

REKENHOF

**APETRA**

**Uitvoering van de taken  
van openbare dienst in  
2007**

*Verslag aan de Kamer van  
volksvertegenwoordigers en Senaat*

## Inhoud

Inleiding.....	3
1 Algemeen kader.....	4
1.1 Overzicht.....	4
1.2 APETRA.....	5
2 Organisatie APETRA .....	6
2.1 Personeel.....	6
2.2 Huishoudelijk reglement.....	6
2.3 Outsourcen van diverse taken ter ondersteuning van de werking – toepassing wetgeving overheidsopdrachten.....	6
2.4 Raad van bestuur en directiecomité .....	7
2.5 Comptabiliteitssysteem – wet van 17 juli 1975 .....	8
3 Uitvoering taken van openbare dienst in 2007 .....	9
3.1 Taken van openbare dienst .....	9
3.2 Bepalen voorraadplicht .....	10
3.3 Beheerscontract.....	12
3.4 Ondernemingsplannen opgesteld in 2007 .....	12
3.5 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets).....	16
3.5.1 Afsluiting raamovereenkomsten .....	16
3.5.2 Toewijzing opdrachten .....	16
3.5.3 Bedenkingen bij het ticketsysteem .....	19
3.6 Aankoop producten.....	20
3.7 Controle op de verplichte voorraden.....	21
3.8 Realisatie voorraadplicht op 31 december 2007.....	22
3.9 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan het Internationaal Energie Agentschap .....	24
3.10 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan de Europese Unie .....	24
4 Financiering APETRA.....	26
4.1 Ontvangsten uit bijdragen .....	26
4.2 Controle op de bijdragen.....	27
4.3 Btw-problematiek .....	27
4.4 Financiering via een langetermijnlening.....	28
4.5 Belegging beschikbare middelen .....	28
4.6 Financieel plan.....	29
5 Rekeningen 2007 APETRA .....	31
5.1 Jaarrekening .....	31
5.2 Beleidsverslag.....	31
5.3 Verklaring college commissarissen.....	31
6 Antwoord van de minister .....	32
Bijlage Brief van de minister.....	33

## 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 taken 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 daarop<sup>1</sup>.

In dit verslag worden de activiteiten van APETRA in het eerste werkingsjaar toegelicht<sup>2</sup>. Het Rekenhof heeft een analyse gemaakt van de organisatie en financiering van de vennootschap en de manier waarop ze haar taken van openbare dienst uitvoerde.

Het rapport is goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 19 november 2008.

---

<sup>1</sup> Hierna afgekort: de APETRA-wet.

<sup>2</sup> Voor de evolutie van de activiteiten in de eerste maanden van 2008 verwijzen we naar het beleidsverslag 2007 van APETRA.

# 1 Algemeen kader

## 1.1 Overzicht

De Europese wetgeving<sup>3</sup> 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. De basis voor de Belgische wetgeving was lange tijd het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 houdende de verplichting inzake opslagmiddelen en opslag van aardolieproducten.

Daarnaast bevat ook de overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma van 18 november 1974 de verplichting een noodvoorraad van 90 dagen aan te houden. De deelnemende landen voeren deze overeenkomst uit door middel van het Internationaal Energie Agentschap (IEA). De overeenkomst werd voor België van toepassing krachtens de wet van 13 juli 1976<sup>4</sup>.

Ter oplossing van een aantal problemen op het terrein<sup>5</sup> werd in België met de APETRA-wet van 26 januari 2006 een nieuw voorraadsysteem ingevoerd. De belangrijkste wijziging is de verschuiving van een gedecentraliseerd naar een semi-gecentraliseerd of gemengd systeem van voorraadaanhouding. Bij een gedecentraliseerd systeem delegeert de lidstaat zijn voorraadplicht aan de aardolie-industrie. Bij een gecentraliseerd systeem wordt een instantie opgericht die in de plaats van de lidstaat verantwoordelijk is voor de minimumvoorraad en deze plicht invult door eigen voorraden aan te kopen of hoeveelheden bij de aardoliemaatschappijen te reserveren. Bij een gemengd systeem, zoals ingevoerd in België met de APETRA-wet, wordt de minimumvoorraad van de lidstaat deels beheerd door de aardolie-industrie en deels door een beheersorgaan.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp worden drie grote problemen aangehaald:

- een structurele daling van de werkvoorraden van de oliemaatschappijen, wat ertoe leidt dat België niet langer aan zijn internationale verplichtingen kan voldoen;
- het kunnen beschikken over de strategische voorraad als eigenaar in geval van een bevoorradingscrisis;
- de verschillen tussen de normale werkvoorraden van de verschillende operatoren.

Het gemengde systeem van België duurt slechts tot 2012, waarna het een volledig gecentraliseerd systeem wordt.

## 1.2 APETRA

De APETRA-wet voorziet in de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA, die verantwoordelijk wordt voor het aanhouden en beheren van een deel van de verplichte voorraad. De statuten van de vennootschap werden vastgesteld bij koninklijk besluit van 15 juni 2006 tot goedkeuring van de statuten van APETRA. De notariële oprichtingsakte werd op 9 oktober 2006 ondertekend. Bij het opstellen van die akte werden de statuten gewijzigd, maar die wijzigingen hebben slechts uitwerking na hun goedkeuring door middel van een koninklijk besluit.

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<sup>6</sup>. In het beheerscontract, gesloten voor de duur van vijf jaar, worden de rechten en verplichtingen van de Staat en APETRA geregeld. Het beheerscontract wordt jaarlijks getoetst en zo nodig aangepast aan gewijzigde omstandigheden en aan technische ontwikkelingen. Het bevat procedures en objectieve parameters voor de jaarlijkse evaluatie.

De algemene directie Energie van de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie<sup>7</sup> ziet krachtens artikel 16 van de APETRA-wet toe op verplichtingen van de APETRA-wet en haar uitvoeringsbesluiten<sup>8</sup>. Om de goede werking van het voorraadsysteem te optimaliseren, hebben APETRA en de algemene directie Energie op 2 mei 2007 een protocol afgesloten dat de praktische samenwerking tussen beide instanties regelt.

---

<sup>6</sup> Koninklijk besluit van 15 maart 2007 houdende instemming met het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA.

<sup>7</sup> Hierna afgekort: de algemene directie Energie.

<sup>8</sup> 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 worden genomen door middel van arbeidsovereenkomsten, in overeenstemming met de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. APETRA had op 31 december 2007 twee personeelsleden in dienst, namelijk de algemeen directeur en de administratief directeur.

Daarnaast heeft de raad van bestuur voor het financiële beleid een financieel directeur aangesteld op basis van een managementovereenkomst. De directeur had een dergelijke managementovereenkomst als voorwaarde gesteld om de functie te aanvaarden. Deze functie vereist bijzondere kennis en ruime ervaring op hoog niveau.

Daarnaast werkten er eind 2007 twee interims bij APETRA: één voor de ondersteuning van het financiële beleid en één voor het secretariaat. Begin 2008 werden deze uitzendkrachten als personeel in dienst genomen.

### **2.2 Huishoudelijk reglement**

In uitvoering van artikel 26 van de APETRA-wet heeft de raad van bestuur een huishoudelijk reglement opgesteld dat bij ministerieel besluit werd goedgekeurd<sup>9</sup>. Het reglement regelt de werking van de raad van bestuur en van het directiecomité alsook de geheimhoudingsplicht van alle betrokkenen. In het huishoudelijk reglement worden ook twee principes gedefinieerd die APETRA hanteert bij het sluiten van contracten: APETRA houdt altijd rekening met de betrouwbaarheid en de financiële draagkracht van haar medecontractanten en stelt daarnaast criteria en maatregelen op die de kwaliteit en de beschikbaarheid van de voorraad onder haar beheer garanderen. Tenslotte bevat het huishoudelijk reglement specifieke regels voor de verwerving van beschikkingsrechten, de aan- en verkoop en het huren van depots.

### **2.3 Outsourcen van diverse taken ter ondersteuning van de werking – toepassing wetgeving overheidsopdrachten**

Voor diverse taken ter ondersteuning van haar werking doet APETRA een beroep op externe dienstverleners: de loonadministratie, de vertalingen, de boekhouding, het beheer van de informaticatoepassingen, de inspectiediensten, het selecteren van een verzekeringsagent en de juridische dienstverlening.

---

<sup>9</sup> Ministerieel besluit van 5 juni 2007 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA zoals gewijzigd bij ministerieel besluit van 3 september 2007.

Deze opdrachten worden, conform de wet op de overheidsopdrachten, gegund na een openbare offerteaanvraag of na het verkrijgen van een minimaal aantal offertes.

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.

#### 2.4 Raad van bestuur en directiecomité

De raad van bestuur bepaalt het beleid met het oog op het invullen van 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, m.n. drie vertegenwoordigers van de federale overheid en drie vertegenwoordigers van de aardoliesector. De leden van de raad van bestuur worden benoemd en ontslagen door de algemene vergadering, i.c. de minister van Energie. Hun mandaten zijn onbezoldigd. De drie vertegenwoordigers van de federale overheid worden bijgestaan door een onafhankelijk expert die wordt aangewezen door de minister van Energie.

Een aantal taken van de raad van bestuur wordt uitdrukkelijk in de uitvoeringsbesluiten van de APETRA-wet vermeld, nl. de leden van het directiecomité selecteren, benoemen en ontslaan, het beheerscontract goedkeuren en een huishoudelijk reglement vaststellen. De raad van bestuur keurt ook het jaarlijkse ondernemingsplan van het directiecomité, de jaarrekening en het bijhorende beleidsverslag goed.

De raad van bestuur werd in juli 2006 samengesteld. De voorzitter van de raad van bestuur werd echter ontslagen op de buitengewone algemene vergadering van 8 juni 2007. Sindsdien treedt een ander lid van de raad van bestuur op als waarnemen voorzitter. Eind 2006 stelde de raad van bestuur de financieel directeur en de administratief directeur aan, de algemeen directeur werd in de loop van 2007 aangesteld.

Wegens het ontslag van de voorzitter en het niet benoemen van een nieuwe voorzitter is de raad van bestuur momenteel samengesteld uit drie vertegenwoordigers van de overheid en drie vertegenwoordigers van de aardoliesector. De optimale werking van de raad van bestuur komt daardoor in het gedrang. De voorzitter heeft immers bij staking van stemmen een doorslaggevende stem<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Artikel 3, §1, van het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de werking en de verdere bevoegdheden van de raad van bestuur van APETRA, evenals de onverenigbaarheden met het mandaat van lid van de raad van bestuur van APETRA.

## 2.5 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.

In 2008 zal specifieke software voor het opvolgen van de stocks worden aangeschaft.



### 3 Uitvoering taken van openbare dienst in 2007

#### 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.

Meer concreet omvatten de taken van openbare dienst van APETRA:

- het aanhouden van aardolie en aardolieproducten ten belope van de verplichte voorraad;
- het aankopen van aardolie of aardolieproducten om te voldoen aan de verplichte voorraad;
- het afsluiten van overeenkomsten voor ter beschikking gestelde hoeveelheden (beschikkingsrecht of “ticket”) <sup>11</sup>;
- het aankopen, bouwen of huren van opslagcapaciteit voor het onderbrengen van de voorraden in eigendom.

APETRA beschikt dus over twee instrumenten om olievoorraden aan te houden:

- via aankopen: het voordeel is dat APETRA eigenaar wordt van de stocks en dus er 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<sup>12</sup>. Het betreft in de eerste plaats werkvoorraden van de nationale olie-industrie.

---

<sup>11</sup> Deze overeenkomsten kunnen worden afgesloten met voorraadplichtigen van de aardolie-industrie, met buitenlandse aardoliemaatschappijen en met geregistreerde aardoliemaatschappijen die geen individuele voorraadplicht hebben, maar die vrijwillig besluiten toch een individuele voorraad aan te houden. De mogelijkheid om overeenkomsten af te sluiten met de laatste categorie werd ingevoerd door artikel 57 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I).

<sup>12</sup> Gedurende de looptijd van het ticketcontract garandeert de ticketverkoper dat hij op continue wijze de hoeveelheid aardolie(product) waarop het ticket betrekking heeft, in eigendom en ter beschikking van de ticketkoper heeft.

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 afgesloten<sup>13</sup>. Omgekeerd mogen voorraadplichtige ondernemingen in België tickets op hun inlandse voorraden verkopen aan bovenvermelde EU-landen (hierna “bilaterale tickets” genoemd).

De wetgever bepaalt duidelijk dat “bilaterale tickets” de distributie en de werking van de Belgische voorraadplichtigen niet in gevaar mogen brengen en in voorkomend geval moeten worden gerechtvaardigd door traditionele logistieke stromen.

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. België is traditioneel een diesel- en stookolieland. Ruim 82% van de verbruikte aardolieproducten situeert zich in categorie 2.

### 3.2 Bepalen voorraadplicht

De APETRA-wet deelt de nationale voorraadplicht tijdelijk op tussen de grotere aardoliemaatschappijen en APETRA<sup>14</sup>.

In het eerste jaar moeten de grotere aardoliemaatschappijen die in het voorgaande jaar meer dan 100.000 ton per productcategorie in verbruik hebben gesteld, 15/365 (15 dagen) van de hoeveelheid boven deze 100.000 ton als individuele voorraadplicht aan te houden.

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.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Dit in tegenstelling tot het oude systeem waar de nationale voorraadplicht werd gedelegeerd aan alle invoerders en raffinaderijen a rato van 25% (91,25 dagen) van hun binnenlandse leveringen in het voorgaande jaar.

De individuele voorraadplicht van de sector neemt de eerste vijf werkingsjaren van APETRA telkens met drie dagen per jaar af en wordt aldus teruggebracht tot nul.

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

- maximum 30% van de voorraad die APETRA beheert, mag in het buitenland worden aangehouden<sup>15</sup>, 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 voorraadjaar<sup>16</sup> 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 voorraadplicht van APETRA op 16 april 2007, d.i. twee weken te laat, meegedeeld. Hij is voor het voorraadjaar 2007-2008 (1 april 2007 tot 31 maart 2008) voor de verschillende productcategorieën als volgt vastgesteld:

Tabel 1– Voorraadplicht olievoorraden 2007

	APETRA	Aardoliesector
cat. 1	399.349 ton	37.921 ton
cat. 2	2.900.727 ton	438.640 ton
cat. 3	262.783 ton	27.690 ton
<b>Totaal</b>	<b>3.562.859 ton (87,6%)</b>	<b>504.251 ton (12,4%)</b>
<b>Algemeen totaal België</b>		<b>4.067.110 ton</b>

Bron: algemene directie Energie

Bovenop de door de minister meegedeelde voorraadplicht is APETRA ook wettelijk verplicht een deel van de voorraadplicht van aardoliemaatschappijen die zelf te weinig werkvoorraden hebben om hun individuele voorraadplicht aan te houden, over te nemen. Eind 2007 bedroegen deze voorraden 2.000 ton voor categorie 1 en 40.000 ton

<sup>15</sup> Dit maximumpercentage is niet van toepassing op de ruwe aardolie in eigendom van APETRA die zij ondergronds in het buitenland aanhoudt.

<sup>16</sup> Periode van 12 maanden die aanvangt op 1 april van het jaar.

voor categorie 2, die aldus moeten worden bijgeteld bij de voorraden van APETRA.

### 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, iedere onderneming op gelijke voet behandelen en een transparant beleid voeren. Hiertoe werkt het binnen het kader van de wet betreffende de overheidsopdrachten. Het waakt over de kwantiteit en kwaliteit van de stock.
- APETRA streeft ernaar om jaarlijks tien dagen voorraad van categorie 2 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 te verwezenlijken in 2012. Indien APETRA het jaarlijkse streefcijfer niet haalt, licht het dit toe in zijn beleidsverslag.
- APETRA ontwikkelt een intern controlesysteem dat de fysieke aanwezigheid, de kwantiteit en de kwaliteit van de verplichte voorraden die het beheert, verifieert.
- APETRA stelt een ondernemingsplan op, m.n. een voortschrijdend meerjarenbedrijfsplan, waarin een aan- en verkoopplan, een verversings- en een opslagplan en een daarmee verbonden financieringsplan zijn opgenomen<sup>17</sup>.

### 3.4 Ondernemingsplannen opgesteld in 2007

In 2007 heeft APETRA drie ondernemingsplannen opgesteld:

- een ondernemingsplan 2007 (februari 2007);
- een eerste ondernemingsplan 2008 (mei 2007); de minister wenste recentere informatie over de uitbesteding van de tickets (*tickettenders*) te verkrijgen en een ondernemingsplan waarin verschillende scenario's voor de in dekking van de voorraadplicht waren opgenomen;
- een tweede, aangepast ondernemingsplan (juli 2007), dat rekening houdt met de bevindingen uit de tender voor tickets van

---

<sup>17</sup> Het ondernemingsplan bestaat concreet uit een strategisch plan, een investeringsplan, een financieel plan en een financieringsplan (telkens voor de komende vijf jaar).

het derde kwartaal voor het opstellen van verschillende scenario's.

De ondernemingsplannen werden telkens door de raad van bestuur van APETRA goedgekeurd en voorgelegd aan de minister.

In tabel 2 worden de diverse ondernemingsplannen vergeleken.

Bij het opstellen van het ondernemingsplan 2007 kon nog geen rekening worden gehouden met de aan APETRA opgelegde olievoorraad.

In de drie ondernemingsplannen worden de verplichtingen in categorie 1 en 3 opgevuld door middel van tickets.

Wat betreft de verplichte voorraad van categorie 2 (de grootste hoeveelheid) zijn de plannen verschillend:

- de eerste twee ondernemingsplannen maken melding van aankopen door APETRA van voorraden categorie 2 in 2007 van om en bij de 350.000 ton. De rest wordt ingevuld door middel van tickets;
- het derde ondernemingsplan plande pas aankopen vanaf 2008. De procedures en instrumenten die APETRA nog moest ontwikkelen, waren te omvangrijk om in 2007 voorraad aan te kopen.

Verder zijn de drie ondernemingsplannen gelijklopend wat betreft het huren van opslagcapaciteit, de garantie voor de verversing van de voorraden, het uitschrijven van een opdracht voor de kwalitatieve en kwantitatieve controle van de stocks en de producten en het uitschrijven van een langetermijnfinanciering.

Het meest concrete en relevante ondernemingsplan is dat van juli 2007. Het houdt rekening met de ervaring die APETRA heeft opgedaan in de eerste werkingsmaanden en met de financiering die op zijn vroegst vanaf oktober 2007 wordt voorzien.

Het ondernemingsplan van juli 2007 onderzocht drie scenario's om te komen tot een volledige dekking van de voorraadverplichting. De scenario's verschillen in de mate waarin een beroep wordt gedaan op tickets of op aankopen om aan voorraadverplichting in categorie 2 te voldoen.

**Tabel 2 – Overzicht ondernemingsplannen opgesteld in 2007**

	<b>Februari 2007</b>	<b>Mei 2007</b>	<b>Juli 2007</b>
<b>Voorraadplicht voor 2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cat. 1: 451.616 ton</li> <li>- cat. 2: 2.761.808 ton</li> <li>- cat. 3: 204.964 ton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cat. 1: 399.349 ton</li> <li>- cat. 2: 2.900.727 ton</li> <li>- cat. 3: 262.783 ton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cat. 1: 399.349 ton</li> <li>- cat. 2: 2.900.727 ton</li> <li>- cat. 3: 262.783 ton</li> </ul>
<b>Geraamde voorraadplicht voor 2012</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cat. 1: 520.000 ton</li> <li>- cat. 2: 3.180.000 ton</li> <li>- cat. 3: 236.000 ton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cat. 1: 459.818 ton</li> <li>- cat. 2: 3.339.954 ton</li> <li>- cat. 3: 302.574 ton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cat. 1: 459.818 ton</li> <li>- cat. 2: 3.339.954 ton</li> <li>- cat. 3: 302.574 ton</li> </ul>
<b>Vorraden aan te houden in 2007 dmv tickets in cat. 1 en 3</b>	- volledige dekking door middel van beschikkingsrechten	- volledige dekking door middel van beschikkingsrechten	- volledige dekking door middel van beschikkingsrechten
<b>Vorraden aan te houden in 2007 dmv tickets in cat. 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gewenste hoeveelheid tickets niet bepaald</li> <li>- er wordt gewezen op de enge markt en hoge ticketprijzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gewenste hoeveelheid tickets niet bepaald</li> <li>- er wordt gewezen op de enge markt en hoge ticketprijzen</li> <li>- signaal geven aan markt dat prijzen omlaag moeten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gewenste hoeveelheid tickets niet bepaald</li> <li>- er wordt gewezen op de enge markt en hoge ticketprijzen</li> <li>- melding van al bekomen tickets voor Q3 (1,476 miljoen ton)</li> <li>- 3 scenario's betreffende tickets en aankopen</li> </ul>
<b>Aankopen voorraden in 2007</b>	348.000 ton	366.000 ton	0 ton Raming 2008: 370.000 ton (scenario 1)

<b>Totale aankopen tegen 2012</b>	1,74 miljoen ton	1,83 miljoen ton	1,85 miljoen ton
<b>Bedrag aankopen in 2007</b>	158.033.852 euro	171.211.456 euro	0 euro
<b>Procedure aankopen</b>	Niets bepaald	Niets bepaald	Opstellen raamovereenkomst oktober 2007 Onderzoek optie crude oil
<b>Opslag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opstellen inventaris depotcapaciteit</li> <li>- huren depotcapaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opstellen inventaris depotcapaciteit</li> <li>- huren depotcapaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- komende 5 jaar nood aan 1,85 miljoen ton</li> <li>- opstarten procedure huur depots in september/oktober 2007</li> <li>- signaal aan markt voor lange termijncontracten opslagcapaciteit</li> </ul>
<b>Intern controlesysteem</b>	Uitschrijven opdracht	Uitschrijven opdracht	Uitschrijven opdracht in de zomer 2007
<b>Verversing</b>	In contracten voorzien "on spec" Clause in opslagcontracten	In contracten voorzien "on spec" Clause in opslagcontracten	In contracten voorzien "on spec" Clause in opslagcontracten
<b>Raming werkingskosten APETRA</b>	2.092.807 euro	1.095.375 euro	1.095.375 euro
<b>Raming kosten openbare dienst</b>	68.333.796 euro	62.755.822 euro	26.411.701 euro
<b>Raming inkomsten APETRA</b>	108.319.470	119.376.403 euro	103.078.961 euro

### 3.5 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets)

#### 3.5.1 Afsluiting raamovereenkomsten

In 2007 heeft APETRA zich voor haar voorraadplicht gefocust op de verwerving van beschikkingsrechten. Dat gebeurde via een Europees gepubliceerde raamovereenkomst.

Raamovereenkomsten hebben een procedure in twee stappen:

- stap 1: een procedure van kandidaatstelling. APETRA verkrijgt zo 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 die aan de gescreende bedrijven en vraagt, gelet op de volatiliteit van de olie- en depotmarkt, op korte termijn offertes in te dienen. APETRA beslist dan eveneens op even korte termijn over de gunning.

Een raamovereenkomst voor de verwerving van beschikkingsrechten werd eind november 2006 gepubliceerd met een aanvulling in maart 2007.

#### 3.5.2 Toewijzing opdrachten

APETRA lanceert sinds februari 2007 elk kwartaal een call for tenders waarin, naargelang van de behoeften, beschikkingsrechten voor producten van categorie 1, 2 of 3 worden gezocht.

##### *Voldoende aanbod in categorie 1 en 3*

Voor de productcategorieën 1 en 3 zijn er twee tenders uitgeschreven. Bij elke offerteaanvraag overtreft het aanbod de voorraadplicht van APETRA. De aanbiedingen gelden langer dan drie maanden, zodat APETRA niet elk kwartaal voor deze productcategorieën tenders moet uitschrijven. In het derde kwartaal was de voorraadplicht al voor 100 % ingedekt tot eind 2007.

##### *Onvoldoende aanbod in categorie 2*

Voor de productcategorie 2 was het aanbod van de industrie onvoldoende om de opgelegde voorraadplicht in te vullen. Het hoogste aanbod was een totaalaanbod<sup>18</sup> van 1,9 miljoen ton (64 % van de totale voorraadplicht) in het derde kwartaal; het laagste aanbod werd opgetekend in het vierde kwartaal 2007 (1,4 miljoen ton of 47 %).

---

<sup>18</sup> Het totaalaanbod is de optelling van de hoeveelheden die al onder contract van APETRA zitten, namelijk de contracten die in een vorig kwartaal voor meer dan drie maanden werden afgesloten, en de feitelijke aanbiedingen voor het nieuwe kwartaal.



Het aanbod van beschikkingsrechten (tickets) was in 2007 onvoldoende om APETRA in staat te stellen haar verplichtingen op korte en middellange termijn na te komen.

Volgens APETRA lag het zeer lage aanbod in het vierde kwartaal 2007 aan een combinatie van factoren:

- omwenteling van een *contango* naar een *backwardation* markt, wat leidt tot het afbouwen van de stocks<sup>19</sup>;
- wijziging van de Europese productspecificaties waardoor de aardoliemaatschappijen hun voorraden moesten verversen, het opnieuw opbouwen van de stocks verloopt bij hoge oliepijzen trager;
- einde van het jaar dat wordt gekenmerkt door een hogere binnenlandse vraag;
- grotere vraag vanwege andere agentschappen uit andere EU-landen.

Daarnaast drukken de bilaterale tickets van het buitenland op de Belgische voorraden het aanbod van de inlandse tickets aan APETRA.

De vraag rijst of er überhaupt in ons land en de buurlanden voldoende werkvoorraden aanwezig zijn om de voorraden die worden opgelegd door de internationale wetgeving in te dekken. Uit internationale statistieken blijkt een daling van de werkvoorraden middeldistillaten in heel Europa<sup>20</sup>. Het aanbod aan Belgische werkvoorraden ligt beduidend lager dan het volume werkvoorraad dat de industrie in het verleden gebruikte om de eigen voorraadplicht in te dekken.

Er is in de wetgeving geen overgangperiode ingebouwd om van het oude naar het nieuwe systeem over te stappen.

#### *Te hoge aanbodprijzen voor tickets olieproducten categorie 2*

Bovendien zijn er grote verschillen tussen de aangeboden prijzen.

In de eerste tender van het tweede kwartaal werden veel te hoge prijzen aangeboden. APETRA heeft enkel de ernstige offertes gegund en onmiddellijk een tweede tender voor hetzelfde kwartaal uitgestuurd. Deze aanpak had een beperkt succes.

---

<sup>19</sup> In een contango markt worden voor de toekomst hogere prijzen verwacht, wat voor de aardoliemaatschappijen en traders de aanzet is om stocks te kopen. Een backwardation markt is net de omgekeerde situatie.

<sup>20</sup> International Energy Agency (IEA), Oil Market Report 11 april 2008. Ter beschikking op <http://www.oilmarketreport.org/>

Het beste resultaat haalde APETRA in het derde kwartaal 2007 met 77% offertes die binnen de door APETRA haalbare prijs (*cut-off price*) vielen.

Deze trend zette zich niet door in het vierde kwartaal: slechts 53 % van de werkvoorraden werden tegen de cut-off price van 2,5 euro/ton/maand aangeboden.

APETRA was niet bereid om tegen een hogere ticketprijs te kopen omdat dit de vrije cashflow onderdrukt en daarbij het financiële evenwicht van APETRA in gevaar brengt. De berekening van de APETRA-bijdrage houdt immers geen rekening met de prijs(evolutie) van tickets. De APETRA-bijdrage voor categorie 2 schommelde in 2007, omgerekend naar euro/ton/maand, tussen 3,28 en 3,97 euro. Daarmee moet APETRA depots huren, de intresten op de lening voor aankoop van producten van ruwe aardolie betalen, het product verzekeren en haar werkingskosten betalen.

Bijgevolg bepaalt de raad van bestuur per kwartaal een cut-off price waarboven ze geen tickets aanvaardt.

*Tabel 3 – De door de oliesector aangeboden ticketprijzen*

	Tender 1 voor tickets vanaf Q2 2007	Tender 2 voor tickets vanaf Q2 2007	Tender voor tickets vanaf Q3 2007	Tender voor tickets vanaf Q4 2007
Prijs goedkoopste ticket  (euro/ton/maand)	1,8	1,5	1,6	2,5
Prijs duurste ticket  (euro/ton/maand)	9	5,75	4,5	8
Cut-offprijs APETRA	2	2,5	2,5	2,5
Gewogen gemiddelde prijs aanvaarde tickets	1,85	1,955	2,39	2,5
Aangeboden hoeveelheden	1.665.800	1.562.154	1.579.744	908.000
% hoeveelheden boven cut-offprijs	95,6	67,5	22,8	47
Door APETRA aanvaarde	73.000	420.154	1.158.164	486.054 à

hoeveelheden per tender				473.054 <sup>21</sup>
De door APETRA aangehouden stocks per trimester <sup>22</sup>	nvt	493.156	1.457.644	946.000

Bron: Beleidsverslag 2007 van APETRA, aangevuld met informatie verkregen bij de controle van de rekeningen.

APETRA heeft ook inspanningen gedaan om bilaterale tickets vanuit het buitenland aan te trekken. Er werd maximaal 500.000 ton gecontracteerd vanuit de zes EU-lidstaten waarmee België een bilateraal akkoord inzake strategische olievoorraden heeft.

Omgekeerd hielden de zes EU-landen gemiddeld voor 540.000 ton bilaterale tickets aan op de Belgische voorraden.

### 3.5.3 Bedenkingen bij het ticketsysteem

Vanuit het standpunt van goed beheer van de openbare financiën heeft het Rekenhof heel wat bedenkingen bij het ticketsysteem. In feite is het een georganiseerde cashflow vanuit APETRA naar de oliesector, zonder enige garantie (althans in 2007) dat de voorraden effectief ter beschikking zullen worden gesteld van APETRA bij het uitbreken van een crisis. Het hangt louter af van de goede trouw van de oliesector.

Tickettrading is vooral een internationale handel waarbij in eerste instantie wordt verkocht aan de hoogste bidder. Het aanbod aan werkvoorraden van de olieraffinaderijen is redelijk stabiel, maar het aanbod van de traders is zeer onzeker en onstabiel.

Het aanbod aan tickets is bijgevolg heel afhankelijk van de marktevolutie en speculatie. Dit blijkt duidelijk uit de grote schommelingen per kwartaal. Veel schommelingen zijn geen garantie voor het indekken van de voorraadplicht gedurende lange termijn.

Het Rekenhof heeft ook vragen bij de voorraden die als ticket aan het buitenland worden aangeboden. Deze voorraden moeten bij een crisis verplicht naar het buitenland vertrekken. Aangezien dit voornamelijk werkvoorraden zijn die een Belgische raffinaderij of verdeler normaal nodig heeft om in normale werkomstandigheden te blijven werken, kan

<sup>21</sup> Één ticket werd gegund met een dalende hoeveelheid tussen oktober en december 2007.

<sup>22</sup> Het betreft hier gemiddelde cijfers per kwartaal.

een te grote hoeveelheid aan bilaterale tickets ons land in verdere problemen brengen bij een crisis.

APETRA heeft onvoldoende kennis en inzicht om te kunnen bepalen of de ticketprijs gerechtvaardigd is. Het bepalen van een cut-offprijs is niet gemakkelijk: 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.

Het Rekenhof vraagt heel voorzichtig om te gaan met de aankoop van tickets en het toestaan aan het buitenland van bilaterale tickets op Belgische voorraden.

### 3.6 Aankoop producten

Vanuit operationeel standpunt en binnen het wettelijk kader kon APETRA onmogelijk al in 2007 zelf aankopen. De eerste twee ondernemingsplannen, die al aankopen planden voor 2007, waren irrealistisch door volgende redenen:

- de opstartfase en de ontwikkeling van procedures en instrumenten om eigen voorraad te kopen vergt tijd;
- de wetgeving op de overheidsopdrachten legt minimumtermijnen op voor reactie vanwege belangstellenden;
- de startdatum van APETRA om verplichte voorraden op te bouwen was 1 april 2007;
- APETRA beschikte niet onmiddellijk over opslagcapaciteit;
- de financiering van APETRA was pas rond op 9 november 2007.

APETRA heeft in 2007 wel de meeste voorbereidende stappen gezet om vanaf begin 2008 aan te kopen. Voordat het kan aankopen, moet APETRA eerst beschikken over voldoende financiering en opslagcapaciteit, inspectiemogelijkheden op de aangekochte voorraden en adequate dekking door middel van een goede verzekering van de risico's met betrekking tot olievoorraden.

#### *Financiering*

In mei 2007 lanceerde APETRA de overheidsopdracht houdende de financiering en kasbeheer van APETRA gelanceerd. Die procedure resulteerde op 9 november 2007 in een lening van maximaal 800 miljoen euro waarmee APETRA op dat ogenblik 1,8 miljoen ton olieproducten van categorie 2 kon aankopen in de komende vijf jaar.

#### *Opslagcapaciteit*

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

raamovereenkomst zal het kader vormen voor offerteaanvragen voor zowel opslagcapaciteit die op korte termijn beschikbaar is als voor *retrofits* en nieuwbouwprojecten.

Zoals hierboven vermeld bevat een raamovereenkomst twee stappen:

- In eerste fase wordt een shortlist opgesteld van geïnteresseerde bedrijven, i.c. opslagbedrijven;
- In tweede fase worden tenders gelanceerd. De eerste tender werd gelanceerd in november 2007 voor bestaande tankruimtes voor het opslaan van afgewerkte producten vanaf begin 2008.

#### *Aankoop*

In oktober 2007 heeft APETRA een opdracht gelanceerd voor de aankoop van ruwe aardolie en/of aardolieproducten door middel van een raamovereenkomst.

#### *Verzekeringen*

De overheidsopdracht voor verzekeringen materiële schade, brand en bijkomende risico's van olievoorraden van APETRA werd gelanceerd in november 2007.

#### *Inspectie*

Zowel voor de inspectie van depots als voor de kwalitatieve en kwantitatieve controle van de voorraden van APETRA werden opdrachten gelanceerd in 2007. Midden december 2007 werd de opdracht voor inspectiediensten voor depots gegund.

### **3.7 Controle op de verplichte voorraden**

De APETRA-wet schrijft een verstrengde controle op de verplichte voorraden voor. 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, KMO, Middenstand en Energie (hierna: 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.

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 dient te geschieden.

In 2007 is er geen enkele controle uitgevoerd, noch op de individuele voorraadplicht van de bedrijven (een taak van FOD Economie) noch op

de voorraden beheerd door APETRA (in eerste plaats een taak van APETRA).

Wat de controle op de individuele voorraadplicht betreft, wijst de FOD Economie erop dat hij in het verleden wel fysieke controles heeft uitgevoerd. In 2007 waren er echter geen specifieke controles. De FOD Economie verklaart wel dat hij zich voorbereidt om de kwalitatieve en kwantitatieve controles uit te oefenen, zoals de wet het vraagt.

Gelet op haar controleverplichting heeft APETRA in november 2007 een opdracht gelanceerd voor de controle op de verplichte voorraden aardolie en aardolieproducten die het beheert. APETRA voorziet in controle op de kwaliteit en kwantiteit van zijn eigen voorraden. Voor de tickets plant het een controle van de boekhouding van de opslagbedrijven en de vaststelling van de aanwezigheid, kwantiteit en kwaliteit van de werkvoorraden die APETRA als beschikkingsrecht (ticket) onder contract heeft. Pas in 2008 kan APETRA een beroep doen op de geselecteerde inspectiedienst.

### 3.8 Realisatie voorraadplicht op 31 december 2007

Onderstaande tabel vergelijkt de effectieve voorraad van APETRA in het vierde kwartaal 2007 met de verplichte voorraad zoals opgelegd door de minister.

Tabel 4 – Realisatie voorraadplicht APETRA

Product-categorie	Opgelegde voorraad 2007(ton)	Gerealiseerd in het vierde kwartaal 2007 (ton) <sup>23</sup>	Percentage
cat. 1	399.349	401.390	101%
cat. 2	2.900.727	903.174	31%
cat. 3	262.783	260.470	99%
<b>Totaal</b>	<b>3.562.859</b>	<b>1.565.034</b>	<b>44%</b>

Zoals blijkt uit de tabel heeft APETRA de opgelegde voorraad voor 2007 niet gehaald. Slechts 44 % is gerealiseerd. Bovendien is er geen enkele

---

<sup>23</sup> Deze hoeveelheden zijn exclusief de hoeveelheden die aangehouden worden ter invulling van de overgenomen "individuele voorraadplichten" van aardoliemaatschappijen (2.000 ton van categorie 1 en 40.000 ton van categorie 2).

sluitende garantie dat de voorraden effectief ter beschikking zijn, aangezien er in 2007 geen enkele controle is gebeurd op deze voorraden.

Volgens de gegevens van de FOD Economie bedraagt de individuele voorraadplicht opgelegd aan de privésector 504.251 ton.

De FOD Economie kon géén exacte cijfers geven met betrekking tot de realisatie van de voorraadplicht van de individuele ondernemingen eind 2007.

De maandelijkse statistieken van de olieondernemingen die aan de FOD Economie worden gerapporteerd, betreffen 'commerciële' voorraden, die geenszins een indicatie geven van het 'werkelijke' niveau van strategische voorraden bij de bedrijven. Strategische voorraden worden in de Europese richtlijn terzake gedefinieerd als voorraden die in geval van moeilijkheden met de olievoorziening volledig ter beschikking staan van de lidstaten. Strategische voorraden moeten dus niet enkel kwantitatief in orde zijn, maar vooral ook kwalitatief en effectief beschikbaar zijn wanneer een bevoorradingscrisis uitbreekt.

De FOD Economie gaat er wel vanuit dat, op basis van de huidige aardoliestatistieken, de grote oliemaatschappijen hun 15-dagenverplichting hebben nageleefd. Er is, zoals hierboven gesteld in het verslag, evenwel in 2007 geen fysische controle ter plaatse georganiseerd bij de ondernemingen.

*Tabel 5 – Realisatie voorraadplicht België vierde kwartaal 2007: 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
<b>cat. 1</b>	401.390	37.921	439.311	100,4%
<b>cat. 2</b>	903.174	438.640	1.341.814	40,2%
<b>cat. 3</b>	260.470	27.690	288.160	99,2%
<b>Totaal</b>	1.565.034	504.251	2.069.285	50,9%

Uit tabel 5 blijkt dat België er niet is in geslaagd haar voorraadplicht in te vullen in 2007. Alleen in categorie 1 en 3 slaagt ze erin haar voorraadplicht te realiseren.

### **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 oliecategorieën 1, 2 en 3. Deze berekening kan dus niet vergeleken worden 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 2007 de minimale voorraadplicht van 90 dagen olievoorraad heeft gerealiseerd.

### **3.10 Rapportering over de verplichte olievoorraden aan de Europese Unie**

De maandelijkse rapportering in 2007 van de FOD Economie aan de Europese Unie (EU) is in de loop van 2007 veranderd. Tot en met maart 2007 is de rapportering gebaseerd op de maandelijkse individuele voorraadopgaven van de voorraadplichtigen onder het 'vorig' voorraadsysteem (systeem in voege tot de komst van APETRA).

Vanaf 1 april hanteert de administratie een andere benadering, gelet op de komst van APETRA:

- in eerste instantie werden op basis van de huidige statistieken de totale in België aanwezige voorraden van aardolieproducten die zich bij de verschillende operatoren bevinden berekend;
- daaraan werden de voorraden die APETRA aanhield in het buitenland bijgeteld;
- tenslotte werden de voorraden die in België werden aangehouden onder bilateraal akkoord afgetrokken.

Beide benaderingswijzen zijn louter statistisch en sluiten veel te weinig aan bij de definitie van strategische olievoorraden zoals gedefinieerd door de desbetreffende Europese richtlijn.

Ze houden ook geen rekening met de berekening van de nationale voorraadplicht, zoals beschreven in de APETRA-wet. Het geeft geen indicatie van het 'werkelijke' niveau van strategische voorraden die België aanhoudt.



De FOD Economie is 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 het dichtst aanleunt bij de geest van de Europese richtlijn terzake.

Tabel 6 – Rapportering van de FOD Economie aan de EU betreffende de olievoorraden van België op 31 december 2007.

Product-categorie	Opgelegde voorraad 2007(ton)	Rapportering olievoorraden 31/12/2007 aan EU (ton)	Percentage realisatie voorraadplicht
cat. 1	437.270	679.000	155,3%
cat. 2	3.339.367	1.543.000	46,2%
cat. 3	290.473	576.000	198,3%
<b>Totaal</b>	4.067.110	2.798.000	68,8%

Ook uit deze statistieken blijkt dat de invulling van de voorraadplicht in categorie 2 problematisch is.

## 4 Financiering APETRA

### 4.1 Ontvangsten uit bijdragen

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 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 besluit<sup>24</sup>:

$$CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CPI \times I_t \times OS/365 \times dens_i)$$

Tabel 7 – APETRA bijdrage per categorie (in euro/1.000 liter voor categorie 1 en 2 en in euro/ton voor de categorie 3)

	Q2	Q3	Q4
CS <sub>1</sub>	7,88	9,30	9,91
CS <sub>2</sub>	8,31	9,08	10,06
CS <sub>3</sub>	5,92	6,35	7,29

Bron: algemene directie Energie

In 2007 steeg de APETRA-bijdrage, aangezien ze gekoppeld is aan de (stijgende) olieprijs.

Voor de periode april tot en met december 2007 werd 116,4 miljoen euro aan bijdragen ontvangen.

---

<sup>24</sup> Artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage van APETRA.

De bijdrage voor de verplichte voorraad van categorie i (CS<sub>i</sub>) is de som van:

- de kost voor opslagcapaciteit (C<sub>1</sub>), bepaald op 2,48 euro;
- de kost voor het vernieuwen van product (C<sub>r,i</sub>), bepaald op 0,5 euro;
- de kost voor controle van de voorraadplichtigen (C<sub>c,i</sub>) en de kost voor controle door APETRA en de werkingskosten van APETRA (C<sub>m,i</sub>), beide bepaald op nul euro;
- de kost voor de financiële lasten (C<sub>f,i</sub>) op de waarde van het product (C<sub>P</sub>) voor het aanhouden van voorraad gedurende OS dagen, de OS is bepaald op 80,4 dagen.

## 4.2 Controle op de bijdragen

Volgens de artikelen 16 en 19 van de APETRA-wet moet de algemene directie Energie de gestorte bijdragen controleren<sup>25</sup>. 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 APETRA, kan de volledigheid van de bijdragen worden gecontroleerd. De algemene directie Energie kan deze informatie aanvullen met de gegevens van de maandelijkse petroleumbalans.

De algemene directie Energie heeft in 2007 deze controlefunctie nog niet kunnen uitoefenen. Voor controle van de volledigheid van de bijdragen van de periode april tot oktober 2007 zal ze nog de per trimester geglobaliseerde rapporten van de FOD Financiën gebruiken. Omdat de rapportering van de FOD Financiën is gewijzigd vanaf 1 oktober 2007, moet voor het vierde kwartaal nog een andere oplossing te worden gezocht. Vanaf 1 januari 2008 zal de algemene directie Energie ook de gegevens van de nieuwe petroleumbalans kunnen gebruiken<sup>26</sup>.

## 4.3 Btw-problematiek

De btw-administratie besliste dat de openbare dienst die APETRA uitvoert in opdracht en voor rekening van de Belgische Staat, aan de btw onderworpen is<sup>27</sup> 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 Economie<sup>28</sup>.

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 moet immers maandelijks btw storten aan de FOD Financiën terwijl de betaling door de FOD Economie enige tijd kan duren.

De facturatie voor de maanden april tot november 2007 werd op 31 december 2007 opgemaakt, de facturatie voor december 2007 werd op 31 januari 2008 opgemaakt. De FOD Economie betwist deze facturen omdat volgens haar de wettelijke rechtsgrond daartoe ontbreekt en heeft

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Koninklijk besluit van 11 maart 2003 houdende de organisatie van de inzameling van gegevens betreffende het opstellen van de petroleumbalans.

<sup>27</sup> Brief van de FOD Financiën van 31 mei 2007.

<sup>28</sup> De ontvangen bijdragen van de aardoliemaatschappijen worden beschouwd als betalingen van derden op deze facturen.

dat telkens aangetekend aan APETRA meegedeeld. De vordering op 31 december 2007 in verband met gestorte btw bedraagt 20,6 miljoen euro.

Het kabinet van de staatsecretaris, toegevoegd aan de minister van Financiën heeft in 2008 als oplossing voorgesteld een toewijzingsfonds te creëren dat voorschotten zal uitkeren aan APETRA zodat het zijn belastingsverplichtingen kan vervullen.

Intussen dient APETRA vanaf maart 2008 niet langer btw op de ontvangen bijdragen af te dragen aan de FOD Financiën. APETRA stuurt nog steeds de BTW-factuur door aan de FOD Economie.

#### 4.4 Financiering via een langetermijnlening

Om de stocks te financieren die APETRA zal aankopen, werd in 2007 een Europese aanbestedingsprocedure uitgeschreven<sup>29</sup>. De raad van bestuur van APETRA gunde deze overheidsopdracht op 9 november 2007. De overeenkomst werd gesloten voor een periode van 15 jaar met ingang van 1 januari 2008 en voorziet in een opname gespreid over vijf jaar. Vervolgens worden op 31 december 2012 de opgenomen bedragen omgezet in een lening op tien jaar<sup>30</sup>. Elk semester moet tussen de 45 en 80 miljoen euro te worden opgenomen. In totaal zal aldus minstens 450 miljoen euro en maximaal 800 miljoen euro worden opgenomen. APETRA bepaalt zelf het bedrag van de aflossingen in functie van de vrije cashflow. De lening moet op 31 december 2022 volledig zijn terugbetaald.

#### 4.5 Belegging beschikbare middelen

De beschikbare middelen op 31 december 2007 bedragen 51,9 miljoen euro, waarvan 50,8 miljoen euro is geplaatst als belegging op korte termijn (hoogstens één maand). Deze middelen werden vanaf april 2007 geleidelijk aan opgebouwd omdat de ontvangen APETRA-bijdragen hoger zijn dan de kosten voor aankoop van tickets.

De beschikbare middelen werden op korte termijn bij privébanken belegd<sup>31</sup>. De financiële opbrengst in deze periode bedroeg na aftrek van 15 % roerende voorheffing 0,6 miljoen euro (gemiddelde bruto-intrest van ongeveer 4%).

---

<sup>29</sup> Bestek nummer APETRA/2007/6 – Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking voor financiering en kasbeheer.

<sup>30</sup> Daarnaast stelt de overeenkomst een kasfaciliteit van 80 miljoen euro ter beschikking, die kan worden opgenomen in de vorm van een rekening-courant, straightloans en bankwaarborgen. De kasfaciliteit wordt vanaf 31 december 2012 beperkt tot 20 miljoen euro. Ook de kassiersfunctie is contractueel vastgelegd voor een periode van 15 jaar.

<sup>31</sup> APETRA is niet onderworpen aan het koninklijk besluit van 15 juli 1997 dewelke de belegging impliceert van de beschikbare middelen op korte en middellange termijn in financiële instrumenten uitgegeven door de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten.

#### 4.6 Financieel plan

Het financieel plan is een onderdeel van het jaarlijks op te stellen ondernemingsplan en dient de inkomsten en uitgaven van de onderneming te ramen. 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 financieringsplan waarin de kasstromen worden weergegeven.

Vermits bij het opstellen van het ondernemingsplan 2007 (raming februari 2007), APETRA nog niet beschikte over veel gegevens werd bij het opstellen van het ondernemingsplan 2008 het financieel plan 2007 bijgewerkt (raming juli 2007). In tabel 8 worden de realisaties naast de ramingen van het financieel plan geplaatst.

*Tabel 8 – Financieel plan: resultatenrekening 2007 (in duizend euro)*

	Raming februari 2007 (a)	Raming juli 2007 (b)	Realisatie mei 2008 (c)
Omzet	108.319,5	103.079,0	117.616,5
Bedrijfskosten	-70.426,6	-27.507,1	-28.720,7
- Aankopen handelsgoederen	-158.033,9		
- Voorraadwijziging handelsgoederen	158.033,9		
- Aankopen handelsgoederen - tickets			-27.262,9
- Diensten en diverse goederen	-69.877,2	-26.928,0	-916,6
- Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	-514,8	-544,5	-342,9
- Afschrijvingen en waardeverminderingen op vaste activa	-34,6	-34,6	-3,6
- Voorzieningen voor risico's			

en kosten			-191,1
- Andere bedrijfskosten			-3.6
Bedrijfswinst	37.892,9	75.571,9	88.895,8
Financiële opbrengsten (kosten)	-917,7	1.136,2	536,2
Winst van het boekjaar	36.975,2	76.708,1	89.432,0

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

Bij het opstellen van de raming in juli 2007 voor het lopende jaar werden er niet langer aankopen van aardolieproducten gepland. Daardoor verdwijnen de financiële kosten van de noodzakelijke (externe) financiering van de aankopen. Door de hogere thesauriepositie worden er financiële opbrengsten vooropgesteld.

Uiteindelijk ligt de omzet hoger dan geraamd, de voornaamste oorzaak is de stijgende APETRA-bijdrage.

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 dient bij koninklijk besluit te worden vastgelegd. In het financieel jaarverslag wijst de raad van bestuur erop dat de bijdragen die in 2007 werden ontvangen, ten bedrage van 0,19 miljoen euro, uit voorzichtigheid niet in omzet worden genomen. Deze ontvangsten stemmen ongeveer overeen met de APETRA-bijdragen voor één maand van deze sector.

Het Rekenhof stelde vast dat er geen gedetailleerde planning van de operationele kosten in het financieel plan is opgenomen. Een gedetailleerde planning voor de belangrijkste kosten is noodzakelijk om de realisaties te kunnen beoordelen. Daarbij dient het onderscheid te worden gemaakt tussen operationele kosten van het voorraadbeheer (kosten verbonden aan de controle van voorraden, huur van voorraadruimtes, kosten van logistiek en transport, kosten verbonden aan het verversen van product en controlekosten) en de eigen werkingskosten van APETRA.

## **5 Rekeningen 2007 APETRA**

### **5.1 Jaarrekening**

APETRA realiseerde in 2007<sup>32</sup> een omzet van 117,6 miljoen euro, waarvan 116,4 miljoen euro aan APETRA-bijdragen en 1,2 miljoen euro ter vergoeding van de voorraadplicht van enkele ondernemingen die APETRA heeft overgenomen. De bedrijfskosten bedragen 28,7 miljoen euro en hebben hoofdzakelijk betrekking op de kosten voor aankoop van tickets (27,3 miljoen euro). Het jaar sluit af met een bedrijfswinst van 88,9 miljoen euro. Rekening houdende met de financiële resultaten, belooft de winst van het boekjaar 89,4 miljoen euro.

Het balanstotaal op 31 december 2007 bedraagt 93,4 miljoen euro. Het betreft voornamelijk vorderingen op ten hoogste één jaar (41,5 miljoen euro) en geldbeleggingen en liquide middelen (51,9 miljoen euro) aan de actiefzijde van de balans en eigen vermogen (89,5 miljoen euro) en schulden op ten hoogste één jaar (3,7 miljoen euro) aan passiefzijde. Het grootste deel van de vorderingen op ten hoogste één jaar bestaat uit vorderingen op de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie voor de aangerekende btw (20,6 miljoen euro) en de voor december voorziene APETRA-bijdragen die in januari 2008 worden ontvangen (17,9 miljoen euro).

### **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 V.3 van het beleidsverslag.

De jaarrekening, het beleidsverslag en het verslag van het college van commissarissen moet worden neergelegd bij de Nationale Bank van België<sup>33</sup>.

### **5.3 Verklaring college commissarissen**

Op 25 april 2008 stelde het college van commissarissen een verklaring zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf op over de jaarrekening 2007. De toelichtende paragraaf slaat op het niet ter beschikking zijn

---

<sup>32</sup> Het eerste boekjaar van APETRA betreft een verlengd boekjaar lopend van de oprichtingsdatum, 9 oktober 2006 tot 31 december 2007. APETRA is operationeel gestart op 1 april 2007.

<sup>33</sup> Artikel 29, § 3, tweede lid van de statuten van APETRA, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 15 juni 2006 tot goedkeuring van de statuten van APETRA.

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). Gelet op de hoge boetes die kunnen worden opgelegd, gaat de vennootschap uit van correcte ontvangsten voor de meeste ondernemingen.

## **6 Antwoord van de minister**

Bij brief van 4 november 2008 heeft de minister van Klimaat en Energie, als reactie op het ontwerprapport, diverse aandachtspunten aangehaald.

Volgens de minister dient FOD economie aandacht te besteden aan de controle op de bijdragen ter financiering van APETRA en op de individuele voorraadplicht van de bedrijven. Ook moet de FOD zorgen voor degelijke statistieken en correcte rapporteringen.

Voor APETRA kondigt de minister aan de moeizame werking van de raad van bestuur te verhelpen door een voorzitter aan te wijzen die het evenwicht zal herstellen tussen de vertegenwoordigers van de publieke en private sector.

Hij zal aan APETRA vragen tegen eind dit jaar een ondernemingsplan op te stellen dat het mogelijk maakt in moeilijke economische omstandigheden de voorraadverplichting van België snel te realiseren.

De minister zal ook de nodige wettelijke, reglementaire en administratieve initiatieven nemen op het moment dat de conclusies klaar zijn van het evaluatierapport over het nieuwe voorraadstelsel dat op zijn initiatief wordt uitgevoerd door de federale Administratie Energie.

Tot slot schrijft de minister dat in het eerstvolgende ontwerp van programmawet bepalingen worden opgenomen om een regeling uit te werken voor de btw-problematiek van APETRA.



## Bijlage: brief van de minister

De Minister  
van Klimaat en Energie

Brederodestraat, 9  
1000 Brussel  
T. 02 213 09 11  
F. 02 213 09 61  
paul.magnette@magnette.fgov.be  
www.magnette.fgov.be

Copie

De Heer Philippe Roland  
Voorzitter van het Rekenhof  
Regentschapsstraat 2

1000 Brussel

Uw kenmerk  
Ons kenmerk PM/HP/A3/EH/BC0239-1/03686/ 3522

Contactpersoon : Bertrand CUSTINNE  
Telefoon : 02/213.09.51.  
E-mail : bertrand.custinne@magnette.fgov.be

04 NOV. 2008

Brussel,

**BETREFT : UITVOERING VAN DE TAKEN VAN OPENBARE DIENST DOOR NV APETRA**

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op uw brief van 1 oktober 2008, wil ik U vooreerst bedanken voor dit ontwerprapport alsmede voor de mogelijkheid om eventueel een reactie op dit ontwerprapport te formuleren.

Uit het ontwerprapport stel ik vooral de volgende aandachtspunten vast met betrekking tot de werking van de FOD Economie als (van de Raad van Bestuur) van Apetra.

Voor de FOD Economie betreft het vooral de controle op de bijdragen ter financiering van Apetra en op de individuele voorraadplicht van de bedrijven. Tevens dient er werk gemaakt te worden van degelijke statistieken en correcte rapporteringen.

Voor Apetra is er inderdaad de moeizame werking van de Raad van bestuur waaraan ik zeer binnenkort probeer te verhelpen door opnieuw het evenwicht tussen de private sector en de publieke sector te herstellen door op vraag van de Raad van bestuur een Voorzitter aan te duiden die poogt het consensusmodel tussen beide partijen na te streven.

Wat de doelstellingen van Apetra betreft, heb ik gevraagd om tegen einde dit jaar een ondernemingsplan op te stellen dat tegen zeer afzienbare termijn en in moeilijke economische omstandigheden de stockageverplichting van België kan realiseren.

.../...


.be

.../...

Bovendien heb ik aan de federale Administratie Energie gevraagd een evaluatie te maken van het nieuwe voorraadsysteem dat sinds 1 april 2007 van kracht is. Zodra de conclusies van dit rapport er zijn, zullen de nodige wettelijke, reglementaire en/of administratieve initiatieven worden genomen ter verbetering van de situatie.

Ten slotte ben ik van plan om in het eerstvolgende ontwerp van Programmawet of ontwerp van wet houdende diverse bepalingen een regeling uit te werken voor de BTW-problematiek die inderdaad financiële repercussies heeft voor het financieringsplan van Apetra, alsmede negatieve budgettaire gevolgen kan hebben voor de FOD Economie.

Hoogachtend,



Paul MAGNETTE