

Vergaderjaar 2004–2005

30 150

Stadsverwarming

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	De prijs van warmte: niet-meer-dan-anders	25
			4.1	Reikwijdte van huidige tariefbescherming	25
1	Inleiding	8	4.2	Totstandkoming van niet-meer-dan-anders-tarief	25
1.1	Aanleiding	8	4.2.1	Het tariefadvies van EnergieNed	25
1.2	Stadsverwarming	8	4.2.2	Alternatieve berekeningsmethoden warmtetarief	26
1.2.1	De stadsverwarmingsketen	8	4.3	Toezicht op niet-meer-dan-anders-tarief	27
1.2.2	Warmteconsumenten en warmteprijs	11	4.4	Conclusies	28
1.2.3	Financiële ondersteuning stadsverwarming	11			
1.3	Achtergrond verzoek Tweede Kamer	14	5	Conclusies en aanbevelingen	29
1.4	Doel en opzet rapport	15	5.1	Conclusies van het onderzoek	29
1.5	Werkwijze	15	5.2	Aanbevelingen op basis van het onderzoek	29
2	Winst- of verliesgevendheid stadsverwarmingsprojecten	16	6	Reactie minister van EZ	31
2.1	Beschikbare financiële informatie over stadsverwarmingsprojecten bij EZ	16	Bijlage 1	Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	32
2.1.1	Beschikbare informatie voor de periode 2001–2003	16	Bijlage 2	Overzicht distributeurs en producenten van warmte	33
2.1.2	Bruikbaarheid informatie over de periode 2001–2003	17	Bijlage 3	Presentatie resultaten in financiële verantwoordingen	34
2.2	Winst- en verliescijfers 2001–2003	19	Bijlage 4	Normen voor de opzet van uitvoering en toezicht	36
2.3	Conclusies	20			
3	Verklaringen voor winst- of verliesgevendheid	21			
3.1	Generieke factoren	21			
3.2	Projectspecifieke factoren	21			
3.3	Conclusies	24			

SAMENVATTING

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten in de jaren 2001–2003, op basis van de bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) aanwezige informatie.

Stadsverwarming is de levering van warmte aan consumenten om (woon)ruimtes te verwarmen en voor warm kraanwater te zorgen. De warmte wordt geleverd via warm water dat door een netwerk van leidingen stroomt. In Nederland maken ongeveer 250 000 huishoudens gebruik van stadsverwarming.

Het verzoek van de Tweede Kamer om onderzoek te doen naar stadsverwarming hangt samen met het initiatiefwetsvoorstel Warmtewet, dat sinds september 2003 wordt voorbereid door de Tweede-Kamerleden J. Ten Hoopen en J. Hessels en dat op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel beoogt de levering en betaalbaarheid van warmte voor de consumenten van stadsverwarming wettelijk te garanderen.

Omdat de Tweede Kamer inzicht in de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten noodzakelijk acht voor een goede behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Warmtewet, heeft zij de Algemene Rekenkamer eind 2004 verzocht hier onderzoek naar te doen.

De minister van EZ is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor het beleidsterrein stadsverwarming.

Conclusies

Op basis van de bij het Ministerie van EZ beschikbare informatie blijken geen *algemene* uitspraken te kunnen worden gedaan over de winst- of verliesgevendheid van de circa 43 stadsverwarmingsprojecten in Nederland. De beschikbare informatie is daarvoor te beperkt in omvang. Er is voor de periode 2001–2003 slechts over zes projecten informatie beschikbaar. Deze informatie is bovendien niet volledig en moeilijk vergelijkbaar door verschillen in de gehanteerde waarderings- en presentatiegrondslagen in de financiële verantwoordingsrapportages van de betrokken energiebedrijven.

In de wel beschikbare financiële verantwoordingen wordt voor vier van deze zes projecten in de periode 2001–2003 een winst, en voor de andere twee projecten een verlies gerapporteerd. Ter verklaring van dit niet-eenduidige beeld wijst de Algemene Rekenkamer erop dat, naast de eerdergenoemde waarderings- en presentatiegrondslagen, een groot aantal factoren het resultaat van stadsverwarmingsprojecten kan beïnvloeden. Het samenspel van deze factoren bepaalt de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten.

Zowel de indieners van het initiatiefwetsvoorstel Warmtewet als de minister van EZ willen de betaalbaarheid van stadsverwarming wettelijk waarborgen door de aan stadsverwarming gebonden consumenten (die niet de mogelijkheid hebben om van energieleverancier te switchen), een zogenoemd niet-meer-dan-anders-tarief (NMDA-tarief) te laten betalen voor hun warmte. Dat wil zeggen dat deze consumenten niet méér hoeven te betalen dan wanneer zij door middel van een reguliere gasaansluiting in hun verwarming hadden voorzien.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat op dit moment bij 27 van de 43 stadsverwarmingsprojecten van rijkswege géén verplich-

ting bestaat tot het hanteren van een NMDA-tarief. Bovendien lopen de overeenkomsten die hierover wél bestaan binnen nu en vijf jaar af. Uit het onderzoek blijkt verder dat in de gevallen waar op dit moment een NMDA-tarief in rekening wordt gebracht, niet is vastgelegd op welke wijze dit tarief moet worden berekend.

Aanbevelingen

De wetgever (in casu Staten-Generaal en regering) staat voor de taak om de stadsverwarmingssector, bestaande uit een nauw op elkaar afgestemde productie- en distributieketen en «gebonden» afnemers, in te bedden in de recent geliberaliseerde energiemarkt. Op basis van haar onderzoek naar stadsverwarmingsprojecten doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen waarvan de wetgever gebruik kan maken bij de behandeling van het wetsvoorstel Warmtewet. De aanbevelingen betreffen drie onderwerpen die van belang zijn bij de totstandkoming van wetgeving op het terrein van stadsverwarming: (1) heldere normering van publieke belangen, (2) de expliciete beschrijving van regels, en (3) onafhankelijk en sluitend toezicht.

Heldere normering van publieke belangen: betaalbaarheid en leveringszekerheid

Om de publieke belangen bij stadsverwarming goed te borgen, moet duidelijk aangegeven worden wat in dit geval onder «betaalbaarheid» en «leveringszekerheid» wordt verstaan en op wie dit betrekking heeft (welke gebruikers, distributeurs en producenten).

«Niet meer dan anders» is daarbij geen objectief begrip; er zijn verschillende manieren om een NMDA-tarief te berekenen. Wanneer de wetgever kiest voor een NMDA-tarief voor warmte, beveelt de Algemene Rekenkamer aan om duidelijk vast te leggen welke uitgangspunten en grondslagen bij de berekening van dit NMDA-tarief moeten worden gehanteerd. Nader onderzoek of advies door onafhankelijke, gespecialiseerde instellingen is daarbij wenselijk.

Expliciete beschrijving van regels: tarieven en berekeningsgrondslagen

Wanneer de wetgever kiest voor een algemeen-geldend NMDA-tarief beveelt de Algemene Rekenkamer aan om in regelgeving duidelijk vast te leggen op welke wijze dit tarief moet worden berekend en door wie.

Vervolgens moet duidelijk zijn vastgelegd voor wie dat tarief geldt en wie toezicht houdt op de toepassing van het tarief.

Ingeval de bedrijfseconomische resultaten van stadsverwarmingsprojecten een rol gaan spelen in de (verdere) regulering van de stadsverwarmingssector, bijvoorbeeld bij de vaststelling van tarieven of subsidies, beveelt de Algemene Rekenkamer aan om duidelijk vast te leggen op welke manier deze resultaten berekend moeten worden. Het gaat dan zowel om de te hanteren be- en toerekeningsmethoden van kosten en opbrengsten, als om de waarderings- en presentatiegrondslagen die gebruikt moeten worden bij het opstellen van financiële verantwoording-informatie en de waarborging van de betrouwbaarheid van deze informatie.

Onafhankelijk en sluitend toezicht op de uitvoering van de Warmtewet

De Algemene Rekenkamer beveelt de wetgever aan zorg te dragen voor een onafhankelijk en sluitend toezicht wanneer zij besluit tot verdere wettelijke regulering van stadsverwarming. Het gaat dan bij stadsverwarming met name om:

- een onafhankelijke positionering van het toezicht ten opzichte van uitvoering en advies en ten opzichte van marktpartijen;
- het formuleren van een toezichtsvisie waarin op hoofdlijnen de wijze van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie zijn opgenomen. Deze elementen dienen wettelijk vastgelegd te worden.

Reactie minister van EZ

De minister van EZ geeft in zijn reactie aan dat hij het belang van de drie aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijft. Hij is met de Algemene Rekenkamer van mening (1) dat de betaalbaarheid en leveringszekerheid van stadsverwarming duidelijk vastgelegd moet worden, (2) dat ten aanzien van het warmtetarief duidelijk moet worden vastgelegd op welke wijze dit tarief moet worden berekend en door wie, en (3) dat ook duidelijk moet worden vastgelegd voor wie dat tarief geldt en wie toezicht houdt op de toepassing van dat tarief.

De minister beschouwt de aanbevelingen als ondersteuning van zijn beleid. Hij zal ze ter harte nemen bij de formulering van regelgeving op het terrein van stadsverwarming.

Tot slot geeft de minister aan dat hij ook de suggestie om de bedrijfseconomische resultaten van stadsverwarmingsprojecten duidelijk vast te leggen ingeval deze een rol gaan spelen in de (verdere) regulering van deze sector, graag overneemt.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode januari tot en met maart 2005 op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten in Nederland.¹

Aanleiding voor het verzoek was de behandeling in de Tweede Kamer, medio 2004, van een wetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden J. ten Hoopen en J. Hessels. Dit wetsvoorstel, dat nog aanhangig is, betreft het stellen van regels voor de levering van warmte aan verbruikers (kortweg: Warmtewet).² Tijdens de behandeling heeft een aantal fracties in de Tweede Kamer opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de exploitatie van stadsverwarmingsprojecten.³ De Tweede Kamer acht het voor een zorgvuldige verdere behandeling van het wetsvoorstel Warmtewet van belang dat zij inzicht heeft in de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten. Zij heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd dit inzicht te verschaffen.

Een nadere toelichting op de achtergrond van het verzoek van de Tweede Kamer komt aan de orde in § 1.3. Eerst zetten we in § 1.2 uiteen wat het fenomeen «stadsverwarming» precies inhoudt.

1.2 Stadsverwarming

1.2.1 De stadsverwarmingsketen

In Nederland heeft het verschijnsel stadsverwarming sinds het eind van de jaren zeventig een hoge vlucht genomen. Deze vorm van energievoorziening, die in sommige stadswijken wordt toegepast, maakt gebruik van restwarmte: warmte die vrijkomt bij bijvoorbeeld het opwekken van elektriciteit (warmtekrachtkoppeling). Maar ook andere vormen van restwarmte, zoals de warmte die vrijkomt bij de verbranding van afval of warmte die vrijkomt bij industriële productie, kunnen hiervoor worden ingezet. Met deze restwarmte wordt water opgewarmd, dat vervolgens via een gesloten netwerk van leidingen wordt geleverd aan een specifieke groep afnemers (huishoudens en/of grootverbruikers) binnen een bepaald gebied.

Wanneer er een piek is in de warmtevraag van warmtegebruikers, bijvoorbeeld op koude winterdagen, worden ook hulpwarmtecentrales ingezet. Deze hulpwarmtecentrales gebruiken gas of olie voor het produceren van warmte; hierbij is dus geen sprake van restwarmte. Het verwarmde water stroomt via een stadsverwarmingsnet, eventueel na een korte opslag in een zogenaamde warmtebuffer, naar woningen en utiliteitsgebouwen.⁴ Hier wordt de warmte via warmtewisselaars ingezet voor de verwarming van ruimtes of voor de opwarming van het tapwater. Het gebruikte en afgekoelde stadsverwarmingswater stroomt daarna terug naar de warmtecentrale, waar het opnieuw wordt opgewarmd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 048, nr. 8.

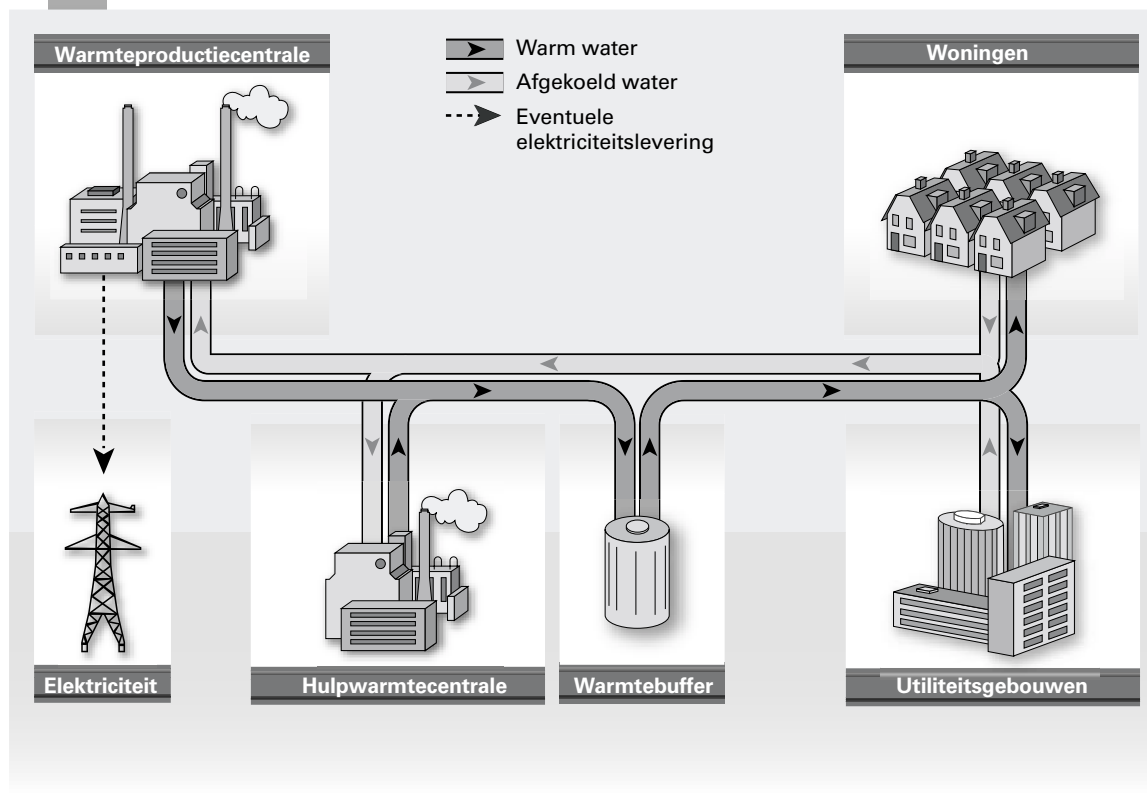
² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 048, nrs. 2–3.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 048, nr. 6.

⁴ Dit zijn alle andere gebouwen dan woningen, zoals kantoren, ziekenhuizen, bedrijfsgebouwen enzovoort.

Schematische weergave stadsverwarmingsketen

Figuur 1

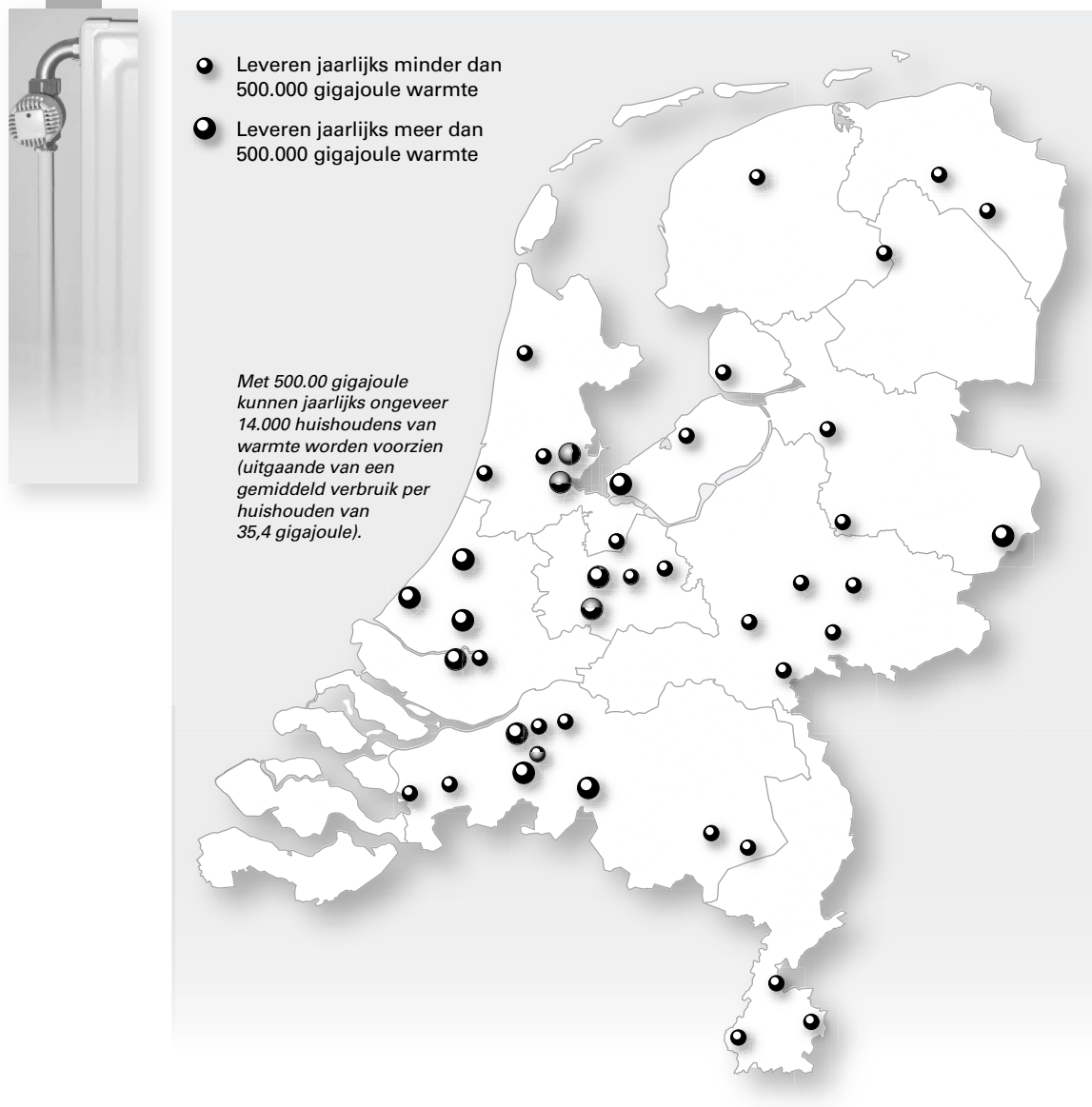


De productie van warmte en de distributie/levering van warmte zijn binnen een stadsverwarmingsketen niet noodzakelijkerwijs in handen van één energiebedrijf. Op dit moment opereren elf energiebedrijven als distributeur van stadsverwarming.⁵ Acht daarvan produceren ook warmte voor stadsverwarming, zij het niet noodzakelijkerwijs voor hun eigen distributieactiviteiten. Ook zijn er twee grote warmteproducenten die zelf geen warmte distribueren. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste producenten en distributeurs van warmte voor stadsverwarming.

Het begrip «stadsverwarmingsproject» wordt soms voor de gehele stadsverwarmingsketen en soms alleen voor het distributiedeel gebruikt. In dit rapport zal onder het begrip stadsverwarmingsproject het warmte-distributiedeel worden verstaan. Medio 2004 waren er in Nederland 43 van dergelijke grote stadsverwarmingsprojecten (zie figuur 2).

⁵ Hieronder is ook de gemeente Purmerend geschaard, die als warmtedistributeur optreedt in die gemeente.

Figuur 2



Bron: EnergieNed, Energie in Nederland 2004, Arnhem juni 2004, p. 2.

1.2.2 Warmteconsumenten en warmteprijzen

In 2003 waren er in Nederland ongeveer 250 000 huishoudens die gebruikmaakten van stadsverwarming.⁶ Dit komt neer op circa 3% van het totaal aantal huishoudens. Consumenten van stadsverwarming zijn «gebonden klanten». Dit wil zeggen dat zij, anders dan andere consumenten, voor de levering van warmte niet kunnen wisselen van warmteleverancier. Ook kunnen zij niet kiezen voor alternatieve warmtevoorziening door middel van gas. Over het algemeen is in woningen en gebouwen die zijn aangesloten op stadsverwarming namelijk geen (geschikt) gasleidingnet aanwezig voor gasverwarming.

Om ervoor te zorgen dat deze situatie geen nadelige gevolgen heeft voor de eindgebruikers van stadsverwarming, heeft het Rijk (in casu het Ministerie van Economische Zaken) in de jaren tachtig met een aantal betrokken energiedistributiebedrijven afgesproken dat hun warmteconsumenten voor de geleverde warmte een «niet-meer-dan-anders»-tarief (kortweg: NMDA-tarief) betalen. Dit houdt in dat de maximale prijs die een warmteconsument betaalt, wordt afgeleid van de kosten die eenzelfde consument zou maken wanneer deze door middel van gas in zijn warmtebehoefte zou voorzien. Deze prijsafpraak heeft betrekking op de zestien stadsverwarmingsprojecten die in de jaren tachtig een subsidieovereenkomst hebben afgesloten met het Rijk waarin deze verplichting tot het hanteren van het NMDA-tarief is vastgelegd. Onduidelijk is welke tarieven bij de overige 27 stadsverwarmingsprojecten worden gehanteerd (zie verder hoofdstuk 4 over het NMDA-tarief).

1.2.3 Financiële ondersteuning stadsverwarming

De aanleg van stadsverwarming aan het einde van de jaren zeventig en begin jaren tachtig werd vooral ingegeven door de wens om energie te besparen. Door de inzet van restwarmte voor de verwarming van gebouwen kon immers bespaard worden op het gebruik van aardgas voor hetzelfde doel. Oorspronkelijk (ten tijde van de oliecrises) had deze energiebesparing vooral tot doel de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verkleinen. Later kwam meer aandacht te liggen op de positieve milieueffecten van stadsverwarming. Een besparing op het gebruik van gas zorgt namelijk voor minder uitstoot van het broeikasgas CO₂. Stadsverwarming werd zo een van de instrumenten om aan de Nederlandse doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen te voldoen.⁷

In het licht van de energiebesparingswens van de rijksoverheid werd en wordt publiek geld gestoken in de ondersteuning van stadsverwarming. Deze financiële steun nam door de jaren heen verschillende vormen aan. In de jaren tachtig heeft de rijksoverheid financiële steun verleend aan zestien stadsverwarmingsprojecten. Deze ontvingen (combinaties van) verschillende vormen van ondersteuning:

- *Subsidies*. In totaal hebben sinds 1982 zestien exploitanten van stadsverwarmingsprojecten subsidie ontvangen. Met de subsidieovereenkomst verplichtten de energiebedrijven zich onder meer tot het leveren van warmte aan een afgesproken aantal woningequivalenten en tot een daarmee te realiseren brandstofbesparing. Ook werd in de overeenkomsten het hanteren van een NMDA-tarief verplicht gesteld. De subsidiebedragen zijn begin jaren negentig reeds volledig uitbetaald.
- *Leningen*. De exploitanten van dertien projecten ontvingen daarnaast een of meer leningen tegen soms gunstige voorwaarden.

⁶ EnergieNed, Energie in Nederland 2004, Arnhem juni 2004.

⁷ Nederland heeft zich in 1997 tijdens de klimaatconferentie in Kyoto verplicht om in de periode 2008–2012 de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met 6% vermindert te hebben.

- *Aardgasprijsgaranties.* Voor drie stadsverwarmingsprojecten is in de jaren tachtig een «aardgasprijsgarantieovereenkomst» afgesloten. Daarin werd vastgelegd dat wanneer in enig jaar de aardgasprijs onder een bepaald aardgasprijsscenario zou dalen, en het bedrijf in dat jaar een negatief (cumulatief) exploitatieresultaat vertoonde het Rijk ter compensatie een bedrag aan het betrokken energiebedrijf zou uitkeren.
- *Saneringsbijdragen.* Bij vijftien van de zestien ondersteunde stadsverwarmingsprojecten ontstonden eind jaren tachtig financiële problemen.⁸ De rijksoverheid keerde in 1990 voor deze noodlijdende projecten een saneringsbijdrage uit. Om hiervoor in aanmerking te komen moesten de bedrijven een saneringsplan opstellen.

In totaal is ter ondersteuning van de zestien betrokken stadsverwarmingsprojecten tot en met 2004 € 206 miljoen uitgegeven in de vorm van subsidies, garanties, saneringsbijdragen en kwijtschelding van leningen en rente. Daarnaast is voor deze projecten voor € 93 miljoen aan leningen verstrekt.

Op dit moment (medio 2005) zijn er nog lopende leningen voor vier van de zestien stadsverwarmingsprojecten, met een totaal uitstaand bedrag van € 42 miljoen. Voor één van deze vier projecten is ook nog een aardgasprijsgarantieovereenkomst van kracht, die jaarlijks tot uitbetaling kan leiden.

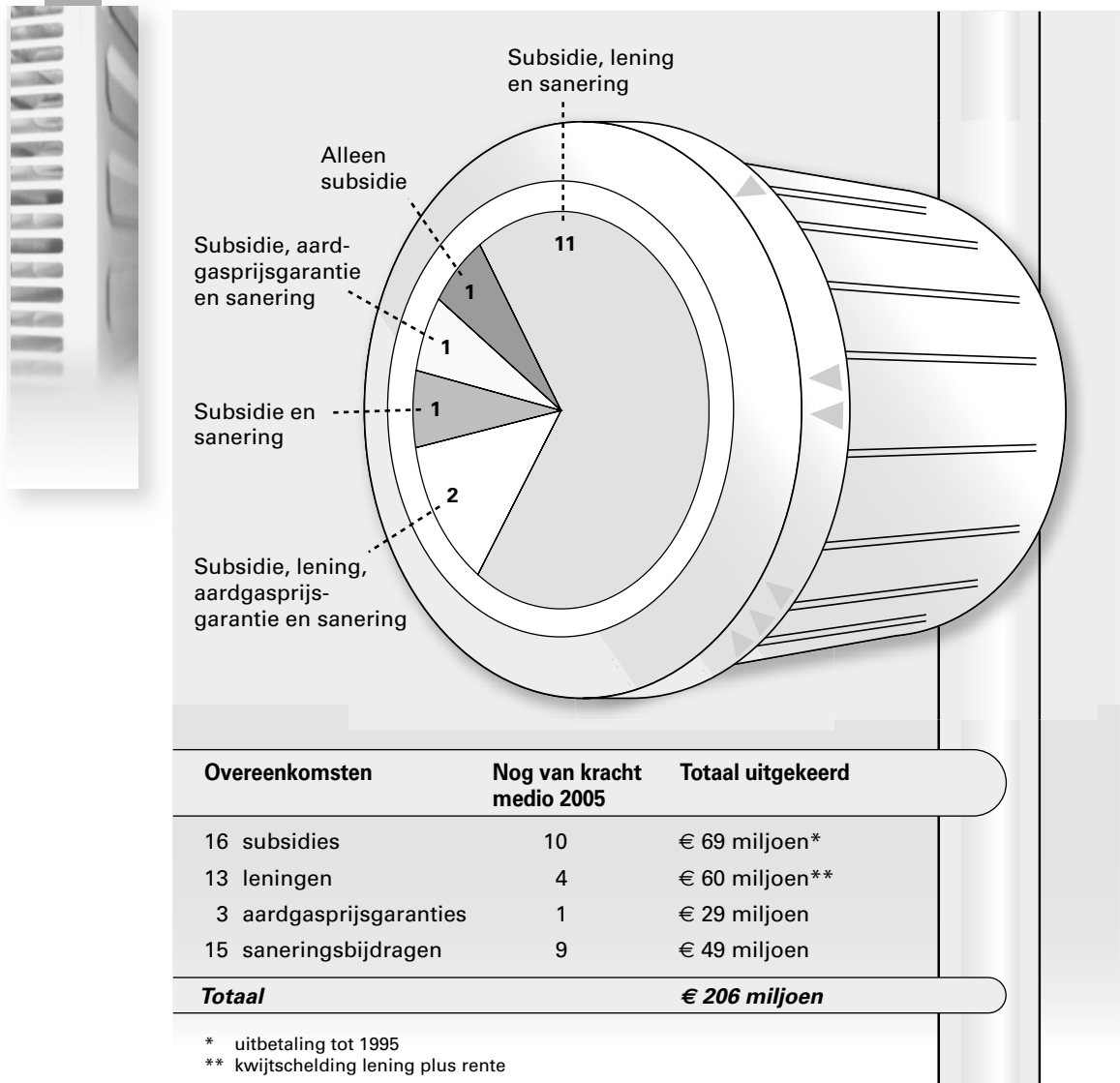
De minister van Economische Zaken (EZ) heeft aangegeven de nog resterende overeenkomsten voor de stadsverwarmingsprojecten te willen beëindigen.⁹ Alle zestien stadsverwarmingsprojecten zijn nog operationeel.

⁸ De voornaamste oorzaken hiervan waren de sterk gedaalde gasprijs (en daarmee de daarop gebaseerde warmtetarieven), een tegenvallende warmtevraag per woning door meer isolatie en energiezuinig gedrag, vertraging van woningbouwprogramma's en daarmee van het aantal aansluitingen en hogere kapitaal- en exploitatiekosten dan voorzien.

⁹ Hoewel de subsidies en saneringsbijdragen al jaren geleden zijn uitbetaald, zijn de onderliggende overeenkomsten nog geldig tot de daarin vastgelegd einddatum, variërend van 2003 tot 2010. Voor zes projecten zijn deze overeenkomsten inmiddels eind 2004/begin 2005 formeel beëindigd.

Overzicht combinaties van overeenkomsten en bijdragen voor de zestien stadsverwarmingsprojecten

Figuur 3



Afgezien van de specifieke ondersteuning die aan zestien stadsverwarmingsprojecten is verleend konden producenten en distributeurs van warmte in het verleden ook op grond van het generieke energiebesparingsbeleid van het Rijk voor financiële ondersteuning met publiek geld in aanmerking komen. De belangrijkste beleidsinstrumenten waren/zijn:

- het Milieuactieplan (MAP) voor de energiedistributiesector (1990–2000, aantal ondersteunde stadsverwarmingsprojecten niet bekend);

- vrijstelling van de regulerende energiebelasting (1996-heden, op alle stadsverwarmingsprojecten van toepassing);¹⁰
- enkele specifieke energiebesparingregelingen (1990–1999, zes stadsverwarmingsprojecten betrokken);¹¹
- het CO₂-reductieplan (vanaf 1997, momenteel zijn 21 stadsverwarmingsprojecten betrokken);
- de regeling Groen beleggen (vanaf 1995, tussen 1995–2004 zijn voor de aanleg van warmtenetten 57 groenverklaringen afgegeven);
- de Energie Investeringsaftrek (vanaf 2001, ultimo 2004 zijn acht investeringen in stadsverwarming gehonoreerd).¹²

Een specifieke indicatie van het financieel belang van deze instrumenten is moeilijk te geven. In het kader van het MAP, de algemene stimuleringsregelingen energiebesparing en het CO₂-reductieplan is volgens de Algemene Rekenkamer naar schatting maximaal € 50 miljoen uitgegeven voor de ondersteuning van stadsverwarming in de periode 1990–2004.

De huidige ondersteuning van stadsverwarming is vooral gericht op de *producenten* van warmte. Ter stimulering van de warmteproductie is er sinds 2003 de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP).¹³ In het kader van deze regeling ontvingen de warmteproducenten van de achttien grootste stadsverwarmingsprojecten in de periode 2003–2004 in totaal circa € 34 miljoen MEP-subsidie.

De tweede belangrijke regeling is de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS).¹⁴ In het kader hiervan ontvangt een aantal producenten vanaf 2001 tot 2011 een compensatie van het Rijk voor niet-marktconforme kosten die aan de levering van warmte zijn verbonden. Het gaat jaarlijks om een bedrag van circa € 30 miljoen.

1.3 Achtergrond verzoek Tweede Kamer

De Tweede-Kamerleden Ten Hoopen en Hessels hebben sinds september 2003 een initiatiefwetsvoorstel in voorbereiding dat erop gericht is de levering en betaalbaarheid van warmte voor de «gebonden consumenten» van stadsverwarming zeker te stellen. Het wetsvoorstel Warmtewet behelst op dit moment onder andere (a) een verplichting tot de levering van warmte voor de leverancier, en (b) de instelling van een maximumtarief voor de levering van warmte aan eindgebruikers, gebaseerd op het NMDA-principe.

Voor een zorgvuldige behandeling van dit wetsvoorstel is het van belang om te weten of de exploitatie van stadsverwarmingsprojecten een rendabele bedrijfsactiviteit is, gegeven een maximumprijs op basis van het NMDA-principe. De opbrengsten voor een warmtedistributiebedrijf liggen bij de instelling van een maximumprijs immers vast. Als de kostprijs van warmte boven het maximumtarief ligt, zullen energiebedrijven minder geneigd zijn om (vervangings-)investeringen te doen in stadsverwarmingsprojecten en de exploitatie op zich te nemen of voort te zetten. Hierdoor zou de leveringszekerheid eventueel in gevaar kunnen komen of alleen tegen hoge meerkosten gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment heeft de Tweede Kamer geen inzicht in de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten. Dit gegeven vormde de aanleiding voor het verzoek dat de Algemene Rekenkamer in november 2004 bereikte tot het doen van onderzoek hiernaar.

¹⁰ Deze vrijstelling was geregeld in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm).

¹¹ Het betrof hier: de Steunregeling energiebesparing en stromingsenergie (SES), de Subsidieregeling energiebesparingstechnieken (SET), het Besluit energiebesparende technieken (BSET) en de Regeling nieuwe energie-efficiënte combinaties met warmtekrachtsystemen (NEWS).

¹² Het betreft vijf investeringen in warmtekrachtcentrales, een investering in een biomassa warmtekrachtcentrale en twee investeringen in warmtebuffers.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 665, nr. 1–2 e.v.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 250, nr. 1–2 e.v.

1.4 Doel en opzet rapport

Overeenkomstig het verzoek van de Tweede Kamer is het primaire doel van dit onderzoek om inzicht te verstrekken in de winst- of verliesgevendheid van warmteprojecten in de periode 2001–2003 op basis van de bij het Ministerie van EZ aanwezige informatie.¹⁵

In hoofdstuk 2 presenteren we de resultaten van dit onderzoek.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op enkele belangrijke factoren die van invloed zijn op de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten.

Een belangrijk aandachtspunt bij (de regulering van) stadsverwarming is de regeling van het warmtetarief. In hoofdstuk 4 schetsen we op welke wijze de tariefstelling voor stadswarmte momenteel plaatsvindt.

De Algemene Rekenkamer wil voorts op basis van haar onderzoek een aantal aanbevelingen doen die een zorgvuldige behandeling van de Warmtewet kunnen bevorderen. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 6 ten slotte, bevat de reactie van de minister van EZ, die beleidsmatig verantwoordelijk is voor het beleidsterrein stadsverwarming.

De minister heeft bij brief van 19 mei 2005 op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport gereageerd.

1.5 Werkwijze

De Algemene Rekenkamer heeft voor haar onderzoek documenten geanalyseerd (wet- en regelgeving, beleidsnota's, notities en rapporten, overeenkomsten en financiële verantwoordingen). Het betrof enerzijds openbare officiële publicaties en anderzijds interne documenten van het Ministerie van EZ, het EZ-agentschap SenterNovem en Novem BV.¹⁶

Tijdens het onderzoek zijn verschillende gesprekken gevoerd met ambtenaren van het Ministerie van EZ en SenterNovem. Ook is gesproken met enkele experts op het gebied van stadsverwarming en exploitanten van stadsverwarmingsprojecten.

¹⁵ Verzoek Ten Hoopen en Hessels aan de voorzitter van de Tweede Kamer om de Algemene Rekenkamer te vragen een onderzoek in te stellen naar stadsverwarmingsprojecten (niet-gedrukt Tweede-Kamerstuk).

¹⁶ Novem: Nederlandse Onderneming Voor Energie en Milieu. Op 1 juli 2002 is de organisatie van Novem BV (een 100% staatsdeelneming en rechtspersoon met een wettelijke taak) overgegaan naar het Ministerie van EZ en ondergebracht in het tijdelijk agentschap Novem. Op 1 mei 2004 is dit tijdelijke agentschap gefuseerd met het agentschap Senter tot het agentschap SenterNovem. Vanaf dat moment behartigt SenterNovem de belangen van het Ministerie van EZ op het stadsverwarmingsdossier. Novem BV beheert alleen nog de openstaande leningen die zij in het verleden heeft afgesloten met de exploitanten van stadsverwarmingsprojecten. Novem BV heeft geen personeel meer in dienst. Voor de uitvoering van het genoemde beheer wordt personeel van SenterNovem ingeschakeld. Ook is vanuit SenterNovem een directeur a.i. Novem BV benoemd. In dit rapport zal dit onderscheid niet altijd worden gemaakt en worden onder het Ministerie van EZ ook SenterNovem en Novem BV geschaard.

2 WINST- OF VERLIESGEVENDHEID STADSVERWARMINGS-PROJECTEN

De centrale vraag in het verzoek om onderzoek van de Tweede Kamer luidt: «Is de exploitatie van stadsverwarmingsprojecten in Nederland op basis van het NMDA (niet-meer-dan-anders)-principe, zoals gehanteerd door de minister van EZ bij de vaststelling van de subsidiebedragen voor warmteprojecten, winstgevend óf verliesgevend?»¹⁷

In een toelichting bij deze vraag heeft de Tweede Kamer aangegeven dat zij met name inzicht zou wensen te krijgen in de winst- of verliesgevendheid van warmteprojecten in de periode 2001–2003 op basis van de bij het Ministerie van EZ aanwezige informatie.¹⁸

In dit hoofdstuk geven we aan welke informatie over de winst- of verliesgevendheid van warmteprojecten voor de periode 2001–2003 beschikbaar was bij het Ministerie van EZ en welke conclusies op basis van die informatie kunnen worden getrokken over de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten.

2.1 Beschikbare financiële informatie over stadsverwarmingsprojecten bij EZ

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat bij het Ministerie van EZ (inclusief Novem BV en SenterNovem) slechts beperkt informatie aanwezig is over de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten. Dit komt doordat het Ministerie van EZ alleen financiële informatie heeft verzameld over de stadsverwarmingsprojecten waarmee het een financiële relatie onderhield. Het gaat dan om de hiervoor al genoemde overeenkomsten met warmtedistributiebedrijven voor subsidies, leningen en aardgasprijsgaranties, die zijn afgesloten in de jaren tachtig van de vorige eeuw (zie § 1.2.3). Op basis van deze overeenkomsten met het Rijk moesten de betrokken warmtedistributiebedrijven jaarlijks per stadsverwarmingsproject een financiële verantwoording aan het Ministerie van EZ overleggen.¹⁹ Deze financiële verantwoordingen werden door het Ministerie van EZ gebruikt voor het vaststellen van subsidiebedragen, de aflossing van leningen en uit te keren aardgasprijsgaranties. In totaal zijn indertijd voor zestien stadsverwarmingsprojecten (combinaties van) overeenkomsten afgesloten (zie § 1.2.3). Dit betekent dat over 27 van de 43 stadsverwarmingsprojecten in Nederland geen relevante financiële informatie beschikbaar is bij het Ministerie van EZ.

2.1.1 Beschikbare informatie voor de periode 2001–2003

SenterNovem/Novem BV heeft aangegeven dat het al sinds midden jaren negentig alleen financiële verantwoordingen op laat stellen en opvraagt over stadsverwarmingsprojecten die een nog lopende lenings- of aardgasprijsgarantieovereenkomst hebben. Energiebedrijven die uitsluitend nog een subsidieovereenkomst met het Rijk hebben (c.q. hadden) lopen, worden sedertdien niet langer gehouden aan de verplichting om jaarlijks een gecertificeerde financiële verantwoording over te leggen. SenterNovem/Novem BV geeft hiervoor als reden dat het jaarlijks laten opstellen en overleggen van financiële verantwoordingen door de energiebedrijven in deze gevallen geen functie meer heeft in de taakuitvoering van SenterNovem voor het stadsverwarmingsdossier en daarmee zou leiden tot overbodige administratieve lasten. De betrokken warmtedistributiebedrijven zijn overigens niet formeel ontslagen van de verantwoordingseisen.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 048, nr. 8.

¹⁸ Verzoek Ten Hoopen en Hessels aan de voorzitter van de Tweede Kamer om de Algemene Rekenkamer te vragen een onderzoek in te stellen naar stadsverwarmingsprojecten (niet gedrukt Tweede-Kamerstuk). Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 048, nr. 8.

¹⁹ Deze verantwoording diende een balans en verlies- en winstrekening te bevatten met gedetailleerde toelichting en voorzien te zijn van een accountantsverklaring. Alleen voor de saneringsbijdrageovereenkomsten gold deze verplichting niet.

In de periode 2001–2003 waren er nog vijf leningsovereenkomsten van kracht en één aardgasprijsgarantieovereenkomst (in totaal betrekking hebbend op vijf stadsverwarmingsprojecten). De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat over de periode 2001–2003 van deze vijf projecten financiële verantwoordingsinformatie beschikbaar is bij het Ministerie van EZ. Daarnaast zijn van één ander project, dat alleen een subsidieovereenkomst had lopen, de financiële verantwoordingen 2001–2003 aanwezig. Van de overige tien stadsverwarmingsprojecten waarvoor in de periode 2001–2003 alleen nog een subsidieovereenkomst van kracht was, waren geen financiële verantwoordingen aanwezig over de jaren 2001–2003. Zie tabel 1 voor een overzicht van de financiële informatie die beschikbaar is bij het Ministerie van EZ over stadsverwarmingsprojecten voor de periode 2001–2003.

Tabel 1. Stadsverwarmingsprojecten en beschikbare financiële informatie bij het Ministerie van EZ voor de periode 2001–2003

Aantal stadsverwarmingsprojecten in Nederland:	43
Aantal stadsverwarmingsprojecten met een subsidie-, leningsen/of aardgasprijsgarantieovereenkomst uit de jaren tachtig:	16 van de 43
Aantal stadsverwarmingsprojecten met een lopende lenings- en/of aardgasprijsgarantieovereenkomst uit de jaren tachtig in de onderzoeksperiode 2001–2003:	5 van de 16
Aantal stadsverwarmingsprojecten met beschikbare informatie over 2001–2003:	6 van de 16*

* Vijf van deze zes projecten hebben een lopende leningsovereenkomst (één tevens een aardgasprijsgarantieovereenkomst); één project heeft alleen een subsidieovereenkomst.

2.1.2 Bruikbaarheid informatie over de periode 2001–2003

De Algemene Rekenkamer maakt enkele kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de beschikbare financiële verantwoordingsinformatie over de zes stadsverwarmingsprojecten voor het doen van uitspraken over verlies- of winstgevendheid in de periode 2001–2003. Deze kanttekeningen betreffen de volledigheid, de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid.

Volledigheid

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de informatie onvolledig is. Over 2001 en 2002 zijn van vijf projecten definitieve financiële verantwoordingen beschikbaar; bij het andere project, met een lopende leningsovereenkomst, gaat het om concept-versies. Over 2003 is van maar twee projecten een financiële verantwoording beschikbaar (zie tabel 2). Zoals gezegd is voor de tien andere projecten met een lopende subsidieovereenkomst in de periode 2001–2003 geen informatie beschikbaar.

Getrouwheid

De Algemene Rekenkamer constateert dat niet alle beschikbare financiële verantwoordingen zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring (zie tabel 2).²⁰ Bij één definitieve financiële verantwoording voor 2002 en bij de twee financiële verantwoordingen die een concept-status hebben ontbraken deze accountantsverklaringen. Bij één financiële verantwoording voor 2003 is sprake van een oordeelonthouding van de accountant vanwege het ontbreken van informatie. De Algemene Rekenkamer heeft de getrouwheid van de financiële verantwoordingen niet zelf onderzocht.

²⁰ Op basis van de subsidieovereenkomsten en de leningsovereenkomsten dient de financiële verantwoording voorzien te zijn van een accountantsverklaring.

Tabel 2. Overzicht beschikbare financiële verantwoordingen voor de zes stadsverwarmingsprojecten (cursief is aanwezig en gecertificeerd)

	Project A	Project B	Project C	Project D	Project E	Project F
Financiële verantwoordingen						
Financiële verantwoording 2001 Accountantsverklaring	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	Concept Nee	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	<i>Ja</i> <i>Ja</i>
Financiële verantwoording 2002 Accountantsverklaring	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	Concept Nee	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	<i>Ja</i> <i>Ja</i>	<i>Ja</i> Nee
Financiële verantwoording 2003 Accountantsverklaring	Nee Nvt	Nee Nvt	Nee Nvt	Nee Nvt	<i>Ja</i> <i>Ja</i> *	<i>Ja</i> <i>Ja</i>

* Oordeelonthouding over de omzet vanwege het ontbreken van gegevens.

Vergelijkbaarheid

Op het punt van de vergelijkbaarheid van de financiële verantwoordingen constateert de Algemene Rekenkamer dat de eisen die via de overeenkomsten worden gesteld aan de (totstandkoming van de) financiële verantwoordingen grotendeels algemeen geformuleerd zijn. De betrokken energiebedrijven kunnen hierdoor verschillende berekenings- en presentatiemethoden gebruiken bij het opstellen en inrichten van die financiële verantwoordingen. Dit geldt ook voor het toerekenen van kosten en het rubriceren van posten. In bijlage 3 is een aantal mogelijke verschillen in berekeningswijzen en presentatiemethoden aangegeven. Uit een door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde analyse van vijf financiële verantwoordingen voor 2002 blijkt dat ook in de praktijk de berekeningswijzen en presentatiemethodiek tussen de financiële verantwoordingen van de onderscheiden distributeurs sterk verschillen. Omdat op deze wijze het nettoresultaat per distributeur op verschillende wijze bepaald wordt, zijn de winst- en verliescijfers die in deze verantwoordingen worden gepresenteerd niet met elkaar vergelijkbaar.

Voorbeelden van verschillen in berekeningswijze of presentatiemethodiek die invloed hebben op het gepresenteerde nettoresultaat (winst of verlies)

- Bij de meeste van de vijf geanalyseerde projecten is sprake van interne doorbelastingen. De doorbelastingen varieerden van 8 tot 19% van de totale lasten.
- Bij een van de geanalyseerde projecten werd afgeschreven op geactiveerde tekorten en immateriële vaste activa; deze afschrijvingskosten komen niet voor bij de andere geanalyseerde projecten.
- Bij een van de geanalyseerde projecten kwam onder de post *rentelasten* een substantieel bedrag (12% van de totale lasten) als exploitatieaandeel voor het «moederbedrijf» voor. Bij navraag werd aangegeven dat sprake is van de aflossing van een (interne) renteloze lening van het «moederbedrijf».
- Bij een deel van de geanalyseerde projecten komen voorzieningen voor; bij een ander deel niet. (Dotaties aan voorzieningen zijn kosten ten laste van het resultaat, vrijval van voorzieningen zijn baten ten bate van het resultaat en onttrekkingen aan voorzieningen hebben geen gevolgen voor het resultaat.)
- Twee van de vijf projecten droegen in 2002 vennootschapsbelasting af.
- De post «overige (bedrijfs)kosten» of «algemene kosten» is bij de onderscheiden distributeurs verschillend opgebouwd. De omvang varieerde van 1 tot 13% van de totale lasten.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bruikbaarheid van de bij het Ministerie van EZ beschikbare financiële verantwoordingsinformatie over de zes stadsverwarmingsprojecten wordt beperkt door de onvolledigheid en de onvergelijkbaarheid. De getrouwheid van maar een deel van de

beschikbare informatie wordt gewaarborgd door een getrouw beeld verklaring van een accountant.

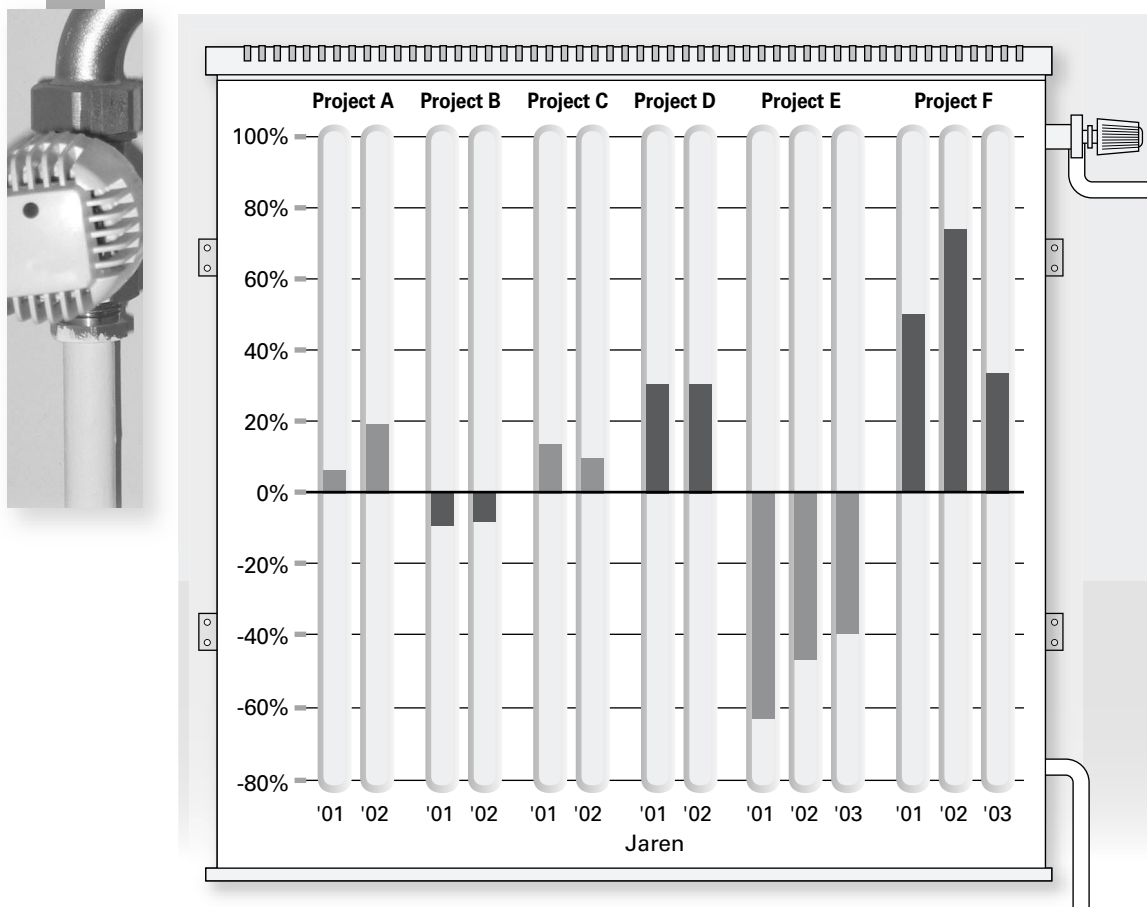
2.2 Winst- en verliescijfers 2001–2003

Gegeven de hiervoor geplaatste kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de beschikbare informatie, geven we in figuur 4 ter illustratie toch aan welke winst- of verliescijfers zijn opgenomen in de beschikbare financiële verantwoordingen voor de zes stadsverwarmingsprojecten. Het resultaat (winst of verlies) wordt daarbij uitgedrukt in een percentage van de netto warmteomzet.²¹

Exploitatieresultaat van zes stadsverwarmingsprojecten in 2001, 2002 en 2003

Resultaat (winst/verlies) als percentage van de netto warmte-omzet

Figuur 4



²¹ Vanwege de vertrouwelijkheid van het gebruikte cijfermateriaal zijn de namen van de stadsverwarmingsprojecten vervangen door letters.

Figuur 4 laat zien dat voor sommige stadsverwarmingsprojecten winst en voor andere projecten verlies is gepresenteerd in de financiële verantwoordingen 2001–2003.

Over 2001 en 2002 is bij twee projecten (B en E) verlies en bij vier projecten (A, C, D en F) winst gerapporteerd in de beschikbare verantwoordingen. Bij de twee projecten (E en F) waarvan een financiële verantwoording over 2003 beschikbaar was, geeft deze een vergelijkbaar beeld te zien als over voorgaande jaren.

2.3 Conclusies

Op basis van de bij het Ministerie van EZ beschikbare financiële informatie kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten in Nederland. Omdat voor het merendeel van de 43 stadsverwarmingsprojecten in Nederland geen specifieke overeenkomst voor financiële ondersteuning is gesloten met het Rijk, is voor deze projecten geen informatie over winst- of verliesgevendheid beschikbaar bij het Ministerie van EZ.

Op basis van de wél beschikbare informatie bij het Ministerie van EZ kan slechts voor een zeer beperkt aantal van zes stadsverwarmingsprojecten iets gezegd worden over de in de jaren 2001–2003 gepresenteerde winst- of verliescijfers. Daarbij moet worden aangetekend dat deze informatie niet volledig en moeilijk vergelijkbaar is.

Gegeven deze kanttekeningen over de beschikbare informatie blijkt dat het antwoord op de vraag naar verlies- of winstgevendheid van stadsverwarmingsprojecten niet eenduidig is. Bij sommige projecten presenteren de betrokken energiebedrijven in de financiële verantwoordingen een nettoverlies, en bij andere projecten een nettowinst. Bovendien wordt daarbij het nettoresultaat op verschillende wijzen bepaald.

Hierbij wil de Algemene Rekenkamer nog opmerken dat het tevens gaat om momentopnames. De economische levensduur van stadsverwarmingsprojecten bedraagt 25 à 30 jaar. De presentatie van een winst of een verlies in de periode 2001–2003 kan daarom niet worden beschouwd als een indicatie voor behaalde resultaten in het verleden of als een voorspelling voor resultaten in de toekomst.

De Algemene Rekenkamer wijst er overigens op dat de minister van EZ zich in het verleden nooit in algemene zin heeft uitgesproken over dé winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten.²²

²² In zijn brief van 1 oktober 2003 (FEZ/BB/ME3054204) gaat de minister van EZ slechts impliciet in op de winstgevendheid van een aantal specifieke projecten.

3 VERKLARINGEN VOOR WINST- OF VERLIESGEVENDHEID

In § 2.1.2 hebben we vastgesteld dat het nettoresultaat (winst of verlies) van stadsverwarmingsprojecten op verschillende wijzen kan worden bepaald en gepresenteerd in de financiële verantwoordingen. Ook in de praktijk wordt het resultaat van een stadsverwarmingsproject beïnvloed door veel factoren. Het kan dan gaan om generieke factoren, die voor alle projecten gelijk zijn, maar ook om projectgebonden specifieke factoren. De invloed van deze factoren kan van jaar tot jaar en van project tot project verschillen. Dit maakt het moeilijk om algemeen-geldende uitspraken te doen over de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten. In dit hoofdstuk zal een aantal van deze factoren worden besproken.

3.1 Generieke factoren

Afzet

Naarmate het buitenshuis kouder is, neemt de warmtevraag van de consument toe. Dit betekent een grotere afzet van warmte en dus meer inkomsten. Overigens blijkt dat woningen steeds beter geïsoleerd zijn en dat daarmee de warmtevraag per woning kleiner wordt (met name veel nieuwbouwwijken zijn en worden aangesloten op stadsverwarmingsprojecten). Bij de totstandkoming van stadsverwarmingsprojecten is vaak uitgegaan van minder goed geïsoleerde woningen; daardoor kan de afzet van warmte tegenvallen.

Aardgasprijs

Een belangrijk element in de berekening van het NMDA-tarief is de prijs van aardgas (zie ook § 4.2). Een stijging van de gasprijs leidt tot een hoger NMDA-tarief en andersom. Veranderingen in de gasprijs hebben daarmee een direct effect op de inkomsten voor een stadsverwarmingsproject waarvoor het NMDA-tarief gehanteerd wordt.

Opgemerkt moet worden dat het stijgen van de gasprijs in veel gevallen doorwerkt in de opwekkingsprijs voor warmte bij de producenten. Het ligt dan aan de specifieke afspraken tussen producent en leverancier wie deze kostenstijging betaalt.

3.2 Projectspecifieke factoren

De bedrijfseconomische resultaten van een stadsverwarmingsproject worden in grote mate bepaald door een aantal projectspecifieke factoren. Deze projectgebonden kenmerken zijn soms het resultaat van keuzes die door de betrokken partijen gemaakt zijn bij de start van het project, maar soms ook van (recentere) beslissingen.

Initiële investeringskosten

De investeringskosten die gemaakt moeten worden bij de aanleg van stadsverwarming kunnen per project sterk uiteenlopen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door fysieke omstandigheden, zoals de afstand tussen de warmteproducerende centrale en de woningen waaraan warmte moet worden geleverd.

Ook de ter plaatse reeds aanwezige voorzieningen kunnen de hoogte van de investeringskosten beïnvloeden: het ombouwen van een elektriciteitscentrale om deze geschikt te maken voor warmtelevering brengt andere kosten met zich mee dan het ombouwen van een vuilverbrandingsinstallatie of het neerzetten van een nieuwe warmtekrachtcentrale.

Een ander voorbeeld van een factor die de investeringskosten omhoog

kan stuwen is de vergoeding die bij sommige projecten moest worden betaald bij het aansluiten van al bestaande woningen op het stadsverwarmingsnet aan het gasbedrijf dat oorspronkelijk gas leverde aan deze huishoudens.

Financiering en vermogenspositie

Tussen de verschillende stadsverwarmingsprojecten bestaan grote verschillen in de wijze waarop de initiële investeringen zijn gefinancierd. Als één van de belangrijke verschaffers van investeringsvermogen stelde de vereniging van samenwerkende elektriciteitsproducenten (SEP) in de jaren zeventig en tachtig kapitaal beschikbaar voor het bouwen van warmtekrachtcentrales. De beschikbaar gestelde bedragen liepen echter per project sterk uiteen.²³

Ook waren er grote verschillen tussen de uiteindelijke bestemming van de beschikbaar gestelde bedragen nadat de Elektriciteitswet 1989 van kracht was geworden. Op grond van deze wet moesten distributie en productie van elektriciteit worden gesplitst. Sommige distributiebedrijven moesten toen het door de SEP beschikbaar gestelde investeringsvermogen terugbetalen aan de betrokken warmteproducent. In andere gevallen werd overeengekomen dat de distributeurs dit geïnvesteerde vermogen mochten behouden. Dit had grote gevolgen voor de vermogenspositie van sommige warmtedistributiebedrijven en hun stadsverwarmingsprojecten.

Zoals in hoofdstuk 1 al is besproken ontvingen sommige distributeurs voor hun stadsverwarmingsprojecten bijdragen van het Rijk op basis van individuele overeenkomsten. Ook Novem BV verschafte voor sommige projecten kapitaal via leningsovereenkomsten. Deze leningen zijn onder verschillende voorwaarden verstrekt. Zo was sprake van renteloze en rentedragende leningen en werd later voor sommige projecten de lening gedeeltelijk kwijtgescholden. Ook de voorwaarden voor terugbetaling verschilden.

Hiernaast moesten energiebedrijven voor sommige stadsverwarmingsprojecten bij de start soms een fors bedrag lenen tegen een hoge rente (12 à 13%).

Inkooprij

De prijs die de producent contractueel in rekening brengt bij de distributeur van warmte verschilt per project. Uit de analyse van de zes beschikbare financiële verantwoordingen voor 2002 blijkt dat het verschil tussen de hoogste en de laagste warmteprijs die in rekening werd gebracht een factor 2 zit (zie tabel 3). Warmtedistributeurs die een niet-meer-dan-anders-prijs moeten hanteren kunnen een relatief hoge inkooprij van warmte niet doorberekenen aan hun warmteafnemers. Distributiebedrijven zijn daarnaast gebonden aan hun warmteproducent. Net als tussen de warmteconsument en de distributeur is er tussen de distributeur en de producent geen mogelijkheid tot wisselen.

²³ Hierbij gold: hoe recenter de bouwdatum van de laatstgebouwde elektriciteitscentrale in een gebied, hoe hoger het bedrag dat de SEP beschikbaar stelde.

Tabel 3. Kosten voor de inkoop van warmte in 2002 voor zes stadsverwarmingsprojecten

Project	Totale kosten inkoop warmte inclusief eventuele energiebelasting (prijs in euro's per gigajoule warmte)
A	3,70
B	6,86
C	3,64
D	2,93
E	5,64
F	2,68

Warmteverlies

Tijdens het transport van de warmte naar afnemers vindt warmteverlies plaats. Het relatieve warmteverlies verschilt per project en is afhankelijk van het type leiding en uiteraard de lengte hiervan. Deze leidingen zijn voor een groot deel al in de beginfase van het project aangelegd. Voor de zes projecten waarvoor een financiële verantwoording beschikbaar was bedroeg het warmteverlies in 2002 tussen de 19 en 37%.

Opbrengsten

De aangelegde capaciteit van een stadsverwarmingnet is berekend op het verwachte aantal aansluitingen. Als het geplande aantal aansluitingen niet wordt bereikt of als dit langer duurt dan gepland, heeft dat een negatief effect op het bedrijfsresultaat. De realisatie van het aantal aansluitingen is ook afhankelijk van externe actoren, zoals lokale overheden en projectontwikkelaars die beslissen over de uitbreiding van stadswijken en de aansluiting daarvan op het stadsverwarmingsnet.

In de regel geldt: hoe groter het aantal warmteaansluitingen, des te hoger de opbrengsten van een project. Behalve het aantal warmteafnemers speelt echter ook het type afnemer een rol. Het NMDA-tarief voor grootverbruikers is namelijk 35 tot 45% lager dan voor kleinverbruikers. Aan de andere kan zijn de initiële investeringen per kleinverbruiker groter dan bij grootverbruikers omdat meer leidingen en warmtemeters moeten worden geplaatst.

Energiebelasting

Een belangrijke factor die van invloed is op resultaat van een stadsverwarmingsproject is de wijze waarop de energiebelasting (EB) doorwerkt in de opbrengsten. In tegenstelling tot de levering van elektriciteit en gas wordt op de levering van warmte door de overheid geen energiebelasting²⁴ geheven. Bij de berekening van het NMDA-tarief wordt de EB echter wel meegenomen. Via de hantering van het NMDA-tarief wordt bij de warmteconsument daarmee wel een equivalent van de EB in rekening gebracht. Dit betekent in de praktijk dat een verhoging van de EB, via een verhoging van het NMDA-tarief, leidt tot hogere opbrengsten voor een stadsverwarmingsproject.

Dit zogenaamde EB-voordeel in de warmteopbrengsten valt echter niet in alle gevallen toe aan de warmtedistributeur die verbonden is aan het betreffende stadsverwarmingsproject. Via arbitrage is voor een aantal projecten vastgesteld aan wie dit deel toekomt: aan de warmteproducent of aan de distributeur.²⁵ De uitkomst van deze arbitragezaken leidt tot drie mogelijke situaties:

1. De distributeur moet aan de warmteproducent een EB-equivalent betalen over de *ingekochte* warmte. Door warmteverlies (zie hiervoor) moet in dit geval meer EB-voordeel worden afgedragen dan via de NMDA-prijs wordt ontvangen van de consument. Een verhoging van

²⁴ Voorheen regulerende energiebelasting (REB).

²⁵ Deze arbitrage is geïnitieerd door het Ministerie van EZ.

- de EB heeft in deze situatie een negatief effect op het resultaat van het stadsverwarmingsproject.
2. De distributeur betaalt de bij de verkoop van warmte aan consumenten ontvangen EB-equivalent in de NMDA-prijs aan de producent (de zogenaamde «doorsluis»). Verhoging of verlaging van de EB heeft voor de distributeur dan geen gevolgen.
 3. De distributeur mag het EB-equivalent zelf houden. Een verhoging van de EB heeft in dit geval direct een positief effect op het resultaat van het stadsverwarmingsproject.

Samenvattend overzicht

Tabel 4 hieronder geeft een samenvattend overzicht van de projectgebonden factoren die van invloed kunnen zijn op de winst- dan wel verliesgevendheid van een stadsverwarmingsproject.

Tabel 4. Projectgebonden factoren van invloed op de winst-/verliesgevendheid van een stadsverwarmingsproject

Factor	Positief effect op bedrijfsresultaat	Negatief effect op bedrijfsresultaat
<i>Investeringskosten</i> (afhankelijk van fysieke omstandigheden en bestaande voorzieningen)	Lage investeringskosten	Hoge investeringskosten
<i>Financiering</i> (afhankelijk van beschikbaarheid van eigen vermogen dan wel vreemd vermogen)	<ul style="list-style-type: none"> • SEP-bijdrage behouden • Renteloze Novem-lening • Gedeeltelijke kwijtschelding Novem-lening 	<ul style="list-style-type: none"> • SEP bijdrage terugbetalen • Rentedragende Novem-lening • Geen kwijtschelding Novem-lening • Lenen op kapitaalmarkt
<i>Inkoopprijs warmte</i>	Lage inkoopprijs warmte	Hoge inkoopprijs warmte
<i>Warmteverlies tijdens transport</i>	Laag warmteverlies	Hoog warmteverlies
<i>Opbrengsten</i> (afhankelijk van aantal gerealiseerde aansluitingen, omvang project en soort verbruikers).	<ul style="list-style-type: none"> • Geplande aansluitingen op tijd gerealiseerd • Groot project 	<ul style="list-style-type: none"> • Geplande aansluitingen niet of later gerealiseerd • Klein project
<i>Energiebelasting (EB)</i> (afhankelijk van doorwerking in NMDA-tarief en uitkomsten arbitrage over doorsluis naar producent).	<ul style="list-style-type: none"> • EB toegewezen aan distributeurs 	<ul style="list-style-type: none"> • EB toegewezen aan producent • EB over ingekochte warmte (incl. leidingverlies) toegewezen aan producent

3.3 Conclusies

Nog afgezien van de verschillende wijzen waarop het resultaat kan worden bepaald en gepresenteerd in de financiële verantwoordingen (zie § 2.1.2), is het moeilijk om eenduidige uitspraken te doen over de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten. Dat komt onder meer doordat een groot aantal factoren invloed uitoefent op het resultaat van stadsverwarmingsprojecten. Winst of verlies wordt in hoge mate beïnvloed door een samenspel van deze factoren, dat voor ieder project anders uitpakt. Het gaat dan om bijvoorbeeld de uiteenlopende initiële investeringskosten, de beschikbare soorten financiering, inkoopcontracten, soorten afnemers en de energiebelasting en de uitkomsten van eventuele arbitrage over het «doorsluizen» daarvan. Het Rijk heeft met name invloed via de hoogte van de energiebelasting.

4 DE PRIJS VAN WARMTE: NIET-MEER-DAN-ANDERS

Een belangrijke factor die het resultaat van stadsverwarmingsprojecten bepaalt is het tarief dat de warmtedistributeurs in rekening (mogen) brengen bij consumenten voor de levering van warmte. Voor een aantal projecten heeft de rijksoverheid in het verleden afspraken gemaakt met de betrokken distributiebedrijven over het hanteren van een niet-meer-dan-anders-tarief (NMDA-tarief) voor warmte. Dat wil zeggen dat warmte-afnemers niet meer betalen dan wanneer zij door middel van een gasaansluiting in hun verwarming hadden voorzien.

In het verzoek om onderzoek heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer gevraagd uit te gaan van het NMDA-principe. De Algemene Rekenkamer heeft daarom onderzocht op welke wijze op dit moment het tarief voor warmte tot stand komt.

4.1 Reikwijdte van huidige tariefbescherming

In § 1.2.2 is al aangegeven dat in subsidieovereenkomsten die in het verleden zijn afgesloten tussen het Rijk en warmtedistributeurs voor zestien stadsverwarmingsprojecten privaatrechtelijk is vastgelegd dat voor de betrokken warmteconsumenten een NMDA-tarief zal worden gehanteerd. De verplichting om voor deze zestien projecten een NMDA-tarief te hanteren loopt tot de respectievelijke einddata van deze subsidieovereenkomsten. Dit loopt uiteen van 2003 tot 2010. Begin 2005 zijn zes van de zestien subsidieovereenkomsten inmiddels formeel beëindigd door middel van een afsluitingsovereenkomst. In de afsluitingsovereenkomsten is opnieuw vastgelegd dat voor de betrokken stadsverwarmingsprojecten een NMDA-tarief zal worden gehanteerd. Hierbij is voor twee gevallen een einddatum van 1 januari 2006 en voor vier gevallen een einddatum tot 1 januari 2008 vastgelegd (of zoveel eerder als er wetgeving voor de tariefvaststelling voor stadsverwarming van kracht wordt).²⁶ Voor drie stadsverwarmingsprojecten is ultimo 2004 de einddatum van de subsidieovereenkomsten verstreken, zonder dat er een afsluitingsovereenkomst is afgesloten. Het is onduidelijk of bij deze stadsverwarmingsprojecten (nog) het NMDA-tarief moet worden gehanteerd. SenterNovem heeft aangegeven dat zij er van uitgaat dat de verplichting tot het hanteren van het NMDA-tarief voor een project blijft bestaan zolang nog geen formele beëindigingsovereenkomst is afgesloten.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat op dit moment voor zestien van de circa 43 stadsverwarmingsprojecten in Nederland de warmtedistributeur op basis van overeenkomsten met het Rijk verplicht is om het NMDA-tarief te hanteren voor de levering van warmte. Onduidelijk is welke tarieven bij de overige stadsverwarmingsprojecten worden gehanteerd; noch het Ministerie van EZ noch EnergieNed, de federatie van Nederlandse energiebedrijven, heeft hierover informatie beschikbaar.

4.2 Totstandkoming van niet-meer-dan-anders-tarief

4.2.1 Het tariefadvies van EnergieNed

Sinds 1993 brengt EnergieNed een tariefadvies uit voor de levering van warmte aan kleinverbruikers gebaseerd op het NMDA-principe.²⁷ EnergieNed geeft in haar tariefadvies aan dat haar leden, de energiebedrijven, uiteindelijk zelf hun warmtetarieven vaststellen. Alleen de zestien

²⁶ In de beëindigingsovereenkomsten zijn de einddata van de oorspronkelijke subsidieovereenkomsten overgenomen.

²⁷ Zie bijvoorbeeld EnergieNed, Het tariefadvies voor de levering van warmte aan kleinverbruikers 2005, december 2004, 2004-033.

eerdergenoemde projecten waarvoor een subsidieovereenkomst met het Rijk is gesloten zijn gebonden aan het toepassen van een NMDA-tarief. In de subsidieovereenkomsten is echter niet voorgeschreven hoe het warmtetarief op basis van NMDA moet worden berekend. Het tariefadvies voor de levering van warmte aan kleinverbruikers van EnergieNed kent de volgende vier tariefonderdelen:

- de warmteprijs per gigajoule;
- het jaarlijkse vastrecht;
- de eenmalige aansluitbijdrage;
- de eenmalige rentabiliteitsbijdrage.

De warmteprijs

De warmteprijs is de prijs die de consument betaalt per gigajoule gebruikte warmte. Deze prijs wordt berekend volgens het marktwaarde-principe. Dit betekent dat op grond van een vergelijking tussen een groep consumenten met stadsverwarming en een vergelijkbare groep consumenten met gas een prijs per gigajoule geleverde warmte wordt berekend. De warmteprijs per gigajoule wordt daarbij als volgt berekend:

Warmteprijsformule	
prijs van 1 GJ =	$\frac{[(G_{\text{gas}} \times \text{gasprijs}) + (G_{\text{elek}} \times \text{elek.prijs}) - (W_{\text{elek}} \times \text{elek.prijs})]}{W_{\text{warmte}}}$
Waarbij:	<p>G_{gas}: gemiddeld gasverbruik gasconsument G_{elek}: gemiddeld elektriciteitsverbruik gasconsument W_{elek}: gemiddeld elektriciteitsverbruik warmteconsument W_{warmte}: gemiddeld warmteverbruik warmteconsument</p>
De gas- en elektriciteitsprijzen zijn inclusief Energiebelasting (zie hoofdstuk 3).	

Vastrecht en aansluitbijdrage

Het vastrecht is een bedrag dat de gebruiker jaarlijks betaalt voor het hebben van een aansluiting op het stadsverwarmingsnet. De aansluitbijdrage is een eenmalig bedrag dat wordt betaald op het moment dat de woning op het warmtenet wordt aangesloten. Beide tarieven worden gebaseerd op het principe van «vermeden kosten» van een aardgasaansluiting.

Rentabiliteitsbijdrage

Met ingang van 2000 is in het tariefadvies van EnergieNed een «rentabiliteitsbijdrage» opgenomen. De rentabiliteitsbijdrage is een additionele aansluitbijdrage. Deze extra bijdrage is gebaseerd op de mogelijke kosten die warmtegebruikers met een nieuwbouwwoning kunnen vermijden omdat zij niet alle energiebesparende maatregelen hoeven te treffen voor hun nieuwbouwwoning die gasgebruikers wel verplicht zijn te nemen.

4.2.2 Alternatieve berekeningsmethoden warmtetarief

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat zowel het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), als de Dienst uitvoering en toezicht energie (DTe) in het recente verleden een rapport hebben gepubliceerd over de tariefstelling voor warmte. In deze rapporten worden alternatieve berekeningsmethoden voor een warmtetarief besproken.

ECN

In het rapport *Vergelijking warmteverbruik woningen met*

gasaansluitingen en woningen op een warmtenet – eindrapportage stelt ECN zich op het standpunt dat de tariefstelling van warmte volgens het NMDA-principe zoals dat door EnergieNed wordt gehanteerd, een aantal bezwaren kent.²⁸ Zo wijst ECN op de gebrekkige verifieerbaarheid van de methode en de risico's bij het hanteren van de gemiddelde woningvoorraad als uitgangspunt. Daarnaast worden in het rapport vraagtekens geplaatst bij de methode die aan de vergelijking van de warmte- en gasvraag ten grondslag ligt. ECN pleit voor een schatting van met elkaar corresponderende gas- en warmteverbruikers door middel van een regressieanalyse²⁹ en niet door middel van weging van gas- en warmtebestanden, zoals nu gebeurt.

DTe

In opdracht van de minister van EZ heeft DTe in februari 2004 een advies uitgebracht over de mogelijkheid van een op *kosten* van producenten en leveranciers gebaseerde tariefstelling voor warmtelevering aan consumenten.³⁰ DTe geeft in zijn advies aan dat een systeem van kostengeoriënteerde regulering voor zowel de productie van warmte als de distributie van warmte mogelijk én praktisch uitvoerbaar is.

De minister van EZ heeft aangegeven dat het advies van DTe een interessant theoretisch kader biedt, maar dat hij geen aanleiding ziet het advies over te nemen. Zijn overwegingen daarbij zijn (a) de verwachting dat dergelijke regulering een ongewenste doorwerking zal hebben naar de elektriciteitsproductiemarkt (overcapaciteit), en (b) de verwachting dat een kostengeoriënteerd tarief in een aantal gevallen zal leiden tot een hogere warmteprijs dan bij het hanteren van het NMDA-beginsel.

4.3 Toezicht op niet-meer-dan-anders-tarief

SenterNovem is door de minister van EZ aangewezen om toezicht te houden op de hantering van het NMDA-tarief bij de zestien projecten waarvoor een subsidie- of afsluitingsovereenkomst is afgesloten met het Rijk (zie § 4.1).

Daartoe beoordeelt SenterNovem in eerste instantie het tariefadvies van EnergieNed. Wanneer het oordeel van SenterNovem over het tariefadvies van EnergieNed negatief uitvalt, volgt overleg tussen beide partijen. Deze overleggen hebben in het verleden geleid tot de door SenterNovem gewenste aanpassingen in het tariefadvies van EnergieNed. Een goed voorbeeld hiervan is het onderdeel «rentabiliteitsbijdrage» in het tariefadvies. SenterNovem heeft aangegeven geen rentabiliteitsbijdrage te accepteren als onderdeel van het NMDA-tarief. In het tariefadvies van EnergieNed is daarom opgenomen dat voor de (zestien) projecten waarvoor geldt dat SenterNovem uit hoofde van de overeenkomsten toezicht houdt op het tarief, geen rentabiliteitsbijdrage in het warmtetarief mag worden opgenomen. Bij de overige stadsverwarmingsprojecten mag en kan deze bijdrage dus wél worden opgenomen in het (NMDA)-tarief.

²⁸ ECN-beleidsstudies, ECN-RX- 05-077, 03-2005.

²⁹ Regressieanalyse is een statistische methode voor het bepalen van verbanden tussen verschillende variabelen. In dit geval zou de methode worden gebruikt om het verband tussen warmteverbruik en gasverbruik in te schatten.

³⁰ DTe, *Advies kostengeoriënteerde regulering warmtemarkt*, Den Haag, februari 2004. Door de minister aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 048, nr. 7.

SenterNovem ziet behalve op de totstandkoming ook toe op de toepassing van het NMDA-tarief bij de zestien stadsverwarmingsprojecten met een lopende/niet beëindigde subsidieovereenkomst. Hiertoe vraagt SenterNovem jaarlijks de gehanteerde warmtetarieven voor deze projecten op en beoordeelt of deze overeenkomen met het adviestarief van EnergieNed. Over de toepassing van het NMDA-principe zijn de laatste jaren geen geschillen geweest tussen SenterNovem en de betrokken energiebedrijven.

In haar rapport bij het jaarverslag 2004 voor het Ministerie van EZ heeft de Algemene Rekenkamer gewezen op een aantal tekortkomingen in het reguliere beheer van de stadsverwarmingsovereenkomsten.³¹ Het gaat om een gebrek aan functiescheiding bij de administratie en beoordeling van de (financiële) verantwoordingsinformatie die op basis van de overeenkomsten moet worden overlegd door de energiebedrijven en de beslissingen die op basis daarvan worden genomen (juiste hantering NMDA-tarief, aflossing, rentebetaling of uitkering garantie). De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat daarbij overleggen, beoordelingen en beslissingen niet stelselmatig schriftelijk worden vastgelegd.

De Algemene Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat versoepelingen in de rapportageverplichtingen uit de overeenkomsten niet formeel zijn vastgelegd en dat belangrijke delen van het stadsverwarmingsarchief niet zijn ondergebracht bij de centrale vestiging van SenterNovem, maar op het privé-adres van een medewerker van SenterNovem.

De minister van EZ heeft in reactie op deze opmerkingen in het rapport bij het jaarverslag toegezegd dat hij de tekortkomingen betreffende de versoepelingen in de rapportageverplichting en het stadsverwarmingsarchief in 2005 zal oplossen en dat bij het beheer de minimale vastleggingseisen zullen worden gevolgd.

De minister van EZ is verder van mening dat er bij het reguliere beheer wél sprake is van functiescheiding. De Algemene Rekenkamer heeft dit echter niet vast kunnen stellen en zal in 2005 nagaan of op dit punt verbetering is opgetreden.

4.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat op dit moment maar voor zestien van de circa 43 stadsverwarmingsprojecten sprake is van afspraken tussen de betrokken energiebedrijven en het Rijk over het hanteren van een NMDA-tarief. Dit betekent dat voor het merendeel van de stadsverwarmingsprojecten in Nederland op dit moment niet duidelijk is welk warmtetarief wordt gehanteerd. Daarbij stelt de Algemene Rekenkamer ook vast dat binnen nu en vijf jaar de overeenkomsten aflopen op basis waarvan voor zestien projecten nu nog een NMDA-tarief vereist is. Verder wijst de Algemene Rekenkamer erop dat niet is vastgelegd op welke wijze het NMDA-adviestarief moet worden berekend. Twee gezaghebbende organisaties hebben rapporten uitgebracht over alternatieve berekeningswijzen voor het warmtetarief.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 XIII, nr. 2.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies van het onderzoek

De wetgever staat voor de taak om de stadsverwarmingssector, bestaande uit een nauw op elkaar afgestemde productie- en distributieketen en gebonden afnemers, in te bedden in de recent geliberaliseerde energiemarkt. Zowel de indieners van het initiatiefwetsvoorstel Warmtewet als de minister van EZ hebben aangegeven daarbij de levering en de betaalbaarheid van stadsverwarming voor consumenten zeker te willen stellen.³²

Leveringszekerheid

De leveringszekerheid van warmte hangt voor een groot deel af van de bereidheid van energiebedrijven tot het blijven exploiteren van en investeren in stadsverwarmingsprojecten. Deze commerciële ondernemingen zullen beslissingen hieromtrent mede af laten hangen van het verwachte rendement dat zij daarbij kunnen behalen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat op basis van de bij het Ministerie van EZ beschikbare informatie geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de winst- of verliesgevendheid van de circa 43 stadsverwarmingsprojecten in Nederland. De beschikbare informatie is daarvoor te beperkt in omvang. Er is voor de periode 2001–2003 slechts over zes projecten informatie beschikbaar. Deze informatie is bovendien niet volledig en moeilijk vergelijkbaar door de verschillen in de gehanteerde waarderings- en presentatiegrondslagen. In de wel beschikbare financiële verantwoordingen wordt voor vier van deze zes projecten in de periode 2001–2003 een winst en voor twee projecten een verlies gerapporteerd. Ter verklaring van dit niet-eenduidige beeld wijst de Algemene Rekenkamer erop dat, naast de eerdergenoemde waarderings- en presentatiegrondslagen, een groot aantal factoren het resultaat van stadsverwarmingsprojecten kan beïnvloeden. Het samenspel van deze factoren bepaalt de winst- of verliesgevendheid van stadsverwarmingsprojecten.³³

Betaalbaarheid

Bij de borging van de betaalbaarheid van stadsverwarming is het uitgangspunt voor zowel de indieners van het initiatiefwetsvoorstel Warmtewet als voor de minister van EZ, dat de «gebonden» warmteconsumenten een niet-meer-dan-anders-prijs (NMDA-prijs) betalen voor hun warmte.³⁴ Dat wil zeggen dat de aan stadsverwarming gebonden consumenten niet meer betalen dan wanneer zij door middel van een reguliere gasaansluiting in (onder meer) hun verwarming hadden voorzien.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat op dit moment bij het overgrote deel van de 43 stadsverwarmingsprojecten van rijksweg geen verplichting bestaat tot het hanteren van een NMDA-tarief.

Bovendien lopen de overeenkomsten die hierover wel bestaan binnen nu en vijf jaar af. Uit het onderzoek blijkt verder dat in de gevallen waar op dit moment een NMDA-tarief in rekening wordt gebracht, niet is vastgelegd op welke wijze dit tarief moet worden berekend.

5.2 Aanbevelingen op basis van het onderzoek

Op basis van haar onderzoek naar stadsverwarmingsprojecten doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen waarvan de wetgever gebruik kan maken bij de behandeling van het wetsvoorstel Warmtewet.

³² Tweede Kamer, 2002–2003, 29 023, nr. 1 en Tweede Kamer, 2002–2003, 29 048, nr. 3.

³³ In het rapport *Verhouding kostprijs stadsverwarming en Niet meer dan anders opbrengsten* van KPMG (oktober 2003) is in opdracht van het Ministerie van EZ een ex-ante-analyse gemaakt van het rendement van vervangingsinvesteringen in stadsverwarmingsprojecten.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 29 023, nr. 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 29 048, nr. 3.

De aanbevelingen sluiten aan bij de *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak* van de Algemene Rekenkamer en de kabinetsnotities *Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren* en de *Kaderstellende visie op toezicht*.³⁵ De aanbevelingen betreffen drie onderwerpen die de Algemene Rekenkamer van belang acht bij de totstandkoming van wetgeving op het terrein van stadsverwarming: (1) heldere normering van publieke belangen, (2) de expliciete beschrijving van regels, en (3) onafhankelijk en sluitend toezicht.³⁶

Heldere normering van publieke belangen: betaalbaarheid en leveringszekerheid

De overheid dient de publieke belangen die zij wil borgen zo veel mogelijk te normeren in objectieve, verifieerbare en juridisch afdwingbare eisen. Dit betekent voor de borging van de publieke belangen bij stadsverwarming dat duidelijk aangegeven moet worden wat in dit geval onder «betaalbaarheid» en «leveringszekerheid» wordt verstaan en op wie dit betrekking heeft (welke gebruikers, distributeurs en producenten). «Niet meer dan anders» is daarbij geen objectief begrip; er zijn verschillende manieren om een NMDA-tarief te berekenen. Wanneer de wetgever kiest voor een NMDA-tarief voor warmte, beveelt de Algemene Rekenkamer aan om duidelijk vast te leggen welke uitgangspunten en grondslagen bij de berekening van dit NMDA-tarief moeten worden gehanteerd. Nader onderzoek of advies door onafhankelijke, gespecialiseerde instellingen is daarbij wenselijk.

Expliciete beschrijving van regels: tarieven en berekeningsgrondslagen

Uitvoering en toezicht dienen voldoende vastgelegd te zijn in wettelijke voorschriften. Wanneer de wetgever kiest voor een algemeen-geldend NMDA-tarief beveelt de Algemene Rekenkamer aan om in regelgeving duidelijk vast te leggen op welke wijze dit tarief moet worden berekend en door wie. Vervolgens moet duidelijk zijn vastgelegd voor wie dat tarief geldt en wie toezicht houdt op de toepassing van het tarief.

Ingeval de bedrijfseconomische resultaten van stadsverwarmingsprojecten een rol gaan spelen in de (verdere) regulering van de stadsverwarmingssector, bijvoorbeeld bij de vaststelling van tarieven of subsidies, beveelt de Algemene Rekenkamer aan om duidelijk vast te leggen op welke manier deze resultaten berekend moeten worden. Het gaat dan zowel om de te hanteren be- en toerekeningsmethoden van kosten en opbrengsten, als om de waarderings- en presentatiegrondslagen die gebruikt moeten worden bij het opstellen van financiële verantwoordingsinformatie en de waarborging van de betrouwbaarheid van deze informatie.

Onafhankelijk en sluitend toezicht op de uitvoering van de Warmtewet

De Algemene Rekenkamer beveelt de wetgever aan zorg te dragen voor een onafhankelijk en sluitend toezicht wanneer zij besluit tot verdere wettelijke regulering van stadsverwarming. Het gaat dan bij stadsverwarming met name om:

- een onafhankelijke positionering van het toezicht ten opzichte van uitvoering en advies en ten opzichte van marktpartijen;
- het formuleren van een toezichtsvisie waarin op hoofdlijnen de wijze van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie zijn opgenomen. Deze elementen dienen wettelijk vastgelegd te worden.

In bijlage 4 van dit rapport gaan we specifieker in op deze elementen in het toezicht op beleid.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

³⁶ Zie bijlage 4 voor een uitgebreid overzicht van deze elementen.

6 REACTIE MINISTER VAN EZ

De minister van EZ heeft op 19 mei 2005 schriftelijk gereageerd op de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

De minister van EZ geeft in zijn reactie aan dat hij het belang van de drie aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijft. Hij is met de Algemene Rekenkamer van mening (1) dat de betaalbaarheid en leveringszekerheid van stadsverwarming duidelijk vastgelegd moet worden, (2) dat ten aanzien van het warmtetarief duidelijk moet worden vastgelegd op welke wijze dit tarief moet worden berekend en door wie, en (3) dat ook duidelijk moet worden vastgelegd voor wie dat tarief geldt en wie toezicht houdt op de toepassing van dat tarief.

De minister beschouwt de aanbevelingen als ondersteuning van zijn beleid. Hij zal ze ter harte nemen bij de formulering van regelgeving op het terrein van stadsverwarming.

Tot slot geeft de minister aan dat hij ook de suggestie om de bedrijfseconomische resultaten van stadsverwarmingsprojecten duidelijk vast te leggen ingeval deze een rol gaan spelen in de (verdere) regulering van deze sector, graag overneemt.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister van EZ
<p>Op basis van de bij het Ministerie van EZ beschikbare informatie zijn geen algemene uitspraken mogelijk over de winst- of verliesgevendheid van de 43 stadsverwarmingsprojecten in Nederland. Er zijn voor de periode 2001–2003 slechts over zes projecten gegevens beschikbaar. Deze gegevens zijn bovendien niet volledig en moeilijk onderling vergelijkbaar.</p>	<p><i>(1) Heldere normering van publieke belangen: betaalbaarheid en leveringszekerheid</i> Bij de borging van de publieke belangen bij stadsverwarming moet duidelijk aangegeven worden wat onder «betaalbaarheid» en «leveringszekerheid» wordt verstaan en op wie dit betrekking heeft (welke gebruikers, distributeurs en producenten). «Niet meer dan anders» is daarbij geen objectief begrip. Wanneer de wetgever kiest voor een NMDA-tarief voor warmte, moet duidelijk zijn vastgelegd welke uitgangspunten en grondslagen bij de berekening van dit tarief worden gehanteerd. Nader onderzoek of advies door onafhankelijke instellingen is daarbij wenselijk.</p>	<p>De minister van EZ onderschrijft het belang van de drie aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hij is met de Algemene Rekenkamer van mening (1) dat de betaalbaarheid en leveringszekerheid van stadsverwarming duidelijk vastgelegd moet worden, (2) dat ten aanzien van het warmtetarief duidelijk moet worden vastgelegd op welke wijze dit tarief moet worden berekend en door wie, en (3) dat ook duidelijk moet worden vastgelegd voor wie dat tarief geldt en wie toezicht houdt op de toepassing van dat tarief. De minister zal de aanbevelingen (inclusief de suggestie om de bedrijfseconomische resultaten duidelijk vast te leggen ingeval deze een rol gaan spelen in de verdere regulering van de sector) ter harte nemen bij de formulering van regelgeving op het terrein van stadsverwarming.</p>
<p>De wél beschikbare financiële verantwoordingen melden voor vier van deze zes projecten in de periode 2001–2003 een winst en voor twee projecten een verlies. De verklaring voor dit niet-eenduidige beeld ligt (a) in het feit dat de gehanteerde waarderings- en presentatiegrondslagen verschillen, en (b) in het feit dat een groot aantal factoren het resultaat van stadsverwarmingsprojecten kan beïnvloeden.</p>	<p><i>(2) Expliciete beschrijving van regels: tarieven en berekeningsgrondslagen</i> Wanneer de wetgever kiest voor een algemeen-geldend NMDA-tarief moet in regelgeving duidelijk zijn vastgelegd hoe dit tarief wordt berekend en door wie. Vervolgens moet duidelijk zijn vastgelegd voor wie dat tarief geldt en wie toezicht houdt op de toepassing van het tarief. Ingeval de bedrijfseconomische resultaten van stadsverwarmingsprojecten een rol gaan spelen in de (verdere) regulering van de stadsverwarmingssector, moet duidelijk zijn vastgelegd hoe deze resultaten berekend worden.</p>	
<p>Voor het overgrote deel (27) van de 43 stadsverwarmingsprojecten bestaat van rijkswege geen verplichting tot het hanteren van een NMDA-tarief. De overeenkomsten die hierover wel bestaan lopen binnen nu en vijf jaar af. In de gevallen waar thans een NMDA-tarief in rekening wordt gebracht, is niet vastgelegd hoe dit tarief moet worden berekend.</p>	<p><i>(3) Onafhankelijk en sluitend toezicht op de uitvoering van de Warmtewet</i> De wetgever dient zorg te dragen voor onafhankelijk en sluitend toezicht wanneer zij besluit tot verdere wettelijke regulering van stadsverwarming. Het gaat dan met name om:</p> <ul style="list-style-type: none"> – onafhankelijke positionering van het toezicht ten opzichte van uitvoering en advies en ten opzichte van marktpartijen; – formuleren van een toezichtsvisie waarin de wijze van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie zijn opgenomen. 	

Distributeurs en producenten van stadsverwarming in Nederland³⁷

	Distributeur	Producent
<i>Energiebedrijven</i>		
Nuon	Ja	Ja
Eneco	Ja	Nee
Essent	Ja	Ja
Cogas	Ja	Ja
Intergas	Ja	Ja
NRE Holding	Ja	Nee
Nutsbedrijven Maastricht	Ja	Ja
ONS	Ja	Ja
RWE Haarlemmermeergas	Ja	Nee
RWE Obragas	Ja	Ja
Westland Energieservices	Ja	Ja
Electrabel	Nee	Ja
E.ON	Nee	Ja
<i>Overige distributeurs</i>		
Gemeente Purmerend	Ja	Nee
<i>Overige producenten</i>		
Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)	Nee	Ja
Industriële restwarmteleveranciers	Nee	Ja

³⁷ Bron: Energie in Nederland 2004.
EnergieNed.

**PRESENTATIE RESULTATEN IN FINANCIËLE
VERANTWOORDINGEN**

De wijze van kostentoerekening en rubricering van kosten en opbrengsten in de financiële verantwoording heeft invloed op het uiteindelijke gerapporteerde nettoresultaat van een stadsverwarmingsproject. Hieronder geven we een aantal mogelijkheden aan die er zijn om met bepaalde posten in de financiële verantwoording om te gaan.

Toerekening van indirecte kosten

Omdat bij alle betrokken distributiebedrijven de stadsverwarming slechts één van de vele activiteiten is, hebben de bedrijven een hoge mate van vrijheid in wijze waarop indirecte (overhead)kosten worden toegerekend aan het stadsverwarmingsproject en hoe hoog deze toe te rekenen kosten zijn.

Activering of exploitatie

Bij bepaalde kosten heeft het bedrijf dat een stadsverwarmingsproject exploiteert een keuze: het kan de kosten activeren op de balans of ze direct in de exploitatie van het jaar nemen. Activeren (en vervolgens afschrijven) heeft tot gevolg dat de kosten over verscheidene jaren worden uitgesmeerd. Wanneer de kosten ten laste van de exploitatie worden gebracht, hebben deze direct invloed op het resultaat van dat jaar. Binnen de stadsverwarmingsprojecten speelt deze keuze bijvoorbeeld bij de behandeling van de aansluitbijdragen die warmteafnemers moeten voldoen.

Toerekening van activa

Elk bedrijf heeft een zekere mate van vrijheid in het toerekenen van activa aan een project. Het bedrijf heeft immers diverse bedrijfsonderdelen en bedrijfsactiviteiten en er zijn altijd activa die voor uiteenlopende bedrijfsactiviteiten in gebruik zijn. Hogere activaposten leiden tot hogere afschrijvingskosten en daarmee tot een lager resultaat.

Afschrijvingstermijnen

Voor bepaalde activa zijn verschillende afschrijvingstermijnen mogelijk. Wanneer een kortere termijn wordt gekozen, worden de afschrijvingskosten in het betreffende jaar hoger en het resultaat dus lager. Na afloop van de afschrijvingstermijn wanneer de activa nog wel in gebruik zijn – zal het resultaat juist hoger uitvallen in vergelijking met de situatie waarin een langere afschrijvingstermijn wordt gehanteerd.

Bepaling van de omzet

Het is eigen aan energiebedrijven dat de jaaromzet bij de afsluiting van het boekjaar niet exact is vast te stellen. De eindafrekening per aansluiting vindt immers niet standaard aan het eind van het jaar plaats. Wanneer de afrekening voor een bepaalde groep gebruikers (een wijk bijvoorbeeld) eind april plaatsvindt, is slechts van vier maanden van het boekjaar de precieze omzet bekend. Er worden wel voorschotten gefactureerd, die op schattingen zijn gebaseerd. Elk jaar wordt het omzetcijfer gecorrigeerd met het verschil tussen de werkelijkheid en de schattingen van het jaar ervoor. Deze systematiek geeft enige ruimte bij het bepalen van de jaaromzet door verschuiving van omzet tussen opeenvolgende jaren.

Voorzieningen

Een bedrijf kan een voorziening vormen voor een risico, waarvan vaststaat dat een redelijke kans bestaat dat het risico zich voordoet en

waarvan de kosten redelijkerwijs kunnen worden ingeschat. Het vormen van een voorziening en dotaties aan de voorziening verlagen het resultaat, en vrijval van een voorziening verhoogt het resultaat. Wanneer de gebeurtenis optreedt waarvoor de voorziening is gevormd worden de benodigde bedragen onttrokken aan de voorziening; in dat jaar valt het resultaat dus hoger uit dan wanneer geen voorziening was gevormd.

Financiële verhouding met het «concern»

De «financiële verhouding met het concern» bepaalt welke financieringskosten het concern als het ware in rekening brengt bij het stadsverwarmingsproject. Deze financiële verhouding kan de vorm hebben van een rekening-courantverhouding, (werk-)kapitaalverschaffing of financiering van tekorten. De verhouding met het concern kan ook de vorm hebben van een bijdrage aan de concernwinst (winstafdracht, rendementseis). Hiermee wordt niet de doorbelasting van overheadkosten bedoeld; deze is behandeld onder indirecte kosten (zie hiervoor).

*Heldere normering van publieke belangen*³⁸

1. De overheid dient de publieke belangen zo veel mogelijk te normeren in objectieve, verifieerbare en juridisch afdwingbare eisen.

*Expliciete beschrijving van de regels*³⁹

2. Uitvoering en toezicht dienen voldoende vastgelegd te zijn in wettelijke voorschriften.
 - In de wettelijke voorschriften dienen binnen de sector vallende actoren en hun rechtspersoonlijkheid te zijn vastgelegd.
 - In de wettelijke voorschriften dienen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de binnen de sector vallende actoren te zijn vastgelegd.⁴⁰
 - In de wettelijke voorschriften dient het houden van toezicht op de naleving van de normen, het marktgedrag en het publieke geld en de uitvoering van de wettelijke taken te zijn vastgelegd.
 - In de wettelijke voorschriften dient bij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de binnen de sector vallende actoren geen sprake te zijn van overlap en/of hiaten.
3. De bevoegdheden zoals vastgelegd in de wettelijke voorschriften van de binnen de sector vallende actoren, dienen aan te sluiten op de door de actoren uit te voeren taken.

*Toezicht*⁴¹

4. Het toezicht dient relatief onafhankelijk te zijn en er dient te worden zorggedragen voor de grootst mogelijke onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van beleid, regelgeving, uitvoering en advies, alsmede ten opzichte van de marktpartijen.
5. Er dient een duidelijke toezichtvisie en -beleid geformuleerd te zijn. Hierin dienen onder andere op hoofdlijnen de wijze van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie opgenomen zijn. Ook de wijze van toezicht (preventief of repressief), beoogde toezichtsproducten en de prioriteiten van het toezicht dienen hierin te worden opgenomen. De minister dient het parlement hierover bovendien regelmatig te informeren.⁴²
6. De toezichthouder dient te beschikken over een adequate rapportagestructuur. Met name is van belang dat op basis van deze rapportage voldoende terugkoppeling plaatsvindt van uitvoering naar de beleidsdirecties. In deze rapportagestructuur zouden onder andere de volgende onderdelen opgenomen moeten zijn: uitgevoerde handhavingsactiviteiten; de oordelen, de onderbouwing daarvan en eventuele consequenties; (inschatting van) het gerealiseerde nalevingsniveau.
7. In de wettelijke voorschriften dient te zijn voorzien in het toezicht-element informatieverzameling:
 - In de wettelijke voorschriften dient de verantwoordingsplicht van de uitvoerende organisaties te zijn vastgelegd.
 - In de wettelijke voorschriften dient de bevoegdheid tot het opvragen van aanvullende informatie door de toezichthouder te zijn vastgelegd.
8. De toezichthouder dient te beschikken over een – met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht – voldoende structuur voor informatieverzameling en bewaking van de kwaliteit van de informatie. Deze structuur moet ook tijdig zijn ingericht.
9. De toezichthouder dient voldoende informatie te verzamelen ten behoeve van het inzicht in naleving van wettelijke normen, marktgedrag en de inning en besteding van publieke middelen.

³⁸ Bron: *Liberalisering en privatisering netwerksectoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1.

³⁹ Bron: *Liberalisering en privatisering netwerksectoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1. en Algemene Rekenkamer, *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak*, 2001.

⁴⁰ Zie ook de checklist *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

⁴¹ Bron: Algemene Rekenkamer, *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak*, 2001.

⁴² *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

10. De toezichthouder dient voldoende informatie te verzamelen ten behoeve van het inzicht in activiteiten, prestaties en effecten.
11. In de wettelijke voorschriften dient te zijn voorzien in het toezicht-element oordeelsvorming.
12. De toezichthouder dient te beschikken over een – met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht – voldoende omvattend normenkader voor de oordeelsvorming op het gebied van de naleving van wettelijke normen, marktgedrag en de inning en recht- en doelmatige besteding van publieke middelen.
13. De toezichthouder dient een expliciet oordeel uit te spreken.
14. In de wettelijke voorschriften dient te zijn voorzien in het toezicht-element interventie.
15. De toezichthouder dient te beschikken over – met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht – voldoende interventiemogelijkheden en beleid (zoals bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid en een taakverwaarlozingsregeling) en voldoende instrumenten, hetzij preventief (overleg, goedkeuring, aanwijzing), hetzij repressief (vernietiging, intrekking, schorsing, bestuursdwang en last onder dwangsom, bestuurlijke boete).⁴³

⁴³ Zie ook Liberalisering en privatisering netwerksectoren, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1.