

Vergaderjaar 1999–2000

26 842

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de wijze waarop middelen worden gealloceerd voor het Fonds economische structuurversterking (Fes).

Ingevolge de Wet Fonds economische structuurversterking wordt de basis van de voeding van het Fes sinds 1 januari 1995 gevormd door een deel van de gasexportopbrengsten, de compensatie van overbeleving uit de Common Area, en de voor het fonds te bestemmen opbrengsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen en overige inkomsten uit de winning van aardgas. Sinds de inwerkingtreding van de wet hebben zich aanzienlijke ontwikkelingen voorgedaan in de richting van een geliberaliseerde gasmarkt. Zo is in de Derde Energienota (kamerstukken II 1995/96, 24 525, nrs. 1–2) aangekondigd dat afnemers van gas na een overgangsperiode vrij zijn in de keuze van hun leverancier. Inmiddels is richtlijn nr. 98/30/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998, betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas vastgesteld (PbEG L 204). Hierin worden regels gesteld met betrekking tot het transport en de levering van gas, onder meer met betrekking tot non-discriminatoire toegang tot de gasnetten. Binnenlandse grootverbruikers zijn nu reeds vrij in de keuze van hun leverancier – uiteraard met inachtneming van bestaande verplichtingen – en kunnen zelfstandig gas aankopen uit het buitenland. Zo is er reeds Brits gas gecontracteerd door binnenlandse eindverbruikers, dat sinds najaar 1998 door de Interconnector naar Nederland stroomt. Ook Gasunie krijgt meer mogelijkheden om op de internationale gasmarkt haar handelspositie te verstevigen.

Dit alles zal leiden tot een toename van de internationale gasstromen, toenemende import en export van gas door bovendien meer partijen dan alleen Gasunie. Dit heeft tot gevolg dat de huidige voedingsregel gebaseerd op extra exportbaten ten opzichte van het Plan van Gasafzet 1990 van de N.V. Nederlandse Gasunie niet meer voldoet. De huidige rekenregel is immers toegesneden op de export van Gasunie, zonder dat rekening is gehouden met de mogelijkheid dat de extra exporten worden gedekt door extra importen en waarbij wordt uitgegaan van de situatie dat alleen Gasunie exporteert. Een mogelijke oplossing zou zijn geweest extra exporten te salderen met extra importen. Dit is in een zich liberaliserende

markt niet langer een bruikbare optie, omdat private partijen meer en meer zelfstandig gaan handelen op de internationale gasmarkt. Bij de uiteindelijke vaststelling van de definitieve Fes-inkomsten zouden bij saldering tussen export en import de hoeveelheden geëxporteerd en geïmporteerd gas tot op de kubieke meter nauwkeurig dienen te worden vastgesteld. In een geliberaliseerde markt, waarbij eindverbruikers zelfstandig buitenlands gas inkopen, is de hoeveelheid geïmporteerd gas niet meer met de vereiste nauwkeurigheid vast te stellen. Bovendien betreft het bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Daarnaast verlopen extra importen en exporten veelal niet synchroon.

In de nieuwe opzet wordt gekozen voor een eenduidige systematiek waarbij een vast percentage van de totale aardgasbaten (niet-belastingontvangsten) ten gunste komt van het Fes.

Niet-belastingontvangsten worden geheven bij de producenten over de opbrengsten die behaald worden met de winning van Nederlands aardgas. Op deze wijze worden de ontvangsten van het Fes niet langer gekoppeld aan additionele export doch direct gekoppeld aan de Nederlandse productie. Hierdoor sluit de voorgestelde methode beter aan bij het oorspronkelijke uitgangspunt van het Fes, het omzetten van ondergronds in bovengronds vermogen.

De tweede wijziging van de voedingssystematiek heeft betrekking op eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer, inclusief Common Area-baten. In het vervolg wordt niet meer de hoofdsom in het Fes gestort, doch wordt de hoofdsom ten gunste van de staatsschuld gebracht en wordt de voeding van het Fes structureel verhoogd met de daardoor vrijvallende rentelasten (in het geval van staatsdeelnemingen: na aftrek van dividendderiving). Om de bestaande asymmetrische werking van een deel van de Fes-voeding en de Fes-uitgaven met betrekking tot de EMU-normering te verbeteren worden de vrijvallende rentelasten in plaats van de hoofdsom bij eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer ten gunste van het Fes gebracht. Tot op heden leiden de Fes-uitgaven namelijk wel tot een belasting van het EMU-tekort, terwijl het deel van de Fes-voeding dat verkregen wordt uit de opbrengst van vervreemding van staatsdeelnemingen niet leidt tot een verbetering van het EMU-tekort. Dit kan als een doorkruising van de randvoorwaarden met betrekking tot de EMU-criteria worden aangemerkt. Door het bedrag dat wordt verkregen uit de vervreemding van staatsdeelnemingen in zijn geheel in mindering te brengen op de EMU-schuld en de rentelasten die hierdoor vrijkomen structureel aan te wenden voor Fes-uitgaven wordt dit ondervangen. De vrijvallende rentelasten leiden namelijk wèl tot een verbetering van het EMU-tekort. De toevoeging van vrijvallende rentelasten in plaats van hoofdsommen leidt op de korte termijn tot een lagere voeding, maar op de lange termijn tot een continue en daardoor duurzamer voeding. Wat betreft de betekenis van het saldo van uitgaven en ontvangsten van het Fes voor het reële uitgavenkader van de staat is in de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1994/1995, 23 900, nr. 21) van 2 maart 1995 over «Begrotingsproces en -systematiek» een beleidslijn vastgelegd. Volgens die beleidslijn, die is herbevestigd door het huidige kabinet in de miljoenennota (kamerstukken II 1998/1999, 26 200, nr. 1), valt de jaarlijkse mutatie in het Fes-saldo buiten het reële uitgavenkader zolang het Fes-saldo positief is.

Omdat in deze nieuwe opzet bij handhaving van de buffersystematiek de ontvangsten die onder de buffersystematiek van artikel 4, derde lid, zouden vallen stabiel zijn, wordt tevens een wijziging van die buffersystematiek voorgesteld.

II ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A

Het percentage van 41,5 in onderdeel a van het eerste lid is bepaald aan de hand van een budgettair neutrale omzetting van de geraamde Fes-voeding onder de oude systematiek. Voor de periode 1999–2003 is hierbij uitgegaan van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Regeerakkoord (kamerstukken II 1997/1998, 26 024, nr. 10). Voor de periode 2004–2010 zijn de ramingen gebaseerd op de macro veronderstellingen uit de Miljoenennota 1998 (kamerstukken II, 1998/1999, 26 200, nrs. 1 en 2). Deze ramingen zijn aangepast aan de verwachte verhoging van de niet-belastingmiddelen door een verhoging van de gasprijs van tuinders zoals in het Regeerakkoord is afgesproken.

Op deze wijze ontstaat voor de periode 1999–2010 een raming voor zowel de niet-belasting ontvangsten als voor de Fes-ontvangsten volgens de huidige regel. Door de totale begrote Fes-ontvangsten over de gehele periode (21,7 miljard) te delen door de begrote niet-belastingontvangsten (52,2 miljard) resulteert een percentage van 41,5 procent.

In het wijzigingsvoorstel worden niet-belastingontvangsten uit koolwaterstoffen als basis genomen. De aardgasbaten zoals verantwoord op de rijksbegroting omvatten de niet-belastingontvangsten uit de winning van koolwaterstoffen, te weten aardolie, aardgas en daarmee verbonden condensaten. Immers, naast aardgas worden tevens kleine hoeveelheden olie en condensaat, veelal gelijktijdig met aardgas, gewonnen. Ook op deze delfstoffen hebben de niet-belastingontvangsten betrekking. De staatsinkomsten uit deze delfstoffen worden verantwoord onder aardgasbaten, aangezien de maatschappijen baten en lasten betreffende de winning van koolwaterstoffen consolideren en de daarmee verschuldigde bedragen simultaan worden afgedragen.

Onderdeel b van het eerste lid geeft uitvoering aan de afspraak in het Regeerakkoord om bij eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer niet de vrijvallende bedragen in het Fes te storten, doch de jaarlijks te besparen rentelasten (in het geval van staatsdeelnemingen gecorrigeerd voor dividendderiving). Uitgangspunt bij de toevoeging van de vrijvallende rentelasten aan het Fes zijn de feitelijke rentebaten. Deze worden als volgt vastgesteld. Op het moment waarop de eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer worden ontvangen op een rekening die door de Rijkshoofdboekhouding wordt aangehouden worden de structureel vrijvallende rentelasten als gevolg van het in mindering op de staatsschuld brengen van deze bedragen berekend op basis van het op dat moment geldende rendement op 10-jaars staatsobligaties zoals deze staan vermeld in de Officiële prijscourant van Amsterdam Exchanges. De berekende vrijval wordt structureel aan het fonds toegevoegd, in het jaar van ontvangst naar evenredigheid van het restant van dat kalenderjaar. De structurele toevoeging aan het Fes van de rentevrijval uit hoofde van eenmalige baten is een op zichzelf staande actie. De rentereeks wordt niet bijgesteld uit hoofde van wijzigingen in het rendement van 10-jaars staatsobligaties. Het rendement op het moment van de ontvangst van de eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer is bepalend voor de hoogte van de structurele rentevrijval. Deze berekeningswijze geldt voor alle opbrengsten die op grond van artikel 2, eerste lid, onder b, in verbinding met het tweede lid, in mindering worden gebracht op de staatsschuld. Dit geldt zowel voor de ontvangsten voortvloeiend uit overbelevering aan Brigitta Erdgas und Erdöl GmbH, de opbrengst van de vervreemding van staatsdeelnemingen als voor de opbrengst van de verkoop van de in het tweede lid, onder c, genoemde rechten. Daarnaast kunnen op grond van het tweede lid, onder d, ook de te besparen rentelasten voortvloeiend uit de verkoop van andere materiële en immateriële activa en rechten aan het Fes worden toegevoegd. Anders dan bij de andere onderdelen gaat het

daarbij niet om een verplichting om de opbrengst in mindering te brengen op de staatsschuld. Als de opbrengst echter in mindering wordt gebracht op de staatsschuld moeten de te besparen rentelasten aan het Fes worden toegevoegd.

In het geval van de opbrengsten van vervreemding van staatsdeelnemingen wordt de rentereeks gecorrigeerd voor de te derven dividendinkomsten. De in mindering te brengen toekomstige dividendinkomsten worden vastgesteld aan de hand van de meerjarenraming in de begroting voor het jaar waarin de vervreemding wordt gerealiseerd. Voor de jaren na de meerjarenraming wordt het bedrag van het laatste jaar in de meerjarenraming structureel doorgetrokken. Als de meerjarenraming betrekking heeft op de jaren tot en met 2003 wordt derhalve de geschatte dividendopbrengst in 2003 doorgetrokken naar 2004 en latere jaren. Indien er een negatief saldo ontstaat omdat de in mindering te brengen dividendinkomsten meer bedragen dan de te besparen rentelasten worden geen bedragen toegevoegd aan het Fes.

Onder opbrengsten in de zin van deze wet wordt verstaan de opbrengsten na aftrek van alle te dien aanzien gemaakte directe en indirecte kosten. Onder indirecte kosten kunnen worden begrepen vermogenstransacties tussen de staat en de rechtspersonen waarin de staat deelneemt voorafgaand aan de vervreemding die mede ten doel hadden de vervreemding te faciliteren. Op grond van artikel 2, derde lid, vallen de daar genoemde eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer buiten de werkingssfeer van deze wet. Het betreft hier posten waarvoor vóór 3 augustus 1998 in een andere bestemming was voorzien. De opbrengst van het Nederlands Omroepproductiebedrijf n.v. wordt ingezet ter dekking van een taakstelling van f 155 miljoen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; eventuele meeropbrengsten gaan naar de omroepreserve.

De opbrengst van de verkoop van de aandelen Netherlands Car b.v. wordt aangewend ter dekking van de schuld van de staat aan Netherlands Car b.v. in verband met verliezen op de Volvo-400. Met betrekking tot de opbrengst van Roccade Informatica Groep n.v. is de rentevrijval samenhangend met de opbrengst van f 400 miljoen reeds op de rijksbegroting verwerkt. Bij een verkoopopbrengst van meer dan f 400 miljoen zullen de te besparen rentelasten over deze meeropbrengst aan het Fes worden toegevoegd. De eventuele kosten en dividendinkomsten zullen dan uiteraard naar evenredigheid op de te besparen rentelasten in mindering worden gebracht.

Op grond van het eerste lid, onder c, worden de private middelen die worden ontvangen in verband met de aanleg of exploitatie van de Betuweroute of de HSL-Zuid toegevoegd aan het Fes tot ten hoogste het uit het Fes afkomstige nominale bedrag dat is besteed aan de voorfinanciering van de geraamde private bijdrage aan de aanleg van beide railverbindingen. De hoogte van de voorfinanciering blijkt uit de begroting en de verantwoordingsstukken.

Het kan hierbij zowel gaan om het alsnog privaat financieren van gedeelten van beide spoorlijnen, als om inkomsten voortvloeiend uit het verstrekken van exploitatierechten.

Van voornoemde inkomsten af te trekken kosten zullen nog nader worden bepaald. Indien de inkomsten de voorfinancieringsuitgaven uit het Fes voor de aanleg overstijgen kunnen deze inkomsten op grond van onderdeel d van het eerste lid aan het Fes worden toegevoegd. Ook op grond van het eerste lid, onder e, kunnen de daar genoemde andere inkomsten aan het Fes worden toegevoegd. In beide gevallen gaat het daarbij niet, zoals bij de andere onderdelen, om verplichte toevoegingen.

Artikel I, onderdeel B

De buffersystematiek heeft als doel te voorkomen dat het Fes een negatief saldo krijgt. Tot nu toe mogen in enig jaar niet meer uitgaven worden geraamd dan het batig saldo van het fonds aan het begin van dat jaar plus de ontvangsten in dat jaar, verminderd met 25 procent van de geraamde ontvangsten uit extra export. Deze laatste vermindering wordt ook wel de kasbuffer genoemd en dient als veiligheidsmarge voor het geval de ontvangsten uit extra export van aardgas tegenvallen.

Door de voorgenomen wijziging wordt de basis voor de ontvangsten waarover de buffer wordt berekend verbreed. In de oude situatie was de volumebasis voor het Fes de extra export boven het Plan van Gasafzet 1990. In de nieuwe situatie wordt de basis verbreed naar 41,5 procent van het totale Nederlandse productievolume. De relatieve veranderingen in het totale productievolume zijn aanzienlijk kleiner dan de relatieve veranderingen in de additionele export. Daardoor worden de ontvangsten relatief stabiel. Om deze reden volstaat het om een buffer aan te houden van 10 procent van de ontvangsten op grond van artikel 2, eerste lid, onder a, in plaats van de tot dusverre gehanteerde 25 procent van de extra export.

Artikel II

Deze wetswijziging werkt terug tot en met 1 januari 1999. De reden hiervoor is dat bij het opstellen van de rijksbegroting 1999 en het inpassen daarin van de in het regeerakkoord gemaakte afspraken al is uitgegaan van de nieuwe systematiek. Omdat deze wet slechts interne financiële gevolgen heeft voor de rijksoverheid en door de terugwerkende kracht geen belangen van derden worden geschaad, is, gelet op het belang van het op eenduidige wijze kunnen toepassen van de nieuwe toerekenings-systematiek, het toepassen van terugwerkende kracht doelmatig en acceptabel.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm