

REKENHOF

APETRA

**Uitvoering van de
opdrachten van openbare
dienst in 2008**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers en Senaat*

Inhoud

Inleiding.....	4
1 Algemeen kader	5
2 Organisatie APETRA.....	6
2.1 Personeel	6
2.2 Outsourcen van diverse taken ter ondersteuning van de werking – toepassing wetgeving overheidsopdrachten.....	6
2.3 Raad van bestuur en directiecomité.....	6
2.4 Comptabiliteitssysteem – wet van 17 juli 1975	7
3 Uitvoering taken van openbare dienst in 2008.....	8
3.1 Taken van openbare dienst.....	8
3.2 Bepalen voorraadplicht	9
3.3 Beheerscontract.....	12
3.4 Ondernemingsplannen opgesteld in 2008.....	13
3.5 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets).....	19
3.5.1 Afsluiting raamovereenkomsten	19
3.5.2 Toewijzing tickets	19
3.5.3 Ticketprijzen in 2008	21
3.5.4 Voorstellen tot verhoging van aanbod aan tickets.....	23
3.5.5 Bedenkingen bij het ticketsysteem.....	24
3.5.6 Controle op tickets.....	24
3.6 Aankoop producten.....	25
3.7 Controle op de verplichte voorraden	27
3.8 Realisatie voorraadplicht op 31 december 2008	29
3.9 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan het Internationaal Energie Agentschap	31
3.10 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan de Europese Unie	31

3.11	Beleidsmatige belangstelling voor de realisatie van taken van openbare dienst	32
4	Financieel plan en realisaties 2008.....	34
4.1	Bespreking uitvoering 2008.....	34
4.2	Knelpunten.....	37
4.2.1	Controle op de bijdragen	37
4.2.2	Dossier binnenvaart	38
4.2.3	Dossier luchtvaart.....	38
4.2.4	Btw-problematiek.....	39
4.2.5	APETRA-bijdrage	39
5	Rekeningen 2008 APETRA	42
5.1	Jaarrekening	42
5.2	Beleidsverslag	42
5.3	Verklaring college commissarissen	42
6	Antwoord van de minister	43
	Bijlage Brief van de minister van Klimaat en Energie van 23 oktober 2009	44

Inleiding

Het Rekenhof stelt jaarlijks, door bemiddeling van zijn vertegenwoordiger binnen het college van revisoren, voor de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers een verslag op over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst van de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA, die verantwoordelijk is voor het aanhouden en beheren van een deel van de verplichte olievoorraad. Dit verslag wordt opgesteld krachtens artikel 39bis, §6, derde lid, van de wet van 26 januari 2006 betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop¹.

In een eerste verslag heeft het Rekenhof een analyse gemaakt van de organisatie en de financiering van de vennootschap en de manier waarop ze haar opdrachten van openbare dienst uitvoerde in 2007².

In dit verslag worden de activiteiten van APETRA in het tweede werkingsjaar toegelicht.

Het rapport is goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 november 2009.

¹ Hierna afgekort: de APETRA-wet.

² Rekenhof, *APETRA - Uitvoering van de taken van openbare dienst in 2007 - Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat*, Brussel, november 2008, 34 p. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

1 Algemeen kader

De Europese wetgeving³ legt de lidstaten op om permanent minimumvoorraden ruwe aardolie of aardolieproducten aan te houden. De lidstaten dienen voorraden aan te houden van ten minste 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag van het voorafgaande kalenderjaar. Daarnaast bevat ook de overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma van 18 november 1974 de verplichting een noodvoorraad van 90 dagen aan te houden. Deze overeenkomst werd voor België van toepassing krachtens de wet van 13 juli 1976⁴.

Ter oplossing van een aantal problemen op het terrein werd in België met de APETRA-wet van 26 januari 2006 op 1 april 2007 een nieuw voorraadsysteem ingevoerd. De minimumvoorraad van België moet hierdoor deels door de aardolie-industrie en deels door APETRA worden aangehouden. Het gemengde systeem van België duurt slechts tot 2012, waarna het een volledig gecentraliseerd systeem wordt en de volledige minimumvoorraad door APETRA zal worden beheerd.

APETRA is een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. De vennootschap heeft drie bestuursorganen: de algemene vergadering, de raad van bestuur en het directiecomité. De minister van Energie is het enige lid van de algemene vergadering en vertegenwoordigt de federale Staat.

Het maatschappelijk doel van APETRA is het uitvoeren van taken van openbare dienst met het oog op het aanhouden en beheren van haar voorraadplicht. De bijzondere regels en voorwaarden waaronder APETRA de taken van openbare dienst vervult, werden vastgelegd in een beheerscontract gesloten tussen de Belgische Staat en APETRA.

De algemene directie Energie van de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie⁵ ziet krachtens artikel 16 van de APETRA-wet toe op verplichtingen van de APETRA-wet en haar uitvoeringsbesluiten⁶.

³ Richtlijn 2006/67/EG van de Raad van 24 juli 2006 houdende de verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden. Deze richtlijn is de gecodificeerde versie van de oorspronkelijke richtlijn 68/414/EEG van de Raad van 20 december 1968 en de richtlijnen 72/425/EEG en 98/93/EG.

⁴ Wet van 13 juli 1976 houdende goedkeuring van de overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, en van de bijlage, opgemaakt te Parijs op 18 november 1974.

⁵ Hierna afgekort: de algemene directie Energie.

⁶ Het toezicht over deze verplichtingen wordt eveneens uitgeoefend door de algemene directie Controle en Bemiddeling van de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.

2 Organisatie APETRA

2.1 Personeel

De statuten van APETRA bepalen dat het personeel, inclusief de leden van het directiecomité, in dienst wordt genomen door middel van arbeidsovereenkomsten, in overeenstemming met de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. In 2008 werden twee nieuwe personeelsleden in dienst genomen waardoor APETRA op 31 december 2008 vijf personeelsleden in dienst heeft. De in december 2006 aangestelde financieel directeur verricht prestaties op basis van een managementovereenkomst.

2.2 Outsourcen van diverse taken ter ondersteuning van de werking – toepassing wetgeving overheidsopdrachten

Voor diverse taken ter ondersteuning van haar werking heeft APETRA in 2008 een beroep gedaan op externe dienstverleners: inrichting van de nieuwe kantoorruimte, het schoonmaken van het kantoor, het beheer van de informaticatoepassingen, de loonadministratie, de vertalingen, de boekhouding, de juridische dienstverlening en de inspectiediensten. Daarnaast werd een verzekering voor materiële schade en bijkomende risico's afgesloten.

Deze opdrachten worden, conform de wet op de overheidsopdrachten, gegund na een openbare offerteaanvraag of na het verkrijgen van een minimaal aantal offertes. In 2008 werd onder meer de opdracht voor het voeren van de boekhouding en de opdracht voor juridische dienstverlening opnieuw gegund.

Inzake de juridische dienstverlening merkt het Rekenhof op dat de aangerekende eenheidstarieven voor de verschillende juridische prestaties niet intern kunnen worden gecontroleerd vermits de facturen onvoldoende gedetailleerd zijn. De conformiteit met het bestek *juridische dienstverlening* kan niet worden nagegaan.

Daarnaast werd met het oog op het aangaan van een bijkomende financiering beroep gedaan op externe dienstverleners voor enerzijds het financieel advies en anderzijds het juridisch advies.

APETRA beoogt personeel in dienst te nemen voor de uitvoering van haar hoofdactiviteiten. De ondersteunende diensten worden, waar mogelijk, extern ingevuld. Hierdoor zal het personeelsbestand in principe beperkt blijven.

2.3 Raad van bestuur en directiecomité

De raad van bestuur bepaalt het beleid met het oog op het invullen van de voorraadplicht en houdt toezicht op het directiecomité. Het directiecomité heeft de dagelijkse leiding en voert de besluiten van de raad van bestuur uit.

De raad van bestuur bestaat uit een voorzitter en zes leden, met name drie vertegenwoordigers van de federale overheid en drie vertegenwoordigers van de aardoliesector. In de loop van 2008 werden een nieuwe voorzitter en een aantal nieuwe leden aangeduid. Zolang een bestuurder de taak van waarnemend voorzitter opnam was er geen evenwicht tussen de vertegenwoordigers van de publieke en de private sector. Door de aanstelling van de nieuwe voorzitter is het evenwicht hersteld.

2.4 Comptabiliteitssysteem – wet van 17 juli 1975

APETRA is onderworpen aan de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen.

Voor de opvolging van de hoeveelheden aardolie en aardolieproducten waarop de verrichtingen betrekking hebben, worden er tabellen bijgehouden in Excel. De overeenstemming met de boekhouding wordt op verschillende niveaus gecontroleerd.

Een analytische component van de boekhouding werd in 2008 in gebruik genomen maar moet nog verder worden uitgebouwd. Er wordt overwogen om specifieke software aan te schaffen om de stocks op te volgen.

3 Uitvoering taken van openbare dienst in 2008

3.1 Taken van openbare dienst

Volgens artikel 21 van de APETRA-wet heeft APETRA de exclusieve bevoegdheid betreffende de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst betreffende het aanhouden en beheren van de verplichte voorraden aardolie en aardolieproducten.

APETRA beschikt over twee instrumenten om olievoorraden aan te houden:

- via aankopen: het voordeel is dat APETRA eigenaar wordt van de stocks en er dus vrij over kan beschikken. Er moet dan wel opslagcapaciteit ter beschikking zijn;
- via “tickets” of beschikkingsrechten: dit is een recht dat APETRA koopt om, bij een crisis die uitbreekt gedurende de looptijd van het recht, bij de ticketverkoper afgewerkte aardolieproducten aan te kopen aan de op dat moment geldende marktprijs. Het betreft in de eerste plaats werkvoorraden van de nationale olie-industrie.

De APETRA-wet laat ook toe dat tickets worden aangehouden op voorraden van de olie-industrie in andere EU-landen waarmee België een bilateraal akkoord voor het aanhouden van strategische voorraden heeft afgesloten⁷. Omgekeerd mogen voorraadplichtige ondernemingen in België tickets op hun inlandse voorraden verkopen aan bovenvermelde EU-landen (hierna “bilaterale tickets” genoemd).

De voorraadplicht wordt gedefinieerd in termen van afgewerkte (geraffineerde) aardolieproducten en wordt verdeeld in volgende categorieën:

- categorie 1: benzine;
- categorie 2 (middeldistillaten): diesel, stookolie voor verwarming, lampolie en kerosine;
- categorie 3 (residuele brandstoffen): zware stookolie.

De voorraden ruwe aardolie (*crude oil*) en intermediaire producten worden omgezet in hoeveelheden afgewerkte aardolieproducten aan de hand van raffinagecoëfficiënten.

⁷ België heeft momenteel een dergelijk bilateraal akkoord afgesloten met Nederland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en de Ierse Republiek. Deze lidstaten aanvaarden dat in geval van een crisis de repatriëring van deze voorraden niet zal worden belemmerd.

3.2 Bepalen voorraadplicht

De APETRA-wet deelt de nationale voorraadplicht tijdelijk op tussen de grotere aardoliemaatschappijen en APETRA.

De grotere aardoliemaatschappijen die in het voorgaande jaar meer dan 100.000 ton per productcategorie in verbruik hebben gesteld, moeten op het deel van de hoeveelheid boven deze 100.000 ton een individuele voorraadplicht aanhouden. Voor het eerste jaar (2007) bedroeg de voorraadplicht 15/365 (vijftien dagen) van deze hoeveelheid. Deze individuele voorraadplicht neemt de eerste vijf werkingsjaren van APETRA telkens met drie dagen per jaar af.

Voor 2008 moeten deze grotere aardoliemaatschappijen 12/365 (twaalf dagen) van de hoeveelheid boven de 100.000 ton als individuele voorraadplicht aanhouden.

De hoeveelheid aardolie en aardolieproducten die APETRA moet aanhouden, wordt per productcategorie bepaald door de nationale voorraadverplicht te verminderen met de som van de individuele voorraadplichten.

De regelgeving legt APETRA bovendien een aantal minimum- en maximumgrenzen op:

- maximum 30 % van de voorraad die APETRA beheert, mag in het buitenland worden aangehouden⁸, behoudens ministeriële afwijking. APETRA heeft een dergelijke voorwaardelijke ministeriële afwijking verkregen tot 2012;
- APETRA koopt jaarlijks voorraden aan om binnen vijf jaar te komen op een maximale voorraad in eigendom van 50 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag van het voorafgaande kalenderjaar van categorie 2.

De APETRA-wet bepaalt dat de minister van Energie de totale door APETRA aan te houden hoeveelheid voor 31 maart van het voorraadjaar⁹ schriftelijk aan APETRA meedeelt. APETRA stemt haar effectieve voorraad af op haar voorraadplicht binnen een termijn van zes maanden na 31 maart.

De minister heeft de voorraadplicht van APETRA op 14 november 2008, d.i. zeven maanden te laat, meegedeeld¹⁰. APETRA beschikte echter reeds eind maart over voorlopige cijfers die door de algemene directie Energie werden berekend. Deze voorlopige cijfers werden zeven maanden later als definitief beschouwd.

⁸ Dit maximumpercentage is niet van toepassing op de ruwe aardolie in eigendom van APETRA die zij ondergronds in het buitenland aanhoudt.

⁹ Periode van twaalf maanden die aanvangt op 1 april van het jaar.

¹⁰ De kennisgeving van de verplichte individuele olievoorraden aan de bedrijven gebeurde wel tijdig .

APETRA beweerde dat de voorraadplicht die door de algemene directie Energie werd berekend, niet juist was. Er werd over dit onderwerp een vergeefs overleg tussen de algemene directie Energie en APETRA georganiseerd. Deze procedure heeft tijd in beslag genomen en de minister van Klimaat en Energie was uiteindelijk van mening dat de oorspronkelijke verplichting die door de algemene directie Energie werd berekend, juist was.

Een tijdige kennisgeving is belangrijk gezien APETRA slechts zes maanden de tijd heeft om zijn voorraadniveau aan te passen aan de nieuwe voorraadplicht.

De voorraadplicht is voor het voorraadjaar 2008-2009 (1 april 2008 tot 31 maart 2009) voor de verschillende productcategorieën als volgt vastgesteld:

Tabel 1 – Voorraadplicht olievoorraden 2008-2009 (in ton)

	APETRA	Aardoliesector
cat. 1	386.426	28.468
cat. 2	2.953.922	337.305
cat. 3	179.067	11.100
Totaal	3.519.415 (90,3 %)	376.873 (9,7 %)
Algemeen totaal België		3.896.288

Bron: algemene directie Energie

Tabel 2 – Vergelijking voorraadplicht olievoorraden 2007-2008 met 2008-2009 (in ton)

	2007-2008	2008-2009
Voorraadplicht APETRA	3.562.859	3.519.415
Voorraadplicht aardoliesector	504.251	376.873
Totaal	4.067.110	3.896.288

Bron: algemene directie Energie

De voorraadplicht voor APETRA voor 2008-2009 daalt in volume met 1,2 % ten opzichte van 2007-2008¹¹.

Bovenop de door de minister meegedeelde voorraadplicht is APETRA ook wettelijk verplicht een deel van de voorraadplicht over te nemen van aardoliemaatschappijen die zelf te weinig werkvoorraden hebben om

¹¹ Voornamelijk te wijten aan de daling van de voorraadplicht voor de productcategorieën 1 en 3.

hun individuele voorraadplicht aan te houden. Eind 2008 bedroeg de overdracht van deze voorraden 4.546 ton voor categorie 1 en 10.536 ton voor categorie 2.

Tabel 3 – Vergelijking overname individuele voorraadplicht door APETRA (eind jaar 2007 met 2008) (in ton)

	Categorie 1	Categorie 2
Overname in 2007	2.000	40.000
Overname in 2008	4.546	10.536

Bron: APETRA

APETRA stelde zich vragen over de juiste berekening van de voorraadplicht voor 2008 omdat de hoeveelheden waarvoor APETRA bijdragen ontvangt lager zijn dan de hoeveelheden die aanleiding hebben gegeven tot de berekening van de Belgische voorraadplicht¹². Dit kan erop wijzen dat:

- ofwel bepaalde accijnsplichtige maatschappijen geen of te weinig APETRA bijdrage hebben betaald;
- ofwel de berekening van de nationale voorraadplicht niet correct is uitgevoerd.

Het berekenen van de voorraadverplichting maakt geen deel uit van de taken van APETRA. Volgens de minister is APETRA niet in staat om dezelfde resultaten te verkrijgen als de algemene directie Energie, en dit wegens twee redenen:

- de vennootschappen die geen APETRA-bijdragen betalen, zijn APETRA onbekend;
- APETRA houdt geen rekening met de gevolgen van de overdrachten in de sector van de luchtvaart.

Krachtens het samenwerkingsprotocol tussen APETRA en de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie¹³ is het weliswaar hun beider taak dit uit te klaren. Er werd in 2008 een overleg georganiseerd tussen APETRA en de FOD Economie om een beter inzicht te krijgen in de berekeningen, doch veel klaarheid heeft dit niet gebracht.

Deze verschillen zijn onbegrijpelijk aangezien de berekening van de APETRA-bijdrage en van de voorraadplicht moet voortvloeien uit

¹² Deze discrepantie werd meegedeeld door APETRA aan de minister in haar ondernemingsplan van mei 2008 en aan de FOD Economie in haar schrijven van 17 april 2008.

¹³ Hierna afgekort: de FOD Economie.

dezelfde cijfers, namelijk de inverbruiksstellingen zoals vastgesteld door de FOD Financiën (Centrale Administratie der Douane en Accijnzen).

Volgens de FOD Economie werd de voorraadplicht 2008-2009 berekend op basis van de inverbruikstellingen in 2007. Deze gegevens werden deels verkregen van de Douane en Accijnzen en deels op vrijwillige basis van de petroleummaatschappijen. De vrijwillige opgave door de petroleummaatschappijen van de in verbruik gestelde hoeveelheden is niet opgenomen in artikel 19 van de APETRA-wet. De algemene directie Energie kan wel de informatie die zij heeft ontvangen van de Douane en Accijnzen aanvullen met de gegevens van de maandelijkse petroleumbalans.

Volgens de minister heeft de algemene directie Energie een methodologie gebruikt die erin bestaat om de vrijwillige opgaven door de petroleummaatschappijen te vergelijken met de gegevens van de petroleumbalans en de informatie van de Douane en Accijnzen.

3.3 Beheerscontract

Het beheerscontract bepaalt nader de taken van openbare dienst bedoeld in artikel 21 van de APETRA-wet. De belangrijkste bepalingen zijn de volgende:

- APETRA moet een zo groot mogelijke concurrentie tussen haar leveranciers nastreven, elke onderneming op gelijke voet behandelen en een transparant beleid voeren. Hiertoe werkt zij binnen het kader van de wet op de overheidsopdrachten. APETRA waakt over de kwantiteit en kwaliteit van de stocks.
- APETRA streeft ernaar om jaarlijks tien dagen voorraad van categorie 2 (ongeveer 365.000 ton) aan te kopen. APETRA mag op jaarbasis ook meer of minder kopen in categorie 2, op voorwaarde dat het zijn aankopen in de volgende jaren beperkt of verhoogt en erin slaagt de doelstelling van 50 dagen (1.850.000 ton) te verwezenlijken in 2012. Indien APETRA het jaarlijkse streefcijfer niet haalt, licht het dit toe in zijn beleidsverslag.
- APETRA ontwikkelt een internecontrolesysteem dat de fysieke aanwezigheid, de kwantiteit en de kwaliteit van de verplichte voorraden die het beheert, verifieert.
- APETRA stelt een ondernemingsplan op, met name een voortschrijdend meerjarenbedrijfsplan, waarin een aan- en verkoopplan, een verversings- en een opslagplan en een daarmee verbonden financieringsplan zijn opgenomen¹⁴.

¹⁴ Het ondernemingsplan bestaat concreet uit een strategisch plan, een investeringsplan, een financieel plan en een financieringsplan (telkens voor de komende vijf jaar).

3.4 Ondernemingsplannen opgesteld in 2008

Volgens het beheerscontract moet APETRA tegen 2012 haar voorraadplicht voor categorie 2 producten invullen met maximum 50 dagen (1.850.000 ton) in eigendom. De rest (40 dagen olievoorraad of 1.500.000 ton) kan worden ingevuld in tickets¹⁵. Jaarlijkse ondernemingsplannen moeten deze doelstelling uitwerken in concrete streefcijfers, rekening houdend met:

- de evolutie van de olieprijs;
- de financiële mogelijkheden;
- de opslagcapaciteit;
- het aanbod en de prijzen van de tickets.

In 2007 heeft APETRA twee ondernemingsplannen 2008 opgesteld (mei 2007 en juli 2007)¹⁶. Meer concrete en relevante ramingen voor 2008 werden opgesteld in 2008. In 2008 heeft APETRA drie verschillende versies van het ondernemingsplan 2009 opgesteld, die telkens door de raad van bestuur van APETRA zijn goedgekeurd en voorgelegd aan de minister¹⁷.

De ondernemingsplannen zijn opgemaakt in een periode van sterk fluctuerende olieprijs en in een bijzonder onzeker economisch klimaat, waarin de prijzen en het aanbod van tickets voor tijdelijke terbeschikkingstelling van olieproducten ook sterk schommelen.

In de drie versies wordt duidelijk aangegeven dat APETRA in de periode 2009-2010 niet kan voldoen aan haar verplichtingen wat het aanhouden van olievoorraden betreft.

- De eerste versie is opgesteld in mei 2008. Dit was een voorlopige versie in afwachting van de gunning van de opslagcapaciteit later in het jaar. Het voorlopige ondernemingsplan werd ingediend bij de minister van Klimaat en Energie.
- De tweede versie van het ondernemingsplan is opgesteld in augustus 2008. Het gaat om een update van de versie van mei 2008, rekening houdend met de gunningbeslissingen voor opslagcapaciteit van 24 juni 2008 en met de actuele marktsituatie. Het tweede en voor APETRA op dat moment

¹⁵ Behalve wanneer APETRA onvoldoende tickets aangeboden krijgt en/of deze aangeboden worden aan te hoge prijzen.

¹⁶ Hierna ondernemingsplannen 2007-2008 genoemd.

¹⁷ Hierna ondernemingsplannen 2008-2009 genoemd. De versie van mei 2008 is goedgekeurd in de raad van bestuur van 29 mei 2008, de versie van augustus 2008 in de raad van bestuur van 19 augustus 2008 en de versie van december 2008 in de raad van bestuur van 12 december 2008.

definitieve ondernemingsplan werd in september 2008 verzonden naar de minister van Klimaat en Energie. De minister wees dit plan af in zijn schrijven van 30 september 2008. Het ondernemingsplan was volgens hem niet voldoende ambitieus wat betreft de geplande hoeveelheden en de snelheid van samenstelling van de voorraden. De minister ging er niet mee akkoord dat de voorraadplicht voor de producten in categorie 2 pas vanaf 2012 volledig wordt ingevuld. De minister vroeg een nieuw plan met meer zichtbare inspanningen om de nodige stocks sneller op te bouwen.

- De derde versie is opgesteld in december 2008 en hield rekening met het bovenvermeld schrijven van de minister. Het derde ondernemingsplan genoot de instemming van de minister. Hij keurde het plan goed in een schrijven van 13 mei 2009.

In tabel 4 worden de diverse versies vergeleken.

Bij de opstelling van de twee eerste versies beschikte APETRA reeds informeel over de aan haar opgelegde olievoorraad voor 2008-2009.

In 2008 is in geen enkel ondernemingsplan een nieuwe raming gemaakt van de verwachte voorraadplicht in 2012. Deze blijft identiek aan de raming uit het ondernemingsplan van juli 2007.

In de drie versies worden de verplichtingen in categorie 1 en 3 voornamelijk opgevuld door middel van tickets¹⁸, zoals ook opgenomen in het ondernemingsplan 2007-2008 van juli 2007.

De drie versies van het strategische plan 2008-2009 concentreren zich vooral op de producten van categorie 2. Er is een groot probleem van voldoende beschikbaarheid aan tickets op de markt. Het is onmogelijk om 1,5 miljoen ton aan categorie 2 in tickets aan te kopen tegen een correcte prijs. De plannen geven bijgevolg voorrang aan de opbouw van voorraden van categorie 2 in eigendom. De hoeveelheid categorie 2 producten die via tickets worden bekomen, wordt uiteindelijk bepaald op 500.000 ton.

Nieuw in de plannen is de focus voor de aankoop van ruwe aardolie (*crude oil*)¹⁹. De voordelen van de aankoop van ruwe olie in eigendom zijn:

- flexibiliteit bij crisis (desnoods andere producten dan de categorie 2 producten);
- lagere opslagkosten en aankoopkosten;

¹⁸ Door de aankoop van ruwe aardolie zal de nood aan tickets voor beide productcategorieën dalen.

¹⁹ In het ondernemingsplan 2007-2008 (juli 2007) is er zijdelings sprake van eventuele aankoop van ruwe aardolie in de toekomst.

- geen kosten voor wijziging productspecificaties, productverversing en biocomponenten.

De drie ondernemingsplannen melden niets over de verversing van de voorraden, nochtans een verplicht onderdeel van het meerjaarlijkse ondernemingsplan. APETRA wijst erop dat ze pas in maart 2008 aankocht en dat verversing op zeer korte termijn nog niet aan orde is.

De plannen maken melding van de nood aan de herziening van de APETRA-bijdrage en aan een bijkomende financiering om de doelstellingen te behalen tegen 2012.

Het is niet mogelijk om uit de ondernemingsplannen een duidelijk onderscheid te maken tussen kosten openbare dienst en werkingskosten.

	Tabel 4 – Overzicht ondernemingsplannen voor 2008			
	Juli 2007	Mei 2008	Augustus 2008	December 2008
Marktsituatie ruwe olie (Maandelijks gemiddelde prijzen ruwe olie (brent crude) in euro: bron ECB)	<i>Stijgende olieprijs</i> Januari 2007: 42 euro per vat December 2007: 62 euro per vat	<i>Stijgende olieprijs</i> Januari 2008: 62 euro per vat Mei 2008: 80 euro per vat	<i>Hoge olieprijs</i> Augustus 2008: 77 euro per vat	<i>Sterk dalende olieprijs</i> December 2008: 32 euro per vat
Voorraadplicht voor 2008-2009	<u>Voor 2007-2008</u> - Cat.1: 399.349 ton - Cat.2: 2.900.727 ton - Cat.3: 262.783 ton	- Cat. 1: 386.426 ton - Cat. 2: 2.954.000 ton - Cat. 3: 179.067 ton	Idem mei 2008	Idem mei 2008
Geraamde voorraadplicht voor 2012	- Cat. 1: 459.818 ton - Cat. 2: 3.339.954 ton - Cat. 3: 302.574 ton	Plan behoudt de geraamde voorraadplicht 2012, opgenomen in het ondernemingsplan 2008 (juli 2007)	Idem mei 2008	Idem mei 2008
Vorraden aan te houden in 2008 d.m.v. tickets in cat. 1 en 3	- Volledige dekking door middel van beschikkingsrechten	- Bij voorkeur volledige dekking d.m.v. beschikkingsrechten	Idem mei 2008, minder aanbod echter dan vraag voor tickets categorie 1. Aankoop ruwe olie zal nood aan tickets verminderen	Idem mei 2008
Vorraden aan te houden in 2008 d.m.v. tickets in cat. 2	- Gewenste hoeveelheid tickets niet bepaald - Er wordt gewezen op de enge markt en hoge ticketprijzen	600.000 ton aanhouden d.m.v. tickets	Idem mei 2008	500.000 ton aanhouden d.m.v. tickets

	Juli 2007	Mei 2008	Augustus 2008	December 2008
	<p>Q3 2007: 1,476 miljoen ton tickets</p> <p>- Drie scenario's betreffende tickets en aankopen (max. ticket, max. product en stock limit)</p>			
Aankopen voorraden categorie 2 in 2008	Raming 2008: 370.000 ton (scenario 1)	<p><i>Drie verschillende scenario's</i></p> <p>255.000 ton producten</p> <p>0 à 229.000 ton ruwe aardolie (naargelang scenario) (50% categorie 2)</p>	<p><i>Full scenario</i></p> <p>255.000 ton producten (gunning opslagcontracten 280.000 ton)</p> <p>229.000 ton ruwe aardolie (50% categorie 2)</p>	<p><i>Full+ scenario</i></p> <p>335.000 ton producten</p> <p>207.000 ton ruwe aardolie (50% categorie 2)</p>
Totaal volume voorraden in eigendom categorie 2 tegen 2012	1,85 miljoen ton	<p>1,40 à 2, miljoen ton producten (naargelang scenario)</p> <p>0 a 756.000 ton ruwe olie (naargelang scenario) (50% categorie 2)</p>	<p>1,85 miljoen ton producten (gunning opslagcontracten Q4 2010 1.024.987 ton producten)</p> <p>756.000 ton ruwe olie (50% categorie 2)</p>	<p>1,85 miljoen ton producten</p> <p>1,03 miljoen ton ruwe aardolie (50% categorie 2)</p> <p>Versnelling aankopen voor 50 dagen in eigen voorraad in vier i.p.v. vijf jaar (dit is tegen 2011)</p>
Bedrag aankopen in 2008	175.930.040 euro	319.492.865 euro	361.318.900 euro	254.615.560 euro
Financiering aankopen	Eerste lening van 800 miljoen euro volstaat	Nood aan bijkomende financieringscapaciteit d.m.v. tweede lening + nood aan herziening van de bijdrageberekening	Nood aan bijkomende financieringscapaciteit d.m.v. tweede lening + nood aan herziening van de bijdrageberekening of invoering van een "Floor"	Opstarten onderhandelingsprocedure tweede lening (april 2009) + nood aan actualisering elementen APETRA-bijdrage

	- Juli 2007	Mei 2008	Augustus 2008	December 2008
Opslag	<ul style="list-style-type: none"> - Komende 5 jaar nood aan 1,85 miljoen ton - Opstarten procedure huur depots in september/oktober 2007 - Signaal aan markt voor langetermijncontracten opslagcapaciteit 	Procedure huren/aankopen opslagcapaciteit lopende	Rekening houdend met de gegunde opslagcapaciteit op 24 juni 2008: Tegen Q4 2008: 280.066 ton ; Tegen Q4 2009: 747.658 ton.	<ul style="list-style-type: none"> - Bijkomende behoefte opslagcapaciteit nodig - Nieuwe offertes voor 2009-2010
Verversing	"On spec"-clausule opgenomen in de contracten	Niets voorzien	Niets voorzien	Niets voorzien
Raming werkingskosten 2008 APETRA	Alleen raming voor 2007: 1.095.375 euro	Alleen cijfers 2007: 1.266.701	Niet vermeld	Niet vermeld
Raming kosten openbare dienst 2008 APETRA	Alleen raming voor 2007: 26.411.701 euro	Niet vermeld	Niet vermeld	Niet vermeld
Raming inkomsten APETRA	177.238.927 euro	190.422.689 euro	204.080.840 euro	204.080.840 euro

3.5 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets)

3.5.1 Afsluiting raamovereenkomsten

De aankoop van tickets gebeurt via raamovereenkomsten.

Raamovereenkomsten hebben een tweefasige aanpak:

- Stap 1: een procedure van kandidaatstelling. APETRA verkrijgt op die manier een lijst van gescreende bedrijven (de zogenaamde *shortlist*). Telkens wanneer APETRA de markt wenst aan te spreken, worden deze bedrijven gecontacteerd.
- Stap 2: de offerteaanvragen (*calls for tenders*). APETRA stuurt deze aan de gescreende bedrijven en vraagt, gelet op de volatiliteit van de olie- en depotmarkt, op korte termijn offertes in te dienen. APETRA beslist op even korte termijn over de gunning.

De shortlist is in 2008 zeer lichtjes gestegen tot 38 bedrijven (in 2007 waren dat 37 bedrijven).

3.5.2 Toewijzing tickets

APETRA lanceert elk kwartaal een *call for tenders* waarin, naargelang van de behoeften, beschikkingsrechten voor producten van categorie 1, 2 of 3 worden gezocht.

APETRA heeft ook inspanningen gedaan om bilaterale tickets vanuit de zes EU-lidstaten waarmee België een bilateraal akkoord inzake strategische olievoorraden heeft, aan te trekken. Er werd tot 400.000 ton gecontracteerd²⁰.

Tickets categorie 1

De voorraadplicht inzake producten van categorie 1 bedroeg voor 2008 386.426 ton. Deze wordt, krachtens de ondernemingsplannen, in 2008 voornamelijk ingevuld door tickets²¹.

Alleen in de eerste twee kwartalen konden er voldoende tickets worden aangekocht ter dekking van de voorraadplicht. In de tweede helft van het jaar was het aanbod van tickets verrassend kleiner dan de vraag. Daaraan had APETRA zich niet verwacht.

²⁰ Omgekeerd hielden de zes EU-landen gemiddeld voor ruim 360.000 ton bilaterale tickets aan op de Belgische voorraden.

²¹ De aankoop van ruwe aardolie vanaf oktober 2008 doet de nood aan tickets categorie 1 en 3 dalen. Op 31 december 2008 had APETRA 221.526 ton ruwe aardolie in eigendom. De voorraden ruwe aardolie kunnen worden omgezet in hoeveelheden afgewerkte aardolieproducten aan de hand van volgende raffinagecoëfficiënten: 29 % categorie 1, 50 % categorie 2 en 14 % categorie 3.

De stock aangehouden via tickets per kwartaal in 2008 was als volgt:

Q1	Q2	Q3	Q4
401.250 ton	391.750 ton	364.000 ton	290.000 ton

De hoofdreden voor het lage aanbod is de marktsituatie: in de tweede helft van 2008 waren de stockniveaus in de EU laag.

Tickets categorie 2

De voorraadplicht voor categorie 2 ten laste van APETRA bedraagt 2.953.922 ton. De ondernemingsplannen 2008 voorzien dat daarvan 600.000 ton via tickets wordt ingevuld.

Ook in 2008 was voor de productcategorie 2 het aanbod van de industrie ruim onvoldoende om de opgelegde voorraadplicht in te vullen en het kende zelfs nog een sterkere daling dan in 2007. In 2007 bedroeg het hoogste aanbod nog ruim 1,8 miljoen ton. In 2008 bedroeg het hoogste aanbod aan tickets maximaal 638.000 ton.

Het aanbod van beschikkingsrechten (tickets) was in 2008 opnieuw sterk onvoldoende om APETRA in staat te stellen haar verplichtingen op korte en middellange termijn na te komen.

Volgens APETRA was het zeer lage aanbod in 2008 te wijten aan een combinatie van factoren:

- omwenteling van een *contango* naar een *backwardation* markt, wat leidt tot het afbouwen van de stocks²²;
- hoge olieprijsen die de firma's afraden nieuwe voorraden aan te leggen;
- grotere vraag vanwege andere agentschappen uit andere EU-landen.

De stock aangehouden via tickets in categorie 2 producten was in 2008 per kwartaal als volgt:

Q1	Q2	Q3	Q4
613.000 ton	430.000 ton	335.000 ton	493.000 ton

²² In een *backwardation* markt worden voor de toekomst lagere prijzen verwacht, wat voor de aardoliemaatschappijen en traders de aanzet is om stocks te verkopen. Een *contango* markt is net de omgekeerde situatie.

Alleen in het eerste kwartaal van 2008 kon de doelstelling uit de ondernemingsplannen 2008 (600.000 ton tickets) worden bereikt.

Tickets categorie 3

APETRA's voorraadplicht daalde in 2008-2009 ten opzichte van 2007-2008 met 32 % tot 179.067 ton.

Rekening houdende met de aangekocht ruwe aardolie kon APETRA zich voor de hele periode voldoende indekken. De stock aangehouden via tickets per kwartaal was als volgt:

Q1	Q2	Q3	Q4
263.500 ton	220.000 ton	185.000 ton	170.000 ton

3.5.3 Ticketprijzen in 2008

De prijzen van tickets in categorie 1 en 3 producten zijn relatief stabiel.

De ticketprijzen in categorie 2 producten schommelen zeer sterk. De hoogste aangeboden prijs evolueerde tot 8,55 euro/ton/maand (laagste aangeboden ticketprijs in 2008 was 2 euro/ton/maand).

Sinds haar opstart bepaalt de raad van bestuur van APETRA bij elke tender een *cut-off price* waarboven ze geen tickets aanvaardt.

De *cut-off price* voor tickets van categorie 2 producten is met 50 % gestegen in 2008: van 2,5 euro/ton/maand in het vierde kwartaal van 2007 naar 3,75 euro/ton/maand in het vierde kwartaal van 2008.

Het bepalen van een *cut-off price* is nodig omdat APETRA erop moet toezien geen tickets tegen eender welke prijs aan te kopen. De berekening van de APETRA-bijdrage houdt immers geen rekening met de prijs(evolutie) van tickets. De APETRA-bijdrage voor categorie 2 schommelde in 2008, omgerekend naar euro/ton/maand, van 4,34 euro/ton/maand tot 5,86 euro/ton/maand (een stijging met 35 %).

Daarmee moet APETRA niet alleen tickets aankopen, maar ook voorraden in eigen stock aankopen, depots huren, de intresten op de lening voor aankoop van producten van ruwe aardolie betalen, het product verzekeren en haar werkingskosten betalen. APETRA is terecht niet bereid om tegen te hoge ticketprijzen aan te kopen omdat dit de vrije cashflow onderdrukt en het financiële evenwicht van APETRA in gevaar brengt.

Het bepalen van een *cut-off price* is een moeilijke evenwichtsoefening: APETRA moet rekening houden met de invloed van de markt en met de intrestvoeten van de financiële middelen om de voorraden aan te houden, zonder haar financiële leefbaarheid in gevaar

te brengen. APETRA moet hier dan ook de nodige voorzichtigheid aan de dag leggen.

Tabel 5 – Door de oliesector aangeboden ticketprijzen voor categorie 2

Bron: APETRA	Tender voor tickets vanaf Q1 2008	Tender voor tickets vanaf Q2 2008	Tender voor tickets vanaf Q3 2008	Tender voor tickets vanaf Q4 2008
Prijs goedkoopste ticket (euro/ton/maand)	2,75	3,30	3,45	2,00
Prijs duurste ticket (euro/ton/maand)	3,75	8,55	7,00	4,60
<i>Cut-off price</i> APETRA	2,75	Niet toegekend	3,80	3,75
Gewogen gemiddelde prijs aanvaarde tickets	2,75	Niet van toepassing	3,55	3,38
Aangeboden hoeveelheden	554.000	89.876	565.000	638.000
% hoeveelheden boven <i>cut-off price</i>	22 %	Niet van toepassing	40,7 %	25,8 %
Door APETRA aanvaarde hoeveelheden per tender	430.000	0	335.000	473.000
De door APETRA aangehouden "ticket stocks" (ton) per trimester ²³	613.000	430.000	335.000	493.000

²³ Het betreft hier gemiddelde cijfers per kwartaal. De hoeveelheden in de laatste rij zijn louter de "ticket stocks" die APETRA aanhoudt. Hierbij komen nog de eigen voorraden die APETRA gaandeweg begint aan te kopen.

3.5.4 Voorstellen tot verhoging van aanbod aan tickets

Zowel APETRA als de FOD Economie hebben in 2008 aan de minister diverse voorstellen geformuleerd om de indekking van de voorraadverplichting van België en van APETRA te verbeteren. Naast het versneld aankopen van voorraden in eigendom werden ondermeer voorstellen geformuleerd om het aanbod en de aankoop van tickets te verhogen.

De voorstellen inzake tickets vormen geen structurele oplossing (eind 2008 bedroeg het tekort aan invulling van de voorraadplicht ongeveer 2 miljoen ton)., ze leiden hoogstens tot een tijdelijke lichte verhoging van het aanbod aan tickets.

Overzicht voorstellen inzake tickets

APETRA
1. Tijdelijke opschorting van de verplichting voor APETRA om individuele voorraadplicht over te nemen
2. Strikte toepassing van de wettelijke voorwaarden bij het verkrijgen van de toelating om bilaterale tickets aan buitenland te verkopen ²⁴
3. Minimumvolume tickets verminderen van 20.000 naar 5.000 ton
4. Afsluiten van uni- of bilaterale ticketakkoorden met Scandinavische landen
FOD ECONOMIE
5. Toelating aan bedrijven om voorraden in buitenland aan te houden
6. Verhogen <i>cut-off price</i>
7. Bevroren individuele voorraadplicht ²⁵

²⁴ Artikel 13 van de APETRA-wet stelt dat deze transacties de distributie en de werking van de Belgische voorraadplichtige niet in gevaar mogen brengen en daarbij eventueel door traditionele logistieke stromen worden gerechtvaardigd.

²⁵ Het jaarverslag 2008 van de Belgische Petroleum Federatie (BPF) meldt dat in oktober 2008 de minister van Klimaat en Energie het principe van de geleidelijke afname van de individuele voorraadverplichting van de grotere

8. Beperking overname individuele voorraadplicht door APETRA
--

3.5.5 Bedenkingen bij het ticketsysteem

In het eerste verslag van het Rekenhof²⁶ zijn er kritische bedenkingen geformuleerd op het ticketsysteem.

De evolutie in 2008 versterkt deze kritiek. Ook in 2008 was het aanbod aan tickets zeer afhankelijk van de marktevolutie en speculatie. Dit blijkt duidelijk uit de grote schommelingen per kwartaal. Vele schommelingen zijn geen garantie voor het indekken van de voorraadplicht gedurende lange termijn. In elke marktsituatie (*contango* markt of *backwardation* markt) is de vraag naar tickets sowieso groter dan het aanbod.

Bovendien is de duur van de ticketcontracten (voornamelijk in categorie 2) globaal genomen drie maanden. Hierdoor bestaat er een verhoogd risico tot niet-vernieuwing van de contracten ingeval van een oliecrisis. Ticketcontracten van drie maanden zijn geen stabiele basis om olievoorraden permanent aan te houden.

Er is momenteel geen sluitende controle die nagaat of de tickets effectief door fysiek product zijn ingedekt. De raad van bestuur van APETRA erkent dat de controle op tickets complex is. APETRA beschikt niet over sanctieneringbevoegdheden (zie verder punt 3.5.6).

Ook internationale instellingen zijn zeer kritisch over het ticketsysteem. Zo heeft de Europese Commissie eind 2008 een nieuwe ontwerprichtlijn bekendgemaakt die de huidige Europese regelgeving over de verplichte voorraden zal vervangen. De Europese Commissie is van plan het gebruik van tickets aan banden te leggen. In het vervolg zouden tickets alleen occasioneel nuttig zijn voor de opvang van tijdelijke tekorten²⁷.

De keuze om de voorraadplicht voornamelijk versneld in te vullen met voorraden in eigendom is de enigste optie om de voorraadplicht solide en stabiel in te dekken.

3.5.6 Controle op tickets

De raad van bestuur van APETRA heeft in 2008, na juridisch advies, vastgesteld dat een sluitende controle op de ticketvoorraden van APETRA die louter en alleen door APETRA wordt ondernomen niet mogelijk is in de huidige stand van de wetgeving. APETRA beschikt niet

aardoliemaatschappijen ter discussie stelde. De BPF heeft zich hiertegen verzet.

²⁶ Rekenhof, *APETRA - Uitvoering van de taken van openbare dienst in 2007 - Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat*, Brussel, november 2008, 34 p. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

²⁷ Zie ook *Consultation document of the revision of the emergency oil stocks regime in the EU (European commission 2008)*, p. 7 en 8, en annex bij dit document *Results of the fact-finding analysis*, p. 12.

over gemachtigde ambtenaren om controle uit te oefenen en sancties op te leggen.

Alleen via het ticketcontract kan APETRA ervoor zorgen dat ze, tijdens de duur van het ticketcontract, zicht krijgt op de voorraadsituatie van de medecontractant. Deze *contractueel voorziene controle* is veel beperkter dan de controle zoals voorzien in de APETRA-wet voor de gemachtigde ambtenaren van de FOD Economie.

Na afloop van het ticketcontract is het volgens juristen twijfelachtig of APETRA de leverancier kan sanctioneren met een schadevergoeding.

Sluitende controle op ticketvoorraden is sowieso niet mogelijk indien de ticketvoorraden maar een deel vormen van de totaal opgeslagen hoeveelheid in de tank. Ook ingeval de tickethouder meer tickets aankoopt dan er olieproducten in volume aanwezig zijn, is het niet mogelijk een wanprestatie vast te stellen.

De controle op tickets kan enkel sluitend zijn indien alle wettelijk voorziene controles worden uitgevoerd door de gemachtigde ambtenaren van de FOD Economie. Daarbij moet er een goede wisselwerking bestaan tussen de FOD Economie en APETRA. De controle moet rekening houden met de controle van de tickets, de controle van de individuele voorraadplicht en de controle van de tickets verkocht aan het buitenland.

Indien de ticketverkoper zijn voorraden met verschillende engagementen bezwaart, hebben de ticketvoorraden van APETRA geen voorrang op de bilaterale stocks en de individuele voorraadverplichtingen van elke onderneming. Het is juridisch niet mogelijk om in ticketcontracten clausules op te nemen die voorrang zouden geven aan de APETRA-stocks.

3.6 Aankoop producten

APETRA heeft in 2007 de voorbereidende stappen gezet om vanaf begin 2008 aan te kopen. Voordat het kon aankopen, moest APETRA eerst beschikken over voldoende financiering- en opslagcapaciteit.

Voorts moeten er stappen worden ondernomen voor de verversing van producten en de omzetting van ruwe olie in afgewerkte producten bij crisis.

Financiering

In mei 2007 lanceerde APETRA de overheidsopdracht houdende de financiering en kasbeheer van APETRA. Die procedure leidde op 9 november 2007 tot een lening van maximaal 800 miljoen euro.

Om het door de minister goedgekeurde ondernemingsplan 2008 (december 2008) uit te voeren, is er, volgens dit plan en volgens de toen geldende hoge olieprijsen, een totale financieringsnood van 900 à 1.100 miljoen euro. Uit dit plan bleek een nood aan een tweede lening. Een

onderhandelingsprocedure voor het bekomen van een tweede lening is eind 2008 opgestart²⁸.

Opslagcapaciteit

In september 2007 werd een oproep gelanceerd voor een raamovereenkomst voor de selectie van opslagbedrijven.

De eerste tender in het kader van de raamovereenkomst werd gelanceerd in november 2007 en leidde tot opslagcontracten voor 545.579 m³ vanaf begin 2008.

In 2008 lanceerde APETRA tien tenders die leidden tot bijkomende opslagcontracten voor 694.583 m³ afgewerkte producten en 890.000 m³ ruwe aardolie. De contracten hebben een looptijd van minimaal drie jaar.

Verzekeringen

Ter vervanging van de tijdelijke verzekering is in oktober 2008 een nieuwe overheidsopdracht uitgeschreven voor een dekking van maximum vier jaar.

Aankoop

Naarmate de opslagcapaciteit wordt gecontracteerd, schrijft APETRA tenders voor aankoop uit. De aankopen betreffen zowel producten categorie 2 als ruwe olie. In de statistieken wordt de hoeveelheid ruwe olie toegewezen aan de diverse categorieën (1, 2 of 3), volgens de raffinagecoëfficiënten overeengekomen met de algemene directie Energie. De verdeling is als volgt: 29 % aan categorie 1, 50 % aan categorie 2 en 14 % aan categorie 3.

²⁸ De eigenlijke procedure werd begin 2009, na ontvangst van de kandidaturen voor de bijkomende financiering, tijdelijk stopgezet. Door de gedaalde olieprijs stond het niet langer vast dat APETRA een bijkomende financiering moest aangaan.

Tabel 6 – Aankopen olieproducten en ruwe olie door APETRA in 2008

	Producten			Ruwe olie		
	Aankopen per kwartaal (ton)	Gemiddelde prijs (dollar/ton)	Evolutie voorraad (ton)	Aankopen per kwartaal (ton)	Prijs (dollar /ton)	Evolutie voorraad (ton)
Q1 2008	54.200	611,74	54.200	0		0
Q2 2008	79.915	764,67	134.115	0		0
Q3 2008	13.830	698,19	147.945	77.920	403,65	77.920
Q4 2008	144.500	442,25	292.445	143.610	233,01	221.530
Q4 2008	37.948	316,81	330.393			221.530
<i>Ondernemingsplan (dec. 2008)</i>			<i>335.000</i>			<i>207.000</i>

Bron: APETRA

Verversing

In het najaar van 2008 is APETRA begonnen met de uitbouw van haar instrumentarium voor wat de verversing betreft. Een kwaliteitsopvolgingssysteem werd aangekocht en eind 2008 is een eerste ontwerp van productverversingscontract opgesteld.

Omzetting van ruwe aardolie in afgewerkt product

APETRA heeft in 2008 een open raamovereenkomst uitgewerkt om ruwe aardolie naar afgewerkte producten om te zetten. Deze open raamovereenkomst zal ingeval van crisis worden geactiveerd via een tendersysteem en behelst de gelijktijdige verkoop door APETRA van haar ruwe aardolie en aankoop van het voor België noodzakelijk afgewerkt product.

3.7 Controle op de verplichte voorraden

De APETRA-wet schrijft een verstrengde controle voor door de FOD Economie op de verplichte voorraden. De specifieke regels voor de verplichte controle, zowel bij de aardoliemaatschappijen die nog een verplichting hebben als bij APETRA, zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 15 juni 2006. Het behelst een formeel toezicht door de gemachtigde ambtenaar van de FOD Economie en, volkomen nieuw, een systematische fysieke controle door erkende ijkers en meters (kwantiteit) en erkende laboratoria (kwaliteit). Het koninklijk besluit bepaalt dat elke voorraadhouder minimaal drie maal per jaar moet worden gecontroleerd.

De APETRA-wet bepaalt niets in verband met de controle die door APETRA kan worden uitgeoefend op de door haar beheerde verplichte voorraden. Alleen het beheerscontract legt APETRA een

internecontrolesysteem op dat de fysieke aanwezigheid, de kwantiteit en kwaliteit van de verplichte voorraden die ze beheert, verifieert .

De bevoegdheid die door de APETRA-wet aan de FOD Economie werd toegekend, zijn veel ruimer dan de controlebevoegdheden die door het beheerscontract aan APETRA werden toegekend.

In het protocol van 2 mei 2007 benadrukken APETRA en de algemene directie Energie dat de controle op de verplichtingen die voortspruiten uit de APETRA-wet en haar uitvoeringsbesluiten op een zeer efficiënte en accurate wijze moet geschieden.

Controle FOD Economie

In 2008 is geen enkele controle uitgevoerd op de individuele voorraadplicht van de bedrijven door de FOD Economie. De FOD Economie heeft in 2008 nog niet de noodzakelijke handelingen getroffen om ermee te starten. In het evaluatieverslag van de FOD Economie (*Belgisch systeem voor het aanhouden van de strategische olievoorraden*) staat dat het voorzien in dergelijke controles één van de pijlers is van het nieuwe voorraadsysteem om voldoende waarborgen te hebben dat België voortaan over voldoende, beschikbare en kwalitatieve strategische voorraden beschikt.

Controle APETRA

APETRA is in 2008 gestart met de inspecties op de voorraden die door haar worden beheerd.

APETRA doet voor haar inspecties beroep op twee verschillende inspectiefirma's. Er bestaan vier soorten inspecties:

- inspectie van depots voorafgaand aan het moment waarop APETRA voorraden in het desbetreffende depot onderbrengt (Beantwoordt het depot aan de in de offerte opgegeven criteria ? Is het depot in orde met zijn vergunningen en douanestatus ?);
- inspectie van de kwaliteit en de kwantiteit bij levering van het APETRA-product in een depot;
- inspectie van de aanwezigheid en de kwaliteit van de verplichte voorraden die als eigendom van APETRA zijn gestockeerd;
- inspectie van de aanwezigheid en de kwaliteit van de verplichte voorraden onder ticketcontract (verificatie van de hoeveelheden en de dekking gedurende het ticketcontract).

Voor de inspectie van depots sloot APETRA na aanbesteding een contract af met één enkel inspectiebedrijf. Voor de andere inspectietaken wordt elke opdracht afzonderlijk aan een van beide begunstigde inspectiefirma's toegekend. Elke inspectie verloopt volgens een vooraf afgesproken procedure. Na de betreffende inspectie ontvangt APETRA telkens een inspectierapport.

Tabel 7 – Overzicht uitgevoerde inspecties in 2008 door APETRA

Periode	Depots	levering	Eigen voorraad	Ticketvoorraden
Q1 2008	10	24	-	-
Q2 2008	2	24	5	-
Q3 2008	6	10	3	14
Q4 2008	2	82		24

3.8 Realisatie voorraadplicht op 31 december 2008

Onderstaande tabel 8 vergelijkt de effectieve voorraad van APETRA in het vierde kwartaal 2008 met de verplichte voorraad zoals opgelegd door de minister aan APETRA bij zijn schrijven van 14 november 2008.

Zoals blijkt uit de tabel heeft APETRA de opgelegde voorraad voor 2008 niet gehaald: 42,1 % is gerealiseerd. Dit cijfer is lager dan de realisatiegraad in 2007.

De niet-realiserende van de voorraadplicht in 2008 was echter aangekondigd in de ondernemingsplannen 2008-2009 en aanvaard door de bevoegde minister bij zijn schrijven van 13 mei 2009.

Tabel 8 – Realisatie voorraadplicht APETRA

Product-categorie	Opgelegde voorraad 2008 (ton) ²⁹	Gerealiseerd in het vierde kwartaal 2008 (ton)	Realisatie-percentage in 2008	Realisatie-percentage in 2007
Cat. 1	390.972	354.242	90,6 %	101 %
Cat. 2	2.964.458	934.156	31,5 %	31 %
Cat. 3	179.067	201.014	112,3 %	99 %
Totaal	3.534.497	1.489.412	42,1 %	44 %

²⁹ Deze hoeveelheden zijn inclusief de hoeveelheden die worden aangehouden ter invulling van de overgenomen "individuele voorraadplichten" van aardoliemaatschappijen (4.546 ton van categorie 1 en 10.536 ton van categorie 2). De voorraden ruwe aardolie worden over de drie categorieën verdeeld volgens de raffinage-yields.

Het is relevanter de realisatie van de voorraadplicht op 31 december 2008 te vergelijken met de geraamde realisatie van de voorraadplicht, zoals die blijkt uit het door de minister goedgekeurde ondernemingsplan 2008-2009 van december 2008.

Uit tabel 9 blijkt dat APETRA haar doelstellingen, zoals vastgelegd in het door de minister goedgekeurde ondernemingsplan 2008-2009 (december 2008), heeft gehaald.

Tabel 9 – Realisatie doelstellingen ondernemingsplan 2008-2009 inzake verplichte voorraden

Product-categorie	Objectieven voorraadrealisatie ondernemingsplan 2008-2009 december 2008 (ton)	Gerealiseerd in het vierde kwartaal 2008 (ton)	Realisatie-percentage
Cat. 1	386.426	354.242	91,7 %
Cat. 2	938.500	934.156	99,5 %
Cat. 3	179.067	201.014	112,3 %
Totaal	1.503.993	1.489.412	99,0 %

Om de realisatie van de voorraadplicht van België te meten moet bij de aan APETRA opgelegde minimale voorraad ook de individuele voorraadplicht opgelegd aan de privésector worden bijgeteld.

Volgens de gegevens van de FOD Economie bedraagt de individuele voorraadplicht opgelegd aan de privésector in 2008 376.873 ton.

De FOD Economie kon geen exacte cijfers geven met betrekking tot de realisatie van de voorraadplicht van de individuele ondernemingen eind 2008.

De FOD Economie gaat er wel van uit dat, op basis van de huidige aardoliestatistieken, de grote oliemaatschappijen hun twaalfdagenverplichting hebben nageleefd. Er is in 2008 echter, zoals hierboven gesteld, geen fysieke controle ter plaatse georganiseerd bij de ondernemingen.

Uit tabel 10 blijkt dat België er niet is in geslaagd haar voorraadplicht in te vullen in 2008. Alleen in categorie 3 slaagt ze erin haar voorraadplicht te realiseren.

Tabel 10 – Realisatie voorraadplicht België vierde kwartaal 2008: APETRA + ondernemingen met individuele voorraadplicht (in de veronderstelling van 100 % realisatie)

Product-categorie	APETRA (ton)	Ondernemingen met individuele voorraadplicht (ton)	België (ton)	Percentage invulling voorraadplicht
Cat. 1	354.242	28.468	382.710	92,2 %
Cat. 2	934.156	337.305	1.271.461	38,6 %
Cat. 3	201.014	11.100	212.114	111,5 %
Totaal	1.489.412	376.873	1.866.285	47,9 %

3.9 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan het Internationaal Energie Agentschap

De FOD Economie rapporteert driemaandelijks aan het Internationaal Energie Agentschap (IEA) op basis van statistieken die de totale aanwezige voorraden van aardolieproducten die zich bij de verschillende operatoren bevinden, optelt, op basis van de netto-import. Dit cijfer wordt gecorrigeerd met de stocks van APETRA in het buitenland (in plus) en met de voorraden in België onder bilateraal akkoord voor derden (in min).

Op basis van deze statistieken berekent het IEA het aantal dagen voorraadplicht. In deze berekening zitten ook de voorraden aan ruwe aardolie. Het IEA houdt ook geen rekening met de indeling in oliecategoriën 1, 2 en 3. Deze berekening kan dus niet worden vergeleken met de wijze van berekening van de strategische olievoorraden, zoals opgelegd door de Europese richtlijn terzake of door de APETRA-wet.

Uit de statistieken van het IEA blijkt dat België in 2008 de minimale voorraadplicht van 90 dagen olievoorraad wel heeft gerealiseerd .

3.10 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan de Europese Unie

In het verslag 2007 had het Rekenhof geschreven dat de maandelijkse rapporteringen van de FOD Economie aan de EU veel te weinig aansluiten bij de definitie van strategische olievoorraden zoals gedefinieerd door de desbetreffende Europese richtlijn.

De FOD Economie was zich bewust van de onvolkomen rapporteringen met betrekking tot de realisatie van de verplichte voorraden en heeft eind december 2007 aan de bevoegde minister gevraagd een andere

benadering te hanteren die aanleunt bij de geest van de Europese richtlijn terzake. De rapportering aan de EU sluit nu beter aan met de gegevens van APETRA en de 100 % realisatie van de individuele voorraadplichten van de ondernemingen.

In december 2008 zijn er 82, 33,5 en 109,9 dagen aardolieproducten in voorraad (ten opzichte van de 90 dagen).

Tabel 11 – Rapportering van de FOD Economie aan de EU over de olievoorraden van België op 31 december 2008

Product-categorie	Opgelegde voorraad 2008 (ton)	Rapportering olievoorraden 31/12/2008 aan EU (ton)	Percentage realisatie voorraadplicht
Cat. 1	414.894	378.166	91,1 %
Cat. 2	3.291.227	1.223.674	37,2 %
Cat. 3	190.167	232.114	122,1 %
Totaal	3.896.288	1.833.954	47,1 %

Op 17 juli 2008 heeft het Europese Hof van Justitie, op vraag van de Europese commissie, België veroordeeld dat ze haar verplichtingen inzake voorraadvulling in categorie 2 producten niet op permanente wijze heeft vervuld. Dit betekent dat België gehouden is om maatregelen te nemen om aan haar voorraadverplichtingen te voldoen.

Een tweede ingebrekestellingprocedure moet worden vermeden, anders kan België tot een zware dwangsom worden veroordeeld.

3.11 Beleidsmatige belangstelling voor de realisatie van taken van openbare dienst

De opbouw van een verplichte voorraad van 90 dagen vergt veel overheidsmiddelen.

Het Rekenhof stelt vast dat de voorraadplicht voor 2008-2009 op 14 november 2008 aan APETRA werd betekend. Het derde en definitieve ondernemingsplan 2008-2009 werd op 13 mei 2009 goedgekeurd. Dat is meer dan een maand na het einde van het strategisch plan 2008-2009 (einde 31 maart 2009). Deze situatie herhaalt zich niet in 2009: het operationeel plan 2009-2010 is goedgekeurd op 28 juli 2009.

Dit betekent dat APETRA in 2008 diverse strategische beslissingen heeft genomen vóór de goedkeuring van haar ondernemingsplan.

Op de volgende strategische vragen is er nog geen antwoord:

- a) Actualisering van de APETRA-bijdrage op basis van reële kosten of voorziening van een *floor* voor de bijdrage.
- b) Voorstellen tot verbetering van het ticketaanbod:
 - een daling van het minimumvolume van een ticket van 20.000 naar 5.000 ton;
 - het sluiten van nieuwe bilaterale (of unilaterale) akkoorden met de Scandinavische landen.
- c) Voorstel tot daling van de minimumcapaciteit van een “in aanmerking komend depot” van 10.000 naar 5.000 m³.
- d) Vraag tot controle op de correctheid en de volledigheid van de ontvangsten en invoering van een regeling voor de lucht- en binnenvaart.

4 Financieel plan en realisaties 2008

4.1 Bespreking uitvoering 2008

Het financieel plan is een onderdeel van het jaarlijks op te stellen ondernemingsplan en moet een raming geven van de inkomsten en uitgaven van de onderneming. Vermits APETRA onderworpen is aan de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen wordt het financieel plan opgesteld in overeenstemming met de rubrieken van de jaarrekening, zowel voor de balans als voor de resultatenrekening (opbrengsten en kosten). Dit financieel plan wordt aangevuld met het investeringsplan en het financieringsplan waarin de kasstromen worden weergegeven.

Vermits bij de opstelling van het tweede ondernemingsplan 2008 (raming juli 2007) APETRA niet beschikte over voldoende gegevens werd bij de opstelling van de ondernemingsplannen 2009 het financieel plan 2008 steeds bijgewerkt (en dit een derde maal in december 2008). In tabel 12 en 13 worden de realisaties naast de ramingen van het financieel plan geplaatst.

Het financieel plan van juli 2007 houdt voor 2008 rekening met zowel aankopen van aardolieproducten als aankopen van tickets. In de loop van het jaar werd duidelijk dat de geraamde aankoop van tickets niet volledig kon worden gerealiseerd vermits het aanvaardbare aanbod te beperkt bleef. Er werd daarentegen (versneld) overgegaan tot de aankoop van aardolieproducten.

De waarderingsregels van APETRA³⁰ stellen dat voorraden worden gewaardeerd tegen kostprijs voor APETRA. Bij de jaarafsluiting wordt de inventariswaarde vergeleken met de gemiddelde marktprijs van de maand december. Eind 2008 moest als gevolg van de dalende olieprijs een (uitzonderlijke) waardevermindering worden geboekt van 85,4 miljoen euro (of 34 % van de kostprijs van de voorraden).

APETRA realiseerde in 2008 een omzet van 214,7 miljoen euro, waarvan 213 miljoen euro aan APETRA-bijdragen en 1,7 miljoen euro ter vergoeding van de door APETRA overgenomen voorraadplicht van enkele ondernemingen. De omzet is hoger dan geraamd, de voornaamste oorzaak is de stijgende APETRA-bijdrage.

Het Rekenhof stelde vast dat er geen gedetailleerde planning van de opbrengsten en de kosten in het financieel plan is opgenomen. Dat is echter noodzakelijk om de realisaties grondig te kunnen beoordelen. APETRA belooft in haar volgende financieel plan meer gedetailleerde informatie op te nemen.

³⁰ Waarderingsregels van APETRA zoals goedgekeurd in de raad van bestuur van 22 januari 2008.

Tabel 12 – Financieel plan: resultatenrekening 2008 (in duizend euro)

	Raming juli 2007 (a)	Raming december 2008 (b)	Realisatie mei 2009 (c)
Omzet	177.238,9	204.080,8	214.714,4
Bedrijfskosten	-108.457,4	-29.496,0	-113.030,0
- Aankopen handelsgoederen	-175.930,0	-254.615,6	-250.701,7
- Voorraadwijziging handelsgoederen	175.930,0	254.615,6	250.701,7
- Aankopen handelsgoederen - tickets		-23.050,9	-21.972,8
- Diensten en diverse goederen	-107.535,5	-5.630,9	-4.978,5
- Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	-832,3	-757,7	-616,9
- Afschrijvingen en waardeverminderingen op vaste activa	-89,6	-56,5	-22,7
- Waardeverminderingen op voorraden			-85.438,6
- Andere bedrijfskosten			-0,5
Bedrijfswinst	68.781,5	174.584,8	101.684,4
Financiële opbrengsten (kosten)	-77,9	2.409,7	2.110,8
Uitzonderlijke opbrengsten (kosten)		-57.893,6	
Winst van het boekjaar	68.703,6	119.100,9	103.795,2

Bron: ondernemingsplan 2008 van juli 2007 (a), ondernemingsplan 2009 van december 2008 (b) en jaarrekening 2008 van mei 2009 (c)

Tabel 13 – Financieel plan: balans 2008 (in duizend euro)

	Raming juli 2007 (a)	Raming december 2008 (b)	Realisatie mei 2009 (c)
Activa	214.809,2	249.316,0	470.051,6
- Immateriële vaste activa	94,3	100	0
- Materiële vaste activa	118,0	161,2	124,7
- Borgtochten	0	0	28,0
- Voorraden	175.930,0	196.721,9	165.263,1
- Handelsvorderingen	8.419,3	49.388,6	92.005,3
- Overige vorderingen	30.000,0	2.944,3	3.387,9
- Geldbeleggingen en liquide middelen	247,6		209.178,2
- Overlopende rekeningen van het actief			64,4
Passiva	214.809,2	249.316,0	470.051,6
- Eigen vermogen	145.475,1	208.594,8	193.289,2
- Voorzieningen			191,10
- Langetermijnschuld	50.724,7	34.776,5	160.000,0
- Vlottende passiva	18.609,4	5.944,7	116.319,3
- Overlopende rekeningen			252,0

Bron: ondernemingsplan 2008 van juli 2007 (a), ondernemingsplan 2009 van december 2008 (b) en jaarrekening 2008 van mei 2009 (c)

Het balanstotaal op 31 december 2008 bedraagt 470,1 miljoen euro. Het betreft voornamelijk voorraden (165,3 miljoen euro), handelsvorderingen op ten hoogste één jaar (92 miljoen euro) en geldbeleggingen en liquide middelen (209,2 miljoen euro) aan de actiefzijde van de balans en eigen vermogen (193,3 miljoen euro), langetermijnschuld (160 miljoen euro) en schulden op ten hoogste één jaar (116,3 miljoen euro) aan passiefzijde.

De in 2008 aangekochte voorraden vertegenwoordigen 330.393 ton aardolieproduct van categorie 2 en 221.526 ton ruwe aardolie³¹. De voorraad ruwe aardolie wordt ondergronds opgeslagen in het buitenland.

Het grootste deel van de vorderingen op ten hoogste één jaar bestaat uit vorderingen op de FOD Economie voor de aangerekende btw (64,5 miljoen euro³²) en de voor december voorziene APETRA-bijdragen die in januari 2009 worden ontvangen (26,4 miljoen euro).

De beschikbare middelen op 31 december 2008 bedragen 209,2 miljoen euro, waarvan 208 miljoen euro is geplaatst als belegging op korte termijn (hoogstens één maand). Niettegenstaande APETRA in 2008 over voldoende middelen beschikte, werden de eerste twee schijven van de langetermijnlening van telkens 80 miljoen euro volledig opgenomen. Dit was noodzakelijk om uiteindelijk na vijf jaar over het volledig bedrag van de maximale kredietlijn voor een bedrag van 800 miljoen euro te kunnen beschikken.

Het eigen vermogen van APETRA groeit aan tot 193,3 miljoen euro en bestaat uit onbeschikbare reserves (naast het geplaatst kapitaal van 62.000 euro en de wettelijke reserve van 6.200 euro). Vermits de statuten stellen dat er geen dividend mag worden uitgekeerd werd de winst van het boekjaar aan de onbeschikbare reserves toegevoegd.

De vlottende passiva bedragen 116,3 miljoen euro en bevatten de handelsschulden (82,4 miljoen euro) en de schulden met betrekking tot belastingen, bezoldigingen en sociale lasten (33,9 miljoen euro). De handelsschulden bevatten een aantal belangrijke aankopen die net voor het jaareinde werden gerealiseerd en waarvan de betaling voor begin 2009 is gepland. De schuld aan de btw-administratie bedraagt 32,6 miljoen euro, dit betreft de btw-schuld voor de periode maart 2008 tot december 2008.

4.2 Knelpunten

4.2.1 Controle op de bijdragen

Volgens de artikelen 16 en 19 van de APETRA-wet moet de algemene directie Energie de gestorte bijdragen controleren³³. Op basis van de gegevens van de in verbruik gestelde hoeveelheden, aan te leveren door zowel de Centrale Administratie der Douane en Accijnzen van de FOD Financiën als door APETRA, kan de volledigheid van de bijdragen

³¹ Daarnaast beschikt APETRA per 31 december 2008 over 290.000 ton categorie 1, 493.000 ton categorie 2 en 170.000 ton categorie 3 op basis van tickets.

³² Waarvan 31,6 miljoen euro voor de btw op de in verbruik gestelde hoeveelheden in de periode april 2007 tot februari 2008 en 32,9 miljoen euro voor maart 2008 tot november 2008.

³³ Koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage voor APETRA (zoals bekrachtigd door artikel 62 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)), artikelen 2, §3 en 7.

worden gecontroleerd. De algemene directie Energie kan deze informatie aanvullen met de gegevens van de maandelijksse petroleumbalans.

De algemene directie Energie heeft deze controle tot nu toe nog niet uitgevoerd. De gegevens van de in verbruik gestelde hoeveelheden aangeleverd door de Centrale Administratie der Douane en Accijnzen van de FOD Financiën zijn immers gebaseerd op een andere referentieperiode dan de gegevens aangeleverd door APETRA. De FOD Financiën moet de rapportering nog aanpassen waardoor in de toekomst de controle wel mogelijk zou zijn.

4.2.2 Dossier binnenvaart

Krachtens artikel 52 van de wet houdende diverse bepalingen (I) van 21 december 2007 wordt de gasoliebevoorrading van binnenvaartschepen waarvoor een accijnsvrijstelling van toepassing is, vrijgesteld van de APETRA-bijdrage. De inwerkingtreding van deze vrijstelling moet nog worden vastgelegd bij koninklijk besluit. Het koninklijk besluit laat reeds geruime tijd op zich wachten omdat het niet duidelijk is hoe deze vrijstelling praktisch kan worden uitgewerkt.

Met uitzondering van de maanden april en mei 2007 werden er door de bunkermaatschappijen voor de binnenvaart geen bijdragen aan APETRA betaald. In het financieel jaarverslag wijst de raad van bestuur erop dat de bijdragen die in 2007 werden ontvangen, voor een bedrag van 0,19 miljoen euro, uit voorzichtigheid nog niet in omzet worden genomen.

4.2.3 Dossier luchtvaart

Voor het gebruik van kerosine in de reguliere luchtvaart en de vrachtluchtvaart werd er vastgelegd dat de APETRA-bijdrage vanaf 1 april 2007 niet hoger mag zijn dan 4 euro per 1000 liter³⁴. Voor de niet-reguliere vluchten geldt deze verlaagde bijdrage niet.

Bij gebrek aan eenduidige definities en informatie van de verschillende soorten vluchten is het niet steeds duidelijk voor de luchthavens welke bijdrage wanneer verschuldigd is. Eind 2008 moest APETRA ruim 6 miljoen euro aan bijdragen terugbetalen voor het gebruik van kerosine op de luchthaven van Zaventem. Oorspronkelijk werden alle bijdragen aan het normale tarief gestort voor in totaal bijna 18 miljoen euro. APETRA kan ook uit de ontvangen bijdragen afleiden dat enkele luchthavens aan het lage tarief betalen niettegenstaande er ook niet-reguliere vluchten vertrekken.

³⁴ De praktische modaliteiten van deze controle werden vastgelegd in artikel 11 van het protocol van 2 mei 2007 tussen de algemene directie Energie en de nv APETRA.

Er moeten nog duidelijke procedures worden ontwikkeld om de juiste uitvoering van het reglementair kader te waarborgen. De algemene directie Energie moet de gestorte bijdragen controleren.

4.2.4 Btw-problematiek

De btw-administratie besliste in 2007 dat de openbare dienst die APETRA uitvoert in opdracht en voor rekening van de Belgische Staat, aan de btw onderworpen is³⁵. APETRA moest daardoor btw afdragen aan de FOD Financiën op de ontvangen bijdragen. Ter recuperatie van de gestorte btw moest APETRA facturen met btw richten aan de Belgische Staat, meer in het bijzonder aan de FOD Economie³⁶. Hierdoor is de bijzondere situatie ontstaan dat, enerzijds, de FOD Economie de btw verschuldigd is aan APETRA terwijl, anderzijds, APETRA deze btw verschuldigd is aan de FOD Financiën.

APETRA heeft de verantwoordelijke ministers er meermaals op gewezen dat de beslissing van de FOD Financiën aanleiding kon geven tot een financieringsprobleem bij APETRA. APETRA moest immers tot februari 2008 maandelijks btw storten aan de FOD Financiën terwijl de betaling door de FOD Economie niet plaatsvond. De FOD Economie betwist de facturen omdat volgens haar de wettelijke rechtsgrond daartoe ontbreekt. De FOD Economie heeft dat telkens aangetekend aan APETRA meegedeeld. De vordering op 31 december 2008 in verband met btw op de APETRA-bijdrage bedraagt 64,5 miljoen euro. Intussen moet APETRA vanaf maart 2008 niet langer btw op de ontvangen bijdragen afdragen aan de FOD Financiën. De schuld aan de btw-administratie is opgelopen tot 32,6 miljoen euro.

Als oplossing wordt in de programmawet van 22 december 2008³⁷ een toewijzingsfonds opgericht. Alle btw-ontvangsten ten gevolge van betalingen van APETRA, met inbegrip van de betalingen reeds uitgevoerd in het verleden, worden aan het toewijzingsfonds toegewezen. Het toewijzingsfonds zal op kwartaalbasis voorschotten aan APETRA uitkeren waardoor deze zijn belastingverplichtingen zou kunnen vervullen. Betalingen vanuit het toewijzingsfonds in debet zijn toegestaan. Een protocol tussen de FOD Economie, APETRA en de FOD Financiën moest de werking van het toewijzingsfonds regelen. Het protocol werd pas op 16 juni 2009 door de desbetreffende ministers ondertekend.

4.2.5 APETRA-bijdrage

De nv APETRA wordt gefinancierd door een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen. De aardoliemaatschappijen moeten deze bijdrage aan APETRA

³⁵ Brief van de FOD Financiën van 31 mei 2007.

³⁶ De ontvangen bijdragen van de aardoliemaatschappijen worden beschouwd als betalingen van derden op deze facturen.

³⁷ Programmawet van 22 december 2008, titel 4 – Energie, hoofdstuk 8 – Btw-rechtzetting APETRA, artikelen 57 tot 59.

betalen als ze hun in verbruik gestelde hoeveelheden bij de ontvanger van Douane en Accijnzen (de FOD Financiën) aangeven. De bijdrage moet binnen de gehele handelsketen steeds in detail op de factuur worden vermeld en wordt uiteindelijk aan de consument doorgerekend.

De bijdrage voor elke productcategorie wordt elk kwartaal bepaald door de algemene directie Energie op basis van een formule waarvan de theoretische bestanddelen werden vastgelegd bij koninklijk besluit³⁸:

$$CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_i \times I_t \times OS/365 \times \text{dens}_i)$$

Deze bijdrage voor de verplichte voorraad van categorie i (CS_i) is de som van:

- de kost voor opslagcapaciteit (C_1), bepaald op 2,48 euro;
- de kost voor de vernieuwing van product ($C_{r,i}$), bepaald op 0,5 euro;
- de kost voor controle van de voorraadplichtigen ($C_{c,i}$) en de kost voor controle door APETRA en de werkingskosten van APETRA ($C_{m,i}$), beide bepaald op 0 euro;
- de kost voor de financiële lasten ($C_{f,i}$) op de waarde van het product (CP_i) voor het aanhouden van voorraad gedurende OS-dagen, de OS is bepaald op 80,4 dagen.

Tabel 14 – APETRA-bijdrage per categorie (in euro/1.000 liter voor categorie 1 en 2 en in euro/ton voor de categorie 3)

	Q1	Q2	Q3	Q4
CS_1	9,94	9,85	10,63	12,68
CS_2	11,01	10,92	12,72	14,88
CS_3	8,06	8,48	8,81	11,33

Bron: algemene directie Energie

In 2008 steeg de APETRA-bijdrage, aangezien ze gekoppeld is aan de (stijgende) olieprijs (CP_i). De APETRA-bijdrage is daarbij niet naar boven noch naar onder begrensd waardoor de volatiliteit van de olieprijs een belangrijke onzekerheid vormt voor de toekomstige opbrengsten van APETRA. In 2009 is de APETRA-bijdrage reeds zeer sterk gedaald.

De methode van berekening van de bijdrage is ongewijzigd ten opzichte van 2007. APETRA heeft nochtans vastgesteld dat, met uitzondering voor de ondergrondse opslag van ruwe aardolie, de forfaitaire vergoeding voor opslagcapaciteit van bijna 10 euro (2,48 euro per kwartaal) niet meer actueel is. De opslagcontracten werden gegund tot

³⁸ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage van APETRA.

ruim het dubbele van de forfaitaire vergoeding. Daarnaast is de kost voor de interne voorraadcontrole door APETRA en voor de werkingskosten van APETRA nog steeds niet ingevuld niettegenstaande de onderliggende kosten reeds worden gemaakt. Er wordt opgemerkt dat de APETRA-bijdrage daarbij wordt berekend voor een dekking van 80,4 voorraaddagen.

5 Rekeningen 2008 APETRA

5.1 Jaarrekening

APETRA realiseerde in 2008 een omzet van 214,7 miljoen euro (tegenover 117,6 miljoen euro in 2007³⁹). De bedrijfskosten bedragen 113 miljoen euro en hebben hoofdzakelijk betrekking op afname van de voorraadwaarde ten gevolge van de dalende olieprijs (85,4 miljoen euro) en de kosten voor aankoop van tickets (22 miljoen euro). Het jaar sluit af met een bedrijfswinst van 101,7 miljoen euro. Rekening houdende met de financiële resultaten, belooft de winst van het boekjaar 103,8 miljoen euro (tegenover 89,4 miljoen euro in 2007). De winst van het boekjaar wordt toegevoegd aan de onbeschikbare reserves.

Het balanstotaal op 31 december 2008 bedraagt 470,1 miljoen euro (tegenover 93,4 miljoen euro in 2007). Het eigen vermogen stijgt van 89,5 miljoen euro in 2007 tot 193,3 miljoen euro in 2008.

5.2 Beleidsverslag

Het beleidsverslag heeft als doel een getrouw beeld te geven van de werkzaamheden van APETRA tijdens het boekjaar en geeft ook de gebeurtenissen weer die na sluiting van het boekjaar zijn voorgevallen. Het beleidsverslag vormt daarnaast het bijzonder verslag van APETRA over het sociaal oogmerk en de uitvoering van de taken van openbare dienst.

Het financieel jaarverslag van de raad van bestuur aan de algemene vergadering is opgenomen onder punt IV.2 van het beleidsverslag.

5.3 Verklaring college commissarissen

Op 29 april 2009 stelde het college van commissarissen een verklaring zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf op over de jaarrekening 2008. De toelichtende paragraaf slaat op het niet ter beschikking zijn van een sluitende controle van de volledigheid van de ontvangsten. Deze controle moet nog worden uitgevoerd door de algemene directie Energie (zie ook hierover punt 4.2.1). Gelet op de hoge boetes die kunnen worden opgelegd, gaat de vennootschap uit van correcte ontvangsten voor de meeste ondernemingen.

³⁹ APETRA is operationeel gestart op 1 april 2007.

6 Antwoord van de minister

In zijn antwoord van 23 oktober geeft de minister van Klimaat en Energie aan dat het verslag een aantal aanbevelingen en adviezen bevat die het APETRA zullen mogelijk maken te evolueren naar nog meer efficiëntie en een gezond beleid.

De minister gaat in op de methode voor de berekening van de voorraadplicht en op de andere omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de officiële betekening van de voorraadplicht aan APETRA laattijdig gebeurde. Ook de totstandkoming van de laattijdige goedkeuring van het definitieve ondernemingsplan wordt verder toegelicht.

De minister onderstreept dat de evolutie van de activiteiten en de taken van APETRA zijn volledige aandacht genieten. Hij wenst daarbij het systeem van de strategische voorraad en de doeltreffendheid van de dagelijkse werking van APETRA verder te optimaliseren.

Bijlage
Brief van de minister van Klimaat en Energie van 23 oktober 2009

(Vertaling)

De minister van Klimaat en Energie

Brussel, 23 oktober 2009

Betreft: Verslag van het Rekenhof in verband met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2008 van Apetra

Mijnheer de raadsheer,

Ik wens u vooreerst te danken voor uw bijdrage om de werking van APETRA te verbeteren. Het verslag "APETRA – Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2008" bevat immers een aantal aanbevelingen en raadgevingen die APETRA volgens mij zeker in staat zullen stellen nog efficiënter te worden en te komen tot een gezond beheer. Ik ben er bovendien van overtuigd dat het verslag van dit jaar evenveel positieve weerklank zal vinden als het verslag van vorig jaar op de globale werking van het Belgische systeem voor strategische opslag van aardolie en aardolieproducten.

Ik wens echter te reageren op een aantal opmerkingen in het verslag:

- Het Rekenhof is van oordeel dat ik APETRA veel te laat in kennis zou hebben gesteld van zijn opslagverplichting 2008-2009. Op deze opmerking kan als volgt worden geantwoord:

APETRA beweerde dat de voorraadverplichting die door de administratie werd berekend, niet correct was. Er werd hierover zonder succes overleg georganiseerd tussen de administratie en APETRA. Dat heeft tijd gekost en ik was in laatste instantie van oordeel dat de door de administratie berekende verplichting juist was. In dat verband moet bovendien worden gepreciseerd dat APETRA reeds eind maart over voorlopige cijfers beschikte die door de administratie waren berekend. Zeven maanden later blijken die voorlopige cijfers definitieve cijfers te zijn.

- Ik kan u verzekeren dat ik de evolutie van de activiteiten en de opdrachten van APETRA heel aandachtig opvolg.
- "Het ondernemingsplan 2008-2009 werd pas op 13 mei 2009 goedgekeurd: meer dan een maand na het einde van het strategisch plan 2008-2009 (einde 31 maart 2009)". Het gaat hier om een feitelijke vaststelling, waarvan ik de waarachtigheid niet kan betwisten. Ik wil echter toch de volgende preciseringen aanbrenge:

In maart 2008 werd een eerste voorlopig plan aan mijn kabinet toegezonden. Een tweede, definitief plan werd in september 2008 aan mijn kabinet toegezonden. Ik heb echter geweigerd het goed te keuren vóór oktober 2008, zoals wettelijk bepaald is. Het erin vervatte plan voor het aanleggen van voorraden leek me niet ambitieus genoeg wat de geplande hoeveelheden betreft en de snelheid waarmee de voorraden zouden worden aangelegd. Ik heb echter ingestemd met het derde plan.

- Volgens het verslag "zijn er vragen over de juiste berekening van de voorraadplicht voor 2008 omdat de hoeveelheden waarvoor APETRA bijdragen ontvangt, lager zijn dan de hoeveelheden die aanleiding hebben gegeven tot de berekening van de Belgische voorraadplicht." Dat verschil zou op twee manieren kunnen worden verklaard:
 1. "Ofwel hebben bepaalde accijnsplichtige maatschappijen geen of te weinig APETRA-bijdrage betaald";
 2. "Ofwel is de berekening van de nationale voorraadplicht niet correct uitgevoerd" (door de administratie).

Naar mijn mening moet de volgende commentaar worden geformuleerd:

- *De voorraadverplichtingen berekenen maakt geen deel uit van de prerogatieven van APETRA.*
- *Volgens mij is APETRA niet in staat dezelfde resultaten te bekomen als de administratie, om twee redenen:*
 - *APETRA weet niet welke maatschappijen geen bijdrage betalen;*
 - *APETRA houdt geen rekening met de gevolgen van de overdrachten in de luchtvaartsector (bijv. HRS).*
- Wat de problematiek betreft van de methodologie die wordt gebruikt om de individuele voorraadverplichtingen en bijgevolg de voorraadverplichting van APETRA te berekenen, stelt het verslag dat artikel 19 van de APETRA-wet bepaalt dat enkel de maandelijkse aardoliebalans en informatie van Douane en Accijnzen worden gebruikt. Naast die twee informatiebronnen gebruikt de administratie eveneens de opgaven die door de maatschappijen zelf worden ingevuld.

De administratie heeft een methodologie gebruikt die erin bestaat om de vrijwillige opgaven door de petroleummaatschappijen te vergelijken met de petroleumbalans en het verslag van Financiën.

Naast die enkele appreciatieverschillen lijkt het me tot slot opportuun opnieuw eraan te herinneren dat ik overtuigd ben van de dwingende

noodzaak van dat verslag in de optiek van een voortdurende verbetering van het strategische voorraadsysteem in ons land en van de dagelijkse werking ervan.

Ik wens het Rekenhof bovendien te wijzen op de meer globale wijzigingen die zich in het beheer en de algemene organisatie van APETRA hebben voorgedaan. Ik denk dat deze nieuwe bepalingen de doeltreffendheid van de opdrachten van APETRA kunnen versterken.

Hoogachtend.

Paul MAGNETTE