



Rekenhof

APETRA

Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2012



Verslag van het Rekenhof goedgekeurd in de algemene vergadering van 18 juni 2014

Inleiding	4
Hoofdstuk 1	5
Algemeen kader	5
1.1 Kader van toepassing tot eind 2012	5
1.2 Nieuwe Europese richtlijn vanaf 2013	6
Hoofdstuk 2	8
Organisatie APETRA	8
2.1 Personeel	8
2.2 Outsourcen van diverse taken ter ondersteuning van de werking – toepassing wetgeving overheidsopdrachten	8
2.3 Raad van bestuur en directiecomité	8
2.4 Comptabiliteitssysteem – wet van 17 juli 1975	9
Hoofdstuk 3	10
Uitvoering taken van openbare dienst in 2012	10
3.1 Voorraadplicht 2012	10
3.2 Ondernemingsplannen 2012 en 2013	10
3.3 Uitvoering ondernemingsplan in 2012	11
3.3.1 Aankoop van ruwe aardolie/aardolieproducten in 2012	11
3.3.2 Uitbreiding opslagcapaciteit in 2012	12
3.3.3 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets)	12
3.3.4 Contractering van bijkomende financiering	14
3.3.5 Verversing	15
3.4 Controle op de verplichte voorraden	15
3.5 Realisatie van de voorraadplicht op 31 december 2012	16
3.6 Invoering van de instrumenten van het crisisbeleid	17

Hoofdstuk 4	19
Financieel plan en realisaties 2012	19
4.1 Uitvoering 2012	19
4.2 Controle op de bijdragen	23
4.3 Aandachtspunten	24
4.3.1 Berekening APETRA-bijdrage	24
4.3.2 Beperken ticketvoorraden	25
4.3.3 Genereren van voldoende cashflow om de leningen terug te betalen	26
Hoofdstuk 5	27
Rekeningen 2012 APETRA	27
5.1 Jaarrekening	27
5.2 Beleidsverslag	27
5.3 Verklaring college van commissarissen	27
Hoofdstuk 6	28
Antwoord van de staatssecretaris	28
Bijlage	29
Brief van de staatssecretaris van Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming van 25 maart 2014	29

INLEIDING

Het Rekenhof stelt jaarlijks, door bemiddeling van zijn vertegenwoordiger binnen het college van revisoren, een verslag op voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst van de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk APETRA. APETRA is verantwoordelijk 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 (hierna afgekort: de APETRA-wet).

Dit verslag licht de activiteiten toe van APETRA in het zesde werkingsjaar. Eind 2012 voldoet APETRA net niet aan de voorraadplicht volgens de oude Europese richtlijn voor de categorie 2-producten. Door de aankoop van meer producten zal APETRA wellicht al in de loop van 2013 de nog hogere voorraadplicht volgens de nieuwe Europese richtlijn kunnen invullen.

HOOFDSTUK 1

Algemeen kader

1.1 Kader van toepassing tot eind 2012

De Europese wetgeving¹ verplicht de lidstaten permanent minimumvoorraden ruwe aardolie of aardolieproducten aan te houden. De lidstaten moeten voorraden aanhouden ten belope van ten minste 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag van het voorafgaande kalenderjaar. Daarnaast bevat ook de overeenkomst van 18 november 1974 inzake een internationaal energieprogramma een verplichting om een noodvoorraad van 90 dagen aan te houden. In tegenstelling tot de Europese wetgeving wordt de aan te leggen noodvoorraad in het kader van het internationaal energieprogramma bepaald als 90 dagen netto-invoer van ruwe aardolie en aardolieproducten. Deze internationale overeenkomst werd voor België van toepassing krachtens de wet van 13 juli 1976².

De APETRA-wet van 26 januari 2006 voerde het huidige voorraadsysteem voor België in op 1 april 2007. De minimumvoorraad van België moest hierdoor deels door de aardolie-industrie en deels door APETRA worden aangehouden waarbij het deel van de aardolie-industrie over een periode van vijf jaar gradueel werd afgebouwd. Dit gemengde systeem van België duurde dus tot 1 april 2012, waarna het een volledig gecentraliseerd systeem werd en dus de volledige minimumvoorraad door APETRA wordt beheerd. Bij het opstellen van de APETRA-wet werd de voorraadverplichting zoals vastgelegd in de Europese wetgeving als uitgangspunt genomen.

APETRA is een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. De vennootschap heeft drie bestuursorganen: de algemene vergadering, de raad van bestuur en het directiecomité. De minister van Energie is het enige lid van de algemene vergadering en vertegenwoordigt de federale Staat. De controlebevoegdheid van de minister over APETRA wordt onder meer uitgeoefend door de tussenkomst van een regeringscommissaris. In de loop van 2012 werd een nieuwe regeringscommissaris aangesteld.

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. Het eerste beheerscontract liep ten einde in maart 2012. Vermits de huidige APETRA-wetgeving (en de aan te houden minimumvoorraad) ingevolge gewijzigde Europese wetgeving uiterlijk tegen 31

¹ 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.

² 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.

december 2012 moest worden aangepast (zie verder) werd ervoor gekozen om het eerste beheerscontract te verlengen totdat een nieuw beheerscontract in werking zal treden³. De omzetting van de richtlijn in intern recht heeft een impact op de wijze waarop APETRA vanaf 2013 de nationale strategische olievoorraden moet aanhouden.

De algemene directie Energie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie⁴ ziet krachtens artikel 16 van de APETRA-wet toe op de verplichtingen van de APETRA-wet en zijn uitvoeringsbesluiten⁵.

1.2 Nieuwe Europese richtlijn vanaf 2013

Eind 2009 verscheen een nieuwe Europese richtlijn⁶ die de verplichting om minimumvoorraden aardolie en aardolieproducten aan te houden, wijzigt. Het was onder meer de bedoeling om de Europese wetgeving meer in overeenstemming te brengen met de verplichtingen van het internationaal energieprogramma van het Internationaal Energie Agentschap (IEA). Hierdoor moet onder meer vanaf 1 januari 2013 de voorraadplicht 90 dagen netto-invoer van ruwe aardolie en aardolieproducten bedragen waarbij deze verplichting op alle aardolie en aardolieproducten van toepassing is (en niet enkel voor de drie belangrijkste categorieën)⁷. De voorraden volgens de nieuwe richtlijn worden berekend in ton ruwe aardolie-equivalent of rae⁸. Daarbij mag geen rekening worden gehouden met 10 % van de aangehouden voorraad omdat deze als onbeschikbare tankbodem wordt aangemerkt. Hierdoor moet onder de nieuwe Europese richtlijn een equivalent van 100 dagen voorraad worden opgeslagen om effectief over 90 dagen beschikbare voorraden te beschikken. Daarnaast verplicht de nieuwe richtlijn de lidstaten ook om crisisprocedures uit te werken.

Deze nieuwe richtlijn moest uiterlijk tegen 31 december 2012 in Belgische wetgeving worden omgezet. Niettegenstaande de omzetting echter pas gebeurde met de wet van 13 juni 2013⁹, volgde APETRA al geruime tijd de uit de nieuwe richtlijn voortvloeiende verplichtingen op. Door te opteren voor de aankoop van aanzienlijke extra hoeveelheden ruwe aardolie heeft APETRA reeds (deels) op de systeemswitch geanticipeerd. Eind 2012 voldoet APETRA net niet aan de voorraadplicht volgens de oude richtlijn. Berekend volgens de nieuwe richtlijn zou

³ Zie Belgisch Staatsblad van 4 april 2012, p. 21273.

⁴ Hierna afgekort: de algemene directie Energie.

⁵ Ook de algemene directie Controle en Bemiddeling van diezelfde FOD oefent toezicht uit over deze verplichtingen.

⁶ 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.

⁷ Dit betekent dat de nieuwe voorraadplicht een eerste maal van toepassing is voor het laatste kwartaal van het voorraadjaar 2012-2013. Deze voorraadplicht wordt berekend op de netto-invoer van ruwe aardolie en aardolieproducten van 2011.

⁸ De aangehouden voorraden worden onder de nieuwe richtlijn in ton ruwe aardolie-equivalent (rae) uitgedrukt, waarbij:

- op de voorraden ruwe aardolie 4 % in mindering moet worden gebracht, een percentage dat overeenkomt met een gemiddeld rendementsniveau van nafta (of aardoliedestillaat genoemd);
- de door APETRA aangehouden voorraden afgewerkt product voor 120 % in aanmerking mogen worden genomen vermits dit "sleutelproducten" zijn. Alle afgewerkte aardolieproducten van de huidige drie productcategorieën (zie punt 3.1) van zowel de eigen voorraad als van de voorraad onder ticket komen hiervoor in aanmerking.

⁹ Wet van 13 juni 2013 tot wijziging van de APETRA-wet van 26 januari 2006.

er eind 2012 alsnog een tekort zijn van ongeveer 4,5 % voor de volledige dekking van de (hogere) voorraadplicht 90 dagen netto-invoer. Niettegenstaande de voorraadplicht voor het voorraadjaar 2013-2014 daalt met 2,5 % zou dit tekort echter nog oplopen omdat het ticketaanbod in 2013 verder afneemt. Daartoe wordt in het ondernemingsplan 2014 van mei 2013 het scenario “more stocks” gelanceerd. APETRA zal door de aankoop van meer producten haar nieuwe voorraadverplichting kunnen naleven vanaf het derde kwartaal 2013.

HOOFDSTUK 2

Organisatie APETRA

2.1 Personeel

De statuten van APETRA bepalen dat het personeel, inclusief de leden van het directiecomité, in dienst wordt genomen door middel van arbeidsovereenkomsten, in overeenstemming met de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. APETRA had op 31 december 2012 zes personeelsleden in dienst. De managementovereenkomst van de financieel directeur werd in de loop van 2012 omgezet naar een arbeidsovereenkomst.

APETRA beoogt enkel personeel in dienst te nemen om haar hoofdactiviteiten uit te voeren. De ondersteunende diensten vult ze, waar mogelijk, extern in. Hierdoor zal het personeelsbestand in principe beperkt blijven.

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

Voor diverse taken ter ondersteuning van haar werking doet APETRA beroep op externe dienstverleners: schoonmaak, beheer van de informaticatoepassingen, loonadministratie, vertalingen, boekhouding, juridische dienstverlening en inspectiediensten. In 2012 gunde ze opnieuw de opdracht om de boekhouding te voeren. Ook werd een opdracht toegewezen om de depots te inspecteren.

Met het oog op het aangaan van een derde financiering onder de vorm van een obligatielening gunde APETRA daarnaast een opdracht om een kredietrating te bekomen¹⁰. Voor deze obligatielening werden ook de banken gekozen die APETRA moesten begeleiden in het plaatsingsproces (met toekenning van een voorlopig overbruggingskrediet). APETRA gunde in 2012 ook een opdracht om de verzekeringscontracten te vervangen.

APETRA gunt deze opdrachten, conform de wet op de overheidsopdrachten, na een openbare offerteaanvraag of nadat een minimaal aantal offertes werden ingediend.

Ten slotte schreef APETRA eind 2012 een opdracht uit om een aantal kandidaten te selecteren voor het aangaan van een vierde financiering.

2.3 Raad van bestuur en directiecomité

De raad van bestuur bepaalt het beleid om de voorraadplicht in te vullen en houdt toezicht op het directiecomité. De raad van bestuur bestaat uit een voorzitter en zes leden, met name drie bestuurders die de federale overheid vertegenwoordigen

¹⁰ Een oordeel over de kredietwaardigheid van de uitgever van een obligatie waarbij wordt geanalyseerd of de uitgever zijn verplichtingen zal kunnen naleven. Op 25 juni 2012 werd van het ratingbureau Fitch een AA-rating aan APETRA toegekend, deze rating is identiek aan deze voor België.

en drie bestuurders voorgedragen door de aardoliesector. De mandaten van de voorzitter en van twee bestuurders werden op de algemene vergadering van mei 2012 vernieuwd (waardoor deze met vier jaar werden verlengd).

Het directiecomité heeft de dagelijkse leiding en voert de besluiten van de raad van bestuur uit. Het directiecomité bestaat uit een algemeen directeur, een administratief directeur en een financieel directeur. In de loop van 2012 heeft de raad van bestuur alle mandaten van het directiecomité vernieuwd (waardoor deze met zes jaar werden verlengd).

2.4 Comptabiliteitssysteem – wet van 17 juli 1975

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

Om de hoeveelheden aardolie en aardolieproducten waarop de verrichtingen betrekking hebben, op te volgen, houdt APETRA Exceltabellen bij. De overeenstemming met de boekhouding wordt op verschillende niveaus gecontroleerd. In de loop van 2010 schafte APETRA specifieke software aan om de stocks op te volgen. Deze software werd in de loop van 2011 verder aangepast en werd begin 2012 in gebruik genomen. In de loop van 2013 zullen ook de aan- en verkopen volledig via deze software worden opgevolgd. Via deze software zal steeds de aanwezige voorraad en de waardering ervan kunnen worden opgevraagd.

HOOFDSTUK 3

Uitvoering taken van openbare dienst in 2012

3.1 Voorraadplicht 2012

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

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

De minister van Energie heeft de voorraadplicht voor het voorraadjahr 2012 (1 april 2012 tot 31 maart 2013) voor de verschillende productcategorieën als volgt vastgesteld:

Tabel 1 – Voorraadplicht olievoorraden 2012 (in ton)

	APETRA	Aardoliesector
Cat. 1	315.330	0
Cat. 2	3.240.097	0
Cat. 3	91.145	0
Totaal	3.646.572	0

Bron: algemene directie Energie

Vanaf 1 april 2012 is de nationale voorraadplicht volledig ten laste van APETRA en wordt er niet langer een deel ten laste gelegd van de aardoliesector¹¹.

3.2 Ondernemingsplannen 2012 en 2013

Het beheerscontract 2007-2012 vraagt de volledige realisatie van de voorraadplicht (equivalent van 90 dagen verbruik) tegen eind 2012. Het beheerscontract verplicht APETRA elk jaar 370.000 ton olievoorraden aan te kopen. Tegen 2012 moet APETRA haar voorraadplicht voor categorie 2-producten invullen met maximum 50 dagen (1.850.000 ton) in eigendom. De rest (40 dagen olievoorraad of 1.500.000 ton) kan worden ingevuld met tickets. Jaarlijkse ondernemingsplannen moeten deze doelstelling uitwerken in concrete streefcijfers.

In mei 2012 heeft APETRA het ondernemingsplan 2013 opgesteld en voorgelegd aan de minister van Energie, die het op 11 september 2012 goedkeurde.

¹¹ Zie koninklijk besluit van 15 juni 2006 tot vaststelling van de drempelhoeveelheid en de individuele voorraadplicht.

Dit plan bouwt voort op het “APETRA 2012”-scenario zoals uiteengezet in het ondernemingsplan 2011 van mei 2010¹². Dit scenario beoogt de realisatie van de volledige Belgische voorraadplicht tegen 2012. Volgens dit plan zal APETRA op het einde van 2012 4.317.000 ton olievoorraden beheren. Het plan houdt ook rekening met de nieuwe Europese richtlijn en lanceert een nieuw scenario “Nieuwe richtlijn”.

Het ondernemingsplan 2013 voorziet in de volgende acties voor 2012:

- aankoop van 348.003 ton ruwe aardolie en 243.868 ton categorie 2-producten;
- uitschrijving van tickets in 2012 voor een maximumhoeveelheid van 108.000 ton categorie 1-producten, 618.000 ton categorie 2-producten (in het vierde trimester 2012) en 29.000 ton categorie 3-producten¹³;
- de mogelijke verversing van 53.000 ton diesel (afhankelijk van de kwaliteitsopvolging);
- lancering van aanbestedingen voor opslagcapaciteit om nog noodzakelijke aankopen 2013 te stockeren (aanvullende aankoop in 2013 van 200.000 ton ruwe aardolie of 160.000 ton product ter aanvulling van de dekking van de voorraadplicht met ruim 170.000 tae);
- voorbereiding van een vierde financiering voor een bedrag van 300 miljoen euro.

3.3 Uitvoering ondernemingsplan in 2012

Hierna wordt uiteengezet in welke mate de acties voor 2012 van het ondernemingsplan 2013 werden gerealiseerd op 31 december 2012.

3.3.1 Aankoop van ruwe aardolie/aardolieproducten in 2012

In 2012 is 369.159 ton ruwe aardolie aangekocht en 361.529 ton aardolieproduct.

APETRA heeft meer gekocht dan gepland wegens onvoldoende aanbod aan ticketvoorraden in 2012. Naast de verhoogde aankoop van afgewerkte producten heeft APETRA ook volop ruwe aardolie aangekocht.

De totale voorraad bedroeg op 31 december 2012 1.866.845 ton ruwe aardolie en 1.823.689 ton aardolieproducten.

¹² Zie Rekenhof, *APETRA Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2011*, hoofdstuk 3.2.. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

¹³ Voor 2013 wordt gepland om tickets uit te schrijven voor in totaal maximum 665.000 ton. In principe worden tickets voornamelijk ingezet voor categorie 2-producten afhankelijk van het aanbod en de prijs. Een tekort aan of een te hoge prijs voor tickets in categorie 2 kan vanaf 2013 worden opgevangen door het nemen van tickets in de andere categorieën. De afschaffing van de opdeling in drie productcategorieën in de nieuwe Europese richtlijn zal meer flexibiliteit bieden voor de keuze van aankoop van tickets: een tekort aan aanbod in de ene categorie kan gemakkelijk door aankoop in de andere categorieën worden opgevangen.

3.3.2 Uitbreiding opslagcapaciteit in 2012

In mei 2012 heeft APETRA bijkomende opslagcapaciteit gegund voor bijna 200.000 m³ (ter aanvulling van de indekking van de voorraadplicht met bijna 150.000 rae).

3.3.3 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets)

De APETRA-wet laat toe om ook olievoorraden aan te houden 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.

Categorie 1- en 3-producten

Bij de categorie 1- en 3-producten is de nood aan tickets de laatste jaren sterk gedaald omdat de aangekochte ruwe aardolie volstaat om de voorraadplicht voor deze categorieën in te dekken.

Bij de start van het jaar 2012 was er al voldoende ruwe aardolie in stock bij APETRA om te voldoen aan de verplichtingen voor categorie 1- en 3-producten. APETRA moet echter per categorie minstens 30 dagen verbruik onder de vorm van afgewerkt product aanhouden¹⁴. Voor het voorraadjaar 2012-2013 is dit 105.000 ton categorie 1 en 30.500 ton categorie 3.

Gemiddeld over 2012 had APETRA 82.500 ton benzine (categorie 1) en 28.750 ton zware stookolie (categorie 3) onder tickets. Het aanbod aan tickets is immers ook voor deze categorieën sterk gedaald. Hierdoor stijgen de prijzen en heeft APETRA moeilijkheden om het gewenste volume aan tickets vast te leggen.

In de nieuwe regeling (vanaf 2013) zal er niet langer een reglementaire nood zijn aan tickets voor categorie 1- en 3-producten om te voldoen aan de “30 dagen regel”. Deze regel vervalt immers omdat deze producten niet behoren tot het top 75 % segment van het binnenlands verbruik van België¹⁵. Ze komen wel alsnog in aanmerking ter indekking van de strategische olievoorraad.

¹⁴ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 juni 2006 tot bepaling van de verdere regels met betrekking tot de wijze waarop APETRA haar voorraden aanhoudt.

¹⁵ Onder de nieuwe richtlijn moet elke lidstaat een strategische olievoorraad aanhouden van een equivalent van 90 dagen netto-invoer. Naast deze kwantitatieve verplichting legt de EU-richtlijn ook de verplichting op dat de strategische olievoorraden ten minste één derde “sleutelproducten” bevatten (1/3 van 90 dagen netto-invoer is 30 dagen). “Sleutelproducten” zijn afgewerkte aardolieproducten die daarbij samen ten minste 75 % van het binnenlands verbruik uitmaken. Voor België worden de sleutelproducten gevormd door producten van de vroegere categorie 2 (met name diesel en stookolie voor verwarming). De strategische olievoorraden mogen maximaal 60 % ruwe aardolie bevatten (60 % van 90 dagen netto-invoer is 54 dagen). De nieuwe richtlijn biedt ook nog de mogelijkheid om voor “speciale voorraden” te kiezen, waarbij de afgewerkte producten in eigendom voor een minimum aantal verbruiksdagen per sleutelproduct moeten worden aangehouden (nieuw artikel 6/1 van de APETRA-wet). De lidstaten moeten de “speciale voorraden” van een land onvoorwaardelijk vrijwaren van elk beslag. Deze optie zou echter de flexibiliteit van de voorraadindekking beperken.

Categorie 2-producten

Het aanbod aan tickets in categorie 2-producten was historisch laag in 2012. De voorgaande jaren was er absoluut geen probleem om meer dan 600.000 ton te contracteren door middel van tickets. Alle ondernemingsplannen sinds de opstart van APETRA rekenden op een voldoende aanbod aan tickets aan categorie 2-producten (schommelend tussen de 600.000 ton en de 900.000 ton). De beheersovereenkomst van 2006 liet zelfs toe om vanaf het vijfde werkingsjaar van APETRA tickets te verwerven in categorie 2-producten voor 40/90^e van de voorraadplicht (ongeveer 1.296.000 ton).

Voor 2012 waren er veel minder aanbieders: van de 27 bedrijven op de shortlist deden er slechts vier een aanbod.

Er was onvoldoende aanbod van stocks doordat de oliebedrijven al hun niet operationele stocks op de markt brachten omdat ze verwachtten dat de prijs voor olieproducten in de toekomst zou dalen (*backwardation market*). De oliemarkten waren zeer verward en er was geen mogelijkheid om de nodige hoeveelheid tickets (minimaal 600.000 ton volgens de ondernemingsplannen) te gunnen.

Net zoals in de vorige jaren lukt het ook in 2012 niet om de ticketprijzen voor categorie 2-producten laag en stabiel te houden.

Uit tabel 2 blijkt dat de aangeboden ticketprijzen in categorie 2-producten nog altijd zeer sterk schommelen, gaande van 2,26 euro/ton/maand tot 6,05 euro/ton/maand. De gemiddelde prijs van de door APETRA aanvaarde tickets in 2012 was tot driemaal hoger dan in 2011.

Tabel 2 - Door de oliesector aangeboden ticketprijzen voor categorie 2-producten

	Tender voor tickets vanaf 1 ^e kwartaal 2012	Tender voor tickets vanaf 2 ^e kwartaal 2012	Tender voor tickets vanaf 3 ^e kwartaal 2012	Tender voor tickets vanaf 4 ^e kwartaal 2012
Prijs goedkoopste ontvankelijke ticket (euro/ton/maand)	2,79	2,26	3,10	2,75
Prijs duurste ticket ¹⁶ (euro/ton/maand)	6,05	6,00	3,80	4,43
<i>Cut-off price</i> APETRA	2,79	2,91	3,80	2,95
Gewogen gemiddelde prijs (GGP) aanvaarde tickets ¹⁷	2,79	2,75	3,65	2,84
De door APETRA aangehouden "ticket stocks" (ton) gemiddeld per trimester	248.500	258.500	358.500	358.500
De door APETRA aangehouden "ticketstocks"(ton) per eind trimester	278.500	258.500	358.500	368.500 ¹⁸

Bron: APETRA

Sinds de opstart van APETRA bepaalt haar raad van bestuur bij elke tender een *cut-off price* waarboven ze geen tickets aanvaardt. De gemiddelde *cut-off price* voor tickets van categorie 2-producten in 2012 is verdubbeld ten opzichte van de gemiddelde *cut-off price* in 2011.

3.3.4 Contractering van bijkomende financiering

Voor de financiering van haar opdrachten van openbare dienst heeft APETRA bij haar opstart in 2007 een eerste lening afgesloten voor maximum 800 miljoen euro. In 2010 heeft APETRA bijkomend 250 miljoen euro geleend (tweede financiering).

¹⁶ Prijs ticket aangeboden in een bepaalde aanbesteding onafhankelijk van de aanvangsdatum waarvoor het werd aangeboden.

¹⁷ Voor de berekening werd de GGP genomen van alle in het kader van een specifieke aanbesteding aanvaarde tickets, met name voor het kwartaal volgend op en het tweede kwartaal volgend op de datum van de aanbesteding.

¹⁸ Dit aantal in het 4^e kwartaal houdt geen rekening met de 84.000 ton ticketvoorraden gecontracteerd voor het eerste trimester van 2013 maar die op vraag van de raad van bestuur van APETRA al ingaan op 31 december 2012 (2,6 % van de voorraadplicht). Het Rekenhof neemt deze voorraden niet in aanmerking in zijn berekening voor de invulling van de voorraadplicht in 2012 omdat deze niet permanent ter beschikking waren en omdat de onderliggende vergoedingen niet worden aangerekend op de door het college van commissarissen goedgekeurde rekeningen 2012 van APETRA.

Eind 2012 werd met succes door institutionele beleggers ingeschreven op een door APETRA uitgeschreven obligatielening van 300 miljoen euro (derde financiering).

De stijgende olieprijs en de nieuwe Europese richtlijn nopen tot bijkomende financieringen. Het ondernemingsplan 2014 (van mei 2013) raamt de uiteindelijke effectieve financieringsbehoefte van APETRA (rekening houdende met de voorraadopbouw om de voorraadplicht volgens de nieuwe Europese richtlijn¹⁹ te realiseren en een eerste kapitaalaflossing in 2013 van 80 miljoen euro) op 1,67 miljard euro. Tegenover het bedrag van bijna 1,7 miljard uitstaande financiële schuld eind 2013 zou een olievoorraad staan van bijna 2,5 miljard euro. Ongeveer een derde van de voorraad kan worden gefinancierd met het eigen vermogen dat in de afgelopen zeven jaar werd opgebouwd (0,8 miljard euro).

Er moet dus nog 400 miljoen euro financiering gevonden worden. In december 2012 heeft APETRA een nieuwe overheidsopdracht voor financiering gelanceerd (vierde financiering). In september 2013 werd hiervoor uiteindelijk een obligatielening uitgeschreven.

3.3.5 Verversing

Voorraden afgewerkte producten ondergaan na een tijd een kwaliteitsverlies en moeten op tijd worden vervangen door nieuwe producten.

In 2012 heeft APETRA verversingsoperaties uitgevoerd voor 81.955 ton gasolieverwarming en 57.306 ton diesel.

3.4 Controle op de verplichte voorraden

APETRA heeft in 2012 898 inspecties laten uitvoeren op haar olievoorraden door internationaal gecertificeerde inspectiefirma's.

Tabel 3 – Overzicht van de door APETRA uitgevoerde inspecties in 2012

Periode	Depots	Levering	Eigen voorraad	Tickets	ProQuality ²⁰
1 ^e kwartaal 2012	1	60	79	9	27
2 ^e kwartaal 2012	2	107		9	23
3 ^e kwartaal 2012	1	227	89	0	37
4 ^e kwartaal 2012	2	177		9	39
Totaal: 898 inspecties					

Bron: APETRA

¹⁹ Zie punt 1.2.

²⁰ Controle van de kwaliteit van de stocks.

Uit de inspectierapporten blijkt dat er geen problemen werden vastgesteld in 2012 met de kwaliteit en kwantiteit van de olievoorraden in eigendom van APETRA en van de ticketvoorraden ten gunste van APETRA.

3.5 Realisatie van de voorraadplicht op 31 december 2012

Voor 2012 ligt de voorraadplicht volledig bij APETRA en niet meer gedeeltelijk bij de privésector zoals dat het geval was in de voorgaande jaren.

Tabel 4 vergelijkt de effectieve voorraad van APETRA in het vierde kwartaal 2012 met de verplichte voorraad zoals aan APETRA opgelegd voor 2012. Zoals blijkt uit deze tabel heeft APETRA enkel de opgelegde voorraad inzake categorie 2-producten niet gehaald: 96,5 % is gerealiseerd (met een tekort van ongeveer 115.000 ton). Dit cijfer is een stuk hoger dan de realisatiegraad in 2011 voor categorie 2-producten (86,6 %).

Tabel 4 - Realisatie voorraadplicht APETRA in 2012

Productcategorie	Opgelegde voorraad 2012 (ton) ²¹	Gerealiseerd in het vierde kwartaal 2012 (ton)	Realisatiepercentage in 2012
Cat. 1			
Omslag ruwe aardolie (aan 29 %)		541.385	
Tickets		70.000	
Totaal	315.330	611.385	> 100 %
Cat. 2			
Omslag ruwe aardolie (aan 50 %)		933.423	
Middeldistillaten in eigendom		1.823.698	
Tickets		368.500	
Totaal	3.240.097	3.125.621	96,5%
Cat. 3			
Omslag ruwe aardolie (aan 14 %)		261.358	
Tickets		35.000	
Totaal	91.145	296.358	> 100 %
Totaal cat. 1, cat. 2 en cat. 3	3.646.572	4.033.364	110,6 %

Bron: Rekenhof

²¹ De voorraden ruwe aardolie worden over de drie categorieën verdeeld volgens de *refinage-yields*: 29 % categorie 1, 50 % categorie 2 en 14 % categorie 3.

In het door de minister goedgekeurde ondernemingsplan 2012 en het beheerscontract 2007-2012 wordt de volledige realisatie van de voorraadplicht voor categorie 2-producten vooropgesteld voor het einde van 2012. Deze doelstelling is net niet gehaald wegens de sterke daling van het aanbod van tickets. Deze sterke daling van een betaalbaar aanbod aan tickets werd niet voorspeld in 2012. In voorgaande jaren was het geen probleem om meer dan 600.000 ton aan categorie 2-producten te contracteren door middel van tickets.

Zoals hierboven gesteld (en in vorige rapporten van het Rekenhof), is het dure ticketsysteem (een uitgave van 11 miljoen euro in 2012) onbetrouwbaar om de doelstellingen voor de voorraadplicht te behalen.

Door het onverwachte lage aanbod en een te groot vertrouwen van APETRA in het ticketsysteem is de “verwachte” vervulling van de nationale voorraadplicht voor categorie 2 in 2012 net niet gehaald.

Positief is dat APETRA enorme inspanningen heeft gedaan om zoveel mogelijk voorraden in eigendom te verwerven. Het aandeel in eigendom in 2012 is een heel stuk hoger dan vooropgesteld in het beheerscontract van 2006.

Eind 2012 beschikt APETRA in totaal al over ongeveer 4 miljoen ton voorraad tegenover een totale voorraadverplichting van ongeveer 3,6 miljoen ton. Het surplus (ingevolge het aanhouden van ruwe aardolie) komt onder de nieuwe Europese richtlijn wel in aanmerking voor de indekking van de nieuwe voorraadplicht.

3.6 Invoering van de instrumenten van het crisisbeleid

Het aanleggen van strategische voorraden door APETRA is alleen zinvol als deze voorraden ingeval van een crisissituatie snel op de markt kunnen worden gebracht. APETRA heeft er bij de opbouw van haar voorraden over gewaakt dat dit snel kan gebeuren:

- a) de afgewerkte producten worden bij voorkeur gestockeerd in depots die toegankelijk zijn via vaarwegen;
- b) de contracten voor ruwe aardolie bevatten de mogelijkheid dat de voorraden ruwe aardolie tegen afgewerkte producten kunnen worden geruild;
- c) de ticketcontracten regelen de prijs en de wijze om de onderliggende voorraden op de markt te brengen.

Voorts moeten ingeval van een oliebevoorradingcrisis de diverse actoren (APETRA, de FOD Economie, het crisiscentrum en de minister van Energie) voldoende op elkaar zijn ingespeeld om snel en efficiënt de nodige acties te coördineren. Dit is tot op heden niet gegarandeerd:

- a) er is geen draaiboek voor een oliebevoorradingcrisis goedgekeurd;
- b) er zijn tot op heden nog geen concrete initiatieven genomen om de crisiscommunicatie voor te bereiden;
- c) er is nog altijd geen crisissimulatieoefening gehouden;
- d) het Nationaal Oliebureau, het wettelijk orgaan dat de minister moet bijstaan ingeval van een oliecrisis, is nog niet operationeel;

- e) er is nog geen protocol gesloten tussen de FOD Economie en APETRA om de samenwerking ten tijde van een crisis te optimaliseren.

APETRA heeft al meermaals aangedrongen bij de toezichhoudende minister om de nodige initiatieven ingeval van crisisbeleid op te starten.

Het Rekenhof dringt bij de beleidsverantwoordelijken aan meer aandacht te besteden aan de operationele aspecten van het crisisbeleid.

HOOFDSTUK 4

Financieel plan en realisaties 2012

4.1 Uitvoering 2012

Het financieel plan is een onderdeel van het jaarlijks op te stellen ondernemingsplan en raamt de inkomsten en uitgaven van de onderneming. Het wordt opgesteld in overeenstemming met de rubrieken van de jaarrekening, zowel voor de balans als voor de resultatenrekening (opbrengsten en kosten). Dit financieel plan wordt aangevuld met het investeringsplan en het financieringsplan dat de financiële strategie om het ondernemingsplan te realiseren, weergeeft.

Het ondernemingsplan 2012 werd in mei 2011 opgesteld. Bij de opstelling van het ondernemingsplan 2013 werd het financieel plan 2012 bijgewerkt (raming mei 2012) en wordt voor 2012 al rekening gehouden met de effectieve hoeveelheden (en prijzen) van gerealiseerde en geplande aankopen. De aankoop van eigen voorraad in 2012 wordt geraamd op bijna 0,6 miljoen ton en het gemiddelde volume van tickets categorie 2 op 0,4 miljoen ton (respectievelijk 0,4 en 0,6 miljoen ton in het financieel plan van mei 2011). Tabellen 5 en 6 plaatsen de realisaties naast de ramingen van het financieel plan.

De beoogde volumedoelstellingen aankoop eigen voorraden werden ruimschoots gerealiseerd. In 2012 werd 730,7 duizend ton bijkomende aardolieproducten aangekocht tegenover 591,9 duizend ton geraamd. In de loop van 2012 kon er immers alsnog bijkomende opslagcapaciteit worden gegund (en in minder mate werden ook bepaalde opslagcontracten verlengd). Er werd meer product aangekocht omdat het aanbod tickets categorie 2 beperkt bleef. De uiteindelijke aankoopprijs per ton lag daarbij ook hoger dan in de raming.

Het in het ondernemingsplan 2013 herraamde gemiddelde volume aan tickets voor 2012 kon grosso modo worden vastgelegd. De prijs per ticket was daarbij lager dan verwacht. Voor de tickets van categorie 2 bedraagt het gemiddelde vastgelegde volume 306,0 duizend ton (tegenover 739,7 duizend ton in 2011). De geraamde stijging tot 618,5 duizend ton voor categorie 2 op het einde van het jaar kon niet worden gerealiseerd waardoor het voor het vierde kwartaal 2012 vastgelegde volume beperkt bleef tot 368,5 duizend ton.

De opslagkosten stijgen van 41,1 miljoen euro in 2011 tot 55,8 miljoen euro in 2012. Deze kosten zullen in de komende jaren blijven oplopen (tot ruim 70 miljoen euro).

Eind 2011 was een waardevermindering op de voorraad geboekt van 14,2 miljoen euro²². Vermits er onder meer in de loop van 2012 werd aangekocht aan een iets

²² De waarderingsregels stellen dat de voorraden worden gewaardeerd tegen kostprijs voor APETRA. Bij de jaarafsluiting wordt de inventariswaarde vergeleken met de gemiddelde marktprijs van de maand december.

hogere prijs dan deze op jaareinde werd een aanvullende waardevermindering geboekt (8,9 miljoen euro).

De andere bedrijfskosten hebben voornamelijk betrekking op de Franse uitzonderlijke en éénmalige belasting op aangehouden voorraden in Frankrijk (2,9 miljoen euro). Frankrijk voerde deze belasting midden 2012 in. Ze moest tegen eind 2012 worden betaald. Het bezwaar van APETRA tegen deze belasting werd door de Franse belastinginstanties afgewezen. APETRA gaat nog steeds niet akkoord met deze belasting en dagvaardde dan ook de Franse staat voor het Franse gerecht.

De financiële kosten liggen lager dan de raming vermits de intresten op de al opgenomen financieringen grotendeels gekoppeld zijn aan de evolutie van de Euribor²³. Vermits de Euribor in 2012 sterk daalde kon APETRA in 2012 lenen aan ongeveer 1 %.

De bedrijfsopbrengsten bedragen 276,3 miljoen euro en het betreft voor 2012 naast de APETRA-bijdragen (185,4 miljoen euro) eveneens een aantal verkopen van aardolieproducten wegens einde opslagcontract (90,9 miljoen euro). De omzet uit bijdragen is 5,1 % hoger dan vorig jaar door een stijging van de gemiddelde APETRA-bijdrage ingevolge de hogere olieprijs (met ruim 8 %). De onderliggende in verbruik gestelde volumes zijn afgenomen (met ruim 3 %). De kostprijs van de verkochte aardolieproducten bedraagt 54,9 miljoen euro waardoor een meerwaarde werd gerealiseerd van 36,0 miljoen euro.

Tabel 5 – Financieel plan: resultatenrekening 2012 (in duizend euro)

	Raming mei 2011 (a)	Raming mei 2012 (b)	Realisatie 2012 (c)
Bedrijfsopbrengsten	222.869,0	199.636,0	276.325,3
Bedrijfskosten	-91.880,0	-75.809,0	-138.331,0
- Aankopen handelsgoederen	-372.101,0	-461.856,0	-623.852,1
- Voorraadwijziging handelsgoederen	372.101,0	461.856,0	568.928,1
- Aankopen handelsgoederen - tickets	-14.010,0	-14.381,0	-11.043,5
- Aankopen handelsgoederen - opslagkosten	-66.172,0	-55.925,0	-55.821,4
- Aankopen handelsgoederen - andere	-9.908,0	-3.759,0	-2.854,1
- Werkingskosten (aankopen diensten en diverse	-1.727,0	-1.669,0	-1.785,3

²³ Euribor staat voor *Euro Interbank Offered Rate* en is het rentetarief waartegen een groot aantal Europese banken elkaar leningen in euro's verstrekken.

	goederen en personeelskosten)			
-	Afschrijvingen en waardeverminderingen op vaste activa	-63,0	-75,0	-46,3
-	Waardeverminderingen op voorraden			-8.925,9
-	Andere bedrijfskosten			-2.930,5
	Bedrijfswinst	130.989,0	123.827,0	137.994,3
	Financiële opbrengsten (kosten)	-39.531,0	-22.297,0	-11.480,4
	Winst van het boekjaar	91.458,0	101.530,0	126.513,9

Bron: ondernemingsplan 2012 van mei 2011 (a), ondernemingsplan 2013 van mei 2012 (b) en jaarrekening 2012 (c)

Tabel 6 – Financieel plan: balans 2012 (in duizend euro)

	Raming mei 2011 (a)	Raming mei 2012 (b)	Realisatie 2012 (c)
Activa	2.044.555,0	2.056.544,0	2.111.115,0
- Immateriële vaste activa	47,0	99,0	120,9
- Materiële vaste activa	94,0	56,0	49,3
- Borgtochten	28,0	28,0	29,7
- Voorraden	1.987.776,0	1.923.606,0	2.021.752,0
- Handelsvorderingen	24.634,0	18.976,0	44.877,8
- Overige vorderingen	2.686,0	6.301,0	1.285,1
- Geldbeleggingen en liquide middelen	29.290,0	107.478,0	42.258,0
- Overlopende rekeningen van het actief			742,2
Passiva	2.044.555,0	2.056.544,0	2.111.115,0
- Eigen vermogen	686.996,0	691.065,0	716.048,8
- Financiële schuld	1.350.000,0	1.350.000,0	1.350.000,0
- Vlottende passiva	7.559,0	15.479,0	44.512,0
- Overlopende rekeningen			554,2

Bron: ondernemingsplan 2012 van mei 2011 (a), ondernemingsplan 2013 van mei 2012 (b) en jaarrekening 2012 (c)

Het balanstotaal op 31 december 2012 bedraagt 2.111,1 miljoen euro (tegenover 1.617,3 miljoen euro vorig jaar). Het betreft aan de actiefzijde van de balans voornamelijk voorraden (2.021,8 miljoen euro), handelsvorderingen op ten hoogste één jaar (44,9 miljoen euro) en geldbeleggingen en liquide middelen (42,3 miljoen euro), en aan de passiefzijde van de balans eigen vermogen (716,0 miljoen euro), financiële schuld (1.350,0 miljoen euro) en schulden op ten hoogste één jaar (44,5 miljoen euro).

De voorraden op 31 december 2012 bedragen 2.021,8 miljoen euro en vertegenwoordigen bijna 3,7 miljoen ton producten (1.823.698 ton aardolieproduct van categorie 2 en 1.866.845 ton ruwe aardolie)²⁴. De (theoretische) marktwaarde van de voorraden gewaardeerd aan de gemiddelde marktprijs van december 2012 bedraagt 2.429,5 miljoen euro (d.i. ongeveer 400 miljoen euro of 20 % meer dan de boekhoudkundige waarde).

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 2012 (6,8 miljoen euro). Daarnaast worden er voornamelijk op te stellen facturen geboekt voor de APETRA-bijdragen die in januari 2013 worden ontvangen en nog betrekking hebben op december 2012 (16,8 miljoen euro) en voor gerealiseerde verkopen van december 2012 (21,2 miljoen euro).

De beschikbare middelen op 31 december 2012 bedragen 42,3 miljoen euro, waarvan 32 miljoen euro is geplaatst als een termijnbelegging op minder dan één maand.

Het eigen vermogen van APETRA groeit aan met 126,5 miljoen euro tot 716,0 miljoen euro en bestaat uit onbeschikbare reserves (naast het geplaatst kapitaal van 62.000 euro en de wettelijke reserve van 6.200 euro). Vermits de statuten stellen dat er geen dividend mag worden uitgekeerd, werd zoals vorige jaren de winst van het boekjaar aan de onbeschikbare reserves toegevoegd.

Vermits de initiële langetermijnlening van 800 miljoen euro niet volstond om de realisatie van het scenario “APETRA 2012” te financieren, werd er al in 2010 geopteerd om (in eerste instantie) een bijkomende financiering van 250 miljoen euro aan te gaan. Eind 2012 werd een obligatielening uitgeschreven die resulteerde in een bijkomende financiering van 300 miljoen euro. Eind 2012 bedraagt de totale financiële schuld hierdoor 1.350 miljoen euro. In 2013 moet een eerste schijf van de initiële lening worden terugbetaald (voor een bedrag van 80 miljoen euro).

Het uiteindelijke bedrag dat wordt geleend, zal nog hoger zijn dan de bestaande kredietlijnen voor een bedrag van 1.350 miljoen euro. Rekening houdende met de nieuwe voorraadplicht raamt APETRA haar totale financieringsnood in het ondernemingsplan 2014 van mei 2013 op 1.670 miljoen euro. Na de eerste aflossing van 80 miljoen euro in 2013 zou hierdoor minimaal 400 miljoen bijkomend moeten

²⁴ Daarnaast beschikt APETRA in het vierde kwartaal over tickets voor bijna 0,5 miljoen ton (70.000 ton categorie 1, 368.500 ton categorie 2 en 35.000 ton categorie 3).

worden geleend. Hiertoe heeft APETRA in september 2013 een nieuwe obligatielening uitgeschreven.

De vlottende passiva bedragen 44,5 miljoen euro en bevatten de handelsschulden van een aantal belangrijke aankopen die net voor het jaareinde werden gerealiseerd en waarvan de betaling voor begin 2012 is gepland.

4.2 Controle op de bijdragen

Volgens de artikelen 16 en 19 van de APETRA-wet moet de algemene directie Energie de gestorte bijdragen controleren²⁵ ²⁶. Op basis van de gegevens van de in verbruik gestelde hoeveelheden, aan te leveren door zowel de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen van de FOD Financiën als door APETRA, kan de algemene directie Energie de volledigheid van de bijdragen controleren. De directie kan deze informatie aanvullen met de gegevens van de maandelijkse petroleumbalans.

De algemene directie Energie heeft voor het jaar 2012 een overeenstemming gemaakt tussen de gegevens van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen van de FOD Financiën en de gegevens van APETRA van de in verbruik gestelde hoeveelheden. Vermits de gegevens van de FOD Financiën niet de hoeveelheden bevatten die in een bepaalde periode in verbruik worden gesteld, maar wel deze die in die periode worden aangegeven bij de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen, moest rekening worden gehouden met enige verschuiving in hoeveelheden²⁷. Uit de controleresultaten van de algemene directie Energie blijkt dat de afwijking op jaarbasis globaal beperkt is.

Niettegenstaande de gemaakte overeenstemming, worden er door de algemene directie Energie alsnog per individuele voorraadplichtige verschillen vastgesteld. In de loop van 2012 voerde de FOD Economie daarom voor een individuele voorraadplichtige een volledig detailonderzoek uit. Voorts is op 1 oktober 2012 de elektronische aangifte van de accijnzen bij de FOD Financiën in gebruik genomen, waardoor er meer details beschikbaar zijn over de in verbruik gestelde hoeveelheden en er een meer gedetailleerde overeenstemming kan worden opgemaakt. De FOD Financiën werkte daartoe ook zijn rapportering aan de FOD Economie bij. Momenteel moeten er bij de overeenstemming nog correcties worden gemaakt voor onder meer dubbelstellingen en voor onvolledige of onjuiste gegevens. De FOD Economie moet nog in samenwerking met de FOD Financiën de resterende verschillen verduidelijken. Waar nodig zal door de algemene directie Energie ook contact worden opgenomen met de bedrijven. De bedrijven met relatief grote volumes zullen op dat vlak als meer prioritair worden beschouwd.

De algemene directie Energie zal op basis van de gegevens over 2013 de analyse van de verschillen verder op punt stellen. In de toekomst moet de directie nog de

²⁵ Zie ook het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage voor APETRA (zoals bekrachtigd door artikel 62 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)), artikelen 2, §3 en 7.

²⁶ De praktische uitvoering van deze controle werd vastgelegd in artikel 11 van het protocol van 2 mei 2007 tussen de algemene directie Energie en de nv APETRA.

²⁷ Meer concreet werden de gegevens van APETRA van december 2011 tot en met november 2012 (in verbruik gestelde hoeveelheden) vergeleken met de gegevens van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen van het jaar 2012 (aangegeven hoeveelheden).

controles over de jaren 2007 en 2008 uitvoeren (de jaren 2009 tot 2011 werden al gecontroleerd).

4.3 Aandachtspunten

Hierna worden een aantal aandachtspunten besproken die voor APETRA een belangrijke financiële impact kunnen hebben.

4.3.1 Berekening APETRA-bijdrage

De nv APETRA wordt gefinancierd door een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen²⁸. De algemene directie Energie bepaalt elk kwartaal de bijdrage voor elke productcategorie op basis van een formule waarvan de theoretische bestanddelen werden vastgelegd bij koninklijk besluit²⁹. De berekeningswijze van de bijdrage 2012 is ongewijzigd ten opzichte van 2007. De bijdrage voor elke productcategorie was voor het jaar 2012 als volgt:

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

	1 ^e kwartaal	2 ^e kwartaal	3 ^e kwartaal	4 ^e kwartaal
CS ₁	10,84	11,25	12,40	11,44
CS ₂	11,92	12,17	12,57	11,74
CS ₃	9,98	10,61	11,18	10,15

Bron: algemene directie Energie

Naar aanleiding van de omzetting van de nieuwe Europese richtlijn in nieuwe Belgische wetgeving wordt ook de berekening (en de inningwijze) van de APETRA-bijdrage vanaf het tweede kwartaal 2013 aangepast³⁰. De berekening van de bijdrage wordt aangepast naar een dekking van 90 voorraaddagen (in plaats van 80,4 dagen)³¹.

²⁸ In hoofdstuk 1 werd al vermeld dat de voorraadplicht vanaf 1 januari 2013 op de netto-invoer is gebaseerd. Hierdoor zal de financiering van APETRA (op basis van in verbruik gesteld product) niet volledig gelijk lopen met de voorraadplicht (op basis van netto-invoer).

²⁹ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage van APETRA: $CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_i \times I_t \times OS/365 \times \text{dens}_i)$. Deze bijdrage voor de verplichte voorraad van categorie i (CS _{i}) is de som van:

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

³⁰ Artikelen 20 tot en met 22 van de wet van 13 juni 2013 tot wijziging van de APETRA-wet van 26 januari 2006.

³¹ De 80,4 dagen waren het gevolg van een vermindering in het verleden van de bijdrage met 1 euro die na omrekening resulteerde in een vermindering van 9,6 dagen ($90 - 9,6 = 80,4$). De verhoging naar 90 dagen ligt in lijn met de verhoging van de voorraadplicht onder de nieuwe richtlijn (in werkelijkheid van 90 naar 100 dagen vermits er 10 % in mindering wordt gebracht voor de zogenaamde onbeschikbare tankbodems).

De wetgever opteerde om de andere bestanddelen van de berekening van de bijdrage niet te veranderen. Nochtans zou dit voor een aantal theoretische bestanddelen wel moeten gebeuren om rekening te houden met de werkelijke kost voor het aanhouden van de strategische voorraad³².

Daarnaast voert de wet van 13 juni 2013 een eenvormige gereduceerde bijdrage in voor de luchtvaart: de bijdrage op kerosine is steeds de helft van de normale bijdrage van categorie 2. Voorheen was het voor de luchthavens niet steeds duidelijk welke bijdrage wanneer verschuldigd was (ofwel 4 euro per 1000 liter voor de reguliere luchtvaart en de vrachtluchtvaart ofwel de normale bijdrage voor niet-reguliere vluchten). Dit probleem werd hiermee opgelost.

Voor de volledigheid moet worden vermeld dat de gasoliebevoorrading van binnenvaartschepen waarvoor een accijnsvrijstelling geldt, ook vrijgesteld zijn van de APETRA-bijdrage³³.

4.3.2 Beperken ticketvoorraden

In zijn vorige verslagen heeft het Rekenhof kritische bedenkingen geformuleerd bij het ticketsysteem.

De marktsituatie in 2012 (sterke daling van het aanbod van tickets) toont overduidelijk aan dat het systeem om een deel van de olievoorraden in tickets aan te houden onbetrouwbaar is.

Ticketcontracten zijn geen stabiele basis om olievoorraden permanent aan te houden:

- het aanbod van tickets schommelt veel te sterk naargelang van de marktsituatie (*contango* en *backwardation*)³⁴ met grote prijsschommelingen tot gevolg;
- ingeval er een oliecrisis zou zijn, waarbij net dan de nood het hoogst is om voldoende strategische olievoorraden aan te houden, zullen de oliemarkten heel onzeker zijn. Hierdoor zal het aanbod aan tickets onbetrouwbaar zijn en de prijzen van tickets onhoudbaar.

De huidige kost voor APETRA voor het aanhouden van een ton voorraad onder de vorm van een ticket is hoger dan onder de vorm van eigen voorraad (kosten voor opslag, financiering, verzekering en verversing). Deze hoge ticketprijzen onderdrukken daardoor de vrije cashflow van APETRA.

³² Zo heeft APETRA onder meer vastgesteld dat, met uitzondering van de ondergrondse opslag van ruwe aardolie, de forfaitaire vergoeding voor opslagcapaciteit van bijna 10 euro (2,48 euro per kwartaal) niet meer actueel is. De opslagcontracten werden gegund tot ruim het dubbele van die forfaitaire vergoeding. Daarnaast zijn de kosten voor de interne voorraadcontrole door APETRA en voor de werkingskosten van APETRA nog steeds niet ingevuld, niettegenstaande de onderliggende kosten al worden gemaakt.

³³ Artikel 52 van de wet houdende diverse bepalingen (I) van 21 december 2007.

³⁴ *Contango*: de markt verwacht dat de toekomstige oliepunten zullen stijgen en men heeft dus géén belang om niet-operationele stocks nu op de markt te brengen. *Backwardation*: de markt verwacht dat de prijs voor olieproducten in de toekomst zal dalen.

Een blijvende verhoging van het aandeel stocks in eigendom is in de volgende jaren absoluut noodzakelijk.

Tickets zijn in de toekomst alleen aangeraden als een flexibiliteitsmechanisme om in bijkomende orde en voor marginale hoeveelheden te kunnen *finetunen* zodat op elk moment 100% kan worden voldaan aan de voorraadplicht. Bijvoorbeeld bij de verversing van de producten kan het soms handig zijn om in de periode tussen verkoop en levering van nieuwe voorraden producten tijdelijk aan te houden door middel van tickets op de olievoorraden van de petroleumsector.

4.3.3 Genereren van voldoende cashflow om de leningen terug te betalen

Niettegenstaande de terugbetaling van de leningen sterk afhankelijk zal zijn van de evolutie van de olieprijzen (hogere olieprijzen leiden tot een hogere APETRA-bijdrage en deze genereert een hogere afloscapaciteit), kunnen hoogstwaarschijnlijk niet alle leningen tegen de eindvervaldag van de initiële lening in 2022 worden afgelost. De bijkomende financieringen zullen op hun eindvervaldag moeten worden geherfinancierd, waarbij de waarde van de voorraad garant zal staan voor het open saldo van de financiering (de theoretische waarde van de voorraad dekt momenteel reeds ruim de volledige benodigde financiering en deze voorraad zal normaal in de volgende jaren nog toenemen).

De financiële houdbaarheid van APETRA moet op lange termijn worden verzekerd zonder beroep te doen op leningen. In de volgende jaren moet de nodige afloscapaciteit worden gerealiseerd waarna APETRA (na 2022 of later) volledig zichzelf kan financieren aan de hand van de APETRA-bijdragen.

Het ondernemingsplan 2014 (van mei 2013) raamt dat de cash die in de komende jaren zal worden gegeneerd net voldoende zal zijn voor de afbetaling van de initiële lening van 800 miljoen euro (in schijven van 80 miljoen euro per jaar). De overige leningen (voor in totaal 950 miljoen euro) zouden opnieuw moeten worden gefinancierd. Het ondernemingsplan licht echter geen alternatieve scenario's toe voor verschillende mogelijke evoluties van onder meer de olieprijzen en de variabele interesten.

HOOFDSTUK 5

Rekeningen 2012 APETRA

5.1 Jaarrekening

APETRA realiseerde in 2012 276,3 miljoen euro bedrijfsopbrengsten (tegenover 191,5 miljoen euro in 2011). De bedrijfskosten bedragen 138,3 miljoen euro (tegenover 59,4 miljoen euro in 2011) waardoor het jaar afsluit met een bedrijfswinst van 138,0 miljoen euro. Rekening houdende met een negatief financieel resultaat van -11,5 miljoen euro bedraagt de winst van het boekjaar 126,5 miljoen euro (tegenover 122,1 miljoen euro in 2011). De winst van het boekjaar wordt toegevoegd aan de onbeschikbare reserves.

Het balanstotaal op 31 december 2012 bedraagt 2.111,1 miljoen euro (tegenover 1.617,3 miljoen euro in 2011). De voorraad op het actief van de balans (2.021,8 miljoen euro), en het eigen vermogen en de financiële schuld op het passief van de balans (respectievelijk 716,0 miljoen euro en 1.350 miljoen euro) zijn de voornaamste rubrieken.

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 (tot april 2013). Het vormt daarnaast het bijzondere 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 in dit beleidsverslag.

Het beleidsverslag gaat onder meer in op de indekking van de voorraadplicht in 2012. Voor categorie 1 (benzine) en categorie 3 (zware stookolie) heeft APETRA geen probleem om haar voorraadplicht in te dekken. Voor categorie 2 (middeldistillaten) beschikte APETRA eind 2012 over 100 % van de APETRA-voorraadplicht (tegenover 87 % in 2011)³⁵.

5.3 Verklaring college van commissarissen

Op 15 mei 2013 stelde het college van commissarissen een verklaring zonder voorbehoud op over de jaarrekening 2012.

³⁵ Op de laatste dag van 2012 werd alsnog 29.575 ton categorie 2 (0,9 % van de voorraadplicht) verkocht waardoor deze niet langer in de jaarafsluiting voorkomt. Daarnaast werd al rekening gehouden met tickets voor 84.000 ton categorie 2 voor het eerste kwartaal 2013 waarvan de startdatum werd verschoven naar 31 december 2012 (2,6 % van de voorraadplicht).

HOOFDSTUK 6

Antwoord van de staatssecretaris

In zijn antwoord van 25 maart 2014 stelt de staatssecretaris van Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming dat het verslag over APETRA met grote belangstelling werd gelezen.

De staatssecretaris gaat in zijn antwoord in op enkele geformuleerde aandachtspunten:

- beperken ticketvoorraden: de staatssecretaris bevestigt de nadelen (minder betrouwbaar en meestal duurder) en de voordelen (flexibiliteit) van het gebruik van tickets. Hij is daarbij van oordeel dat het huidige maximale aandeel van 10% ticketvoorraad nodig is om passend te kunnen inspelen op een verandering van de aan te houden voorraad (zoals bij een oliecrisis of een verandering van de voorraadplicht);
- terugbetaling leningen: de staatssecretaris wijst erop dat om alle leningen terug te betalen tegen 2022 (hoogstwaarschijnlijk) een forse verhoging van de APETRA-bijdrage noodzakelijk zou zijn;
- crisisbeleid: de staatssecretaris erkent dat het juridisch kader van het crisisbeleid verouderd is en moet worden bijgewerkt. Bij het vervolledigen van het juridisch kader kan volgens de staatssecretaris onder meer worden gesteund op de kennis opgedaan naar aanleiding van de door het IEA opgelegde (succesvolle) crisistussenkomst in 2011, een (nog af te werken) studie over de in geval van crisis te nemen maatregelen om de vraag naar energie te beperken, de recente aanbevelingen van het IEA over de Belgische regeling van de eventuele crisistussenkomsten en tenslotte de Belgische deelname aan de tweejaarlijkse crisisoefeningen georganiseerd door het IEA.

De staatssecretaris stelt tenslotte met grote tevredenheid vast dat de Europese Commissie in 2013 bevestigde dat de Belgische voorraadplicht werd ingevuld.

BIJLAGE

Brief van de staatssecretaris van Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming van 25 maart 2014

(Vertaling)

Betreft: verslag van het Rekenhof over de uitvoering in 2012 van de aan APETRA toevertrouwde opdrachten van openbare dienst

Geachte heer de eerste voorzitter,

Met veel belangstelling heb ik uw verslag doorgenomen met de titel “APETRA – Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2012”.

Graag had ik u de volgende toelichtingen verstrekt in verband met drie van uw opmerkingen die mijn bijzondere aandacht hebben weerhouden.

Ten eerste betreft één van de belangrijke opmerkingen het ticketsysteem. Het Rekenhof stelt: “De marktsituatie in 2012 (sterke daling van het aanbod van tickets) toont overduidelijk aan dat het systeem om een deel van de olievoorraden in tickets aan te houden onbetrouwbaar is.” Bovendien meent het Rekenhof dat de ticketprijzen vrij hoog zijn en wegen op de beschikbare cashflow van Apetra.

Ik deel de mening van het Rekenhof over het feit dat het aanhouden van voorraden in de vorm van tickets beperkt moet worden omdat het systeem een aantal nadelen inhoudt (minder betrouwbaar en gemiddeld duurder). Anderzijds ben ik van oordeel dat APETRA niettemin een minimum aan tickets moet behouden om gerichte aanpassingen met de nodige flexibiliteit te kunnen doorvoeren (in geval van een markante crisis of wijziging van de voorraadplicht). Daarom ben ik verheugd dat APETRA sinds 2013 een beleid voert dat het aantal tickets wil beperken tot ± 10% van de strategische voorraden die de entiteit beheert. Mijns inziens is dat het meest aangewezen niveau op dit moment.

Ten tweede stel ik in verband met het financieel plan 2013 en de uitvoering van het financieel plan 2012 van APETRA, vast dat het Rekenhof andermaal herhaalt dat “de financiële houdbaarheid van APETRA op lange termijn moet worden verzekerd zonder een beroep te doen op leningen”, en dat het dat punt besluit met te stellen

dat “hoogstwaarschijnlijk niet alle leningen tegen de eindvervaldag van de initiële lening in 2022 kunnen worden afgelost³⁶”.

Ik volg de financiële toestand van de entiteit van zeer nabij. Die toestand hangt enerzijds af van de evolutie van de ontvangsten afkomstig van de “APETRA-bijdrage”, die op haar beurt afhangt van de prijzen en van het verbruik van aardolieproducten, en anderzijds van de kosten (aankoop van voorraden/tickets, huur van opslagcapaciteit, terugbetaling van aangegane leningen enz.) die samenhangen met de naleving van de voorraadplicht. Als die parameters evolueren, kan dat aanpassingen vergen op het niveau van de financieringsbronnen. Zo hebben we de APETRA-bijdrage in 2013 lichtjes opgetrokken toen de Europese richtlijn 2009/119/EG in Belgisch recht werd omgezet, omdat de voorraadplicht in die richtlijn minstens 10% hoger ligt dan in de oude richtlijn.

Ik sta open voor nieuwe voorstellen tot aanpassing van de financiering van de entiteit, als die zich zou opdringen in het geval van een markante evolutie van één van de vermelde parameters, en dit om de financiële houdbaarheid van de entiteit te vrijwaren.

Toch zou ik de aandacht van het Rekenhof willen vestigen op het feit dat de bijdrage onvermijdelijk flink de hoogte in zal gaan als die financiële leefbaarheid na 2022 gevrijwaard moet worden zonder externe financiering, en dat zal zich rechtstreeks laten voelen in de verkoopprijzen van aardolieproducten op de Belgische markt. Ik zal dergelijke voorstellen dus met de grootste omzichtigheid evalueren.

Ten derde heeft het Rekenhof diverse opmerkingen geformuleerd over het nationale crisisbeleid en roept het de beleidsverantwoordelijken op “meer aandacht te besteden aan de operationele aspecten van het crisisbeleid”.

Ik geef grif toe dat het huidige juridische kader verouderd is en dat bepaalde aspecten een update vergen. Ik wil er echter wel op wijzen dat dat bestaande juridische kader België niet heeft belet op gepaste wijze te handelen toen het Internationaal Energie Agentschap in 2011 een internationale crisistoestand afkondigde als gevolg van het Libische conflict.

Om het juridische kader te vervolledigen (cf. wet van 2006) heb ik de algemene directie Energie gevraagd te onderzoeken welke maatregelen er nodig zijn om de vraag naar energie terug te dringen in geval van een crisis. Het onderzoek in kwestie wordt uitgevoerd door de firma Deloitte en zou midden 2014 klaar moeten zijn. Op basis van de resultaten zou een ontwerp van koninklijk besluit met restrictieve maatregelen moeten worden opgesteld.

Laat me u overigens meedelen dat ik begin maart 2014 de aanbevelingen heb ontvangen die het Internationaal Energie Agentschap heeft geformuleerd in haar driejaarlijks verslag over de evaluatie van de crisismechanismen. Dat verslag zal ongetwijfeld zijn nut bewijzen bij de opmaak van andere toepassingsbesluiten die

³⁶ Het ondernemingsplan 2014 van APETRA (mei 2013) raamt de facto dat de thesaurie die de komende jaren zal worden gegenereerd, net zal volstaan om de initiële lening van 800 miljoen euro terug te betalen (in jaarlijkse schijven van 80 miljoen euro). Voor de andere leningen zal een herfinanciering nodig zijn.

zich zouden opdringen (regel voor het verdelen van aardolieproducten, regels voor het gebruik van voorraden, lijst van grootste verbruikers).

Ik voeg daar nog aan toe dat België actief deelneemt aan de oefeningen voor crisisinterventies die het Internationaal Energie Agentschap elke twee jaar organiseert. De algemene directie Energie betreft zowel APETRA als de belangrijkste Belgische aardolieoperatoren bij die oefeningen.

Alvorens te besluiten, kan ik u met genoegen meedelen dat de Europese Commissie tijdens elk van de bijeenkomsten van de “Oil Coordination Group” in 2013 kon bevestigen dat ons land wel degelijk de voorraadplicht in acht neemt die voortvloeit uit de Europese richtlijn 2009/119/EG. Het is interessant te preciseren dat diverse lidstaten daar niet in geslaagd zijn.

Hoogachtend,

Melchior Wathelet

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be