



Rekenhof

APETRA

Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2011



Verslag van het Rekenhof goedgekeurd in de algemene vergadering van 6 maart 2013

Inleiding	4
Hoofdstuk 1	5
Algemeen kader	5
1.1 Huidig kader	5
1.2 Nieuwe Europese Richtlijn	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 2011	10
3.1 Voorraadplicht 2011	10
3.2 Ondernemingsplannen 2011 en 2012	10
3.3 Uitvoering ondernemingsplan in 2011	11
3.3.1 Aankoop van ruwe aardolie in 2011	11
3.3.2 Aankoop van middeldistillaten (categorie 2-producten)	12
3.3.3 Uitbreiding opslagcapaciteit in 2011	12
3.3.4 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets)	13
3.3.5 Contractering van bijkomende financiering	14
3.3.6 Verversing	15
3.4 Controle op de verplichte voorraden	15
3.5 Realisatie voorraadplicht op 31 december 2011	16
Hoofdstuk 4	19
Financieel plan en realisaties 2011	19

Hoofdstuk 5	24
Rekeningen 2011 APETRA	24
5.1 Jaarrekening	24
5.2 Beleidsverslag	24
5.3 Verklaring college commissarissen	24
Hoofdstuk 6	25
Aanbevelingen	25
6.1 Aandachtspunten die een wettelijke oplossing vereisen	25
6.1.1 Berekening APETRA-bijdrage	25
6.1.2 Dossier binnenvaart	26
6.1.3 Dossier luchtvaart	26
6.1.4 Crisisbeleid	26
6.2 Aandachtspunten voor de nieuwe beheersovereenkomst	27
6.2.1 Genereren van voldoende cashflow om de leningen terug te betalen	27
6.2.2 Verder afbouwen ticketvoorraden	27
6.2.3 Controle op de bijdragen	28
6.2.4 Aandacht voor crisisbeleid	28
Hoofdstuk 7	31
Antwoord van de staatssecretaris	31
Bijlage	32
Brief van de staatssecretaris van Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming van 21 februari 2013	32

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 vijfde werkingsjaar. Hoofdstuk 6 formuleert aanbevelingen waarbij zowel de nakende omzetting van de nieuwe Europese Richtlijn als de vernieuwing van de beheersovereenkomst een gelegenheid vormt om aan diverse aandachtspunten tegemoet te komen.

HOOFDSTUK 1

Algemeen kader

1.1 Huidig kader

De Europese wetgeving¹ verplicht de lidstaten permanent minimumvoorraden ruwe aardolie of aardolieproducten aan te houden. De lidstaten moeten voorraden aanhouden 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 op 1 april 2007 in in België. De minimumvoorraad van België moet 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 wordt afgebouwd. Dit gemengde systeem van België duurt dus tot 1 april 2012, waarna het een volledig gecentraliseerd systeem wordt en de volledige minimumvoorraad door APETRA zal worden 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.

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 december 2012 moet worden aangepast (zie verder) werd ervoor gekozen om het eerste beheerscontract te verlengen totdat een nieuw beheerscontract in werking

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.

zal treden³. De omzetting van de Richtlijn in intern recht zal een impact hebben op de wijze waarop APETRA vanaf 2013 de nationale strategische olievoorraden zal moeten aanhouden.

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

1.2 Nieuwe Europese Richtlijn

Eind 2009 verscheen een nieuwe Europese Richtlijn⁶ die de verplichting om minimumvoorraden aardolie en aardolieproducten aan te houden, zal wijzigen. Het was ondermeer de bedoeling om de Europese wetgeving meer in overeenstemming te brengen met de verplichtingen van het internationaal energieprogramma. Hierdoor zal ondermeer 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. Daarbij zal er geen rekening worden gehouden met 10 % van de aangehouden voorraad omdat deze als onbeschikbare tankbodems wordt aangemerkt. Daarnaast verplicht de nieuwe Richtlijn de lidstaten ook om crisisprocedures uit te werken.

Deze nieuwe Richtlijn moet uiterlijk tegen 31 december 2012 in Belgische wetgeving worden omgezet.

Volgens het plan “APETRA 2012” zou APETRA tegen 31 december 2012 de voorraadplicht van 90 dagen uit de huidige wetgeving volledig invullen. Bij de toepassing van de nieuwe Europese Richtlijn mag er echter ondermeer geen rekening worden gehouden met de onbeschikbare tankbodems (10 %). Hierdoor zal onder de nieuwe Europese Richtlijn een equivalent van 100 dagen voorraad moeten worden opgeslagen om effectief over 90 dagen beschikbare voorraden te beschikken (of een stijging met ongeveer 11 %).

APETRA raamt de invulling van de voorraadplicht onder de nieuwe Europese Richtlijn aan de hand van de reeds tegen 31 december 2012 geplande voorraad volgens het scenario “APETRA 2012”. APETRA neemt hierbij aan dat de volledige minimumvoorraad ook volledig door APETRA zal worden beheerd. Door te opteren voor de aankoop van aanzienlijke extra hoeveelheden ruwe aardolie onder de huidige Richtlijn heeft APETRA reeds (deels) op de systeemswitch geanticipeerd. Hierdoor zullen de uiteindelijk in 2013 nog te leveren bijkomende inspanningen beperkter zijn. De impact van de nieuwe EU-Richtlijn voor de voorraadopbouw door APETRA wordt aldus in het beleidsverslag 2011 van APETRA berekend op een extra inspanning van ongeveer 177.000 ton ruwe

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

⁴ Hierna afgekort: de algemene directie Energie.

⁵ Het toezicht over deze verplichtingen wordt eveneens uitgeoefend door de algemene directie Controle en Bemiddeling van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.

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.

aardolie-equivalent of *rae* (equivalent van 185.000 ton ruwe aardolie of 148.000 ton product, of een combinatie van beide⁸). Onder de nieuwe Europese Richtlijn zal de voorraad in 2013 dus slechts met ongeveer 3,5 % moeten worden aangevuld.

In haar ondernemingsplan 2012 beklemtoont APETRA het belang van een tijdige omzetting van de nieuwe Richtlijn in intern Belgisch recht. Acties voor bijkomende financiering en opslagcapaciteit moeten tijdig worden ondernomen om te voldoen aan de verhoogde voorraadplicht ingevolge de nieuwe Richtlijn.

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, die volgens de Richtlijn als speciale voorraden kunnen worden aangemerkt, voor 120 % in aanmerking mogen worden genomen. 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.

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 2011 vijf personeelsleden in dienst. De in december 2006 aangestelde financieel directeur verricht prestaties op basis van een managementovereenkomst. Wegens ziekteverlof van een werknemer is er ter vervanging eveneens (tijdelijk) een persoon op zelfstandige basis tewerkgesteld.

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

2.2 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 2011 werd de opdracht voor juridische dienstverlening opnieuw gegund. Ook werd er een opdracht voor technische assistentie voor het beheer van de kwaliteit van aardolieproducten toegewezen.

Daarnaast werd in 2011 een opdracht gegund voor financieel advies in het kader van een (tweede) bijkomende financiering van 300 miljoen euro. Eveneens werd een opdracht voor een verzekeringsconsultant gegund.

Deze opdrachten worden, conform de wet op de overheidsopdrachten, gegund na een openbare offerteaanvraag of nadat een minimaal aantal offertes werden ingediend.

Ten slotte werden er in 2011 opdrachten uitgeschreven om een bijkomende financiering van 300 miljoen euro aan te gaan, om een intrestswap door te voeren en om depots te inspecteren.

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 en drie bestuurders voorgedragen door de aardoliesector.

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.

2.4 Comptabiliteitssysteem – wet van 17 juli 1975

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

Voor de opvolging van de hoeveelheden aardolie en aardolieproducten waarop de verrichtingen betrekking hebben, worden er tabellen bijgehouden in Excel. De overeenstemming met de boekhouding wordt op verschillende niveaus gecontroleerd. In de loop van 2010 werd specifieke software aangeschaft om de stocks op te volgen. Deze software werd in de loop van 2011 verder aangepast en werd begin 2012 in gebruik genomen.

HOOFDSTUK 3

Uitvoering taken van openbare dienst in 2011

3.1 Voorraadplicht 2011

De APETRA-wet deelt de nationale voorraadplicht tijdelijk op tussen de grotere aardoliemaatschappijen en APETRA. De nationale voorraadplicht wordt elk jaar door de federale minister van Energie vastgelegd.

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 voorraadjaar 2011 (1 april 2011 tot 31 maart 2012) voor de verschillende productcategorieën als volgt vastgesteld:

Tabel 1 – Voorraadplicht olievoorraden 2011 (in ton)

	APETRA	Aardoliesector
Cat. 1	328.666	5.066
Cat. 2	3.279.030	87.666
Cat. 3	81.209	850
Totaal	3.688.905	93.582
Algemeen totaal België		3.782.487

Bron: algemene directie Energie

Bovenop de door de minister meegedeelde voorraadplicht is APETRA ook wettelijk verplicht een deel van de voorraadplicht over te nemen van aardoliemaatschappijen die zelf te weinig werkvoorraden hebben om hun individuele voorraadplicht aan te houden. In 2011 was er één oliefirma die een overname van de voorraadplicht vroeg voor een bedrag van 550 ton categorie 1-producten.

3.2 Ondernemingsplannen 2011 en 2012

Het beheerscontract 2007-2012 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 2011 heeft APETRA het ondernemingsplan 2012 opgesteld en voorgelegd aan de minister van Energie, die het op 30 september 2011 goedkeurde.

Dit plan bouwt verder op het “APETRA 2012”-scenario zoals uiteengezet in het ondernemingsplan 2011 van mei 2010. Dit scenario beoogt de realisatie van de volledige Belgische voorraadplicht tegen 2012.

Het ondernemingsplan 2012 voorziet in de volgende acties voor 2011:

- aankoop van 398.400 ton ruwe aardolie;
- aankoop van 560.439 ton categorie 2-producten;
- organisatie van een nieuwe aanbestedingsronde voor opslagcapaciteit (geraamd op 225.000 ton). De aangeboden opslagruimte moet beschikbaar zijn in de loop van 2012;
- uitschrijving van tickets, voor een bedrag van maximum 110.000 ton voor categorie 1-producten, maximum 650.000 ton inzake categorie 2-producten (in 4^e trimester 2011) en 27.500 ton inzake categorie 3-producten;
- contractering van een derde financiering van maximaal 300 miljoen euro;
- het mogelijks verversen van 100.000 ton (afhankelijk van de kwaliteitsopvolging).

3.3 Uitvoering ondernemingsplan in 2011

Hierna wordt uiteengezet in welke mate de acties voor 2011 van het ondernemingsplan 2012 werden gerealiseerd op 31 december 2011.

3.3.1 Aankoop van ruwe aardolie in 2011

Volgens het ondernemingsplan was voor het jaar 2011 de aankoop van 398.400 ton ruwe aardolie gepland.

In 2011 is 399.429 ton ruwe aardolie aangekocht. De doelstelling van het ondernemingsplan is gehaald.

De totale voorraad aan ruwe aardolie bedroeg op 31 december 2011 1.497.687 ton.

De hoge inzet van APETRA voor de aanwerving van ruwe aardolie wordt door APETRA gemotiveerd als een “*anticipatie op de nieuwe Richtlijn*”. De nieuwe Richtlijn maakt voor de voorraadplicht geen onderscheid meer tussen de verschillende oliecategorieën. Ruwe aardolie komt dus ook in aanmerking en heeft als voordeel dat het goedkoper kan worden opgeslagen en niet moet worden ververst⁹.

⁹ De ruwe aardolie van APETRA wordt in ondergrondse cavernes opgeslagen en moet daarbij niet worden ververst. In deze grote cavernes ontstaan er immers spontane wervelingen van de ruwe aardolie tengevolge van interne temperatuurverschillen waardoor er geen *sludge* (bezinksel van olie) ontstaat. Bij opslag in tanks zou dit wel het geval zijn.

3.3.2 Aankoop van middeldistillaten (categorie 2-producten)

Volgens het ondernemingsplan was de aankoop van 560.439 ton afgewerkte producten gepland in 2011 om te komen tot een totale voorraad van 1.606.635 ton middeldistillaten.

In 2011 werd voor 415.974 ton middeldistillaten aangekocht. De totale voorraad op 31 december 2011 bedroeg 1.462.169 ton middeldistillaten (diesel, gasolieverwarming en vliegtuigkerosine).

De doelstelling is voor 75 % gerealiseerd. De doelstelling werd niet volledig gehaald omdat de aankopen altijd in functie zijn van de maximale beschikbare opslagcapaciteit van APETRA.

De uitbreiding van opslagcapaciteit heeft in 2011 vertraging opgelopen, voornamelijk omwille van de nieuwbouwcontracten. Voor deze contracten is het moeilijk voorspelbaar wanneer het project effectief klaar zal zijn.

3.3.3 Uitbreiding opslagcapaciteit in 2011

Het ondernemingsplan voorziet in het uitschrijven van nieuwe aanbestedingen voor de opslag van middeldistillaten en ruwe aardolie in mei-juni 2011. De aangeboden ruimte moet voor APETRA beschikbaar zijn in de loop van 2012 en het mogelijk maken bijkomend 225.000 ton in de productcategorie 2 of equivalent aan ruwe aardolie op te slaan.

De aanbestedingen zijn gelanceerd in mei 2011 na het fiat van de raad van bestuur van 29 april 2011.

In september 2011 heeft APETRA een bijkomende caverne voor de opslag van ruwe aardolie (420.000m³ opslagcapaciteit of 344.000 ton ruwe aardolie) en opslagruimtes om 55.000 ton afgewerkte producten te bergen, onder contract genomen.

Deze nieuwe contracten maken het mogelijk een equivalent van 227.000 ton categorie 2-producten op te slaan (172.000 ton uit ruwe aardolie¹⁰ en 55.000 ton producten).

Eind 2011 heeft APETRA ongeveer 5 miljoen m³ opslagcapaciteit onder contract.

Deze opslagcapaciteit moet volstaan om alle olie op te slaan die nodig is om volledig te voldoen aan de voorraadplicht volgens het plan "APETRA 2012", mits behoud van 600.000 ton categorie 2-producten door middel van tickets. Dit betekent dat vanaf 2012 nieuw gesloten opslagcontracten louter nog zullen dienen ter vervanging van aflopende opslagcontracten of ter afdekking van een hogere voorraadplicht (voornamelijk tengevolge van de inwerkingtreding van de nieuwe Europese Richtlijn).

¹⁰ Bij ruwe aardolie mag slechts 50 % meetellen bij de omrekening naar het equivalent van categorie 2-producten.

3.3.4 Aankoop van beschikkingsrechten (tickets)

De APETRA-wet laat toe om olievoorraden ook 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.

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. Alleen voor de 30-dagenregel (de wettelijke verplichting om minstens 30 dagen verbruik in afgewerkt product te houden) wenst APETRA tickets aan te houden: het ondernemingsplan voorziet voor 2011 in 110.000 ton tickets voor categorie 1-producten en 27.500 ton in categorie 3-producten.

Inzake categorie 2-producten wenst het ondernemingsplan voor 2011 het totale volume tickets af te bouwen van 817.500 ton (vierde kwartaal 2010) naar 650.000 ton (vierde kwartaal 2011).

In het laatste kwartaal van 2011 had APETRA 110.000 ton benzine (categorie 1), 628.500 ton middeldistillaten (categorie 2) en 27.500 ton ruwe aardolie (categorie 3) onder beschikkingsrechten. In 2011 werd ongeveer 12 miljoen euro uitgegeven aan ticketcontracten, dit is een daling van ongeveer 40 % ten opzichte van 2010 (20 miljoen euro).

De geplande afbouw aan tickets voor categorie 2-producten in 2011 is gelukt.

APETRA kon voldoende druk zetten om de prijzen van de tickets in categorie 1- en 3-producten laag te houden.

Net zoals in de vorige jaren lukt het ook in 2011 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 3,25 euro/ton/maand tot 0,65 euro/ton/maand.

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

	Tender voor tickets vanaf Q1 2011	Tender voor tickets vanaf Q2 2011	Tender voor tickets vanaf Q3 2011	Tender voor tickets vanaf Q4 2011
Prijs goedkoopste ontvankelijke ticket (euro/ton/maand)	0,65	1,1	1,1	1
Prijs duurste ticket ¹¹ (euro/ton/maand)	2,2	2,95	3,25	2,85
<i>Cut-off price</i> APETRA	1,35	1,5	1,2	2
Gewogen gemiddelde prijs (GGP) aanvaarde tickets ¹²	1,16	1,27	1,16	1,8
De door APETRA aangehouden "ticket stocks" (ton) per trimester ¹³	886.000	722.000	722.500	628.500

Bron: APETRA

Q = kwartaal

In tegenstelling met de productcategorieën 1 en 3 kan APETRA onvoldoende druk zetten op de prijzen van de productcategorie 2.

Sinds haar opstart bepaalt de raad van bestuur van APETRA bij elke tender een *cut-off price* waarboven ze geen tickets aanvaardt. De *cut-off price* voor tickets van categorie 2 producten is terug sterk gestegen in het vierde kwartaal tot 2 euro/ton of een stijging van ruim 66 % ten opzichte van het vorig kwartaal.

3.3.5 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.

Deze beide leningen volstonden niet om alle aankopen te realiseren voor de volledige realisatie van de voorraadplicht tegen eind 2012. Ze volstaan wel om de doelstellingen van het ondernemingsplan voor 2011 te financieren.

¹¹ Prijs ticket aangeboden in een bepaalde aanbesteding onafhankelijk van de aanvangsdatum waarvoor het werd aangeboden.

¹² 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.

¹³ Het betreft hier gemiddelde cijfers per kwartaal. De hoeveelheden in de laatste rij zijn louter de "ticket stocks" die APETRA aanhoudt. Hierbij komen nog de eigen voorraden.

De stijgende olieprijsz nopen tot bijkomende financieringen.

APETRA heeft in 2011 een derde financieringsronde uitgeschreven. Verschillende opties werden grondig onderzocht met de hulp van een extern financieel adviseur: klassieke leningen (bankkrediet), *commercial papers*, een obligatielening zonder rating en een obligatielening met rating.

Na meerdere voorbereidende vergaderingen¹⁴, heeft de raad van bestuur van 13 december 2011 ervoor geopteerd een obligatielening met rating te lanceren. De raad van bestuur heeft het directiecomité van APETRA de opdracht gegeven om de nodige stappen te zetten om een dergelijke obligatielening te plaatsen in de loop van 2012 . In afwachting dat deze obligatielening op de markt wordt gelanceerd, heeft de raad van bestuur ook ingestemd met een overbruggingskrediet van 18 maanden voor 300 miljoen euro. De raad van bestuur keurde in september 2012 de uiteindelijke financiële voorwaarden goed waarbinnen de obligatielening kan worden uitgegeven.

De uiteindelijke effectieve financieringsbehoefte van APETRA (rekening houdende met de voorraadopbouw ter realisatie van de voorraadplicht volgens de nieuwe Europese Richtlijn¹⁵) wordt in het ondernemingsplan 2013 (van mei 2012) geraamd op 1,6 miljard euro.

3.3.6 Verversing

Voorraden afgewerkte producten ondergaan na een tijd een kwaliteitsverlies en moeten op tijd worden vervangen door nieuwe producten. APETRA beschikt over een zogenaamd *proQuality*-opvolgingssysteem om de kwaliteit van haar stocks op te volgen.

In 2011 heeft APETRA drie verversingsoperaties uitgevoerd voor een totaal van 105.355 m³ diesel en gasolieverwarming.

3.4 Controle op de verplichte voorraden

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

De APETRA-wet bepaalt niets over de controle die APETRA kan uitoefenen op de door haar beheerde verplichte voorraden. Alleen het beheerscontract legt APETRA een internecontrolesysteem op dat de fysieke aanwezigheid, de kwantiteit en kwaliteit van de verplichte voorraden die ze beheert, verifieert.

¹⁴ De raden van bestuur van APETRA van 29 april 2011, 13 september 2011 en 25 november 2011.

¹⁵ Zie punt 1.2.

Net als de vorige jaren heeft de FOD Economie in 2011 geen enkele controle uitgevoerd op de individuele voorraadplicht van de bedrijven.

De individuele voorraadplicht van de bedrijven zal echter vanaf 1 april 2012 nul dagen bedragen, waardoor deze controle vanaf 1 april 2012 niet meer hoeft plaats te vinden.

APETRA heeft in 2011 638 inspecties laten uitvoeren op haar olievoorraden door internationaal gecertificeerde inspectiefirma's.

Tabel 3 - Overzicht uitgevoerde inspecties in 2011 door APETRA

Periode	Depots	Levering	Eigen voorraad	Ticketvoorraden
Q1 2011	1	124	74	17
Q2 2011	3	235		10
Q3 2011	0	42	76	19
Q4 2011	4	22		11

Bron: APETRA

Q = kwartaal

Uit de inspectierapporten blijkt dat er geen problemen werden vastgesteld in 2011 met de kwaliteit en kwantiteit van de olievoorraden in eigendom van APETRA en van de ticketvoorraden ten gunste van APETRA.

3.5 Realisatie voorraadplicht op 31 december 2011

Tabel 4 vergelijkt de effectieve voorraad van APETRA in het vierde kwartaal 2011 met de verplichte voorraad zoals aan APETRA opgelegd voor 2011. Zoals blijkt uit deze tabel heeft APETRA alleen de opgelegde voorraad inzake categorie 2-producten niet gehaald: 86,6 % is gerealiseerd. Dit cijfer is een stuk hoger dan de realisatiegraad in 2010 voor categorie 2-producten (76,7 %).

Tabel 4 - Realisatie voorraadplicht APETRA in 2011

Productcategorie	Opgelegde voorraad 2011 (ton) ¹⁶	Gerealiseerd in het vierde kwartaal 2011 (ton)	Realisatiepercentage in 2011
Cat. 1			
Omslag ruwe aardolie (aan 29 %)		434.329	
Tickets		110.000	
Totaal	329.216	544.329	> 100 %
Cat. 2			
Omslag ruwe aardolie (aan 50 %)		748.843	
Middeldistillaten in eigendom		1.462.169	
Tickets		628.500	
Totaal	3.279.030	2.839.512	86,6 %
Cat. 3			
Omslag ruwe aardolie (aan 14 %)		209.676	
Tickets		27.500	
Totaal	81.209	237.176	> 100 %

Bron: Rekenhof

In het door de minister goedgekeurde ondernemingsplan 2012 en het beheerscontract 2007-2012 wordt de volledige realisatie van de voorraadplicht inzake categorie 2-producten pas voor het einde van 2012 vooropgesteld.

Om de realisatie van de voorraadplicht van België te meten moet bij de voorraad die APETRA minimaal moet aanhouden, ook de voorraadplicht opgelegd aan de privésector worden bijgeteld. Deze bedroeg in 2011 93.032 ton¹⁷.

De FOD Economie kon geen exacte (en gecontroleerde) cijfers geven over de realisatie van de voorraadplicht van de individuele ondernemingen eind 2011. Hij gaat er wel van uit dat, op basis van de huidige aardoliestatistieken, de grote oliemaatschappijen hun driedagenverplichting hebben nageleefd.

¹⁶ Deze hoeveelheden zijn inclusief de hoeveelheden die worden aangehouden ter invulling van de overgenomen "individuele voorraadplichten" van aardoliemaatschappijen (550 ton categorie 1 product).

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

¹⁷ Na aftrek van de overname individuele voorraadplicht aan APETRA, zie voorgaande voetnoot.

Tabel 5 - Realisatie voorraadplicht België vierde kwartaal 2011: APETRA + ondernemingen met individuele voorraadplicht (in de veronderstelling van 100 % realisatie)

Product-categorie	APETRA (ton)	Ondernemingen met individuele voorraadplicht (ton)	België (ton)	Percentage invulling voorraadplicht
Cat. 1	544.329	4.516	548.845	> 100 %
Cat. 2	2.839.512	87.666	2.927.178	87 %
Cat. 3	237.176	850	238.026	> 100 %

Bron: Rekenhof

Uit tabel 5 blijkt dat België er niet is in geslaagd haar voorraadplicht volledig in te vullen voor categorie 2 in 2011. Dit was ook voorspeld in de ondernemingsplannen van APETRA die stellen dat dit pas in 2012 moet worden gerealiseerd.

De evolutie, zoals blijkt uit de volgende tabel, toont aan dat APETRA goed op weg is om tegen 2012 haar voorraadplicht volledig te realiseren.

Tabel 6 - Evolutie realisatiepercentage voorraadplicht categorie 2-producten van België (APETRA + individuele ondernemingen)

2007	2008	2009	2010	2011
40,2 %	38,6 %	73,4 %	77,9 %	87 %

Bron: Rekenhof

HOOFDSTUK 4

Financieel plan en realisaties 2011

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)¹⁸. Dit financieel plan wordt aangevuld met het investeringsplan en het financieringsplan waarin de kasstromen worden weergegeven.

Het ondernemingsplan 2011 werd in mei 2010 opgesteld. Bij de opstelling van het ondernemingsplan 2012 werd het financieel plan 2011 bijgewerkt (raming mei 2011). Bij het opstellen van het ondernemingsplan 2012 wordt voor 2011 al rekening gehouden met de effectieve hoeveelheden (en prijzen) van gerealiseerde en geplande aankopen. De aankoop van eigen voorraad in 2011 wordt geraamd op bijna 1 miljoen ton en het gemiddelde volume van tickets categorie 2 op 0,75 miljoen ton (respectievelijk 0,8 en 0,75 miljoen ton in het financieel plan van mei 2010). In tabel 7 en 8 worden de realisaties naast de ramingen van het financieel plan geplaatst.

De beoogde volumedoelstellingen aankoop eigen voorraden werden niet volledig gerealiseerd (in 2011 werd per saldo 815,5 duizend ton bijkomende aardolieproducten aangekocht¹⁹ tegenover 958,8 duizend ton geraamd). Niet alle opslagcapaciteit kwam in 2011 immers tijdig ter beschikking van APETRA. De aankoopprijs van de eigen voorraad was iets lager dan verwacht.

Niettegenstaande het aanbod aan tickets sterk daalde in de loop van 2011 werd alsnog het geraamde volume aan tickets vastgelegd (weliswaar aan een relatief lage prijs). Voor de tickets van categorie 2 bedraagt het gemiddelde vastgelegde volume 739,7 duizend ton (tegenover 932,6 duizend ton in 2010).

De opslagkosten stijgen van 26,7 miljoen euro in 2010 tot 41,1 miljoen euro in 2011. Deze kosten zullen in de komende jaren nog verder oplopen (tot ruim 70 miljoen euro).

¹⁸ Vanaf het ondernemingsplan 2012 (mei 2011) werd het financieel plan aangepast. De kosten verbonden aan de taken van openbare dienst (aankopen handelsgoederen, tickets, opslagkosten, ...) worden nu afzonderlijk van de werkingskosten (aankopen diensten en diverse goederen en personeelskosten) weergegeven.

¹⁹ In de loop van 2011 werd ook een deel van de voorraad verkocht. Als reactie op het toegenomen risico voor bevoorradingsproblemen ingevolge de politieke situatie in Libië besliste het Internationaal Energie Agentschap (IEA) immers op 23 juni 2011 om een gedeelte van de verplichte voorraden aardolie en aardolieproducten aan te wenden. Voor België werd hiervoor de individuele voorraadplicht van de aardoliemaatschappijen van drie dagen voor een maand naar nul dagen herleid. APETRA moest daarnaast 15 miljoen liter product op de markt brengen.

Eind 2010 was een waardevermindering op de voorraad geboekt van 26,1 miljoen euro²⁰. Dankzij de hogere olieprijzen eind 2011 kon deze waardevermindering deels worden teruggenomen (11,9 miljoen euro).

De bedrijfsopbrengsten bedragen 191,5 miljoen euro en het betreft voor 2011 naast de APETRA-bijdragen (176,5 miljoen euro) eveneens een aantal verkopen van aardolieproducten (14,9 miljoen euro). De omzet uit bijdragen is hoger dan vorig jaar door een stijging van de gemiddelde APETRA-bijdrage met ongeveer 20 % (ingevolge de hogere olieprijzen). De onderliggende in verbruik gestelde volumes zijn afgenomen (met ongeveer 7 %).

Tabel 7 – Financieel plan: resultatenrekening 2011 (in duizend euro)

	Raming mei 2010 (a)	Raming mei 2011 (b)	Realisatie 2011 (c)
Bedrijfsopbrengsten	177.401,0	187.063,0	191.455,6
Bedrijfskosten	-83.992,0	-47.208,0	-59.392,5
- Aankopen handelsgoederen	-493.133,0	-706.685,0	-555.436,0
- Voorraadvijziging handelsgoederen	493.133,0	706.685,0	540.871,8
- Aankopen handelsgoederen – tickets	-19.581,0	-11.879,0	-12.053,1
- Aankopen handelsgoederen – opslagkosten		-31.696,0	-41.147,5
- Aankopen handelsgoederen - andere		-1.909,0	-2.068,6
- Diensten en diverse goederen	-63.557,0		
- Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	-854,0		
- Werkingskosten		-1.650	-1.414,9
- Afschrijvingen en waardeverminderingen op vaste activa		-74,0	-23,2
- Waardeverminderingen op voorraden			11.888,5
- Andere bedrijfskosten			-9,5
Bedrijfswinst	93.409,0	139.855,0	132.063,10

²⁰ 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.

Financiële opbrengsten (kosten)	-29.673,0	-11.743,0	-9.959,0
Winst van het boekjaar	63.736,0	128.112,0	122.104,1

Bron: ondernemingsplan 2011 van mei 2010 (a), ondernemingsplan 2012 van mei 2011 (b) en jaarrekening 2011 (c)

Tabel 8 – Financieel plan: balans 2011 (in duizend euro)

	Raming mei 2010 (a)	Raming mei 2011 (b)	Realisatie 2011 (c)
Activa	1.437.607,0	1.644.087,0	1.617.298,7
- Immateriële vaste activa	59,0	80,0	124,4
- Materiële vaste activa	114,0	105,0	65,1
- Borgtochten	28,0	28,0	29,4
- Voorraden	1.417.484,0	1.615.674,0	1.461.749,9
- Handelsvorderingen	19.252,0	20.676,0	31.111,5
- Overige vorderingen	670,0	2.686,0	6.301,2
- Geldbeleggingen en liquide middelen	0,0	4.838,0	117.440,0
- Overlopende rekeningen van het actief			477,2
Passiva	1.437.607,0	1.644.087,0	1.617.298,7
- Eigen vermogen	494.646,0	595.538,0	589.534,9
- Langetermijnschuld	930.000,0	970.000,0	920.000,0
- Vlottende passiva	12.961,0	78.549,0	104.241,8
- Overlopende rekeningen			3.522,0

Bron: ondernemingsplan 2011 van mei 2010 (a), ondernemingsplan 2012 van mei 2011 (b) en jaarrekening 2011 (c)

Het balanstotaal op 31 december 2011 bedraagt 1.617,3 miljoen euro (tegenover 1.130,3 miljoen euro vorig jaar). Het betreft voornamelijk voorraden (1.461,7 miljoen euro), handelsvorderingen op ten hoogste één jaar (31,1 miljoen euro) en geldbeleggingen en liquide middelen (117,4 miljoen euro) aan de actiefzijde van de balans en eigen vermogen (589,5 miljoen euro), langetermijnschuld (920 miljoen euro) en schulden op ten hoogste één jaar (104,2 miljoen euro) aan de passiefzijde.

De voorraden op 31 december 2011 bedragen 1.461,7 miljoen euro en vertegenwoordigen bijna 3 miljoen ton producten (1.462.169 ton aardolieproduct

van categorie 2 en 1.497.686 ton ruwe aardolie)²¹. De (theoretische) marktwaarde van de voorraden gewaardeerd aan de gemiddelde marktprijs van december 2011 bedraagt 1.979,9 miljoen euro (d.i. 518,2 miljoen euro of ruim 35 % meer dan de boekhoudkundige waarde).

De vorderingen op ten hoogste één jaar bestaan ondermeer uit vorderingen op de FOD Economie voor de aangerekende btw op de APETRA-bijdragen van oktober en november 2011 (7,1 miljoen euro) en de voor december geplande APETRA-bijdragen die in januari 2012 worden ontvangen (18,3 miljoen euro).

De beschikbare middelen op 31 december 2011 bedragen 117,4 miljoen euro, waarvan 116 miljoen euro is geplaatst als termijnbelegging²². De beschikbare middelen op 31 december 2011 worden sterk beïnvloed door de opname net voor het jaareinde van een aanvullende schijf van de initiële lening voor een bedrag van 80 miljoen euro.

Het eigen vermogen van APETRA groeit aan met 122,1 miljoen euro tot 589,5 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 reeds in 2010 geopteerd om (in eerste instantie) een bijkomende financiering van 250 miljoen euro aan te gaan. Eind 2011 zijn hiervan respectievelijk reeds 720 miljoen euro en 200 miljoen euro opgenomen (of in totaal 920 miljoen euro).

In het ondernemingsplan 2012 van mei 2011 werd daarbij de nog benodigde financiering, bovenop de reeds bestaande financieringen voor een bedrag van 1.050 miljoen euro, geraamd tussen de 200 en 300 miljoen euro²³. APETRA heeft eind december 2011 hiervoor een tweede bijkomende financiering van 300 miljoen euro gegund. Vermits het de bedoeling is om een obligatielening uit te schrijven en APETRA nog een internationale rating moest verkrijgen, is daarbij voor alle zekerheid ook een overbruggingskrediet van 18 maanden toegekend.

Het uiteindelijke bedrag dat zal moeten worden geleend, kan nog hoger zijn dan de bestaande kredietlijnen voor een bedrag van 1.350 miljoen euro. Het bedrag dat bijkomend zal moeten worden geleend, is daarbij afhankelijk van de evolutie van de olieprijs en van de (toekomstige) voorraadplicht. APETRA raamt haar totale financieringsnood in het ondernemingsplan 2013 van mei 2012 op 1,6 miljard euro.

²¹ Daarnaast beschikt APETRA op 31 december 2011 over tickets op ongeveer 0,75 miljoen ton (110.000 ton categorie 1, 628.500 ton categorie 2 en 27.500 ton categorie 3).

²² Het betreft twee termijnbeleggingen op minder dan één maand (van respectievelijk 37 en 79 miljoen euro).

²³ Uit voorzichtigheid, en rekening houdende met de volatiliteit van de olieprijs, heeft de raad van bestuur beslist om een opdracht uit te schrijven voor (een maximaal bedrag van) 500 miljoen euro. APETRA gaat ervan uit dat de uiteindelijke bijkomende lening voor een lager bedrag zal worden toegekend.

De vlottende passiva bedragen 104,2 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.

HOOFDSTUK 5

Rekeningen 2011 APETRA

5.1 Jaarrekening

APETRA realiseerde in 2011 191,5 miljoen euro bedrijfsopbrengsten (tegenover 159,1 miljoen euro in 2010). De bedrijfskosten bedragen 59,4 miljoen euro (tegenover 19,9 miljoen euro in 2010) waardoor het jaar afsluit met een bedrijfswinst van 132,1 miljoen euro. Rekening houdende met een negatief financieel resultaat van -10 miljoen euro bedraagt de winst van het boekjaar 122,1 miljoen euro (tegenover 138,9 miljoen euro in 2010). De winst van het boekjaar wordt toegevoegd aan de onbeschikbare reserves.

Het balanstotaal op 31 december 2011 bedraagt 1.617,3 miljoen euro (tegenover 1.130,3 miljoen euro in 2010). De voorraad op het actief van de balans (1.461,7 miljoen euro), en het eigen vermogen en de langetermijnschuld op het passief van de balans (respectievelijk 589,5 miljoen euro en 920 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 2012). Het vormt daarnaast het bijzonder verslag van APETRA over het sociaal oogmerk en de uitvoering van de taken van openbare dienst. Het financieel jaarverslag van de raad van bestuur aan de algemene vergadering is opgenomen onder punt V van dit beleidsverslag.

Het beleidsverslag gaat ondermeer in op de in dekking van de voorraadplicht in 2011. Voor categorie 1 (benzine) en categorie 3 (zware stookolie) heeft APETRA geen probleem om haar voorraadplicht in te dekken. Voor categorie 2 (middeldistillaten) beschikt APETRA eind 2011 over 87 % van de APETRA-voorraadplicht (tegenover 77 % in 2010).

5.3 Verklaring college commissarissen

Op 30 april 2012 stelde het college van commissarissen een verklaring zonder voorbehoud op over de jaarrekening 2011.

Het college van commissarissen wijst er in zijn verklaring op dat de controle op de volledigheid van de ontvangsten onder de verantwoordelijkheid van de algemene directie Energie valt. Deze controle werd voor het jaar 2011 reeds uitgevoerd, er werden geen noemenswaardige verschillen vastgesteld (zie ook hierover punt 6.2.3).

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

6.1 Aandachtspunten die een wettelijke oplossing vereisen

De omzetting van de nieuwe Europese Richtlijn in verband met de minimumvoorraden²⁴ in nieuwe Belgische wetgeving is een ideaal moment om een aantal aandachtspunten wettelijk op te lossen.

6.1.1 Berekening APETRA-bijdrage

De nv APETRA wordt gefinancierd door een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen²⁵. De bijdrage voor elke productcategorie wordt elk kwartaal bepaald door de algemene directie Energie op basis van een formule waarvan de theoretische bestanddelen werden vastgelegd bij koninklijk besluit²⁶. De berekeningswijze van de bijdrage is ongewijzigd ten opzichte van 2007. De bijdrage voor elke productcategorie was voor het jaar 2011 als volgt:

Tabel 9 - APETRA-bijdrage per categorie (in euro/1.000 liter voor categorie 1 en 2 en in euro/ton voor categorie 3)

	Q1	Q2	Q3	Q4
CS ₁	8,99	10,25	11,76	11,44
CS ₂	9,52	10,92	12,27	11,99
CS ₃	7,99	8,86	10,37	10,32

Bron: algemene directie Energie

Q = kwartaal

Om rekening te houden met de werkelijke kost voor het aanhouden van de strategische voorraad moeten de theoretische bestanddelen van de formule voor de berekening van de APETRA-bijdrage worden aangepast. Zo heeft APETRA ondermeer 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

²⁴ 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.

²⁵ In hoofdstuk 1 werd al vermeld dat de voorraadplicht vanaf 1 januari 2013 daarentegen op de netto-invoer zal worden gebaseerd.

²⁶ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 oktober 2006 tot bepaling van de berekening- en inningwijze van de bijdrage van APETRA: $CS_i = C_1 + C_{r,i} + C_{c,i} + C_{m,i} + (C_{f,i} = CP_1 \times I_t \times OS/365 \times \text{densi})$. Deze bijdrage voor de verplichte voorraad van categorie i (CS_i) is de som van:

- de kost voor opslagcapaciteit (C₁), 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 (CP₁) voor het aanhouden van voorraad gedurende OS-dagen, de OS is bepaald op 80,4 dagen.

kosten voor de interne voorraadcontrole door APETRA en voor de werkingskosten van APETRA nog steeds niet ingevuld, niettegenstaande de onderliggende kosten al worden gemaakt. Er wordt opgemerkt dat de APETRA-bijdrage wordt berekend voor een dekking van 80,4 voorraaddagen (in plaats van 90 dagen)²⁷.

6.1.2 Dossier binnenvaart

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

De bunkermaatschappijen voor de binnenvaart hebben sinds de opstart van APETRA geen bijdragen betaald²⁸.

6.1.3 Dossier luchtvaart

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

Bij gebrek aan eenduidige definities en informatie van de verschillende soorten vluchten is het echter voor de luchthavens niet steeds duidelijk welke bijdrage wanneer verschuldigd is. In de loop van 2010 heeft de FOD Economie aan de hand van de bij de luchthavens beschikbare informatie geprobeerd om eenvormige definities af te bakenen. De praktische problemen waren echter te complex om een concrete oplossing uit te werken. In het verleden stelde de FOD Economie reeds de invoering van een unieke bijdrage voor de volledige luchtvaart als oplossing voorop. De nodige wetgeving moet nog worden opgesteld waarbij het niveau van de unieke bijdrage nog moet worden vastgelegd.

6.1.4 Crisisbeleid

De verplichting om 90 dagen van de jaarlijkse netto-invoer van aardolieproducten als noodvoorraad aan te houden, is opgelegd om in geval van internationale of nationale bevoorradingsproblemen die olievoorraden op de markt te brengen om aldus de bevoorrading van de eindgebruiker te garanderen.

Hoe en wanneer deze strategische voorraden op de markt worden gebracht, maakt deel uit van het crisisbeleid.

²⁷ De 80,4 dagen zijn het gevolg van de opstart van het nieuwe systeem waarbij de toenmalige CSO-bijdrage werd verminderd met 1 euro, omgerekend in dagen was dit 9,6 dagen ($90 - 9,6 = 80,4$).

²⁸ Voor de maanden april en mei 2007 werden de oorspronkelijk betaalde bijdragen in de loop van 2011 terugbetaald.

Elke lidstaat moet de nodige voorbereidingen treffen om adequaat te kunnen reageren op olievoorradingscrisissen.

Het Belgische oliecrisisbeleid valt onder de wet van 20 juli 2006. Deze wet verleent de bevoegdheid aan de koning om enerzijds een programma tot vraagbeperking op te stellen en, anderzijds, in regels te voorzien voor de internationale en nationale toebedeling en voor de inzet van de verplichte olievoorraden. Er is tot op heden nog geen enkel uitvoeringsbesluit genomen, ondanks herhaaldelijk aandringen van APETRA bij de bevoegde minister.

6.2 Aandachtspunten voor de nieuwe beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst van 2007-2011 is met een jaar verlengd. Het Rekenhof formuleert hierna enkele aandachtspunten die in de nieuwe beheersovereenkomst kunnen worden geregeld.

6.2.1 Genereren van voldoende cashflow om de leningen terug te betalen

De nieuwe beheersovereenkomst moet aandacht besteden aan de afloscapaciteit van APETRA om haar leningen terug te betalen.

APETRA heeft al onderzocht in welke mate zij over de nodige afloscapaciteit beschikt om haar leningen tegen eind 2022 (eindvervaldag van de lening van 800 miljoen euro) terug te betalen. Niettegenstaande dit vooruitzicht sterk afhankelijk is van de evolutie van de olieprijsen (hogere olieprijsen leiden tot een hogere APETRA-bijdrage en deze genereert een hogere afloscapaciteit), kunnen hoogstwaarschijnlijk niet alle leningen tegen eind 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 de volledige benodigde financiering en deze voorraad zal in de volgende jaren nog blijven 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.

6.2.2 Verder afbouwen ticketvoorraden

In zijn vorige verslagen heeft het Rekenhof kritische bedenkingen geformuleerd bij het ticketsysteem. 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*) met grote prijschommelingen tot gevolg. Bovendien houdt de bijdrageformule geen rekening met de prijs van de tickets. De nodige voorzichtigheid is sterk aangewezen. Te hoge ticketprijzen onderdrukken immers de vrije cashflow van APETRA en kunnen het financiële evenwicht van APETRA in gevaar brengen.

Het Rekenhof pleit ervoor dat de nieuwe beheersovereenkomst extra inspanningen zou opleggen om de ticketcontracten nog af te bouwen met het oog op een versnelde opbouw van voorraden in eigendom van APETRA.

6.2.3 Controle op de bijdragen

Volgens de artikelen 16 en 19 van de APETRA-wet moet de algemene directie Energie de gestorte bijdragen controleren²⁹ ³⁰. Op basis van de gegevens van de in verbruik gestelde hoeveelheden, aan te leveren door zowel de Centrale Administratie der Douane en Accijnzen van de FOD Financiën als door APETRA, kan de volledigheid van de bijdragen worden gecontroleerd. De algemene directie Energie kan deze informatie aanvullen met de gegevens van de maandelijkse petroleumbalans.

De algemene directie Energie heeft voor het jaar 2011 een overeenstemming gemaakt tussen de gegevens van de Centrale Administratie der 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 die in een bepaalde periode in verbruik worden gesteld maar wel de hoeveelheden die in de periode worden aangegeven bij de Centrale Administratie der Douane en Accijnzen bevatten, moest worden rekening gehouden met enige verschuiving in hoeveelheden³¹. Uit de controleresultaten blijkt dat de afwijking op jaarbasis globaal beperkt is.

Niettegenstaande de gemaakte overeenstemming, worden er alsnog per individuele voorraadplichtige verschillen vastgesteld. De algemene directie Energie zal deze verschillen aan verdere controles onderwerpen. De algemene directie Energie moet in de toekomst ook nog de controles over de jaren 2007 en 2008 uitvoeren (de jaren 2009 en 2010 werden eveneens al gecontroleerd).

6.2.4 Aandacht voor crisisbeleid

In het beheerscontract 2007-2012 tussen de Belgische Staat en APETRA worden APETRA's taken ter voorbereiding van een oliecrisis opgesomd. Hierna wordt per opgelegde taak bekeken in welke mate APETRA deze taak al heeft gerealiseerd.

- a) *APETRA neemt bepalingen inzake de verkopen (ingeval van oliecrisis) op in haar reglementen en verkoopprocedures.*

In de door APETRA opgestelde raamovereenkomsten met betrekking tot de ticketvoorraden en de aankopen van ruwe aardolie en afgewerkte producten wordt voldoende aandacht besteed op welke wijze deze stocks op de markt worden gebracht ingeval van crisis.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Meer concreet werden de gegevens van APETRA van december 2010 tot en met november 2011 (in verbruik gestelde hoeveelheden) vergeleken met de gegevens van de Centrale Administratie der Douane en Accijnzen van het jaar 2011 (aangegeven hoeveelheden).

- b) *APETRA zet een internecontrolesysteem op die de kwaliteit en kwantiteit van de verplichte voorraden verifieert.*

APETRA beschikt sinds 2009 over het *ProQuality*-opvolgingssysteem. Dit systeem verifieert op geregelde tijdstippen de kwantiteit en kwaliteit van de voorraden.

- c) *APETRA ontwikkelt regels en procedures zodat zij te alle tijden weet waar de verplichte voorraden die zij beheert zich bevinden.*

De door APETRA beheerde voorraden en hun locaties worden maandelijks doorgegeven aan de algemene directie Energie.

Het opstellen van een databank met aflevervoorwaarden en toegang- en veiligheidsvereisten van elk APETRA-depot is opgestart in 2012.

- d) *APETRA neemt deel aan de vergaderingen van de diverse internationale werkgroepen m.b.t. crisisbeleid.*

Internationaal gezien zijn er twee werkgroepen rond strategische stocks en crisisbeleid:

- de *Standing Group on Emergency Questions (SEQ)* van het IEA en
- de *Oil Supply Group (OSG)* van de Europese Commissie.

APETRA neemt driemaal per jaar deel als waarnemer aan de bijeenkomsten van de SEQ (Parijs - 3x/jaar).

Wat de OSG van de Europese Commissie betreft, neemt enkel de FOD Economie deel. APETRA wordt niet mee uitgenodigd door de FOD Economie. De betrokkenheid van APETRA beperkt zich tot informatie-uitwisselingen tussen APETRA en de FOD Economie ter voorbereiding van die vergaderingen.

- e) *APETRA wordt betrokken bij de activiteiten van het Nationaal Oliebureau (NOB).*

De samenstelling van het NOB ligt vast in het koninklijk besluit van 11 oktober 1984 houdende oprichting van een Nationaal Oliebureau. Dit bureau is niet operationeel. Het NOB komt slechts samen op verzoek van de minister die Energie tot zijn bevoegdheid heeft en dit in tijden van bevoorradingscrisis of er net vóór. De FOD Economie beschikt niet over een geactualiseerde lijst van namen die dit bureau moeten bemannen ingeval van een crisis. Formeel is APETRA nog niet gevat als deelnemer aan het NOB.

Volgens de FOD Economie laat dit verouderd koninklijk besluit, dat eerder functies dan namen beoogt, toe APETRA te integreren in de werkingsstructuur van het NOB indien dit noodzakelijk zou zijn.

- f) *Er wordt een protocol gesloten met de FOD Economie en APETRA om de samenwerking ten tijde van crisis te optimaliseren.*

Dergelijk protocol is nog niet gesloten. Er is wel een algemeen protocol van 2 mei 2007 tussen de FOD Economie en APETRA om de informatie-uitwisseling te regelen maar dit protocol bevat geen specifieke bepalingen over samenwerking ingeval van crisis.

In juni 2011 is op ambtelijk niveau een eerste overlegvergadering opgestart om het nationaal crisisbeleid uit te werken. In haar laatste jaarverslag was APETRA vragende partij om concrete afspraken te maken rond crisiscommunicatie en coördinatie met de beleidscel van de minister, de FOD Economie en het Crisiscentrum van de federale regering.

De nieuwe beheersovereenkomst moet blijvend aandacht besteden aan de operationele aspecten van het crisisbeleid.

HOOFDSTUK 7

Antwoord van de staatssecretaris

In zijn antwoord van 21 februari 2013 geeft de staatssecretaris van Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming aan dat het verslag diverse elementen bevat die kunnen worden verbeterd in het systeem voor strategische voorraden. De geformuleerde adviezen en aanbevelingen zouden het APETRA moeten mogelijk maken jaar na jaar haar efficiëntie en goede beheer te verhogen.

De staatssecretaris stelt dat de volgende bevindingen zullen worden opgevolgd:

- de aankoop van de beschikkingsrechten en meer specifiek de evolutie van de ticketprijzen voor categorie 2-producten en het bepalen van de *cut-off price* door de raad van bestuur van APETRA;
- de realisatie van de voorraadplicht waarbij de staatssecretaris aangeeft dat deze op 31 december 2012 kon worden ingevuld;
- de berekening van de APETRA-bijdrage die zal worden gewijzigd naar aanleiding van de omzetting van Richtlijn 2009/119/EG in nieuwe Belgische wetgeving;
- de financiële houdbaarheid van APETRA op lange termijn waarbij de staatssecretaris nog niet kan bevestigen of het systeem al dan niet duurzaam financierbaar is zonder enige lening;
- de controle op de bijdragen;
- het op punt stellen van het crisisbeleid waarvoor de administratie in 2013 werk zal maken van de actualisering van het wettelijke kader voor het crisisbeleid inzake olie.

BIJLAGE

Brief van de staatssecretaris van Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming van 21 februari 2013

(Vertaling)

Betreft: Verslag van het Rekenhof over de uitvoering in 2011 van de opdrachten van openbare dienst die aan APETRA werden toevertrouwd

Geachte heer Roland,

Ik heb het verslag “APETRA – Uitvoering van de opdrachten van openbare dienst in 2011” met veel belangstelling gelezen. Net als de voorgaande verslagen stipt dit verslag diverse elementen aan die kunnen worden verbeterd in de werking van het systeem voor strategische voorraden van ons land, en meer bepaald in de werking van APETRA. Het schuift ook een aantal adviezen en aanbevelingen naar voren die het APETRA zouden moeten mogelijk maken jaar na jaar de efficiëntie en het goede beheer aan te scherpen.

De volgende bevindingen hebben mijn aandacht gewekt en zullen nauwgezet worden behandeld en opgevolgd.

- *Op p. 13 staat: “Zoals vorige jaren lukt het ook niet in 2011 om de ticketprijzen voor categorie 2 producten laag en stabiel te houden”.*

Zoals het Rekenhof benadrukt, is het echter zo dat de raad van bestuur van APETRA sinds de oprichting van de entiteit bij elke offerte-aanvraag een cut-offprijs bepaalt, waarboven tickets niet meer worden geaccepteerd. Dankzij die aanpak en de gematigde ticketprijzen voor producten van categorie 1 en 3, in 2011, kon nagenoeg twaalf miljoen euro worden besteed aan ticketovereenkomsten, wat bijna 40% minder is in vergelijking met 2010 (20 miljoen euro).

- *Op p. 15 van zijn verslag stipt het Rekenhof terecht aan: “Net als vorige jaren heeft FOD Economie in 2011 geen enkele controle uitgevoerd op de individuele voorraadplicht van de bedrijven”.*

Dat gebrek aan controle is inderdaad betreurenswaardig, maar de individuele voorraadplicht voor ondernemingen is sinds 1 april 2012 teruggebracht tot nul en dus zijn er geen controles meer nodig.

- *Op p. 18 stelt het Rekenhof dat “APETRA goed op weg is om tegen 2012 haar voorraadplicht volledig te realiseren”.*

Ik kan in dat verband bevestigen dat het Rekenhof het bij het rechte eind had. Tijdens de laatste vergadering van de “Coordination Group for oil and petroleum products” op 22 januari 2013, kon België immers – met cijfers ter ondersteuning – aan de Europese Commissie bevestigen dat ons land zijn voorraadverplichting integraal was nagekomen op 31 december 2012 (dus ook voor categorie 2).

- *Op p. 25 en 26 staat: “Om rekening te houden met de werkelijke kost voor het aanhouden van de strategische voorraad moeten de theoretische bestanddelen van de formule voor de berekening van de APETRA-bijdrage worden aangepast. Zo heeft APETRA ondermeer 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”.*

Dat probleem zal van de baan zijn wanneer Richtlijn 2009/119/EG naar Belgisch recht wordt omgezet, waardoor de wetgeving betreffende de strategische opslag van aardolie en aardolieproducten gedeeltelijk wordt herzien. Nadat de globale financieringscapaciteit van het Belgisch systeem voor strategische voorraden was geraamd, werd in het wetsontwerp al meteen een voorstel opgenomen om de structurele capaciteit van de APETRA-bijdrage te verhogen. Op die manier kan beter rekening worden gehouden met hogere werkelijke kosten enerzijds en met bijkomende inspanningen als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Richtlijn anderzijds.

- *Op p. 27 van zijn verslag waarschuwt het Rekenhof: “De financiële houdbaarheid van de nv APETRA moet op lange termijn worden verzekerd zonder een 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 financiële beleid van APETRA is inderdaad een belangrijk instrument voor de verwezenlijking van de doelstellingen en met name het aanleggen en beheren van de nationale strategische voorraden van aardolieproducten. De voorbije vijf jaar kon APETRA geen voorraden aanleggen zonder op de één of de andere manier gebruik te maken van leningen. Nu APETRA de vereiste minimale voorraden heeft aangelegd, moet worden gezocht naar een nieuw evenwicht met het oog op de duurzaamheid van een gezond financieel systeem. Het is nog te vroeg om te bevestigen of het systeem al dan niet financierbaar is zonder enige lening.

Voorts wordt in verband met het toezicht op de bijdragen gepreciseerd dat de algemene directie Energie voor het jaar 2011 wel degelijk een vergelijking heeft gemaakt van de cijfers van de Centrale Administratie der Douane en Accijnzen van de FOD Financiën en de gegevens van APETRA over de in verbruik gestelde hoeveelheden. Het Rekenhof stelt vast dat er nog individuele verschillen zijn, maar het erkent dat uit de

controlesresultaten blijkt dat het verschil op jaarbasis globaal gezien beperkt blijft. Kortom, APETRA ontvangt wel degelijk de bijdragen die ze moet ontvangen en daar ben ik verheugd over.

- *In verband met het nationale crisisbeleid en meer bepaald de wet van 20 juli 2006 die daarvoor het kader uitzet, betreurt het Rekenhof dat er “tot heden nog geen enkel uitvoeringsbesluit is genomen, ondanks herhaaldelijk aandringen van APETRA bij de bevoegde minister”. (p. 29)*

Het is weliswaar zo dat de administratie bevoegd is voor de uittekening van het crisisbeleid inzake aardolie, maar APETRA heeft een eminente rol te spelen in het geval van een effectieve oliecrisis. De administratie heeft veel energie gestoken in de uitbouw van een veiligheidsbeleid voor gas en elektriciteit en gaat dit jaar (2013) werk maken van de actualisering van het wettelijke kader voor het crisisbeleid inzake olie. In verband daarmee, en omdat u er expliciet naar vraagt in uw verslag, zal ik elk voorstel steunen om te komen tot regels voor de nationale spreiding en het gebruik van de verplichte aardolievoorraden.

Tot slot lijkt het me wenselijk nogmaals te herhalen dat ik sterk geloof in het nut van dit verslag, met het oog op de continue verbetering van het systeem van de strategische voorraden van ons land.

Hoogachtend,

Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Staatshervorming

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