

Vergaderjaar 2006–2007

30 150

Stadsverwarming

Nr. 5

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA),
ondervoorzitter, Vendrik (GL), Kant (SP), Blok
(VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van
Haersma Buma (CDA), de Nerée tot Babberich
(CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé
Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya
(D66), Irrgang (SP), Van der Veen (PvdA),
Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van
den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Kortenhorst
(CDA), Van Dijk (PVV), Gesthuizen (SP),
Ouweland (PvdD), Heijnen (PvdA) en Tang
(PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Depla (PvdA),
Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg
(VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD),
De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek
(VVD), Boekstijn (VVD), De Pater-van der
Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP),
Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Van Gijlswijk
(SP), Vacature (CDA), Anker (CU), Mastwijk
(CDA), De Roon (PVV), Luijben (SP), Thieme
(PvdD), Heerts (PvdA) en Besselink (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA),
Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten
Hoopen (CDA), Kortenhorst (CDA), Hessels
(CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66),
Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets
(PvdA), Dezentjé Hamming (VVD),
Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter,
Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA),
Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den
Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus
(PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gest-
huizen (SP), Ouweland (PvdD) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Kalma (PvdA),
Van Dijk (CDA), Duyvendak (GL), Van
Vroonhoven-Kok (CDA), Kortenhorst (CDA), De
Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP),
Blok (VVD), Samsom (PvdA), Weekers (VVD),
Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP),
De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (CU),
Atsma (CDA), Schippers (VVD), Madlener
(PVV), Neppérus (VVD), Blom (PvdA), Gerken
(SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 18 juni 2007

De commissies voor de Rijksuitgaven¹ en voor Economische Zaken² hebben een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Tariefstelling stadsverwarming» (Kamerstuk 30 150, nr. 3). De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 15 juni 2007.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de commissie voor Economische Zaken,
Kraneveldt-van der Veen

De griffier van de commissie,
Groen

1

Wat is de reden dat EnergieNed in 1993 is overgegaan van de rendementsmethode naar de marktwaardemethode? Wat is de mening van de Rekenkamer over het hanteren van de rendementsmethode, zoals ook voorgesteld door het Warmteforum, waarbij het technisch rendement van gasgestookte verwarmingsinstallaties bepalend is voor de hoogte van de warmteprijs die consumenten van stadsverwarming in rekening wordt gebracht, waarbij rekening kan worden gehouden met het energetisch rendement van een verwarmingsinstallatie (al dan niet een HR-ketel)?

In bijlage 6 van ons rapport *Tariefstelling stadsverwarming*, «Historie tarief stadsverwarming», hebben we aangegeven dat de beslissing van EnergieNed uit 1993 om over te gaan op de marktwaardemethode werd ingegeven door twee overwegingen: (1) op projectniveau waren verschillende tarieven ontstaan voor eenzelfde product onder gelijke omstandigheden; (2) de discussie over verschillen en ook de communicatie met de gebruiker over het tariefbeginsel bleek steeds moeilijker te voeren. EnergieNed zocht naar een andere prijsbepalingsmethode en heeft daartoe het uitgangspunt marktwaarde op landelijk niveau geïntroduceerd. Wij spreken geen voorkeur uit voor marktwaardemethode of rendementsmethode.

2

Is de rentabiliteitsbijdrage doeltreffend? Kan de rentabiliteitsbijdrage de mogelijke kosten die warmtegebruikers met een nieuwbouwwoning vermijden omdat zij niet alle energiebesparende maatregelen hoeven te treffen voor hun nieuwbouwwoning die gasgebruikers wel verplicht zijn te nemen, voldoende compenseren? Is het niet zo dat de warmtegebruiker met een nieuwbouwwoning dan juist nadeel ondervindt van zijn beter geïsoleerde huis, omdat de kosten die hij daarmee uitspaart, gedeeltelijk terugkomen in de prijs voor stadsverwarming?

Hoe de hoogte van de rentabiliteitsbijdrage zich precies verhoudt tot de omvang van het profijt van vermeden EPN-maatregelen (lagere investeringen, geen onderhoud aan energiebesparende voorzieningen, maar wel hogere variabele kosten van energieverbruik), valt op basis van de beschikbare informatie niet te bepalen. Bovendien, zoals blijkt uit bijlage 3 van ons rapport, «Overzicht gehanteerde tarieven», is de hoogte van de rentabiliteitsbijdrage onbekend. Dit gebrek aan informatie leidt ertoe dat er over de doeltreffendheid niets zinnigs te zeggen valt.

In het tweede gedeelte van uw vraag gaat u er onzes inziens ten onrechte vanuit dat een warmtewoning extra wordt voorzien van isolatiemaatregelen, daardoor energie bespaart en deze besparing weer ongedaan wordt gemaakt door de rentabiliteitsbijdrage. In de praktijk werkt dit anders. Bij warmtewoningen is het volgens de energiebedrijven niet noodzakelijk om extra energiebesparende maatregelen te treffen omdat er elders in de keten al energiebesparing is gerealiseerd, bijvoorbeeld bij de opwekking (door het gebruik van restwarmte). Door deze energiebesparing geniet de warmteklant in theorie voordeel in vergelijking met de gasklant. Dit voordeel wordt echter in de praktijk tenietgedaan door de rentabiliteitsheffing. De energiebedrijven menen dat een rentabiliteitsheffing gerechtvaardigd is vanuit het uitgangspunt «niet meer dan anders», omdat in een gasgestookte woning wél energiebesparende maatregelen moeten worden getroffen.

Afgezien van de rentabiliteitsheffing ondervindt de warmtegebruiker ook nadeel van het feit dat er geen energiebesparende maatregelen in de woning zijn getroffen, hetgeen een hoger energieverbruik en dus een hogere energierekening tot gevolg heeft.

3

Is het waar dat een kostengeoriënteerd tarief in een aantal gevallen zal leiden tot een hogere warmteprijs dan bij het hanteren van het NMDA-beginsel? Zo ja, zou de Algemene Rekenkamer dit met cijfers kunnen aantonen?

Wij hebben geen onderzoek verricht naar tarieven die zijn gebaseerd op kostencalculaties. In ons eerdere onderzoek naar stadsverwarming (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 150, nr. 2) bleek er nauwelijks informatie te verkrijgen over de winstgevendheid.

Mocht de gasprijs aanzienlijk dalen, dan zal dit tot gevolg hebben dat de ook warmteprijs zoals berekend volgens de NMDA-methodiek flink omlaag gaat. Een kostengeoriënteerde warmteprijs is niet afhankelijk van de gasprijs, maar vooral van investeringen die energiebedrijven moeten doen. Die blijft dan gelijk, waardoor het mogelijk is dat een kostengeoriënteerde warmteprijs hoger zal uitvallen dan een warmteprijs gebaseerd op de NMDA-methodiek. Volgens de Warmtewet zal dan de lagere NMDA-warmteprijs in rekening moeten worden gebracht.

4

Zou de door ECN eerder bepleitte methode van een schatting van met elkaar corresponderende gas- en warmteverbruikers door middel van een regressieanalyse in plaats van door middel van weging van gas- en warmtebestanden, zoals nu gebeurt, niet een betere methode zijn?

Wij hebben geen voorkeur voor één bepaalde methode. Wij hebben kennisgenomen van de door ECN bepleite methode. Uit de rapportage van ECN blijkt dat aan de regressiemethode ook voor- en nadelen kleven en dat bovendien voor de uitvoering van de regressiemethode in de praktijk nog vervolgonderzoek nodig is. Tot nu toe heeft deze studie geen navolging gekregen.

5

Op bladzijde 8 van het rapport stelt de Algemene Rekenkamer dat niet alle variabelen die EnergieNed hanteert bij de bepaling van de warmteprijs per gigajoule significant zijn. Het rapport noemt als voorbeeld de variabele eigenaar/huurder. Welke andere variabelen acht de Algemene Rekenkamer niet significant?

Wij verwijzen naar het onderzoek van het Centrum voor marktanalyse uit 1991. Daarin wordt de invloed van twaalf variabelen op het gasverbruik onderzocht. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de spreiding van het gasgebruik een dermate toevallig patroon vertoont, dat daarin met behulp van de twaalf geselecteerde variabelen geen duidelijke statistische structuur is aan te brengen. Geen van de gehanteerde variabelen is dus significant. Andere gehanteerde variabelen zijn onder meer isolatiegraad, bouwjaar van de woning en gezinsgrootte.

6

Kunt u uitleggen waarom er voor de totstandkoming van de warmteprijs geen onderscheid wordt gemaakt tussen een eigenaar en een huurder, terwijl huurwoningen doorgaans iets kleiner zijn dan woningen in eigendom en daardoor het gasverbruik van beide groepen verschillend is?

Bij het bepalen van het energieverbruik dat als basis dient voor de berekening van de warmteprijs wordt wél onderscheid gemaakt tussen eigenaar en huurder. Ook het type woning is een van de bepalende factoren. Zie ook vraag 5.

7

De berekening van het warmtetarief is gebaseerd op het gemiddelde gasverbruik van een selectie gaswoningen, waarbij rekening is gehouden met «enkele energiebesparende maatregelen». Hoe wordt deze selectie woningen toegepast? Nieuwe woningen zijn toch energiezuiniger dan de gemiddelde selectie gaswoningen? Zijn er gedifferentieerde selecties gaswoningen die per type stadsverwarmingswoningen worden toegepast?

De selectie van zowel gasgestookte woningen als warmtewoningen is zodanig dat woningen met vergelijkbare eigenschappen op dezelfde wijze in beide bestanden voorkomen. De verdeling van woningen in het bestand gasgestookte woningen is dezelfde als in het bestand warmtewoningen, ook wat de getroffen isolatiemaatregelen betreft. De selectie is zo dat de bestanden slechts op één eigenschap van elkaar verschillen, te weten de energie-infrastructuur (gasaansluiting of aansluiting op stadsverwarmingscentrale).

8

Is de Algemene Rekenkamer van mening, dat uitgangspunt moet zijn dat het NMDA-principe voor elke afzonderlijke warmteafnemer of groep van warmteafnemers moet opgaan en, zo ja, waarom? Is deze keuze voor differentiatie van tarieven niet een politieke aangelegenheid, aangezien dit ertoe leidt dat sommige klanten goedkoper en anderen duurder uit zijn, en geen zaak waar de Algemene Rekenkamer een uitspraak over zou moeten doen?

Aanvankelijk werd de gebruiker van stadsverwarming beschouwd als een individuele kleinverbruiker van warmte. Dit blijkt uit de beantwoording van Kamervragen door minister Wijers in het vergaderjaar 1995–1996, aanhangsel van de handelingen 883. Thans wordt het tarief van stadsverwarming uitgelegd als een gemiddeld tarief voor de gebruiker van stadsverwarming. Omdat er sprake is van één gemiddeld tarief en dus niet van differentiatie, betalen bewoners van nieuwe woningen waarschijnlijk te veel.

In plaats van differentiatie in tarief valt te denken aan het geven van kortingen. Wij hebben vernomen dat er in de wijk Nieuw Crooswijk in Rotterdam voor toekomstige gebruikers van stadsverwarming zal worden gestart met een korting van 18%.

Overigens is het al dan niet kiezen voor differentiatie en de mate waarin dit zou moeten gebeuren inderdaad een politieke aangelegenheid, waar de Algemene Rekenkamer zich niet in mengt.

9

SenterNovem ziet toe op stadsverwarmingsprojecten die financieel worden ondersteund door het Rijk. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de juistheid van de daadwerkelijk gehanteerde NMDA-tarieven bij geen enkel project wordt gecontroleerd. Heeft de Algemene Rekenkamer aanwijzingen dat de tarieven niet correct in rekening worden gebracht door de warmtebedrijven? Wat zijn de mogelijkheden van SenterNovem om bij vermoeden van onjuiste tarieven in te grijpen en de energiebedrijven hierin te sturen?

Wij hebben niet onderzocht of de tarieven al dan niet correct in rekening zijn gebracht door de warmtebedrijven. SenterNovem heeft een adviesfunctie waar EnergieNed rekening mee dient te houden en keurt vooraf het EnergieNed tariefadvies goed. Dit tariefadvies is niet bindend voor de bedrijven maar het wordt wel breed toegepast.

Bij klachten blijken afnemers zich voornamelijk te wenden tot de warmteleverancier en bij geschillen tot de geschillencommissie. Op SenterNovem wordt tot dusver slechts sporadisch een beroep gedaan.

10

Naast de bewoners van nieuwe woningen met stadsverwarming, welke andere specifieke groepen zouden nadeel kunnen ondervinden van de gehanteerde methode?

Bij de berekening van de warmteprijs is in het tariefadvies uitgegaan van de veronderstelling dat nagenoeg 100% van de gasgestookte woningen is voorzien van een HR-ketel. Uit onze analyse van het bestand dat wordt gebruikt voor de berekening blijkt dat dit in werkelijkheid niet het geval is. Dit heeft tot gevolg dat het gemiddelde gasgebruik waarmee rekening wordt gehouden bij het berekenen van de warmteprijs hoger is dan het zou zijn geweest als de veronderstelling wél zou opgaan. Daardoor is de berekende warmteprijs te hoog. Deze prijs geldt voor alle gebruikers van stadsverwarming.

11

Op bladzijde 11 doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling te voorzien in onafhankelijk toezicht ter bescherming van gebonden afnemers. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging de zogeheten Consumentenautoriteit een rol te laten spelen bij dit toezicht. Wat is de reden dat de Algemene Rekenkamer de Consumentenautoriteit aanbeveelt om toezicht te houden, in plaats van de NMa/DTe, zoals voor gas en elektriciteit het geval is? Welke specifieke waarborgen biedt de aanwijzing van de Consumentenautoriteit voor onafhankelijk toezicht? Kan de Consumentenautoriteit naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ook optreden als toezichthouder op gebonden verbruikers, niet zijnde huishoudens, maar bijvoorbeeld zakelijke afnemers met kantoren, winkels, e.d?

In de huidige situatie, waarin een Warmtewet ontbreekt, worden consumenten met klachten doorverwezen naar het Ministerie van Economische Zaken. Gezien de taakstelling van de Consumentenautoriteit zou deze nu de aangewezen autoriteit zijn voor behandeling van deze klachten. De Consumentenautoriteit is er niet voor zakelijke afnemers, maar richt zich op de economische belangen van de consument.

Zodra de Warmtewet van kracht wordt is het niet meer relevant om de Consumentenautoriteit een rol te geven. Het toezicht wordt dan uitgevoerd door de NMa/Dte.

12

In het rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan dat in het wetsvoorstel Warmtewet bepalingen ontbreken die zien op het verkrijgen van betrouwbare financiële gegevens en de beschikbaarheid daarvan ter controle van de naleving van de wettelijk geregelde prijsstelling van warmte. Deze regels moeten onder meer zien op de bepaling van integrale kosten en opbrengsten van warmteprojecten. Welke boekhoudkundige uitgangspunten zouden naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer moeten worden toegepast bij de bepaling van de integrale kosten en opbrengsten van warmteprojecten (resultaatsbepaling)?

Er zijn internationaal geaccepteerde (IFRS-)standaarden voor waardering en resultaatbepaling. Energiebedrijven zijn verplicht om deze toe te passen. Deze standaarden bieden echter ruimte voor interpretatie, hetgeen mogelijk kan leiden tot verschillen in tarieven. Voor een goede vergelijking moeten uniformiteitseisen worden gesteld. Het hanteren van dezelfde uitgangspunten maakt dit gemakkelijker. In de Warmtewet is een bepaling opgenomen dat de Raad van Bestuur van de Nederlandse

Mededingingsautoriteit beleidsregels vaststelt voor de elementen en wijze van berekening van de redelijke prijs. Dit maakt het mogelijk om te komen tot uniformiteit bij de berekening.

13

Welke financiële informatie dient naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in ieder geval in het door warmteleveranciers te publiceren openbare jaarverslag te worden opgenomen, teneinde effectieve controle op naleving van de in de Warmtewet geregelde prijsstelling van warmte mogelijk te maken?

Bij de informatie die in het te publiceren openbare jaarverslag moet worden opgenomen kan gedacht te worden aan:

- geïnvesteerd vermogen;
- opbrengsten (gesegmenteerd, waaruit verschillende tariefcomponenten blijken);
- afschrijvingslasten;
- onderhoudslasten;
- gehanteerde tarieven;
- resultaat;
- aantal aansluitingen.

Er zal een afweging moeten worden gemaakt in hoeverre concurrentie- en bedrijfsgevoelige gegevens openbaarmaking in de weg staan.

14

Op welke wijze is gegarandeerd dat het door leveranciers openbaar maken van informatie, zoals een nadere specificatie van kosten en opbrengsten in jaarverslagen en een accountantsverklaring, de tarieven ook daadwerkelijk meer inzichtelijk worden voor de consument?

Garantie kan worden verkregen door dit vast te leggen in wettelijke regels, door toe te zien op de naleving hiervan en door sancties te stellen bij overtreding.

15

De Algemene Rekenkamer doet in zijn rapport de aanbeveling regels te stellen met betrekking tot eenduidige waarderingsgrondslagen. Welke verschillende waarderingsgrondslagen zijn toepasbaar op warmteprojecten? Welke waarderingsgrondslag dient naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer als uitgangspunt te worden genomen bij warmteprojecten, teneinde te komen tot een redelijke prijsstelling van warmte afgezet tegen het belang van continuïteit van warmtelevering (bijvoorbeeld de mogelijkheid tijdig te investeren in vervanging van installaties en leidingen)? Dienen de waarderingsgrondslagen naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer per afzonderlijk warmteproject te worden bepaald? Of is het redelijk bij de keuze van de wettelijk te regelen waarderingsgrondslag rekening te houden met de financiële effecten die ontstaan als deze waarderingsregels van toepassing zijn op een groep van warmteprojecten in beheer bij hetzelfde energiebedrijf? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de voordelen die ontstaan bij toepassing van waarderingsgrondslagen op een zogeheten «ideaalcomplex».

Wij spreken geen voorkeur uit voor een bepaalde waarderingsgrondslag. Ook spreken wij ons niet uit over de vraag of de waarderingsgrondslag per project moet worden bepaald. Wij zien echter geen principiële bezwaren om waarderingsgrondslagen per groep toe te passen. Voor de vergelijkbaarheid is het beter om te uniformeren en niet te differentiëren per project. Differentiatie van het warmtetarief is een politieke beslissing. Zie verder ons antwoord op vraag 12.

16

Aan welke eisen dient een door energiebedrijven die warmte leveren te overleggen accountantsverklaring tenminste te voldoen? Op welke informatie moet deze accountantsverklaring tenminste betrekking hebben?

De consument zelf kan de juistheid van de facturering moeilijk doorgronden. De energiebedrijven zouden de consument tegemoet moeten komen met een accountantsverklaring. De uitgangspunten en eisen van een accountantsverklaring kunnen worden overeen gekomen in een controleprotocol. In de accountantsverklaring zal moeten worden opgenomen dat het juiste tarief is gehanteerd en dat aan de eisen van het controleprotocol is voldaan.

17

Kan een stadsverwarmingsproject tijdelijk onrendabel zijn, bijvoorbeeld door hoge, initiële kapitaalslasten? Kan de Algemene Rekenkamer aangeven wanneer zij een project als «onrendabel» kwalificeert en wanneer een onrendabel project zou moeten worden beëindigd?

De Algemene Rekenkamer kwalificeert een project als onrendabel als het geïnvesteerd vermogen niet wordt terugverdiend. Een project kan tijdelijk onrendabel zijn als de gasprijs en daarmee de warmteprijs daalt. Of een onrendabel project moet worden beëindigd is van meer factoren afhankelijk dan alleen de rentabiliteit. Ook het belang van de gebruikers (leveringszekerheid) weegt bijvoorbeeld mee.

18

Kan de Algemene Rekenkamer een indicatie geven van de omvang van de verschillen tussen warmtetarieven voor diverse stadsverwarming-projecten, wanneer deze per project worden bepaald, zoals voorgesteld in de ontwerp-Warmtewet?

Nee, wij hebben hiernaar geen onderzoek verricht.

19

Zullen de warmtetarieven met de in de ontwerp-Warmtewet voorgestelde tariefregulering in de tijd sterk kunnen variëren als gevolg van bijvoorbeeld de noodzaak tot vervangingsinvesteringen en/of andere elementen die de redelijke prijs zullen beïnvloeden?

Het redelijke tarief mag niet worden beïnvloed door het moment van investeren, maar door de afschrijvingen over investeringen. Ook met vervangingsinvesteringen moet in principe in het tarief rekening zijn gehouden. Bovendien zal volgens de voorliggende Warmtewet de redelijke prijs alleen worden toegepast als deze lager is dan de warmteprijs volgens de NMDA-methode. Er zullen dus geen schommelingen mogen ontstaan door (vervangings-)investeringen.

20

Kan de Algemene Rekenkamer een indicatie geven van de toename van de administratieve lasten voor de warmtebedrijven bij tariefbepaling per project?

Nee, dit is niet onderzocht.

21

Op bladzijde 22 van het rapport stelt de Algemene Rekenkamer dat er sprake is van financiële belangen van de overheid die een objectief en onafhankelijk toezicht op de prijsstelling van warmte in de weg kunnen staan. Kan de Algemene Rekenkamer deze uitspraak nader toelichten en

te preciseren. Welke financiële belangen heeft de Algemene Rekenkamer in dit verband precies op het oog? Bij welke warmteprojecten en welke gemeenten spelen momenteel de hierboven bedoelde financiële belangen? Op welke wijze kunnen de financiële belangen van de overheid een objectief en onafhankelijk toezicht in de weg staan? Welke maatregelen, waaronder wettelijke, kunnen worden overwogen teneinde de door de Algemene Rekenkamer in dit verband geconstateerde problematiek weg te nemen dan wel te beperken?

Wij hebben geen specifiek inzicht in de belangen. Wat wij op het oog hebben is dat het Ministerie van Economische Zaken leningen en garanties heeft verstrekt aan energiebedrijven. Ook zijn sommige gemeenten aandeelhouder van energiebedrijven, of hebben zij eigen warmteproductiebedrijven.

22

Op bladzijde 23 van het rapport stelt de Algemene Rekenkamer dat een niet op werkelijke kosten, maar een enkel op NMDA gebaseerde maximumprijs kan leiden tot winsten, omdat de werkelijke kosten lager zijn dan de kosten van de andere energiebron. Kan de Algemene Rekenkamer deze uitspraak nader toelichten? Achten de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid aanwezig dat er thans warmteprojecten zijn die bij enkele toepassing van de NMDA-prijs de in het rapport bedoelde winsten kunnen genereren? Hoe staat de Algemene Rekenkamer in dit verband tegenover het pleidooi van de energiebedrijven enkel een NMDA-prijs voor alle warmteprojecten toe te passen en dus niet uit te gaan van de daadwerkelijke kosten van een warmteproject?

Bij NMDA is het tarief voor stadsverwarming gebaseerd op de gasprijs. De gasprijs is niet afhankelijk van de kosten van stadsverwarming. Indien de gasprijs fluctueert kunnen dus winsten of verliezen ontstaan.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de vraag of er warmteprojecten zijn die winsten genereren bij enkele toepassing van de NMDA-prijs. Wij achten het echter mogelijk dat winsten worden gemaakt bij het toepassen van het NMDA-tarief.

Wij staan neutraal tegenover het pleidooi van de energiebedrijven om enkel een NMDA-prijs voor alle warmteprojecten toe te passen.

23

Op bladzijde 23 stelt de Algemene Rekenkamer dat bij de discussie over het warmtetarief indirect ook meespeelt de verliezen die energiebedrijven hebben geleden op in het verleden door de overheid gepromote investeringen. Kan de Algemene Rekenkamer deze uitspraak nader toelichten? Naar welke verliezen wordt hier verwezen, zijn deze gekwantificeerd en zo ja: bestaat er consensus over de hoogte?

In de jaren tachtig heeft de overheid stadsverwarming gestimuleerd en zijn forse investeringen gedaan door de voormalige nutsbedrijven in de stadsverwarmingsinfrastructuur. Het uitgangspunt was NMDA. Hierdoor was de prijs van brandstof bepalend voor het tarief van stadsverwarming. Als gevolg van de daling van de brandstofprijzen aan het eind van de jaren tachtig/begin jaren negentig werden de stadsverwarmingsprojecten verliesgevend.

De meerkosten werden tot 1 januari 2001 door de productiebedrijven verdisconteerd in het tarief voor de levering van elektriciteit (kruis-subsidie). In een gesloten markt kunnen deze kosten worden afgewenteld op de verbruikers, maar met de liberalisering in 2003 kunnen deze kosten niet meer worden terugverdiend en is er sprake van verlies.

Dit verlies voor de elektriciteitsproducenten wordt (deels) gecompenseerd door de overheid. Lagere opbrengsten (door lagere tarieven) leidt dus tot

toenemende vraag naar compensatie. Compensatie heeft in 2000 onder andere plaatsgevonden door stroomproducenten in Nederland een voorrangspositie te geven bij de import van stroom uit Duitsland en Frankrijk. Daarnaast verstrekt het Ministerie van Economische Zaken subsidie als compensatie (bijvoorbeeld via de Overgangswet elektriciteitsproductiesector).

Bovenstaande problematiek wordt door de insiders aangeduid als «bakstenenproblematiek». Bakstenen zijn de niet-rendabele investeringen de elektriciteitssector in het verleden heeft gedaan en die hij niet in een liberale markt kan terugverdienen.

Voor een precieze kwantificering en de laatste stand van zaken verwijzen wij naar de minister van Economische Zaken.

24

Op pagina 26 schrijft de Algemene Rekenkamer dat door de in het tariefadvies beschreven systematiek zich in de praktijk twee mogelijke situaties voor doen. Ten aanzien van situatie 2, waar de bewoner door het aan laten brengen van energiebesparende maatregelen mogelijk duurder uit is omdat hij hoe dan ook de «vermeden EPN-maatregelen» dient te betalen: heeft de Algemene Rekenkamer ook signalen ontvangen dat hierdoor mogelijk minder geïnvesteerd wordt in energiebesparing bij huizen waar stadsverwarming gepland is, om zo dubbele kosten te vermijden?

Wij hebben hierover geen signalen ontvangen. Uit de praktijk blijkt dat een stadsverwarmingsproject in zijn totaliteit voldoet aan de energieprestatienorm. De projectontwikkelaar kan volstaan met minder isolerende maatregelen in de woningen, daardoor ontstaat ruimte voor het heffen van een rentabiliteitsheffing. Aangezien een eigenaar van een woning vrij is in het extra isoleren van de woning betaalt hij naast de isolerende maatregelen ook de rentabiliteitsheffing.

25

Wat bedoelt de Algemene Rekenkamer met de opmerking dat de hoogte van de rentabiliteitsbijdrage ook bepaald wordt door «factoren zoals ligging, woningtype en grootte»?

Factoren als ligging, woningtype en grootte hebben invloed op de imaginaire energiebesparende maatregelen. Deze maatregelen worden bij stadsverwarmingswoningen niet getroffen en het aldus uitgespaarde bedrag wordt door energiebedrijven via de rentabiliteitsbijdrage geheven, om gelijkstelling te verkrijgen met gasgestookte woningen (zie ook ons antwoord op vraag 2). Een groot huis heeft meer kosten aan energiebesparing dan een klein huis. Ook de ligging (wel/niet vrijstaand bijvoorbeeld) en het type woning (wel/geen etagewoning bijvoorbeeld) kan van invloed zijn op de kosten voor energiebesparende maatregelen. Zodoende hebben deze factoren ook invloed op de hoogte van de rentabiliteitsbijdrage.

26

De Algemene Rekenkamer stelt in haar rapport: «Afgezien van deze randvoorwaarde wordt de hoogte van de rentabiliteitsbijdrage bepaald door factoren zoals ligging, woningtype en grootte.» Hoe valt dit te rijmen met de eerdere opmerking van de Algemene Rekenkamer dat «... de rentabiliteitsbijdrage eenmalig is en door concurrentie wordt bepaald.»

In het tariefadvies worden de uitgangspunten voor de berekening van de rentabiliteitsbijdrage beschreven. De werkelijk berekende rentabiliteitsbijdrage kan om concurrentieredenen hiervan afwijken.

27

De Algemene Rekenkamer stelt in haar rapport dat «De verschillen tussen de bedragen die bij de consument in rekening worden gebracht worden deels verklaard door het verschil in de netwerktarieven gas en elektriciteit, die per periode en regio kunnen verschillen.» Welk percentage van het kostenverschil kan hierdoor worden verklaard? Is er een verklaring voor de rest van het kostenverschil?

Wij kunnen geen inzicht verschaffen in percentuele kostenverschillen. Prijsverschillen kunnen zijn ontstaan door in het verleden aangegane contracten met bewoners van stadsverwarming. Hierdoor zijn verschillen ontstaan. In de loop van de tijd zijn de tarieven – ook door fusies – meer gelijkgetrokken.

28

De daadwerkelijk te betalen kosten voor de vier onderscheiden deeltarieven blijken aanzienlijk af te wijken van de adviestarieven. Is voor de verschillende stadsverwarmingsprojecten berekend wat het gecumuleerde verschil is tussen de totale (advies)kosten en de werkelijke kosten?

Wij hebben hiernaar geen onderzoek gedaan.

29

In de steekproef van EnergieNed worden woningen gebouwd vóór 1976 uitgefilterd. Is op enige wijze onderzocht hoe het energieverbruik van stadsverwarmingscomplexen gebouwd vóór 1976 zich verhoudt tot dat van andere complexen uit deze periode? Stadsverwarmingswoningen uit deze periode werden immers veelal slechter geïsoleerd, hadden een slechter regelbare binneninstallatie en werden veelal niet voorzien van een individuele warmtemeter.

Dit is niet onderzocht.

30

Kan de Algemene Rekenkamer nader ingaan op de variabele «huurder/eigenaar» en de mate van relevantie voor het meten van het gasverbruik? In hoeverre is rekening gehouden met een verhoogde inzet en investeringsbereidheid van eigenaren om energiebesparende maatregelen te treffen in eigen huis? Hoe zit het met huurwoningen die verkocht worden?

In het onderzoek uit 1991 is een tabel opgenomen waaruit blijkt dat de variabele huurder/eigenaar slechts voor 3,19% bepalend is voor de mate van spreiding in het gasverbruik. In de overige onderdelen van de vraag hebben wij geen inzicht.

31

In hoofdstuk 3 wordt beredeneerd dat de bewoners van nieuwe woningen relatief slecht uit zijn bij de huidige invulling van het NMDA principe. Is onderzocht in hoeverre ook de bewoners van oude stadsverwarmingsprojecten (gebouwd voor 1980) nadeel hebben van de huidige systematiek, omdat in die tijd het isolatieniveau van stadsverwarmingscomplexen bewust lager werd gehouden dan bij nieuwbouw met individuele CV, vanuit de gedachte dat de marginale kosten van restwarmte toch laag waren.

Wij hebben hiernaar geen onderzoek verricht. Het lijkt ons echter aanneemelijk dat bewoners van oude stadsverwarmingsprojecten nadeel hebben van de huidige systematiek, indien de bewering opgaat dat in die tijd het isolatieniveau van stadsverwarmingscomplexen bewust lager werd gehouden dan bij nieuwbouw met individuele CV.

32

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de rendementsontwikkeling bij toepassing van de marktwaardemethode en de technische-rendementmethode uiteen loopt. De tabellen op pag. 34/35 hebben echter een verschillende looptijd. Geldt de conclusie nog steeds als de looptijd wordt gelijkgeschakeld?

Startpunt voor de marktwaardemethode is 1994 en de ontwikkeling hiervan tot en met 2006. Bij de technologische ontwikkeling is uitgegaan van het technisch rendement van een CR-ketel in 1994 in vergelijking met een HR-ketel in 2006. Op p. 36 bovenaan van het rapport wordt de rendementsontwikkeling van beide methoden vergeleken in de periode 1994 tot 2006.

33

In het overzicht van warmtetarieven van de Algemene Rekenkamer, komen slechts 20 van de 43 warmtenetten voor. Is inmiddels van alle stadsverwarmingprojecten in Nederland bekend welk warmtetarief wordt gehanteerd?

In bijlage 3 van ons rapport, «Overzicht gehanteerde tarieven», worden de warmtetarieven weergegeven van 37 stadsverwarmingslocaties. (In totaal bestaat het overzicht uit twintig regels maar op een aantal daarvan staat meer dan één project). Van de overige zes locaties hebben wij gedurende het onderzoek geen tarieven kunnen vinden. EnergieNed kon deze evenmin leveren. Zodoende hebben wij besloten een niet volledig, maar wel representatief overzicht te publiceren.