

Nederlandse Mededingingsautoriteit

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Onderzoeksrapport inzake de interne verrekenprijzen van energiebedrijven

Nummer 102362/ 94

Betreft zaaknr. 102362/ Onderzoek Winst Energiebedrijven

Datum: 2 mei 2007

Samenvatting en conclusies

Aanleiding voor het onderzoek

De Directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) houdt onafhankelijk toezicht op de energiemarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De NMa heeft in de afgelopen periode signalen van diverse marktpartijen¹ ontvangen dat binnen de grote energiebedrijven kruissubsidies zouden plaatsvinden van de netbeheerder naar de onderdelen van de energiebedrijven die zich bezig houden met 'vrije markt activiteiten' (hierna: gelieerde ondernemingen). Binnen deze bedrijven zouden niet-marktconforme interne verrekenprijzen worden gehanteerd voor diensten die de gelieerde ondernemingen aan de netbeheerder leveren. Door het intern in rekening brengen van te hoge kosten zou de gelieerde onderneming worden bevoordeeld. Deze extra inkomsten kunnen resulteren in hoge winsten bij deze gelieerde onderneming, maar kunnen ook worden gebruikt om de tarieven voor diensten aan derden (bijvoorbeeld levering van energie aan consumenten) te verlagen zodat de concurrentiepositie van de gelieerde onderneming verbetert.

Hoewel er geen formele klachten door marktpartijen zijn ingediend, ziet de NMa het als haar verantwoordelijkheid om deze signalen te onderzoeken en – indien nodig – actie te ondernemen. Mede omdat dergelijke hardnekkige geruchten het vertrouwen in de energiemarkt ten onrechte kunnen ondermijnen.

Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat bevoordeling door de netbeheerder van aan hem gelieerde ondernemingen kan plaatsvinden op verschillende manieren: bevoordeling via informatieverstrekking², bevoordeling via handel & productie³, en financiële bevoordeling⁴. Dit onderzoek ziet slechts op één mogelijke wijze van bevoordeling van gelieerde ondernemingen, te weten: financiële bevoordeling via kruissubsidies. Op andere mogelijke manieren van bevoordeling houdt de NMa vanzelfsprekend ook toezicht en monitort via andere instrumenten of de energiebedrijven gelieerde ondernemingen niet bevoordelen. Deze mogelijke manieren van bevoordeling komen aan de orde in de nog op te stellen rapportage in het kader van de Wet Onafhankelijk Netbeheer.

¹ Zie bijvoorbeeld "Energieus misbruikt monopolie op netwerk" en "Concurrentie op energiemarkt in geding: grote energiebedrijven werpen barrières met behulp van winsten uit netbedrijven", Het Financiële Dagblad van 4 september 2006, "Energiemarkt geen vrije markt", Telegraaf van 5 september 2006, "Vet", Het Financiële Dagblad van 5 september 2006, en "Tweede Kamer is nu zelf aan zet voor lagere energieprijzen: drie oorzaken hoge winsten energiebedrijven", "Stroomreuzen mangelen kleine concurrent", Trouw van 5 september 2006, het Financiële Dagblad van 12 september 2006.

² Bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van het klantenbestand van de netbeheerder aan gelieerde ondernemingen.

³ Bijvoorbeeld door de inkoop van netverliezen, het traag aansluiten van decentrale opwekkers op het netwerk, transportbeperkingen met eigen productie op te lossen of concurrenten in noodsituaties af te schakelen

⁴ Het geïntegreerde energiebedrijf kan kosten zoveel mogelijk toedelen aan de netbeheerder ('kruissubsidie') of het net (de activa) gebruiken als onderpand bij het aantrekken van leningen voor de vrije marktactiviteiten, dan wel de winst van de netbeheerder gebruiken om verliesgevende marktactiviteiten te bekostigen ('kruisfinanciering').

Doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring binnen de verticaal geïntegreerde energiebedrijven. De meest belangrijke en algemeen geaccepteerde indicator voor dit type kruissubsidiëring is de interne verrekenprijsystematiek, dat wil zeggen het al dan niet binnen het energiebedrijf hanteren van een adequaat en consistent systeem voor het vaststellen en doorbelasten van interne verrekenprijzen. Als een energiebedrijf een consistent systeem van interne doorberekening hanteert, en daarbij uniforme interne verrekenprijzen toepast, dan verkleint dat het risico dat aan de netbeheerder hogere kosten worden doorbelast dan aan de overige groepsmaatschappijen. Het hebben van een consistent en adequaat systeem is niet voldoende. Een dergelijk systeem moet ook verankerd zijn in de interne organisatie (incl. governance, rapportagesystemen, interne beheersing, budgettering en documentatie), de netbeheerder moet hierin onafhankelijk kunnen opereren, en het systeem moet aan in- en externe controle zijn onderworpen.

Vandaar dat het onderzoek zich heeft gericht op een beoordeling van de verrekenprijsystematiek van de energiebedrijven. De volgende onderzoeksvragen zijn daarbij geformuleerd:

1. Is sprake van een adequaat en consistent intern verrekenprijsysteem dat is verankerd binnen het concern?
2. Kan de holding invloed uitoefenen op de onderhandelingen tussen de netbeheerders en andere divisies?
3. Wordt de interne verrekenprijsystematiek gecontroleerd door externe accountants?
4. Zijn de gehanteerde interne verrekenprijzen uniform?

Het onderzoek van de NMa heeft zich daarbij gericht op de vier grootste geïntegreerde energiebedrijven: Delta N.V., Eneco Holding N.V., Essent N.V. en N.V. Nuon⁵. Deze bedrijven beheren samen ruim 90% van het energienetwerk in Nederland.

Het onderzoek is uitgevoerd door de NMa in samenwerking met een extern accountantsbureau. Het onderzoek heeft voornamelijk bestaan uit het in kaart brengen van het interne verrekenprijsysteem op basis van gegevensgericht onderzoek. Daarnaast is de werking van het systeem getoetst door middel van interviews met sleutelfunctionarissen binnen het concern en met de externe accountant. Aldus is een beeld gevormd over het bestaan en de werking van het intern verrekenprijsysteem.

⁵ De omvang van deze bedrijven verschilt per activiteit (handel, productie, levering, netbeheer en overige activiteiten) aanzienlijk.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Ad 1) Is sprake van een adequaat en consistent intern verrekenprijssysteem dat is verankerd binnen het concern?

Op basis van het onderzoek constateert de NMa dat de interne verrekenprijssystematiek adequaat is opgezet en gedocumenteerd. Bovendien is deze verankerd in de interne bedrijfsvoering, de interne rapportagesystemen, de interne budgetteringscyclus, de interne controle, de variabele beloningsstructuur.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de aan de NMa overgelegde dienstverleningsovereenkomsten⁶ (hierna: DVO's) en beheersovereenkomsten⁷ integraal onderdeel uitmaken van de interne verrekenprijssystemen en hierop aansluiten. Deze zijn ook onderhevig aan in- en externe controle. Voor nagenoeg alle interne leveringen en diensten is een DVO opgesteld. Gebleken is dat de netbeheerder kritisch kijkt naar de totstandkoming van de DVO's, omdat deze de basis vormen voor het budget, de interne rapportages en de resultaten c.q. bonussen en beloningen.

Ad 2) Kan de holding ingrijpen in de bedrijfsprocessen van de netbeheerders?

Tussen de divisies vinden onderhandelingen plaats op basis van de (grootste) DVO's en budgetten. Voor een goed functionerend intern verrekenprijssysteem is het van belang dat de holding geen invloed heeft op deze onderhandelingen. De netbeheerder dient hierin zelfstandig te kunnen opereren, zodat daadwerkelijk sprake is van onderhandelen tussen de netbeheerder en de gelieerde onderneming. De totstandkoming van de budgetten, de interne controles en de rapportages daarover, bevestigen voldoende zelfstandigheid van de netbeheerder, waar het de afspraken omtrent de interne transacties betreft. De netbeheerders hebben formeel een zelfstandige positie binnen het energiebedrijf (eigen jaarrekening, rapportages, Raad van Commissarissen, governance, externe accountant, etc.). Op dit punt zal echter nog diepgaander onderzoek worden verricht in het kader van de rapportage Wet Onafhankelijk Netbeheer. Op grond van de totstandkoming en aard van de budgetten, de rapportages, de verantwoordelijkheden, de kritische prestatie indicatoren, de administratieve vastleggingen en de beloningsstructuur, is de NMa niet gebleken dat de holding op eenvoudige wijze kan ingrijpen in de bedrijfsprocessen van de netbeheerders.

Ad 3) Wordt de interne verrekenprijssystematiek gecontroleerd door externe accountants?

Een belangrijke indicator voor een goed functionerend intern verrekenprijssysteem is als deze wordt gecontroleerd door externe accountants. De NMa heeft vastgesteld dat de externe accountants van de betrokken bedrijven controleren of de kosten die gemaakt zijn door groepsmaatschappijen ten behoeve van het netbedrijf ook daadwerkelijk zijn gemaakt. Daarnaast beoordelen zij onder meer de opbouw van de interne uurtarieven, de interne beheersing, de

⁶ Dit is een overeenkomst van de aangewezen netbeheerder over het uitbesteden van de werkzaamheden in het kader van de uitoefening van de wettelijke taken.

⁷ Dit is een overeenkomst tussen de neteigenaar en de aangewezen netbeheerder voor het gebruik van het net of voor de overdracht van de economische eigendom ervan.

verankering van de DVO's in de bedrijfsvoering, de juistheid van de doorbelaste kosten, functiescheidingen en de zelfstandige positie van het netbedrijf.

Ad 4) Zijn de gehanteerde interne verrekenprijzen uniform?

Een laatste indicator voor een goed functionerend intern verrekenprijssysteem is als de gehanteerde verrekenprijzen uniform zijn. Dit kent twee elementen. Ten eerste is het van belang dat binnen het concern uniforme prijzen en/ of verdeelsleutels worden gehanteerd voor binnen het concern geleverde producten en diensten. Ten tweede geldt dat voor producten en diensten die niet alleen binnen het concern worden geleverd, maar ook aan derden, dezelfde prijs (inclusief winstopslag) wordt gehanteerd. Beide elementen zijn onderzocht. De NMa merkt op dat geen onderzoek is gedaan naar de markconformiteit van de interne verrekenprijzen. Dat betekent dat de NMa geen uitspraken doet over de absolute hoogte van de gehanteerde interne verrekenprijzen. Ten aanzien van het eerste element geldt dat uit het onderzoek is gebleken dat de interne verdeelsleutels voor alle bedrijfsonderdelen gelijk zijn. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de doorbelasting (in prijs en hoeveelheid) aan netbeheer en andere concernonderdelen. Daarmee zou nog wel het risico kunnen bestaan dat het hoofdkantoor aan alle bedrijfsonderdelen te hoge kosten in rekening brengt. De NMa heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat op dit punt sprake is van een significant risico, gezien de zelfstandigheid van de bedrijfsonderdelen, en de netbeheerder in het bijzonder, de wijze van budgetteren, de wijze van sturen, de wijze waarop wordt onderhandeld over deze kosten, de wijze van doorbelasten, de interne rapportages en de in- en externe controle die ter zake plaatsvindt.

Ten aanzien van het tweede element is tijdens het onderzoek, weliswaar op basis van deelwaarnemingen, niet gebleken dat er bij externe calculaties (ten behoeve van commerciële trajecten) een andere kostprijscalculatie (van materialen, uurlonen en normatiek per handeling) wordt gehanteerd dan die intern ten opzichte van netbeheer wordt gehanteerd. Daarnaast koopt het concernonderdeel dat belast is met het beheer van de fysieke infrastructuur een aanzienlijk gedeelte van haar capaciteit extern in. Niet gebleken is dat deze kosten tegen andere bedragen aan netbeheer worden doorbelast. Ook is niet gebleken dat er te veel dan wel te hoge kosten in rekening zijn gebracht door bijvoorbeeld het infrabedrijf aan netbeheer. Dezelfde conclusie geldt overigens ook voor de geïntegreerde infrabedrijven (die dus deel uitmaken van de netbeheerder).

Conclusie

De NMa concludeert dat bij de bedrijven sprake is van een transparant en adequaat opgezet (en gedocumenteerd) intern verrekenprijssysteem. Dit verrekenprijssysteem is verankerd in de interne processen bij deze bedrijven en leidt, voor zover de NMa heeft kunnen constateren, tot uniforme interne verrekenprijzen binnen de bedrijven. De NMa heeft geen aanwijzingen of signalen tijdens het onderzoek gehad die verdergaand onderzoek naar kruissubsidies, of de marktconformiteit van de intern in rekening gebrachte tarieven, noodzakelijk maakt. De kans op financiële bevoordeling via kruissubsidies – door het in rekening brengen van te veel en/ of te hoge kosten aan de netbeheerder – acht de NMa dan ook gering.