

Vergaderjaar 2001–2002

28 119

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Aanleiding en inhoud

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).

Het uitgangspunt bij de totstandbrenging in de eerste helft van de jaren negentig van de Wet Fonds economische structuurversterking (Fes-wet), als wetsvoorstel ingediend onder de naam Wet Aardgasbatenfonds, was bepaalde aardgasbaten te bestemmen voor de financiering van extra investeringsprojecten van nationaal belang, die bedoeld zijn om de economische structuur te versterken. Uitgaande van het principe «vermogen voor vermogen», werd «ondergronds» vermogen, voortkomend uit de Nederlandse aardgasvoorraad, als het ware omgezet in «bovengronds» vermogen. De voeding van het Fes heeft evenwel van de aanvang af een bredere basis gekregen. Ook ontvangsten uit het vervreemden van deelnemingen van de staat in naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, alsmede overige voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk zijn destijds aangemerkt als ontvangsten van het Fes. Ter uitvoering van het meest recente regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) is vervolgens bepaald dat met ingang van 1 januari 1999 bij eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer, niet de eenmalige opbrengsten in het Fes worden gestort, doch de jaarlijks te besparen rentelasten die voortvloeien uit het ten gunste van de staatsschuld brengen van die eenmalige opbrengsten. Het wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats een verfijning aan te brengen in de wijze van voeding van het Fes. Daarbij gaat het om:

- a. het uitzonderen van ontvangsten die naar hun aard en oorsprong verschillen van opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen,
- b. de wijze waarop met de verkoop van tijdelijke deelnemingen wordt omgegaan,
- c. de wijze waarop met de wederkerende verlening van rechten wordt omgegaan.

In de tweede plaats voorziet dit wetsvoorstel in een technische wijziging in verband met de berekening van het rendement op staatsobligaties.

De financiële effecten van deze wijziging van de voeding van het Fes bij toekomstige verkopen van tijdelijke deelnemingen, veilingen en ontvangen stockdividend valt uiteraard thans nog niet in te schatten. Wel kan iets worden gezegd over het verleden. De voeding van het Fes op basis van de opbrengst van de UMTS-frequenties via een annuïteit is bij Voorjaarsnota 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 734 nr. 1) verwerkt en had een verhoging van de ontvangsten van f 266 miljoen per jaar tot gevolg gedurende de 15-jarige looptijd van de geveilde rechten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De wijziging van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Fes-wet

Met ingang van 1 januari 2001 zal het Fes niet meer worden gevoed uit de rentevrijval die plaatsvindt ten gevolge van het ten gunste van de staatschuld brengen van de opbrengsten van veilingen van rechten, maar uit zogeheten annuïteiten op basis van deze opbrengsten. De looptijd van een dergelijke annuïteit komt overeen met de voorziene looptijd van de geveilde rechten. Een annuïteit is een jaarlijks gelijk blijvende reeks, samengesteld uit rente en «aflossing» van de hoofdsom van de opbrengst. Aan het begin van de reeks is sprake van een relatief hoge rentecomponent en een relatief lage aflossingscomponent. Aan het einde van de reeks zal de aflossingscomponent echter relatief hoog en de rentecomponent relatief laag zijn. Er is derhalve niet alleen sprake van voeding uit rentevrijval, maar ook van voeding uit de opbrengst van de veiling zelf. Deze wijziging van het voedingsregime, in afwijking van de methodiek bij verkoop van staatsdeelnemingen, is om de volgende reden aangebracht. De verkopen van staatsdeelnemingen betreffen eenmalige opbrengsten, waardoor het voor de hand ligt om hierbij uit te gaan van de hiermee samenhangende structurele rentevrijval. De opbrengsten van veilingen van rechten met een eindige looptijd zijn echter niet eenmalig, maar doen zich na ommekomst van de looptijd van de geveilde rechten in principe opnieuw voor vanwege een nieuwe veiling. Hiermee samenhangend vervalt artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van de Fes-wet.

De wijziging van artikel 2, derde lid, van de Fes-wet

De mogelijkheid bestaat, dat dividend wordt uitgekeerd in de vorm van aandelen – stockdividend – in plaats van in contanten. Voor de Rijksbegroting heeft deze vorm van uitkeren onder het regime van de huidige Fes-wet als gevolg, dat er een derving van ontvangsten optreedt. Immers, overeenkomstig de Fes-wet zou de opbrengst van de vervreemding van het stockdividend ten gunste van de staatsschuld moeten worden gebracht en zouden de daarmee jaarlijks te besparen rentelasten ten gunste komen van het Fes. Om dit effect te voorkomen dient de uitkering van stockdividend uitgezonderd te worden van de werking van de Fes-wet. Het voorliggende voorstel tot wijziging van het derde lid van artikel 2 voorziet hierin.

De wijziging van artikel 2, vierde lid, van de Fes-wet

In het huidige vierde lid van artikel 2 wordt «het rendement op 10-jaars staatsobligaties» genoemd als uitgangspunt voor de berekening van de te besparen rentelasten als gevolg van het in mindering brengen op de staatsschuld van de opbrengsten van vervreemdingen. Het is echter denkbaar, dat op termijn langlopende staatsobligaties met een looptijd anders

dan 10 jaar zullen worden uitgegeven. In dat geval zullen die staatsobligaties het uitgangspunt vormen bij de berekening van de te besparen rentelasten. Daarom schrijft het nieuwe vierde lid van artikel 2 voor, dat bij de bepaling van de berekening van de te besparen rentelasten wordt uitgegaan van het rendement op langlopende staatsobligaties.

Volgens de memorie van toelichting bij het huidige vierde lid van artikel 2 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 842 nr. 3, p. 3) worden de vrijvallende rentelasten 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». Deze rendementswaarden bleken in de praktijk minder goed bruikbaar vanwege de vereiste nauwkeurigheid.

De op dit moment uitstaande, langlopende staatsobligaties hebben op het tijdstip van uitgifte een looptijd van 10 jaar. De best toegankelijke gegevens ter zake worden door de Nederlandsche Bank gepubliceerd onder het opschrift «jongste tien-jarige staatsleningen». Vooralsnog wordt van die gegevens uitgegaan.

De wijziging van artikel 2, vijfde lid, van de Fes-wet

Indien het bij de verwerving van een staatsdeelneming reeds het oogmerk was de staatsdeelneming slechts tijdelijk in bezit te hebben, doet zich bij vervreemding van de staatsdeelneming een onevenwichtige situatie voor. De kosten van de verwerving van de deelneming, hier begrepen als de jaarlijkse rentelasten (te berekenen conform de bij vervreemdingen te hanteren systematiek) verminderd met jaarlijkse dividendinkomsten, zijn dan ten laste van andere onderdelen van de Rijksbegroting dan het Fes gekomen. De structurele baten van de vervreemding, de jaarlijkse rentebaten minus dividendderving, zouden geheel ten gunste van het Fes komen. Hierdoor zou in feite de situatie ontstaan dat de voeding van het Fes (uit de structurele baten van de vervreemding), weliswaar met een tijdsverschil en gecorrigeerd voor een eventuele waardeinstijging tussen moment van verwerving en moment van vervreemding, ten laste van de Rijksbegroting zou zijn gefinancierd.

Om deze onevenwichtigheid te voorkomen, wordt in het voorgestelde vijfde lid geregeld dat, indien het bij de verwerving van de deelneming reeds expliciet het oogmerk was de staatsdeelneming slechts tijdelijk in bezit te hebben, de verwervingskosten worden verrekend met de opbrengsten van de vervreemding. Het Fes wordt op deze wijze alleen gevoed uit het positieve saldo van deze twee posten.

De te verrekenen verwervingskosten worden verrekend met ingang van het tijdstip van verkoop. Zij bestaan uit de structurele rentelasten over de hoofdsom van de aankoop verminderd met de als gevolg van de aankoop geraamde structurele dividendinkomsten. In de hoofdsom zijn tevens begrepen de feitelijke rentelasten gedurende het tijdelijke bezit vermindert met de feitelijke dividendinkomsten gedurende het tijdelijk bezit. De berekening vindt plaats op basis van de onderstaande formule:

$$AL = Ra \times (AK + RLf \text{ -/- } Df) \text{ -/- } Da$$

$$VB = Rv \times VO \text{ -/- } Dv$$

De jaarlijkse voeding van het Fes is vervolgens gelijk aan: VB/- AL

Hierbij geldt:

AL = Aankooplasten (jaarlijks)

Ra = Rentepercentage op staatsobligaties bij aankoop

AK = Aankoopsom

RLf = Rentelasten feitelijk
Df = Feitelijke (gerealiseerde) dividendinkomsten
Da = Meerjarige op de begroting geraamde dividendinkomsten bij aankoop¹
VB = Verkoopbaten (jaarlijks)
Rv = Rentepercentage op staatsobligaties bij verkoop
VO = Verkoopopbrengst
Dv = Meerjarige op de begroting geraamde dividendinkomsten bij verkoop conform de Fes-wet

Indien de structurele aankooplasten hoger zijn dan de structurele verkoopbaten van de vervreemding, vindt geen – negatieve – mutatie in de Fes-voeding plaats.

ARTIKEL II

In het jaar 2000 zijn de zogeheten UMTS-frequenties geveild. Het Fes wordt alleen in het jaar 2000 gevoed uit de renteopbrengsten die samenhangen met het ten gunste van de staatsschuld brengen van deze opbrengsten. Vanwege het eenmalige karakter van de aan deze opbrengst verbonden renteopbrengsten, waarvan de realisatie ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel zelfs al heeft plaatsgevonden, wordt deze opbrengst geregeld in een apart wetsartikel met Romeinse nummering. Met ingang van 2001 wordt het Fes gevoed uit een annuïteit op basis van deze opbrengsten, conform de voorgestelde systematiek van artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van de Fes-wet.

ARTIKEL III

Deze wetswijziging heeft terugwerkende kracht: wat betreft de annuïteit van de opbrengsten van de veilingen van de frequenties tot en met 1 januari 2001, en wat betreft de overige bepalingen tot en met 1 januari 2000. Voor terugwerkende kracht is gekozen vanwege het belang van het redresseren van de hiervoor geschetste ongewenste effecten. Omdat de wet slechts interne financiële gevolgen heeft voor de rijksoverheid en geen belangen van derden worden geschaad, is terugwerkende kracht in dit geval ons inziens acceptabel.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Voor het bepalen van de dividendinkomsten na de meerjarencijfers wordt het laatste jaar van de meerjarencijfers geëxtrapoleerd.