

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 D

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2008

1. Inleiding

Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord aangegeven de Wet Fonds economische structuurversterking (Fes-wet) te zullen herzien met betrekking tot de voeding en de Fes-domeinen. In de Fes-begroting van 2008 is, vooruitlopend op deze wetwijziging, voor dat jaar een vaste voeding vastgelegd en zijn voor dat jaar de investeringsdomeinen uitgebreid met verduurzaming van de energiehuishouding, ruimtelijke investeringen en waterbeheer(sing).

In de Miljoenennota 2008¹ en in antwoorden op Kamervragen² heeft het kabinet toegezegd voor de zomer met een voorstel te komen voor de wijziging van de Fes-wet inclusief een nieuwe lange termijn voedings-systematiek.

Het kabinet wil alle onderwerpen – de vaste voeding voor de resterende jaren van deze kabinetsperiode, een nieuwe lange termijn voedings-systematiek voor de jaren daarna en de aangepaste Fes-domeinen – integraal in één wijziging van de Fes-wet vastleggen. Deze wetwijziging wordt momenteel voorbereid.

Zoals in de Miljoenennota 2008 is toegezegd wordt onderstaand op hoofdlijnen uitgewerkt hoe het kabinet de Fes-voeding op de langere termijn wil vormgeven. Een nadere uitwerking hiervan volgt in de genoemde wijziging van de Fes-wet.

2. De Fes-voeding nu en op langere termijn

In de huidige Fes-wet is vastgelegd dat het Fes onder andere wordt gevoed met 41,5% van de niet-belastingmiddelen uit aardgasbaten. De doelstelling hiervan is dat een deel van de incidentele gasbaten op deze wijze gereserveerd wordt voor (tevens eenmalige) investeringen in de nationale economische structuur.

¹ TK, 2007–2008, 31 200 D, nr. 1.

² TK, 2007–2008, 31 200 D, nr. 3.

Deze systematiek met een vast percentage kent echter ook belangrijke nadelen. Deze nadelen zijn onder andere verwoord in het advies van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte¹. Het belangrijkste knelpunt van de Fes-voeding volgens de huidige wet, is dat mutaties in de olieprijs direct een forse impact hebben op de Fes-voeding. Dit kan goede besluitvorming over de aanwending van de gasbaten belemmeren. Olieprijsmutaties kunnen namelijk leiden tot de wens (te) snel te besluiten over de aanwending van meevallers, of tot zodanige tegenvallers waardoor op lopende projecten moet worden bezuinigd. De afgelopen jaren is de olieprijs bovendien zeer volatiel gebleken. Daarnaast nemen de aardgasbaten naar huidige inzichten na 2025 zeer sterk af, terwijl er ook na 2025 nog investeringen in de economische structuur nodig zullen zijn.

In het Coalitieakkoord is daarom het volgende opgenomen aangaande het Fes (p. 47):

«Ons aardgas is ondergronds vermogen dat moet worden aangewend voor bovengronds vermogen. De huidige Fes-criteria en toewijzingsprocedure worden gehandhaafd. De aardgasbaten zullen na 2025 opdrogen, maar Nederland zal ook na 2025 ambities hebben op het gebied van Fes-waardige investeringen. Er zal een nieuwe voedings- en uitgavensystematiek worden geformuleerd met meer stabiliteit (vaste voeding) en goede criteria gericht op investeringen die de economische structuur versterken (waarbij overwogen worden: infrastructuur, kennis en innovatie, duurzame energie, waterbeheersing, ruimtelijke investeringen) Een mogelijke invulling is de aardgasbaten aan te wenden voor schuldreductie en met de hieruit voortvloeiende rentevrijval het Fes te voeden».

Daarnaast heeft het kabinet ca. € 500 mln structureel toegevoegd aan het Fes. De voeding wordt voor deze kabinetsperiode vastgezet door deze gelijk te stellen aan de uitgaven uit het Fes. Voor de jaren na deze kabinetsperiode stelt het kabinet voor om in lijn met de in het Coalitieakkoord gesuggereerde rentevrijvalconstructie, het Fes te voeden met het rendement van de waarde van het aardgasvermogen, volgens de formule:

*Fes-voeding = risicovrije reële rente * waarde aardgasvermogen * een nader te bepalen percentage van maximaal 100% (zie onder).*

Hierdoor wordt (een deel van) het resterende aardgasvermogen omgezet in een structurele en stabiele reeks aan Fes-voeding, waardoor ook na het opdrogen van het aardgasvermogen voeding is van het Fes.

De systematiek vormt de grondslag van de voeding van het Fes. Het kabinet wil echter niet voor alle volgende kabinetten, ongeacht de ontwikkeling van bijvoorbeeld de olieprijsen en investeringsmogelijkheden, vastleggen dat de rentebaten van alle gasbaten moeten worden aangewend voor investeringen via het Fes, in plaats van bijvoorbeeld schuldreductie of andere kabinetsprioriteiten.

Het kabinet acht het daarom van belang dat door een nieuw kabinet bij formatie met het oog op het gewenste uitgavenniveau van het Fes, kan worden besloten *een deel* van de berekende rentevrijval in de kabinetsperiode ten gunste te laten komen van het Fes. Dit kan worden geoperationaliseerd door te bepalen welk percentage van de berekende rentevrijval zal dienen als voeding van het Fes. De keuze voor een percentage wordt voorafgaand aan de indiening van de eerste Fes-begroting van een nieuwe kabinetsperiode gemaakt en vervolgens in de Fes-begroting toegelicht. Hiermee wordt de wijze waarop het aardgasvermogen wordt aangewend, ook met het oog op de eindigheid van dit vermogen, transparant gemaakt: aan investeringen via het Fes, schuldreductie en/of uitgaven elders op de rijksbegroting. De voeding wordt hiermee voor de kabinets-

¹ 12e rapport Studiegroep Begrotingsruimte, hoofdstuk 5, p. 60. (TK 2006, 30 300, nr. 65).

periode gefixeerd¹ met uitzondering van de reguliere loon- en prijsbijstelling.

Wel wil het kabinet in de Fes-wet vastleggen dat de uitkomst van de hierboven geschetste methode nooit kan resulteren in een voeding van minder dan € 1,7 mld (prijzen 2008). Dit bedrag wordt het reële wettelijk minimum van het Fes en is gebaseerd op het gemiddelde van de huidige uitgavenraming van het Fes in de periode 2012–2020. In de uitgavenraming van € 1,7 mld zijn ook de CA-enveloppen (ca. € 500 mln per jaar) verwerkt waardoor deze CA-middelen structureel, ook na 2020, het Fes-label behouden².

Box: werking systematiek en toelichting bij te hanteren variabelen

Fes-voeding = risicovrije reële rente * waarde aardgasvermogen * een nader te bepalen percentage van maximaal 100%

Voor de risicovrije reële rente wordt aangesloten bij de reële risicovrije discontovoet voor het berekenen van de netto contante waarde van publieke investeringsprojecten. Deze discontovoet is vorig jaar geactualiseerd en bedraagt 2,5%.

Met de waarde van het aardgasvermogen wordt bedoeld de contante waarde van de reeks (te verwachte) aardgasbaten vanaf de inwerkingtreding van de systematiek, nu voorzien in 2012³. Voor de berekening van de waarde van het aardgasvermogen wordt aangesloten bij de berekeningswijze zoals deze nu wordt gehanteerd voor de waardering van de minerale reserves op de staatsbalans. Hiervoor wordt een inschatting gemaakt van de te verwachte aardgasbaten voor de eerstvolgende 25 jaar, welke vervolgens contant worden gemaakt met de risicovrije reële discontovoet. Belangrijke variabelen voor het berekenen van de te verwachte aardgasbaten zijn de olieprijs en de wisselkoers. Voor de aardgasbatenraming zal worden gerekend met de olieprijs die het CPB in haar middellange termijn verkenning (MLT) raamt voor een kabinetsperiode. De olieprijs in het laatste jaar van de raming wordt structureel verondersteld. Voor de te hanteren wisselkoers wordt ook aangesloten bij de wisselkoersen die het CPB hanteert in haar MLT-raming, waarbij ook het laatste jaar structureel wordt verondersteld.

Bij formatie kan een nieuw kabinet met het oog op het gewenste uitgavniveau van het Fes besluiten *een deel* van de hierboven berekende rentevrijval ten gunste laten te komen van het Fes door het vaststellen van het percentage.

De hierboven beschreven systematiek, de vaste voeding en het reële minimum van gemiddeld € 1,7 mld per jaar zullen worden vastgelegd in de Fes-wet. Het genoemde percentage van de systematiek, zal worden verantwoord in de (eerste) Fes-begroting van een nieuw kabinet. De nieuwe lange termijn voedingsystematiek van het Fes gaat in bij aanvang van een nieuw kabinet. Dat wordt nu voorzien in 2012. In deze kabinetsperiode wordt aangesloten bij de afspraken die zijn gemaakt in de Fes-begroting 2008.

¹ Dat wil zeggen dat wijzigingen in de onderliggende variabelen die ten grondslag liggen aan de Fes-voeding (dat zijn: olieprijs, euro/dollarkoers, volume gasafzet en discontovoet), gedurende een kabinetsperiode niet leiden tot wijziging van de Fes-voeding.

² Wijzigingen in de raming 2012–2020, door middel van kasschuiven kunnen in enig jaar leiden tot aanpassing van de € 1,7 mld in de betreffende jaren. De kasschuif zal in totaal budgettair neutraal zijn.

³ Het beginjaar is belangrijk, omdat totdat het aardgas volledig op is het aardgasvermogen wordt berekend vanaf dat moment. Bij een formatie in bijvoorbeeld 2016 bestaat het aardgasvermogen uit de gerealiseerde aardgasopbrengsten 2012–2015 + de contante waarde van de nog te verwachte aardgasbaten.

3. Vervolg

We streven ernaar binnen afzienbare tijd een voorstel tot wijziging van de Fes-wet in te dienen. Om te voorkomen dat de voorziene uitgaven en voeding van het Fes in het jaar 2009, vanwege de tijd die is gemoeid met het wetgevingsproces, geen wettelijke basis hebben, zal voor dat begrotingsjaar worden voorgesteld op die punten van de Fes-wet af te wijken in de Fes-begroting 2009.

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

De minister van Financiën,
W. J. Bos