

Vergaderjaar 2008–2009

31 993

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking (voedingssystematiek, categorieën te financieren investeringsprojecten en overige bijdragen uit het fonds)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 februari 2009 en het nader rapport d.d. 23 juni 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 januari 2009, no. 09.000.039, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking (voedingssystematiek en categorieën te financieren investeringsprojecten), met memorie van toelichting. Daarnaast wordt de Raad gevraagd advies uit te brengen over een mogelijke aanvulling van het wetsvoorstel.

Het voorstel strekt in hoofdzaak tot een wijziging van de voedingssystematiek van de Wet Fonds economische structuurversterking (Wet FES). In de huidige voedingssystematiek wordt het FES – kort gezegd – gevoed met een vast percentage van de niet-belastingopbrengsten van de gasexploitatie (gasbaten). In de nieuwe systematiek wordt de voeding gebaseerd op een per kabinetsperiode vast te stellen percentage van het rendement op het aardgasvermogen, met een minimum van € 1,7 mld (2008). Daarnaast voorziet het voorstel in een wijziging van de categorieën investeringsprojecten die voor financiering uit het FES in aanmerking komen. Op deze wijzigingen is bij de begrotingen voor 2008 en 2009 al vooruitgelopen. Thans wordt in een structurele regeling voorzien.

Daarnaast vraagt de regering advies aan de Raad over een mogelijke aanvulling van het wetsvoorstel. Achtergrond hiervan is de gedachte dat de systematiek van de huidige Wet FES mogelijk op gespannen voet is komen te staan met de bepalingen die decentralisatie beogen in de recent gewijzigde Financiële-verhoudingswet. De aanvulling behelst verruiming van artikel 3 van de huidige Wet FES zodanig, dat ten laste van het fonds tevens bijdragen kunnen worden verstrekt aan decentralisatie-uitkeringen in het gemeente- of provinciefonds als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen, in het bijzonder met betrekking tot de aanwending van de gasbaten die niet in het FES vloeien, gezien in relatie tot het uitgangspunt dat aan het FES ten grondslag ligt. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 januari 2009, nr. 09.000.039, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 februari 2009, nr. W10.09.0003/III, bied ik U hierbij aan. De Raad onderschrijft de nieuwe vaste voedingsstructuur van het FES met een minimumvoeding die de continuïteit in de uitgaven voor economische structuurversterking waarborgt. In verband met de aanwending van de gasbaten, bezien in relatie tot het uitgangspunt dat aan het FES ten grondslag ligt, is de Raad echter van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Uitgangspunt; voedingssystematiek

Het FES is ingevoerd met het doel om een deel van de gasbaten aan te wenden voor investeringen van nationaal belang die de economische structuur versterken.

De toelichting verwijst naar een passage in het Coalitieakkoord waarin wordt opgemerkt: «ons aardgas is ondergronds vermogen dat moet worden aangewend voor bovengronds vermogen». Zoals de toelichting aangeeft, is het FES zo vormgegeven dat de gasbaten, die naar hun aard tijdelijk zijn, alleen gebruikt mogen worden voor het financieren van in de tijd begrensde projecten. Dat is gedaan om te voorkomen dat structurele verhoging van de overheidsbestedingen of structurele lastenverlichting de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn zou aantasten. Door de grote stijging van de aardgasbaten in de afgelopen jaren, zo stelt de toelichting, is een te sterke bestedingsdrang ontstaan, doordat hogere aardgasbaten zich als gevolg van het vaste percentage automatisch vertalen in een grotere FES-voeding. Met de nieuwe voedingsstructuur wordt dit terecht voorkomen. Bij lagere gasbaten op de langere termijn wordt door het hanteren van een minimumvoeding voor het FES continuïteit in de uitgaven voor economische structuurversterking gewaarborgd.

De Raad wijst echter op het volgende.

Het percentage van de aardgasbaten dat in het FES vloeit, bedraagt onder de «oude» voedingssystematiek circa 40% van de niet-belastingontvangsten. Indien rekening wordt gehouden met de belastingopbrengsten is het percentage van de aardgasbaten dat daadwerkelijk wordt ingezet voor bovengronds vermogen aanmerkelijk lager. Zoals de toelichting vermeldt (2.4), is voor de periode 2008–2011 reeds overgegaan op een stelsel met een vaste voeding van het FES, vooruitlopend op het thans voorliggende voorstel. Deze gewijzigde systematiek heeft geleid tot een verlaging van de voeding van het FES tot circa 20% van de niet-belastingopbrengsten.¹ Stijgende olie- en gasprijzen en daarmee stijgende gasbaten zijn hiervan de belangrijkste oorzaak. Een nog groter deel van de aardgasbaten dan nu al het geval is, vloeit daarmee in de algemene middelen. In de toelichting, alsook elders², mist de Raad nader gespecificeerde cijfermatige informatie over de omvang van de aardgasbaten en van de verschillende categorieën van aanwending daarvan, alsook over de gevolgen van de onderhavige wijziging daarop. De Raad is van oordeel dat adequate besluitvorming over de aanwending van de gasbaten ten zeerste is gebaat bij dit soort informatie.

Vast staat dat de inkomsten uit aardgas in steeds sterkere mate het beeld van de overheidsfinanciën en de houdbaarheid ervan bepalen, respectievelijk vertekenen.³ Gevreesd moet worden dat de voorgestelde voedingssystematiek dit alleen maar versterkt. Mede gegeven de recente financiële en economische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de openbare financiën (waaronder de aanzienlijke stijging van de staatsschuld) is de Raad van mening dat het risico daarop vermeden moet worden. Dit zou kunnen gebeuren door aflossing van de staatsschuld nadrukkelijk te betrekken bij de aanwending van dat deel van de aardgasbaten dat niet als voeding voor het FES dient.⁴

Het voorstel voorziet, minder nog dan nu, slechts voor een beperkt deel van de aardgasopbrengsten in een omzetting in bovengronds vermogen. Bovendien wordt niet aangegeven hoe wordt voorkomen dat de middelen die niet in het FES stromen, voor consumptieve bestedingen worden aangewend.

¹ Zie De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk, De Nederlandsche Bank, 2008, blz. 13. Indien rekening wordt gehouden met de belastingopbrengsten is het percentage nog lager.

² In het advies over de Miljoenennota 2009 merkte de Raad ook al op dat de Miljoenennota en de begrotingen geen inzicht geven in de omvang van de gasbaten (Kamerstukken II, 31 700 nr. 3, onder 3).

³ Zie het advies van de Raad van State van 8 september 2008 over de Ontwerp-Miljoenennota 2009, Kamerstukken II, 31 700 nr. 3, onder 3.

⁴ Het is de Raad in dat verband overigens niet ontgaan dat de Minister van Economische Zaken in een debat met de Eerste Kamer der Staten Generaal op 3 februari 2009 over de vaststelling van de begrotingsstaat van het FES voor het jaar 2009 eveneens aan de aanwending van de aardgasbaten voor aflossing van de staatsschuld heeft gerefereerd (Handelingen Eerste Kamer, 2008/09, nr. 20 blz. 1045). De Raad verwijst in dit verband tevens naar de gedachte afkomstig van De Nederlandsche Bank voor de oprichting van een staatsfonds (De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk, De Nederlandsche Bank, 2008).

Het voorgaande is van wezenlijk belang voor het daadwerkelijk inhoud geven aan het gekozen uitgangspunt van aanwending van ondergronds vermogen voor bovengronds vermogen.

Des te meer valt het de Raad daarom op dat de toelichting hier in het geheel niet op ingaat.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te overwegen.

1. Uitgangspunt; voedingssystematiek

Cijfers over de gasbaten worden nu verspreid weergegeven op verschillende begrotingen:

- a. de ontvangsten uit het niet-belastingdeel van de gasbaten (de nbm-gasbaten) op de Rijksbegroting worden jaarlijks vermeld op de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Op deze begroting is ook de afdracht aan het Fes terug te vinden;
- b. de begroting van het Fes vermeldt de ontvangsten van dit fonds;
- c. bijlage 2 van de Miljoenennota bevat cijfermatige informatie over de nbm-gasbaten en over de Fes-uitgaven;
- d. de Staatsbalans bevat informatie over de netto contante waarde van de gasbaten.

Verder bevatten de middellange termijnramingen van het CPB informatie over de ontwikkeling van de gasbaten in een volgende kabinetsperiode. Veel van de door de Raad gewenste informatie is derhalve beschikbaar, maar kan aan inzichtelijkheid winnen door deze bij één gelegenheid integraal te presenteren. Naar aanleiding van het advies zal daarom in het vervolg jaarlijks een meer gebundeld financieel overzicht van de gasbaten aan de Miljoenennota worden toegevoegd.

In deze kabinetsperiode (2008–2011) zijn de Fes-ontvangsten gelijk aan de Fes-uitgaven, terwijl op basis van de oude Fes-wet sinds 1999 41,5% van de nbm-gasbaten in het Fes diende te vloeien. De Raad wijst er op dat deze gewijzigde systematiek heeft geleid tot een verlaging van de voeding van het Fes tot circa 20% van de niet-belastingopbrengsten. Op basis van de huidige vooruitzichten voor de eurokoers en de olieprijs is deze constatering achterhaald. Naar huidige inzichten gaat in 2008–2011 ca. 37% van de nbm-gasbaten naar het Fes. Hieruit blijkt nog maar eens hoe gevoelig dergelijke ramingen zijn voor schommelingen in de eurokoers en de olieprijs.

De aanwending van het aardgasvermogen staat niet op zichzelf. Elk volgend kabinet zal bij het opstellen van toekomstige begrotingen een bredere, integrale afweging maken. Daarbij zal naar de aard der zaak rekening worden gehouden met de ontwikkeling van en doelstellingen voor het EMU-saldo, de staatsschuld en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Aan de suggestie van de Raad dat aflossing van de staatsschuld nadrukkelijk zou moeten worden betrokken bij de aanwending van het deel van de gasbaten dat niet als Fes-voeding dient, wordt in een dergelijke integrale besluitvorming gevolg gegeven.

Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over de hoogte van het deel van de gasbaten dat in het Fes vloeit, en over de aanwending van het deel dat niet in het Fes terecht komt, meer in het bijzonder het volgende.

Ten eerste creëert het voorstel, in tegenstelling tot de huidige wet, de mogelijkheid om het volledige toekomstige aardgasvermogen via het Fes aan te wenden voor bovengronds vermogen. Toekomstige kabinetten kunnen immers desgewenst tot 100% van het rendement van de waarde van het aardgasvermogen in het Fes storten. Wordt er gekozen voor een voedingspercentage lager dan 100%, dan dwingt het wetsvoorstel er toe dit op transparante wijze vast te leggen en te motiveren bij de eerstvolgende begroting.

Verder kent de nieuwe voedingssystematiek een minimumvoeding van 1,7 mld per jaar. Hierdoor is continuïteit in de uitgaven voor economische structuurversterking gewaarborgd. Bij een voedingspercentage van 100% van het rendement op het aardgasvermogen bedraagt de Fes-voeding bij de huidige ramingen voor de eurokoers en de olieprijs 2,15 mld per jaar. De jaarlijkse minimumvoeding correspondeert met een voedingspercentage van ca. 79% van het rendement op het aardgasvermogen. De som van de jaarlijkse minimumvoeding is daarmee, bezien over de lange termijn, gelijk aan 79% van het aardgasvermogen. Dit leidt tot de volgende conclusie. Indien het wetsvoorstel wet wordt, stijgt het percentage van de aardgasbaten dat

vanaf 2012 tot in de oneindig verre toekomst in het Fes vloeit van 41,5% in de oude Fes-wet, naar tussen de 79 en 100% in de nieuwe systematiek. Anders gezegd, in de oude systematiek werd ca. drievijfde deel van het aardgasvermogen niet via het Fes ingezet voor economische structuurversterking, terwijl dat (bij de huidige ramingen) in de nieuwe systematiek ongeveer tussen de 0 en eenvijfde deel zal zijn. Het deel van het aardgasvermogen dat in het Fes terecht komt is zoveel groter in het voorstel, omdat het voorstel ervoor zorgt dat ook in de toekomst, wanneer de aardgasbaten zijn gedaald of zelfs nihil zijn, nog een substantiële Fes-voeding kan blijven bestaan. Zo zullen de gasbaten naar schatting dalen van 7,3 mld in 2012 naar 1,1 mld in 2036. De genoemde cijfers gelden onder de veronderstelling, afkomstig uit de middellange termijnverkenning van het CPB, van een olieprijs van 65 dollar per vat en een eurokoers van 1,45 dollar per euro vanaf 2012. Bij een hogere olieprijs stijgen de verwachte gasbaten. Zo zal de minimumvoeding als percentage van het rendement op het aardgasvermogen ca. 41,5% bedragen bij een olieprijs van 115 dollar per vat en een eurokoers van 1,45. Het blijft van belang te bedenken dat de uitkomsten van de berekeningen afhankelijk zijn van de (ramingen voor) de olieprijs en de eurokoers. De nieuwe systematiek zorgt daarbij in ieder geval voor meer stabiliteit in de hoogte van de Fes-voeding. Ten slotte gaat de aardgasgerelateerde opbrengst van de vennootschapsbelasting ook onder de huidige wet niet naar het Fes. In dit opzicht wijzigt er in de voorgestelde systematiek niets.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met informatie over de gasbaten en de aanwending daarvan.

2. Vastlegging voedingspercentage

a. De nieuwe voedingssystematiek leidt ertoe dat in plaats van een wettelijk vastgelegd percentage van de gasbaten, aan het begin van elke kabinetsperiode een percentage wordt vastgesteld. Dit percentage van het rendement op het aardgasvermogen wordt ingevolge het voorgestelde artikel 2, zesde lid, Wet FES vastgesteld door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad. De Raad is van oordeel dat een zo essentieel onderdeel van de voedings-systematiek thuishoort in de wet zelf en zich niet leent voor delegatie aan de ministers. Hij adviseert het voorstel aan te passen zodat het voedingspercentage wordt vastgesteld bij wet. In het verlengde hiervan adviseert de Raad nader in te gaan op de in artikel 2, vierde lid, geregelde periodiciteit voor de herziening van percentages, mede tegen de achtergrond van de behoefte aan stabiliteit bij de voeding van het FES.

b. Overigens merkt de Raad op, dat het reglement van orde voor de ministerraad regelt in welke gevallen beraadslaging en besluitvorming ingevolge artikel 45, derde lid, van de Grondwet, over het algemene regeringsbeleid in de ministerraad dienen plaats te vinden. Een regeling daarnaast is nodig noch gewenst.

Ook om die reden adviseert de Raad deze bepaling niet op te nemen.

2. Vastlegging voedingspercentage

Naar aanleiding van het advies van de Raad op dit punt, onder a, is het wetsvoorstel aangepast in de zin dat het voedingspercentage bij wet wordt vastgesteld. In het licht daarvan behoeft hetgeen de Raad overigens opmerkt onder b – wat er van zij – geen bespreking. De Raad adviseert voorts nader in te gaan op de periodiciteit van de herziening van de percentages tegen de achtergrond van de behoefte aan stabiliteit bij de voeding van het Fes. De beoogde stabiliteit van het Fes wordt bereikt door de waarde van het aardgasvermogen te berekenen op basis van de middellange termijnramingen van het CPB van de verscheidene relevante factoren. Deze middellange termijnramingen worden periodiek op basis van nieuwe gegevens vastgesteld door het CPB. Het is juist met de beperkte periodiciteit van deze ramingen in combinatie met een vast voedingspercentage tijdens een kabinetsperiode dat stabiliteit van de voeding van het fonds wordt bereikt. In lijn met het advies van de Raad beoogt het zesde lid van artikel 2 van het wetsvoorstel te verduidelijken dat het kabinet aan het begin van de periode de concreet te voorziene aardgasbaten én het deel daarvan dat ten goede komt aan het fonds

in onderlinge samenhang beziet voor de gehele periode en dit vertaalt in een transparant voedingspercentage voor de gehele periode in een wetsvoorstel neerlegt.

3. Uitkeringen aan provincie of gemeente

In de adviesaanvraag wordt nog specifiek aandacht gevraagd voor het mogelijke voornemen om het wetsvoorstel aan te vullen met een bepaling die het mogelijk maakt ten laste van het fonds decentralisatie-uitkeringen te doen aan het provinciefonds of het gemeentefonds.

Artikel 3, eerste lid, Wet FES bepaalt voor welke doelen bijdragen uit het FES kunnen worden verstrekt. Ten laste van het fonds kunnen in beginsel enkel bijdragen worden verstrekt ten behoeve van investeringsprojecten waarmee wordt beoogd de economische structuur te versterken. De minister kan ingevolge artikel 3, tweede lid, en artikel 5 voorts voorwaarden verbinden aan de toekenning van een bijdrage uit het FES.

Kenmerkend voor de decentralisatie-uitkeringen aan het provinciefonds en het gemeentefonds is dat het uitkeringen betreft waaraan geen voorwaarden betreffende de besteding kunnen worden gesteld. Zoals de regering in het nader rapport op het advies van de Raad van State over het voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen opmerkte, geldt voor de decentralisatie-uitkering dat de uitkering vrij – generiek – besteedbaar is. De wijze van verantwoorden (niet specifiek) komt overeen met die van de algemene uitkering.¹

Daar uit het FES, naar zijn oogmerk, enkel bijdragen kunnen worden verstrekt ten behoeve van investeringsprojecten waarmee wordt beoogd de economische structuur te versterken, komt het verstrekken van bijdragen in de vorm van decentralisatie-uitkeringen dan ook in strijd met artikel 3 (en artikel 5) Wet FES. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het verstrekken van specifieke uitkeringen niet in strijd komt met deze artikelen van de Wet FES, nu bij specifieke uitkeringen wel kan worden bepaald voor welk doel de bijdragen moeten worden ingezet, welke voorwaarden kunnen worden gesteld en welke informatieverplichtingen kunnen worden opgelegd.

Indien de Wet FES zodanig zou worden gewijzigd, dat een uitzondering op artikel 3 Wet FES mogelijk zou worden gemaakt, zou dat er echter toe leiden dat middelen die bijeen zijn gebracht in het FES met het oog op de economische structuurversterking worden verstrekt aan gemeenten en provincies, zonder dat op enigerlei wijze de verplichting kan worden opgelegd om deze middelen daadwerkelijk in te zetten voor versterking van de economische structuur. Daarmee wordt het doel van de Wet FES ten principale ondergraven. De Raad ontraadt daarom een dergelijke wijziging.

3. Uitkeringen aan provincie of gemeente

Met de Raad meen ik dat het onbelemmerd mogelijk maken van een bijdrage uit het fonds aan een decentralisatie-uitkering op zichzelf een bestedingsvrijheid aan mede overheden geeft die zich niet laat rijmen met de expliciete bestedingsrichting die de wet eist. In het wetsvoorstel is daarom nu neergelegd dat van een bijdrage die ten goede komt aan een dergelijke uitkering slechts sprake kan zijn voor zover de ontvangende provincie of gemeente een Fes-project zal uitvoeren. Aan deze bepaling zal op zodanige wijze uitvoering gegeven worden dat bij het toekennen van een bijdrage ten laste van het fonds voldoende zekerheid bestaat dat de ontvangende gemeente of provincie een bepaald investeringsproject dat aan de criteria van de wet voldoet zal uitvoeren en dat anders nog de mogelijkheid bestaat de bijdrage niet te verlenen of stop te zetten. In de memorie van toelichting is dit nader toegelicht. Op deze wijze wordt enerzijds recht gedaan aan het inhoudelijke belang dat bijdragen ten laste van het fonds uiteindelijk ten goede komen aan projecten die aan de criteria voldoen, terwijl anderzijds de vorm van de decentralisatie-uitkering recht doet aan de eigenstandige positie van de desbetreffende gemeenten en provincies. Met inachtneming van de daarvoor geldende procedures kan overigens nog steeds gekozen worden voor een klassieke «specifieke uitkering». Hiervoor zal nog slechts in bijzondere gevallen

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 327, nr. 4.

worden gekozen. Het in totaal beschikbare bedrag dient dan wel hoger te zijn dan het krachtens artikel 15a, derde lid, van de Financiële verhoudingswet vastgestelde bedrag, aangezien deze wijziging van de Fes-wet niet ook toestaat dat bijdragen uit het fonds ten goede (moeten) komen aan een zogenoemde verzameluitkering.

Van de gelegenheid is tenslotte gebruik gemaakt om een voorziening te treffen voor voeding van het BTW compensatiefonds voor zover BTW compensatie voortvloeit uit de uitvoering van projecten die overigens gefinancierd worden uit het fonds.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Financiën, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven