

Nederlandse Mededingingsautoriteit

ONDERZOEKSRAPPORT

Onderzoeksrapport inzake de interne verrekenprijzen van energiebedrijven

Nummer 102362/ 94

Betreft zaaknr. 102362/ Onderzoek Winst Energiebedrijven

Datum: 2 mei 2007

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling en werkwijze	9
2 Beoordeling via kruissubsidies	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Financiële beoordeling via kruissubsidies	11
2.3 Focus op gehanteerde verrekenprijsystematiek	13
3 Bevindingen.....	16
3.1 Verankering intern verrekenprijsysteem in de bedrijfsvoering	16
3.2 Ingrijpen door holding in processen netbeheerder	18
3.3 Controle door externe accountants	18
3.4 Uniformiteit van interne verrekenprijzen	19
Bijlage 1. Wettelijk kader.....	22
Bijlage 2. Het intern verrekenprijsysteem nader toegelicht	25
Bijlage 3. Gestelde vragen en geïnterviewde functionarissen	28

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 "Energie-reus misbruikt monopolie op netwerk" en "Concurrentie op energiemarkt in geding: grote energiebedrijven werpen barrières met behulp van winsten uit netbedrijven", Het Financieel Dagblad van 4 september 2006, "Energiemarkt geen vrije markt", Telegraaf van 5 september 2006, "Vet", Het Financieel 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 Financieel 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 verliesgevend 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.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) houdt onafhankelijk toezicht op de energiemarkt met als doel om deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De energiemarkt bestaat veelal uit 'verticaal geïntegreerde energiebedrijven'. Dat wil zeggen dat deze energiebedrijven aanwezig zijn in de gehele energieketen van de productie (uitgezonderd exploratie en winning), levering tot en met het transport van energie. De grote energiebedrijven leveren niet alleen elektriciteit en gas aan de afnemers, maar ook andere (vrije markt)producten zoals warmte-, kabel- en telecomproducten.

Vrije markt en publiek monopolie

De activiteiten van de energiebedrijven op de energiemarkt kunnen in twee categorieën worden opgedeeld. Het eerste soort activiteiten betreft de zgn. 'vrije markt activiteiten'. Voorbeelden hiervan zijn de productie, handel en levering van energie. De tweede categorie activiteiten betreft de zgn. publieke taken van de energiebedrijven die een natuurlijk monopolie behelzen. Dit zijn de activiteiten die betrekking hebben op het beheer van het energienetwerk in Nederland. Per verzorgingsgebied (hierna: regio) is één netbeheerder, die onderdeel is van het energiebedrijf, aangewezen. In deze regio functioneert de netbeheerder als monopolist. Gevolg hiervan is dat normale concurrentieprikkels ontbreken met als risico dat de netbeheerders onvoldoende doelmatig werken, te hoge tarieven vaststellen en tussen verschillende typen afnemers discrimineren. Tegelijkertijd is het van belang dat netbeheerders over voldoende financiële middelen beschikken voor noodzakelijke investeringen in onderhoud en vervanging van netten.

Leveringszekerheid tegen een redelijke prijs

Om de maximumtarieven vast te kunnen stellen maakt de NMa al enige jaren gebruik van tariefregulering. Dit reguleringssysteem is gebaseerd op een onderlinge vergelijking van de prestaties van de netbeheerders (zgn. maatstafconcurrentie):

- Om de doelmatigheid van de netbeheerders te bevorderen wordt aan de netbeheerders een doelmatigheidskorting (de maatstaf, ook wel x-factor genoemd) opgelegd. Netbeheerders die meer doelmatigheidswinst weten te realiseren dan de maatstaf realiseren een relatief hogere winst. Dit beoogt de netbeheerders te prikkelen om zo doelmatig mogelijk te handelen. In de volgende reguleringsperiode leidt dit vervolgens tot een hogere x-factor en worden de extra rendementen die netbeheerders hebben behaald afgeroomd.
- Naast het bevorderen van de doelmatigheid van de netbeheerders wordt (sinds 2004) het kwaliteitsniveau gereguleerd om er voor te zorgen dat de netbeheerders niet te veel nadruk op

kostenefficiëntie leggen.⁸ Er moet immers ook aandacht zijn voor de kwaliteit van het netwerk. Als een netbeheerder meer kwaliteit levert dan de andere netbeheerders, mag deze netbeheerder hogere tarieven in rekening brengen.

Het reguleringssysteem simuleert op deze wijze de effecten van marktwerking, ondanks dat van een daadwerkelijke markt bij netbeheerders geen sprake is. De regulering heeft tot doel de netbeheerders te prikkelen zo efficiënt mogelijk te werken zodat enerzijds de afnemer een redelijke prijs betaalt en anderzijds de bedrijven een redelijk geacht rendement behalen opdat zij voldoende kunnen blijven investeren in de kwaliteit van het netwerk. Hiermee simuleert de NMa marktwerking, ondanks dat er van marktwerking bij netbeheerders geen sprake is.

Aanleiding

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) heeft in het afgelopen jaar signalen van diverse marktpartijen⁹ ontvangen dat er binnen de grote verticaal geïntegreerde energiebedrijven kruissubsidies zouden plaatsvinden van de netbeheerder naar de 'vrije markt activiteiten' (hierna: gelieerde ondernemingen). Deze bedrijven zouden niet-marktconforme interne verrekenprijzen hanteren 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. Daarnaast bestaat er mogelijkserwijs een link met het onderzoek naar de hoge winsten van de energiebedrijven dat de NMa tegelijkertijd heeft opgestart.

⁸ Dit is alleen van toepassing op de regulering van het elektriciteitsnetwerk. Voor het gasnetwerk is geen sprake van kwaliteitsregulering.

⁹ Zie bijvoorbeeld "Energie-reus 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.

1.2 Probleemstelling en werkwijze

Doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de vraag of er sprake is van kruissubsidiëring binnen de verticaal geïntegreerde energiebedrijven. Een belangrijke en algemeen geaccepteerde indicator voor dit type kruissubsidiëring is als binnen het energiebedrijf geen adequaat en consistent systeem wordt gehanteerd voor vaststellen en doorbelasten van interne verrekenprijzen. Als een energiebedrijf een consistent systeem van interne doorberekening hanteren 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 (inclusief 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 verrekenprijssystematiek van de energiebedrijven. De volgende onderzoeksvragen zijn daartoe geformuleerd:

1. Is sprake van een adequaat en consistent intern verrekenprijssysteem dat is verankerd binnen het concern?
2. Kan de holding ingrijpen in de bedrijfsprocessen van de netbeheerder?
3. Wordt de interne verrekenprijssystematiek gecontroleerd door externe accountants?
4. Zijn de gehanteerde interne verrekenprijzen uniform?

Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat dit onderzoek slechts ziet op één mogelijke wijze van bevoordeling van gelieerde ondernemingen, te weten: financiële bevoordeling via kruissubsidies. Andere mogelijke manieren van bevoordeling (zie ook paragraaf 2.1), zoals het ter beschikking stellen van het klantenbestand of het gebruiken van de winst van de netbeheerder om verliesgevendende activiteiten te bekostigen, zijn niet expliciet onderzocht, omdat hierover geen signalen zijn binnengekomen. De NMa merkt hierbij op dat zij hierop vanzelfsprekend wel toezicht houdt en via andere instrumenten monitort of de energiebedrijven gelieerde ondernemingen niet bevoordelen. De andere manieren van bevoordeling komen aan de orde in de rapportage in het kader van de Wet Onafhankelijk Netbeheer.

Het onderzoek van de NMa heeft zich gericht op de vier grootste geïntegreerde energiebedrijven: Delta N.V., Eneco Holding N.V., Essent N.V. en N.V. Nuon (hierna: Delta, Eneco, Essent en Nuon)¹⁰. Aangezien deze bedrijven meer dan 90% van het energienetwerk in Nederland beheren, is de NMa van oordeel dat een representatief beeld kan worden geschetst van de gehele sector.

De werkwijze in dit onderzoek is als volgt geweest:

- De NMa heeft kennis genomen van de jaarverslagen van de desbetreffende energiebedrijven en hun netbeheerders, van kwantitatieve gegevens, organogrammen, rapportage- en

¹⁰ De omvang van deze bedrijven verschilt per activiteit (handel, productie, levering, netbeheer en overige activiteiten) aanzienlijk.

budgetteringssystematieken, en aspecten betreffende de leveringen tussen gelieerde organisaties en andere relevante informatie die reeds beschikbaar was;

- De NMa heeft een aantal bedrijfsbezoeken afgelegd aan de onderzochte energiebedrijven. Aan de hand van interviews met verschillende sleutelfiguren binnen netbeheer, de holding, de afdelingen Infra en Services, en met de externe accountant heeft de NMa een beeld gevormd omtrent het bestaan en de werking van het intern verrekenprijssysteem en de uniformiteit van de interne verrekenprijzen. Tijdens de interviews is zeer nadrukkelijk beoordeeld in hoeverre de informatie van de sleutelfiguren en de externe accountant onderling consistent was en ook consistent was met de opgevraagde bescheiden;
- Het bestaan en de werking van het verrekenprijssysteem is door de NMa selectief getoetst aan de hand van de tijdens het onderzoek opgevraagde bescheiden, zoals: strategische plannen, kritische prestatie indicatoren (kpi's) per bedrijfs onderdeel, recente rapportages aan de Raad van Bestuur van de holding en de Raad van Commissarissen netbeheer (balanced scorecards), accounting manual op concernniveau, bonuscontracten, budgetten, ondernemingsplan netbeheer, interne accountantsverklaring, procesbeschrijvingen, facturen, in- en externe benchmarks, externe jaarverslagen, DVO's, SLA's, externe commerciële offertes en speerpuntenprogramma's;
- Alle verkregen informatie is geordend en geanalyseerd. De NMa heeft vier individuele bedrijven onderzocht, maar beschrijft in deze rapportage generieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen;
- De conceptversie van dit rapport is, voor zover betrekking hebbend op de individuele energiebedrijven, voorgelegd aan de energiebedrijven voor een check op feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. Het commentaar van energiebedrijven is, voor zover inhoudelijk relevant, verwerkt in dit rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door de NMa in samenwerking met een extern accountantsbureau.

2 Bevoordeling via kruissubsidies

2.1 Inleiding

In een regio fungeert een netbeheerder als monopolist. Een van de taken van de NMa is het beschermen van consumenten tegen mogelijk misbruik van deze positie. In de Elektriciteitswet 1998 (artikel 18) en de Gaswet (artikel 10d) is kort gezegd bepaald dat een netbeheerder een groepsmaatschappij geen voordelen mag toekennen die verder gaan dan in normaal handelsverkeer gebruikelijk is. Daarmee is onder meer een wettelijk kader gecreëerd voor het toetsen van de zakelijkheid (het arm's length beginsel) van de interne gehanteerde verrekenprijzen. Bevoordeling door de netbeheerder van aan hem gelieerde vrije marktactiviteiten kan echter op verschillende manieren plaatsvinden:

- **Bevoordeling via informatie.** De netbeheerder kan relevante informatie zoals klantenbestand, naam en/of beeldmerk ter beschikking stellen aan gelieerde marktactiviteiten. Hierdoor kunnen deze gelieerde marktactiviteiten een voordeel hebben ten opzichte van niet gelieerde bedrijven.
- **Bevoordeling via handel en productie.** De netbeheerder kan gelieerde bedrijven bevoordelen door bijvoorbeeld 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;
- **Financiële bevoordeling.** 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 verliesgevendende marktactiviteiten te bekostigen ('kruisfinanciering').

In het onderzoek is uitsluitend onderzocht of er sprake is van financiële bevoordeling via kruissubsidies.

2.2 Financiële bevoordeling via kruissubsidies

De financiële bevoordeling via kruissubsidies zou plaatsvinden bij interne leveringen en diensten aan de netbeheerder door andere concernonderdelen van het geïntegreerde energiebedrijf, te weten:

1. **Hoofdkantooractiviteiten**, zoals juridische ondersteuning, IT en netwerkbeheer en personeelszaken.
2. **Ondersteunende diensten**, zoals wagenparkbeheer en facility management.
3. **Shared Service Center**, zoals facturatie klanten, call center, debiteuren- en relatiebeheer.
4. **Infrastructuur**, te weten onderhouds- en vervangingswerkzaamheden.
5. **Netwerken**, te weten het ter beschikking stellen netwerken (de activa).

Gelieerde ondernemingen kunnen worden bevoordeeld door het intern in rekening brengen van tarieven (de zogenaamde 'interne verrekenprijs') die boven kostendekkend niveau, inclusief een redelijke winstopslag, liggen voor deze activiteiten. Deze gelieerde ondernemingen kunnen de verkregen voordelen op twee manieren aanwenden:

- Voor een winstuitdeling aan de aandeelhouder(s), of
- Om de tarieven voor diensten aan derden (bijvoorbeeld levering van energie aan consumenten) te verlagen zodat de concurrentiepositie van de onderneming verbetert.

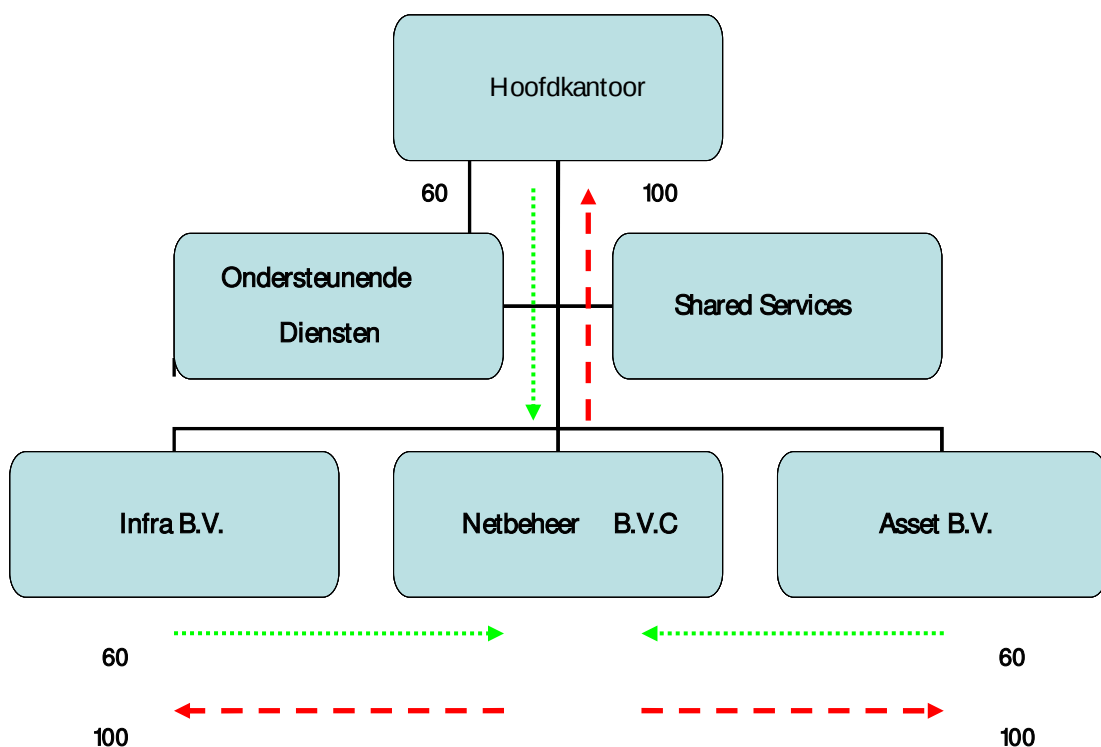
Bij de netbeheerder leidt het in rekening brengen van te hoge interne verrekenprijzen tot hogere transportkosten die (gedeeltelijk) in de gereguleerde transporttarieven tot uitdrukking kunnen komen.

Aan de hand van een eenvoudig voorbeeld wordt geïllustreerd hoe de resultaten van een energiebedrijf c.q. de kosten van een netbeheerder (het onderzoeksdoel) beïnvloed kunnen worden door het hanteren van (te hoge) interne verrekenprijzen.

Het maakt voor de gedachtevorming niet uit of het een energiebedrijf betreft waarbij de infrastructuuractiviteiten en / of de assetactiviteiten(eigendom) in Netbeheer B.V. zijn geïntegreerd of niet. In het voorbeeld is de marktprijs voor de interne leveringen en diensten aan Netbeheer B.V. 60. Netbeheer B.V. betaalt een vergoeding van 100 voor deze interne leveringen en diensten.

Dezelfde beïnvloeding geldt wanneer wordt verondersteld dat de daadwerkelijk geleverde hoeveelheid interne leveringen en diensten 60 betreft, terwijl Netbeheer B.V. er 100 in rekening gebracht krijgt. Het voorbeeld ziet op de in paragraaf 3.2 onderkende vijf hoofdgroepen van interne leveringen en diensten.

Voorbeeld interne transacties



Per transactie betaalt netbeheer dus 40 teveel (uitgaande van een prijs per levering/dienst van € 1) en bevoordeelt zij gelieerde ondernemingen. Als er geen zakelijke onderbouwing is voor het verschil tussen de marktprijs en de interne verrekenprijs is er sprake van 'winst drainage' (manipulatie van het resultaat).

Stel dat sprake is van juridische dienstverlening door het hoofdkantoor ten behoeve van de netbeheerder. Indien de werkelijke kosten die het hoofdkantoor maakt lager zijn dan de prijs die het hoofdkantoor doorberekent, dan dient een zakelijke onderbouwing ten grondslag te liggen aan dit prijsverschil (de zogenaamde 'mark-up').

Hetzelfde geldt voor diensten die verricht worden door Infra en Asset ten behoeve van netbeheer. Bij Infra valt te denken aan diensten ter vervanging of onderhoud van bestaande netwerken. Bij Asset zal het gaan om de vergoeding voor het ter beschikking stellen van de netwerken.

2.3 Focus op gehanteerde verrekenprijsystematiek

Een onderzoek naar financiële bevoordeling via kruissubsidies kenmerkt zich over het algemeen door een lange doorlooptijd. Dit vloeit met name voort uit de complexiteit van het onderwerp. De twee belangrijkste elementen die bij een dergelijk onderzoek naar voren komen zijn:

1. Verankering van de interne verrekenprijsmethodologie in de interne bedrijfsprocessen, de bedrijfsadministratie, budgetten en rapportagesystemen.
Een intern verrekenprijsstelsel dat adequaat is opgezet, adequaat is gedocumenteerd en dat aansluit op de interne bedrijfsvoering, interne rapportagesystemen, interne budgetteringscyclus, internal control én dat aansluit op de aan de NMa overgelegde informatie, is een belangrijke indicator voor het al dan niet (bewust) financieel bevoordelen door de netbeheerder van gelieerde ondernemingen. Als sprake is van een dergelijk stelsel dat adequaat is gedocumenteerd en verankerd, dan is het risico kleiner dat aan de netbeheerder hogere kosten worden doorbelast dan gebruikelijk is.
2. De invulling van het begrip marktconformiteit (het zogenaamde 'at arm's length principle').
Wat wordt verstaan onder een marktconforme prijs? Ofwel: welke prijs zouden twee onafhankelijke derden in het vrije handelsverkeer onder gelijke omstandigheden en voorwaarden overeenkomen? Het gaat er hier dus om of sprake is van een zakelijk tarief of dat de interne dienstverlening geschiedt tegen een tarief dat op de markt niet tot stand zou komen. Indien het laatste het geval is, is dit een aanwijzing dat er sprake is van onzakelijk handelen en dus van enige vorm van financiële bevoordeling.

De NMa heeft de nadruk gelegd op de beoordeling van de gehanteerde verrekenprijsystematiek en de verankering daarvan in de interne bedrijfsvoering (het eerste element). Er is dus geen onderzoek gedaan naar de marktconformiteit van de interne verrekenprijzen. Dat betekent dat geen uitspraak kan worden gedaan over de absolute hoogte van de gehanteerde interne verrekenprijzen.

In het onderzoek lag het zwaartepunt op de beoordeling van het interne systeem en de interne beheersing rondom de interne verrekenprijzen. Om grote concerns zoals Delta, Eneco, Essent, en Nuon te kunnen besturen moet de directie de interne verrekenprijzen adequaat vaststellen, omdat:

- de doelstellingen van het concern gerealiseerd moeten worden;
- bedrijfsprocessen in de greep moeten worden gehouden;
- lokale managers gemotiveerd en gestuurd moeten worden;
- concernleiding beoordeeld moet worden en prestaties gemeten moeten worden;
- de onafhankelijkheid van lokale managers gewaarborgd moet zijn;
- er aansluiting moet zijn op de interne organisatie, interne beheersings-, budgettering-, belonings- en management informatiesystemen.

Uit de opsomming blijkt dat ook – en wellicht met name – vanuit bedrijfseconomische invalshoek een juiste totstandkoming van de interne verrekenprijzen uitermate belangrijk is voor een energiebedrijf. Wil de concernleiding op de juiste wijze de prestaties van de lokale managers kunnen (bij)sturen, meten, verbeteren en belonen, dan moet de meting wel vanuit de juiste uitgangspunten worden gedaan.

Een intern verrekenprijssysteem dient aan te sluiten bij het management-, belonings- en budgetteringssysteem dat het concern zelf hanteert. Interne verrekenprijzen regelen immers de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreffende interne transacties. Zij beïnvloeden de wijze waarop prestaties van de bedrijfsonderdelen worden gemeten. Ook kunnen ze van invloed zijn op de beloning van leidinggevendenden. Een en ander beïnvloedt het gedrag en de inspanningsbereidheid van de participanten en concernonderdelen.

Kortom, een intern verrekenprijssysteem is normaliter verankerd in de organisatie. Daar komt bij dat de E-wet en Gaswet bepalen dat alle interne transacties met netbeheerders van enige materiële omvang zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten¹¹ (hierna: DVO's) en beheersovereenkomsten¹². Verder bepalen beide wetten dat alle gelieerde partijen binnen energieconcerns aan de NMa kenbaar worden gemaakt.

Uit het bovenstaande blijkt dat het te onderzoeken verrekenprijssysteem in beginsel op detailniveau is vastgelegd. Primair dient de aansluiting tussen de aan de NMa overgelegde beheersovereenkomsten en DVO's en de interne bedrijfsvoering vastgesteld te worden. Onder meer is beoordeeld of de aan de NMa overgelegde DVO's en beheersovereenkomsten integraal onderdeel uitmaken van het interne verrekenprijssysteem. Aansluitend is beoordeeld of het verrekenprijssysteem is verankerd in de interne organisatie, governance, rapportagesystemen, interne beheersing en documentatie.

¹¹ Dit is een overeenkomst van de aangewezen netbeheerder over het uitbesteden van de werkzaamheden in het kader van de uitoefening van de wettelijke taken.

¹² 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.

De beoordeling van budgetten is bij de beoordeling van interne verrekenprijzen eveneens van belang, omdat hier aanwijzingen gevonden kunnen worden van winstbeïnvloeding en -verschuiving in de vorm van onaanvaardbare verrekenprijzen. De aan de NMa overgelegde DVO's en beheersovereenkomsten zullen onder meer teruggevonden moeten worden in de aard en opzet van het budgetteringssysteem. De totstandkoming en realisatie van de budgetten tussen de netbeheerder en concernonderdelen is derhalve nadrukkelijk in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek is ook gericht op de werking en het bestaan van het intern verrekenprijssysteem. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan het budgetteringsproces als belangrijke indicator voor de kwaliteit en aanwezigheid van een intern verrekenprijssysteem en de uniformiteit van interne verrekenprijzen (zie bijlage 2).

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de geformuleerde vier onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is sprake van een adequaat en consistent intern verrekenprijssysteem dat is verankerd binnen het concern?
2. Kan de holding ingrijpen in de bedrijfsprocessen van de netbeheerder?
3. Wordt de interne verrekenprijssystematiek gecontroleerd door externe accountants?
4. Zijn de gehanteerde interne verrekenprijzen uniform?

3.1 Verankering intern verrekenprijssysteem in de bedrijfsvoering

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 én sluit aan op de aan de NMa verstrekte DVO's en beheersovereenkomsten.

De energiebedrijven zijn nadrukkelijk bezig met '*in control*' programma's. Er is veel aandacht voor beheersing van processen, proces- en ketensturing en het meten van de prestaties. Tijdens het onderzoek werd overigens gesteld dat de netbeheerder het meest zou hebben geprofiteerd van deze programma's, aangezien de interne verrekenprijzen in hoofdlijnen zonder winstopslag worden doorbelast en de netbeheerder daarmee direct profiteert van alle efficiencyverbeteringen binnen het concern.

In de accounting manuals is uitgebreid beschreven op welke wijze de interne leveringen en diensten worden vastgelegd, verwerkt, gecontroleerd en (na controle) betaald. Er vinden geen (materiële) vooruitbetalingen plaats, zonder dat voorafgaande interne leveringen en diensten hebben plaatsgevonden. De NMa heeft niet geconstateerd dat achteraf (omvangrijke) verrekeningen plaatsvonden met betrekking tot de interne leveringen en diensten. Op deze wijze zou manipulatie van de kosten relatief eenvoudig kunnen plaatsvinden (door het vooruitbetalen of het achteraf sturen van een verzamelfactuur voor een materieel bedrag).

De interne beheersing op de interne leveringen en diensten heeft nadrukkelijk aandacht en vorm gekregen. Ook de externe accountant besteedt aan dit onderwerp in belangrijke mate aandacht (zie ook hierna).

3.1.1 DVO's en beheersovereenkomsten

Uit het onderzoek en tijdens de interviews is gebleken dat de aan de NMa overgelegde DVO's en beheersovereenkomsten integraal onderdeel uitmaken van de onderzochte interne verrekenprijssystemen. Voor nagenoeg alle interne leveringen en diensten is een DVO opgesteld.

Tijdens het onderzoek is ook op detailniveau gesproken met medewerkers die verantwoordelijk waren voor het uitvoeren en beheersen van een bepaalde DVO. Binnen de energiebedrijven zijn soms meer dan 300 DVO's, die mede op grond van de regelgeving van de NMa worden opgesteld en integraal onderdeel uitmaken van het bedrijfsproces. De DVO's en beheersovereenkomsten vervullen daarmee een reële functie en zijn niet louter opgesteld als formaliteit ten behoeve van de NMa.

Gebleken is dat de netbeheerder diepgaand en kritisch kijkt naar de totstandkoming van de DVO's, aangezien deze de basis vormen voor het budget, de interne rapportages en de resultaten c.q. bonussen. Tussen de divisies vinden onderhandelingen plaats op basis van de (grootste) DVO's en budgetten.

Overschrijdingen van het budget van bijvoorbeeld Infra en Services worden niet doorbelast aan de netbeheerder. Leveringen en diensten worden op basis van vooraf overeengekomen en in de budgetten vastgelegde p- en q-componenten afgerekend en als regel pas betaald nadat de prestatie is geleverd (uitzonderingen daargelaten).

Steekproefsgewijs controleren de netbeheerders de in rekening gebrachte aantallen (q-component). De totstandkoming van de budgetten, de interne controles en de rapportages daarover, bevestigen de zelfstandigheid van de netbeheerder, waar het de afspraken omtrent de interne transacties betreft.

3.1.2 Beloningsstructuur

De variabele beloning van bestuurders van de netbeheerders is in hoofdlijnen afhankelijk van de realisatie van het budget (en daarmee de DVO's), de realisatie van vervangingsinvesteringen, de NMa scorecard, de betrouwbaarheid van de netten, de veiligheid van de netten, deels van het concernresultaat en een aantal specifieke (persoonlijke) kpi's (kritische prestatie indicatoren).

Er zijn geen indicaties dat de kosten en winsten van de netbeheerder oneigenlijk worden beïnvloed. Dit wordt bevestigd door de bonusafspraken van de bestuurders van Infra en Services, waar eveneens geen indicaties zijn van onzakelijk handelen, dan wel van criteria die in strijd zijn met de DVO's en overeengekomen budgetten.

3.2 Ingrijpen door holding in processen netbeheerder

Tussen de divisies vinden onderhandelingen plaats op basis van de (grootste) DVO's en budgetten. De totstandkoming van de budgetten, de interne controles en de rapportages daarover bevestigen de 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.). Inhoudelijk is geen diepgaand onderzoek verricht naar deze zelfstandigheid. Materieel heeft de NMa geen diepgaand onderzoek verricht naar deze zelfstandigheid.

Het is de NMa niet gebleken dat de holding op eenvoudige wijze kan ingrijpen in de bedrijfsprocessen van de netbeheerders. De NMa heeft daarbij acht geslagen op de totstandkoming en aard van de budgetten, de rapportages, de verantwoordelijkheden, de kpi's, de administratieve vastleggingen en de beloningsstructuur.

3.3 Controle door externe accountants

De accountants bevestigden de sterke focus op interne beheersing, de volledigheid van de DVO's, de integratie van de DVO's in de interne bedrijfsvoering, de nadrukkelijke interne controle op (de zakelijkheid van) de interne verrekenprijzen, de controle op de interne doorbelasting op basis van werkelijk verbruik, de consistente toepassing van de systematiek, en de extra aandacht die het onderwerp krijgt als gevolg van het toezicht van de NMa.

Ook controleren de accountants of de kosten die gemaakt zijn door groepsmaatschappijen ten behoeve van het netbedrijf daadwerkelijk zijn gemaakt. Daarnaast beoordelen zij onder meer de opbouw van de interne uurtarieven, de interne beheersing, de verankering van de DVO's in de bedrijfsvoering, de juistheid van de doorbelaste kosten, functiescheidingen en zelfstandige positie van het netbedrijf. De beoordeling van het 'arm's length'-beginsel ligt lastiger door het gebrek aan onafhankelijke benchmarks.

Geen van de geïnterviewde externe accountants is, op grond van de verrichte werkzaamheden van mening dat binnen de onderzochte bedrijven, met inachtneming van de hiervoor genoemde materialiteitsgrenzen, sprake is van (bewust) onzakelijk handelen door het hanteren van niet-marktconforme tarieven.

3.4 Uniformiteit van interne verrekenprijzen

In het kader van het onderzoek zijn de volgende groepen van interne leveringen en diensten aan de netbeheerder onderkend en in het onderzoek betrokken:

1. **Hoofdkantooractiviteiten:** juridische ondersteuning, IT en netwerkbeheer en personeelszaken.
2. **Ondersteunende diensten:** wagenparkbeheer en facility management.
3. **Shared Service Center:** facturatie klanten, call center, debiteuren- en relatiebeheer.
4. **Infrastructuur:** onderhouds- en vervangingswerkzaamheden.
5. **Netwerken:** ter beschikking stellen netwerken (de activa).

Deze vijf hoofdgroepen omvatten nagenoeg alle interne transacties in relatie tot de netbeheerder. Per bedrijfsonderdeel is de wijze van totstandkoming van de interne verrekenprijs geïnventariseerd en beoordeeld. Aansluitend heeft de NMa zich een oordeel gevormd over het bestaan en de verankering van het interne verrekenprijssysteem in de interne organisatie.

Gezien de overeenkomsten in de wijze van interne prijsbepaling en interne doorbelasting zijn de diensten onder 1 t/m 3 gezamenlijk uitgewerkt. Infrastructuur en Netwerken worden afzonderlijk behandeld.

3.4.1 Hoofdkantooractiviteiten, Ondersteunende diensten en Shared Service Center

De managementfee en doorbelasting van hoofdkantoorkosten, ondersteunende diensten en het shared service center worden jaarlijks overeengekomen met het hoofdkantoor en vastgelegd in een DVO. De procedures en richtlijnen zijn transparant en geïntegreerd in de bedrijfsvoering. De interne verdeelsleutels zijn voor alle bedrijfsonderdelen gelijk. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de doorbelasting (in prijs en hoeveelheid) aan netbeheer.

Het risico zou kunnen bestaan dat het hoofdkantoor aan alle bedrijfsonderdelen te hoge kosten in rekening brengt. Gezien de zelfstandigheid van de bedrijfsonderdelen, 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 hierop plaatsvindt, heeft de NMa geen aanleiding om te veronderstellen dat op dit punt sprake is van een significant risico.

Uit de interne verrekenprijzenmethodiek met betrekking tot ondersteunende diensten en/of hoofdkantooractiviteiten en/of Shared Service Center bij Delta, Eneco Essent en Nuon blijkt niet dat sprake is van verschillende interne verrekenprijzen, waardoor bijvoorbeeld kruissubsidies en oneerlijke concurrentievoordelen kunnen ontstaan. Er is eerder sprake van een 'cost-minus-methodologie', aangezien een aantal interne leveringen en diensten in deze categorieën ook tegen

'lagere kostprijs' plaatsvindt. De omvang hiervan is naar de inschatting van de NMa evenwel niet materieel ten opzichte van de totale kosten van netbeheerders.

3.4.2 Diensten Infra-bedrijven

De vergoedingen aan de infrabedrijven voor vervanging en onderhoud zijn qua omvang de grootste kostenpost voor de netwerkbedrijven. De vergoedingen worden behoudens bijzondere projecten (lage materialiteit) bepaald gedurende de budgetcyclus. De budgetten voor Infra worden bepaald op basis van geschatte capaciteits- en vervangingsbehoefte. De vergoedingen worden gedurende het financiële jaar niet aangepast indien sprake is van over- of ondercapaciteit.

Infra verricht veelal ook diensten ten behoeve van derden. Deze zijn echter dusdanig gering van omvang dat een zinvolle vergelijking tussen de interne en externe verrekenprijs beperkt is. Tijdens het onderzoek is op basis van een aantal waarnemingen niet gebleken dat bij externe calculaties (ten behoeve van commerciële trajecten) een andere kostprijscalculatie (van materialen, uurlonen en normatiek per handeling) wordt gehanteerd dan ten opzichte van netbeheer. Overigens zij nogmaals vermeld dat daarmee geen directe uitspraak gedaan kan worden over de vraag of en in hoeverre mogelijk sprake is van inefficiency (die ten laste van netbeheer komt).

Infra koopt 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 infra aan netbeheer.

Grosso modo hebben de infrabedrijven een semi-onafhankelijke status. Zij zijn feitelijk afhankelijk van één opdrachtgever, te weten de netwerkbeheerders. Bij Essent is het infrabedrijf geheel afhankelijk. Zij maakt volledig onderdeel uit van het Netwerkbedrijf.

Het is mogelijk dat de interne verrekenprijs voor diensten en leveringen van de infrabedrijven aan de netwerkbedrijven niet 'marktconform' zijn. Echter, gezien de 'gesloten markt' is het lastig om een marktconforme prijs te benaderen. Gezien het 'budget karakter' van de interne verrekenprijs, de recente reorganisaties die efficiencyverbeteringen hebben bewerkstelligd (in marge en productiviteit) en de inkoop van derden, schat de NMa het risico laag in dat op substantiële schaal interne verrekennprijzen worden gehanteerd die niet-marktconform zijn.

Van kruissubsidies en oneerlijke concurrentievoordelen door het toepassen van niet-marktconforme interne verrekennprijzen door infra is niets gebleken. Of en in hoeverre er sprake is van mogelijke inefficiency binnen de infrabedrijven, die door de kostprijsbenadering uiteindelijk ten laste komt van de netbeheerders, is niet bekend. Er bestaat hierover geen (door de NMa gereguleerde) normatiek.

Daarentegen zijn bij alle infrabedrijven de afgelopen jaren programma's gestart ter stroomlijning en verbetering van de operationele en financiële processen. In de budgetcyclus, de interne onderhandelingen, de gehanteerde kpi's, de focus op efficiency en de variabele beloningscriteria binnen Infra, blijkt dat de door de NMa opgelegde x-factor een belangrijke impuls is voor de efficiencyverbeteringen en kostenreductie binnen Infra.

3.4.3 Vergoeding ter beschikking stellen netwerken

Bij drie van de vier onderzochte energiebedrijven is de juridische en economische eigendom van de netwerken bij een aparte vennootschap – de zogeheten “Asset B.V.” – belegd. In één geval heeft het concern de juridische en economische eigendom van de netwerken. Voor het ter beschikking stellen van het netwerk betaalt de netbeheerder een vergoeding aan de Asset B.V. De toegestane hoogte voor deze vergoeding is vastgelegd in beheersovereenkomsten die zijn goedgekeurd door de Minister van Economische Zaken ten tijde van de instemming met aanwijzing tot netbeheerder.

De vergoeding die de netbeheerder aan de neteigenaar betaalt, is onder meer gebaseerd op de zogeheten gestandaardiseerde activawaarde (GAW) van de netactiva. Dit is een vastgestelde waarde in het kader van de reguleringsmethodiek van de NMa; deze waarde kan afwijken van de waarde waarvoor de activa op de balans van de neteigenaar staan. Indien de vergoeding die de netbeheerder aan de neteigenaar betaalt hoger is dan de daadwerkelijke afschrijvingskosten, leidt dit tot relatief hoge kosten voor de netbeheerder en een “te” hoge vergoeding voor de Asset B.V. Hierdoor wordt met name het resultaat van de Asset B.V. positief beïnvloed. Daarentegen wordt het resultaat van de netbeheerder niet sterk beïnvloed, aangezien de doorbelaste kosten toegestane kosten zijn die volledig (kunnen) worden verwerkt in de gereguleerde tarieven van de netbeheerder. Het risico op oneerlijke concurrentie hierbij is echter gering, aangezien de Asset B.V. niet in concurrentie met derden treedt. Wel is een mogelijk ongewenst effect dat dit leidt tot hogere toegestane inkomsten voor de netbeheerder, aangezien de hoogte van de toegestane inkomsten van de netbeheerder is gebaseerd op de kosten van de netbeheerder.

Recent is de Wet Onafhankelijk Netbeheer (hierna: WON) in werking getreden. Op basis van de WON dient de netbeheerder met ingang van 1 juli 2008 te beschikken over de economische eigendom van de netten. Hiermee betaalt de netbeheerder niet langer een vergoeding voor het gebruik van het netwerk aan een andere juridische entiteit.

Bijlage 1. Wettelijk kader

In deze bijlage volgt een korte opsomming van het wettelijke toetsingskader betreffende de zakelijkheid van interne transacties (het zogenaamde *arm's length beginsel*) en de volledigheid van gelieerde partijen.

Gelieerde partijen en onderlinge overeenkomsten

In het kader van de advisering aan de minister is het noodzakelijk dat de NMa kan beschikken over de statuten en over relevante overeenkomsten die tussen de aangewezen netbeheerder en de neteigenaar zijn afgesloten. Hierbij moet met name gedacht worden aan beheers- en dienstverleningsovereenkomsten.¹³

Behalve adviseren aan de minister over de aanwijzing van netbeheerders, beoordeelt de NMa ook of de netbeheerder de wettelijke bepalingen naleeft. In verband met deze toezichthoudende taak moet de NMa kennis kunnen nemen van alle wijzigingen in de naam- en adresgegevens, in de statuten en in de door de aangewezen netbeheerder en de neteigenaar afgesloten overeenkomsten. Ook moet de NMa de financiële verhouding tussen de netbeheerder en de overige in een groep verbonden groepsmaatschappijen kunnen beoordelen.

Op grond van artikel 18, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), en artikel 10d, derde lid van de Gaswet 2005 (hierna: G-wet), dient de netbeheerder een exemplaar van zijn jaarrekening, de daartoe behorende toelichting, alsmede de daarbij gevoegde verklaring (omtrent de financiële verhouding tussen de netbeheerder en de groepsmaatschappijen) voor een ieder ter inzage te leggen in al zijn kantoren. Een exemplaar van die jaarrekening, toelichting en verklaring moet toegezonden worden aan de NMa.

Op grond van artikel 43, zesde lid E-wet en artikel 32, zevende lid G-wet, dient in de toelichting op die jaarrekening vermeld te worden met welke gelieerde bedrijven de netbeheerder een overeenkomst heeft gesloten waarvan de opbrengst of kosten een bedrag van Euro 4,5 mln te boven gaat. Per gelieerd bedrijf wordt het aantal overeenkomsten vermeld.

In artikel 18, eerste lid E-wet en artikel 10d, tweede lid G-wet, is kort gezegd bepaald dat een netbeheerder een verbonden groepsmaatschappij niet mag bevoordelen boven derden, voor zover het activiteiten betreft die de netbeheerder op grond van de E-wet niet zelf mag uitvoeren. Ook mag de netbeheerder een groepsmaatschappij geen voordelen toekennen die verder gaan dan in normaal handelsverkeer gebruikelijk is. De E-wet en G-wet beschrijven een drietal voorbeelden van onzakelijk handelen:

¹³ Artikel 19b, eerste lid van de E-wet.

1. Het verstrekken van gegevens over vrije afnemers door de netbeheerder aan groepsmaatschappijen.
2. Het leveren van goederen of diensten door een netbeheerder tegen een vergoeding die lager is dan de kosten.
3. Het toestaan van het gebruik door een groepsmaatschappij van de naam en het beeldmerk van de netbeheerder zodat hierover verwarring kan ontstaan. ('Zo zal het verschaffen van commercieel gevoelige informatie de groepsmaatschappij tot een financieel voordeel strekken. Dat voordeel kan bestaan uit reclame- en wervingskosten die de groepsmaatschappij bespaart ten opzichte van concurrenten. Hetzelfde geldt voor het toestaan van het gebruik van de merknaam van de netbeheerder, waardoor kosten voor de promotie van het eigen beeldmerk worden bespaard en wordt meegelift op reclame-inspanningen van de netbeheerder.')

In artikel 18, derde lid E-wet en artikel 10d, derde lid G-wet, is verder bepaald dat de netbeheerder bij zijn jaarrekening een verklaring voegt waaruit blijkt dat de financiële verhouding tussen de netbeheerder en de groepsmaatschappijen voldoet aan de eisen zoals die worden gesteld in het eerste lid van artikel 18.

Conform het wettelijk kader van de E-wet wordt de NMa actief geïnformeerd over de (verandering in) gelieerde partijen en de met die gelieerde partijen gesloten overeenkomsten betreffende interne transacties.

Regulatorische Accounting Regels

Om de productiviteitsontwikkeling te kunnen meten is het van groot belang dat de gegevens van de regionale netbeheerders onderling goed vergelijkbaar zijn. Daartoe maakt de NMa gebruik van 'productiviteitsdata' die netbeheerders jaarlijks opleveren. Deze productiviteitsdata bestaan uit gestandaardiseerde gegevens over de kosten, volumes, tarieven en omzet van de netbeheerders.

In dat kader zijn afspraken gemaakt over de waardering en de afschrijvingstermijnen van vaste activa tot en met 2000 voor alle regionale netbeheerders en zijn de zogenaamde Regulatorische Accounting Regels (hierna: RAR)¹⁴ opgesteld. Tevens dienen de door netbeheerders opgeleverde productiviteitsdata te zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

Omtrent de 'interne verrekenprijzen'¹⁵ is in de RAR bepaald:

33. Uitgangspunt voor de bepaling van de prijs voor geleverde goederen en diensten aan en van groepsmaatschappijen is het arm's length beginsel. Toepassing is gebaseerd op een vergelijking van de voorwaarden van een transactie tussen gelieerde ondernemingen met de voorwaarden van een transactie tussen onafhankelijke ondernemingen. De vergoeding die voor een goed of dienst in rekening wordt gebracht, is een weerspiegeling van de uitgeoefende

¹⁴ Deze regels gelden vanaf 2003 voor elektriciteit en vanaf 2004 voor gas.

¹⁵ Het gestelde in artikel 18 E-wet blijft onverminderd van kracht.

functies, rekening houdend met de gebruikte activa en de gelopen risico's. Voor een nadere uitwerking van dit begrip verwijzen we naar de OESO richtlijnen hieromtrent¹⁶.

- 34. Het vervaardigen van materiële vaste activa of het plegen van onderhoud kan de netbeheerder zelf uitvoeren, uitbesteden aan een onafhankelijke derde onderneming of uitbesteden aan een gelieerde onderneming, bijvoorbeeld een infrabedrijf. In het geval van uitbesteding aan een gelieerde onderneming is randnummer 33 niet van toepassing en wordt de interne vervaardigingsprijs van de gelieerde onderneming gebruikt om materiële vaste activa te activeren.*

Daarmee is een wettelijk kader gecreëerd waarbinnen de zakelijkheid (het arm's length beginsel) van de interne gehanteerde verrekenprijzen kan worden getoetst.

¹⁶ Artikel 9 van het OECD Model Tax Convention, uit Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations.

Bijlage 2. Het intern verrekenprijssysteem nader toelicht

Een intern verrekenprijssysteem dat adequaat is opgezet, adequaat is gedocumenteerd en dat aansluit op de interne bedrijfsvoering, interne rapportagesystemen, interne budgetteringscyclus, internal control én dat aansluit op de aan de NMa overgelegde informatie, is een belangrijke indicator voor het al dan niet (bewust) beïnvloeden van de kosten van de netbeheerder.

De volgende elementen kunnen deel uitmaken van een intern verrekenprijssysteem:

- de betrokken bedrijfsonderdelen (verplichte melding door netbeheerder o.g.v. E-wet);
- een beschrijving van bevoegdheden van de bedrijfsonderdelen;
- een definitie van kosten, transacties en markten (vastgelegd in service level agreements (SLA's), dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en beheersovereenkomsten, conform de E-wet);
- de condities, betalingsvoorwaarden en kwaliteitscriteria;
- de contractuele vastleggingen, voorschriften en documentatie in algemene zin;
- de opzet en werking van het systeem, interne richtlijnen en een intern accounting manual;
- een arbitrageprocedure;
- overlegstructuren;
- de administratieve ondersteuning;
- aansluiting op het budgetterings-, marketing-, administratief-, rapportage en beloningssysteem.

Het budgetteringssysteem

De beoordeling van budgetten is bij de beoordeling van interne verrekenprijzen van belang, omdat hier aanwijzingen gevonden kunnen worden van winstbeïnvloeding en -verschuiving in de vorm van onaanvaardbare verrekenprijzen. De totstandkoming en realisatie van budgetten tussen de netbeheerder en concernonderdelen is nadrukkelijk in het onderzoek betrokken.

Budgetten kunnen een indicatie geven van:

- de zelfstandigheid van het concernonderdeel en in het bijzonder de netbeheerder;
- de doelstellingen: waar stuurt men daadwerkelijk op binnen de diverse onderdelen;
- de economische eigendom van activa: wie bepaalt feitelijk het beleid? Welke personeelsleden zijn verantwoordelijk? Wie is belast met investeringsbeslissingen?

De aan de NMa overgelegde DVO's en beheersovereenkomsten (materieel het interne verrekenprijssysteem) zullen onder meer terug gevonden moeten worden in de aard en opzet van het budgetteringssysteem. De volgende elementen van het budgetteringssysteem zijn van belang en tijdens het onderzoek aan de orde gekomen:

- het budgetteringssysteem en de documentatie ter zake;

- het managementinformatiesysteem: op grond van welke informatie en zogenaamde 'key performance indicators' worden de bedrijfsprocessen (voor, tijdens en achteraf) gestuurd;
- wie stelt de budgetten van netbeheer en met name Infra op, en wie autoriseert deze;
- het tijdstip waarop de budgetten opgesteld moeten zijn;
- beleidsvoornemens en planning: op basis van welke informatie stelt men het budget op (omzet, aantallen, concerndoelstellingen, marges, volumes, bezetting, bruto- en/of nettomarges, investeringsbeslissingen, etc.);
- bedrijfseconomische verwachtingen en uitgangspunten, alsmede kengetallen;
- (gekwantificeerde) doelstellingen en stuurvariabelen (de bedrijven werken met balanced scorecards);
- bevoegdheden en protocollen inzake autorisatie van overschrijdingen en afwijkingen;
- de aansluiting van het budget op de financiële administratie, het informatiesysteem, de DVO's, de rapportages aan de NMa, de gehanteerde verrekenprijzen en de financiële verslaggeving.

Het is gebruikelijk dat de doelstellingen waarop de managers aan het einde van het jaar worden beoordeeld jaarlijks worden vastgelegd. Het is belangrijk te inventariseren welke kengetallen bepalend zijn voor een bonus, incentive en/of de primaire beloning. Op deze wijze kan worden achterhaald op welke variabelen het concern de transactiestromen stuurt en waarop de betrokken personeelsleden of managers al dan niet invloed kunnen hebben. In het onderzoek is in het bijzonder gekeken naar de individuele bonusafspraken van de directie van netbeheer en de directie van Infra services (die in financiële belangen gemeten, verantwoordelijk is voor verreweg het overgrote deel van de interne diensten en leveringen aan een (*magere*) netbeheerder).

Functionele analyse (Netbeheer en Neteigendom)

De beloning bij een transactie is normaliter de weerspiegeling van de functies die (onafhankelijke) partijen vervullen, met inachtneming van het beslag op activa en de risico's die worden gelopen. De functionele analyse heeft ten doel de functies (de economisch significante activiteiten en verantwoordelijkheden) en de gelopen bedrijfsrisico's in kaart te brengen. Daarbij wordt rekening gehouden met het beslag op activa, kosten en met name de risico's die verbonden zijn met het ondernemingshandelen en de transactie.

Op de vrije markt zal het nemen van een hoger risico worden gecompenseerd door een hogere winstverwachting. In een verrekenprijsstudie wordt de economische analyse gedomineerd door de uitkomsten van de functionele analyse, in het bijzonder de karakterisering van de betrokken concernonderdelen. Met de functionele analyse beoogt men de kosten, de transactiestromen, de functies/ activiteiten en bedrijfsrisico's binnen de diverse concernonderdelen in kaart te brengen.

In hoofdlijnen valt de functionele analyse uiteen in twee elementen, te weten

1. de analyse van de bedrijfsrisico's;
2. de analyse van de bedrijfsfuncties.

Op basis van de functionele analyse kan de toegevoegde waarde worden beoordeeld van een concernonderdeel, functie, activiteit of gelopen risico. Vastgesteld dient te worden welke partij welke risico's loopt en welke functies deze partij heeft. Vervolgens zou de beloning voor de gesignaleerde functies en risico's vergeleken moeten worden met de beloning zoals deze, onder overigens gelijke omstandigheden, tussen onafhankelijke derden zou zijn overeengekomen.

De functionele analyse verloopt van boven naar beneden (top-down). Slechts wanneer daartoe aanleiding bestaat, gaat de functionele analyse (steeds) dieper.

Bijlage 3. Gestelde vragen en geïnterviewde functionarissen

Hiervoor is toegelicht dat het onderzoek een systeemgerichte- in plaats van een gegevensgerichte benadering kent. Voorafgaand aan het onderzoek is een groot aantal zaken opgevraagd:

- de juridische structuur van het energiebedrijf c.q. de groep;
- de functionele rapportagestructuur en budgetteringssystematiek van het energiebedrijf;
- de fiscale organogrammen van het energiebedrijf;
- een overzicht van alle leveringen, diensten en andere transacties door gelieerde partijen aan de netbeheerder over 2005 en het eerste halfjaar van 2006, gespecificeerd per partij, naar aard van de levering en diensten, naar bedragen en naar gehanteerde interne verrekenprijzen;
- een specifieke beschrijving van de gehanteerde systematiek en normatiek bij het bepalen van de interne verrekenprijzen (arm's length beginsel).

In aanvulling op de hiervoor en de in hoofdstuk 1 beschreven vragen, is de onderzochte bedrijven en hun controlerend accountant tijdens het onderzoek voorts onder andere specifiek gevraagd naar:

- de verrichte werkzaamheden en bevindingen in het kader van de afgegeven verklaring ex 18 lid 3 E-wet betreffende het arm's length beginsel tussen de netbeheerder en de groepsmaatschappijen;
- de aansluiting tussen enerzijds het interne verrekenprijssysteem en anderzijds de interne bedrijfsvoering (kpi's), de interne rapportagesystemen, de interne budgetteringscyclus, het interne beloningssysteem, de interne controle en de aan de NMa overgelegde informatie;
- de betrokkenheid van de accountant bij het ontwikkelen/implementeren van het verrekenprijssysteem;
- de door de accountant verrichte werkzaamheden met betrekking tot de interne verrekenprijzen;
- de bevindingen van de accountant (op hoofdlijnen) naar aanleiding van deze werkzaamheden;
- de opzet, bestaan, werking en documentatie betreffende het interne verrekenprijssysteem.

Tijdens het onderzoek zijn er nog gericht additionele schriftelijke vragen gesteld. Daarbij is onder andere aan de afdelingen Infra en (Shared) Services gevraagd naar hun rol in de totstandkoming van het budget en de totstandkoming van de interne verrekenprijzen met betrekking tot netbeheer. Tevens is gevraagd of zij ook aan andere concernonderdelen leveringen en diensten verrichten en of de verrekenprijssystematiek alsdan afweek (hetgeen overigens niet het geval bleek te zijn). Ten slotte is onder andere gevraagd naar de resultaten van Infra en Services, de condities waaronder en het moment waarop interne diensten en leveringen daadwerkelijk worden betaald, vergelijkbare commerciële externe offertes en intern gehanteerde opslagen en winstmarges.

Tijdens het onderzoek is er naar gestreefd om de navolgende functionarissen te interviewen:

- Financieel directeur/controller energiebedrijf.
- Financieel directeur/controller netbeheerder.

- Operationeel directeur netbeheerder.
- Hoofd personeelszaken energiebedrijf en netbeheerder.
- Hoofd juridische zaken energiebedrijf.
- Extern accountant energiebedrijf en netbeheerder.
- Verantwoordelijke controller interne verrekenprijzen netbeheerder.
- Verantwoordelijke manager Ondersteunende Diensten (Shared Services).
- Verantwoordelijk manager en controller Infrastructurele Bedrijven.
- Verantwoordelijk manager en controller Asset B.V.'s (Netwerk B.V.'s).

Bij nagenoeg alle betrokken bedrijven is het mogelijk gebleken deze personen te interviewen. Bij de interviews is de nadruk gelegd op:

- Methodologie, opbouw en structuur van de interne verrekenprijzen.
- Totstandkoming van het budget (budgetcyclus).
- Uitvoering budget.
- Verwerking financiële data (rapportagestructuur).
- Validatie financiële data bij de onderneming (in- en externe controle).
- Relatie interne verrekenprijzen (resultaten) en (variabele)beloningstructuur concernonderdelen.
- Verankering van het interne verrekenprijssysteem (en in het bijzonder de DVO's) in:
 - o de interne organisatie (structuur, cultuur, financieel, sturing en juridisch);
 - o governance structuur, strategie en beloningsstructuur;
 - o rapportagesystemen, sturing en budgetten;
 - o interne beheersing, interne controle en interne documentatie;
 - o DVO's, SLA's en beheersovereenkomsten;
 - o het financiële systeem, en
 - o arbitrageprocedure en overlegstructuren.

Tijdens het onderzoek en de interviews zijn onder andere de navolgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Inzicht in de concernstructuur, de activiteiten en de resultaten op concernniveau (initiële functie- & risicoanalyse, incl. omgevingsonderzoek).
- Kennis nemen van de documentatie (van het concern) inzake het verrekenprijssysteem.
- Globale analyse van de transactiestromen van de netbeheerder met de verbonden partijen.
- Kennis nemen van de hoofdlijnen van administratieve organisatie en interne beheersing met betrekking tot de interne transacties in relatie tot de netbeheerder en in vergelijking met andere onderdelen.
- Kennis nemen van de gehanteerde methoden en het verrekenprijssysteem.
- Kennis nemen van de wijze van budgettering en het budgetteringssysteem.
- Kennis nemen van de aanwezige en de gehanteerde normen.
- Kennis nemen van het managementinformatiesysteem (MIS).
- Kennis nemen van rapportages aan de Raad van Bestuur van de Holding en de Raad van Commissarissen van de Netbeheerder.

- Globale inventarisatie overlegstructuren.
 - Interne vastleggingen en rapportages betreffende het strategisch beleid.
 - Interne rapportages: wie rapporteert wat, wanneer en in welke vorm aan de holding? Waar is men intern rekenschap voor verschuldigd?
 - De interne protocollen: voor wat voor soort beslissingen is uitdrukkelijk toestemming nodig? En van wie?
 - Intern handboek en accounting manual (op concernniveau).
 - incentives, bonusprogramma's sleutelfiguren (Holding, Netbeheer, Infra en Services).
 - Taak- en functiebeschrijvingen directie netbeheer en Infra.
- Interne en externe verklaringen van de extern accountant.