Onderzoek inkoopkosten warmte

Energiekamer

Nederlandse Mededingingsautoriteit

Den Haag, juni 2011

Inhoudsopgave

Management Samenvatting 3

1 Aanleiding en doel onderzoek 4

2 Opzet van het onderzoek 6
2.1 Drie typen warmtenetten 8

3 Bevindingen onderzoek systeem vaststelling inkoopprijzen 10
3.1 Bevindingen type 2 warmtenetten 10
3.2 Bevindingen type 3 warmtenetten 11
3.3 Conclusie onderzoek systeem vaststelling inkoopprijzen 11

4 Bevindingen onderzoek inkoopprijzen en rendementsanalyse 12
4.1 Bevindingen type 2 warmtenetten 12
4.2 Bevindingen type 3 warmtenetten 14
4.3 Conclusie onderzoek inkoopprijzen en rendementsanalyse 15

Bijlage: Rapport Instituut Financieel Onderzoek 16

Management Samenvatting

1. Op verzoek van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: de Minister) heeft de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: Energiekamer NMa) onderzocht of de geïntegreerde warmtebedrijven Eneco New Energy B.V. (hierna: Eneco), Essent Warmte B.V. (hierna: Essent) en N.V. NUON Warmte (hierna Nuon) strategisch hebben gehandeld door te hoge interne inkoopprijzen voor de productie van warmte vast te stellen, met als doel de rendementen op warmtelevering te verlagen. Op basis van het onderzoek concludeert de Energiekamer NMa dat er geen aanwijzingen zijn dat Eneco, Essent en Nuon strategisch hebben gehandeld. De Energiekamer NMa ziet dan ook geen aanleiding om de conclusies uit het **Onderzoek effect Warmtewet op warmteprijs en bedrijfsrendement** (hierna: het effectenonderzoek) ten aanzien van de hoogte van de rendementen voor warmtelevering bij te stellen.

2. De Energiekamer NMa constateert dat uit het onderzoek van IFO naar de systemen voor het vaststellen van de inkoopprijzen blijkt dat er geen sprake is van strategisch handelen op dat onderdeel. Daarnaast constateert de Energiekamer NMa dat de inkoopprijzen van de interne producent niet hoger zijn dan de inkoopprijzen van de externe producent. Voor de Energiekamer NMa vormt dit een belangrijke aanwijzing dat Eneco, Essent en Nuon niet doelbewust hun inkoopprijzen hebben verhoogd om het rendement van de warmteleverancier substantieel te verlagen. Tenslotte hebben Eneco, Essent en Nuon de relatief hoge inkoopprijzen voor de warmte die zij zelf produceren kunnen verklaren. De Energiekamer NMa ziet geen aanleiding om hier strategisch handelen te veronderstellen.

3. De Energiekamer NMa plaatst hierbij de kanttekening dat de conclusies uit dit onderzoek (evenals de conclusies uit het effectenonderzoek) zijn gebaseerd op de situatie in 2008. Het betreft dus een momentopname. Rendementen kunnen fluctueren vanwege gewijzigde marktomstandigheden. De Energiekamer NMa signaleert twee ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de toekomstige rendementen van warmteleveranciers.

4. De eerste ontwikkeling is dat warmteleveranciers hebben aangegeven dat in de komende jaren een aantal langlopende warmteleveringsovereenkomsten (WLO's) met externe producenten afloopt. Dit betekent dat over de hoogte van de inkoopprijs opnieuw onderhandeld moet worden. De warmteleveranciers verwachten dat deze onderhandelingen zullen leiden tot hogere inkoopkosten van warmte.

5. De tweede ontwikkeling is dat binnen afzienbare tijd de Warmtewet in werking zal treden. Op basis van het huidige wetsvoorstel[1] kunnen warmteleveranciers worden gedwongen eventueel teveel behaalde rendementen terug te geven aan verbruikers. Dit kan geïntegreerde warmtebedrijven een prikkel geven om het rendement op warmtelevering kunstmatig zo laag mogelijk te houden ten gunste van de rendementen op andere niet-gereguleerde activiteiten. Daarom zal de Energiekamer NMa de rendementen van (geïntegreerde) warmteleveranciers na de inwerkingtreding van de Warmtewet nauwlettend in de gaten houden.

[1] Hiermee doelt de Energiekamer NMa op het voorstel tot wijziging van de Warmtewet, dat tegelijkertijd met dit rapport aan het parlement is aangeboden.

1 Aanleiding en doel onderzoek

6. Op 6 mei 2010 heeft de Energiekamer NMa het *Onderzoek effect Warmtewet op warmteprijs en bedrijfsrendement* gepubliceerd (hierna: effectenonderzoek).[2] In dit onderzoek heeft de Energiekamer NMa het effect van de voorgenomen prijsreguleringsystematiek van de Warmtewet[3] onderzocht.[4] Een van de conclusies van het effectenonderzoek was dat warmteleveranciers in het jaar 2008 negatieve tot lage rendementen hebben behaald op de levering van warmte aan warmteverbruikers met een aansluiting tot 1.000 kW in Nederland.

7. Op 30 juni 2010 heeft de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: de Minister) de uitkomsten van het effectenonderzoek met de Tweede Kamer besproken.[5] De Tweede Kamer vond deze uitkomsten opmerkelijk omdat zij hadden verwacht dat de rendementen van warmteleveranciers bij afwezigheid van regulering hoger zouden zijn. Hierop heeft de Tweede Kamer de Minister verzocht een vervolgonderzoek uit te voeren. Uit dit verzoek blijkt dat het vervolgonderzoek zich moet richten op de vraag of er sprake is van strategische toerekening van inkoopkosten tussen de warmteproducent en de warmteleverancier binnen het geïntegreerde warmtebedrijf. Het onderzoek zal dus inzicht moeten bieden in de vraag of energiebedrijven strategisch hebben gehandeld door te hoge inkoopprijzen[6] van warmte vast te stellen met als doel het rendement van de warmteleverancier te drukken ten gunste van het rendement van de warmteproducent.

8. De achtergrond van deze vraag is dat uit het effectenonderzoek is gebleken dat de inkoop van warmte de grootste kostenpost vormt voor warmteleveranciers (zie figuur 1). De toen onderzochte warmteleveranciers kochten in 2008 een groot deel van hun warmte in bij hun eigen warmteproducent. De Tweede Kamer had zorgen dat de prijs die een warmteleverancier aan een warmteproducent moet betalen voor de inkoop van warmte hoger ligt dan de werkelijke kosten (incl. een redelijke rendement) van de producent. Dit kan (ceteris paribus) leiden tot een hoger dan redelijk rendement voor de warmteproducent en kan het rendement van de warmteleverancier verlagen. Een dergelijke verplaatsing van de rendementen is alleen interessant als de warmteproducent en de warmteleverancier onderdeel zijn van hetzelfde concern. De rendementen blijven dan immers binnen hetzelfde bedrijf, maar worden van het gereguleerde onderdeel van het concern (de warmteleverancier) verplaatst naar het ongereguleerde deel (de warmteproducent).

---

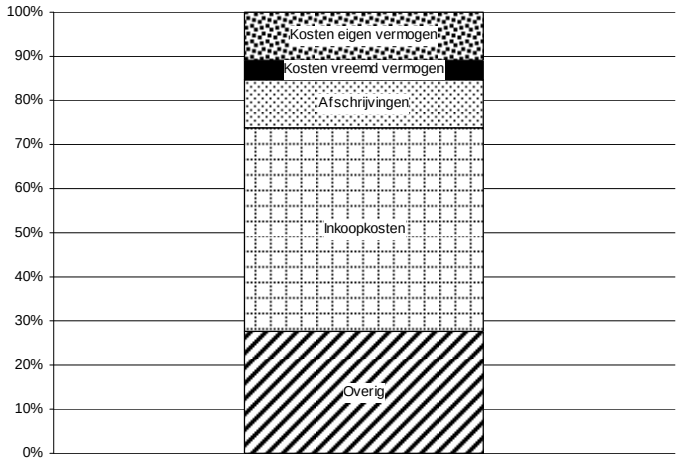
[2] Onderzoek effect Warmtewet op warmteprijs en bedrijfsrendement, rapport 6 mei 2010, kenmerk 103349/262.R1128, www.nma.nl.

[3] De Energiekamer NMa doelt hierbij op het concept van het Warmtebesluit (hierna: het Warmtebesluit) van 23 november 2009, een concept van de Warmteregeling van 23 november 2009, een concept van de beleidsregel NMa redelijke prijs van 23 september 2009 en de brief van de Minister van 1 december 2009 met kenmerk ET/EM / 9212331.

[4] Het onderzoek heeft zich gericht op warmteverbruikers met een aansluiting tot 1.000 kW in Nederland die zijn beleverd door Eneco New Energy B.V., Essent Warmte B.V., N.V. NUON Warmte en Stadsverwarming Purmerend B.V.

[5] Algemeen overleg van 30 juni 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29048, nr. 51.

[6] Een te hoge inkoopprijs is gedefinieerd als een inkoopprijs die hoger ligt dan de werkelijk gemaakte kosten inclusief een redelijk rendement. Op deze manier kunnen overwinsten worden gegenereerd bij de producent ten laste van de leverancier.



Figuur 1: Opdeling van totale kosten van warmtelevering voor Eneco, Nuon, Essent en Stadsverwarming Purmerend BV in het jaar 2008 (zoals gepubliceerd in het effectenonderzoek)

9. De Minister heeft aangegeven dit vervolgonderzoek nuttig te achten en heeft vervolgens de Energiekamer NMa verzocht dit onderzoek uit te voeren. Gelet op het verzoek van de Minister en de in randnummer 8 beschreven zorg van de Tweede Kamer zijn in het onderzoek alleen geïntegreerde warmtebedrijven[7] betrokken. Voor deze bedrijven kan het immers strategisch gezien interessant zijn om de rendementen te verplaatsen van de leverancier naar de producent. Binnen het effectenonderzoek waren dit Eneco New Energy B.V. (hierna: Eneco), Essent Warmte B.V. (hierna: Essent) en N.V. NUON Warmte (hierna Nuon). Onderhavig vervolgonderzoek richt zich daarom op deze bedrijven.

10. Stadsverwarming Purmerend B.V. (hierna: SVP) is niet in het onderzoek betrokken, omdat SVP geen eigen productiebedrijf heeft. SVP koopt dus al haar warmte extern in. Daardoor heeft SVP geen prikkel om rendementen te verplaatsen naar de warmteproducent. Dit laat onverlet dat het mogelijk is dat de warmteproducent op dit net gebruik maakt van zijn monopoliepositie en om die reden een prijs voor de inkoop van warmte vraagt die hoger ligt dan de werkelijke kosten inclusief een redelijk rendement. De Minister heeft daarom een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor regulering van warmteproducenten.

11. Naar aanleiding van het effectenonderzoek bestaat de zorg dat de geïntegreerde bedrijven strategisch hebben gehandeld door rendementen te verplaatsen naar het ongereguleerde deel van het bedrijf (de warmteproducent). Daarom heeft de Energiekamer NMa besloten om dit vervolgonderzoek te baseren op dezelfde gegevens en hetzelfde onderzoeksjaar. Indien uit het vervolgonderzoek blijkt dat de geïntegreerde bedrijven strategisch hebben gehandeld, dan kan dit leiden tot een bijstelling van de conclusies uit het effectenonderzoek.

[7] Een geïntegreerd warmtebedrijf is een bedrijf waarbij de activiteiten voor de levering en productie van warmte door hetzelfde concern worden uitgevoerd.

2 Opzet van het onderzoek

12. Naar de mening van de Energiekamer NMa is een inkoopprijs redelijk indien deze is gebaseerd op redelijke kosten van de producent, inclusief een redelijk rendement. Om de redelijkheid van een inkoopprijs te beoordelen heeft de Energiekamer NMa in theorie volledige en betrouwbare informatie nodig over de kosten die de producent maakt voor de productie van warmte. In de praktijk zijn de kosten van warmteproductie moeilijk te isoleren, omdat warmteproductie meestal geen 'stand alone' activiteit is. Dit geldt bijvoorbeeld voor elektriciteitscentrales waarbij warmte wordt onttrokken tijdens het productieproces. Dit heeft tot gevolg dat de kosten van de producent (kapitaalskosten, onderhoudskosten, etc.) niet direct toe te schrijven zijn aan de productie van elektriciteit of warmte. De producent zal voor de verdeling van de kosten een toerekeningsystematiek moeten hanteren. Voor de beoordeling van deze systematiek is een volledig begrip van het productieproces noodzakelijk. Dit productieproces is gegeven de grote verscheidenheid aan productiemogelijkheden zeer verschillend.[8] Dit maakt een vergelijking en beoordeling van de gehanteerde toerekeningsystematiek zeer moeilijk.

13. Om desalniettemin de Tweede Kamer meer inzicht te bieden of de geïntegreerde energiebedrijven strategisch hebben gehandeld bij het vaststellen van inkoopprijzen voor warmte, heeft de Energiekamer NMa dit vanuit twee andere invalshoeken onderzocht. De Energiekamer NMa heeft hierbij als uitgangspunt genomen dat van strategisch handelen alleen sprake kan zijn geweest indien de energiebedrijven voor het effectenonderzoek doelbewust te hoge inkoopprijzen hebben opgegeven om het rendement van de warmteleverancier substantieel te verlagen ten gunste van het rendement van de producent. De twee invalshoeken zijn:
I. Onderzoek van het systeem van vaststelling van de inkoopprijzen;
II. Onderzoek naar de verschillen tussen de gehanteerde inkoopprijzen inclusief een rendementsanalyse.

Ad I. Onderzoek van het systeem van vaststelling van de inkoopprijzen

14. De Energiekamer NMa heeft het Instituut Financieel Onderzoek (hierna: IFO) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de wijze waarop de inkoopprijzen bij geïntegreerde warmtebedrijven tot stand komen. Hierbij heeft IFO zich gericht op de situatie dat de warmte door de warmteleverancier zelf of door een gelieerd bedrijf wordt geproduceerd. IFO heeft de systemen van het tot stand komen van deze 'interne' inkoopprijzen bij de drie geïntegreerde warmtebedrijven op de volgende aspecten beoordeeld:

I. Het zakelijk karakter van de totstandkoming van de inkoopprijzen. IFO heeft beoordeeld of de wijze van totstandkoming van de interne inkoopprijs voor warmte op een zakelijke wijze plaatsvindt. In accountantsjargon is bekeken of bedrijven intern wel marktconform ('at arm's length') handelen.

[8] Iedere warmteproductiemethode heeft specifieke kenmerken waardoor de onderliggende kosten verschillen, zoals de kosten voor aanschaf, onderhoud en de hoeveelheid warmte die geproduceerd kan worden met dezelfde hoeveelheid brandstof (de zogenaamde energetische waarde). De diversiteit van de productie-installaties bestaat echter niet alleen tussen de warmteproductiemethoden, maar ook binnen dezelfde warmteproductiemethode. Dezelfde warmteproductiemethode kan in de uitvoering totaal verschillend zijn, zoals de grootte, de soort brandstof, gebruikte techniek (nieuw/oud), behaalde energetische waarde, etc.

II. De (eventuele) relatie tussen de vastgestelde inkoopprijzen en de kosten van het produceren van warmte.

15. Voor een nadere beschrijving van de aanpak van IFO verwijst de Energiekamer NMa naar het rapport van IFO "*Rapport* **onderzoek totstandkoming inkoopkosten warmte"** dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd. Het rapport van IFO bevat tevens een uitgebreide beschrijving van de resultaten van het onderzoek dat door IFO is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 van onderhavig rapport zijn de belangrijkste bevindingen van IFO samengevat. Dit hoofdstuk bevat tevens de conclusies die de Energiekamer NMa op basis van de bevindingen van IFO heeft getrokken.

Ad II. Onderzoek verschillen inkoopprijzen en rendementsanalyse

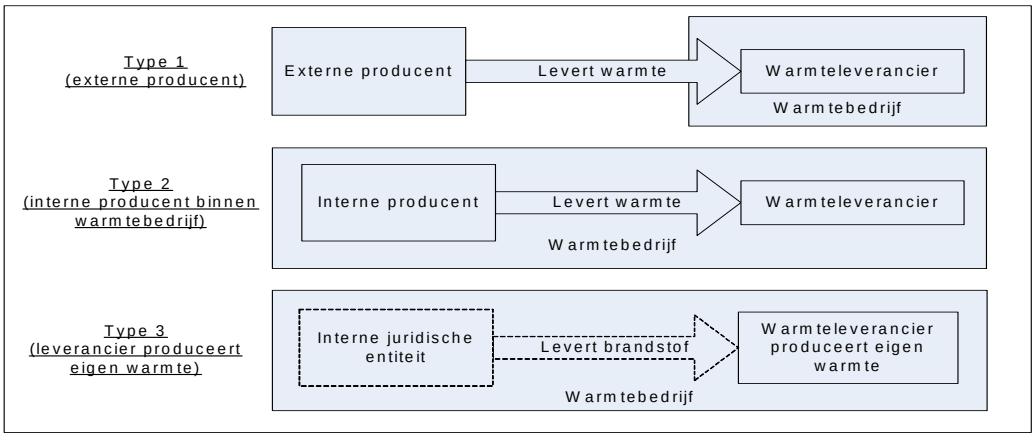
16. Voor het onderzoek naar de verschillen in inkoopprijzen en de rendementsanalyse heeft de Energiekamer NMa bij Essent, Nuon en Eneco informatie over de kosten van de ingekochte warmte voor de afzonderlijke warmtenetten opgevraagd. In combinatie met de reeds beschikbare gegevens uit het effectenonderzoek heeft de Energiekamer NMa de verschillen tussen interne en externe inkoopprijzen nader geanalyseerd. Met de rendementsanalyse is onderzocht hoeveel lager de vastgestelde interne inkoopprijs had moeten zijn om het door de Energiekamer NMa redelijke geachte rendement te behalen. Voor de hoogte van dit rendement gebruikt de Energiekamer NMa het in het effectenonderzoek gehanteerde percentage van 6,3%. Mocht de Energiekamer NMa in de toekomst in het kader van de Warmtewet het redelijk rendement moeten vaststellen, dan kan dit percentage afwijken van het in dit onderzoek gebruikte percentage.[9]

17. De Energiekamer NMa heeft haar onderzoek in vier fasen uitgevoerd. De eerste fase betrof de verzameling van de benodigde data voor het onderzoek. De informatie die voor het effectenonderzoek is verzameld, heeft hierbij als uitgangspunt gediend. Voor onderhavig onderzoek heeft de Energiekamer NMa bij de drie warmtebedrijven aanvullende informatie over de kosten van de ingekochte warmte opgevraagd. In de tweede fase van het onderzoek zijn bedrijfsbezoeken afgelegd om de juistheid van de verkregen data te verifiëren. De derde fase betrof het analyseren van de gegevens en het vastleggen van deze resultaten in een conceptrapport. De Energiekamer NMa heeft het conceptrapport voorgelegd aan de warmteleveranciers voor een toets op bedrijfsvertrouwelijkheid en feitelijke onjuistheden. De resultaten zijn verwerkt in onderhavig rapport, voor zover relevant. Tot slot heeft de Energiekamer NMa onderhavig rapport vastgesteld en aan de Minister verstrekt.

[9] Voor het normrendement heeft de Energiekamer NMa in het effectenonderzoek de WACC ("Weighted Average Cost of Capital") gehanteerd. De WACC is de vermogenskostenvergoeding die de Energiekamer NMa redelijk acht voor alle warmteleveranciers. Voor het bepalen van de hoogte van de WACC is de Energiekamer NMa uitgegaan van het gemiddelde van de bandbreedte van de WACC volgende uit: Oxera Consulting Ltd., **The cost of capital for heat distribution and supply. Final report**. Prepared for Energiekamer, 18 september 2009, www.nma.nl.

2.1 Drie typen warmtenetten

18. In dit rapport onderscheidt de Energiekamer NMa drie type warmtenetten. De reden hiervan is dat deze indeling duidelijk maakt op welke warmtenetten naar de mening van de Energiekamer NMa het risico op strategisch handelen het grootst is. Dit is belangrijk om de bevindingen van de Energiekamer NMa in de juiste context te plaatsen. De drie typen warmtenetten zijn (zie figuur 2):
    I. Type 1: een warmtenet waarbij de warmteleverancier een contract heeft met een externe producent (buiten het concern);
    II. Type 2: een warmtenet waarbij de warmteleverancier een contract heeft met een interne producent (binnen het concern, maar wel buiten de juridische entiteit die warmte levert);
    III. Type 3: een warmtenet waarbij zowel de warmtelevering als de warmteproductie binnen dezelfde juridische eenheid plaatsvindt. De benodigde brandstof voor de productie van warmte wordt veelal bij een andere juridische entiteit (binnen het concern) ingekocht.



Figuur 2: schematische weergave drie type warmtenetten

19. Voor de **type 1** warmtenetten koopt de warmteleverancier warmte in bij een externe producent. In deze situatie is er geen mogelijkheid voor een warmteleverancier om strategisch te handelen met als doel het rendement op warmtelevering te verlagen tezamen met het verhogen van het rendement op een andere divisie binnen het concern. In het kader van dit onderzoek heeft de Energiekamer NMa daarom geen nader onderzoek gedaan naar de **type 1** warmtenetten. Dat neemt niet weg dat warmteleveranciers mogelijk een te hoge prijs betalen voor warmte vanwege gebrek aan concurrentie op de producentenmarkt.[10]

20. Voor het rendement op warmtelevering op **type 2** warmtenetten is het voor een geïntegreerd warmtebedrijf wel mogelijk om strategisch kosten te verschuiven van de divisie van de producent naar die van de leverancier. Bij een geïntegreerd warmtebedrijf leidt een te hoge inkoopprijs tot een hoger rendement van de interne producent en een lager rendement voor de warmteleverancier. Vandaar dat hier het risico op strategisch gedrag het grootst is.

[10] Vanwege de mogelijke marktproblemen op de producentenmarkt heeft de Minister een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van de verschillende reguleringsopties in relatie tot mogelijke marktproblemen rondom transparantie, productiekosten en marktmacht. Zie rapport D-cision "**Reguleringsopties voor warmteproducenten**" 9 juni 2011.

21. Bij de **type 3** warmtenetten wordt veelal (op kleine schaal) warmte door de warmteleverancier ook zelf geproduceerd. Hierbij vindt dus formeel geen inkoop van warmte plaats. Voor de Warmtewet is dit anders. De Warmtewet gaat er vanuit dat warmtelevering en warmteproductie in gescheiden entiteiten geschiedt. Door deze fictie zal de warmteleverancier de kosten van warmtelevering moeten scheiden van die van warmteproductie. Hierbij kan in theorie sprake zijn van kostenverschuiving tussen de verschillende bedrijfsonderdelen van de warmteleverancier. Daarnaast is er strategisch gedrag mogelijk ten aanzien van de grondstoffen die nodig zijn om de warmte te produceren. Er wordt gas en elektriciteit bij andere bedrijfsonderdelen ingekocht om deze warmte op te kunnen wekken. Daarom heeft de Energiekamer NMa voor de **type 3** warmtenetten specifiek onderzoek gedaan naar de marktconformiteit van de intern ingekochte brandstoffen.

3 Bevindingen onderzoek systeem vaststelling inkoopprijzen

3.1 Bevindingen type 2 warmtenetten

22. Uit het onderzoek van IFO naar de systemen voor het vaststellen van inkoopprijzen voor de type 2 warmtenetten is niet gebleken dat energiebedrijven strategisch hebben gehandeld bij het vaststellen van inkoopprijzen met als doel het rendement van de warmteleveranciers substantieel te verlagen. De Energiekamer NMa heeft hieronder de belangrijkste bevindingen per bedrijf samengevat. Voor meer informatie verwijst de Energiekamer NMa naar het rapport van IFO.

Bevindingen Essent

23. Uit het onderzoek van IFO blijkt dat de opzet en toepassing van het systeem van Essent voor de totstandkoming van inkoopprijzen voldoende zakelijk is. De reden hiervan is dat IFO heeft vastgesteld dat de inkoopprijzen worden vastgelegd in een service level agreement (SLA) die tot stand komt in een proces van onderhandeling tussen het productiebedrijf Essent Energy Trading (EET) en het warmteleveringsbedrijf Essent Local Energy Solutions (ELES).

Bevindingen Eneco

24. IFO kwalificeert de **opzet** van het systeem voor de vaststellen van de inkoopprijzen van Eneco als 'beperkt zakelijk'. Het systeem van Eneco was in 2008 beperkt zakelijk, omdat in 2008 de overeengekomen inkoopprijzen nog niet werden vastgelegd in een overeenkomst en er geen sprake was van een onderhandelingsproces. De achtergrond hiervan is dat in 2008 de warmteproductie en warmtelevering nog onderdeel uitmaakten van dezelfde juridische entiteit. Vooruitlopend op de Warmtewet is Eneco in 2008 begonnen met het vaststellen en doorberekenen van inkoopprijzen tussen de producerende business unit en de leverende business unit.

25. Ondanks het beperkt zakelijk karaker van het systeem van de totstandkoming van de inkoopprijzen bij Eneco, concludeert IFO dat er geen aanwijzingen zijn dat Eneco strategisch heeft gehandeld bij het vaststellen van de inkoopprijzen. IFO baseert dit op basis van de analyse van het Internal Transfer Price systeem (ITP) dat Eneco in 2009 heeft ingevoerd. Met de invoering van het ITP is het zakelijk karakter van het systeem voor de vaststelling van inkoopprijzen vergroot. De invoering van het ITP heeft geresulteerd in hogere inkoopprijzen, omdat de interne producent bijvoorbeeld in 2008 nog geen vermogenskostenvergoeding ontving. Dit duidt er op dat in 2008 géén sprake was van strategisch handelen. In 2008 werden immers niet alle kosten van de producent vergoed.

Bevindingen Nuon

26. Bij Nuon doet zich een bijzondere situatie voor. Veel van de huidige interne inkoopprijzen zijn namelijk gebaseerd op WLO's die in het verleden met externe partijen zijn afgesloten. Deze WLO's zijn in het verleden onder zakelijke condities tot stand gekomen en zijn sindsdien niet meer gewijzigd. Op basis hiervan concludeert IFO dat er bij Nuon geen strategisch handelen heeft plaatsgevonden bij het vaststellen van inkoopprijzen in 2008.

3.2 Bevindingen type 3 warmtenetten

27. Uit het onderzoek van IFO blijkt dat de intern ingekochte brandstof is gebaseerd op marktconforme prijzen. Zowel bij Essent als bij Nuon (Eneco heeft geen type 3 warmtenetten) is gebleken dat de brandstofkosten zijn gebaseerd op prijsformules die vergelijkbaar zijn met prijsformules in overeenkomsten met externe leveranciers van gas.

3.3 Conclusie onderzoek systeem vaststelling inkoopprijzen

28. Uit het onderzoek van IFO blijkt dat de opzet en toepassing van het systeem om tot inkoopprijzen te komen van Essent voldoende zakelijk is. Hoewel het systeem van Eneco en Nuon in 2008 beperkt zakelijk was, heeft IFO op basis van de specifieke omstandigheden vastgesteld dat er geen aanwijzingen zijn dat Eneco en Nuon strategisch hebben gehandeld. De Energiekamer NMa is eveneens van mening dat er geen aanwijzingen zijn van strategisch handelen ten aanzien van de gebruikte procedures en processen.

4 Bevindingen onderzoek inkoopprijzen en rendementsanalyse

29. De Energiekamer NMa heeft voor dit onderzoek bij warmteleveranciers Eneco, Nuon en Eneco per warmtenet de inkoopkosten opgevraagd, en vervolgens een inkoopprijs per warmtenet berekend. Dit betreft dus prijzen die een leverancier per GJ aan een interne en externe producent betaalt voor zijn warmte. Daarnaast heeft de Energiekamer NMa op basis van de informatie uit het effectenonderzoek een rendementsanalyse uitgevoerd. Met de rendementsanalyse heeft de Energiekamer NMa berekend met welk percentage de inkoopprijs moet dalen om het door de Energiekamer NMa redelijk geachte rendement van 6,3% te behalen.

4.1 Bevindingen type 2 warmtenetten

30. De Energiekamer NMa heeft de inkoopprijzen van de interne producent vergeleken met de inkoopprijzen van de externe producent. Onverklaarbare verschillen tussen interne en externe inkoopprijzen kunnen een aanwijzing zijn dat strategisch is gehandeld door warmtebedrijven. In onderstaande tabel zijn de gemiddelde inkoopprijzen van de externe producenten (type 1) vergeleken met de gemiddelde inkoopprijzen van de interne producenten (type 2). De tabel geeft de gemiddelde inkoopprijzen weer van Eneco, Nuon en Essent gezamenlijk.

Tabel 1 De gemiddelde inkoopprijs[1] per GJ type 1 en type 2 warmtenetten in het jaar 2008

	Type 1	*Type 2*
Inkoopprijs per GJ *(euro)*	9,37	7,46

[1] Het gemiddelde is berekend door de som van de inkoopkosten per type warmtenet te delen door het totaal aantal geleverde GJ aan deze netten. De bedragen zijn exclusief BTW.

31. Uit de tabel blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de gemiddelde inkoopprijzen van de type 1 en type 2 netten. Gemiddeld genomen waren de interne inkoopprijzen in 2008 (voor de type 2 netten) iets lager dan de externe inkoopprijzen (voor de type 1 netten). De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de warmte op de type 2 warmtenetten in 2008 deels opgewekt is door het gebruik van kolen en de warmte op de type 1 netten grotendeels door gas. Een centrale gestookt op kolen was toen om twee redenen in staat goedkoper warmte te produceren dan via een gasgestookte opwekkingsmethode. Ten eerste is kolen als brandstof voor de productie van elektriciteit en warmte goedkoper dan gas. En ten tweede kan een kolencentrale niet flexibel op- of afgeschakeld worden om hiermee te reageren op de prijs van elektriciteit. Hierdoor draait een kolencentrale altijd op min of meer hetzelfde vermogen waardoor ook de warmteproductie constant is en er geen bijstook/buffering van warmte nodig is via duurdere ketels en/of WKK installaties.

32. Bij Eneco en Nuon ligt de interne inkoopprijs iets hoger dan de externe inkoopprijs. In onderstaande tabel zijn enkele kenmerken opgenomen van de gemiddelde type 1 warmtenetten en type 2 warmtenetten van Eneco en Nuon.

Tabel 2 Kenmerken van warmtenetten

	Type 1 gemiddeld	*Type 2 Eneco*	*Type 2 Nuon*
Primaire warmteproductiemethode	WKC	WKK	WKC, WKK
Gemiddelde leeftijd warmtenet	25 jaar	8 jaar	13 jaar
Gemiddeld aantal verbruikers per net	11.400	2.400	3.100

33. Uit bovenstaande tabel volgt dat er verschillen zijn tussen de type 1 warmtenetten en de type 2 warmtenetten van Eneco en Nuon. Deze verschillen kunnen de prijsverschillen tussen de type 1 en type 2 netten verklaren.

34. Ten eerste zijn (grootschalige) WKC's voor de type 1 warmtenetten de primaire warmteproductiemethode, terwijl op de type 2 warmtenetten een groot deel van de warmte wordt geproduceerd met (kleinschalige) warmtekrachtkoppeling (WKK). Een WKC is een grootschalige elektriciteitscentrale die in eerste instantie is gericht op het voorzien in de elektriciteitsvraag. Bij de productie van elektriciteit komt warmte vrij die kan worden benut voor het voorzien in de warmtevraag. Een WKK is primair gericht op warmteproductie en heeft elektriciteit als bijproduct. Vaak worden deze installaties aangevuld met normale verwarmingsketels en/of bufferfaciliteiten om te kunnen voorzien in de piekvraag. Volgens warmtebedrijven zijn de kosten van het gebruik van deze verwarmingsketels en bufferfaciliteiten relatief hoog, waardoor de productiekosten van kleinschalige WKK's hoger zijn dan van grootschalige WKC's.

35. Ten tweede is de gemiddelde leeftijd van de type 1 warmtenetten hoger dan de gemiddelde leeftijd van de type 2 warmtenetten. Onder de type 1 warmtenetten vallen veel stadsverwarmingprojecten die in de jaren '80 en '90 zijn aangelegd door gemeentelijke nutsbedrijven. De contracten uit die tijd zijn veelal nog van toepassing. Dit vormt volgens warmtebedrijven een verklaring waarom de inkoopprijzen voor de type 1 warmtenetten verschillen van de inkoopprijzen voor de meer recent aangelegde warmtenetten.

36. Uit het bovenstaande volgt dat er een aantal mogelijke verklaringen is voor de geconstateerde (geringe) prijsverschillen tussen de externe inkoopprijzen voor de type 1 warmtenetten en de interne inkoopprijzen voor type 2 warmtenetten. De Energiekamer NMa ziet hierin geen aanwijzing dat er strategisch is gehandeld bij het vaststellen van de inkoopprijzen voor de type 2 netten.

37. Dat er niet strategisch is gehandeld wordt bevestigd door de uitkomsten van de rendementsanalyse. De gemiddelde inkoopprijs voor de type 2 netten van Eneco en Nuon had in 2008 namelijk nihil moeten zijn om het door de Energiekamer NMa redelijk geachte rendement van 6,3% te kunnen behalen.

4.2 Bevindingen type 3 warmtenetten

38. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht vindt er bij de type 3 warmtenetten formeel geen inkoop van warmte plaats. Voor deze warmtenetten wordt dus geen 'inkoopprijs' tussen de warmteleverancier en de warmteproducent overeengekomen. De Energiekamer NMa heeft daarom de inkoopprijs voor de type 3 warmtenetten berekend op basis van de opgevraagde kostengegevens. In onderstaande tabel is de gemiddelde inkoopprijs voor de type 3 warmtenetten van Nuon en Essent opgenomen. Eneco heeft geen type 3 warmtenetten. Onderstaande bevindingen hebben dus alleen betrekking op de gemiddelde inkoopprijs voor de type 3 warmtenetten van Nuon en Essent.

Tabel 3 De gemiddelde inkoopprijs[1] per GJ type 3 warmtenetten in het jaar 2008

	Type 3
Inkoopprijs per GJ *(euro)*	20,79

[1] Het gemiddelde is berekend door de som van de inkoopkosten per type net te delen door het totaal aantal geleverde GJ aan de leveranciers op deze netten. De bedragen zijn exclusief BTW.

39. Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde inkoopprijs voor de type 3 warmtenetten een stuk hoger ligt dan de inkoopprijzen van de type 1 en type 2 warmtenetten. Daarom heeft de Energiekamer NMa bekeken of er plausibele verklaringen zijn voor de geconstateerde prijsverschillen.

40. Een algemene verklaring voor de hogere inkoopprijs is dat de type 3 warmtenetten veelal kleinschalige warmteproductie betreft (WKK's, warmtepompen). Vanwege de kleinschaligheid is de opwekking van warmte veelal duurder dan voor grootschalige warmtenetten. Gezien het grote prijsverschil heeft de Energiekamer NMa de specifieke context bij Nuon en Essent nader geanalyseerd. Hieronder gaat de Energiekamer NMa eerst in op de situatie bij Nuon en vervolgens bij Essent.

41. Naast de algemene verklaring constateert de Energiekamer NMa bij Nuon dat het aandeel van de ingekochte warmte voor de type 3 netten zeer beperkt is. Slechts 5% van de totale hoeveelheid warmte wordt door het leveringsbedrijf zelf geproduceerd. Nuon had daarom in 2008 zeer beperkte mogelijkheden om met de type 3 netten het rendement van het warmteleveringsbedrijf te beïnvloeden. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de rendementsanalyse. Om het door de Energiekamer NMa redelijk geachte rendement te kunnen behalen op warmtelevering zou de inkoopprijs namelijk negatief moeten zijn.

42. Essent had daarentegen in 2008 meer mogelijkheden om met de opgegeven inkoopkosten voor de type 3 warmtenetten het rendement te beïnvloeden. Bij Essent werd namelijk in 2008 17% van de totale hoeveelheid warmte door het warmteleveringsbedrijf zelf geproduceerd. Bovendien was de inkoopprijs van Essent ook relatief (ten opzichte van de inkoopprijs van Nuon voor de type 3 warmtenetten) het hoogst. De Energiekamer NMa heeft Essent gevraagd om een aanvullende verklaring te geven voor de relatief hoge inkoopprijzen voor de type 3 warmtenetten.

43. Essent heeft hierop een uitgebreide reactie gegeven. In deze reactie heeft Essent een aantal specifieke verklaringen gegeven voor de relatief hoge inkoopprijzen. Hieronder heeft de Energiekamer NMa deze specifieke verklaringen samengevat.

44. In de eerste plaats noemt Essent als verklaring voor de relatief hoge inkoopprijzen c.q. lage rendementen op de type 3 warmtenetten dat zij een aantal slecht renderende projecten in haar portfolio heeft. Deze projecten zijn in het verleden op verzoek van de stakeholders aangeleverd vanuit het belang te investeren in een duurzame energievoorziening, terwijl van te voren duidelijk was dat deze warmtenetten nimmer rendabel zou worden. Essent verwacht dat de levering van warmte op deze netten rendabeler wordt als de energieprijzen gaan stijgen.

45. In de tweede plaats geldt specifiek voor het jaar 2008 dat een aantal projecten in de opstartfase zat. In deze aanloopfase zijn er volgens Essent (tijdelijk) extra kosten gemaakt.

46. Tenslotte is de energiebelasting halverwege 2008 ingrijpend veranderd met terugwerkende kracht naar 1 januari 2008. Deze belastingwijziging hield in dat indien op een object meer dan 50% van de warmteproductie plaatsvindt door een gasgestookte ketel, dit object wordt aangemerkt als "blokverwarming" en onder het hoogste belastingtarief valt. Voor Essent was dit in 2008 op meerdere netten van toepassing.

47. De Energiekamer NMa constateert dat Essent een aantal mogelijke verklaringen heeft gegeven voor de relatief hoge inkoopprijzen. De Energiekamer NMa acht het aannemelijk dat een combinatie van deze factoren heeft geresulteerd in de relatief hoge inkoopprijzen voor de type 3 warmtenetten in 2008. De Energiekamer NMa ziet hierin geen aanwijzing dat Essent in 2008 strategisch heeft gehandeld door bewust hogere kosten op te geven. De Energiekamer NMa baseert haar oordeel hierover mede op de uitkomsten van de rendementsanalyse. Uit deze analyse blijkt dat de inkoopprijzen voor de type 3 warmtenetten met meer dan 50% zouden moeten dalen om op warmtelevering het door de Energiekamer NMa redelijke geachte rendement te kunnen behalen.

4.3 Conclusie onderzoek inkoopprijzen en rendementsanalyse

48. Op basis van het onderzoek naar de inkoopprijzen constateert de Energiekamer NMa dat de inkoopprijzen van de interne producent in 2008 niet hoger waren dan de inkoopprijzen van de externe producent. Dit is een belangrijke aanwijzing dat Eneco, Essent en Nuon niet doelbewust hun inkoopprijzen hebben verhoogd om het rendement op warmtelevering substantieel te verlagen.

49. Voorts is het aandeel van de warmte die door het warmteleveringsbedrijf van Nuon zelf is geproduceerd te gering (5%) om strategisch handelen te veronderstellen en heeft Essent een aantal plausibele verklaringen gegeven voor de hogere inkoopprijs voor de warmte die door de warmteleverancier zelf is geproduceerd. Bovendien hebben de hogere inkoopprijzen een te gering effect op het rendement van warmtelevering om strategisch handelen te veronderstellen.

50. De Energiekamer NMa concludeert op basis van het onderzoek naar de inkoopprijzen en de rendementsanalyse dat er geen aanwijzingen zijn dat Eneco, Essent en Nuon in 2008 strategisch hebben gehandeld met als doel het rendement op warmtelevering te verlagen.

Bijlage: Rapport Instituut Financieel Onderzoek

Rapport IFO "*Rapport* **onderzoek totstandkoming inkoopkosten warmte",** 15 juni 2011