

Vergaderjaar 2001–2002

28 119

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 maart 2002

Van de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen hebben wij met belangstelling kennis genomen. In onderstaande beantwoording zullen wij vragen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp in één keer behandelen voor zover dat de lijn van het betoog ten goede komt.

Met betrekking tot de reikwijdte en de gevolgen van de wetwijziging vroegen de leden van de PvdA-fractie wat de omschrijvingen «bepaalde etherfrequenties», «het recht op analoge en digitale radio- en TV-frequenties» en de UMTS-veiling uit 2000 betekenen voor de toekomstige Fes-voeding en of de term «bepaalde etherfrequenties» een limitering impliceert van het aantal etherfrequenties dat onder de werking van de nieuwe regels valt. De leden van de CDA-fractie wilden in dit verband weten wat moet worden verstaan onder «bepaalde etherfrequenties». Het aantal frequenties dat onder de werking van de nieuwe regels valt, is mede afhankelijk van de aard van de verleende vergunning. De thans voorliggende wetwijziging betreft alleen opbrengsten uit veilingen van wederkerende vergunningen om etherfrequenties te gebruiken. Dit zijn, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, vergunningen met een eindige looptijd, die na ommekomst van de looptijd ervan in beginsel opnieuw geveild kunnen worden. De omzetting van de opbrengst van de UMTS-veiling uit 2000 in een annuïteit leidt tot een jaarlijks € 121 hogere voeding van het Fes tot en met 2015.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en GroenLinks of andere verdelingsmethoden voor wederkerende opbrengsten, zoals een vergelijkende toets, onder het bereik van het thans voorliggende wetsvoorstel vallen, merken wij op dat voor een veiling gekozen wordt indien voorzienbaar is dat de veiling van de vergunning ook werkelijk een opbrengst zal genereren. Een vergelijkende toets is een meer geschikt instrument indien vooraf onduidelijk is of er een opbrengst zal worden gegenereerd. Deze eventuele opbrengsten kunnen onder de werking worden gebracht van artikel 2, tweede lid, onder d, van de huidige Fes-wet: «andere nader aan te wijzen ontvangsten uit de vervreemding van materiële en immateriële activa en rechten van de staat».

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en het CDA stelden de vraag of de toekomstige veiling van benzinestations onder de nieuwe regeling valt.

Voor de opbrengsten van de veiling van vergunningen van benzinestations langs het hoofdwegennet geldt, dat deze onder de werking van het hiervoor reeds aangehaalde artikel 2, tweede lid, onder d, van de huidige Fes-wet kunnen worden gebracht.

Betekent de expliciete vermelding in het wetsvoorstel van de UMTS-opbrengsten uit 2000, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, dat mogelijke toekomstige verdelingen niet onder de veranderde regelgeving vallen?

Het antwoord hierop luidt ontkennend. De opbrengsten uit 2000 zijn namelijk expliciet vermeld, omdat het begrotingsjaar 2000 reeds is afgesloten. Het is derhalve niet meer mogelijk de opbrengsten uit hoofde van de UMTS-frequenties in dat begrotingsjaar om te zetten in een annuïteit.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering op welke wijze de nieuwe voedingssystematiek inzichtelijk wordt gemaakt. Daarnaast stelden zij, evenals de leden van de CDA-fractie, de vraag of per veiling helder kan worden gemaakt of en in welke mate het Fes wordt gevoed. In de eerste suppletore begroting van het Fes is de veiling van de UMTS-frequenties zichtbaar gemaakt. Andere veilingen van wederkerende rechten om etherfrequenties te gebruiken hebben zich nog niet voorgedaan. In de financiële verantwoording van het Fes worden altijd de gerealiseerde verkopen van staatsdeelnemingen en de vervreemdingen van diverse rechten toegelicht. De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of de vergelijking kan worden gemaakt tussen Fes-voeding in de reeds bestaande en nieuwe situatie, en wat in het algemeen de consequenties zouden zijn als de thans voorgestelde voedingssystematiek vanaf het begin van het bestaan van het Fes zou zijn toegepast. De voeding van het Fes wordt op basis van een annuïteit hoger, omdat de aflossing op de hoofdsom nu mede dient ter voeding van het Fes. Per saldo leidt de omzetting van de opbrengst van de veiling van UMTS-frequenties tot een jaarlijks € 121 mln hogere voeding van het Fes tot en met 2015. Omdat de door het wetsvoorstel bestreken veiling van UMTS-frequenties zich voor de eerste maal heeft voorgedaan en het ontvangen stockdividend en de tijdelijke aankopen KPN en TenneT nog niet zijn verkocht, is het verschil alleen gelegen in bovengenoemde hogere jaarlijkse voeding vanwege de UMTS-frequenties van € 121 mln.

Dat een «extra» voeding van het Fes als gevolg van de verkoop van een tijdelijke deelneming zo onwenselijk is, dit naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie, komt omdat door de bestaande systematiek van de huidige Fes-wet een onevenwichtigheid in de voedingssystematiek wordt veroorzaakt. Bij «gewone» deelnemingen komen bij verkoop de bespaarde rentelasten, na aftrek van eventuele dividenddividend, ten gunste van het Fes. Hiervoor zijn dan geen expliciete verwervingskosten gemaakt. Bij tijdelijke deelnemingen worden echter wel expliciete verwervingskosten gemaakt. Deze komen ten laste van andere onderdelen van de rijksbegroting dan het Fes. Deze andere onderdelen van de rijksbegroting financieren dan als het ware de aankoop van de tijdelijke deelneming, maar zouden niet mogen delen in de eventuele verkoopbaten om de verwervingskosten van de tijdelijke deelneming te compenseren. Om deze onevenwichtigheid te herstellen, 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 leden van de fracties van de PvdA, het CDA en GroenLinks verzochten de regering de nogal gecompliceerde formule voor de berekening van de Fes-voeding als gevolg van de verkoop van een tijdelijke deelneming te verduidelijken met een rekenvoorbeeld.

Ter beantwoording van deze vraag geven wij een rekenvoorbeeld op basis van een aankoop ter waarde van € 1 mrd (AK) en een verkoop na twee jaar ter waarde van € 1,5 mrd (VO). Het rentepercentage op staatsobligaties bij aankoop bedraagt 6 (Ra) en bij verkoop 5 (Rv). De feitelijke rentelasten gedurende het tijdelijke bezit, zoals opgenomen in de begroting, bedragen € 120 mln ((6% * € 1000 mln) * 2). De deelneming is in 1999 aangekocht en in 2001 weer verkocht. De meerjarige op de begroting geraamde dividendinkomsten bij aankoop (Da) zijn € 20 mln per jaar structureel. De meerjarige op de begroting geraamde dividendinkomsten bij verkoop (Dv) zijn € 25 mln per jaar structureel. De feitelijke gerealiseerde dividendinkomsten in 1999 en 2000 bedroegen € 26 mln per jaar. Daarbij staat AL voor de jaarlijkse aankooplasten en VB voor de jaarlijkse verkoopbaten. De Fes-voeding wordt dan als volgt berekend:

$$AL = 6\% * (\text{€ } 1000 \text{ mln} + \text{€ } 120 \text{ mln} - (2 * 26 \text{ mln})) - \text{€ } 20 \text{ mln} = \text{€ } 44,08 \text{ mln}$$

$$VB = 5\% * \text{€ } 1500 \text{ mln} - \text{€ } 25 \text{ mln} = \text{€ } 50 \text{ mln}$$

$$VB - AL = \text{€ } 50 \text{ mln} - \text{€ } 44,08 \text{ mln} = \text{€ } 5,92 \text{ mln per jaar.}$$

Wanneer is een deelneming tijdelijk, zo vroegen de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en het CDA zich af. Is dat zo als dat van tevoren wordt aangekondigd, of kan de kwalificatie «tijdelijk» ook achteraf aan een vervreemde deelneming worden toegekend?

Een deelname is alleen tijdelijk, als bij verwerving reeds expliciet het oogmerk was de staatsdeelneming slechts tijdelijk in bezit te hebben. Indien na enkele jaren blijkt dat een deelneming tijdelijk is geweest, terwijl deze niet van tevoren expliciet als tijdelijke deelneming was aangemerkt, valt deze deelneming niet onder het begrip tijdelijk.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een lijst van huidige en mogelijk te verwachten «tijdelijke deelnemingen» en vroegen of aangegeven kan worden hoe is omgegaan met de opbrengsten van recent afgesloten «tijdelijke deelnemingen». In dit verband vroegen de leden van de CDA-fractie of de KPN-deelneming als tijdelijk wordt beschouwd en hoe de regering de aankoop van 100 procent van het Landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteit (TenneT) kwalificeert.

Alle «tijdelijke» deelnemingen worden aan de kamer gemeld. De aankoop van TenneT en de recente deelname in KPN zijn tot nu toe de enige tijdelijke deelnemingen. Deze tijdelijke deelnemingen zijn nog niet vervreemd en hebben derhalve nog niet tot opbrengst geleid.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af waarom de recente, uitdrukkelijk als «tijdelijk» aangemerkt deelneming in KPN – nota bene betaald uit het Fes – niet onder de werking van het wetsvoorstel valt.

In de eerste plaats merken wij hierover op, dat de «tijdelijke deelneming KPN» niet is betaald uit het Fes. Daarnaast merken wij op, dat de recente deelneming in KPN, door deze uitdrukkelijk als «tijdelijk» aan te merken, juist wél onder de werking van het wetsvoorstel valt.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en GroenLinks stelden de vraag of een overzicht van alle transacties die onder de terugwerkende kracht van dit wetsvoorstel vallen kan worden gegeven. Voorts vroegen zij wat de financiële consequenties van de terugwerkende kracht van dit wetsvoorstel zijn.

De volgende transacties vallen als gevolg van de terugwerkende kracht onder de werking van dit wetsvoorstel: de tijdelijke aankopen TenneT (€ 1,8 mrd) en KPN (€ 1,7 mrd), de omzetting van de veilingopbrengsten

bedoeld in artikel 1 in een annuïteit (€ 121 mln additionele voeding tot 2015) en de ontvangst van stockdividend van KPN. Aangezien het stockdividend nog niet is verkocht, is het niet mogelijk daaraan een waarde toe te kennen. De waarde van de ontvangen aandelen fluctueert met de beurskoers. De waarde wordt geschat op € 70 mln.

In algemene termen kan over de financiële consequenties gesteld worden dat de gewijzigde methodiek met betrekking tot stockdividend en tijdelijke deelnemingen een onevenwichtigheid tussen de Fes-voeding en de rijksbegroting herstelt. De omzetting in annuïteiten leidt tot een duurzame Fes-voeding.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vragen waarom wordt gekozen voor een gewijzigde systematiek met betrekking tot stockdividend, wat er gebeurt met deze opbrengsten en waarvoor deze opbrengsten in het verleden werden aangewend.

Op de rijksbegroting staan diverse dividendontvangsten geraamd. Indien het geraamde dividend echter in de vorm van stockdividend wordt uitgekeerd, moeten die aandelen eerst worden vervreemd voordat de geraamde dividendontvangst daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Omdat de Fes-wet echter voorschrijft dat de opbrengst van de verkoop van aandelen ten gunste van de staatsschuld wordt gebracht, ontstaat in dat geval een tekort op de rijksbegroting. Het thans voorliggende wetsvoorstel beoogt deze onevenwichtigheid te corrigeren.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag wat het effect is van een de vervanging van de oude bepaling «10-jaars staatsobligaties» door «langlopende staatsobligaties» op het te berekenen rentepercentage. Hoe vindt die berekening plaats als er in een maand verschillende soorten staatsobligaties worden uitgegeven, met bijbehorende verschillende rentepercentages? In dit verband vroegen de leden van de VVD-fractie de regering om aan te geven wat het verschil in rendement was op een 10-jaars staatsobligatie en een langlopende staatsobligatie op 30 januari 2001 en 30 januari 2002 en wat het effect is van deze verschillende rendementen op het Fes.

Op dit moment zijn langlopende staatsobligaties, zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, 10-jaars staatsobligaties. De term «langlopend» wordt alleen gehanteerd om eventuele toekomstige staatsobligaties met een langere looptijd te kunnen gebruiken. Het rentepercentage bedroeg op 30 januari 2001 4,95 en op 30 januari 2002 5,05. Het rendement op de staatsobligatie op 30 januari 2002 is dus groter dan het rendement op de staatsobligatie op 30 januari 2001 en veroorzaakt hiermee een hogere Fes-voeding.

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de CDA-fractie vroegen de regering een overzicht te geven van de meerjarige effecten van dit wetsvoorstel op de rijksbegroting en op het Fes. Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie zich af wat het effect van dit wetsvoorstel is op de aflossing van de EMU-schuld.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de volgende onderwerpen: wijziging van de voedingssystematiek vanuit de veiling van wederkerende rechten, wijziging van de systematiek met betrekking tot tijdelijke deelnemingen en ontvangen stockdividend en een technische bepaling met betrekking tot het te hanteren rentepercentage. Doel van dit wetsvoorstel is te komen tot een duurzame voeding van het Fes en het wegnemen van onevenwichtigheden tussen de rijksbegroting en de Fesbegroting.

Het wetsvoorstel heeft in beginsel geen structurele effecten op de aflossing van de EMU-schuld. Immers, zowel de tijdelijke deelnemingen als de veiling van wederkerende rechten genereren bij verkoop dan wel na ommekomst van de looptijd van de vergunning wederom een opbrengst die in mindering gebracht kan worden op de nationale schuld.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat het doel is van de andere methode waarmee met wederkerende opbrengsten wordt omgegaan. Voorts vroegen deze leden of de veiling van de UMTS-frequenties na 15 jaar nog geld oplevert, laat staan hetzelfde bedrag als bij de eerste veiling. Verkopen van staatsdeelnemingen leveren eenmalige opbrengsten op. Daarbij ligt het voor de hand om uit te gaan van structurele rentevrijval. De opbrengsten van veilingen van wederkerende rechten zijn echter niet eenmalig maar doen zich na ommekomst van de looptijd in principe wederom voor vanwege een nieuwe veiling. Het ligt derhalve in de rede om bij de opbrengsten van veilingen van wederkerende rechten het Fes niet te voeden met een structurele rentevrijval, maar op basis van een annuïteit met een looptijd overeenkomend met de looptijd van de verleende vergunning. Doel is te komen tot een duurzame voeding Fes. Het is niet te voorzien of het geveilde frequentiebereik in 2015 nog zal worden gebruikt voor UMTS-toepassingen. Het is echter in principe mogelijk dat een veiling van deze kavels in 2015 wel leidt tot een opbrengst en derhalve tot een gecontinueerde voeding van het Fes.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de noodzaak van het voor de tweede maal binnen twee jaar indienen van een wetsvoorstel inzake de voedingssystematiek van het Fes. Zij vroegen zich af of dit niet in de eerdere wetwijziging meegenomen had kunnen worden en of de regering in de nabije toekomst nog verdere wijzigingen voorziet. De voeding van het Fes als gevolg van de verkoop van staatsdeelnemingen en de vervreemding van diverse rechten is mede afhankelijk van factoren als zich wijzigende marktomstandigheden en de ontwikkeling en het gebruik van financiële instrumenten. Dergelijke omstandigheden hebben soms een significante, maar onbedoelde invloed op de ontvangsten voor het Fes. Met dit wetsvoorstel wordt getracht deze onbedoelde invloeden op de Fes-voeding te neutraliseren. Omdat dit soort ontwikkelingen zich moeilijk laat voorspellen, kan daar niet op worden vooruitgelopen. Dat noopt tot wetwijziging achteraf. Indien zich op dit gebied nieuwe situaties voordoen, kan dit inderdaad wederom leiden tot een wetwijziging.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering de in het kader van de vorige wijziging van de Feswet verleende garantie, inhoudende dat de uitvoering van alle goedgekeurde projecten op geen enkele wijze in gevaar zal komen ten gevolge van de gewijzigde voeding, ook ten aanzien van dit wetsvoorstel af te geven. Door huidige wetwijziging zal de uitvoering van alle in ICES-verband goedgekeurde projecten niet in gevaar komen, omdat de wijziging nu geen concrete of voorzienbare dalingen van de Fes-voeding met zich meebrengt.

Ter beantwoording van de vraag van de leden van de CDA- en de GroenLinks-fractie naar een concreet rekenvoorbeeld van een annuïteit geven wij het volgende voorbeeld.

Uitgegaan wordt van een fictieve veilingopbrengst van € 10 000, met een rentepercentage van 5 en een looptijd van vijf jaar. Dit houdt in dat in vijf jaar de aflossingen op de hoofdsom gelijk moeten zijn aan € 10 000. Aflossing en rentedeel zijn samen ieder jaar een gelijk bedrag, namelijk € 2 310.

	1	2	3	4	5
Rente	500	410	315	215	110
Aflossing op hoofdsom	1 810	1 900	1 995	2 095	2 200
Totaal	2 310	2 310	2 310	2 310	2 310

De totale rente bedraagt € 11 549 en de totale aflossing op de hoofdsom € 10 000.

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag waarom de rendementswaarden van de officiële prijscouranten van de Amsterdam Exchanges minder goed bruikbaar zijn.

De officiële prijscourant van de Amsterdam Exchanges is niet openbaar, maar vereist een abonnement. Het betreft derhalve geen beleidswijziging, maar veeleer een technische wijziging die de toegankelijkheid en inzichtelijkheid ten goede komt.

De leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks vroegen waarom niet alle nieuwe deelnemingen worden verrekend met het Fes.

Destijds is ervoor gekozen om van de verkochte staatsdeelnemingen alleen de bespaarde rentelasten, verminderd met eventuele dividenderving, in het Fes te laten vloeien. Voor tijdelijke deelnemingen wordt een andere systematiek toegepast, omdat deze expliciet verworven zijn als tijdelijk bezit. Zoals aan de Tweede Kamer is gemeld in de nota «Deelnemingenbeleid Rijksoverheid» (Kamerstukken II 2001–2002, 28 165, nr. 2) worden in beginsel alleen tijdelijke deelnemingen aangegaan.

Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie op welke wijze de regering de termijn voor langlopende staatsobligaties gaat vaststellen, en of de keuze voor een langere termijn voor een lagere voeding Fes zal leiden. De huidige termijn voor een langlopende obligatie is, zoals de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven, tien jaar. Deze termijn is enerzijds bepaald door de omstandigheden van de Europese markt voor staatsobligaties; anderzijds past deze termijn in het gevoerde financieringsbeleid van de rijksoverheid zoals vermeld in de begroting IX-A. De keuze voor langlopende staatsobligaties is gebaseerd op het feit dat het Fes structureel gevoed wordt uit de verkoop van staatsdeelnemingen en de vervreemding van diverse rechten. Om zoveel mogelijk aan deze structureel bespaarde rentelasten tegemoet te komen, is gekozen voor het rentepercentage van langlopende staatsobligaties.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering waarom bij dit wetsvoorstel voor terugwerkende kracht is gekozen. Hoe verhoudt zich dat tot de gekozen aanpak op dat punt bij de vorige wijziging van de Fes-wet waar dat niet het geval was?

Het wetsvoorstel moet met terugwerkende kracht een basis geven voor de financiële handelwijze in de begrotingsjaren 2000 en 2001. Hierbij merken wij nog wel op, dat de vorige wijziging van de Fes-wet, die in werking trad op 22 december 2000, terugwerkende kracht had tot en met 1 januari 1999.

De leden van de fractie van GroenLinks benadrukten opnieuw het belang van een politiek debat over de criteria die ten grondslag liggen aan uitgaven die ten laste mogen komen van het Fes. Daaruit kunnen politieke keuzes voortvloeien ten aanzien van de voeding van het Fes.

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de wens die bij deze leden leeft. Dit aspect kan evenwel geen rol spelen bij het voorliggende wetsvoorstel, dat immers betrekking heeft op de voedingssystematiek van het Fes.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden de vraag of de politieke ratio achter de huidige voedingssystematiek nog steeds actueel is en of de regering in dit verband tevens een reactie kan geven op de desbetreffende voorstellen uit de notitie «Een duurzaam en trendmatig begrotingsbeleid», die op 1 juli 2001 is uitgebracht door deze fractie?

De politieke ratio van het thans voorliggende wetsvoorstel is mede bepaald aan de hand van het regeerakkoord en is derhalve nog steeds actueel. In de notitie «Een duurzaam en trendmatig begrotingsbeleid» heeft de GroenLinks-fractie een aantal uitgangspunten geformuleerd als handreiking voor een volgende kabinetsperiode. Deze is derhalve niet van toepassing op de thans voorliggende wijziging van de Fes-wet.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of het juist is dat materieel de aflossing van de staatsschuld op termijn wordt vertraagd ten gunste van het Fes en wat in dat geval de ratio is achter deze beleidswijziging.

De veronderstelling van deze leden, dat de aflossing van de staatsschuld op termijn wordt vertraagd, is juist. Omdat bij annuïteiten ook de hoofdsom ten gunste van het Fes wordt gebracht, is na ommekomst van de periode van de geveilde rechten de staatsschuld niet gedaald, terwijl dat bij de rentesystematiek wel het geval is.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden de vraag welke waarderingsgrondslag zal worden gebruikt bij de vervreemding van het stockdividend.

De waarderingsgrondslag is de waarde per aandeel op het moment van verkoop vermenigvuldigd met het aantal aandelen. Als waarderingsgrondslag geldt dus de gerealiseerde opbrengst.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag uitputtend zien beschreven wanneer welke veilingen zullen plaatsvinden, in het bijzonder de veiling van de etherfrequenties voor radio.

In de gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer van 1 februari 2002 van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën (Kamerstukken II 2001–2002, 24 095, nr. 87) is aangekondigd, dat de interim-oplossing voor de verdeling van radiofrequenties zal gelden tot 1 september 2003. De brief geeft aan dat het volgende kabinet zal beslissen over de inhoud en vorm van het uitgifte-instrument. In het Nationaal Frequentieplan is aangegeven dat ten aanzien van de Wireless Local Loop frequenties een veiling of een vergelijkende toets wordt ingezet. Daarbij heeft veilen de voorkeur. Slechts redenen van algemeen maatschappelijk, cultureel of economische belang kunnen tot het toepassen van een vergelijkende toets leiden. Daarnaast hebben wij de Tweede Kamer bij brief van 20 februari 2002 (Kamerstukken II, 2001–2002, 24 036, nr. 249) geïnformeerd over de veilingen van benzinstations langs het hoofdwegennet.

De Minister van Economische Zaken, a.i.,
G. Zalm

De Minister van Financiën,
G. Zalm