



Rekenhof

APETRA nv van publiek recht met sociaal oogmerk

Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2018



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 8 april 2020

SAMENVATTING

APETRA - Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2018

Als lidstaat van de Europese Unie en van het Internationaal Energie-Agentschap (IEA) moet België verplicht een minimumvoorraad ruwe aardolie of aardolieproducten aanhouden. Deze strategische stocks zullen worden ingezet om de markttekorten op te vangen bij een nationale of internationale crisis. De nv van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA staat in voor het aanhouden van deze minimumvoorraad.

Volgens de Europese richtlijn 2009/119/EG en de overeenkomstige Belgische wetgeving wordt de voorraadplicht aan ruwe aardolie en aardolieproducten berekend op basis van de netto-invoer van die producten in het vorige jaar. De voorraadplicht bedraagt concreet 90 dagen van de netto-invoer (dit is een kwart van de netto-invoer van het vorige jaar). De berekening van de voorraadplicht hangt daarnaast ook af van de gemiddelde naftaopbrengst in het vorige jaar. De gemiddelde naftaopbrengst is de productie van nafta (een aardoliedestillaat) door de raffinaderijen, gedeeld door de hoeveelheid aardolie die zij in het raffinageproces inbrengen. De richtlijn legt een andere berekeningsmethode van de voorraadplicht op naargelang dat gemiddelde lager of hoger is dan 7%. Als dat gemiddelde lager ligt, stijgt de voorraadplicht van België aanzienlijk. Het gemiddelde was lager in 2018 waarbij de voorraadplicht met 25,9% steeg. Dit was niet het geval in 2017 (maar wel in 2016). Het al dan niet behalen van de drempel van 7% heeft dus een grote en abrupte impact op de hoogte van de voorraadplicht van België. Door deze onstabiele voorraadplicht kon APETRA geen vaste strategie op lange termijn volgen.

Om dit probleem op te lossen, paste de Europese wetgever de berekening van de voorraadplicht aan in 2018. Hij heeft vanaf het voorraadjahr 2020 de 7%-drempel afgeschaft. Voor België (en de overige EU-landen) zal vanaf dan altijd een lagere voorraadplicht gelden.

Zoals vooropgesteld in het ondernemingsplan 2019 van mei 2018 voldeed APETRA eind 2018 niet volledig aan de haar opgelegde voorraadplicht. De strategische voorraad bedroeg 3.887.017 ton ruwe aardolie-equivalent (rae) of bijna 80 dagen netto-invoer. APETRA hield in 2018 haar eigen voorraad stabiel. Daarnaast kocht APETRA enkel tickets (beschikkingsrechten) benzine en zware stookolie. Europa laat toe dat de voorraad die zich aan het begin van de Rotterdam-Antwerp pipeline of de RAPL-pijpleiding bevindt en onherroepelijk voor België is bestemd ook als veiligheidsvoorraad wordt aangemerkt. Deze voorraad bedroeg 561.600 ton rae of 11,5 dagen netto-invoer. Niettegenstaande APETRA hiervan geen eigenaar is, kan België hierdoor wel zijn hogere EU-voorraadplicht invullen.

APETRA voerde in 2018 haar taken van openbare dienst uit conform de regelgeving, waaronder ook die op de overheidsopdrachten.

Het initiële beheerscontract van APETRA met de Belgische Staat werd in 2012 verlengd totdat een nieuw in werking zal treden. De minister van Energie heeft in 2018 nog steeds geen stappen ondernomen om een nieuw op te stellen. Zij wacht onder meer op de voltooiing van de actualisering van het oliecrisisbeleid.

De Belgische regelgeving bevatte tot voor kort nog geen nationale procedures om de voorraad aan te spreken in geval van crisis. De regels voor de werking van het Nationaal Oliebureau (NOB) en het verdelen en aanspreken van de noodvoorraad werden respectievelijk eind 2018 en begin 2019 ingevoerd. Het Rekenhof dringt er bij de beleidsverantwoordelijken op aan de actualisering van het oliecrisisbeleid zo vlug mogelijk af te ronden.

Tegenover het einde van 2017 daalden de marktolielijzen waardoor APETRA de voorraden op 31 december 2018 met 48 miljoen euro moest afwaarderen. Daardoor leed ze een verlies van 16,3 miljoen euro. Haar ESR-resultaat 2018– dat geen rekening houdt met de voorraadwijziging, de afschrijvingen en de afwaardering van de voorraad – bedraagt +33,1 miljoen euro.

APETRA krijgt voor de financiering van haar activiteiten een bijdrage op de aardolieproducten die de aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen. De Algemene Directie Energie van de FOD Economie moet rekening houden met een aantal moeilijkheden om de controle op de volledigheid van de bijdragen aan APETRA uit te voeren. In 2019 analyseerde ze de hoeveelheden aardolieproducten die in België in 2018 in verbruik werden gesteld. Uit haar analyse bleek dat het risico dat de bijdragen die aan APETRA worden gestort onvolledig waren, beperkt was. Ze stelde wel nog steeds verschillen vast per individuele bijdrageplichtige. De Algemene Directie Energie stelt dat ze de huidige inspanningen om de APETRA-bijdragen periodiek te controleren, zal aanhouden.

De APETRA-bijdrage hangt voornamelijk af van de evolutie van de aardolielijzen. Er is geen minimale APETRA-bijdrage of *floor* in de wet vastgelegd. Daardoor verminderen de ontvangsten en het resultaat aanzienlijk als de aardolielijzen sterk dalen. Of APETRA haar leningen kan terugbetalen, hangt dus ook sterk af van de evolutie van de olielijzen: lagere olielijzen leiden tot een lagere APETRA-bijdrage, een lagere cashflow en zo tot een lagere afloscapaciteit. Dit was onder meer in 2018 het geval. De terugbetaling van de leningen zal daarnaast ook afhangen van de aan te houden eigen voorraad en opslagcapaciteit. Voor de herfinanciering van de leningen kan ze wel een beroep doen op het Agentschap van de Schuld.

APETRA wil haar schulden op lange termijn volledig afbouwen en stelt dat hiervoor een hervorming van de APETRA-bijdrage is vereist. Ze acht de invoering van een minimale bijdrage, die ook rekening houdt met een beoogde schuldafbouw, wenselijk.

De minister van Energie heeft tot op heden geen bijkomende maatregelen genomen waardoor APETRA haar schuld vlugger kan afbouwen.

Het College van Commissarissen heeft een verklaring zonder voorbehoud opgesteld over de jaarrekening 2018 van APETRA.

INHOUD

Inleiding	6
Hoofdstuk 1	7
Algemeen kader	7
1.1 APETRA-wet	7
1.2 Berekening van de voorraadplicht	8
1.3 Aanpassing van de berekening van de voorraadplicht vanaf 2020	9
Hoofdstuk 2	11
Organisatie APETRA	11
2.1 Financiering	11
2.2 Personeel	11
2.3 Toepassing wetgeving overheidsopdrachten	11
2.4 Raad van bestuur en directiecomité	11
2.5 Comptabiliteitssysteem	12
2.6 Overheidssector	12
Hoofdstuk 3	14
Uitvoering taken van openbare dienst in 2018	14
3.1 Voorraadplicht 2018	14
3.2 Ondernemingsplannen 2018 en 2019	14
3.3 Uitvoering ondernemingsplan in 2018	15
3.3.1 Aan- en verkoop van ruwe aardolie/aardolieproducten	15
3.3.2 Opslagcapaciteit	15
3.3.3 Verversing	15
3.3.4 Aan- en verkoop van beschikkingsrechten (tickets)	15
3.3.5 Terugbetaling van de leningen	16
3.4 Controle op de verplichte voorraden	17
3.5 Realisatie van de voorraadplicht op 31 december 2018	17
3.6 Invoering van de nationale instrumenten van het crisisbeleid	18

Hoofdstuk 4	19
Financieel plan en realisaties 2018	19
4.1 Uitvoering 2018	19
4.1.1 Financieel plan	19
4.1.2 Resultatenrekening	19
4.1.3 Balans	21
4.1.4 ESR-resultaat	23
4.2 Controle op de bijdragen	23
4.3 Aandachtspunten	24
4.3.1 Berekening APETRA-bijdrage	24
4.3.2 Genereren van voldoende cashflow om de leningen terug te betalen	25
Hoofdstuk 5	26
Rekeningen 2018 APETRA	26
5.1 Jaarrekening	26
5.2 Financieel jaarverslag	26
5.3 Beleidsverslag	26
5.4 Verklaring college van commissarissen	26
Hoofdstuk 6	27
Antwoord van de minister	27
Bijlage	28
Antwoord van de minister van Energie	28

INLEIDING

Het Rekenhof rapporteert jaarlijks, door bemiddeling van zijn vertegenwoordiger binnen het college van commissarissen, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst van de nv van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA. APETRA houdt de strategische olievoorraad aan in het kader van de verplichtingen van België als lidstaat van de Europese Unie en van het Internationaal-Energie Agentschap (IEA).

Het Rekenhof stelt dit verslag op 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 (hierna afgekort: de APETRA-wet). Dit verslag licht de activiteiten toe van APETRA in 2018.

HOOFDSTUK 1

Algemeen kader

1.1 APETRA-wet

De APETRA-wet regelt het aanhouden van minimumvoorraden ruwe aardolie en aardolieproducten voor België. Het betreft een nationale veiligheidsvoorraad, ook soms strategische voorraad, buffer- of noodvoorraad genaamd. De verplichting vloeit voort uit de Europese wetgeving¹ die ervoor moet zorgen dat de lidstaten deze nationale veiligheidsvoorraden kunnen gebruiken in geval van nood. Voor België houdt APETRA de minimumvoorraad aan.

Naast de Europese wetgeving bevat ook het internationaal energieprogramma van het Internationaal Energie-Agentschap (IEA) een verplichting om een noodvoorraad aan te houden².

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 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. De minister controleert APETRA ook door middel van een regeringscommissaris.

De voorwaarden waaronder APETRA de taken van openbare dienst vervult, zijn bepaald in een beheerscontract met de Belgische Staat. Het eerste beheerscontract liep ten einde in maart 2012. De minister verlengde het totdat er een nieuw in werking treedt. De huidige minister stelde nog geen nieuw beheerscontract op. Zij wacht onder meer op de voltooiing van de actualisering van het oliecrisisbeleid (zie punt 3.6).

De Algemene Directie Energie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (hierna: de AD Energie) ziet krachtens artikel 16 van de APETRA-wet toe op de verplichtingen van de APETRA-wet en haar uitvoeringsbesluiten³.

¹ Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 houdende de verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

² Deze verplichting is voor België van toepassing krachtens de 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, laatst gewijzigd door de wet van 20 juli 2006.

³ De AD Energie staat in voor het aanpassen van de regelgeving, de berekening van de voorraadplicht (zie punt 3.1), het vooraf goedkeuren van het gebruik door APETRA van buitenlandse voorraadlocaties (en van het gebruik door buitenlanders van de binnenlandse voorraadlocaties), de berekening van de APETRA-bijdrage (zie punt 4.3.1), de controle op de bijdragen (zie punt 4.2), de opmaak van statistieken en de rapportering van de veiligheidsvoorraden aan Eurostat en het IEA.

1.2 Berekening van de voorraadplicht

De APETRA-wet van 26 januari 2006, zoals gewijzigd door de wet van 13 juni 2013, bevat de berekening van de voorraadplicht aardolie en aardolieproducten van België overeenkomstig de Europese richtlijn 2009/119/EG. De voorraadplicht bedraagt 90 dagen netto-invoer van alle ruwe aardolie en aardolieproducten. Concreet bedraagt de voorraadplicht van het voorraadjaar (dat telkens start op 1 april) een kwart van de netto-invoer van ruwe aardolie en aardolieproducten in het voorgaande kalenderjaar. De lidstaten moeten bij de invulling van de voorraadplicht rekening houden met een aftrek van 10% van de aangehouden voorraad voor zogenaamde niet-beschikbare tankbodems.

De wetgeving drukt de netto-invoer, de voorraadplicht en de aangehouden voorraden uit in *ton ruwe aardolie-equivalent of ton rae*:

- Op de ruwe aardolie wordt een deel *nafta* (of aardoliedestillaat) in mindering gebracht. Nafta vormt immers de basis van tal van grondstoffen voor de productie van petrochemische producten. Voor nafta moet een lidstaat in principe geen noodvoorraad aanleggen.
- De afgewerkte aardolieproducten worden omgezet in een hogere hoeveelheid ruwe aardolie(-equivalent) omdat iets meer dan een ton ruwe aardolie nodig is voor de productie van een ton aardolieproduct.

De berekening van de netto-invoer van ruwe aardolie en aardolieproducten bevat verschillende methodes om de naftavermindering op de invoer van ruwe aardolie te berekenen:

- Als de gemiddelde naftaopbrengst⁴ lager is dan 7% wordt een forfaitaire vermindering van 4% toegepast (*methode 1*).
- Als de gemiddelde naftaopbrengst hoger is dan 7% zijn er twee andere berekeningsmethodes mogelijk:
 - ofwel een vermindering met de werkelijke gemiddelde naftaopbrengst, uitgedrukt in % (*methode 3*);
 - ofwel een vermindering met het (werkelijke) naftaverbruik in de lidstaat, uitgedrukt in ton (*methode 2*).

Hierbij is het de meest gunstige naftavermindering (de hoogste) die van toepassing wordt.

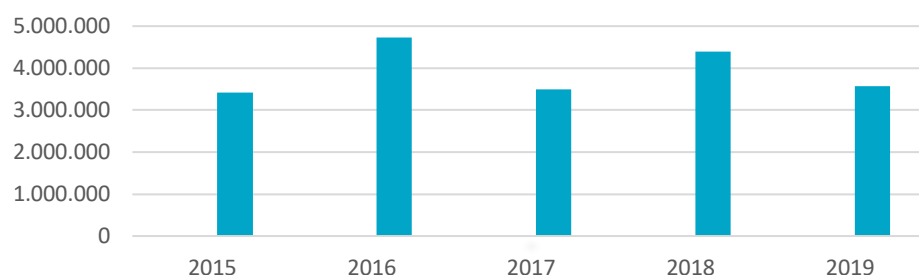
In België is het naftaverbruik hoog⁵. Daardoor resulteert de vermindering van het naftaverbruik (*methode 2*) in een relatief lage voorraadplicht.

⁴ De gemiddelde naftaopbrengst (of het naftarendement) is de productie van nafta door de raffinaderijen, gedeeld door de hoeveelheid aardolie die ze in het raffinageproces inbrengen.

⁵ De Belgische chemische sector verbruikt immers een belangrijke hoeveelheid nafta.

In 2017 haalde de gemiddelde naftaopbrengst de 7%-drempel niet, waardoor de voorraadplicht voor 2018 steeg met 25,9%. In 2018 haalde de gemiddelde naftaopbrengst van België wel de 7%-drempel⁶. Hierdoor daalt de voorraadplicht vanaf 1 april 2019 met 18,8%.

Voorraadplicht (in ton rae)



Bron: Notificatie van de voorraadplicht door de minister van Energie (berekend op basis van gegevens van de FOD Economie)

Het al dan niet behalen van de naftadrempel van 7% heeft dus een grote en abrupte impact op de hoogte van de voorraadplicht van België. Een dergelijke onstabiele voorraadplicht is zeer moeilijk (operationeel en financieel) beheersbaar omdat ze ervoor zorgt dat APETRA geen vaste strategie op lange termijn kan bepalen.

1.3 Aanpassing van de berekening van de voorraadplicht vanaf 2020

De Europese wetgever heeft aanvaard dat een onstabiele voorraadplicht moet worden vermeden en heeft in 2018 de berekening van de voorraadplicht in die zin aangepast⁷. Zo wordt vanaf het voorraadjaar 2020 (dat voortaan start op 1 juli in plaats van op 1 april) de 7%-drempel afgeschaft voor de naftavermindering op de invoer van ruwe aardolie⁸. De nieuwe voorraadplicht zal hierdoor normaal vanaf 1 juli 2020 van toepassing zijn. België (en de overige EU-landen) kan vanaf dan altijd de meest voordelige berekening volgen die alleen van toepassing was als de

⁶ 7,61% (tegenover 6,53% in 2017, 7,25% in 2016, 6,39% in 2015 en 7,19% in 2014).

⁷ Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581 van de Commissie van 19 oktober 2018 tot wijziging van richtlijn 2009/119/EG van de Raad wat betreft de methoden voor de berekening van de opslagverplichtingen. De richtlijn stelde een omzetting in nationale wetgeving binnen het jaar voorop. De minister van Energie maakte hiervoor in oktober 2019 een voorontwerp van wet tot wijziging van de APETRA-wet op.

⁸ Het IEA zal dit voorlopig niet doen. Niettegenstaande de huidige voorraadverplichting van het IEA ook 90 dagen netto-invoer is, zijn er nog andere verschillen ten opzichte van de Europese verplichting. Het belangrijkste verschil is dat voor de dekking van de IEA-voorraadplicht ook de commerciële stocks van de aardoliesector meetellen. Daarnaast bevat de IEA-voorraadplicht geen aan te houden minimumvolume afgewerkte producten.

gemiddelde naftaopbrengst boven de 7% lag. De aanpassing leidt op die manier tot een stabielere voorraadplicht. Als het verbruik van de aardolieproducten in België op het huidige peil blijft, zal de toekomstige voorraadplicht op het niveau van de huidige lage voorraadplicht liggen.

HOOFDSTUK 2

Organisatie APETRA

2.1 Financiering

APETRA krijgt voor de financiering van haar activiteiten een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen, de bijdrageplichtigen, in België in verbruik stellen⁹ (hierna: de APETRA-bijdrage).

2.2 Personeel

APETRA neemt enkel personeel in dienst om haar hoofdactiviteiten uit te voeren. De ondersteunende diensten vult ze, waar mogelijk, extern in. Daardoor is het personeelsbestand beperkt. Zo had ze op 31 december 2018 vijf personeelsleden in dienst: twee voltijds en drie deeltijds (d.i. 3,8 voltijdse equivalenten (VTE)). Eén daarvan nam begin 2019 ontslag. Deze werd ondertussen vervangen.

2.3 Toepassing wetgeving overheidsopdrachten

APETRA doet een beroep op externe dienstverleners voor diverse taken ter ondersteuning van haar werking: inspectiediensten, juridische dienstverlening, boekhouding, beheer van de informaticatoepassingen, vertalingen, bijstand verzekeringen, loonadministratie en schoonmaak.

Ze gunt deze opdrachten, conform de wet op de overheidsopdrachten, na een openbare offerteaanvraag of nadat ze een minimaal aantal offertes heeft ontvangen.

In 2018 gunde ze de hernieuwing van de inspectiediensten en een terrorismeverzekering voor de voorraad.

2.4 Raad van bestuur en directiecomité

De raad van bestuur bepaalt het beleid om de voorraadplicht in te vullen en houdt toezicht op het directiecomité. Hij bestaat uit een voorzitter en zes leden, met name drie bestuurders voorgedragen door de federale overheid en drie bestuurders voorgedragen door de aardolie- en opslagsector. In de loop van 2018 werden twee bestuurders vervangen.

⁹ Hoofdstuk 1 van dit verslag vermeldt dat de voorraadplicht (vanaf 1 januari 2013) voor België op de netto-invoer is gebaseerd. Hierdoor loopt de financiering van APETRA (op basis van in verbruik gesteld product) niet volledig gelijk met de voorraadplicht (op basis van netto-invoer).

Het directiecomité heeft de dagelijkse leiding en voert de besluiten van de raad van bestuur uit. Het bestaat uit een operationeel directeur (tevens algemeen directeur), een administratief directeur en een financieel directeur. Het mandaat van administratief directeur werd met zes jaar verlengd.

2.5 Comptabiliteitssysteem

APETRA is onderworpen aan de regelgeving boekhouding van de (private) ondernemingen¹⁰.

Ze beschikt over specifieke software voor de voorraadadministratie. Vanuit dit geïntegreerde systeem stuurt ze alle aan- en verkooptransacties en het beheer van de voorraad aan. APETRA beschikt ook over een specifieke software om de overzichten van de in België in verbruik gestelde hoeveelheden aardolieproducten op te maken (zie punt 4.2). De software baseert zich op de informatie in de boekhouding over de ontvangen APETRA-bijdragen.

2.6 Overheidssector

APETRA behoort tot de federale overheid (de zgn. *subsector S.1311*). De federale overheid houdt bij de bepaling van het vorderingensaldo en de overheidsschuld dus rekening met APETRA (zie punt 4.1.4). Daardoor is APETRA ook verplicht haar beschikbare middelen te plaatsen en/of te beleggen bij de federale overheid¹¹.

Vanaf 1 januari 2019 valt APETRA onder het toepassingsgebied van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat¹². Ze moet in principe het boekhoudplan van de federale overheid volgen en een begrotingsboekhouding voeren¹³. De wet biedt echter de mogelijkheid een ander boekhoudplan te gebruiken op voorwaarde dat de instelling een overeenstemmingstabel met het boekhoudplan van de federale overheid opmaakt. De wet laat ook toe dat de begrotingsboekhouding buiten de boekhouding wordt gehouden en dus zonder behulp van de boekhoudsoftware. APETRA rapporteert momenteel al haar begrotingsresultaten aan de FOD Beleid en Ondersteuning waarbij ze een overeenstemming met de boekhouding maakt.

¹⁰ Wetboek van Economisch Recht, artikels I.5 en III.82 tot en met III.95 (de vroegere wet van 17 juli 1975) en koninklijk besluit van 12 september 1983 tot bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel.

¹¹ Titel 11 – Maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid (artikelen 113 tot 120) van de wet van 21 december 2013 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen.

¹² In toepassing van de wet van 22 mei 2003 boekt de FOD Economie APETRA als een 100%-deelneming in zijn rekeningen. De FOD past jaarlijks de waardering van de deelneming aan waarbij hij rekening houdt met de wijziging van het eigen vermogen van APETRA (conform artikel 9 van het koninklijk besluit van 10 november 2009).

¹³ Artikelen 2, 5, 19, 133 en 138 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Ingevolge de wet van 22 mei 2003 zal ze haar goedgekeurde jaarrekening 2019 uiterlijk op 20 maart 2020 aan de minister van Begroting moeten bezorgen¹⁴. Ze wijzigde hiervoor haar statuten zodat haar jaarlijkse algemene vergadering kan doorgaan vanaf 1 maart¹⁵.

¹⁴ Artikel 93, §2, tweede lid en 93/1, §4, van de wet van 22 mei 2003.

¹⁵ Koninklijk besluit van 12 mei 2019 tot wijziging van de bijlage bij het koninklijk besluit van 15 juni 2006 tot goedkeuring van de statuten van APETRA (ingevolge de beslissing van de bijzondere algemene vergadering van 25 mei 2018).

HOOFDSTUK 3

Uitvoering taken van openbare dienst in 2018

3.1 Voorraadplicht 2018

Op 30 maart 2018 heeft de minister van Energie APETRA's voorraadplicht voor het voorraadjaar 2018 (1 april 2018 tot en met 31 maart 2019), conform de Europese richtlijn, vastgesteld op 4.396.600 ton rae¹⁶. Dat is 904.600 ton rae of 25,9% hoger dan voor het voorraadjaar 2017 (3.492.000 ton rae).

De gemiddelde naftaopbrengst van 2018 was dan weer hoger dan 7%. Daardoor daalt de voorraadplicht vanaf 1 april 2019 tot 3.570.750 ton rae, dit is 825.850 ton rae of 18,8% minder dan voor het voorraadjaar 2018.

3.2 Ondernemingsplannen 2018 en 2019

In mei 2017 legde APETRA haar **ondernemingsplan 2018** voor aan de minister van Energie¹⁷. Het plan hield rekening met de sterk gedaalde voorraadplicht voor 2017 en lanceerde het scenario *Stable while unsure*. Niettegenstaande APETRA over een eigen voorraad beschikte die hoger was dan de lage voorraadplicht van 2017, besliste APETRA uit voorzichtigheid om die voorlopig stabiel te houden. De eigen voorraad werd dus niet verkocht omdat APETRA er in de volgende jaren nood aan kon hebben. De lagere voorraadplicht was voor de volgende jaren immers onzeker. Daarnaast plande APETRA de verkoop van tickets (beschikkingsrechten) voor het teveel aan eigen voorraad. Het ondernemingsplan hield bovendien ook rekening met de herfinanciering van 50 miljoen euro van de lening van 80 miljoen euro die in 2018 moest worden terugbetaald.

In mei 2018 legde APETRA haar **ondernemingsplan 2019** voor aan de minister van Energie¹⁸. Het plan lanceert het scenario *Stable while still unsure* en stelt dat APETRA een nieuw ondernemingsplan zal voorleggen als de Europese Commissie de berekening van de voorraadplicht aanpast¹⁹. De doelstellingen en acties voor

¹⁶ Omdat APETRA geen rekening mag houden met 10% voor de zogenaamde onbeschikbare tankbodems, bedraagt de werkelijk aan te houden voorraad 4.885.100 ton rae.

¹⁷ Plan goedgekeurd vanaf 1 oktober 2017 aangezien er voor die datum geen uitdrukkelijke weigering was door de minister van Energie (overeenkomstig artikel 5, §5, van de beheersovereenkomst).

¹⁸ Plan goedgekeurd vanaf 1 oktober 2018 aangezien er voor die datum geen uitdrukkelijke weigering was door de minister van Energie (overeenkomstig artikel 5, §5, van de beheersovereenkomst).

¹⁹ Zoals gesteld in punt 1.3 paste de Europese Commissie de richtlijn in oktober 2018 aan waardoor België in de toekomst steeds de lage voorraadplicht zal mogen aanhouden. Begin 2019 bracht APETRA de minister van Energie op de hoogte dat de nieuwe berekening van de voorraadplicht als basis zal dienen voor het ondernemingsplan 2020.

2018 werden bijgewerkt. Zo besliste APETRA onder meer om de eigen voorraad in 2018 verder stabiel te houden. Daarnaast plant ze om in geringe mate tickets aan te kopen (120.000 ton benzine en zware stookolie). Niettegenstaande de sterk gestegen voorraadplicht voor 2018 zal APETRA hierdoor over iets meer dan 80 dagen voorraad beschikken. Het ondernemingsplan stelt voor 2018 geen bijkomende opslagcapaciteit en geen verversingen voorop. Het plant tenslotte de herfinanciering van de helft van de lening van 80 miljoen euro die in 2018 moet worden terugbetaald.

3.3 Uitvoering ondernemingsplan in 2018

Hierna geeft het Rekenhof weer in welke mate APETRA de acties voor 2018 van het ondernemingsplan 2019 van mei 2018 op 31 december 2018 heeft gerealiseerd.

3.3.1 Aan- en verkoop van ruwe aardolie/aardolieproducten

APETRA hield de voorraad in 2018 stabiel. De aan- en verkopen van eigen voorraad waren beperkt. Zo verkocht APETRA 73.969 ton product ter compensatie van het in gebruik nemen en vullen van een nieuwe voorraadlocatie (voor 74.221 ton product). De totale voorraad bedroeg op 31 december 2018 2.069.065 ton ruwe aardolie en 1.853.838 ton aardolieproducten.

3.3.2 Opslagcapaciteit

In 2018 nam APETRA geen bijkomende opslagcapaciteit in gebruik. Voor een aantal locaties waarvan de huurtermijn normaal in 2018 ten einde kwam, gebruikte APETRA de contractuele mogelijkheid om het contract met een jaar te verlengen.

Daarnaast gunde APETRA eind 2018 nieuwe opslagcapaciteit en dit om bestaande opslagcapaciteit in 2019 gedeeltelijk te verlengen of te vervangen. Ze koos ervoor om de beschikbare opslagcapaciteit op lange termijn nog stabiel te houden.

Tenslotte wilde APETRA ook beschikken over opslagcapaciteit voor benzine en zware stookolie. Hiertoe gunde ze eind 2018 een eerste contract voor benzineopslag, dat resulteert in eerste eigen benzinevoorraden vanaf juni 2019 (3.800 ton).

3.3.3 Verversing

Voorraden afgewerkte producten verliezen na een tijd aan kwaliteit, waardoor APETRA ze op tijd moet vervangen. In 2018 heeft APETRA geen voorraden moeten vervangen.

3.3.4 Aan- en verkoop van beschikkingsrechten (tickets)

De APETRA-wet laat toe olievoorraden aan te houden via *tickets* of beschikkingsrechten.

APETRA beschikt niet over eigen voorraden benzine en zware stookolie (categorie 1 en 3)²⁰. Die zijn immers moeilijker op te slaan dan diesel en gasolie voor verwarming (categorie 2).

Om voor benzine en zware stookolie toch over afgewerkte en onmiddellijk inzetbare producten te beschikken, koopt APETRA tickets aan. Deze ticketvoorraad bedroeg in 2018 gemiddeld ongeveer 70.000 ton en liep in het laatste kwartaal op tot 90.000 ton. De prijs voor de aangekochte tickets schommelt tussen de 0,9 en 2,2 euro per ton per maand (1,5 miljoen euro in totaal). De prijs voor tickets is in 2018 relatief hoog omdat de oliemarkt in *backwardation* is²¹.

Daarnaast verkocht APETRA in het eerste kwartaal van 2018 tickets op het overschot aan eigen voorraden ruwe aardolie en diesel (350.000 ton ter waarde van 1 miljoen euro). De prijs voor de verkochte tickets schommelde tussen de 0,8 en 1,8 euro per ton per maand.

3.3.5 Terugbetaling van de leningen

APETRA had op 31 december 2017 een schuld van 1.220 miljoen euro²².

Door de sterke daling van de aardolieprijzen in 2015 zijn de APETRA-inkomsten sterk gedaald. De APETRA-bijdrage wordt immers onder meer berekend op basis van de marktoliemarktprijzen (zie punt 4.3.1). Daardoor kan APETRA zelf haar financiële schulden voorlopig niet terugbetalen.

Naar aanleiding van de opmaak van de aangepaste begroting 2016 besliste de ministerraad van 22 april 2016 dat het Agentschap van de Schuld²³ zo nodig de schulden van APETRA zal herfinancieren. Het agentschap zal de leningen toekennen op voorwaarde dat APETRA een break-even ESR-resultaat behaalt.

Op vraag van APETRA herfinancierde het Agentschap van de Schuld in 2018 de helft van de zesde aflossing (van 80 miljoen euro) van de lening van 800 miljoen euro. De uitstaande financiële schuld daalde hierdoor in 2018 met 40 miljoen euro en bedroeg eind 2018 1.180 miljoen euro.

²⁰ Categorie 1: benzine; categorie 2: middeldestillaten (diesel, gasolie voor verwarming, lampolie en kerosine) en categorie 3: residuele brandstoffen (zware stookolie).

²¹ *Backwardation*: de markt verwacht dat de prijs voor olieproducten in de toekomst zal dalen en de sector beperkt de stocks tot een minimum. Het aanbod aan tickets is laag en de prijs is relatief hoger. In het andere geval spreekt men van *Contango*: de markt verwacht dat de toekomstige oliemarktprijzen zullen stijgen en de sector legt stocks aan. Het aanbod aan tickets is hoog en de prijs is relatief lager.

²² Het betreft 400 miljoen euro van de eerste lening van 800 miljoen euro, twee obligatieleningen (van respectievelijk 300 en 400 miljoen euro) en een herfinanciering van 120 miljoen euro bij het Agentschap van de Schuld. In de loop van de volgende jaren moet APETRA in eerste instantie de eerste lening geleidelijk aan terugbetalen. Tot eind 2022 betaalt APETRA hiervoor 80 miljoen euro per jaar. De obligatieleningen lopen respectievelijk ten einde in 2020 en 2023.

²³ Het Agentschap van de Schuld maakt deel uit van de FOD Financiën en beheert de federale staatsschuld.

3.4 Controle op de verplichte voorraden

Zoals voorgaande jaren liet APETRA ook in 2018 haar eigen olievoorraden en ook de ticketvoorraden ten gunste van APETRA inspecteren door internationaal gecertificeerde inspectiefirma's. De inspecties gebeuren tweemaal per jaar. De inspectiefirma's bevestigen daarbij de kwaliteit en de kwantiteit van de voorraden. In de loop van 2018 stelde APETRA geen onregelmatigheden vast.

3.5 Realisatie van de voorraadplicht op 31 december 2018

Tabel 1 hierna vergelijkt de effectieve voorraad van APETRA in het vierde kwartaal 2018 met haar voorraadplicht voor dat jaar. Daaruit blijkt dat APETRA de opgelegde voorraadplicht niet volledig realiseert. De aangehouden voorraad bedroeg eind 2018 88,4% van de voorraadplicht of 79,57 dagen netto-invoer.

APETRA beschikte eind 2018 over 3,8 miljoen ton rae voorraad in eigendom die in aanmerking komt voor de invulling van de Belgische voorraadplicht. Dit is 0,2 miljoen ton rae hoger dan de voorraadplicht vanaf 1 april 2019.

Tabel 1 – Realisatie voorraadplicht APETRA op 31 december 2018

Product	Ton	Ton rae ⁽¹⁾	Ton rae -10% ⁽²⁾
	a	b = a x 0,96 of a x 1,20	c = b x 0,9
Ruwe aardolie in eigendom	2.069.065	1.986.302	1.787.672
Aardolieproducten in eigendom	1.853.838	2.224.606	2.002.145
Aardolieproducten tickets aangekocht	90.000	108.000	97.200
Totaal	4.012.903	4.318.908	3.887.017
Voorraadplicht		4.885.100	4.396.600
Realisatiepercentage voorraadplicht eind 2018		88,4%	88,4%

(1) De richtlijn drukt de voorraden uit in ton rae.

(2) APETRA mag geen rekening houden met 10% van de voorraad omdat de richtlijn die als onbeschikbare tankbodem aanmerkt.

Bron: voorraadopgave december 2018 van APETRA aan de FOD Economie

Europa laat toe dat de voorraad die zich aan het begin van de Rotterdam-Antwerp pipeline of de RAPL-pijpleiding bevindt en onherroepelijk voor België is bestemd ook als veiligheidsvoorraad wordt aangemerkt. Deze voorraad bedroeg 561.600 ton rae of 11,5 dagen netto-invoer. Niettegenstaande APETRA hiervan geen eigenaar is, kan België hierdoor wel zijn hogere EU-voorraadplicht invullen. Hierdoor beschikt België immers over een veiligheidsvoorraad van 91,07 dagen.

3.6 Invoering van de nationale instrumenten van het crisisbeleid

De Belgische regelgeving bevatte tot voor kort nog geen nationale procedures om de voorraad van APETRA onmiddellijk in te zetten²⁴ (en/of om vraagbeperkende maatregelen te treffen) bij een nationale crisis²⁵. Zo moesten een aantal instrumenten nog op punt worden gesteld²⁶:

- de regels voor het verdelen en aanspreken van de noodvoorraad;
- de lijst van de prioritaire gebruikers;
- een programma met noodmaatregelen om de vraag te beperken.

Daarnaast moest de regelgeving over de werking van het Nationaal Oliebureau (NOB), dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen als een crisis zich voordoet, worden geactualiseerd.

Zo werden de regels voor de werking van het NOB en voor het verdelen en aanspreken van de noodvoorraad respectievelijk eind 2018 en begin 2019 ingevoerd. De regels rond de prioritaire gebruikers en de vraagbeperkende maatregelen moeten nog worden uitgewerkt. Daarnaast werkt de AD Energie ook aan een crisisdraaiboek waarin een communicatieplan zit vevat. Het Rekenhof dringt er bij de beleidsverantwoordelijken op aan de actualisering van het oliecrisisbeleid zo vlug mogelijk af te ronden.

²⁴ De internationale procedure voor het gebruik van de noodvoorraad op de internationale markt zit vevat in de APETRA-wet. Ook de richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 verplicht de lidstaten crisisprocedures uit te werken.

²⁵ Dit betekent niet dat België niet kan reageren in tijden van crisis. In 2011 heeft België deelgenomen aan de internationale gezamenlijke actie met vrijgave van strategische voorraden in de Libië-crisis, tot grote voldoening van het IEA. APETRA moest daarbij 15 miljoen liter product op de markt brengen. België kan via APETRA de voorraad aardolieproducten en ruwe aardolie snel inzetten.

²⁶ Zie de artikelen 2 en 3 van de 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, laatst gewijzigd door de wet van 20 juli 2006.

HOOFDSTUK 4

Financieel plan en realisaties 2018

4.1 Uitvoering 2018

4.1.1 Financieel plan

Het financieel plan is een onderdeel van het jaarlijkse ondernemingsplan. Het raamt de inkomsten en uitgaven van de onderneming. APETRA stelt het financieel plan op volgens de rubrieken van de jaarrekening, zowel voor de balans als voor de resultatenrekening (opbrengsten en kosten).

APETRA stelde haar ondernemingsplan 2018 op in mei 2017. Voor 2017 was er een lage voorraadplicht. Ze besliste uit voorzichtigheid om de eigen voorraad stabiel te houden (scenario *Stable while unsure*). Voor 2018 is er een hogere voorraadplicht. APETRA beslist in het ondernemingsplan 2019 van mei 2018 om de eigen voorraad in 2018 verder stabiel te houden (scenario *Stable while still unsure*). Daarnaast plant ze om de verkoop van tickets stop te zetten.

Tabellen 2 en 3 van de punten 4.1.2 en 4.1.3 plaatsen de realisaties naast de ramingen van het financieel plan.

4.1.2 Resultatenrekening

4.1.2.1 Bedrijfsopbrengsten

De bedrijfsopbrengsten 2018 bedroegen 158 miljoen euro. Ze omvatten voornamelijk:

- de APETRA-bijdragen: 120,5 miljoen euro;
- de verkoop van aardolieproducten: 36,5 miljoen euro;
- de verkoop van tickets: 1 miljoen euro.

De bijdragen (120,5 miljoen euro) lagen 11,4 miljoen euro of 10% hoger dan in 2017, doordat de APETRA-bijdrage hoger lag dan in 2017 (eveneens 10% hoger). Dat komt vooral door de hogere aardolieprijzen. De in verbruik gestelde volumes behielden het niveau van 2017.

APETRA verkocht voor 36,5 miljoen euro aardolieproducten. De (historische) kostprijs van de verkochte aardolieproducten bedroeg 38,7 miljoen euro waardoor APETRA op de verkopen een minderwaarde van 2,2 miljoen euro realiseerde.

In 2018 verkocht APETRA alleen tickets in het eerste kwartaal en dit op 350.000 ton aardolieproduct (1 miljoen euro).

4.1.2.2 *Bedrijfskosten*

De bedrijfskosten 2018 bedroegen 154,7 miljoeneuro. Ze bevatten voornamelijk:

- de aankoop van aardolieproducten: 37,3 miljoen euro;
- de boeking van de voorraadwijziging naar aanleiding van de gerealiseerde aan- en verkopen: 1,4 miljoen euro;
- de aankoop van tickets: 1,5 miljoen euro;
- de opslagkosten: 64,5 miljoen euro;
- de afwaardering van de voorraad: 48 miljoen euro.

APETRA kocht voor 37,3 miljoen euro aardolieproducten voor het vullen van een nieuwe voorraadlocatie. Ze hield de voorraad echter stabiel en verkocht een gelijkaardige hoeveelheid product ter compensatie (zie ook punten 3.3.1 en 4.1.2.1).

De aankoop van tickets in 2018 bedroeg 1,5 miljoen euro. APETRA kocht alleen tickets op benzine en zware stookolie, gemiddeld op ongeveer 70.000 ton. Zoals vooropgesteld, kocht APETRA geen tickets op diesel en gasolie voor verwarming.

De opslagkosten lagen in lijn met vorig jaar en bedroegen 64,5 miljoen euro.

De waardering van APETRA haar voorraad gebeurt tegen marktprijs indien deze lager is dan de aankoopprijs²⁷. APETRA boekte in 2018 een bijkomende afwaardering van de voorraad van 48 miljoen euro. Eind 2018 was er hierdoor 543,5 miljoen euro in mindering gebracht van de aanschaffingswaarde van de voorraad²⁸.

4.1.2.3 *Financieel resultaat*

De financiële kosten bedroegen 19,7 miljoen euro en hadden voornamelijk betrekking op de obligatieleningen (19 miljoen euro). De intresten op de eerste lening waren nul. De intresten op de leningen bij het Agentschap van de Schuld zijn gebaseerd op haar (her-)financieringskost plus een marge van 0,25%. Gemiddeld kon APETRA in 2018 lenen aan ongeveer 1,6%.

4.1.2.4 *Resultaat*

Het verlies van het boekjaar 2018 bedroeg 16,3 miljoen euro. Als de bijkomende afwaardering van de voorraad (48 miljoen euro) buiten beschouwing wordt gelaten, realiseerde APETRA een winst van 31,7 miljoen euro.

²⁷ De waarderingsregels stellen dat APETRA de voorraden waardeert tegen de kostprijs ervan voor haar. Bij de jaarafsluiting vergelijkt APETRA de inventariswaarde met de gemiddelde marktprijs van de maand december.

²⁸ De marktolielijzen stegen in 2019; in de tweede jaarhelft daalden ze weer.

Tabel 2 - Financieel plan: resultatenrekening 2018 (in duizend euro)

	Raming mei 2017 (a)	Raming mei 2018 (b)	Realisatie 2018 (c)
Bedrijfsopbrengsten	112.688,3	117.014,0	157.998,5
<i>Ontvangen bijdragen</i>	<i>112.388,3</i>	<i>116.045,0</i>	<i>120.544,2</i>
<i>Verkopen voorraad</i>			<i>36.485,5</i>
<i>Verkopen tickets</i>	<i>300,0</i>	<i>969,0</i>	<i>968,8</i>
Bedrijfskosten	-69.585,9	-71.015,0	-154.674,2
<i>Aankopen handelsgoederen – voorraad</i>			<i>-37.261,0</i>
<i>Voorraadwijziging handelsgoederen – verkopen en aankopen</i>			<i>-1.393,7</i>
<i>Aankopen handelsgoederen – tickets</i>	<i>-1.170,5</i>	<i>-1.580,0</i>	<i>-1.349,6</i>
<i>Aankopen handelsgoederen – opslagkosten</i>	<i>-64.978,9</i>	<i>-66.938,0</i>	<i>-64.521,4</i>
<i>Aankopen handelsgoederen – andere</i>	<i>-1.940,9</i>	<i>-1.285,0</i>	<i>-992,5</i>
<i>Werkingskosten (aankopen diensten en diverse goederen, personeel en andere bedrijfskosten)</i>	<i>-1.472,0</i>	<i>-1.201,0</i>	<i>-1.136,6</i>
<i>Afschrijvingen en waardeverminderingen op vaste activa</i>	<i>-23,6</i>	<i>-11,0</i>	<i>-6,0</i>
<i>Voorraadwijziging handelsgoederen – afwaardering van de voorraad</i>			<i>-48.013,4</i>
Bedrijfswinst	43.102,4	45.999,0	3.324,3
Financiële opbrengsten (kosten)	-19.890,4	-19.416,0	-19.673,4
Winst van het boekjaar	23.212,0	26.583,0	-16.349,1

Bron: ondernemingsplan 2018 van mei 2017 (a), ondernemingsplan 2019 van mei 2018 (b) en jaarrekening 2018 (c)

4.1.3 Balans

Het balanstotaal op 31 december 2018 bedroeg 1.693,1 miljoen euro.

De voorraden op 31 december 2018 bedroegen 1.663,1 miljoen euro. Ze vertegenwoordigden ruim 3,9 miljoen ton product (1.853.838 ton aardolieproduct en 2.069.065 ton ruwe aardolie). De aanschaffingswaarde van de voorraad bedroeg 2.206,6 miljoen euro. Op basis van de gemiddelde marktprijzen van december 2018 waardeerde APETRA de voorraad in de boekhouding af met 543,5 miljoen euro (24,6%).

De vorderingen op ten hoogste één jaar bevatten onder meer de vorderingen op de FOD Economie voor de aangerekende btw op de APETRA-bijdragen van oktober en november 2018 (4,8 miljoen euro). Daarnaast boekte APETRA 11,8 miljoen euro op te stellen facturen voor de APETRA-bijdragen. APETRA ontving de bijdragen voor december 2018 immers pas begin 2019.

De beschikbare middelen op 31 december 2018 bedroegen 11,5 miljoen euro. Ze stonden bijna integraal op een rekening van de federale overheid bij bpost, overeenkomstig de verplichting tot consolidatie van financiële activa.

Door de toevoeging van het verlies van het boekjaar van 16,3 miljoen euro daalde het eigen vermogen van APETRA van 514 miljoen euro tot 497,8 miljoen euro. De afwaardering van de voorraad heeft eind 2018 een negatieve impact op het eigen vermogen van 543,5 miljoen euro²⁹.

De totale financiële schuld eind 2018 bedroeg 1.180 miljoen euro. In 2018 betaalde APETRA 80 miljoen euro van de initiële lening terug. Het Agentschap van de Schuld herfinancierde hiervan 40 miljoen euro.

Tabel 3 - Financieel plan: balans 2018 (in duizend euro)

	Raming mei 2017 (a)	Raming mei 2018 (b)	Realisatie 2018 (c)
Activa	1.649.017,0	1.737.876,0	1.693.135,8
<i>Vaste activa</i>	106,0	18,0	0,2
<i>Voorraden</i>	1.624.792,0	1.712.460,0	1.663.052,7
<i>Handelsvorderingen</i>	1.717,0	15.446,0	16.581,4
<i>Overige vorderingen</i>	2.414,0	1.545,0	734,3
<i>Geldbeleggingen en liquide middelen</i>	19.988,0	7.018,0	11.543,2
<i>Overlopende rekeningen van het actief</i>		1.389,0	1.224,0
Passiva	1.649.017,0	1.737.876,0	1.693.135,8
<i>Eigen vermogen</i>	448.269,0	540.652,0	497.720,3
<i>Financiële schuld</i>	1.190.000,0	1.180.000,0	1.180.000,0
<i>Vlottende passiva</i>	10.748,0	12.132,0	11.851,3
<i>Overlopende rekeningen</i>		5.092,0	3.564,2

Bron: ondernemingsplan 2018 van mei 2017 (a), ondernemingsplan 2019 van mei 2018 (b) en jaarrekening 2018 (c)

²⁹ Eind 2015 waren de marktolielijzen zeer laag. De grote afwaardering van de voorraad veroorzaakte toen een negatief eigen vermogen.

4.1.4 ESR-resultaat

APETRA is sinds 17 april 2014 ingedeeld bij de ondernemingen van de federale overheid. Dit betekent dat de federale overheid de schuld van APETRA optelt bij de staatsschuld en het ESR-resultaat van APETRA opneemt in de nationale rekeningen. Het ESR-resultaat houdt geen rekening met de voorraadwijziging, de afschrijvingen en de afwaardering van de voorraad.

Het ESR-resultaat 2018 van APETRA bedraagt 33,1 miljoen euro. In 2018 realiseerde APETRA volgens de jaarrekening immers een verlies van 16,3 miljoen euro waarbij de voorraadwijziging en de afwaardering van de voorraad een negatieve impact van 49,4 miljoen euro op het resultaat had.

In het ondernemingsplan 2019 hield APETRA rekening met een ESR-resultaat van 26,6 miljoen euro. Het ESR-resultaat is dus 6,5 miljoen euro beter dan geraamd.

4.2 Controle op de bijdragen

Hierna somt het Rekenhof de belangrijkste aandachtspunten op die voor APETRA een belangrijke financiële impact kunnen hebben.

Volgens de artikelen 16 en 19 van de APETRA-wet moet de AD Energie de volledigheid controleren van de bijdragen die worden gestort voor de hoeveelheden aardolieproducten die in België in verbruik worden gesteld.

De AD Energie vergelijkt hiervoor elk jaar de hoeveelheden die volgens APETRA in verbruik werden gesteld (op basis van de volumes waarop de APETRA-bijdrage werd betaald) met de hoeveelheden die volgens de FOD Financiën (Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen) in verbruik werden gesteld en aan accijnzen werden onderworpen. Ze moet rekening houden met een aantal moeilijkheden om deze controle uit te voeren:

- APETRA rapporteert aan de AD Energie de hoeveelheden die een onderneming in verbruik stelt in een bepaalde periode. De hoeveelheden van de FOD Financiën bevatten echter de hoeveelheden die een accijnsplichtige onderneming tijdens een periode aangeeft en dus niet de hoeveelheden die ze in verbruik stelt in een bepaalde periode. In principe gebeurt een deel van deze aangiften in de maand volgend op de maand waarin de hoeveelheden in verbruik werden gesteld. Daarom nam de AD Energie bij de vergelijkingen in voorgaande jaren ook een verschuiving van de volgens APETRA in verbruik gestelde hoeveelheden van december naar de volgende maand en dus ook het volgende jaar in aanmerking.
- De hoeveelheden van de FOD Financiën zijn (voornamelijk) afkomstig van de elektronische aangiften van de accijnzen (via de *Paperless Douane en Accijnzen* of PLDA-toepassing). Momenteel moet de AD Energie de hoeveelheden soms corrigeren voor onder meer dubbeltellingen en voor onvolledige of onjuiste gegevens. Voor het jaar 2018 ontving ze geen informatie over de in verbruik gestelde hoeveelheden kerosine voor de luchtvaart.

De AD Energie kan bovenstaande informatie van de FOD Financiën en APETRA ook verder vergelijken met de gegevens van de maandelijks balans van de verspreiding van aardolie, aardolieproducten en biobrandstoffen in België³⁰.

De AD Energie analyseerde in 2019 de hoeveelheden aardolieproducten die in België in 2018 in verbruik werden gesteld. Uit haar analyse bleek dat het risico dat de bijdragen die aan APETRA worden gestort onvolledig waren, beperkt was. Ze stelde wel nog steeds verschillen vast per individuele bijdrageplichtige. Voor een aantal vastgestelde verschillen heeft ze bijkomende toelichting aan de bijdrageplichtige gevraagd.

Het Rekenhof dringt erop aan de controles op de bijdragen verder op punt te stellen. De AD Energie moet de hoeveelheden die volgens APETRA in verbruik werden gesteld overeenstemmen met de hoeveelheden die volgens de FOD Financiën in verbruik werden gesteld en/of de gegevens van de bovenvermelde maandelijks balans. Aangezien APETRA vanaf volgend jaar vroeger over de goedgekeurde jaarrekening moet beschikken (20 maart van het jaar dat volgt op dat waarop ze betrekking heeft, zie punt 2.6), zal de nood aan tussentijdse controles toenemen.

De AD Energie stelt dat ze de huidige inspanningen om de APETRA-bijdragen periodiek te controleren, zal aanhouden.

4.3 Aandachtspunten

4.3.1 Berekening APETRA-bijdrage

De AD Energie bepaalt elk kwartaal de bijdrage voor elke productcategorie³¹. De bijdrage voor elke productcategorie is voor het jaar 2018 als volgt:

Tabel 4 - APETRA-bijdrage per categorie producten (in euro/1.000 liter voor categorie 1 en 2 en in euro/ton voor categorie 3)

Categorie producten	Kwartalen			
	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e
1	7,25	7,18	7,52	7,93
2	7,38	7,47	7,79	8,18
3	6,03	6,11	6,34	6,85

Bron: AD Energie

³⁰ De AD Energie stelt deze statistieken op in uitvoering van het koninklijk besluit van 15 november 2017 betreffende de rapportageverplichting van biobrandstoffen, minerale oliën en hun substitutieproducten van biologische oorsprong. Voorheen betrof dit de opmaak van de zogenaamde "petroleumbalans".

³¹ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage van APETRA. De bijdrage op kerosine voor de luchtvaart bedraagt steeds de helft van de normale bijdrage van categorie 2. De gasoliebevoorrading van binnenvaartschepen is volledig vrijgesteld.

De APETRA-bijdrage hangt voornamelijk af van de evolutie van de aardolieprijzen. Er is geen minimale APETRA-bijdrage of *floor* in de wet vastgelegd. Een dergelijke minimumbijdrage kan echter een minimum aan inkomsten voor APETRA waarborgen en kan hierdoor bijdragen tot de realisatie van een minimaal resultaat.

APETRA wil haar schulden op lange termijn volledig afbouwen en stelt dat hiervoor een hervorming van de bijdrage is vereist. Ze acht de invoering van een minimale bijdrage, die ook rekening houdt met een beoogde schuldafbouw, wenselijk.

4.3.2 Genereren van voldoende cashflow om de leningen terug te betalen

Of APETRA haar leningen kan terugbetalen, hangt sterk af van de evolutie van de olieprijs: lagere olieprijs leiden tot een lagere APETRA-bijdrage, een lagere cashflow en zo tot een lagere afloscapaciteit. Dit was onder meer in 2018 het geval. Daarnaast zal de terugbetaling van de leningen ook afhangen van de aan te houden eigen voorraad en opslagcapaciteit³².

APETRA is bij de huidige olieprijs niet langer in staat haar leningen terug te betalen. Het ESR-resultaat lag in 2018 (een jaar zonder aan- of verkopen van eigen voorraad) maar net boven de 30 miljoen euro. Dit resultaat kon APETRA gebruiken voor de afbouw van haar leningen. Voor de herfinanciering van de leningen kan ze weliswaar een beroep doen op het Agentschap van de Schuld. De minister van Energie heeft echter tot op heden nog geen bijkomende maatregelen genomen waardoor APETRA haar schuld kan afbouwen.

In het ondernemingsplan 2019 herhaalt APETRA haar vraag om een minimale bijdrage in te voeren. De bijdrage kan momenteel immers dalen tot op een niveau waarbij APETRA geen positief ESR-resultaat meer realiseert en ze haar openstaande schulden niet tijdig kan terugbetalen. Een daling van de aardolieprijzen heeft immers een negatieve impact op de ontvangsten en het resultaat van APETRA.

³² Het ondernemingsplan van 2020 van april 2019 hield rekening met een mogelijke verkoop van product in 2021 van 0,08 miljoen ton rae voor 50,9 miljoen euro.

HOOFDSTUK 5

Rekeningen 2018 APETRA

5.1 Jaarrekening

APETRA lijdt in 2018 een verlies van 16,3 miljoen euro (tegenover een winst van 112,2 miljoen euro vorig jaar). Het bedrijfsresultaat bedraagt 3,3 miljoen euro. Het bevat onder meer een bijkomende afwaardering van de voorraad van 48 miljoen euro (tegenover een terugname van 87,9 miljoen euro van de afwaardering vorig jaar). Het financieel resultaat bedraagt -19,7 miljoen euro.

Het balanstotaal daalt in 2018 met 56,7 miljoen euro tot 1.693,1 miljoen euro. Op het actief van de balans daalt de voorraad met 49,4 miljoen euro tot 1.663,1 miljoen euro. De liquide middelen dalen met 8,9 miljoen euro tot 11,5 miljoen euro. Op het passief van de balans daalt het eigen vermogen met 16,3 miljoen euro tot 497,8 miljoen euro. De financiële schuld daalt met 40 miljoen euro tot 1.180 miljoen euro.

5.2 Financieel jaarverslag

De raad van bestuur maakte op 26 april 2019 zijn financieel jaarverslag op voor de algemene vergadering. Het verlies van het boekjaar bedraagt 16,3 miljoen euro. Exclusief de bijkomende afwaardering op de voorraad van 48 miljoen euro realiseert APETRA een winst van 31,7 miljoen euro.

5.3 Beleidsverslag

Het beleidsverslag heeft als doel een getrouw beeld te geven van de werkzaamheden van APETRA tijdens het boekjaar. Het geeft de gebeurtenissen weer tot april 2019 en vormt het bijzondere verslag van APETRA over het sociaal oogmerk en de uitvoering van de taken van openbare dienst.

Het beleidsverslag 2018 besteedt aandacht aan de onstabiele voorraadplicht en de aanpassing van de Europese richtlijn. Daarnaast verduidelijkt het de invulling van de voorraadplicht, het beheer van de voorraden, de gerealiseerde aanpassing van de regelgeving van het oliecrisisbeleid en de beschikbaarheid van de beheerde voorraden in geval van een bevoorradingscrisis. Tenslotte wijst APETRA erop dat de evolutie van de aardolieprijzen een impact heeft op de bijdragen, het resultaat en de terugbetalingen van de leningen.

5.4 Verklaring college van commissarissen

Op 29 april 2019 stelde het college van commissarissen een verklaring zonder voorbehoud op over de jaarrekening 2018.

HOOFDSTUK 6

Antwoord van de minister

In haar antwoord stelt de minister van Energie dat ze akte neemt van het ontwerpverslag van het Rekenhof over de uitvoering van de taken van openbare dienst door APETRA in 2018 en dat ze er geen opmerkingen over heeft.

BIJLAGE

Antwoord van de minister van Energie



Brussel, 10 MAART 2020

DE MINISTER VAN ENERGIE, LEEFMILIEU
EN DUURZAME ONTWIKKELING



165679

De heer Philippe ROLAND
Eerste voorzitter
De heer Jozef VAN INGELGEM
Hoofdgriffier
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

O. réf. : Cab. MCM/AB/JVDH/IN 8311/OUT 1 2 0 4 5

Contactpersoon : Joannes VANDERHAEGHE (joannes.vanderhaeghe@marghem.fed.be)

Betref: Uitvoering van de taken van openbare dienst door de Apetra nv in 2018

Mijnheer de Eerste Voorzitter,
Mijnheer de Hoofdgriffier,

Ik bevestig de ontvangst van uw brief van 5 februari 2020 betreffende het ontwerpverslag uitvoering van de taken van openbare dienst door Apetra nv in 2018.

Ik deel u mede dat ik akte genomen heb van uw relevant ontwerprapport en er geen opmerkingen over heb.

Hoogachtend,


Marie Christine MARGHEM
Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling

Dit verslag is enkel in elektronische versie beschikbaar, in het Nederlands en het Frans, op www.rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT
D/2020/1128/11

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be