs voor warmtelevering hierbij gebaseerd op de maximumprijs, omdat deze lager is dan de voor deze netten 'redelijke prijs'.

³ Het behaalde rendement van de warmteleverancier: het verschil tussen de omzet en de kosten exclusief vermogensvergoeding, afgezet tegen de boekwaarde.

Volledigheidshalve merken wij op dat niet onwaarschijnlijk is dat warmteleveranciers met kleinschalige warmtenetten geen of slechts beperkte mogelijkheid tot zogenaamde 'pooling'⁴ hebben. Voor de drie warmteleveranciers die hebben deelgenomen aan het onderzoek geldt dat één warmteleverancier over 2 warmtenetten beschikt. Omdat echter de 'redelijke prijs' van beide warmtenetten boven de maximumprijs ligt, is er voor deze warmteleverancier geen mogelijkheid tot pooling.

Wij stellen het op prijs een en ander persoonlijk toe te lichten of uw eventuele vragen te beantwoorden. Als u nog vragen of opmerkingen heeft, dan kunt u contact opnemen met Jan Lemmens op telefoonnummer 088-4070544 of Arjan Verwoert op telefoonnummer 088-407 0508.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J.P. Lemmens', written over a printed name 'J.P. Lemmens RA'. The signature is stylized and loops around the printed name.

⁴ Artikel 43, eerste en derde lid, van de Warmtewet bepaalt dat de Minister van Economische Zaken op aanvraag van een warmteleverancier ontheffing kan verlenen van de verplichting de redelijke prijs te hanteren (ofwel pooling) voor een termijn van 10 jaar. Een ontheffing stelt de warmteleverancier in staat de kostenbasis van een winstgevend warmtenet te verhogen met behulp waarvan hij vervolgens het gemis aan inkomsten op een verliesgevend warmtenet kan compenseren. De kostenbasis kan echter niet verder worden verhoogd dan het niveau van de maximumprijs.