

Rapportage naar aanleiding van onderzoek naar de houtmarktactiviteiten van Staatsbosbeheer

Rapport van feitelijke bevindingen

d.d. 30 maart 2007

VERTROUWELIJK

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
T.a.v. de heer mr. G.B. Raaphorst
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Rotterdam, 30 maart 2007
0006/KH/IB

Betreft: Rapport uitkomsten onderzoek houtmarktactiviteiten Staatsbosbeheer

Geachte heer Raaphorst,

Ingevolge uw opdracht van 14 november 2006 (kenmerk van uw brief DN.2006/305) hebben wij onderzoek verricht naar de houtmarktactiviteiten van Staatsbosbeheer (SBB). Bijgaand rapporteren wij de uitkomsten van ons onderzoek. Dit rapport is voor wat betreft de daarin vermelde feiten, afgestemd met de directie en betrokken medewerkers van SBB.

Ons onderzoek is uitgevoerd aan de hand van door uw ministerie geformuleerde onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen en de nadere uitwerking daarvan zijn besproken in de eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep, die op 14 december 2006 heeft plaatsgevonden. In de op 6 maart 2007 gehouden tweede bijeenkomst van de Spiegelgroep, zijn de voorlopige uitkomsten, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek besproken.

Overeenkomstig onze opdracht heeft het onderzoek betrekking op de periode 1 januari 2004 tot en met 31 oktober 2006. Daarbij zijn de voorlopige cijfers over het boekjaar 2006 van SBB en de besloten vennootschappen in aanmerking genomen, voorzover deze beschikbaar waren tot en met medio februari 2007. In hoofdstuk 2 van onze rapportage gaan wij in op de onderzoeksaanpak en de aard en reikwijdte van onze werkzaamheden.

Tot het verstrekken van een nadere toelichting zijn wij desgewenst graag bereid.

Hoogachtend,

MAZARS PAARDEKOOPEL HOFFMAN N.V.

A.G. de Nijs RA

drs. C.A. Harteveld RA

INHOUD

1	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	4
2	AANLEIDING EN ONDERZOEKSOPDRACHT	10
2.1	Aanleiding.....	10
2.2	Onderzoeksvragen	11
2.3	Onderzoeksaanpak.....	12
2.4	Fasering en uitwerking van het onderzoek.....	13
2.5	Rol van de Spiegelgroep.....	14
2.6	Reikwijdte van onze werkzaamheden	15
3	ORGANISATIE VERKOOP EN INKOOP HOUT DOOR STAATSBOSBEHEER.....	16
3.1	Organisatie houtverkoop.....	16
3.1.1	Organisatie en positionering houtverkoop.....	16
3.1.2	Doel opgerichte vennootschappen.....	20
3.1.3	Houtmarktactiviteiten voor derden en inkopen door SBB	22
3.1.4	Contractposities SBB.....	26
3.2	Marktpositie	27
3.3	Toetsing relevante kaders.....	28
3.3.1	Toetsing aan wettelijk kader en gedragslijn.....	28
3.3.2	Toetsing aan Mededingingswet	32
3.3.3	Toetsing aan verklaring van geen bezwaar.....	35
4	DE KOSTENTOEDELING AAN DE HOUTVERKOOPACTIVITEITEN.....	39
4.1	Prijsanalyse	39
4.1.1	Kostentoedeling	39
4.1.2	Verkoopprijzen.....	46
4.1.3	Transparantie administratie	47
4.2	Evaluatie huidige verkoopwijze SBB	47
	BIJLAGE 1 : GEBRUIKTE BRONNEN	51
	BIJLAGE 2 : NOTULEN VERGADERING SPIEGELGROEP D.D. 14 DECEMBER 2006	53
	BIJLAGE 3 : NADERE JURIDISCHE TOELICHTINGEN	57
	BIJLAGE 4 : VERDERE CIJFERMATIGE ONDERBOUWING VERGELIJKING OPBRENGSTEN AFHANKELIJK VAN VERKOOPWIJZE	66

1 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op deze plaats vatten wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de houtmarktactiviteiten beknopt samen, waarbij wij accent leggen op de conclusies naar aanleiding van de door het Ministerie van LNV geformuleerde onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn richtinggevend geweest voor de uitvoering van het onderzoek en komen in het vervolg van deze rapportage elk separaat aan de orde. In dit hoofdstuk behandelen wij de beantwoording van de onderzoeksvragen in de volgorde waarin deze zijn gesteld en geclusterd naar de aspecten “organisatie van de houtverkopen”, “marktpositie”, “toetsing relevante kaders” en “prijsanalyse”. Bij het onderdeel “prijsanalyse” zullen wij expliciet ingaan op de vraag of kruissubsidiëring aan de orde is en op de vraag op welke wijze geborgd is dat publiek geld niet wordt ingezet voor oneigenlijke doeleinden.

De aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek zullen wij aan het slot van dit hoofdstuk separaat opsommen.

Organisatie van de houtverkopen

De activiteiten met betrekking tot de houtverkoop en –inkoop door SBB zijn vrijwel volledig¹ ondergebracht in een separate business unit van de SBB-organisatie, de business unit Dienstverlening. De activiteiten met betrekking tot de verkoop van “energiehout” zijn ondergebracht in besloten vennootschappen. De natuurbeheeractiviteiten die zijn ondergebracht in de regionaal georganiseerde divisies van de SBB-organisatie, zijn daarmee gescheiden van activiteiten op de houtmarkt.

Binnen de business unit Dienstverlening zijn de activiteiten op de houtmarkt gecentraliseerd binnen de productgroep Hout. Deze productgroep wordt primair aangestuurd door een hoofd, dat direct ressorteert onder de directeur van de business unit Dienstverlening.

De directie over de besloten vennootschappen waarin SBB een belang heeft, wordt gevoerd door de directeur van de business unit Dienstverlening respectievelijk het hoofd van de productgroep Hout. Alle werkzaamheden ten behoeve van de besloten vennootschappen worden uitgevoerd door personeel van SBB dat binnen de business unit Dienstverlening werkzaam is.

¹ Door de “regionaal georganiseerde divisies” van SBB wordt, zonder tussenkomst van de business unit Dienstverlening, een beperkt volume (circa 13.000 kubieke meter op jaarbasis) aan brandhout en ander relatief laagwaardig hout op de markt gebracht.

De besloten vennootschappen waarvan de aandelen (indirect) door SBB worden gehouden zijn opgericht om in de markt te kunnen optreden als “een volwaardige toeleverancier voor de houtverwerkende industrie”². Naar wij hebben begrepen, hebben voor SBB de volgende overwegingen eveneens een rol gespeeld bij de oprichting van deze besloten vennootschappen (bewoordingen zijn van SBB):

- Risicospreiding;
- Transparantie (door afzonderlijke publicatieplicht van de vennootschappen);
- Objectiviteit (bij de jaarrekeningen van de vennootschappen worden afzonderlijke accountantsverklaringen afgegeven).

De besloten vennootschappen zijn gedurende de onderzoeksperiode (1 januari 2004 tot en met 31 oktober 2006) vrijwel alleen gebruikt voor het vermarkten van z.g. energiehout. Wij hebben geen aanwijzingen dat het verkopen van hout vanuit een besloten vennootschap nodig is om door de houtverwerkende industrie als volwaardige toeleverancier te worden gezien.

De huidige visie van SBB op haar positie in de markt is dat zij, als publieke rechtspersoon die eigenaar is van een relatief groot areaal aan bos, in staat is relatief gunstige afspraken te maken met afnemers van hout. Daarbij heeft zij de ervaring dat grotere volumes leiden tot bonussen en meeropbrengsten in de vorm van hogere verkoopprijzen. In een aantal gevallen hebben wij hiervoor in ons onderzoek ook bevestiging gevonden.

Behalve dat SBB hout uit eigen bossen verkoopt, treedt zij op als agent bij de houtverkoop voor diverse (semi-) publieke partijen die bossen beheren. Gedurende de onderzoeksperiode gaat het hierbij om een volume dat varieert tussen circa 5.000 en 25.000 kubieke meter op jaarbasis. Met de betreffende partijen zijn mondelinge afspraken gemaakt over de aard en reikwijdte van de betrokkenheid van SBB, alsmede de condities waaronder SBB haar diensten aanbiedt. Met de belangrijkste partijen waarvoor SBB hout verkoopt is inmiddels een conceptovereenkomst opgesteld. Wij hebben vastgesteld dat SBB voor één partij optreedt als “commissionair”, terwijl de voor betreffende partij verhandelde volumes door SBB als ingekochte en als verkochte volumes zijn verantwoord. Hierdoor zijn de volumes van het in- en verkocht hout van derden door SBB in de jaarrekeningen 2004 en 2005 in totaliteit te hoog voorgesteld.

Door diverse derde partijen op de houtmarkt worden aan SBB op ad-hoc basis partijen gesortimenteerd hout aangeboden, dat door SBB vervolgens wordt doorverkocht. Naar de mening van SBB geschiedt dit in belangrijke mate om met de houtverwerkende industrie aangegane leveringsverplichtingen te kunnen nakomen en om door grotere volumes hogere opbrengsten te kunnen realiseren voor de verkoop van hout uit eigen bossen. Gelet op het belang dat de houtverwerkende industrie heeft bij aanlevering van relatief grote volumes hout op de gewenste momenten, geldt in het algemeen dat de marktprijs per eenheid van grote volumes hout veelal hoger is dan die van kleine volumes.

² Dit is een verkorte omschrijving van de doelomschrijving van de besloten vennootschappen, zoals die is gehanteerd in correspondentie met het Ministerie van LNV inzake de “verklaring van geen bezwaar” met betrekking tot de oprichting van/participatie in de besloten vennootschappen.

Vanuit de volumes waarvoor door SBB leveringsverplichtingen met derden zijn aangegaan en de volumes aan hout beschikbaar uit eigen bossen hebben wij geen bevestiging gevonden voor de noodzaak om substantieel hout in te kopen bij derden om aan deze leveringsverplichtingen te kunnen voldoen. Het totale volume waarvoor leveringsverplichtingen zijn aangegaan ligt gedurende de onderzoeksperiode namelijk beduidend onder de hoeveelheid hout dat beschikbaar is uit eigen bossen van SBB. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen dat voor een natuurproduct als hout geldt dat dit niet altijd in de gewenste kwaliteit en sortimenten beschikbaar is (dit geldt voornamelijk voor populier, larix en douglas) en dat dit ook niet op elk gewenst moment (in de Gedragscode Zorgvuldig Bosbeheer is bepaald dat een boscigenaar in de periode 15 maart – 15 juli slechts op beperkte schaal kan oogsten) kan worden geoogst. Dit laatste aspect geldt mogelijk voor SBB nog in sterkere mate dan voor andere Nederlandse boscigenaren, gegeven de publieke functie van SBB en haar doelstelling van natuurbeheer.

Met betrekking tot de inkopen van hout bij derden hebben wij voorts geconstateerd dat:

- Binnen de business unit Dienstverlening van SBB geen vastgelegd beleid bestaat hoe om te gaan met inkopen;
- Niet per transactie wordt geregistreerd met welk motief deze heeft plaatsgevonden (optreden als agent voor derden, nakomen leveringsverplichtingen of anderszins);
- De noodzaak tot het doen van inkopen om meeropbrengsten te genereren op de verkoop van eigen hout van SBB door het kunnen aanbieden van grotere volumes, vanwege het ontbreken van de daarvoor benodigde informatie, achteraf niet objectief is vast te stellen.
- De door de minister van LNV in zijn brief van 13 oktober 2005 aan de Tweede Kamer geformuleerde gedragslijn ten aanzien van inkopen door SBB niet volledig is gevolgd.³

Marktpositie

Op grond van de afbakening van de relevante markt voor houtverkoop door SBB en het marktaandeel van SBB op deze markt (circa 2%) komen wij tot de conclusie dat SBB geen dominante marktpositie heeft.

Toetsing relevante kaders

Uit onze juridische analyse van het op de houtmarktactiviteiten van toepassing zijnde wettelijk kader volgt dat het normenstelsel vrijwel uitsluitend door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt gevormd. Mits de houtmarktactiviteiten van SBB betrekking hebben op de verkoop van hout uit eigen bossen, danwel plaatsvinden om de resultaten van de eigen houtverkoop te verbeteren, mag SBB deze zonder belemmering uitvoeren. Indien aan genoemde voorwaarden niet wordt voldaan, mogen desbetreffende activiteiten op de houtmarkt alleen worden ontplooid indien geen sprake is van concurrentievervalsing en indien verkoop tegen tenminste kostendeckende prijzen plaatsvindt.

³ O.a.: inkoop van hout mag uitsluitend plaatsvinden ten behoeve van het nakomen van leveringsverplichtingen en de noodzaak van de aanvullende inkoop dient gemotiveerd te worden.

Voorzover passend binnen de reikwijdte van ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat aan deze laatste voorwaarden wordt voldaan.⁴

Door de minister van LNV is richting de Tweede Kamer melding gemaakt van een door SBB te volgen gedragslijn inzake de houtmarktactiviteiten. Wij hebben geen documentatie gevonden waaruit blijkt dat SBB aan deze gedragslijn is gehouden en stellen vast dat deze gedragslijn gedurende de onderzoeksperiode ook niet volledig door SBB is gevolgd. Ons inziens bestaat behoefte aan bilaterale schriftelijke vastlegging van de door het ministerie van LNV gewenste gedragslijnen voor de houtmarktactiviteiten van SBB (zie ook onder 'aanbevelingen').

Onze toetsing van de houtmarktactiviteiten van SBB aan de kaders van de Mededingingswet is voornamelijk gericht geweest op een aantal belangrijke elementen van deze wetgeving. Deze elementen betreffen het verbod op staatssteun, het verbod op misbruik van een economische machtspositie en het gebod om te zorgen voor transparantie. Op basis van de informatie die ons beschikbaar is gesteld, hebben wij geen aanleiding om te concluderen dat de houtmarktactiviteiten van SBB strijdig zouden zijn met de genoemde kaders van de Mededingingswet.

Door ons is nagegaan in hoeverre gedurende de onderzoeksperiode aan de in de verklaring van geen bezwaar van de staatsecretaris van LNV genoemde voorwaarden is voldaan, met betrekking tot de besloten vennootschappen waarin SBB participeert. Wij hebben vastgesteld dat aan de voorwaarden van genoemde verklaring is voldaan, behoudens:

- Het consolideren van de cijfers van de besloten vennootschappen in de jaarrekeningen 2004 en 2005 van SBB. Naar wij hebben begrepen is met LNV inmiddels afgesproken dat met ingang van de jaarrekening 2006 de resultaten van deze vennootschappen worden meegeconsolideerd. Dat betekent tevens dat deze ook in de vergelijkende cijfers over 2005 worden opgenomen;
- De werkzaamheden voor derden binnen Energiehout B.V., hebben, naar onze mening, gedurende de onderzoeksperiode op basis van het volumecriterium "de overhand" gehad. Op grond van de voorwaarden had dit aan het ministerie van LNV gemeld behoren te worden, teneinde daarvoor afzonderlijk toestemming te verkrijgen.

Prijsanalyse

Door SBB wordt met betrekking tot de business unit Dienstverlening per productgroep, waaronder de productgroep hout, een separate financiële administratie gevoerd. Aan de productgroepen worden echter niet rechtstreeks alle indirecte kosten toegerekend. Dit geldt zowel voor de algemene en management kosten binnen de business unit Dienstverlening als voor de kosten van de centrale organisatie van SBB⁵. Hierdoor is strikt genomen geen sprake van het bepalen van een integrale kostprijs voor de productgroep Hout.

⁴ SBB is overigens van mening dat vrijwel al haar houtmarktactiviteiten plaatsvinden ten behoeve van de verkoop van hout uit eigen bossen danwel om de resultaten van de verkoop van eigen hout te verbeteren. De gegevens om deze stelling objectief te toetsen ontbreken echter.

⁵ Overigens is met de algemene en managementkosten van de business unit Dienstverlening wel rekening gehouden bij de bepaling van het aan de business unit dienstverlening toe te rekenen aandeel in de opbrengsten van de verkoop van hout (deze opbrengsten worden deels aan de business unit Dienstverlening toegerekend en grotendeels aan de "regio's" van SBB).

Wel hebben wij vastgesteld dat, indien rekening wordt gehouden met aan de productgroep Hout toe te rekenen indirecte kosten, het hout gedurende de onderzoeksperiode boven de integrale kostprijs is verkocht. Op grond hiervan concluderen wij dat door SBB geen subsidiegelden zijn aangewend om houtverkoppen tegen een lagere prijs dan de integrale kostprijs mogelijk te maken. Van kruissubsidiëring in de betekenis dat publiek geld is gebruikt om beneden de integrale kostprijs te verkopen, is derhalve geen sprake.

Tussen SBB en de besloten vennootschappen (en tussen de besloten vennootschappen onderling) zijn afspraken gemaakt met betrekking tot prijzen waartegen leveranties plaatshebben. Ten aanzien van de verrekening van kosten tussen SBB en de besloten vennootschappen, constateren wij dat de hoogte van aan de besloten vennootschappen toegerekende kosten beperkt onderbouwd is en dat deze kostentoerekening niet aantoonbaar is gebaseerd op een tijdsregistratie.

Evenals het geval is bij de productgroep Hout worden de indirecte kosten van de business unit Dienstverlening en van SBB niet volledig aan de besloten vennootschappen toegerekend. Mede gelet op de uniformiteit van leiding van de business unit Dienstverlening en de besloten vennootschappen leidt het voorgaande ertoe dat de bedrijfseconomische aanvaardbaarheid en met name de marktconformiteit van verrekeningen tussen SBB en de besloten vennootschappen alsmede tussen de besloten vennootschappen onderling niet kan worden aangetoond. Het gegeven dat de jaarrekeningen van SBB en de vennootschappen zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring doet hieraan niets af. De marktconformiteit van de overeengekomen prijzen is niet (zichtbaar) getoetst.

Overigens merken wij in dit verband op dat het onderbrengen van houtmarktactiviteiten in besloten vennootschappen in de huidige organisatorische opzet en de huidige verdeling van managementtaken binnen SBB niet aantoonbaar leidt tot een grotere mate van transparantie, danwel tot een (additionele) waarborg voor het niet oneigenlijk aanwenden van publieke middelen. Naar wij hebben vernomen, onderzoekt SBB op dit moment op welke wijze zij de gewenste transparantie het meest kan waarborgen.

Ten aanzien van de effectiviteit van de huidige verkoopwijze van SBB, uitgedrukt in financiële termen, concluderen wij op basis van de in paragraaf 4.2 van dit rapport omschreven vergelijkingen, dat de huidige verkoopwijze van SBB over de onderzoeksperiode tot hogere netto-opbrengsten heeft geleid, dan een verkoopmethodiek waarbij al het hout op stam zou zijn verkocht.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat wij in dit onderzoek uitsluitend een vergelijking hebben gemaakt tussen de effectiviteit van verschillende verkoopwijzen uitgedrukt in financiële termen. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een bepaalde verkoopwijze kunnen ook andere meer kwalitatieve aspecten (zoals de beheersbaarheid van gevolgen voor de natuurwaarde van de bossen) een rol spelen. Een waardering van deze aspecten valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Aanbevelingen

- Schriftelijk vastleggen van de reikwijdte en condities waaronder SBB optreedt als agent bij de verkoop van hout voor (semi-)publieke partijen.
- Teneinde onduidelijkheid omtrent het bindende karakter van de door de minister van LNV genoemde gedragslijnen te voorkomen, achten wij het gewenst dat dergelijke gedragslijnen tussen het ministerie van LNV en SBB schriftelijk worden vastgelegd.
- Opstellen van een interne gedragslijn binnen SBB met betrekking tot het beleid inzake inkopen en het zichtbaar maken van de naleving daarvan.
- Volledig toerekenen van alle indirecte kosten aan de productgroep Hout en de besloten vennootschappen.
- Vastleggen van de uitgangspunten voor verrekening van opbrengsten en kosten tussen SBB en de besloten vennootschappen en tussen de besloten vennootschappen onderling naast het uitsluitend vastleggen van tarieven voor onderlinge leveranties.
- Opstellen van een meer gedetailleerde en voor wat betreft de personele kosten een zichtbaar op tijdsregistratie gebaseerde onderbouwing voor de verdeelsleutels die zowel bij de toerekening van kosten aan de productgroep Hout van de business unit Dienstverlening, als aan de besloten vennootschappen gehanteerd worden.
- Overwegen om scheiding aan te brengen in de personele invulling van het management van de business unit Dienstverlening respectievelijk de productgroep Hout en de besloten vennootschappen waarin SBB participeert, teneinde meer te waarborgen dat tussen partijen op zakelijke grondslagen wordt gehandeld.

2 AANLEIDING EN ONDERZOEKSOPDRACHT

2.1 AANLEIDING

Met de brief van de directeur Natuur van het ministerie van LNV van 6 oktober jl. met kenmerk DN.2006/3049, zijn wij in eerste instantie geïnformeerd over de achtergrond en aanleiding tot het instellen van een onderzoek naar de houtmarktactiviteiten van SBB.

SBB is de bij wet (de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer van 11 september 1997) verzelfstandigde (externe) organisatie van het ministerie van LNV, die belast is met een aantal specifiek opgedragen taken, waaronder het beheer van de bossen die eigendom zijn van de Staat. Tussen het ministerie van LNV en SBB bestaat een contractrelatie; ieder jaar geeft de minister SBB opdracht het beheer voor een bepaald budget uit te voeren. SBB is inhoudelijk verantwoordelijk voor het gevoerde beheer. De minister is “systeemverantwoordelijk”. Het ministerie van LNV informeerde ons in genoemde brief omtrent de houtmarktactiviteiten van SBB als volgt: „Een efficiënte verkoop van hout maakt onderdeel uit van de taakopdracht te zorgen voor een efficiënte publieke taakuitoefening. De inkoop van hout door SBB kan in beginsel uitsluitend plaatsvinden ten behoeve van een optimale verkoop van hout uit eigen bossen. De houtverkoopactiviteiten van SBB zijn ondergebracht in een afzonderlijke eenheid binnen de organisatie, de unit Dienstverlening.”

Verkort weergegeven is de aanleiding tot het instellen van het onderzoek een door de Algemene Vereniging van Inlands Hout (AVIH) ingediende klacht over mogelijk verstorende effecten van de houtmarktactiviteiten van SBB en de uitkomsten van een onderzoek dat door PricewaterhouseCoopers (PwC) naar mogelijk concurrentievervalsende activiteiten van overheidsorganisaties. Naar aanleiding hiervan zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld ten aanzien van de houtmarktactiviteiten van SBB. De minister van LNV heeft hierop aan de Tweede Kamer een onderzoek toegezegd, naar de *organisatie en de kostentoedeling van de houtverkoop door Staatsbosbeheer. Het gaat daarbij om de kostentoedeling van de activiteiten binnen de BV's (opgericht voor werkzaamheden gericht op het vermarkten van hout) en Staatsbosbeheer afzonderlijk alsmede de onderlinge verrekening daarvan. Ook de gehanteerde tarieven zijn onderwerp van onderzoek.*

De toezeggingen van de minister tot het laten uitvoeren van een onderzoek, zijn door het ministerie van LNV uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn in de hierna volgende paragraaf weergegeven.

2.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Door het ministerie van LNV zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, die wij voor wat betreft de 'subvragen' van een letteraanduiding hebben voorzien:

1. Inzicht in de wijze waarop Staatsbosbeheer de verkoop en inkoop van hout heeft georganiseerd

Organisatie houtverkoop

- a) Hoe is de houtverkoop binnen SBB georganiseerd en gepositioneerd ten opzichte van de natuurbeheeractiviteiten binnen SBB?
- b) Hoe is de houtverkoop (waarvan houtinkoop een integraal onderdeel vormt) georganiseerd binnen en tussen de unit Dienstverlening en de BV's?
- c) Met welk doel zijn de BV's opgericht? Waarvoor worden de BV's nu gebruikt?
- d) Welke houtmarktactiviteiten voor derden (onder te verdelen in organisaties die nauw gelieerd zijn aan de publieke taken van SBB, bijv. Flevolandschap en gemeenten, en commerciële ondernemingen) onderneemt SBB? Op welke manier is dit georganiseerd?
- e) Hoe verhoudt zich de omvang van de contracten met houtafnemers en het volume houtinkoop tot de eigen productiecapaciteit?

Marktpositie

- f) Analyse van de marktpositie van SBB als houtverkoper in de relevante markt.

Toetsing relevante kaders

- g) In hoeverre passen de activiteiten op de houtmarkt binnen het wettelijke kader (Wet verzelfstandiging SBB, wettelijke voorwaarden ZBO's) en de voorgeschreven gedragslijn door de minister van LNV (kamerbrief 13 oktober 2005)?
 - h) Voldoet SBB, zoals het nu georganiseerd is en opereert, aan het wettelijk kader van de nieuwe Mededingingswet?
 - i) Wordt voldaan aan de gestelde eisen in de verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van de BV's afgegeven door de minister van LNV?
2. De kostentoedeling van de houtverkoopactiviteiten binnen ZBO SBB en binnen de BV's en de onderlinge verrekening daarvan.

Prijsanalyse

- a) Op welke wijze vindt kostentoedeling plaats binnen SBB naar de activiteiten van houtinkoop, van houtverkoop en van houtproductie (inclusief oogst en transport)? Hanteert SBB hierbij het principe van de integrale kostprijs?
- b) Hoe komt de verkoop- en inkoopprijs van SBB tot stand? Hoe verhoudt de verkoopprijs zich tot de integrale kostprijs?
- c) Op welke manier zorgt SBB voor een transparante administratie met betrekking tot de genoemde kosten en opbrengsten van de houtverkoopactiviteiten?

Conclusie

- d) Is sprake van kruissubsidiëring tussen ZBO SBB en BV's?
- e) Op welke manier is geborgd dat publiek geld niet wordt ingezet voor oneigenlijke kostendekking (o.a. invloed op de verkoopprijs)?

De onderzoeksvragen hebben wij beschouwd als een gegeven en als richtinggevend voor de wijze van uitvoering van het onderzoek. De nadere uitwerking van de onderzoeksvragen door middel van 'subvragen' (hiervoor weergegeven onder 1 a tot en met 1i en onder 2 a tot en met 2c) heeft naar onze interpretatie alleen plaatsgevonden in het kader van het onderzoek naar de *activiteiten van SBB op de houtmarkt* en de in dat kader te beantwoorden onderzoeksvragen (de hiervoor weergegeven vragen 1 en 2) en de aspecten ten aanzien waarvan conclusies worden verwacht (weergegeven onder 2d en 2e). Dit impliceert dat de subvragen ook in dat licht zullen worden beantwoord. Een voorbeeld hiervan is subvraag 1h „Voldoet SBB, zoals het nu georganiseerd is en opereert, aan het wettelijk kader van de nieuwe Mededingingswet?” Wij menen deze vraag alleen te kunnen beantwoorden voorzover deze betrekking heeft op de houtmarktactiviteiten van SBB. In de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport worden de onderzoeksvragen elk afzonderlijk behandeld.

2.3 ONDERZOEKSAANPAK

Naar ons begrip van de vraagstelling is het primair van belang te komen tot een antwoord op de vraag of sprake is van kruissubsidiëring door SBB waardoor de verkoopprijs van het door SBB verkochte hout wordt beïnvloed en publieke gelden worden ingezet ter verbetering van de positie van SBB op de houtmarkt. Daarbij heeft het onderzoek eveneens tot doel transparantie te realiseren met betrekking tot de in- en verkoop van hout door SBB en voornamelijk de toerekening van de daarmee samenhangende kosten. Met uitzondering van de onderzoeksvraag naar een analyse van de marktpositie van SBB als houtverkoper op de relevante markt, zijn de onderzoeksvragen specifiek gericht op SBB en haar interne organisatie respectievelijk gevolgde handelwijze. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is in hoofdzaak gebruik gemaakt van binnen SBB aanwezige informatie. Daarbij is uiteraard in overweging genomen dat SBB belanghebbende is bij het onderzoek, waardoor de ter beschikking gestelde informatie niet per definitie in het kader van dit onderzoek als juist en volledig kan worden beschouwd.

Bij de uitvoering van het onderzoek is maximaal gebruik gemaakt van binnen SBB aanwezige informatie, zonder dat deze informatie aan accountantscontrole wordt onderworpen. Zo accountantscontrole van de benodigde informatie al mogelijk is, zou deze het onderzoek aanzienlijk compliceren en zou dit leiden tot een fors hoger tijdsbeslag. Gelet op de hiervoor genoemde positie van SBB is de verkregen informatie in het kader van dit onderzoek aan een professioneel kritische toets onderworpen alvorens deze in aanmerking zijn genomen. Bij deze professioneel kritische toets is gebruik gemaakt van algemeen geldende bedrijfseconomische uitgangspunten, openbaar met betrekking tot de houtmarkt beschikbare informatie en zo mogelijk het vaststellen van aansluitingen met extern gecertificeerde gegevens, zoals de door de externe accountant gecontroleerde jaarrekeningen 2004 en 2005 van SBB. In de door ons gevolgde aanpak is met name gebruik gemaakt van de binnen SBB aanwezige informatie door kennis te nemen van de opzet van de SBB-organisatie en de gevolgde systematiek van kostentoedeling door het kennisnemen en analyseren van beschikbare documentatie en het voeren van interviews met het management van SBB (in het bijzonder van de business unit Dienstverlening van SBB, gelet op de opzet van de organisatie van SBB) en andere sleutelfunctionarissen, alsmede het kennisnemen van interne (financiële) rapportages.

Om een analyse van SBB als houtverkoper in de relevante markt te kunnen maken is vooral gebruik gemaakt van externe (niet SBB) informatie.

Daarbij is tevens gebruik gemaakt van informatie die in de eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep naar voren is gebracht en van specifiek door individuele leden van de Spiegelgroep overlegde informatie.

2.4 FASERING EN UITWERKING VAN HET ONDERZOEK

In onze offerte voor de uitvoering van het onderzoek naar de houtmarktactiviteiten van SBB d.d. 7 november 2006 hebben wij een voorstel voor de fasering en aanpak van het onderzoek opgenomen. Daarbij hebben wij bij de fasering van het onderzoek, op verzoek van het ministerie van LNV, naast de onderzoekstechnische vereisten en de aangegeven datum van oplevering van het eindrapport, rekening gehouden met de beschikbaarheid van medewerkers van SBB.

Ons onderzoek is uitgevoerd conform de door ons voorgestelde fasering, met uitzondering van het moment van de eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep en het aantal bijeenkomsten van deze groep. Door ons was voorgesteld de Spiegelgroep tevens bijeen te laten komen bij de start van het onderzoek, teneinde op dat moment de onderzoeks aanpak te bespreken. Hiervan is echter door het ministerie van LNV afgezien, gelet op de strakke planning van het onderzoek.

Onze belangrijkste werkzaamheden in verband met de uitvoering van dit onderzoek zijn als volgt samen te vatten:

Informatieverzameling en analyse van externe (niet SBB) bronnen:

- Raadplegen van marktinformatie en statistieken van externe organisaties in binnen en buitenland (waaronder de Stichting Probos, Zentrale Markt und Preisberichtsstelle GmbH (ZMP) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI)).
- Het geven van een presentatie en het voeren van een dialoog met de leden van de Spiegelgroep tijdens de bijeenkomst van 14 december 2006.
- Gesprek met de voorzitter van het bestuur van de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH).

Informatieverzameling en analyse van gegevens van SBB:

- Voeren van diverse interviews met het management van de afdeling Dienstverlening van SBB.
- Voeren van diverse interviews met de controller van de afdeling Dienstverlening van SBB.
- Kennisnemen van de opzet van de organisatie, waaronder de inrichting van de financiële administratie en “partijenadministratie” van SBB voorzover betrekking hebben op de houtmarktactiviteiten, door het kennis nemen van interne documentatie en waarnemingen ter plaatse.
- Analyseren van de totstandkoming en inhoud van gegevens verkregen van SBB met betrekking tot de inkoop en verkoop van hout (zoals inkoop en verkoopstatistieken, overzichten van marges, etc) alsmede gegevens met betrekking tot de toedeling van opbrengsten en kosten binnen SBB en de besloten vennootschappen waarvan SBB aandeelhouder is.
- Kennisnemen van de schriftelijke vastleggingen van relevante door SBB met derden gemaakte afspraken (o.a. inkoop- en verkoopcontracten).

Gedurende de uitvoering van het onderzoek is de voortgang en de nadere invulling van het onderzoek tweewekelijks besproken met onze contactpersoon (de gedelegeerd opdrachtgever) van het ministerie van LNV.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij van SBB diverse voor het onderzoek benodigde informatie ter beschikking gesteld gekregen. Gelet op de mogelijke concurrentiegevoeligheid en de bedrijfsvertrouwelijkheid van de informatie met betrekking tot SBB zijn wij terughoudend omgegaan met het vermelden van de desbetreffende informatie in deze rapportage. Deze hebben wij uitsluitend opgenomen voorzover dit voor de beantwoording van de onderzoeksvragen c.q. het trekken van conclusies nodig is.

2.5 ROL VAN DE SPIEGELGROEP

De Spiegelgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de houtsector (AVIH, Bosschap, Unie van Bosgroepen), medewerkers van het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer. Deze Spiegelgroep is met name ingesteld om te borgen dat de onderzoeksaanpak van het onderzoek voor de houtsector acceptabel is. Bijkomend aspect is dat bij de uitvoering van het onderzoek voorzover mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de binnen de Spiegelgroep aanwezige expertise.

Binnen de Spiegelgroep is, gelet op de achtergrond van de leden, met name expertise aanwezig met betrekking tot de houtmarkt en met betrekking tot de kosten van het produceren van hout. Daarnaast is het voor de 'acceptatie' van de uitkomsten van het onderzoek door de houtsector ons inziens belangrijk dat alle betrokkenen instemmen met de gekozen onderzoeksaanpak, danwel (in geval dat dit niet haalbaar is) gelegenheid hebben gekregen input op de onderzoeksaanpak te leveren.

Bij de informatievoorziening aan en de advisering door de Spiegelgroep is in aanmerking genomen dat de leden van deze groep tevens speler op de houtmarkt zijn en daardoor een belang (kunnen) hebben bij de voor het onderzoek gebruikte informatie en bij de uitkomsten van het onderzoek. Een randvoorwaarde in dit verband is dat de commerciële positie van Staatsbosbeheer niet door de informatievoorziening aan de Spiegelgroep mag worden aangetast.

De spiegelgroep heeft een adviserende en geen sturende rol ten aanzien van de wijze van uitvoering en op de formulering van de uitkomsten van het onderzoek. Het is derhalve geen begeleidingscommissie, maar een orgaan dat een klankbordrol vervult. In die functie denkt de Spiegelgroep kritisch mee over vooraf gedefinieerde onderdelen van het onderzoek en levert het input ten aanzien van haar eveneens vooraf bepaalde expertisegebieden.

Gelet op het voorgaande is de spiegelgroep betrokken bij en geïnformeerd over de volgende aspecten c.q. onderdelen van het onderzoek, te weten:

- a) Onderzoeksaanpak (waarbij de onderzoeksvragen een gegeven zijn);
- b) Bepaling van de relevante markt voor hout, indien nodig gespecificeerd per houtsoort / wijze van aanlevering van hout (hout op stam of sortimenten);
- c) Methodiek van bepaling van de standaardkostprijs van hout, indien nodig gespecificeerd naar te onderscheiden categorieën;
- d) Procedurele wijze van uitvoering van het onderzoek en totstandkoming van de rapportage.

De Spiegelgroep is gedurende het onderzoek twee maal bijeengekomen. De eerste maal enige tijd na de start van het onderzoek. De tweede bijeenkomst vond plaats na uitvoering van het onderzoek, direct na of gelijktijdig met het uitbrengen van de conceptrapportage.

2.6 REIKWIJDTE VAN ONZE WERKZAAMHEDEN

Onze werkzaamheden in het kader van dit onderzoek zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat door ons op het tijdens het onderzoek beschikbaar gekomen cijfermateriaal en de toelichtingen daarop geen accountantscontrole is toegepast en dat tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van het in het onderzoek betrokken cijfermateriaal en de toelichtingen daarop, anders dan ter zake van de aspecten zoals door ons onderzocht en waarover dienovereenkomstig door ons in deze rapportage wordt gerapporteerd. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

3 ORGANISATIE VERKOOP EN INKOOP HOUT DOOR STAATSBOSBEHEER

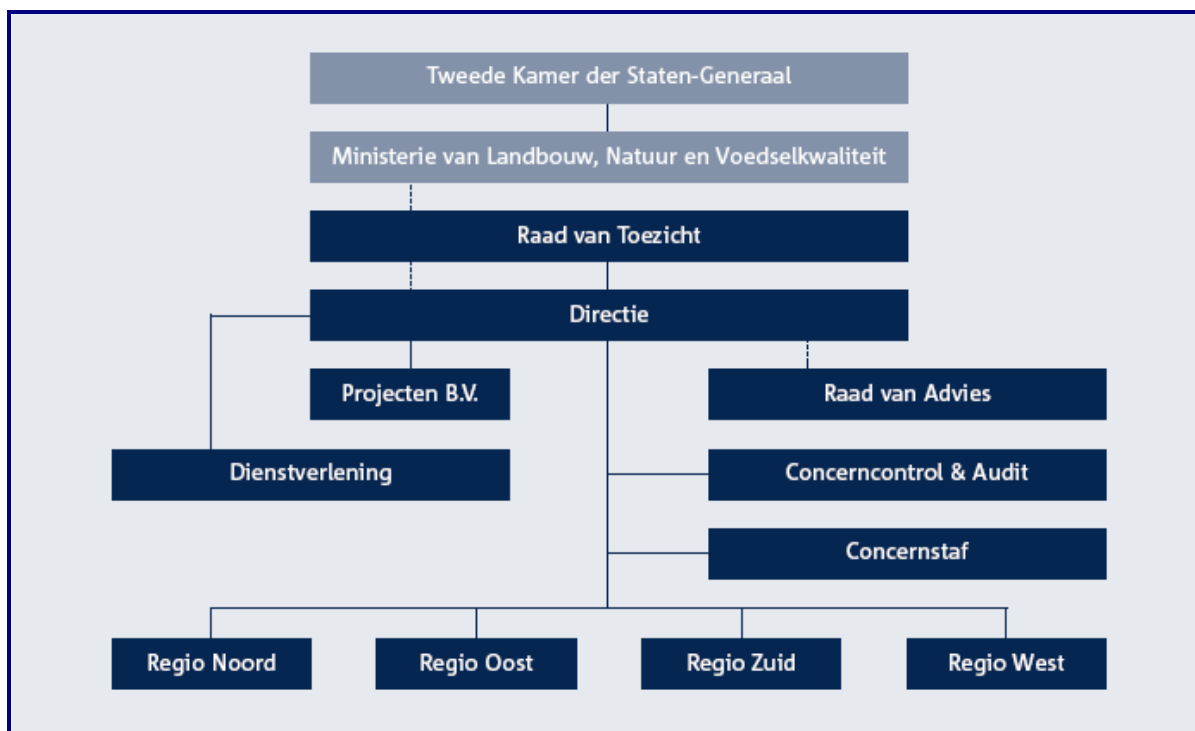
3.1 ORGANISATIE HOUTVERKOOP

3.1.1 ORGANISATIE EN POSITIONERING HOUTVERKOOP

Hoe is de houtverkoop binnen SBB georganiseerd en gepositioneerd ten opzichte van de natuurbeheeractiviteiten binnen SBB?

Positionering houtverkoop ten opzichte van natuurbeheer.

Ten behoeve van de inzicht in de positionering van de houtverkoopactiviteiten ten opzichte van de natuurbeheeractiviteiten van SBB is in navolgende figuur de organisatiestructuur van SBB gevisualiseerd:



(bron: jaarverslag 2005 Staatsbosbeheer).

De natuurbeheeractiviteiten worden uitgevoerd door de vier regionaal georganiseerde divisies van SBB. Deze “regio’s” voeren alle activiteiten van SBB gericht op natuurbeheer en vermaatschappelijking, educatie en voorlichting uit, behoudens de verkoop van hout. Onder deze activiteiten valt onder andere het beheer van de bossen waaruit het te verkopen hout wordt geoogst.

Door de regionale divisies worden in beginsel geen houtmarktactiviteiten verricht. Wel worden op beperkte schaal (volgens interne schatting circa 13.000 m3 op jaarbasis) kleine partijen brandhout, kerstbomen etc. verkocht. Dit volume aan houtverkoop is overigens niet begrepen in de volumes aan houtverkoop uit eigen gebieden die in het jaarverslag 2005 van SBB vermeld zijn.

Op basis van een door de directie van SBB gegeven jaarlijkse taakstelling (in volumes te oogsten hout), bepalen de regionale eenheden van SBB de exacte hoeveelheden en de concreet te vellen bomen. Deze selectie vindt binnen de regio's plaats, gelet op de natuurbeheerdoelstellingen die voor de regio's van primair belang zijn. SBB is van mening dat de bepaling van de te oogsten hoeveelheid en kwaliteit hout in de eerste plaats gedreven moet worden door natuurbeheerdoelstellingen en niet door eventuele commerciële motieven.

De houtmarktactiviteiten van SBB zijn, met uitzondering van de houtmarktactiviteiten voor de energiemarkt (die overigens relatief beperkt van omvang zijn), tezamen met enkele andere marktgerichte activiteiten zoals de verhuur van vakantiewoningen, ondergebracht in een aparte business unit, namelijk de business unit Dienstverlening. Deze business unit is rechtstreeks onder de directie van SBB gepositioneerd en staat onder directe leiding van de directeur dienstverlening, die geen verantwoordelijkheid heeft voor andere onderdelen binnen de SBB organisatie. De business unit dienstverlening, waaronder de productgroep hout, is onderverdeeld in een aantal productgroepen. De verschillende productgroepen hebben elk een specifiek verantwoordelijk manager. De productgroep hout is geheel gericht op de verkoop van het hout uit de bossen van SBB, alsmede de inkoop en verkoop van hout van derden.

De houtactiviteiten voor de energiemarkt zijn ondergebracht in de door SBB opgerichte besloten vennootschappen naar burgerlijk recht (B.V.'s) waarvan SBB de aandeelhouder is. Dit betreffen SBB Projecten B.V. en Energiehout B.V. In het hiervoor opgenomen schema zijn deze BV's begrepen in Projecten B.V. Deze besloten vennootschappen zijn op 21 maart 2001 en 6 april 2001 opgericht, nadat door de Staatsecretaris van LNV op 6 juni 2000 een "verklaring van geen bezwaar"⁶ is afgegeven. Voorts is door Energiehout B.V. in 2002 een belang van 25% in het aandelenkapitaal van Bio Enerco B.V. verworven.

Organisatie houtverkoop binnen SBB en binnen de business unit Dienstverlening (Productgroep hout)

Nu hiervoor is weergegeven hoe de houtverkoop binnen SBB is gepositioneerd, zal nu worden aangegeven hoe de houtverkoop is georganiseerd.

In het proces van de houtverkoop binnen SBB zijn de volgende stappen te onderkennen:

1. Jaarlijks wordt door de directie van SBB de jaartaak voor de in de regio's te oogsten hoeveelheid hout bepaald. De productgroep Hout van de business unit Dienstverlening heeft geen invloed op de vaststelling daarvan.
2. Mede aan de hand van deze jaartaak bepaalt de regio zelf de locatie en houttypen van de uit de bossen te oogsten hoeveelheid hout. Daartoe wordt in het najaar door de

⁶ Dit betreft de verklaring van geen bezwaar van de staatsecretaris van LNV gelet op het bepaalde in art. 3, lid 6 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Betreffende verklaring is specifiek afgegeven in verband met de oprichting door SBB van Staatsbosbeheer Projecten B.V. Op 1 februari 2001 is door de staatsecretaris van LNV aangegeven dat voor de oprichting van Energiehout B.V. en de participatie van deze vennootschap in Bio Enerco B.V. (destijds geheten Biomassa B.V.) geen separate verklaring van geen bezwaar benodigd is, voorzover dit een nadere structurering betreft binnen de kaders van de eerder afgegeven verklaring van geen bezwaar.

bosbeheerders in de regio bepaald welke bomen geoogst moeten worden. De te oogsten bomen worden daarbij gemerkt (het blesen van de bomen) en van de gebleste bomen wordt, op grond van meting en in de praktijk ontwikkelde schattingsmethodieken, de hoeveelheid hout bepaald en vastgelegd. Ook in deze fase van het proces heeft de productgroep Hout geen invloed op het te oogsten volume.

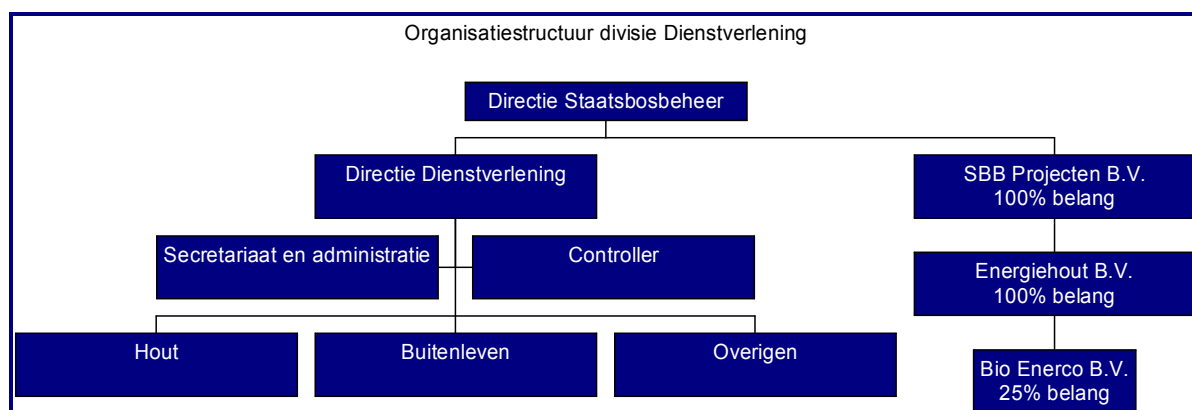
3. De productgroep Hout ontvangt van de regio's de hoeveelheden hout waarvan is aangegeven dat dit hout het komende jaar geoogst kan worden. Aan de hand van deze gegevens krijgt de business unit Dienstverlening inzicht in de hoeveelheid te verkopen hout. De kwaliteit daarvan is overigens vooraf nog tamelijk onzeker/onduidelijk.
4. De vanuit de regio's ontvangen gegevens zijn voor de business unit Dienstverlening de basis tot het voeren van onderhandelingen met potentiële afnemers. Deze onderhandelingen leiden merendeels tot (raam)contracten inzake het volume, kwaliteit en de prijs voor de in komend jaar door SBB te leveren volumes van hout.
5. Naast de vooraf afgesproken (raam-)contracten voor de levering van hout aan afnemers, worden gedurende het jaar diverse (ad-hoc) verkooptransacties gesloten.

De business unit Dienstverlening en meer specifiek de productgroep hout is daarnaast het enige onderdeel binnen SBB dat belast is met het inkopen van hout. In die zin kan gesteld worden dat de houtinkoop geïntegreerd is met de houtverkoop. Inkoop van hout vindt plaats om diverse redenen en van verschillende marktpartijen. Aan de inkopen van hout liggen geen schriftelijke langlopende inkoopcontracten ten grondslag. In paragraaf 3.1.3 van dit rapport wordt verder ingegaan op de achtergronden, organisatie en volumes van de houtinkopen door SBB.

Hoe is de houtverkoop (waarvan houtinkoop een integraal onderdeel vormt) georganiseerd binnen en tussen de unit Dienstverlening en de BV's?

Zoals aangegeven worden alle marktgerichte activiteiten van SBB uitgevoerd door de business unit Dienstverlening. Om deze activiteiten adequaat te kunnen beheersen is de business unit in beginsel zelfstandig ingericht met een eigen directie, eigen uitvoerend personeel en een eigen administratie.

Schematisch is de organisatorische opzet van de business unit Dienstverlening, als volgt weer te geven:



Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is houtverkoop en –inkoop één van de activiteiten van de business unit Dienstverlening en deze is ondergebracht in de productgroep hout. Het personeel van de productgroep hout verricht in beginsel alle verkoop (en inkoop)handelingen die met hout (op stam en sortiment) door SBB te maken hebben, ook ten behoeve van de transacties voor Energiehout B.V. en Bio Enerco B.V.

De directie van Staatsbosbeheer Projecten B.V. en Energiehout B.V. wordt gevoerd door de directeur van de business unit Dienstverlening van SBB. De directie van Bio Enerco B.V. wordt gevoerd door het hoofd van de afdeling hout van de business unit Dienstverlening. Wij merken op dat de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot aansturing en het voeren van de financiële administratie van genoemde besloten vennootschappen, volledig door personeel van de business unit Dienstverlening wordt uitgevoerd. Gelet hierop kan worden beargumenteerd dat de besloten vennootschappen in vorenstaande figuren waarin de organisatiestructuur van SBB en de business unit Dienstverlening is weergegeven, eveneens onder de business unit Dienstverlening gepositioneerd zouden kunnen in worden, in plaats van rechtstreeks onder de directie van SBB.

Administratief worden de individuele transacties met derden gescheiden geregistreerd op basis van de herkomst van het hout. Alle houttransacties binnen de productgroep hout van de business unit Dienstverlening worden per partij vastgelegd in de applicatie HVS-logis. Dit is een specifiek voor SBB ontwikkelt pakket, dat geen geautomatiseerde koppeling heeft met de financiële administratie die in de applicatie Exact wordt gevoerd. Deze aansluiting wordt intern wel periodiek extracomptabel vastgesteld.

De in- en verkoop van hout voor de markt van opwekking van energie (“energiehout”) geschiedt via de besloten vennootschap Energiehout B.V.

KOSTENTOEDILING

De kosten van het personeel dat voor Dienstverlening werkzaam is, worden zoveel mogelijk toegerekend aan de productgroep waarvoor zij werkzaam zijn. Algemeen personeel (zoals de directeur van de business unit en de controller) wordt toegerekend aan “algemeen en management” (A&M). Tot en met 2006 werden de kosten van A&M echter niet verdeeld over de verschillende productgroepen (hout, buitenleven en overigen).

Vanuit de business unit Dienstverlening worden kosten doorberekend aan de besloten vennootschappen. Deze doorberekening is gebaseerd op de door Dienstverlening ingeschatte hoeveelheid tijd die door de verschillende personeelsleden aan de vennootschappen wordt besteed. Deze inschatting is op hoofdlijnen onderbouwd. De interne tijdsregistratie binnen de business unit Dienstverlening van SBB (die vanaf juni 2006 volgens de binnen SBB gebruikelijke systematiek wordt gevoerd), is hiervoor naar ons is medegedeeld mede basis geweest. Achteraf is dit echter niet vast te stellen. Hierdoor en gelet op de uniformiteit van de leiding van de business unit Dienstverlening en de besloten vennootschappen is de bedrijfseconomische aanvaardbaarheid en de marktconformiteit van de hoogte van de toegedeelde kosten niet a priori geborgd. Teneinde dit te kunnen aantonen verdient het aanbeveling een meer gedetailleerde en zichtbaar op een tijdsregistratie gebaseerde onderbouwing voor de verdeelsleutels op te stellen en om een schriftelijke vastlegging van de grondslag voor verrekening van kosten vast te leggen.

Daarbij geven wij in overweging scheiding tussen het management van de business unit Dienstverlening en de besloten vennootschappen aan te brengen.

3.1.2 DOEL OPGERICHTTE VENNOOTSCHAPPEN

Met welk doel zijn de BV's opgericht? Waarvoor worden de BV's nu gebruikt?

De besloten vennootschappen SBB Projecten B.V. en Energiehout B.V. zijn opgericht om natuurproducten waarover SBB vanuit haar rol als beheerder van haar bossen beschikt beter te vermarkten en daarbij door de houtverwerkende industrie als een volwaardige toeleverancier te worden gezien. Op grond van een motivatie met deze strekking heeft de staatsecretaris van LNV ook een “verklaring van geen bezwaar” voor de oprichting c.q. deelname in deze vennootschappen afgegeven. Aan de oprichting zijn door het ministerie echter wel voorwaarden verbonden. Een nadere bespreking van deze voorwaarden komt in paragraaf 3.3.3 van dit rapport aan de orde.

Tijdens het onderzoek is ons overigens niet gebleken dat SBB niet reeds in de huidige opzet als een volwaardige toeleverancier, voor de houtverwerkende industrie, op zou kunnen treden. Dit is eveneens af te leiden uit de toelichting van de directie van Dienstverlening ten aanzien van het kunnen bedingen van hogere verkoopprijzen dan de “marktprijzen” vanwege de relatief hoge volumes en de gebleken betrouwbaarheid als leverancier van de rechtspersoon (ZBO) SBB.

SBB Projecten B.V. heeft tot doel het houden van belangen in andere vennootschappen. Zelfstandig verricht deze vennootschap geen activiteiten, anders dan het houden van de aandelen in Energiehout B.V. Deze laatste vennootschap is een 100% deelneming van SBB Projecten B.V. Deze vennootschap koopt bij diverse houtleveranciers, waaronder SBB, hout in dat specifiek bestemd is om doorverkocht te worden als energiehout. Dit hout wordt doorverkocht aan een aantal energiebedrijven en aan Bio Enerco B.V. Met deze afnemers zijn leveringsafspraken gemaakt. Zoals hiervoor in paragraaf 3.1.1 aangegeven, wordt de directie over de besloten vennootschappen gevoerd door het management van de business unit Dienstverlening van SBB. Schriftelijke vastleggingen van de *totstandkoming* van de verrekenprijzen die gehanteerd worden tussen SBB en de besloten vennootschappen en tussen de besloten vennootschappen onderling zijn niet aanwezig, anders dan de vastlegging van de tarieven voor leveranties van SBB aan de besloten vennootschappen en voor leveranties tussen Energiehout B.V. en Bio Enerco B.V.⁷. Wij adviseren verdere maatregelen te treffen die de zakelijkheid van de gemaakte afspraken waarborgen en het mogelijk maken dit ook achteraf vast te stellen.

⁷ De gehanteerde prijzen voor verkopen van energiehout tussen Energiehout B.V. en Bio Enerco B.V. liggen in lijn met de door Energiehout B.V. gerealiseerde prijzen bij verkoop van soortgelijk hout aan energiebedrijven.

De volgende aan de jaarrekeningen 2004 en 2005 van Energiehout B.V. en Bio Enerco B.V. alsmede de financiële administratie 2006 van Energiehout B.V. ontleende (voor wat betreft 2006 voorlopige) kerncijfers, illustreren de omvang van de activiteiten van beide vennootschappen:

Bedragen x € 1.000	2004	2005	2006
Omzet Energiehout B.V.	1.396	1.543	1.821
Resultaat Energiehout B.V. uit gewone bedrijfsvoering voor belastingen	237	296	252
Aandeel Energiehout B.V. in het resultaat na belastingen van Bio Enerco B.V.	3	10	nb
<i>nb: gegevens niet bekend</i>			

De omvang van de activiteiten van Energiehout B.V. is over de afgelopen jaren is, uitgedrukt in volumes, als volgt weer te geven:

In m3 equivalenten	2004	2005	2006
Inkopen van hout bij derden	nb	27.925	24.852
Inkoop van hout bij SBB	nb	9.685	21.432
<i>Totaal inkopen</i>	nb	37.610	46.284
Verkoop aan Bio Enerco B.V. (25% deelneming)	8.471	12.672	12.115
Verkoop aan overigen	nb	24.938	34.169
<i>Totaal verkopen</i>	nb	37.610	46.284
<i>Contracthoeveelheden meerjarige verkoopovereenkomsten</i>			
Overigen	27.778	27.778	27.778
Bio Enerco B.V. (t.b.v. een energiebedrijf)	11.111	11.111	11.111
	38.889	38.889	38.889
<i>nb: gegevens zijn niet bekend.</i>			

In de eerder genoemde verklaring van geen bezwaar van de staatsecretaris van LNV is als voorwaarde gesteld dat de cijfers van de besloten vennootschappen in de jaarrekening van SBB worden opgenomen (geconsolideerd). Gedurende de onderzoeksperiode heeft dit niet plaatsgevonden. Naar wij hebben begrepen, is SBB voornemens om de cijfers van de besloten vennootschappen in de geconsolideerde jaarrekening 2006 op te nemen. Zie ook paragraaf 3.3.3 van dit rapport.

Energiehout B.V. neemt voor 25% deel in Bio Enerco B.V. Deze vennootschap is opgericht tezamen met een drietal (commerciële) ondernemingen op het gebied van houthandel en bosbouw etc.

Het betreffen de volgende vennootschappen, die evenals Energiehout B.V. elk voor 25% deelnemen in Bio Enerco B.V.:

- Van Werven B.V.
- Vagroen B.V.
- Van der Wiel B.V.

Naar wij hebben vernomen, is Bio Enerco B.V. destijds samen met genoemde derde partijen opgericht, omdat de leveringsverplichtingen richting afnemers ook kwaliteiten hout omvatten die SBB niet voorhanden had (zoals snoeihout) en omdat sprake was van een niet onaanzienlijk aansprakelijkheidsrisico jegens afnemers.

De directie van Bio Enerco B.V. wordt gevoerd door het hoofd van de productgroep Hout van de business unit Dienstverlening. Zoals eerder aangegeven, wordt de directie over Energiehout B.V. gevoerd door de directeur van de business unit Dienstverlening.

Tussen Energiehout B.V. en Bio Enerco B.V. zijn afspraken gemaakt over de prijzen die voor leveranties van Energiehout B.V. aan Bio Enerco B.V. in rekening zullen worden gebracht. De totstandkoming van deze tarieven is, zoals hiervoor aangegeven, niet nader onderbouwd. Hoewel de relatieve omvang van Bio Enerco B.V. beperkt is in verhouding tot het volume aan activiteiten op de houtmarkt dat door de business unit Dienstverlening van SBB en Energiehout B.V. wordt ontplooid, achten wij het van belang dat de zakelijkheid van de tarieven door middel van een onderbouwing daarvan wordt nader wordt onderbouwd.

3.1.3 HOUTMARKTACTIVITEITEN VOOR DERDEN EN INKOPEN DOOR SBB

Welke houtmarktactiviteiten voor derden (onder te verdelen in organisaties die nauw gelieerd zijn aan de publieke taken van SBB, bijv. Flevo-landschap en gemeenten, en commerciële ondernemingen) onderneemt SBB? Op welke manier is dit georganiseerd?

SBB treedt voor enkele publieke⁸ en semi-publieke partijen op als agent⁹ bij de verkoop, exploitatie, logistiek, facturering en incasso van hout dat deze partijen beschikbaar hebben voor verkoop uit door hen beheerde bossen en terreinen. In hoofdzaak betreft dit de volgende partijen:

- Stichting Flevo-landschap. Deze stichting beheert bossen in de Flevopolders. Met de directie van Stichting Flevo-landschap zijn mondelinge afspraken gemaakt over het beheer van het bos door SBB en de wijze waarop SBB daarvoor wordt beloond. In 2005 is een conceptintentieverklaring opgesteld waarin de wijze van samenwerking tussen SBB en de stichting uiteen wordt gezet. Deze intentieverklaring is tot op heden niet definitief geworden en door partijen getekend. Voor de diensten van de productgroep Hout ontvangt SBB een vast bedrag per verkochte kubieke meter hout.

⁸ Onder “publieke organisaties” worden publiekrechtelijke rechtspersonen verstaan, zoals gemeenten en provincies. Onder “semi-publieke organisaties” worden in dit kader organisaties verstaan die voor een belangrijk deel met publiek geld worden gefinancierd, zoals sommige stichtingen. In juridische zin betreft dit echter rechtspersonen naar burgerlijk recht.

⁹ Onder “agent” wordt hier verstaan de partij die betrokken is bij de in- en verkoop van hout, al dan niet voor eigen rekening en risico.

Derhalve is de rol van SBB in deze is derhalve te kenschetsen als die van commissionair¹⁰.

- Overige publieke organisaties, zoals gemeenten. Voor deze publieke organen geldt dat deze in beginsel niet afwijken van andere inkopen. SBB koopt voor eigen rekening en risico het hout (al dan niet op stam) van betreffende organisaties en draagt zorg voor de aflevering bij afnemers van SBB. Met desbetreffende publieke organisaties heeft SBB geen schriftelijke overeenkomsten over de aard en de condities van haar dienstverlening gesloten. Wel bestaat correspondentie met een gemeente met betrekking tot de dienstverlening van SBB. De condities waaronder deze dienstverlening plaatsvindt blijken hieruit echter niet integraal.

Naast het verkopen van hout voor (semi-) publieke partijen, koopt SBB tevens hout in bij commerciële aanbieders van hout en verkoopt zij dit vervolgens door. Dit geschiedt op ad-hoc basis; er zijn geen overeenkomsten met marktpartijen en SBB inzake de verkoop van hout van deze marktpartijen door SBB.

INKOPEN VAN HOUT DOOR SBB

Met het inkopen van hout zijn binnen de productgroep hout van de business unit Dienstverlening dezelfde personen belast, als die zich bezighouden met de verkoop van hout. Er bestaat geen schriftelijke interne instructie of richtlijnen met betrekking tot het beleid inzake inkopen. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van inkopen is de te realiseren marge een belangrijk criterium.

De volumes die door SBB ten behoeve van derden worden verkocht zijn gedurende de onderzoeksperiode als inkopen geregistreerd in financiële administratie van SBB en zijn ook als zodanig in de jaarverslagen 2004 en 2005 verantwoord. Voor de partijen waarbij SBB alleen als commissionair is opgetreden (i.c. de voor Stichting Flevo-landschap verkochte hoeveelheden), lijkt het niet passend dat deze als inkopen en als verkopen van SBB in de jaarrekening en in de volumestatistieken in het jaarverslag van SBB zijn verwerkt. Aangezien SBB voor deze partijen, naar verluidt, geen economisch risico loopt maar alleen een commissie over de gerealiseerde verkoopopbrengst ontvangt, zou uitsluitend het verantwoorden van deze commissie als opbrengst, logischer zijn geweest.

De verantwoorde inkopen van hout door SBB zijn in de volgende drie categorieën in te delen:

- Inkoop van sortiment bij houthandelaren c.q. bosexploitanten dat oorspronkelijk afkomstig is van bossen van SBB. Dit hout is afkomstig van partijen waarvan hout in eerste instantie als hout op stam is verkocht, maar waarvan de oorspronkelijke afnemer een gedeelte van dit hout als sortiment aanbied aan SBB.
- Inkoop van sortiment bij houthandelaren c.q. bosexploitanten. SBB geeft aan dat inkoop van hout van deze partijen niet actief wordt gestimuleerd. Dergelijke partijen worden op initiatief van de houthandelaar of exploitant aangeboden aan SBB.

¹⁰ Onder "commissionair" wordt hier verstaan de partij die optreedt als bemiddelaar bij de totstandkoming van een in- of verkooptransactie van in dit geval hout, zonder dat het desbetreffende hout op enig moment eigendom wordt van de commissionair.

- Volgens van SBB ontvangen informatie worden deze partijen aangeboden aan SBB, omdat SBB naar verluidt betere contracten en prijscondities heeft afgesproken met haar afnemers dan dat de desbetreffende handelaren hebben kunnen afspreken.
- Als inkoop geregistreerde hoeveelheden die betrekking hebben op houtmarktverkoop voor publieke organisaties of stichtingen zonder winstoogmerk. Bij deze activiteiten is een nadere onderverdeling aan te brengen.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn voor genoemde categorieën de volgende volumes ingekocht door SBB:

In m ³	2004	2005	2006
Terugkoop van "SBB hout" in eerste instantie verkocht op stam	16.658	19.050	19.026
Inkoop van hout bij derden	19.536	25.899	22.817
Totaal inkoop van hout	36.194	44.949	41.843
Dienstverlening aan publieke organen op basis van commissieafrekeningen	5.450	12.200	16.235
Totaal inkopen	41.644	57.149	58.078
Eigen hout verkocht op stam	83.405	80.644	43.703
Eigen hout verkocht als sortiment	259.074	255.386	257.832
Verkoop hout uit eigen bossen	342.479	336.030	301.535
Totaal verkoop	384.123	393.179	359.613

In bovenstaand overzicht zijn de hoeveelheden die via Energiehout B.V. worden verhandeld niet begrepen.

In het jaarverslag 2005 van SBB wordt het volgende, met betrekking tot de reden van inkoop van hout, gemeld:

„Staatsbosbeheer koopt hout van derden in voor een meer efficiëntere publieke taakuitoefening; de optimale verkoop van verkoop van hout uit eigen bossen. Deze inkoop vindt plaats om bedrijfsmatige redenen, namelijk het kunnen nakomen van leveringsverplichtingen bij onvoorziene fluctuaties in het eigen aanbod. Koop bij derden zorgt in dat geval dat Staatsbosbeheer verkoopcontracten kan nakomen.”

Tijdens ons onderzoek is deze stellingname bevestigd door de directie van Dienstverlening. De onvoorziene fluctuaties waarop in de jaarrekening wordt gedoeld, worden voornamelijk veroorzaakt door de natuurbeheerdoelstellingen van de regio's en het feit dat hout een

natuurproduct is. Zo kan er niet geoogst worden als het weer het niet toelaat, maar ook als blijkt dat bijvoorbeeld het broedseizoen nog niet voorbij is.

De interne registratie van de inkoop van hout bij derden voorziet vooralsnog niet in een vastlegging van de reden van het inkopen van deze partijen. Hierdoor kan niet worden aangegeven welke partijen specifiek zijn ingekocht om fluctuaties in de eigen aanlevering van hout op te vangen. Gelet op het belang dat (ook gegeven de uitlatingen van de minister van LNV, onder andere in zijn brief aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2005) wordt gehecht aan transparantie omtrent de inkopen van hout door SBB, achten wij het van belang dat door SBB een interne gedragslijn inzake de inkopen van hout wordt opgesteld, waarvan de naleving inzichtelijk wordt gemaakt.

In paragraaf 3.1.4 van dit rapport is een vergelijking opgenomen tussen het volume waarvoor leveringsverplichtingen zijn overeengekomen en het totaalvolume aan productie van hout uit eigen bossen. Uit de totaalvolumes aan leveringsverplichtingen en de totaal productie uit eigen bossen volgt geen aanwijzing dat het voor SBB gedurende de onderzoeksperiode noodzakelijk is geweest, substantieel hout bij te kopen om aan leveringsverplichtingen te kunnen voldoen. Zoals eerder aangegeven, dient bij beoordeling van noodzaak tot inkopen om aan leveringsverplichtingen te voldoen in aanmerking te worden genomen dat hout een natuurproduct is dat niet op elk moment in de gewenste hoeveelheid (in de Gedragscode Zorgvuldig Bosbeheer is bepaald dat een boscigenaar in de periode 15 maart – 15 juli slechts op beperkte schaal kan oogsten) en kwaliteit kan worden geoogst (dit geldt voornamelijk voor populier, larix en douglas). Daarbij moet tevens in aanmerking worden genomen dat SBB als publieke rechtspersoon bij uitstek gehouden is de natuurbeheer aspecten die met het oogsten van hout samenhangen, in aanmerking te nemen.

Naast de noodzaak tot het inkopen bij derden om fluctuaties in de eigen aanvoer op te kunnen vangen, geeft SBB aan dat bij het maken van de prijsafspraken, in veel gevallen een hogere prijs per eenheid kan worden bedongen, indien bepaalde minimum hoeveelheden worden overschreden. Gelet op het belang dat de houtverwerkende industrie heeft bij aanlevering van relatief grote volumes hout op de gewenste momenten, geldt in het algemeen dat de marktprijs per eenheid van grote volumes hout veelal hoger is dan die van kleine volumes. Dit algemene beeld wordt bevestigd vanuit de door SBB aangelegde documentatie van de met potentiële afnemers van hout gevoerde prijsonderhandelingen.

In een aantal gevallen wordt vanwege de ervaringen die de afnemers met SBB hebben als betrouwbare leverancier, reeds hogere prijzen afgesproken, dan dat andere marktpartijen zouden kunnen realiseren. Om het imago van betrouwbare leverancier ook voor grotere volumes te kunnen waarmaken, acht SBB inkopen noodzakelijk om de gewenste toevoer van hout (ook qua tijdigheid) aan leveranciers te kunnen garanderen. Deze visie van SBB hebben wij niet voor het geheel aan verkopen kunnen valideren, vanwege het ontbreken van relevant vergelijkingsmateriaal omtrent de marktprijs van specifieke partijen.

De eventuele meeropbrengsten bij door SBB met afnemers gesloten contracten zijn achteraf niet in alle gevallen objectief vast te stellen. Voor een aantal gevallen hebben wij wel bevestiging gevonden. Zo is in enkele situaties sprake van een bonusregeling, waarbij SBB achteraf een bonus ontvangt indien bepaalde hoeveelheden zijn geleverd. Hierbij is dus wel achteraf vast te stellen wat dit SBB extra heeft opgebracht.

Over de onderzoeksperiode bedragen de in totaal ontvangen volumebonussen:

■ 2004	€	49.000
■ 2005	€	170.000
■ 2006	€	220.000

Met andere woorden, door de bij het sluiten van betreffende overeenkomsten beoogde volumes te leveren, heeft SBB over de onderzoeksperiode voor betreffende partijen een meeropbrengst gerealiseerd van circa € 439.000. Volledigheidshalve merken wij op dat dit bedrag exclusief de meeropbrengsten is, die naar de mening van SBB in de gerealiseerde opbrengsten is begrepen.

3.1.4 CONTRACTPOSITIES SBB

Hoe verhoudt zich de omvang van de contracten met houtafnemers en het volume houtinkoop tot de eigen productiecapaciteit?

De eigen “productiecapaciteit” aan hout uit eigen bossen van SBB wordt bepaald door de hoeveelheid hout dat door de regio’s wordt “geblest”. Dit is de hoeveelheid hout die door de regio’s beschikbaar wordt gesteld voor de verkoop.

Contracten met houtafnemers van SBB worden veelal in het vierde kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar en het eerste kwartaal van het betreffende jaar afgesloten. Een complicatie bij het vaststellen van de gecontracteerde hoeveelheden is het feit dat met een aantal afnemers, en in ieder geval ook met de grootste afnemer van SBB, geen schriftelijke afspraken zijn gemaakt over de te leveren hoeveelheden hout. In de hieronder opgenomen gegevens is dan ook een splitsing gemaakt tussen de schriftelijk overeengekomen hoeveelheden en met bepaalde afnemers mondeling overeengekomen hoeveelheden, waarbij deze laatste hoeveelheden zijn gebaseerd op de afzet aan deze afnemers in de onderzoeksperiode.

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de gecontracteerde hoeveelheden zich verhouden tot de eigen capaciteit en de totaal verkochte hoeveelheid hout.

In m ³	2004	2005	2006*
Schriftelijk overeengekomen contracten	190.900	163.900	210.000
Mondeling overeengekomen contracten	77.400	58.300	44.800
Totaal	268.300	222.200	254.800
Eigen capaciteit (opgave door regio’s)	316.900	287.500	288.400
Verkoop van ingekocht hout	41.664	57.149	58.078
Verkopen eigen hout op stam	83.405	80.644	43.703
Verkopen eigen hout als sortiment	259.074	255.386	257.832
Totaal verkocht hout	384.143	393.179	359.613
*) Dit betreft geheel 2006 volgens de interne cijfers van SBB			

Uit voorgaande tabel blijkt dat gedurende de onderzoeksperiode, de gecontracteerde hoeveelheden substantieel minder bedragen dan het vooraf ingeschatte volume aan houtproductie / oogst uit eigen bossen. Door SBB wordt derhalve op voorhand niet meer hout gecontracteerd dan waarover SBB naar verwachting redelijkerwijs kan beschikken uit productie uit eigen bossen.

Zoals ook in voorgaande paragraaf aangegeven, kan op basis van deze gegevens met betrekking tot de totale volumes de conclusie worden getrokken dat houtinkoop van enige omvang om contractueel overeengekomen leveringsverplichtingen in de periode 2004-2006 na te komen, niet noodzakelijk gebleken is. Daarbij dient echter nadrukkelijk in gedachten te worden gehouden dat hout niet op elk moment in het jaar in de gewenste volumes en kwaliteiten kan worden geoogst.

3.2 MARKTPOSITIE

Analyse van de marktpositie van SBB als houtverkoper in de relevante markt.

Voor de analyse van de marktpositie van SBB is afbakening van de relevante markt uiteraard essentieel.

Ter verkrijging van nader inzicht in de relevante markt hebben wij kennis genomen van diverse externe bronnen, zoals de jaarlijkse publicaties van Stichting Probos van kerngegevens over bos en hout in Nederland. Uit deze gegevens blijkt dat de totale jaarlijkse Nederlandse houtoogst circa 1 miljoen kubieke meter bedraagt. In Nederland wordt echter een veelvoud aan hout geïmporteerd en (bewerkt) geëxporteerd. Op basis van de laatst gepubliceerde gegevens is over 2004 circa 20,6 miljoen m³ hout geïmporteerd en 8 miljoen m³ geëxporteerd. Deze gegevens vermelden wij om een indruk te geven van de omvang van de totale binnenlandse houtproductie op de houtmarkt in Nederland en om aan te geven dat de houtmarkt nadrukkelijk een internationale markt is, die niet ophoudt bij de landsgrenzen.

Vanwege het belang van een juiste afgrenzing van de relevante markt, is dit onderwerp ook aan de orde geweest in het eerste overleg met de Spiegelgroep. De Spiegelgroep heeft in dit overleg aangegeven in te zien dat de relevante markt inderdaad groter is dan alleen Nederland. In overleg met de Spiegelgroep en in overeenstemming met de mening van de directie Dienstverlening kan de relevante markt waarin SBB als houtverkoper opereert als volgt worden gedefinieerd:

- Nederland;
- België;
- Nordrhein Westfalen (D)
- Niedersachsen (D)

De totale houtoogst in deze gebieden bedraagt op basis van informatie over 2004 circa 16,8 miljoen m³. Recentere informatie was ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar. De houtoogst uit het eigen bos van SBB bedroeg over 2004 ruim 342.000 m³. Een aandeel in deze markt derhalve van 2%. Gelet op dit relatief beperkte marktaandeel is naar onze mening geen sprake van een dominante positie van SBB op de houtmarkt.

Wij kunnen ons met voornoemde afbakening van de voor SBB relevante markt verenigen, mede gelet op de geografische spreiding van de afzet het door SBB verkochte hout gedurende de onderzoeksperiode.

Deze spreiding laat namelijk het volgende beeld zien:

In procenten van de totale afzet	2004	2005	2006
Nederland	64	59	62
Duitsland (m.n. genoemde deelstaten)	19	19	18
België	16	20	16
Overige gebieden	1	2	4
Totaal	100	100	100

Cijfers zijn gebaseerd op interne verdeling van de omzet.
Cijfers over 2006 zijn gebaseerd op de omzet t/m oktober

3.3 TOETSING RELEVANTE KADERS

3.3.1 TOETSING AAN WETTELIJK KADER EN GEDRAGSLIJN

In hoeverre passen de activiteiten op de houtmarkt binnen het wettelijke kader (Wet verzelfstandiging SBB, wettelijke voorwaarden ZBO's) en de voorgeschreven gedragslijn door de minister van LNV (kamerbrief 13 oktober 2005)?

Zoals hierna wordt toegelicht bestaat het specifieke wettelijke kader in de situatie van SBB uitsluitend uit de *Wet verzelfstandiging SBB*. Er zijn geen toepasselijke wettelijke voorwaarden inzake zelfstandige bestuursorganen. Voorts hebben wij niet kunnen vaststellen dat er ander kader is dat relevant is voor de positie van SBB.

De Wet verzelfstandiging SBB, zal hierna ook worden genoemd: "de verzelfstandigingswet".

WET VERZELFSTANDIGING SBB

Voor de beantwoording van deze vraag zijn lid 1 en lid 6 van artikel 3 van de verzelfstandigingswet van belang. Lid 1 luidt als volgt:

Staatsbosbeheer is belast met het beheer van de bij deze dienst krachtens eigendom of enig ander zakelijk dan wel enig persoonlijk recht berustende objecten en het verkrijgen van objecten, met als doelstelling bestaande, onderscheidenlijk potentiële, natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, recreatieve, archeologische, aardkundige of cultuurhistorische waarden, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige educatieve waarden, in het algemeen belang duurzaam in stand te houden, onderscheidenlijk met het oog daarop te ontwikkelen, een en ander in overeenstemming met het ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van de voornoemde waarden door Onze Minister geformuleerd beleid. Onder beheer wordt mede verstaan de bevoegdheid tot vervreemding.

Het zesde lid van artikel 3 is als volgt geformuleerd:

Staatsbosbeheer kan andere werkzaamheden uitvoeren, dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de in het eerste lid, onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde taken, mits die werkzaamheden:

- a. samenhangen met de bij het eerste respectievelijk krachtens het tweede lid aan Staatsbosbeheer opgedragen taken;
- b. niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten, en
- c. tegen tenminste kostendeekkende prijzen worden verricht.

Verkoop van hout

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Wet verzelfstandiging SBB horen de houtverkoopactiviteiten van SBB voor zover het uit de eigen bossen afkomstig is thuis onder artikel 3 lid 1 van de verzelfstandigingswet; zie de bijlage bij dit rapport voor een nadere toelichting. Dat betekent dat de houtverkoopactiviteiten van Staatsbosbeheer niet behoeven te worden getoetst aan de criteria van lid 6 van artikel 3 van de verzelfstandigingswet. SBB heeft op grond van deze bepaling een ruime opdracht en kan zijn activiteiten vrijwel onbelemmerd ontplooien.

Gelet op de formulering van de onderzoeksvragen zijn de criteria b. en c. van het zesde lid van artikel 3 (bestaan van concurrentievervalsing en verkoop tegen tenminste kostendeekkende prijzen) onderwerp van onderzoek geweest. De uitkomsten hiervan zijn bij desbetreffende onderzoeksvragen weergegeven.

Inkoop van hout

Bij inkoop van hout bij derden kan zowel sprake zijn van activiteiten in het kader van artikel 3 lid 1, als van activiteiten als bedoeld in artikel 3 lid 6. Immers, blijkens lid 1 van artikel 3 kan SBB zijn belast met het beheer van objecten die bij SBB berusten krachtens:

- eigendom;
- enig ander zakelijk recht;
- enig persoonlijk recht;

met dien verstande dat sprake moet zijn van de algemene doelstelling die in lid 1 nader is omschreven. Dat betekent dat de activiteiten van SBB ook betrekking kunnen hebben op eigendommen van derden, als maar aan de voorwaarden van lid 1 van artikel 3 wordt voldaan.

Voorts kan de inkoop van hout onder lid 1 vallen als daarmee een verhoging van de resultaten met de verkoop van het eigen hout kan worden bereikt. Dit vloeit eveneens voort uit de parlementaire geschiedenis.

Alleen als de inkoop en de daaraan gekoppelde verkoop van hout *niet* valt onder de hiervoor behandelde twee categorieën, is sprake van activiteiten in de zin van artikel 3, zesde lid en zal ook formeel toetsing aan de criteria van die bepaling moeten plaats vinden.

Naar wij hebben begrepen is SBB overigens van mening dat vrijwel het gehele volume aan inkopen van hout valt onder lid 1 van artikel 3 van de verzelfstandigingswet. Deze stelling is echter niet cijfermatig en met documentatie onderbouwd.

Categorieën

Resumerend: er zijn in het kader van de Wet verzelfstandiging SBB de volgende categorieën te onderscheiden:

- (a) verkoop van 'eigen hout' (hout van SBB-terreinen) en van hout dat is ingekocht om de resultaten met de eigen houtverkoop te verbeteren;
- (b) verkoop van hout van terreinen die SBB beheert in de zin van artikel 3 lid 1 van de verzelfstandigingswet, waarbij dat hout al dan niet door Staatsbosbeheer wordt ingekocht¹¹;
- (c) verkoop van ingekocht hout dat niet valt onder (a) of (b).

Op grond van de verzelfstandigingswet heeft alleen het onder (c) vermelde aan de voorwaarden van het zesde lid van artikel 3 van de verzelfstandigingswet te worden getoetst.

WETTELIJKE VOORWAARDEN ZBO'S

Wij hebben geconcludeerd dat op Staatsbosbeheer geen andere wettelijke regelingen van toepassing zijn, anders dan de Wet verzelfstandiging SBB. Ook de van het ministerie van LNV ontvangen informatie biedt geen aanknopingspunten daarvoor.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Op basis van de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan, is de *Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen* (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), die op 1 februari 2007 in werking is getreden, niet op SBB van toepassing. De definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan luidt:

“een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister”¹²

SBB is niet met openbaar gezag bekleed en valt derhalve niet onder deze wet.

¹¹ Er bestaan twee mogelijkheden:

- SBB koopt het hout van de derde en verkoopt het door; of
- SBB bemiddelt bij de verkoop en ontvangt een vergoeding.

¹² Artikel 1, sub a Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten

Ook hebben wij geconcludeerd dat de *Aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst* niet van toepassing zijn, omdat deze slechts gelden voor ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen. Deze Aanwijzingen kunnen naar hun aard niet zijn gericht tot zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden, omdat die uiteraard niet (direct) ondergeschikt zijn aan een minister of staatssecretaris.

OVERIGE KADERS

Het specifieke wettelijk kader waarbinnen SBB zich beweegt is hiervoor beschreven. Van de zijde van het ministerie van LNV is geen concrete informatie ontvangen waaruit blijkt dat Staatsbosbeheer zich op enigerlei wijze heeft gebonden aan in dit kader relevante nadere voorschriften.

Wel hebben wij geconstateerd dat er in parlementaire stukken melding gemaakt van bepaald beleid¹³, zie hierover de bijlage. Het feit dat een minister meedeelt dat het ministerie een bepaald beleid heeft, wil nog niet zeggen dat een zelfstandig bestuursorgaan als Staatsbosbeheer de verplichting heeft dit beleid te volgen.

Volgens mededeling van het ministerie LNV zou SBB de brief van 13 oktober 2005 en de brief aan de Tweede Kamer d.d. 19 mei 2006 medegeparafeerd hebben. Uit de gegevens waarover wij beschikken, blijkt niet dat er juridische consequenties worden verbonden aan medeparaferen.

Voorts dient hierbij te worden aangetekend dat het hier om een standpunt van de minister gaat, dat blijkens de brief van 13 oktober 2005 pas in de loop van 2005 is geformuleerd. Dat betekent dat SBB er niet onmiddellijk rekening mee kan houden.

Er ontstaat pas een verplichting voor SBB doordat er sprake is van een gebeurtenis die juridische binding oplevert, zoals bijvoorbeeld:

- een schriftelijke toezegging door SBB;
- een overeenkomst tussen SBB en de Staat der Nederlanden;
- uitoefening van bevoegdheden in het kader van de Wet verzelfstandiging SBB¹⁴.

Er zijn geen concrete gegevens ontvangen waaruit blijkt op welke datum, waartoe en met ingang van welk tijdstip SBB zich heeft verbonden, zodat hierover geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan.

¹³ Denkbaar is dat – ondanks het niet van toepassing zijn – de *Aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst* op vrijwillige basis worden toegepast.

¹⁴ De verzelfstandigingswet geeft de in die wet aangegeven actoren, waaronder de minister LNV, bepaalde bevoegdheden.

Wij hebben geconstateerd dat de gedragslijn zoals uiteengezet in genoemde brief van de minister van LNV voor het management van de business unit Dienstverlening onvoldoende helder is om voldoende handvat te bieden voor de dagelijkse praktijk. Wij achten het van belang dat tussen SBB en het ministerie van LNV expliciet, schriftelijk vastgelegde afspraken worden gemaakt over de door SBB te volgen gedragslijn ten aanzien van de houtmarktactiviteiten. In de huidige situatie bestaat hieromtrent onduidelijkheid in de praktijk.

Los van de juridische binding, zijn wij nagegaan of door SBB gedurende de onderzoeksperiode is voldaan aan de gedragslijn die door de minister van LNV in zijn brief van 13 oktober 2005 aan de Tweede Kamer is beschreven. Eerder is in dit rapport ingegaan op de ter zake relevante gedragen van SBB (o.a. ten aanzien van inkopen en het afsluiten van verkoopcontracten) gedurende de onderzoeksperiode.

Uit onze juridische analyse van het op de houtmarktactiviteiten van toepassing zijnde wettelijk kader volgt dat dit normenstelsel vrijwel uitsluitend door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt gevormd. Mits de houtmarktactiviteiten van SBB betrekking hebben op de verkoop van hout uit eigen bossen, danwel plaatsvinden om de resultaten van de eigen houtverkoop te verbeteren, mag SBB deze zonder belemmering uitvoeren. Indien aan genoemde voorwaarden niet wordt voldaan, mogen desbetreffende activiteiten op de houtmarkt alleen worden ontplooid indien geen sprake is van concurrentievervalsing en indien verkoop tegen tenminste kostendeckende prijzen plaatsvindt. Wij hebben in ons onderzoek geen aanwijzingen verkregen dat niet aan deze laatste voorwaarden wordt voldaan.

3.3.2 TOETSING AAN MEDEDINGINGSWET

Voldoet SBB, zoals het nu georganiseerd is en opereert, aan het wettelijk kader van de nieuwe Mededingingswet?

Ook overheidsorganen en zelfstandige bestuursorganen kunnen met de Mededingingswet te maken krijgen¹⁵, met name:

- A. het verbod op staatssteun;
- B. het verbod van misbruik van economische machtspositie (artikel 24 Mededingingswet);
- C. het gebod van artikel 25b Mededingingswet om te zorgen voor transparantie.

Het is de taak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) om een oordeel te geven over de toelaatbaarheid van het handelen van SBB. De NMa heeft voor zover ons bekend is, geen beslissing genomen dat de handelswijze van SBB in strijd met de Mededingingswet, terwijl de NMa – zo wij hebben vernomen – al wel is benaderd door betrokkenen uit de Nederlandse houthandelssector. Dit wijst er op dat van een handelen in strijd met die wet vermoedelijk geen sprake is.

¹⁵ Zie hierover onder meer de uiteenzetting die is te vinden in K. 30220, nr. 2, Publiek ondernemerschap, Rapport inzake toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, pagina 18.

AD A. VERBOD OP STAATSSTEUN

Als SBB zijn producten tegen marktprijzen verkoopt, is een handelen in strijd met het verbod op staatssteun – voor zover hier al van staatssteun zou mogen worden gesproken - niet aan de orde. Immers, als tegen marktprijzen wordt verkocht, is geen sprake van verstoring van de vrije concurrentie.

AD B. VERBOD VAN MISBRUIK VAN ECONOMISCHE MACHTSPOSITIE

SBB is in Nederland een grote speler op de houtmarkt. Dat is een feitelijk gegeven dat voortkomt uit het feit dat aan SBB het beheer van onroerende zaken is opgedragen. De eigenaar van de onroerende zaken (SBB, de rijksoverheid e.d.) heeft uit hoofde van zijn privaatrechtelijke positie als eigenaar recht op de opbrengsten van de onroerende zaken, waartoe de opbrengst van het gekapte hout behoort. Op de eerder gedefinieerde relevante markt, is staatsbosbeheer echter een beperkte aanbieder met een marktaandeel van circa 2%.

Verkoop van hout

De vraag is of Staatsbosbeheer misbruik maakt van zijn economische machtspositie als producten tegen marktprijzen worden verkocht. Als SBB hout verkoopt in het kader van artikel 3 lid 1 van de verzelfstandigingswet en in het kader van de positie als eigenaar of als vertegenwoordiger van de eigenaar, volgt daar niet automatisch uit dat misbruik wordt gemaakt van de economische machtspositie. De Mededingingswet verbiedt niet dat ondernemingen op de markt een economische machtspositie hebben, de wet verbiedt slechts misbruik van die machtspositie. De positie van SBB vloeit niet voort uit bijzondere regelgeving maar puur uit de omvang van het door SBB beheerde areaal.

Met betrekking tot het handelen van SBB als verkoper van hout, dient te worden getoetst op de gebruikelijke wijze. Wij verwijzen naar wat over economische machtspositie en misbruik daarvan is opgemerkt in de literatuur. Zie hierover onder meer de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de Mededingingswet¹⁶.

Voorts vermelden wij dat SBB aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op 11 april 2000 verzocht heeft haar zienswijze te geven op de mogelijke gevolgen voor de verkoop van hout van SBB via besloten vennootschappen. De NMa heeft hierop in een “informele zienswijze” aangegeven dat op basis van de door SBB verlegde informatie voorshands geen aanleiding bestaat te concluderen dat de constructie van verkoop van hout van SBB via besloten vennootschappen strijdigheid oplevert met art. 6 of art. 24 van de Mededingingswet.

Inkoop van hout

Een andere kwestie is of SBB de markt beïnvloedt door zijn inkoopactiviteiten en of er aan de inkoopkant sprake kan zijn van misbruik van economische machtspositie. Aan de vraag of inkoopmacht misbruik van economische machtspositie kan opleveren, is in het kader van de evaluatie van de Mededingingswet aandacht besteed. In een brief van 13 april 2006 merkt de minister van Economische Zaken op dat ook inkoopmacht onder omstandigheden kan worden misbruikt.

¹⁶ K. 24707, nr. 3, bladzijden 25 en 26.

Als SBB bepaalde voorwaarden dwingend aan de houtleveranciers waarbij hij inkoopt oplegt, zoals betalingsvoorwaarden, leveringsvoorwaarden en garantiebepalingen, is er misbruik van een economische machtspositie als concurrerende houtinkopers geen vergelijkbare voordelen weten te bedingen. In ons onderzoek hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat hiervan sprake is.

AD C. ARTIKEL 25B MEDEDINGINGSWET

Artikel 25b van de Mededingingswet legt met ingang van 15 februari 2002 verplichtingen op aan ondernemingen

- A. aan wie overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag een bijzonder of uitsluitend recht is verleend of
- B. die overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm, waaronder een subsidie, ondersteuning of compensatie, overheidssteun ontvangen, en die verschillende activiteiten uitvoeren.

AD A. BIJZONDER OF UITSLUITEND RECHT

Van een bijzonder of uitsluitend recht is met betrekking tot SBB geen sprake aangezien er bij houtverkoop gewoon gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke bevoegdheden.

AD B. BELAST MET EEN DIENST VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Vervolgens rijst de vraag of SBB is belast met “het beheer van een dienst van algemeen economisch belang”.

Diensten van algemeen belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Het begrip is afkomstig uit het Europese recht.

De term “diensten van algemeen economisch belang” komt voor in artikelen 16 en 86 van het EG-Verdrag maar wordt niet gedefinieerd. Wel is aan het begrip door jurisprudentie van de HvJEG invulling gegeven. De minister van Economische Zaken omschrijft het als diensten waarmee een publiek belang is gemoeid, die op de markt worden aangeboden, zoals post, energie, telecommunicatie en bepaalde soorten van onderwijs¹⁷.

De houtverkoopactiviteiten van SBB kunnen niet worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang, omdat het publieke aspect hier volledig ontbreekt. Zoals al eerder opgemerkt is hier sprake van de uitoefening van privaatrechtelijke eigenaarsbevoegdheden.

Of SBB als rechtspersoon met het totaal van zijn activiteiten als verlener van diensten van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt, is geen voorwerp van het onderzoek en zal hier dan ook niet worden behandeld.

¹⁷ In K. 21501-30, nr. 115, bladzijden 2 en verder wordt uitvoerig op het begrip dienst van algemeen (economisch) belang ingegaan.

Als artikel 25b Mededingingswet al aan de orde zou zijn, is de bepaling op grond van artikel 25d Mededingingswet niet van toepassing als de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kan worden beïnvloed. Gelet op de eerder genoemde volumes aan im- en export van hout lijkt hiervan geenszins sprake te zijn. Er kan worden geconcludeerd dat artikel 25b Mededingingswet niet op SBB van toepassing is.

3.3.3 TOETSING AAN VERKLARING VAN GEEN BEZWAAR

Wordt voldaan aan de gestelde eisen in de verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van de BV's afgegeven door de minister van LNV?

In de verklaring van geen bezwaar welke voor de oprichting van de BV's door de minister op 6 juni 2000 is afgegeven zijn een vijftal voorwaarden opgenomen waaraan moet worden voldaan. De in de verklaring van geen bezwaar opgenomen voorwaarden zullen hierna worden weergegeven, waarbij per voorwaarde zal worden aangegeven of aan de desbetreffende voorwaarde wordt voldaan.

1. Indien de rechtspersoon van plan is dochters op te richten, verzoek ik u mij van te voren daarvan melding te doen opdat ik mij er van kan overtuigen dat ook die oprichting binnen de thans gegeven verklaring van geen bezwaar valt. Indien daar naar mijn mening redenen toe zijn kan de oprichting van zo'n rechtspersoon onderworpen worden aan een separate procedure inzake het afgeven van een verklaring van geen bezwaar.

In een brief van het ministerie d.d. 1 februari 2001 wordt toestemming gegeven voor de oprichting van Energiehout B.V. In deze brief worden geen aanvullende voorwaarden gesteld aan de oprichting van deze vennootschap.

2. De op te richten BV zal geen personeel in dienst hebben. Ten behoeve van de werkzaamheden van de BV wordt Staatsbosbeheer-personeel ingehuurd. Het bij Staatsbosbeheer in dienst getreden personeel blijft derhalve in dienst bij Staatsbosbeheer.

De vennootschappen hebben inderdaad geen eigen personeel in dienst. De werkzaamheden worden uitgevoerd door personeel dat in dienst is bij de business unit Dienstverlening. Voor de werkzaamheden van deze personen worden vergoedingen aan de vennootschappen in rekening gebracht, gebaseerd op inschattingen van de hoeveelheid tijd dat wordt besteed aan de activiteiten van deze vennootschappen. Er kan dan ook worden geconcludeerd dat aan deze voorwaarde is voldaan.

3. De jaarrekening van Staatsbosbeheer Projecten BV wordt op een transparante wijze geconsolideerd in de jaarstukken van de ZBO Staatsbosbeheer; de financiële resultaten van Staatsbosbeheer Projecten BV zijn daarin afzonderlijk zichtbaar. De jaarstukken van Staatsbosbeheer Projecten wordt conform het BW, boek 2, titel 9 gedeponeerd.

Wij hebben vastgesteld dat de jaarrekening van SBB Projecten BV en haar dochter Energiehout B.V. tot en met de jaarstukken 2005, niet in de jaarstukken van SBB zijn geconsolideerd. Tot op heden is aan deze voorwaarde derhalve nog niet voldaan. Wij bevelen dan ook aan dat met ingang van de jaarstukken 2006 de jaarrekening van SBB Projecten BV en haar dochter Energiehout B.V. wel in de jaarstukken van SBB wordt geconsolideerd. Naar wij hebben begrepen, zullen de cijfers van de besloten vennootschappen wel in de jaarrekening 2006 van SBB worden opgenomen.

Wij hebben tevens geconstateerd dat per 1 maart 2007 de jaarstukken over 2005 nog niet zijn gedeponneerd bij het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

4. Mede in relatie tot het voorgaande maar ook uit het oogpunt van efficiency zal de accountant die de boeken van de BV gaat controleren dezelfde zijn als die voor de ZBO Staatsbosbeheer werkzaam is.

Wij hebben vastgesteld dat de accountant van de BV's inderdaad dezelfde accountant is als die van SBB. Aan deze voorwaarde wordt dan ook voldaan.

5. Ik heb begrepen dat de activiteiten van de op te richten BV, dan wel door deze op te richten dochters, ook werkzaamheden voor derden zal (zullen) gaan verrichten. Dergelijke werkzaamheden mogen echter niet een dermate grote omvang worden dat ze daarmee de overhand krijgen in de desbetreffende rechtspersoon. Een uitzondering op dit hoofduitgangspunt kan worden gemaakt wanneer het gaat om een dochtervennootschap waarin Staatsbosbeheer Projecten BV slechts een minderheidsbelang heeft. Mocht het werken voor derden gedurende een periode van langer dan een jaar de overhand krijgen dan dient u daarvoor afzonderlijk mijn toestemming te verkrijgen.

Ter illustratie van de omvang van de activiteiten van Energiehout BV zijn hieronder de gegevens opgenomen omtrent de hoeveelheden ingekocht hout en de herkomst daarvan.

In m3 equivalenten	2004	2005	2006
Inkopen van hout bij derden	nb	27.925	24.852
Inkoop van hout bij SBB	nb	9.685	21.432
Totaal inkopen	nb	37.610	46.284
Aandeel SBB	nb	26%	46%

Uit het hiervoor opgenomen overzicht blijkt dat het aandeel SBB in de totale hout inkopen (en ook verkopen) van Energiehout minder dan de helft bedraagt. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de activiteiten ten behoeve van derden (immers het merendeel van het hout is niet afkomstig van SBB) de overhand hebben.

In het kader van deze voorwaarde hebben wij tevens het standpunt van de directie van Dienstverlening gevraagd. Hieronder is (integraal) het standpunt van de directie van Dienstverlening opgenomen.

Bij het opzetten van de activiteiten van Energiehout BV is hiermee rekening gehouden. Binnen de BV is de verkoop van biobrandstof de belangrijkste activiteit. Om de service naar onze klanten naar tevredenheid uit te voeren is het nodig terug te kunnen vallen op aanbod uit de markt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat onze marktpositie relatief klein is en de projecten die worden uitgevoerd om biomassa te oogsten en te verwerken tot biobrandstof relatief groot zijn. Hierdoor ontstaat een verschil in ritme tussen productie en afname. Het komt hierdoor voor dat op bepaalde momenten (*de toppen*) relatief veel wordt geproduceerd en op andere relatief weinig (*de dalen*). In de *dalen* worden te korten aangevuld met hout dat wij uit de markt betrekken. Het voorkomen van *dalen* was in het verleden meer aan de orde dan momenteel nog het geval is. Door een betere planning van het aanbod van Staatsbosbeheer kan meer uit de terreinen van Staatsbosbeheer wordt geëxploiteerd en wordt minder terug gevallen op de markt.

In de verklaring van geen bezwaar wordt de voorwaarde meegegeven dat werkzaamheden voor derden niet de overhand mogen krijgen. Deze voorwaarde is arbitrair en kan op verschillende manieren worden benaderd:

1. omvang van werkzaamheden (letterlijk)

In termen van werkzaamheden plegen wij voor derden zeer beperkte handelingen. Het hout dat van derden wordt ingekocht wordt slechts administratief ontvangen. De werkzaamheden worden door betrokken aannemers en transporteurs uitgevoerd. De werkzaamheden welke Energiehout BV voor Staatsbosbeheer uitvoert zijn hier qua omvang een veelvoud van. Voor Staatsbosbeheer wordt de projectplanning, projectrealisatie (oogst en brandstofproductie) en de logistiek volledig uitgevoerd. Vanuit de invalshoek 'omvang van werkzaamheden' is het absoluut duidelijk dat Energiehout BV binnen de randvoorwaarden van de verklaring van geen bezwaar opereert.

2. omvang van werkzaamheden (uitgedrukt in omvang van de ingekochte massa)

Indien de omvang van werkzaamheden wordt uitgedrukt in ingekochte massa, dan kan geconstateerd worden dat in 2005 het ingekochte aandeel (74%) bij derden de overhand had. Hierboven is reeds vermeld dat door een betere planning het voorkomen van toppen en dalen in de productie bij Staatsbosbeheer is afgenomen en daarmee is in volume termen het aandeel inkoop bij derden fors afgenomen. In 2006 werd nog 54% ingekocht bij derden.

3. omvang van werkzaamheden (uitgedrukt in de inkoopwaarde van de geleverde biomassa)

Indien de werkzaamheden worden uitgedrukt in de inkoop waarde van de geleverde biomassa dan is een fors ombuiging waar te nemen. Werd in 2005 nog voor 66% van de totale inkoopwaarde de biomassa door derden geleverd, in 2006 is dit aandeel terug gebracht tot 46%. Daarmee is te stellen dat de ingekocht biomassa bij derden in inkoopwaarde de overhand niet heeft.

Conclusie:

Naar oordeel van Staatsbosbeheer is er geen sprake van dat werkzaamheden voor derden de overhand hebben binnen de rechtspersoon Energiehout BV. Zowel letterlijk (in termen omvang van de werkzaamheden en de omvang van projecten die voor derden worden uitgevoerd), als in termen van inkoopwaarde, is feitelijk geen sprake van 'overhand voor derden'.

Op grond van het voorgaande zijn wij van mening dat op basis van het volumecriterium gesteld moet dat gedurende de onderzoeksperiode meer voor derden is gewerkt dan ten behoeve van SBB, ondanks de door de directie van Dienstverlening geschetste tendensen om in grotere mate ten behoeve van SBB te werken. Naar onze mening had dit derhalve dan ook aan het ministerie van LNV gemeld behoren te worden, teneinde daarvoor afzonderlijk toestemming te verkrijgen.

4 DE KOSTENTOEDELING AAN DE HOUTVERKOOPACTIVITEITEN

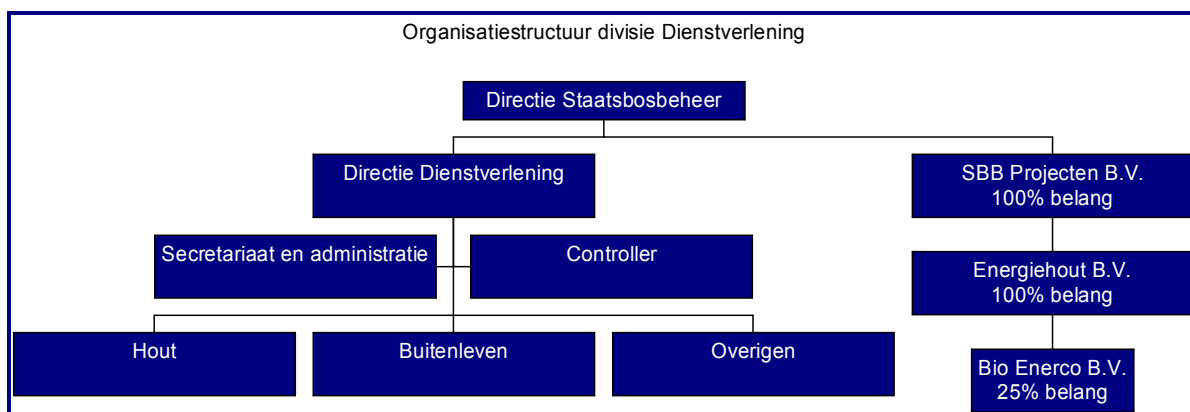
4.1 PRIJSANALYSE

4.1.1 KOSTENTOEDELING

Op welke wijze vindt kostentoedeling plaats binnen SBB naar de activiteiten van houtinkoop, van houtverkoop en van houtproductie (inclusief oogst en transport)? Hanteert SBB hierbij het principe van de integrale kostprijs?

Beschrijving kostentoedeling binnen Business unit Dienstverlening

Zoals in 3.1.1 reeds is weergegeven worden in beginsel alle houtactiviteiten uitgevoerd door de business unit Dienstverlening en specifiek voor de energiemarkt in Energiehout B.V. Zoals eerder aangegeven is e.e.a. als volgt opgezet:



Zoals is aangegeven in het schema valt de business unit Dienstverlening te splitsen in de volgende productgroepen; waarmee in de kostentoedeling als volgt rekening is gehouden:

- Hout; hierin worden alle directe kosten met betrekking tot de houtverkopen verantwoord. Hieronder vallen onder ander personeelskosten van geheel voor Hout werkende personen, kosten van oogsten en het transport etc.
- Buitenleven; dit betreft de verhuur van vakantiewoningen in gebieden van SBB. Hierin worden alle directe kosten geboekt met betrekking tot deze activiteiten.
- Overigen; hieronder zijn alle overige activiteiten begrepen, waaronder de verkoop van overige zaken uit het beheer bosareaal, zoals veen etc.
- Algemeen en management (A&M); hierin worden in beginsel alle indirecte kosten geboekt zoals kosten management, secretariaat, personeelszaken, huisvesting, ICT etc.

Per productgroep wordt in beginsel een volledige aparte financiële administratie bijgehouden waarin alle direct toewijsbare kosten en opbrengsten worden geregistreerd. Daarbij geldt vanaf 1 januari 2005 dat met betrekking tot de opbrengsten uit de verkoop van hout een vast bedrag per verkochte kubieke meter, vermeerderd met een percentage van de op het verkochte hout gerealiseerde bruto-marge aan de productgroep Hout van de business unit Dienstverlening wordt toegerekend als opbrengst ter dekking van de verkoopkosten en indirecte kosten¹⁸. Het bedrag waarmee de werkelijke opbrengst na aftrek van de directe kosten (kosten van het rooien, transporteren en tot sortiment zagen van de bomen) genoemde vergoeding aan de business unit Dienstverlening overschrijdt, komt ten gunste aan de regionale onderdelen van de SBB organisatie.

Over de onderzoeksperiode hebben de volgende afdrachten aan de regionale divisies van SBB plaatsgevonden:

Bedragen x € 1.000	2004	2005	2006
Netto-opbrengst bij de huidige verkoopwijze	2.804	3.356	3.841

Aan de hoogte van het aan de business unit Dienstverlening toe te rekenen aandeel in de opbrengsten van hout liggen calculaties ten grondslag die zijn gebaseerd op interne inschattingen van de kosten die de business unit Dienstverlening in verband met de houtmarktactiviteiten van SBB moet maken. Uitgangspunt is daarbij dat het aan de business unit Dienstverlening toe te rekenen aandeel in de houtopbrengsten voldoende moet zijn om de verkoop- en indirecte kosten van de houtmarktactiviteiten te dekken.

De kosten (en in beginsel ook de opbrengsten) die niet direct aan een sector zijn toe te wijzen, vallen onder de productgroep Algemeen en Management. Er zijn tevens geheel aparte administraties voor de besloten vennootschappen SBB Projecten B.V. en Energiehout B.V. waarbij dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. Op een verdeling van de (indirecte) personeelskosten aan de vennootschappen na, zijn de kosten van de productgroep A&M tot en met 2006 niet toegerekend aan de overige productgroepen.

In het jaarplan 2007 is wel rekening gehouden met een verdeling van de kosten van A&M over de verschillende productgroepen binnen de business unit Dienstverlening. Deze verdeling is gebaseerd op een toewijzing van het algemene personeel in de productgroep A&M aan de diverse andere productgroepen, gebaseerd op een inschatting van de tijdsbesteding van deze personen. Op basis van deze verdeling, wordt het percentage door te belasten kosten A&M per productgroep bepaald. In deze interne opstelling wordt tevens een gedeelte van de kosten toegerekend aan Energiehout B.V. De hoogte van de in de onderzoeksperiode werkelijk gehanteerde toerekening van kosten aan Energiehout B.V. betrof (een inschatting van) directe loonkosten van enkele personeelsleden, inclusief opslagen voor autokosten, huisvestingskosten en andere algemene kosten.

¹⁸ Vóór 1 januari 2005 werd door de business unit Dienstverlening een vaste vergoeding per kubieke meter hout aan de regio's vergoed.

De resultaten productgroepen van de business unit Dienstverlening over 2005 uitgaande van toerekening van de kosten van A&M aan de andere productgroepen is als volgt te specificeren:

(x € 1.000)	A&M	Hout	Overige produkt- groepen	Totaal dienst- verlening	Energiehout
Resultaat divisie na afdrachten aan de regio's	528-	1.253	1	726	391
Kostenverdeling A&M	100,0%	47,8%	32,6%		19,6%
Toerekening naar productgroepen	528	252-	172-	103	103-
Resultaat na verdeling kosten	0	1.001	-171	829	288

Het resultaat van Energiehout B.V. is in bovenstaande opstelling opgenomen vóór vennootschapsbelasting en vóór reeds geboekte doorberekende kosten door A&M.

Overzicht van resultaten onderdelen dienstverlening over 2006 uitgaande van toerekening van de kosten van A&M aan de andere productgroepen:

(x € 1.000)	A&M	Hout	Overige produkt- groepen	Totaal dienst- verlening	Energiehout
Resultaat divisie na afdrachten aan de regio's	1.003-	889	528-	642-	364
Kostenverdeling A&M	-100,0%	47,8%	32,6%		19,6%
Toerekening naar productgroepen	1.003	479-	327-	197	197-
Resultaat na verdeling kosten	0	410	-855	-445	167

Het resultaat van Energiehout B.V. is in bovenstaande opstelling opgenomen vóór vennootschapsbelasting en vóór reeds geboekte doorberekende kosten door A&M.

De toerekening van kosten van A&M aan de productgroep Hout zal volgens de interne cijfers zowel in 2005 als in 2006 nog altijd tot een positief resultaat voor de productgroep Hout leiden.

Beschrijving kostentoedeling vanuit Staatsbosbeheer aan Business unit Dienstverlening

Uit gesprekken met de directie en controller van Dienstverlening hebben wij begrepen dat vanuit centrale organisatie van Staatsbosbeheer niet voor alle conerndiensten vergoedingen bij Dienstverlening in rekening worden gebracht. In de huidige opzet van SBB is het namelijk niet gebruikelijk dat deze kosten integraal worden toegerekend aan de diverse divisies en/of regio's. Dit geldt wel voor een deel van de kosten van de centrale organisatie, zoals IT-ondersteuning.

De directie en de controller zijn beiden overigens van mening dat Dienstverlening, behoudens de salarisadministratie, vrijwel geen gebruik maakt van de diensten van de centrale organisatie en derhalve ook geen kosten toegerekend behoren te krijgen.

Door enkele overige onderdelen van Staatsbosbeheer worden de volgende diensten wel aan de business unit Dienstverlening in rekening gebracht. Volledigheidshalve merken wij op dat de gehanteerde tarieven niet onderzocht zijn. Een onderzoek naar de opbouw van deze interne tarieven valt buiten de scope van de opdracht.

- Kosten personeelsfunctionaris regio Oost;
- Kosten huisvesting door regio Oost;
- Kosten automatiseringsafdeling door centrale organisatie.

De volgende kosten worden niet aan de business unit Dienstverlening in rekening gebracht:

- Kosten van de centrale salarisadministratie;
- Aandeel in de kosten van de centrale organisatie.

Op basis van algemeen gebruikelijke bedrijfseconomische grondslagen en met in achtneming van de praktijk bij grotere organisaties is toerekening van een deel van de kosten van de centrale organisatie redelijk. Wij hebben derhalve een beoordeling gemaakt van de aan de business unit Dienstverlening toe te rekenen kosten van de centrale organisatie.

Volgens de interne consolidatiestaat van 2005 bedragen de totale kosten van de centrale organisatie circa € 18.959.000¹⁹. Een mogelijke verdeelsleutel waarop dergelijke kosten verdeeld kunnen worden over verschillende bedrijfsonderdelen, is een verdeling op basis van het personeelsbestand. In onderstaande pro-forma verdeling is uitgegaan van de totale personeelskosten. Onderstaande cijfers betreffen het kalenderjaar en SBB-boekjaar 2005.

Totaal lonen en salarissen SBB, exclusief centrale staf	€ 31.034.000
Aandeel Dienstverlening	€ 743.000

Het aandeel van Dienstverlening in de totale personeelskosten bedraagt derhalve 2,4%. De toerekening van de concernkosten op basis van de personeelskosten bedraagt in geld circa € 454.000 over 2005.

¹⁹ Dit betreft de kosten van de centrale organisatie inclusief de kosten die wel separaat aan de business unit Dienstverlening in rekening zijn gebracht. De totale omvang van deze wel aan de decentrale onderdelen van de SBB-organisatie in rekening gebrachte bedragen is ons thans niet bekend, waardoor hiermee geen rekening kon worden gehouden. Indien deze cijfers wel bekend zouden zijn geweest en hiermee rekening zou zijn gehouden, dan zou dit leiden tot een lager aan de business unit Dienstverlening toe te rekenen bedrag aan kosten van de centrale organisatie. Gelet op de onderzoeksvragen is ervoor gekozen het volledige bedrag aan kosten van de centrale organisatie als basis te nemen.

Rekening houdend met de toerekening van een gedeelte van de algemene overhead, is de verdeling van de kosten over de diverse onderdelen van dienstverlening voor 2005 als volgt:

2005	(x € 1.000)	A&M en algemene overhead	Hout	Overige produkt- groepen	Totaal dienst- verlening	Energiehout
Resultaat divisie na afdrachten aan de regio's		528-	1.253	1	726	391
Centrale organisatie		454-	-	-	454-	-
Gecorrigeerd resultaat divisie		982-	1.253	1	272	391
Kostenverdeling A&M		100,0%	47,8%	32,6%		19,6%
Toerekening naar divisies		982	469-	320-	192	192-
Resultaat na verdeling kosten		-	784	319-	464	199

Het resultaat Energiehout B.V. is hierin opgenomen vóór vennootschapsbelasting.

Zoals uit deze opstelling is af te leiden zou de productgroep hout, ook na een toerekening van concernkosten aan de business unit Dienstverlening, over 2005 een positief resultaat hebben behaald. Ook Energiehout B.V. zou na deze toedeling van concernkosten over 2005 nog een voordelig resultaat hebben behaald.

Voor 2006 zijn deze gegevens nog niet beschikbaar. Echter, gelet op de analyse van de verdeling van de kosten A&M binnen dienstverlening voor 2006 over de andere productgroepen, mag verwacht worden dat het resultaat voor de productgroep Hout na toerekening van de kosten van de centrale staf eveneens positief zal zijn.

Integrale kostprijs principe

Voor een juiste beantwoording van de vraag of sprake is van het hanteren van het integrale kostprijs principe dient eerst duidelijkheid te worden gegeven over het begrip integrale kostprijs in dit verband en welke kostensoorten in deze kostprijs begrepen dienen te worden.

Om nader inzicht te verkrijgen in de binnen de Nederlandse respectievelijk West Europese bosbouwsector geldende normen, is in de eerste vergadering van de spiegelgroep deze vraag aan de leden voorgelegd.

De leden van de Spiegelgroep hebben daarbij op ons voorstel bevestigd dat de volgende elementen onderdeel uitmaken van een integrale kostprijs:

1. De kosten van het 'blessen' van de te oogsten bomen;
2. De kosten van het daadwerkelijk rooien van de bomen;
3. De kosten van het vervoer van de gekapte bomen naar de diverse afnemers;
4. De kosten voor het aanleggen van ontsluitingswegen in de bossen;
5. Toerekening van alle met voornoemde aspecten samenhangende algemene kosten.

In dezelfde vergadering is tevens bevestigd dat met de kosten van het beheer van het bos, zoals herplant etc. geen rekening gehouden hoeft te worden.

Met betrekking tot de genoemde kostensoorten, als onderdeel van de integrale kostprijs, kan en moet het volgende worden opgemerkt:

Ad. 1: De kosten voor het aanleggen van ontsluitingswegen kunnen niet door Staatsbosbeheer inzichtelijk worden gemaakt. De directie van Dienstverlening geeft daarbij aan dat er geen wegen specifiek worden aangelegd voor de oogst van het hout. In veel gevallen kunnen de exploitanten (voor oogsten en transport) gebruik maken van reeds in het bos voor andere doeleinden aangelegde wegen en paden. Indien dergelijke wegen en paden voor de exploitant niet begaanbaar zijn, zullen deze eerst begaanbaar worden gemaakt. De daarmee samenhangende kosten worden niet afzonderlijk in rekening gebracht en zijn daarmee onderdeel van de kosten van oogst en transport welke aan de productgroep hout in rekening worden gebracht.

Ad. 2: De kosten voor het 'blessen' van de te oogsten bomen worden momenteel gedragen door de regio's. Het blessen wordt uitgevoerd door de diverse beheerders van de desbetreffende bossen. Volgens van Dienstverlening ontvangen informatie bedragen de kosten van het blessen over 2004 circa € 658.000 en voor 2005 circa € 562.000. Deze kosten dienen gedekt te worden uit de vergoedingen die productgroep hout aan de regio's betaald, welke over de desbetreffende jaren circa € 3,4 miljoen resp. circa € 3,5 miljoen bedragen.

Ad. 3: De kosten van het oogsten van de bomen worden aan productgroep hout in rekening gebracht. De oogstmanagers (in dienst van productgroep hout) zijn verantwoordelijk voor het plannen van de houtoogst en de keuze voor de exploitant. Met een deel van deze exploitanten heeft SBB een raamcontract.

Ad. 4: Als punt 3. Deze kosten worden rechtstreeks aan productgroep hout in rekening gebracht.

Ad. 5: Ten aanzien van de toerekening van de indirecte/algemene kosten aan de houtactiviteiten wordt verwezen naar de voorgaande paragrafen, waarin is aangegeven welke indirecte kosten wel en welke indirecte kosten niet aan de productgroep hout worden toegerekend.

Rekening houdend met de hiervoor genoemde aspecten die, ons inziens, nog aan de houtactiviteiten moeten worden toegerekend, kan een en ander als volgt worden weergegeven:

Bedragen in € x 1.000		2004	2005	2006
Kosten exploitatie		4.118	3.443	3.799
Transportkosten		2.075	2.089	1.951
Directe kosten houtexploitatie		6.193	5.532	5.750
Overige directe kosten		773	741	611
Toegerekende kosten A&M		256	252	479
Bijdrage in kosten centrale organisatie	1)	217	217	183
Kosten ontsluitingswegen	2)	pm	pm	pm
Kosten blesen hout	3)	658	562	592
Integrale kostprijs hout exploitatie		8.097	7.304	7.615
Gerealiseerde opbrengsten verkoop eigen hout		10.876	10.606	11.446
Marge verkocht eigen hout		2.779	3.302	3.831
Marge ingekocht hout		254	262	274
Totaal netto marge houtactiviteiten		3.033	3.564	4.105
1) Vanwege het ontbreken van gegevens over 2004 is het bedrag 2005 ook voor 2004 opgenomen. Verantwoordt is het aandeel van de produktgroep Hout in deze kosten. 2) Zie hieromtrent de gegeven toelichting 3) Over 2006 bestaat geen inzicht in de kosten van het blesen. Het bedrag voor 2006 is gebaseerd op de gemiddelde kosten per m ³ over 2005, geïndexeerd met 5%.				

Ten aanzien van de toepassing van het principe van integrale kostprijs concluderen wij dat deze als zodanig niet volledig door de business unit Dienstverlening is toegepast gedurende de onderzoeksperiode. Tezelfdertijd constateren wij dat door SBB gedurende de onderzoeksperiode geen verkopen van enige omvang van hout voor een prijs lager dan de integrale kostprijs hebben plaatsgevonden. Tot deze laatste constatering komen wij gelet op de hoogte van de afdracht van opbrengsten aan de regionale onderdelen van de SBB organisatie en na kennisname van de resultaten die op de individuele transacties zijn behaald.

4.1.2 VERKOOPPRIJZEN

Hoe komt de verkoop- en inkoop prijs van SBB tot stand? Hoe verhoudt de verkoopprijs zich tot de integrale kostprijs?

Totstandkoming verkoopprijzen.

De verkoopprijzen die SBB met haar afnemers afspreekt komen in onderling overleg met haar afnemers tot stand. Voor het hout bestaat namelijk geen openbare marktprijzen, zoals bijvoorbeeld bij metalen wel het geval is.

Binnen de business unit Dienstverlening bestaan procedures voor het voeren van onderhandelingen met afnemers van hout. Onderdeel van deze procedures is dat voorafgaand aan de onderhandelingen een analyse wordt gemaakt van de voor betreffende potentiële afnemer relevante factoren, dat voorafgaand aan de onderhandelingen een bandbreedte voor de te accepteren verkoopprijs wordt vastgesteld en dat bij overschrijding van deze bandbreedte eerst intern overleg nodig is. In de voorbereiding op de onderhandelingen met een potentiële afnemer wordt gebruik gemaakt van alle informatie met betrekking tot de houtmarkt die SBB op dat moment heeft.

Ons is medegedeeld dat bij verwachte wijzigingen van verkoopprijzen, door SBB de gedragslijn wordt gevolgd eerst bij kleinere afnemers intern voorgestelde verkoopprijzen af te spreken en op basis van de reacties van deze afnemers, de prijzen voor de grotere afnemers af te spreken.

Totstandkoming inkooprijzen

Voor de totstandkoming van de inkooprijzen moet ons inziens een splitsing worden gemaakt in inkopen van hout bij derden en afdracht van netto-opbrengsten aan de regio's van SBB die de bossen beheren waaruit het door de business unit Dienstverlening verkochte hout afkomstig is.

Inkopen bij derden

De directie van de business unit Dienstverlening heeft ons medegedeeld dat er behoudens de activiteiten voor enkele publieke organen er vooraf geen afspraken worden gemaakt voor in te kopen hout. SBB zou zich niet bezig houden met het actief zoeken naar partijen hout om in te kopen, maar uitsluitend op aanvraag een prijs voor een partij hout afgeeft.

Ons is medegedeeld dat het personeel dat de contacten onderhoudt met de leveranciers van hout en afnemers, zelfstandig bevoegd is om per aangeboden partij een prijs met de aanbieder van partijen af te spreken, mits en voorzover een positieve marge resteert. Aangezien de verkoopprijzen van diverse afnemers vooraf voor een heel jaar al vaststaat kunnen deze personen direct inkooprijzen vaststellen voor aangeboden partijen.

Verrekening met de regionale divisies van SBB

De netto-opbrengst van het door de business unit Dienstverlening verkochte hout wordt, na aftrek van een vergoeding ter dekking van de verkoop- en indirecte kosten van de business unit Dienstverlening afgedragen aan de regionale onderdelen van de SBB-organisatie.

De “netto-marge” die de regionale onderdelen van SBB ontvangt komt als volgt tot stand:

	Bruto verkoopopbrengst van het hout
-/-	Kosten van oogsten en transport
=	Brutomarge
-/-	Dekking algemene en indirecte kosten voor de productgroep hout, op basis van een vast bedrag per eenheid en een percentage van de brutomarge
=	Netto-marge

Verkoopprijs ten opzichte van de integrale kostprijs

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is het bepalen van een integrale kostprijs voor een kubieke meter hout niet eenduidig vast te stellen.

Echter een beoordeling van de ontvangen overzichten van netto marges per partij, geeft geen aanleiding te veronderstellen dat, indien rekening wordt gehouden met de genoemde nog in de kostprijs toe te rekenen elementen, er partijen uiteindelijk onder de integrale kostprijs zijn verkocht.

4.1.3 TRANSPARANTIE ADMINISTRATIE

Op welke manier zorgt SBB voor een transparante administratie met betrekking tot de genoemde kosten en opbrengsten van de houtverkoopactiviteiten?

Zoals bij de behandeling van de kostentoedeling reeds is weergegeven worden alle direct aan de diverse activiteiten toe te rekenen kosten verantwoord in de financiële administratie van de desbetreffende productgroep die in de applicatie Exact wordt gevoerd. De kosten van de productgroep Algemeen en Management werden tot en met oktober 2006 echter niet verdeeld over de diverse productgroepen, behoudens de toerekening van personeelskosten aan de beide besloten vennootschappen.

4.2 EVALUATIE HUIDIGE VERKOOPWIJZE SBB

AANLEIDING

De onderzoeksvragen en de nadere uitwerking daarvan zijn besproken in de eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep, die op 14 december 2006 heeft plaatsgevonden. Daarbij is besloten tot een uitbreiding van de onderzoeksvragen ten aanzien van de beoordeling van de effectiviteit van de wijze van verkoop van hout door SBB. Effectiviteit wordt daarbij uitgedrukt in de gerealiseerde financiële opbrengsten. Dit aspect ligt in het verlengde van de onderzoeksvraag naar kruissubsidiëring en de onderzoeksvraag inzake het niet voor oneigenlijke doelen inzetten van publieke middelen.

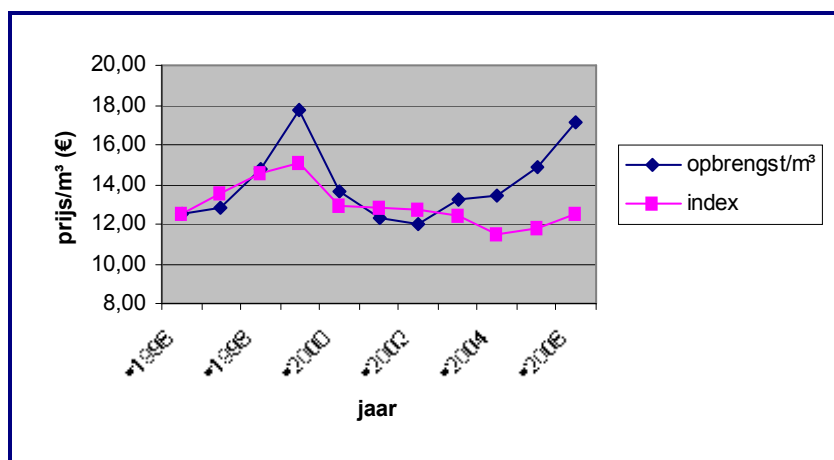
Concreet is besproken dat het ter beoordeling van de effectiviteit van de verkoopwijze nuttig is over de onderzoeksperiode²⁰ een vergelijking te maken tussen enerzijds de (netto-) opbrengst van de verkoop van hout uit de bossen van SBB gegeven de huidige wijze waarop SBB dit hout verkoopt en anderzijds de (netto-) opbrengst in de hypothetische situatie dat SBB al het hout uit haar bossen “op stam” zou hebben verkocht.

De uitkomst van deze vergelijking is – zeker naar de mening van een deel van de houtsector – van belangrijke invloed op de beoordeling van de wijze waarop SBB op de houtmarkt acteert en de aanvaardbaarheid c.q. wenselijkheid daarvan. Wij onderschrijven de relevantie van genoemde vergelijking, mede gelet op de door de houtsector tegen de houtmarktactiviteiten van SBB geformuleerde klachten.

UITWERKING VERGELIJKING

Aangezien hout geen homogeen product is en hiervoor geen actuele uniform geldende marktprijzen beschikbaar zijn, is een herrekening van de opbrengsten naar de fictieve situatie dat SBB al haar hout als “hout op stam” op de markt zou hebben gebracht, niet eenvoudig. Om desalniettemin tot een benadering van de netto-opbrengst over de periode 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 voor de fictieve situatie te komen, is gekozen voor de volgende aanpak:

- Uitgegaan is van 1996 als basisjaar, aangezien in dat jaar nog vrijwel de gehele houtproductie van SBB op stam werd verkocht. (Hierin is substantieel verandering gekomen vanaf 1998, toen de verkoopactiviteiten van SBB zijn gecentraliseerd in de business unit Dienstverlening).
- De in 1996 gerealiseerde opbrengsten per kubieke meter hout op stam zoals die volgen uit de door de administratie van SBB ter beschikking gestelde gegevens²¹, zijn voor latere jaren geïndexeerd met de prijsindex voor hout op stam, zoals die door de Duitse organisatie Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH (ZMP) in juni 2006 is gepubliceerd.²² De door SBB over de afgelopen jaren gerealiseerde opbrengsten correleren met de ontwikkeling die volgt uit de ZMP-index, zoals ook blijkt uit de volgende ter illustratie toegevoegde figuur.



²⁰ Om reden van beschikbaarheid van gegevens is ervoor gekozen om de onderzoeksperiode voor dit onderwerp te benaderen met de periode 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006.

²¹ Betreffende cijfers zijn door ons niet nader op betrouwbaarheid onderzocht.

²² Daarbij zijn de indexcijfers voor 1996 en 1997 “afgelezen” uit de door ZMP gepubliceerde grafiek, waardoor het gehanteerde indexcijfers mogelijk enige onnauwkeurigheid bevat.

- Op basis van de geïndexeerde opbrengsten per kubieke meter zijn de opbrengsten vóór aftrek van kosten van het 'blessen' en vóór aftrek van verkoopkosten over de jaren 2004 tot en met 2006 bepaald, op basis van de werkelijk geoogste volumes over deze periode.
- Vervolgens heeft aftrek plaatsgevonden voor de kosten van het blessen van de te oogsten bomen en voor de geschatte verkoopkosten bij verkoop van het hout op stam. Ten aanzien van de kosten van het blessen is daarbij uitgegaan van de werkelijke kosten die SBB hiervoor in genoemde jaren heeft gemaakt. De geschatte verkoopkosten in deze hypothetische situatie zijn, inclusief de kosten van overhead (intern binnen SBB aangeduid met kosten A&M) opgenomen op basis van door SBB aangeleverde informatie.
- Tenslotte heeft confrontatie plaatsgevonden van de gerealiseerde netto-opbrengsten bij de huidige verkoopwijze, inclusief de opbrengsten behaald op ingekocht hout²³, versus de hypothetische verkoopwijze van verkoop van al het beschikbare hout als hout op stam.

De uitkomst van de op basis van voornoemde aanpak opgestelde vergelijking, waarvan de gedetailleerde cijfermatige onderbouwing in bijlage vier bij dit rapport is opgenomen, is als volgt samen te vatten:

Bedragen x € 1.000	2004	2005	2006	Totaal
Netto-opbrengst bij de huidige verkoopwijze	3.033	3.564	4.105	10.702
Benaderde netto-opbrengst bij hypothese van verkoop van al het hout als hout op stam	2.571	2.833	2.632	8.036
Verschil ten voordele van huidige verkoopwijze	462	731	1.473	2.666

Bij het opstellen van vorenstaande vergelijking is geen rekening gehouden met de kwaliteit van het geoogste hout. Deze kwaliteit kan over de jaren variëren en kan van aanzienlijke invloed zijn op de opbrengst van het geoogste hout.

Naar wij uit de van SBB verstrekte toelichtingen hebben begrepen, is de gemiddelde kwaliteit van het gedurende de jaren 2004 tot 2006 geoogste hout minder dan de gemiddelde kwaliteit van het in 1996 geoogste hout. Dit wordt veroorzaakt doordat in de jaren 2004 tot en met 2006 relatief meer "laagwaardig" hout is geoogst dan dat in 1996 het geval was. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het in de jaren 2004 tot en met 2006 oogsten van hout uit bossen in de Flevopolders (die overwegend bestaan uit snelgroeiende en daarmee relatief laagwaardige boomsoorten) en door de z.g. eerste dunningen in bossen die na de grote stormen in de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn aangeplant. Deze "kwaliteitseffecten" zijn in de netto-opbrengsten op basis van de huidige verkoopwijze van SBB verwerkt, maar voor de bovenstaande bepaling van de hypothetische opbrengst bij verkoop van al het beschikbare hout als hout op stam is daarvan geabstraheerd.

²³ De op ingekocht hout behaalde marges hebben over de jaren 2004 tot en met 2006 respectievelijk € 254.000, € 262.000 en € 274.000 per jaar bedragen.

Teneinde een indruk te verkrijgen van het maximale effect van de ontwikkeling van de kwaliteit van het geoogste hout in de tijd op de hypothetische situatie van verkoop van al het beschikbare hout als hout op stam, is hiervan een benadering gemaakt op basis van de volgende veronderstellingen:

- Al het in 1996 door SBB geoogste hout is van hoogwaardige kwaliteit geweest. De werkelijke kwaliteitsverdeling van het in 1996 geoogste hout is niet meer vanuit de administratie van SBB te achterhalen.
- Het relatieve prijsverschil tussen hoogwaardig en laagwaardig hout bij verkoop op stam is gelijk verondersteld aan dit prijsverschil bij verkoop van hout door SBB als sortiment.

Vervolgens is op gelijke wijze als hiervoor beschreven een vergelijking gemaakt tussen de netto-opbrengsten volgens de huidige verkoopwijze van SBB en de netto-opbrengsten in de fictieve situatie van verkoop van al het hout als hout op stam. Daarbij is bij de bepaling van de opbrengsten in de laatste situatie, rekening gehouden met het benaderde effect van de kwaliteitsontwikkeling van het geoogst hout in de tijd. Hierdoor dalen de opbrengsten bij verkoop van al het beschikbare hout als hout op stam over de jaren 2004 tot en met 2006. In bijlage vier bij dit rapport is een gedetailleerde cijfermatige uitwerking van deze benaderingswijze opgenomen. De uitkomsten daarvan kunnen als volgt worden samengevat:

Bedragen x € 1.000	2004	2005	2006	Totaal
Netto-opbrengst bij de huidige verkoopwijze	3.033	3.564	4.105	10.702
Benaderde netto-opbrengst bij hypothese van verkoop van al het hout als hout op stam	2.073	2.373	2.037	6.483
Verschil ten voordele van huidige verkoopwijze	960	1.191	2.068	4.219

Wij benadrukken dat in deze opstelling rekening is gehouden met een maximaal effect van de kwaliteitsontwikkeling van het door SBB geoogste hout in de tijd. Het werkelijke financiële effect van deze kwaliteitsontwikkeling zal naar verwachting geringer zijn.

CONCLUSIE EFFECTIVITEIT HUIDIGE VERKOOPWIJZE

De hiervoor weergegeven uitkomsten van de vergelijking van de netto-opbrengsten van de verschillende verkoopwijze, zijn voor wat betreft de benadering van de netto-opbrengsten bij de hypothese van verkoop van al het beschikbare hout als hout op stam, nadrukkelijk gebaseerd op veronderstellingen en inschattingen. Desondanks zijn de uitkomsten zodanig, dat het naar onze mening mogelijk is te concluderen dat de huidige verkoopwijze van SBB over de onderzoeksperiode tot hogere netto-opbrengsten heeft geleid, dan een verkoopmethodiek waarbij al het hout op stam wordt verkocht.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat in het voorgaande uitsluitend een vergelijking is gemaakt tussen de effectiviteit van verschillende verkoopwijzen uitgedrukt in financiële termen. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een bepaalde verkoopwijze kunnen ook andere meer kwalitatieve aspecten (zoals de beheersbaarheid van gevolgen voor de natuurwaarde van de bossen) een rol spelen. Een beoordeling van de consequenties van deze aspecten valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

BIJLAGE 1 : GEBRUIKTE BRONNEN

UIT OPENBARE BRONNEN VERKREGEN INFORMATIE:

- Jaarverslag Staatsbosbeheer over 2004 en 2005
- Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 2004, december 2005, LEI Den Haag
- Forst Und Holz Marktbilanz, juni 2006, ZMP Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH
- Verklaring van geen bezwaar d.d. 6 juni 2000, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In verband met de oprichting van Staatsbosbeheer Projecten B.V.
- Mededeling i.v.m. verklaring van geen bezwaar d.d. 1.2.2001, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In verband met de oprichting van Energiehout B.V.
- Diverse kamerstukken zoals:
 - Brieven van de Minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 13 oktober 2005 en d.d. 29 november 2005
 - Diverse verslagen van algemeen overleg van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.
- Eindrapport onderzoek naar de kosten van de aanpassing van de administratie als gevolg van de gedragsregel 'verbod op kruissubsidiëring', juli 2005 ATOS Consulting
- Kerngegevens Bos en Hout in Nederland, november 2005, Stichting Probos
- Holzverkauf de Staatsbosbeheer NL, Beurteilung der Verkaufsabwicklung im Jahr 2003, Mai 2005, Wald und Holz.NRW.
- Vooruit op eigen benen, evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003, Rapport van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer
- www.avih.nl, en in het bijzonder het dossier Staatsbosbeheer
- www.ml.niedersachsen.de, informatie ten aanzien van de omvang van de markt te Niedersachsen
- www.waalsweekblad.be, informatie ten aanzien van de omvang van de markt te België.
- Landeswaldbericht 2002, pag. 13, Quelle: Auswertung de Waldinventuren, LDS/DIM, 19-01-2004
- Diverse wetteksten ten behoeve van de juridische evaluatie. Voor deze wetteksten wordt verwezen naar Bijlage 3.

- Rapport “Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid”, 2005, van PricewaterhouseCoopers .

VIA STAATSBOSBEHEER, BUSINESS UNIT DIENSTVERLENING, VERKREGEN INTERNE DOCUMENTATIE:

- Overzicht partijresultaten ingekochte partijen over de onderzoeksperiode
- Blesstaten met de beschikbare hoeveelheden hout voor de jaren 2004 tot en met 2006.
- Overzicht van afgesloten verkoopcontracten met afnemers
- Omzet over de onderzoeksperiode naar marktgebieden.
- Overzichten opbrengsten, directe kosten, commissie en afdrachten aan de regio's per partij inzake gebleste partijen ten behoeve van 2005 en 2006.
- Diverse financiële overzichten van de business unit Dienstverlening en in het bijzonder productgroep Hout
- Diverse financiële overzichten van Energiehout B.V.
- Consolidatiestatens over de jaren 2005 en 2006 van Staatsbosbeheer.
- Interne jaarplannen 2004, 2005 en 2006 van Dienstverlening.
- Onderbouwing verdeling kosten productgroep Algemeen en Management.
- Overzichten verdeling inkopen naar soort inkoop.
- Informatie houtverkopen door de regio's.
- Intern Jaarverslag Dienstverlening over 2004.
- Interne kencijfers productgroep Hout 2005 en 2006.
- Jaarrekening 2005 van Staatsbosbeheer Projecten B.V.
- Jaarrekening 2005 van Energiehout B.V.
- Informatie ter onderbouwing van betere prijzen c.q. bonussen bij hogere volumes.
- Verzoek van Staatsbosbeheer aan NMA om zienswijze voorgestelde activiteiten d.d. 11 april 2000
- Informeel antwoord op verzoek om zienswijze door NMA d.d. 9 juni 2000
- Reactie van SBB op het rapport “Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid”, van PricewaterhouseCoopers .

BIJLAGE 2 : NOTULEN VERGADERING SPIEGELGROEP D.D. 14 DECEMBER 2006

Beknopt verslag van de eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep voor het onderzoek naar de houtmarktactiviteiten van Staatsbosbeheer gehouden op 14 december 2006

Aanwezig:

- mevrouw M.J. Jenniskens (LNV, voorzitter);
- mevrouw ir. W.K.A.G. Beekelaar (LNV);
- M.C.M. Dessing (LNV);
- ir. A.J.H. Willems (Unie van Bosgroepen);
- ir. G.J.P. Jansen (Bosschap);
- mevrouw D.M.J. Kamphuis MBA (Staatsbosbeheer);
- ing. C. Boon (AVIH);
- A.G. de Nijs RA (Mazars);
- drs. C.A. Harteveld RA (Mazars, verslag).

Bij de bijeenkomst werd een vooraf opgestelde agenda gevolgd. De paragrafen in dit beknopt verslag corresponderen met deze agenda, met uitzondering van de derde en vierde paragraaf, die ten opzichte van de agenda in de volgorde van behandeling zijn verwisseld. Dit beknopte verslag is een verkorte weergave van het besprokene. De sheets van de door Mazars tijdens de bijeenkomst gehouden presentatie zijn een bijlage bij dit verslag.

1 Opening

Mevrouw Jenniskens opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom. Zij geeft aan dat de Spiegelgroep vooral tot doel heeft als klankbord te fungeren in het kader van het onderzoek naar de houtmarktactiviteiten van Staatsbosbeheer (SBB). De Spiegelgroep is geen begeleidingscommissie. Dit onderzoek wordt in opdracht van het ministerie van LNV door Mazars uitgevoerd. Belangrijkste doelen van de eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep zijn om van de aanwezigen aanvullende informatie te verkrijgen die voor het onderzoek (mogelijk) relevant is en om de tegen SBB geuite klacht scherp te krijgen. Daarbij heeft de bijeenkomst nadrukkelijk niet tot doel conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen te formuleren.

Op verzoek van de voorzitter stellen de aanwezigen zich kort voor. Vervolgens geeft de voorzitter het woord aan de heren De Nijs en Harteveld die aan de hand van een ter vergadering uitgereikte presentatie de navolgende agendapunten zullen inleiden.

2 Onderzoeksaanpak

Aan de hand van de uitgereikte presentatie gaat de heer De Nijs kort in op de achtergrond en aanleiding tot het onderzoek en geeft hij aan dat deze eerste bijeenkomst van de Spiegelgroep, naast de al eerder genoemde klankbordfunctie, bedoeld is om de aanwezigen te informeren over de aard, invulling en huidige status van het onderzoek. In dat kader staat hij stil bij de onderwerpen die in de door het ministerie van LNV geformuleerde onderzoeksvragen aan de orde komen en bij de belangrijkste onderzoeksvragen.

Vervolgens licht de heer Harteveld de hoofdlijnen van de aanpak en de fasering van de uitvoering van het onderzoek toe. De datum waarop het definitieve rapport naar aanleiding van het onderzoek gereed moet zijn is 1 maart 2007. De haalbaarheid van de einddatum van het onderzoek is uiteraard afhankelijk van de beschikbaarheid van de benodigde informatie.

Het onderzoek is gericht op de houtmarktactiviteiten van SBB in de periode 1 januari 2004 tot en met 31 oktober 2006. Het ministerie van LNV heeft voor deze onderzoeksperiode gekozen, omdat het volume van de inkopen van hout door SBB vanaf het jaar 2004 in omvang toeneemt. Bovendien zijn de benodigde gegevens over deze periode relatief eenvoudig beschikbaar te maken.

3 Verkenning van de houtmarkt

Gelet op het feit dat de activiteiten van SBB op de houtmarkt onderwerp van onderzoek zijn en één van de specifieke onderzoeksvragen een analyse van de marktpositie van SBB op deze markt is, wordt aan de hand van de uitgereikte presentatie een overzicht gegeven van de beelden die Mazars op dit moment heeft ten aanzien van de afgrenzing van de markt voor inlands hout en de relatieve positie van SBB op deze markt.

De aanwezigen delen de vaststelling dat de houtmarkt groter is dan Nederland, waarbij wordt opgemerkt dat deze markt in principe mondiaal is, mede afhankelijk van de specifieke kwaliteit van het betreffende hout. De markt voor inlands hout is naar de mening van de Spiegelgroep wel geconcentreerd in West Europa.

Naar aanleiding van de in de presentatie opgenomen figuren met betrekking tot de relatieve positie van SBB op de houtmarkt wordt gesproken over de marktpositie van de verschillende aanbieders van inlands hout. Opgemerkt wordt dat voor dit onderzoek specifiek de rondhoutmarkt relevant is, die zowel de markt voor "hout op stam" als de markt voor rondhout-sortimenten omvat. Daarbij zijn diverse kwaliteiten rondhout te onderscheiden, die voor wat betreft prijsniveau kunnen variëren. Voorts wordt in dit verband opgemerkt dat SBB als ZBO, meer dan andere aanbieders van inlands hout, te maken heeft met belangstelling van de publieke opinie ten aanzien van de mate waarin SBB de relevante wetgeving naleeft. Dit betreft onder andere de "flora en faunawet". Deze wet beperkt de periodes waarin hout uit de bossen kan worden geoogst. De Spiegelgroep stelt vast dat onder "productie" van hout in de context zoals gebruikt op sheet 11 van de presentatie de productie van hout uit eigen bossen zou moeten worden verstaan.

Vervolgens wordt aan de hand van sheet 13 uit de presentatie ingegaan op de overwegingen die bij de bepaling van de kostprijs van inlands hout relevant zijn. De leden van de Spiegelgroep zijn het eens met de stelling dat de kosten van aanplant en instandhouding van de bossen (beheerskosten) niet tot de kostprijs van inlands hout moeten worden gerekend. De kostprijs van inlands hout bestaat in zijn algemeenheid naar de mening van de Spiegelgroep uit de kosten voor het blesken, oogsten (inclusief ontsluiten van het bos specifiek voor de oogst), transporteren en vermarkten van het hout.

In verband met de bepaling van de kostprijs van inlands hout merkt de heer Boon op dat de kosten van “handling” voor de boscijneraar bij verkoop van het te oogsten hout “op stam” lager zijn dan bij de verkoop in de vorm van sortimenten. In zijn optiek dient in het kader van het onderzoek een analyse te worden gemaakt van de opbrengst van door SBB te verkopen hout, waarbij een vergelijking wordt gemaakt van de “netto-opbrengst” uitgaande van de situatie dat SBB al het te verkopen hout in de vorm van hout op stam verkoopt en de huidige situatie, waarin een groot deel van het te verkopen hout door SBB als sortiment wordt verkocht. De heer Boon verwacht dat het voor SBB uiteindelijk voordeliger is om haar complete aanbod van hout “op stam” te verkopen.

De heer Harteveld vraagt naar de beschikbaarheid van marktprijzen van rondhout gedurende de onderzoeksperiode. Na enige discussie geeft de heer Willems aan dat in ieder geval Stichting Probos hierover informatie zou moeten kunnen verstrekken. Bij voornoemde analyse is het van belang rekening te houden met de sterke fluctuaties in de prijzen die zich gedurende de onderzoeksperiode hebben voorgedaan. De heer Willems vertelt dat de periode 1 januari 2004 tot 1 maart 2006 zich kenmerkte door een relatief stabiel prijsniveau, in de periode 1 maart 2006 tot 1 augustus 2006 trad een sterke stijging van de houtprijs op, terwijl de prijzen vanaf 1 augustus 2006 zijn “geëxplodeerd”. Gezien deze ontwikkeling acht de heer Willems het voorstelbaar dat het jaar 2006 in de analyse buiten beschouwing wordt gelaten. De heer Boon zegt toe dat hij zal nagaan of hij eveneens informatie over de prijzen van hout op stam gedurende de onderzoeksperiode beschikbaar kan stellen.

4 Verduidelijken bezwaren tegen de houtmarktactiviteiten van SBB

Naar aanleiding van sheet 9 in de uitgereikte presentatie geeft de heer Harteveld aan dat de beantwoording van de door het ministerie van LNV geformuleerde onderzoeksvragen uitgangspunt voor het onderzoek is. Desalniettemin is het, mede gelet op de aanleiding voor het onderzoek, goed de bezwaren te kennen die op de markt tegen de houtmarktactiviteiten van SBB bestaan. Vooralsnog zijn deze bezwaren voor de onderzoekers niet geheel duidelijk. Gesproken wordt over de door SBB onderkende driedeling in categorieën ingekocht hout, die op sheet 9 van de presentatie is vermeld. Duidelijk wordt dat deze categorieën elkaar niet uitsluiten.

Op verzoek van mevrouw Jenniskens gaan de leden van de Spiegelgroep elk in op hun visie op en eventuele bezwaren tegen de houtmarktactiviteiten van SBB.

De heer Willems geeft aan dat de Unie van Bosgroepen als verkoper van circa 150.000 kubieke meter hout op jaarbasis SBB als verkoper van hout regelmatig in de markt “tegenkomt”, maar dat dit gelet op de marktverhoudingen ook logisch is. De heer Willems heeft op dit moment geen klachten of bezwaren tegen de houtmarktactiviteiten van SBB.

Naar zijn mening zouden deze mogelijk kunnen opkomen indien SBB het volume aan “commissiehandel” voor derden zou vergroten.

De heer Jansen stelt dat bosbeheerders buiten SBB het te oogsten hout overwegend op stam verkopen en daarbij kiezen voor de partij die hen de hoogste prijs biedt.

Mevrouw Kamphuis is van mening dat SBB zich met haar activiteiten op de houtmarkt aan haar opdracht en de geldende wettelijke kaders houdt. Daarbij dient SBB oog te houden voor evenwicht in de uitvoering van de verschillende aan haar opgedragen taken.

De heer Boon geeft aan dat de AVIH van mening is dat de volgende principiële uitgangspunten gelden ten aanzien van de houtmarktactiviteiten van SBB:

- Het is onjuist dat SBB andere activiteiten op de houtmarkt ontplooit dan de verkoop van hout uit eigen bossen. De Wet verzelfstandiging SBB laat hiervoor geen ruimte. Dit impliceert dat geen houtmarktactiviteiten ten behoeve van derden mogen worden uitgevoerd, ook niet in die gevallen dat deze activiteiten tevens zouden leiden tot hogere verkoopprijzen voor het hout uit de eigen bossen van SBB.
- Het nakomen van aangegane leveringsverplichtingen is geen valide argument voor SBB om hout bij derden in te kopen. De leveringsverplichtingen is SBB immers zelf aangegaan. De leveringsverplichting kan niet verder gaan dan de oogsttaakstelling.

Voorts geeft de heer Boon aan dat het naar zijn mening de eigen bevoegdheid is van SBB om ervoor te kiezen een groot deel van het te verkopen hout als sortiment te verkopen. Deze laatste verkoopwijze brengt echter een forse verandering in de bedrijfsvoering met zich mee, waarbij SBB een deel van de activiteiten van de handel heeft overgenomen. Bij de keuze voor de wijze van verkoop van hout heeft SBB wel de plicht (ook naar de belastingbetaler) te kiezen voor de verkoopwijze die tot de hoogste netto-opbrengst (opbrengst na aftrek van te maken verkoopkosten) leidt. De heer Boon verwacht dat de netto-opbrengst voor SBB het hoogst is bij verkoop van al het te verkopen hout als hout op stam.

5 Vervolgtraject onderzoek

Aangegeven wordt dat de heren De Nijs en Harteveld graag eventuele nadere informatie ontvangen die voor de beantwoording van de onderzoeksvragen nuttig kan zijn. In dat kader zal Mazars in ieder geval nader contact hebben met de heer Boon. Voorts wordt stilgestaan bij het vervolgtraject van het onderzoek. De tweede bijeenkomst is dinsdag 6 februari 2007 van 10.00 tot 12.00 uur. Deze vergadering zal eveneens op het departement van LNV in Den Haag plaatsvinden.

6 Rondvraag

Uit de rondvraag volgt geen relevante nieuwe informatie. Mevrouw Jenniskens dankt de aanwezigen voor hun komst, wenst hen goede kerstdagen en sluit de vergadering.

BIJLAGE 3 : NADERE JURIDISCHE TOELICHTINGEN

ONDERDEEL 1

WET VERZELFSTANDIGING STAATSBOSBEHEER

Voor de beoordeling van de juridische positie van Staatsbosbeheer is allereerst de Wet van 11 september 1997 tot verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (“Wet verzelfstandiging SBB” of “de verzelfstandigingswet”) van belang. Uit de parlementaire geschiedenis van deze wet²⁴, blijkt dat één van de redenen voor verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is dat het inkomstengenererend vermogen zou worden verhoogd. Staatsbosbeheer heeft expliciet de opdracht van de wetgever gekregen om de eigen inkomsten (onder meer uit de houtverkoop) te optimaliseren.

In de Wet verzelfstandiging SBB wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Activiteiten in verband met de kerntaken (artikel 3 lid 1);
- Andere werkzaamheden, dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de taken als bedoeld in artikel 3 leden 1 en 2 van de verzelfstandigingswet, mits die werkzaamheden samenhangen met de op grond van artikel 3 leden 1 en 2 aan Staatsbosbeheer opgedragen taken en mits die activiteiten niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten, en tegen tenminste kostendeckende prijzen worden verricht (artikel 3 lid 6).

ARTIKEL 3 LID 1

Blijkens de parlementaire geschiedenis wordt artikel 3 lid 1 van de verzelfstandigingswet ruim opgevat: bepaalde marktactiviteiten, waarbij de verkoop van hout als voorbeeld wordt genoemd, hangen onlosmakelijk samen met de kernactiviteiten van Staatsbosbeheer²⁵. Op pagina 11/12 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt:

²⁴ K. 24622. Zie over de voorgeschiedenis van de Wet verzelfstandiging SBB ook het rapport van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer van begin 2004, paragraaf 5.1.

²⁵ Zie onder meer memorie van toelichting (K. 24622, nr. 3), blz. 9 en 11 en Handelingen Eerste Kamer 2 september 2007, EK 37-2056/2057 en het rapport Toezicht op Staatsbosbeheer (K. 27045, nr. 2, blz. 7).

Tegelijkertijd houdt Staatsbosbeheer zich bezig met een aantal marktactiviteiten die een sterke samenhang vertonen, zo niet onlosmakelijk zijn verbonden, met genoemde kerntaak. Deze marktactiviteiten zijn niet alleen wezenlijk voor een goed en efficiënt terreinbeheer, maar hebben bovendien als gevolg dat het gevoerde terreinbeheer voor de Staat goedkoper wordt. De Staat heeft er dan ook alle belang bij dat – binnen de algemene doelstellingen van het terreinbeheer – Staatsbosbeheer de kansen die bijvoorbeeld de houtmarkt biedt, optimaal benut. Daarom is een marktgerichte opstelling van Staatsbosbeheer van groot belang. Dit vraagt om een specifieke organisatiecultuur waarbinnen marktgerichtheid en een zakelijke benadering goed kunnen gedijen. Uitplaatsing biedt in dit opzicht meer perspectief dan wanneer Staatsbosbeheer onderdeel is van een ministerie.

Op pagina 28 en verder van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de activiteiten van Staatsbosbeheer:

In het kader van het beheer van objecten kunnen diverse «bijprodukten» ontstaan of kunnen door Staatsbosbeheer bepaalde «nevendiensten» worden aangeboden. Hierbij kan met name gedacht worden aan de verkoop van hout en het tijdelijk in gebruik geven van gronden voor bijvoorbeeld beweiding. Met die bijprodukten en nevendiensten begeeft Staatsbosbeheer zich «op de markt». Van enig concurrentievalsensend risico van belang zal daarbij in de praktijk geen sprake zijn. Immers, uitvloeisel van de taakopdracht van Staatsbosbeheer, in het licht van de doelstelling van de verzelfstandigingsoperatie, te weten het leveren van een beter produkt tegen lagere kosten voor het Rijk, is dat Staatsbosbeheer ook de «bijprodukten» en «nevendiensten» zo duur mogelijk dient af te zetten en in ieder geval ernaar dient te streven de kostprijs van ook die produkten en diensten «terug te verdienen».

Omdat het hier echter produkten en diensten betreft waarop de inspanningen van Staatsbosbeheer niet gericht zijn, zal de kostprijs in het algemeen hoger liggen dan die van de gespecialiseerde aanbieders van dergelijke produkten en diensten. Voor concurrentievalsensing hoeft in die gevallen dan niet te worden gevreesd.

In de Nota naar aanleiding van het verslag, d.d. 13 november 1996²⁶ gaat de minister in op de verhouding tussen kernactiviteiten en commerciële activiteiten, deze zijn naar het oordeel van de minister niet te scheiden:

Een opsplitsing van Staatsbosbeheer in een commerciële en een overheidsorganisatie, op welke mogelijkheid de leden van de VVD-fractie wijzen, heb ik eveneens als optie onderzocht.

Voorzover Staatsbosbeheer thans commerciële activiteiten verricht, geschieden deze in het kader van zijn publieke taakopdracht. Ze zijn als het ware te beschouwen als een bijprodukt van het gevoerde beheer, denk bijvoorbeeld aan houtverkoop. De opbrengsten drukken de kosten van dat beheer. Met het oog daarop is het streven er ook op gericht Staatsbosbeheer meer inkomsten te laten verwerven.

²⁶ K. 24622, nr. 7.

Tussen de publieke taak van Staatsbosbeheer en zijn opereren in de markt zie ik echter een onlosmakelijk verband. Deze zijn niet te scheiden. Zou ik het voorstel van de leden van de VVD-fractie volgen dan zou dat bovendien leiden tot een inefficiënte structuur van twee aparte organisaties waarvoor aparte sturingsrelaties dienen te worden vastgelegd. Daarbij dient bedacht te worden dat de inkomsten uit commerciële activiteiten weliswaar nog kunnen stijgen, maar de met het beheer gemoeide kosten nooit – ook maar bij benadering – zullen kunnen compenseren. Daarmee ontvalt de zin aan het onderbrengen van de commerciële activiteiten in een aparte organisatie.

ARTIKEL 3 LID 6

De ‘andere activiteiten’ van artikel 3 lid 6 worden in de memorie van toelichting (pagina 28 en verder) als volgt toegelicht:

Het zal hier in het algemeen activiteiten betreffen die niet altijd direct verband houden met het beheer van de bij Staatsbosbeheer in beheer zijnde objecten, doch waarvan wel gebruik gemaakt wordt van de bij Staatsbosbeheer aanwezige kennis, ervaringen en mogelijkheden.

Ook thans reeds voert Staatsbosbeheer een aantal taken uit in opdracht van de minister zonder dat een rechtstreekse relatie bestaat met de in artikel 3, eerste lid beschreven taakopdracht. Voorbeelden daarvan zijn het onderzoek naar bosreservaten, de bijdrage van Staatsbosbeheer aan het vitaliteitsonderzoek van het Nederlandse bos, de organisatie van de Nationale Boomfeestdag en internationale samenwerking.

SLOTOPMERKING

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet verzelfstandiging SBB kan worden afgeleid dat Staatsbosbeheer een ruime opdracht heeft de eigen inkomsten te optimaliseren, hetgeen ook de houtverkoop omvat. Gelet op die parlementaire geschiedenis ga ik er van uit dat ook de inkoop van hout past in het kader van de activiteiten van Staatsbosbeheer op grond van artikel 3 lid 1, als daarmee de opbrengst van het eigen hout kan worden verhoogd.

De Wet verzelfstandiging SBB is op 1 januari 1998 in werking getreden²⁷.

²⁷ Enkele artikelen zijn later in werking getreden.

ONDERDEEL 2

ONTWIKKELINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE WET VERZELFSTANDING STAATSBOSBEHEER

In het **jaarverslag 2003** van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij²⁸ wordt opgemerkt dat de doelstellingen van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer nog niet zijn gehaald:

Verzelfstandiging Staatsbosbeheer (organisatie onderzoek)

Deze evaluatie vloeit voort uit de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. De evaluatie is verricht door een externe commissie. Het onderzoek is in 2003 uitgevoerd en het rapport is in januari 2004 aangeboden. De rapportage is naar het parlement gezonden. Voor 1 mei 2004 zal LNV met een reactie komen.

De commissie oordeelt dat de doelen van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer nog niet zijn gehaald, maar dat de ontwikkelingen sinds de verzelfstandiging in de goede richting zijn gegaan.

- * De organisatie moet meer los moeten komen te staan van het ministerie van LNV.
 - * De gewenste doelmatigheid- en efficiencyverbetering van Staatsbosbeheer is niet aantoonbaar. Wel zijn de voorwaarden aanwezig, dan wel wordt er aan gewerkt om ze te creëren.
 - * Vermaatschappelijking is door Staatsbosbeheer voortvarend ter hand genomen, maar zeker nog niet afgerond. De te bereiken doelen op dit vlak dienen te berusten op meetbare prestaties.
 - * De gewenste vergroting van de eigen inkomsten (naast de bijdrage LNV) is niet significant gerealiseerd.
- De commissie vraagt zich daarbij af of de tijd voor het realiseren van de doelen sinds de verzelfstandiging niet te kort is geweest.

De marktactiviteiten zullen volgens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in overeenstemming worden gebracht met **de brief van 12 februari 2004** van de ministers van Economische Zaken, Justitie en Bestuurlijke vernieuwing over “Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid)”.²⁹

²⁸ Jaarverslag van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV), 29 540, nr. 30, blz. 44.

²⁹ K. 28050, Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid), nr. 7. Ook de brief van 16 juni 2004 van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maakt melding van deze brief.

In **april 2005** rapporteert PricewaterhouseCoopers ("PWC") in het kader van het wetsvoorstel 'Wet markt en overheid' inzake het '*Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid*³⁰ en besteedt daarin ook aandacht aan Staatsbosbeheer. In dat rapport wordt geconcludeerd dat er met betrekking tot de activiteiten van Staatsbosbeheer sprake zou zijn van een hoge mate van verstoring respectievelijk een hoge concurrentie intensiteit³¹, hoewel PWC dit slechts baseert op vermoedens (zie pagina's 33, 132³² en 134 tot en met 138).

In het juridische deel van het rapport (pagina's 134 tot en met 138) wordt echter geconcludeerd dat Staatsbosbeheer niet in strijd met het mededingingsrecht handelt. Wel meent de auteur dat Staatsbosbeheer een gescheiden boekhouding moet voeren op grond van artikel 25b Mededingingswet³³. Waar de auteur dit op baseert, wordt niet duidelijk.

Een rapport van Atos in het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 'Wet markt en overheid' van **20 juli 2005**³⁴ behandelt een ZBO die zich bezighoudt met de verkoop van hout. Dit moet haast wel Staatsbosbeheer zijn. Uit pagina's 56 tot en met 59 van dit rapport kan worden afgeleid dat de ZBO de verkoopprijs bepaalt in onderhandelingen, rekening houdend met de prijs op de internationale houtmarkt.

Het wetsvoorstel voor de Wet markt en overheid is later ingetrokken.

EVALUATIE STAATSBOSBEHEER

De Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer is met haar werkzaamheden gestart op 24 januari 2003 en heeft haar werkzaamheden beëindigd op 29 september 2003. De Commissie heeft **begin 2004** zijn rapport uitgebracht³⁵.

Aanbeveling d) inzake financiën en bedrijfsvoering op pagina 32 van het rapport luidt als volgt:

Staatsbosbeheer dient meer dan nu de commerciële activiteiten en in het bijzonder die waar concurrentievervalsing aan de orde zou kunnen zijn (zoals houthandel³⁶, verhuur huisjes) in aparte eenheden onder te brengen. Daarnaast dient er een transparante kostentoedeling te komen voor de activiteiten in het algemeen en voor de inzet op het terrein van de vermaatschappelijking.

³⁰ K. 28050, bijlage bij nr. 11.

³¹ Zie onder andere het schema op pagina 8.

³² PWC schrijft "Er zijn aanwijzingen dat Staatsbosbeheer zijn positie als Zelfstandig Bestuurs Orgaan gebruikt om te concurreren op markten waar zij met commerciële partijen concurreert."

³³ Pagina 137, nr. C.178.

³⁴ K. 28050, bijlage bij nr. 11.

³⁵ Volgens <http://www.perssupport.nl/Home/Persberichten/Actueel?itemId=10110> op 30 januari 2004.

³⁶ Dit strookt niet met de uitgangspunten van de verzelfstandigingswet.

Uit het rapport wordt niet duidelijk welke aanwijzingen er zijn voor concurrentievervalsing. Uiteraard is Staatsbosbeheer een grote partij in Nederland. Wellicht dat de opmerking van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer meer een politieke dan een juridische achtergrond heeft.

De minister kondigt in een brief van **11 juni 2004** aan dat de transparantie van de kostentoedeling zal worden verhoogd door de artikel 3 lid 6 werkzaamheden af te splitsen van de overige werkzaamheden.³⁷ Zie met name pagina 7:

Concurrentievervalsing

De Commissie heeft aanbevolen de commerciële activiteiten van Staatsbosbeheer meer dan nu in aparte eenheden onder te brengen, in het bijzonder die activiteiten waar concurrentievervalsing aan de orde zou kunnen zijn. Daarnaast dient er een transparante kostentoedeling te komen voor de activiteiten in het algemeen en voor de inzet op het terrein van de vermaatschappelijking.

Ik heb met Staatsbosbeheer afgesproken dat men voor een nog transparantere kostentoedeling zal zorgdragen door de werkzaamheden die vallen onder artikel 3, lid 6 van de Wet verzelfstandiging SBB, boekhoudkundig af te splitsen van de overige werkzaamheden. Ook heb ik met Staatsbosbeheer afgesproken dat de marktactiviteiten in overeenstemming worden gebracht met de aangekondigde stappen en maatregelen in de brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Economische Zaken, Justitie en Bestuurlijke vernieuwing over «Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken» van 12 februari 2004.

Niet duidelijk is hoe hieraan uitvoering zal worden gegeven, in het licht van de voorgeschiedenis van de Wet verzelfstandiging SBB. Het aantal artikel 3 lid 6 activiteiten van Staatsbosbeheer is immers maar beperkt.

In de brief van **16 augustus 2004** geeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij antwoord op vragen inzake Staatsbosbeheer³⁸. Onder meer wordt ingegaan op de inkoop van hout (ten behoeve van de leveringscontracten die Staatsbosbeheer is aangegaan, gemiddeld 310.000 m3 per jaar) en de verkoop ten behoeve van derden (provisieregeling).

De minister meldt dat Staatsbosbeheer zich aan de *Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten* houdt. Interessant is dat deze Aanwijzingen niet op Staatsbosbeheer van toepassing zijn, zodat hier sprake zal moeten zijn van vrijwillige toepassing of van een andere juridische grondslag (die mij niet bekend is).

³⁷ K. 29659, nr. 1. Ook de brief van 16 juni 2004 van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maakt melding van deze brief.

³⁸ K. 29659, nr. 2.

Bij brief van **13 oktober 2005** heeft de minister het standpunt ingenomen dat houtinkoop beperkt dient te blijven tot de inkoop nodig voor de nakoming van de eigen leveringsverplichtingen³⁹.

Uit het voorgaande blijkt dat de minister diverse malen standpunten heeft ingenomen over de gewenste handelswijze van Staatsbosbeheer. Er ontbreken echter gegevens waaruit blijkt of en op welke wijze Staatsbosbeheer gebonden is.

ONDERDEEL 3 – ARTIKEL 25B MEDEDINGINGSWET

Op de volgende pagina's van deze bijlage wordt de tekst van hoofdstuk 4A Mededingingswet zoals dat op 1 januari 2007 luidt weergegeven.

Artikel 25b van de Mededingingswet legt met ingang van 15 februari 2002 verplichtingen op aan ondernemingen

- aan wie overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag een bijzonder of uitsluitend recht is verleend of
- die overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm, waaronder een subsidie, ondersteuning of compensatie, overheidssteun ontvangen, en die verschillende activiteiten uitvoeren.

Van een bijzonder of uitsluitend recht is met betrekking tot Staatsbosbeheer geen sprake aangezien er bij houtverkoop gewoon gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke bevoegdheden.

Vervolgens rijst de vraag of Staatsbosbeheer is belast met “het beheer van een dienst van algemeen economisch belang”.

Diensten van algemeen belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Het begrip is afkomstig uit het Europese recht.

De term “diensten van algemeen economisch belang” komt voor in artikelen 16 en 86 van het EG-Verdrag maar wordt niet gedefinieerd. Wel is aan het begrip door jurisprudentie van de HvJEG invulling gegeven. De minister van Economische Zaken omschrijft het als diensten waarmee een publiek belang is gemoeid, die op de markt worden aangeboden, zoals post, energie, telecommunicatie en bepaalde soorten van onderwijs⁴⁰.

De houtverkoopactiviteiten van Staatsbosbeheer kunnen niet worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang, omdat het publieke aspect hier volledig ontbreekt. Zoals al eerder opgemerkt is hier sprake van de uitoefening van privaatrechtelijke eigenaarsbevoegdheden.

³⁹ K. 29659, nr. 4.

⁴⁰ In K. 21501-30, nr. 115, bladzijden 2 en verder wordt uitvoerig op het begrip dienst van algemeen (economisch) belang ingegaan.

Of Staatsbosbeheer als rechtspersoon met het *totaal* van zijn activiteiten als verlener van diensten van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt, is geen voorwerp van onderzoek en zal hier dan ook niet worden behandeld.

Als artikel 25b Mededingingswet al aan de orde zou zijn, is de bepaling op grond van artikel 25d Mededingingswet niet van toepassing als de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kan worden beïnvloed.

HOOFDSTUK 4A. Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen

Artikel 25a

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. richtlijn: richtlijn nr. 2000/52/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 2000 (PbEG L 193) tot wijziging van Richtlijn nr. 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven;
- b. uitsluitend recht: een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan aan een onderneming wordt verleend, waarbij voor die onderneming het recht wordt voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen;
- c. bijzonder recht: een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan aan een beperkt aantal ondernemingen wordt verleend en waarbij binnen een bepaald geografisch gebied:
 - 1°. het aantal van deze ondernemingen die een dienst mogen verrichten of een activiteit mogen uitoefenen op een andere wijze dan volgens objectieve, evenredige en niet-discriminerende criteria tot twee of meer wordt beperkt,
 - 2°. verscheidene concurrerende ondernemingen die een dienst mogen verrichten of een activiteit mogen uitoefenen op een andere wijze dan volgens deze criteria worden aangewezen, of
 - 3°. aan een of meer ondernemingen op een andere wijze dan volgens deze criteria voordelen worden toegekend waardoor enige andere onderneming aanzienlijk wordt belemmerd in de mogelijkheid om dezelfde activiteiten binnen hetzelfde geografische gebied onder in wezen gelijkwaardige voorwaarden uit te oefenen;
- d. verschillende activiteiten: enerzijds producten of diensten met betrekking tot welke aan een onderneming een bijzonder of uitsluitend recht is verleend, of alle diensten van algemeen economisch belang waarmee een onderneming is belast en, anderzijds, elk ander afzonderlijk product met betrekking tot hetwelk of elke andere afzonderlijke dienst met betrekking tot welke de onderneming werkzaam is.

Artikel 25b

1. Ondernemingen waaraan overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag een bijzonder of uitsluitend recht is verleend of die overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm, waaronder een subsidie, ondersteuning of compensatie, overheidssteun ontvangen, en die verschillende activiteiten uitvoeren, houden een zodanige administratie bij dat:
 - a. de registratie van de lasten en baten van de verschillende activiteiten gescheiden zijn;
 - b. alle lasten en baten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend;

c. de beginselen inzake kostprijsadministratie volgens welke de administratie wordt gevoerd, duidelijk zijn vastgelegd.

2. De onderneming bewaart de in het eerste lid, onderdelen a, b en c, bedoelde gegevens gedurende vijf jaar, gerekend vanaf het einde van het boekjaar waarop de gegevens betrekking hebben.

Artikel 25c

Artikel 25b, eerste lid, is niet van toepassing op activiteiten die onder de toepassing vallen van specifieke door de Europese Gemeenschap vastgestelde bepalingen inzake een gescheiden administratie, andere dan die van de richtlijn.

Artikel 25d

1. Artikel 25b, eerste lid, is voorts niet van toepassing op:

a. ondernemingen die diensten verrichten welke de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden;

b. ondernemingen waarvan de totale nettojaaronzet minder dan 40 miljoen heeft bedragen gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de onderneming een bijzonder of uitsluitend recht heeft genoten dat overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag is verleend of waarin zij is belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag;

c. ondernemingen die voor een redelijke periode met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belast zijn overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag, indien de overheidssteun in enigerlei vorm, waaronder een subsidie, ondersteuning of compensatie, die zij ontvangen, was vastgesteld ingevolge een open, doorzichtige en niet-discriminerende procedure.

2. Voor de toepassing van het eerste lid, onderdeel b, wordt ten aanzien van openbare kredietinstellingen de nettojaaronzet vervangen door een balanstotaal van minder dan EUR 800 miljoen.

3. Het in het eerste lid, onderdeel b, en het in het tweede lid genoemde bedrag kunnen bij regeling van Onze Minister worden gewijzigd indien de wijziging voortvloeit uit een bindend besluit van een orgaan van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 25e

Indien de Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt om terbeschikkingstelling van gegevens als bedoeld in artikel 25b, eerste lid, verstrekt de onderneming die dit aangaat, de raad op diens verzoek binnen de door hem gestelde termijn de desbetreffende gegevens. De raad doet de gegevens toekomen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 25f

Indien de goede uitvoering van de richtlijn dat vereist, kunnen bij regeling van Onze Minister nadere regels worden gesteld inzake de toepassing van dit hoofdstuk

BIJLAGE 4 : VERDERE CIJFERMATIGE ONDERBOUWING VERGELIJKING OPBRENGSTEN AFHANKELIJK VAN VERKOOPWIJZE

VERSIE I : zonder rekening te houden met kwaliteitsverschillen in de tijd.

Jaar	m3	Bruto opbrengst na aftrek kosten opwerken	Opbrengst per m3	ZMP index	SMP index herrekend naar 1996 is 100	prijs 1996 na index	Totaal opbrengst geïndexeerd A	Kosten blesken B	Bijdrage in centrale afdeling C	Overige directe kosten produkt-groep D	Toege-rekend kosten A&M E	Netto opbrengsten bij hypothese verkoop al het hout op stam A-B-C-D-E	Netto opbrengsten bij huidige verkoopwijze SBB Zie par. 4.1.1
1996	328.294	4.117.242	12,54	97	100,00	12,54	4.117.000						
1997	259.042			105	108,25	13,58	3.517.000						
1998	267.500			112,6	116,08	14,56	3.894.000						
1999	280.450			116,3	119,90	15,04	4.217.000						
2000	311.884			100	103,09	12,93	4.032.000						
2001	292.076			98,8	101,86	12,77	3.731.000						
2002	315.154			98,1	101,13	12,68	3.997.000						
2003	354.727			95,6	98,56	12,36	4.385.000						
2004 op stam	83.405			Gerealiseerde opbrengsten			1.053.000						
2004 sortiment	259.074			88,7	91,44	11,47	2.971.000						
2004 totaal	342.479						4.024.000	658.000	217.000	386.000	192.000	2.571.000	3.033.000
2005 op stam	80.644			Gerealiseerde opbrengsten			1.165.000						
2005 sortiment	255.386			91,6	94,43	11,84	3.025.000						
2005 totaal	336.030						4.190.000	562.000	217.000	374.000	204.000	2.833.000	3.564.000
2006 op stam	43.703			Gerealiseerde opbrengsten			858.000						
2006 sortiment	257.832			97	100,00	12,54	3.234.000						
2006 totaal	301.535						4.092.000	592.000	183.000	279.000	406.000	2.632.000	4.105.000
												8.036.000	10.702.000

Onderzoekperiode

VERSIE II; waarbij maximaal rekening is gehouden met kwaliteitsverschillen in de tijd.

Jaar	m3	Bruto opbrengst na aftrek kosten opwerken	Opbrengst per m3	ZMP index	SMP index herrekend naar 1996 is 100	prijs 1996 na index	Totaal opbrengst geïndexeerd	Kosten blessen	Bijdrage in centrale afdeling	Overige directe kosten produkt- groep	Toege- rekend kosten A&M	Netto opbrengsten bij hypothese verkoop al het hout op stam A-B-C-D-E	Netto opbrengsten bij huidige verkoopwijze SBB Zie par. 4.1.1
							A	B	C	D	E		
1996	328.294	4.117.242	12,54	97	100,00	12,54	4.117.000						
1997	259.042			105	108,25	13,58	3.517.000						
1998	267.500			112,6	116,08	14,56	3.894.000						
1999	280.450			116,3	119,90	15,04	4.217.000						
2000	311.884			100	103,09	12,93	4.032.000						
2001	292.076			98,8	101,86	12,77	3.731.000						
2002	315.154			98,1	101,13	12,68	3.997.000						
2003	354.727			95,6	98,56	12,36	4.385.000						
2004 op stam	83.405			Gerealiseerde opbrengsten			1.053.000						
2004 sortiment	259.074			Zie bijlage bij VERSIE II			2.473.000						
2004 totaal	342.479						3.526.000	658.000	217.000	386.000	192.000	2.073.000	3.033.000
2005 op stam	80.644			Gerealiseerde opbrengsten			1.165.000						
2005 sortiment	255.386			Zie bijlage bij VERSIE II			2.565.000						
2005 totaal	336.030						3.730.000	562.000	217.000	374.000	204.000	2.373.000	3.564.000
2006 op stam	43.703			Gerealiseerde opbrengsten			858.000						
2006 sortiment	257.832			Zie bijlage bij VERSIE II			2.639.000						
2006 totaal	301.535						3.497.000	592.000	183.000	279.000	406.000	2.037.000	4.105.000
												6.483.000	10.702.000

Onderzoekperiode

Bijlage bij versie II van de calculatie

		2006	2005	2004		
gegevens afkomstig uit de kencijfers 2006	Verkoop op stam	€	857.834	1.165.056	1.052.927	2004 gegevens omzet inkopen naar soort niet ontvangen.
	Verkoop hoogwaardig hout	€	4.382.732	4.075.378	4.942.749	
	Verkoop Langhout	€	1.725.905	1.095.724	1.288.454	
		€	6.108.637	5.171.102	6.231.203	
	Verkoop laagwaardig hout	€	3.922.819	4.054.069	4.901.823	
	Chips	€	287.693	215.455	141.580	
		€	4.210.512	4.269.524	5.043.403	
	Totaal verkopen in jaar	m3	257.832	255.386	259.074	
	Verkoop hoogwaardig hout	m3	91.755	93.575		2004 herrekend naar verhoudingen 2005
	Verkoop Langhout	m3	32.806	25.040		
		m3	124.561	118.615	119.174	
	Verkoop laagwaardig hout	m3	121.094	128.737		
	Chips	m3	12.177	8.034		
		m3	133.271	136.771	139.900	
Aandeel laagwaardig in totaal afzet		52%	54%	54%		
Verkoop hoogwaardig hout		€/m3	49,04	43,60	52,29	
Verkoop laagwaardig hout		€/m3	31,59	31,22	36,05	
Verhouding opbrengsten hoogw./laagw.			1,55	1,40	1,45	
Geïndexeerde prijs hoogwaardig volgens VERSIE I		€/m3	12,54	11,84	11,47	
Berekende prijs laagwaardig aan de hand van verhouding opbrengsten		€/m3	8,08	8,48	7,91	
Herrekend opbrengsten van de verkopen als sortiment naar op stam		€	2.639.000	2.565.000	2.473.000	