

Vergaderjaar 2012–2013

33 357

Regels inzake het aanhouden van voorraden aardolieproducten (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 november 2012

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van verschillende fracties hebben gesteld naar aanleiding van het voorstel van wet houdende regels inzake het aanhouden van voorraden aardolieproducten (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012).

Aanleiding, relevantie en doel wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regering dit wetsvoorstel pas in september 2012 heeft ingediend, terwijl de richtlijn op 31 december 2012 geïmplementeerd moet zijn.

Na de publicatie van Richtlijn 2009/119/EG is begin 2010 met de voorbereiding van het wetsvoorstel begonnen. In de zomer van 2010 is een brainstormsessie met het bedrijfsleven en andere relevante partijen georganiseerd. In september 2011 is een voorontwerp geconsulteerd. Het geconsulteerde voorstel bevatte een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige wet die leiden tot een sterke oppositie van het oliebedrijfsleven. Dit betrof met name de raffinaderijen die fel tegen de grotere voorraadplicht waren, welke ook nog eens alleen hen zou treffen (verhouding nationale voorraadplicht: 30% raffinaderijen en 70% Stichting COVA). Dit heeft geleid tot extra overleg tussen de sector en het ministerie, en uiteindelijk tot wijzigingen ten opzichte van het consultatievoorstel. De belangen van alle partijen zijn groot. Het is van belang dat het wetsvoorstel een goede balans bevat tussen het gewenste niveau van voorzieningszekerheid en de kosten die daaraan verbonden zijn. Helaas is daardoor de termijn tot 31 december 2013 kort geworden voor de parlementaire behandeling, maar ik hoop dat de zorgvuldige voorbereiding kan bijdragen aan een voorspoedige behandeling.

De leden van de PVV-fractie vroegen of de voorraden ook benut kunnen worden om ongewenste schommelingen in de olieprijs te minimaliseren. De strategische voorraden zijn bedoeld om ingezet te kunnen worden ten tijde van een oliecrisis, dat wil zeggen bij een grootschalige verstoring van de olieaanvoer. In het Verdrag over een Internationaal Energie Programma (IEP) (Trb. 1975, 47) zijn de afspraken over het aanhouden van strategische

olievoorraden en de inzet daarvan in crisissituaties vastgelegd. Het doel van een inzet van de strategische olievoorraden is om zo goed mogelijk nadelige economische effecten of vermijdbare maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Het crisismechanisme van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en van de Europese Unie is niet bedoeld om met de crisisvoorraden de olieprijs te beïnvloeden of daarmee prijspolitiek te bedrijven.

De leden van de SP-fractie vroegen of zou kunnen worden aangegeven hoe vaak sinds de aanleg van de strategische voorraad deze was ingezet. Zij vroegen wat in die gevallen de aanleiding was en wie uiteindelijk de inzet van de voorraad bepaalde en op welke gronden.

De IEA-landen hebben sinds de oprichting van het IEA op drie momenten besloten om op een gecoördineerde wijze het crisismechanisme te activeren, waarbij een deel van hun crisisvoorraden op de markt is gebracht.

De eerste keer was tijdens de Golfoorlog in 1991 nadat Irak Koeweit was binnengevallen, de tweede keer was in de nasleep van de orkaan Katrina (in 2005) toen enige tijd een groot deel van de olieproductie en de overige olie-infrastructuur in en rondom de Golf van Mexico niet gebruikt kon worden) en de derde keer was in 2010 tijdens de nasleep van de gebeurtenissen in Libië toen in diverse landen delen van de olieproductie in onbruik waren en er in het derde kwartaal een enorme spanning op de oliemarkt dreigde te ontstaan met achterblijvend aanbod bij de sterk aantrekkende vraag in de wereld.

In principe besluiten de IEA-landen in consensus over het activeren van het oliecrisismechanisme, waarbij ze tevens bepalen hoe groot het pakket te nemen maatregelen moet zijn. Vrijwel alle landen zullen in het begin van een crisis bij voorkeur overgaan tot het inzetten van een deel van hun crisisvoorraden en pas bij een langdurige, aanhoudende crisis ertoe overgaan om andere maatregelen te nemen zoals vraagbeperkende maatregelen.

Er kunnen vele oorzaken zijn van een verstoring van (het aanbod op) de oliemarkt, zoals natuurrampen, oorlogen, opstanden en sabotage.

Per situatie zal het IEA bekijken en beoordelen of er redenen zijn om over te gaan tot activering van het IEA-crisismechanisme en daarover een assessment maken voor de lidstaten. Daarbij zal altijd eerst worden bekeken wat de stand van zaken is op de oliemarkt en in hoeverre de reguliere marktpartijen in staat zullen zijn om het hoofd te bieden aan de ontstane situatie. Verder zal er doorgaans eerst overleg zijn met de grote producenten (denk aan OPEC en Rusland) en grote consumentenlanden (zoals China en India) alvorens wordt overgegaan tot activering van het oliecrisismechanisme. De Minister van Economische Zaken of, afhankelijk van de omstandigheden het kabinet, besluit welk pakket maatregelen Nederland neemt als invulling van haar aandeel.

De Nederlandse voorraadverplichting onder de nieuwe wet

Voorraad- en productverplichting

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag hoe het kan dat de voorraadverplichting boven de drempel stijgt van 5% naar 12%, maar tegelijkertijd het aandeel van het bedrijfsleven daalt van 30% naar 20%. De afgelopen jaren was de verdeling van de nationale verplichtingen tussen het bedrijfsleven en Stichting COVA bij een voorraadplichtpercentage van 5% ongeveer 10%-90%. Met de stijging van het voorraadplichtpercentage naar 12% zal de verhouding naar verwachting gaan uitkomen op ca. 20%-80%.

Het deel dat gedekt zal worden door het bedrijfsleven zal niet helemaal in dezelfde verhouding stijgen als het voorraadplichtpercentage. Dat komt om te beginnen doordat een deel van de grondslag komt te vervallen.

Immers de uitslag van LPG en zware stookolie zal voor de bedrijven niet meer leiden tot voorraadplicht. Verder is de verwachting dat het hogere voorraadplichtpercentage zal leiden tot een meer dan evenredige verhoging van de verzoeken voor een gedeeltelijke ontheffing. Het genoemde percentage van 30% lijkt te zijn ontleend aan het voorontwerp dat in september 2011 is geconsulteerd. Dat voorontwerp is aangepast en dat percentage is nooit wettelijk van kracht geweest en dus ook niet meer relevant.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom een naheffing voor te betalen accijns later niet tot een hogere voorraadverplichting leidt. De voorraadverplichtingen van de bedrijven worden vastgesteld op basis van de uitgeslagen hoeveelheden vanuit hun Accijnsgoederenplaatsen (AGP's). Deze gegevens over de fysieke uitslag vanuit een AGP zijn redelijk snel bekend binnen de bedrijven aan het begin van het nieuwe jaar.

De betalingssystematiek van de accijnzen en de termijnen waarin wordt betaald, staan enigszins los van de opgave van de fysieke stromen op basis waarvan de voorraadverplichting wordt bepaald (verschil transactiebasis van de betalingsverplichtingen versus betalingsritme van de afdrachten). Bovendien gaat het bij de naheffingen van accijns om zowel positieve als negatieve correcties ten opzichte van de betalingen, en betreft het doorgaans relatief geringe afwijkingen ten opzichte van het totaal verschuldigde bedrag. Mede om die redenen is gemeend de systematiek dan ook niet te belasten met correcties achteraf met de daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor alle betrokken partijen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom Richtlijn 2009/119/EG in een bijzondere positie voor de hoeveelheid motorreactiebrandstof van het kerosinetype voorziet en waarom de vaststelling daarvan beperkt blijft tot 15 verbruiksdagen naar het gemiddeld binnenlands verbruik in het referentiejaar.

Vliegtuigmaatschappijen verbruiken grote hoeveelheden kerosine, die meetelt bij de berekening van de nationale verplichtingen. Het is echter erg duur om dit product in opslag te houden. Het product kent naast veiligheidsrisico's namelijk ook een relatief korte houdbaarheid en een voorraad dient dan ook regelmatig verversing te worden.

Gezien de verbruiksstructuur in Nederland is er nog geen onmiddellijke noodzaak om kerosine aan te houden vanuit de richtlijn omdat gasolie/diesel en benzine tezamen nu nog meer dan 75% van het binnenlands verbruik vormen, zoals gedefinieerd in Bijlage II van de Richtlijn 2009/119/EG. Gezien het economische belang van de sector wordt voorgesteld om toch een minimum niveau aan strategische voorraad van kerosine aan te gaan houden van 15 verbruiksdagen naar het gemiddelde binnenlands verbruik in het referentiejaar. Het is de bedoeling om de voorraadverplichting zo mogelijk volledig te laten afdekken als een voorraad binnen de normale logistieke kerosineketen om zodoende de kosten van verversing te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er voor iedere aardolie-soort een aparte drempel bestaat.

Dat is niet het geval. Er is één drempel van 100 000 ton per jaar per markdeelnemer. Deze drempel wordt verdeeld over de uitgeslagen relevante aardolieproducten pro rata de totaal uit de Accijnsgoederenplaats uitgeslagen hoeveelheden van de markdeelnemer. Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom minstens de helft van de verplicht aan te houden aardolieproducten moet bestaan uit motorbenzine, reactiemotorbrandstof van het kerosinetype en aardolie-destillaat.

Vanuit kosten oogpunt bezien is het aantrekkelijk dat de bedrijven hun deel van de nationale voorraadverplichtingen afdekken door het aanhouden van specifieke aardolieproducten, ook wel aangeduid als gereed product, dat wil zeggen product dat geschikt is voor eindgebruik. Immers, daardoor hoeft de Stichting COVA minder aardolieproducten aan te houden, waardoor de kosten van COVA gedrukt worden. COVA hoeft dan immers minder kosten te maken voor de periodiek noodzakelijke verversing van de aardolieproducten.

Op grond van de uitgeslagen hoeveelheden motorbenzine, reactiemotorbrandstof van het kerosinetype en aardoliedistillaat krijgen bedrijven die meer uitslaan dan de 100 000 ton (de drempel) een verplichting tot het aanhouden van deze producten. Omdat met name de raffinaderijen ook een grote hoeveelheid ruwe aardolie op voorraad aanhouden, is het voor hen aantrekkelijk om deze ruwe aardolie als dekking van hun verplichtingen te kunnen aanhouden. Het aanhouden van ruwe aardolie is doorgaans goedkoper dan het aanhouden van gereed product. Zonder het voorschrift dat de bedrijven minstens 50% van hun verplichting met aardolieproducten dienen af te dekken, zou het voor hen aantrekkelijk kunnen worden om helemaal geen specifieke aardolieproducten in te zetten voor het afdekken van Nederlandse verplichtingen. Daardoor zouden de kosten van COVA aanzienlijk hoger komen te liggen. Immers, de verplichting tot het aanhouden van die producten komt dan geheel bij COVA te liggen. Het Nederlandse systeem zou nodeloos duurder worden dan nu gerealiseerd wordt. Met de thans voorgestelde systematiek wordt zo goed mogelijk gebruik gemaakt van de in Nederland aanwezige bedrijfsvoorraden zonder dat de systematiek voor de bedrijven tot extra lasten hoeft te leiden.

In artikel 5, eerste lid, onder a, wordt geregeld hoe groot de totale productverplichting van de wettelijke voorraad is die Nederland binnen het totaal in de vorm van gereed product moet afdekken. Onder b en c van artikel 5, eerste lid, wordt geregeld hoeveel van ieder van de genoemde producten dient te worden aangehouden.

In artikel 5, tweede lid, is de productverplichting per bedrijf vastgelegd. Als bedrijven niet hun volledige productverplichting afdekken met gereed product of de betreffende componenten daarvan, maar door het aanhouden van ruwe aardolie, dan zal de Stichting COVA dat niet-afgedekte deel van de productverplichting van het bedrijfsleven dienen af te dekken. Een deel van de productverplichtingen van de bedrijven wordt dan als het ware uitgewisseld (tegen bijvoorbeeld ruwe olie) met COVA.

In artikel 5, derde lid, wordt de bodem gelegd van het aandeel (minimaal 50%) dat minimaal in de vorm van gereed product per bedrijf moet worden aangehouden. Het overige deel mag worden aangehouden in andere aardolieproducten die in artikel 2 van het wetsvoorstel zijn opgenomen. In de nota van wijziging is voorzien in een uitbreiding van het aantal producten in artikel 2. Dit maakt het voor de bedrijven mogelijk nog meer diversiteit aan te brengen in de aan te houden producten. In het vierde lid van artikel 5 tot slot wordt bepaald dat COVA het resterende deel van de productverplichtingen moet gaan afdekken.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag waarom de totale norm (33%) een andere is dan de norm per marktdeelnemer (50%).

De totale norm van het deel van de nationale verplichtingen dat moet worden aangehouden in de vorm van gereed product is vastgelegd in Richtlijn 2009/119/EG. De wijze waarop dat door de lidstaten wordt ingevuld, zal per land verschillen. Bij de thans voor Nederland voorgestelde verdeling van de productverplichtingen tussen COVA en de bedrijven wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de bij de bedrijven aanwezige voorraden en de verdeling daarvan tussen ruwe aardolie en olieproducten.

De leden van de PvdA-fractie wilden verder graag weten op welke manier de regering kan bepalen dat de door COVA aan te houden aardolieproducten worden verhoogd en welke procedure daarvoor wordt gevolgd? In geval daar aanleiding toe bestaat kan de Minister van Economische Zaken, op grond van artikel 6, bepalen dat COVA een groter volume olievoorraad moet gaan aanhouden dan ingevolge het regulier voorgestelde wettelijke voorraadniveau. Met deze bepaling heeft de minister een mogelijkheid om eventueel wegvallen van delen van de wettelijke voorraad in bepaalde omstandigheden op te vangen of om juist een extra buffer tot stand te brengen indien dat zinvol lijkt. De minister zal daartoe met de directie en het bestuur van COVA in overleg treden en zijn beslissing per brief aan hen kenbaar maken. Daaraan voorafgaand zal naar verwachting eerst nationaal en internationaal overleg plaatsvinden met betrokken bedrijven en instanties, zoals het IEA en de Europese Commissie.

De leden van de SP-fractie vroegen wat precies wordt bedoeld met een minimaal voorraaddeel in te vullen met gereed product en hoe groot dat aandeel is.

De totale wettelijke voorraad van Nederland dient op grond van artikel 5 voor minimaal 1/3 te worden aangehouden met gereed product (geschikt voor eindgebruikers).

De bedrijven dienen hun deel van de wettelijke verplichtingen voor minimaal 50% met gereed product af te dekken. Of bedrijven wel of geen gebruik gaan maken van de mogelijkheid om het resterende deel van de verplichtingen met andere olie dan gereed product af te dekken, is aan de bedrijven zelf. Met name de raffinaderijen zullen waarschijnlijk een deel van hun verplichtingen met ruwe aardolie afdekken.

COVA moet vervolgens het verschil tussen de totaal wettelijke verplichting gereed product en de som van de door de bedrijven verplicht aangehouden voorraad gereed product gaan afdekken.

Het aanhouden van voorraden

De leden van de PvdA-fractie wilden graag weten hoe kan worden nagegaan of een aardolievoorraad bestemd is ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland of ten behoeve van een voorraadplichtige uit een andere lidstaat, zoals bedoeld in artikel 10.

Het in Nederland aanhouden van een voorraad aardolieproducten ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland dan wel van een onderdaan van die staat, behoeft op grond van artikel 28, eerste lid, van het wetsvoorstel de voorafgaande instemming van de Minister van Economische Zaken. De minister houdt de registers in stand van de desbetreffende gegevens op grond van de artikelen 16 en 29 van het wetsvoorstel. In de registers worden onder meer opgenomen de omvang en samenstelling van de in voorraad gehouden aardolieproducten en de plaats waar zij worden aangehouden.

De leden van de PVV-fractie vroegen welke mogelijkheden Nederland heeft om directe toegang tot de in het buitenland opgeslagen reserves op te eisen.

In eerste instantie is het aan de voorraadplichtige bedrijven om te voldoen aan de opgelegde voorraadverplichtingen. Voor zover er voorraden zijn opgeslagen in het buitenland wordt in de richtlijn expliciet bepaald dat de lidstaten er alles aan dienen te doen om eventuele repatriëring van voorraden mogelijk te maken en de betrokken partijen daarbij niets in de weg te leggen. De lidstaten waarborgen te allen tijde dat de veiligheidsvoorraden, alsmede de speciale voorraden beschikbaar en permanent toegankelijk zijn voor de doeleinden van de richtlijn. Zij kunnen elkaar daar op aanspreken. In de ingevolge de vorige richtlijnen gesloten en nog

steeds geldende bilaterale verdragen hebben de lidstaten zich ook daartoe verplicht. De commercieel betrokken partijen zullen zelf in hun contracten de noodzakelijke leveringsclausules moeten vastleggen. Bij in gebreke stelling zullen partijen zich bij elkaar en bij hun regeringen moeten verantwoorden en de eventuele juridische gevolgen moeten dragen. Het niet nakomen van de voorraadverplichtingen valt onder de Wet economische delicten. Een bedrijf dat voorraadplichtig is, zal er alles aan doen om zijn verplichtingen na te komen. Het heeft daar gezien het vorenstaande ook de juridische middelen voor.

Overigens zal er in veel situaties niet worden overgegaan tot fysieke overbrenging van olievoorraden naar Nederland, maar zullen partijen olie in het buitenland worden geruild met partijen olie in Rotterdam of andere Nederlandse havens om op die manier transportkosten te vermijden.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom Nederland zo'n groot deel van de publieke voorraad in het buitenland aanhoudt en welke bezwaren er zijn om de publieke voorraad net als veel andere landen in zijn geheel in Nederland aan te houden.

Het afdekken van strategische aardolievoorraden door COVA moet kosteneffectief gebeuren. Vanuit kostenoverwegingen ligt daarom momenteel een groot deel, ca. 1/3 deel van de COVA verplichtingen, van de strategische olievoorraden in zoutcavernes vlak over de grens in Duitsland opgeslagen. Bij ondergrondse opslag zijn de opslagkosten per m³ aanzienlijk minder door lagere investeringen.

Het huren van bovengrondse opslagtanks in Nederland is vrijwel altijd aanzienlijk duurder en is al gauw 2 á 3 keer zo duur als ondergrondse opslag. Voor de tankbeheerders van bovengrondse opslagtanks is het bovendien veel aantrekkelijker om voor een korte termijn olie op te slaan in hun tanks dan daarin op lange termijn opgeslagen strategische olievoorraden te houden.

Het grote bezwaar tegen volledige opslag van de publieke olievoorraden in Nederland is dat de daaraan verbonden kosten aanzienlijk hoger zouden zijn dan thans het geval is.

De leden van de SP-fractie vroegen of er een idee is over de geografische verspreiding van de voorraden over Europa.

Het overgrote deel van de verplicht aan te houden voorraden ligt doorgaans in de landen zelf bij de oliebedrijven en de eventuele agent-schappen in die landen. Het volume van de verplichtingen van de landen dat door die landen bilateraal in andere landen wordt aangehouden, is dan ook maar een betrekkelijk klein deel van de totale Europese voorraad-verplichtingen. Voor een deel hangt het af van de logistieke keten in een land. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorraden van landen die in de aanvoerhavens liggen van andere landen. Zo wordt bijvoorbeeld een groot deel van de olie voor Duitsland via de Rotterdamse haven aangevoerd. De aanwezigheid en omvang van de oliesector in een land is voorts een voorname bepalende factor. Sommige landen hebben nauwelijks of geen eigen raffinaderijen en daardoor ook nauwelijks voldoende eigen opslagcapaciteit. Tenslotte spelen ook kostenoverwegingen een rol. Maandelijks publiceert de Europese Commissie een overzicht van de hoeveelheid voorraden waarover de landen beschikken ter afdekking van hun verplichtingen. Dat beeld geeft een redelijke indicatie van de spreiding van de voorraden over Europa.

De leden van de SP-fractie vroegen welke rol de regering ziet voor Nederland in die Europese voorraden.

Nederland beschikt over een unieke combinatie van een groot petrochemisch complex, een olieopslagsector met een grote capaciteit en een wereldhaven in Rotterdam waar alle grote olieschepen kunnen aanmeren. De regio Rotterdam heeft dan ook een belangrijke spilfunctie voor de Noordwest Europese oliemarkt. Daarom ligt ook een aanzienlijk deel van

de bilateraal aangehouden voorraden ter afdekking van voorraadverplichtingen in Nederland.

Voor de betrokken Nederlandse bedrijven is dit een zeer aantrekkelijke activiteit. Er is de Nederlandse regering dan ook veel aan gelegen om de bedrijven op dit punt waar mogelijk de ruimte te geven. Daartoe is het nodig dat er zo min mogelijk beperkingen worden opgelegd door lidstaten en dat de bedrijven daadwerkelijk kunnen opereren op een gelijk speelveld binnen de Europese markt.

Verder wilde de SP-fractie weten of wetten en regels beperkingen opleggen aan ondergrondse opslag in Nederland in lege olievelden en zoutcavernes. Zij vroegen of van die ondergrondse opslag ook de milieueffecten zijn doorgerekend.

Ook in Nederland is het mogelijk om aardolie en/of aardolieproducten in de ondergrond op te slaan, uiteraard binnen de regels die daarvoor gelden. Bij de aanvraag van de noodzakelijke vergunningen behoort ook dat er een Milieu Effecten Rapportage moet worden opgesteld met een overzicht van alle milieueffecten, en een meest milieuvriendelijke alternatief. Momenteel vinden er al wel voorbereidingen plaats van dergelijke opslag en zijn partijen in afwachting van de vergunningen.

Handel en antispeculatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering het artikel met de algemene maatregel van bestuur (AMvB) antispeculatie heeft uitgewerkt. Nadat de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 was aangenomen, heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken bevestigd op welke wijze invulling zou kunnen worden gegeven aan een AMvB waarin nadere regels worden gesteld om te voorkomen dat er speculatie in of het achterhouden van voorraden zal plaatsvinden, ingeval van een oliecrisis of dreigende oliecrisis.

Daarbij is gebleken dat het in eerste instantie een ondoenlijke zaak zou zijn om een houdbaar onderscheid aan te brengen tussen goed koopmanschap en het vaststellen van eventuele speculatie. Er is dan ook van af gezien om op dat punt verdere regels te stellen. Zie hierover ook het bij brief van 13 december 2007 van de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer aangeboden Evaluatierapport Wva 2001 van Ecorys (Kamerstukken II 2007/2008, 31 309, nr. 1) waarin het volgende staat:

« Artikel 8 lid 3 WVA 2001 ziet toe op de mogelijkheid voor de minister om nadere regels te stellen om in geval van een dreigende oliecrisis speculatie in of het achterhouden van voorraden te voorkomen. Deze algemene maatregel van bestuur is tot op heden niet gemaakt, maar dat is gezien de bewoordingen van artikel 8 ook niet verplicht.

Ons lijkt een dergelijk speculatiebeding overbodig. Dat prijzen stijgen in een crisissituatie is een uitvloeisel van een vraag die het aanbod overtreft. Daarnaast is het enkel de minister toegestaan om ingeval van crisis te beschikken over de verplicht aan te houden voorraden van het oliebedrijfsleven, waarbij overtreding een economisch delict is. De overige voorraden staan in beginsel ter vrije beschikking van de marktpartijen. Echter, in het uiterste geval geeft de Distributiewet (1939) de mogelijkheid om, naast allerlei andere distributiegoederen, te beschikken over (alle) aardolieproducten. Nadere regels opstellen om speculatie tegen te gaan lijkt ons niet zinvol.»

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre de strategische voorraad tussentijds wordt verhandeld.

Gedurende een bepaald tijdvak dat voorraadplichtigen een bepaalde voorraad moeten aanhouden kan met de betrokken voorraad niet gehandeld worden. Immers, de voorraden moeten aanwezig zijn zonder

dat er enig andere verplichting op mag rusten. De voorraadplichtige moet enig rechthebbende zijn.

Wel kan het zijn dat een partij olie die als dekking dient van de voorraadplicht tussentijds om een of andere reden verwisseld moet worden. Dat kan bijvoorbeeld zijn om reden van afloop van tankhuurcontracten, de noodzaak om producten te vervangen in verband met verandering van specificaties of omdat de producten zelf degraderen gedurende de tijd dat ze zijn opgeslagen en het gevaar ontstaat dat ze niet meer aan de gestelde eisen van de markt en wetgeving gaan voldoen. De voorraadplichtige heeft dan echter de plicht om ervoor te zorgen dat hij met een vervangende voorraad elders zijn verplichtingen afdekt.

Ook de gereserveerd aangehouden voorraden voor derden kunnen gedurende de looptijd niet verhandeld worden, en moeten voldoen aan de hierboven gestelde eisen.

Verder vroegen de leden van de SP-fractie hoe groot de doorlooptijd is van strategische opgeslagen voorraden aardolieproducten.

Hoe lang opgeslagen voorraden aardolieproducten kunnen blijven liggen, is van diverse factoren afhankelijk. Van jaar tot jaar zijn er aanpassingen te doen die samenhangen met de omvang en samenstelling van de aangehouden voorraden en de veranderingen in de verplichtingen.

Daarnaast speelt de vraag op welke wijze de voorraden zijn opgeslagen. Opslag kan plaatsvinden in tanks of in ondergrondse cavernes. Verder is bepalend hoe lang de periode is dat de tanks of cavernes gehuurd zijn of ter beschikking staan. Maar vooral ook is van belang om welke producten het gaat. Immers de meeste soorten ruwe aardolie kunnen onbeperkt worden opgeslagen. Van geraffineerde producten is de houdbaarheid doorgaans veel geringer en zal van tijd tot tijd een verversingsoperatie van die producten nodig zijn.

Het heeft voordelen om productverplichtingen te laten afdekken met bedrijfsvoorraden. Dan is er min of meer een voortdurende verversing in de logistieke keten mogelijk, waardoor extra kosten van verversingsoperaties kunnen worden voorkomen.

Benzine en gasolie/diesel kunnen 5 tot 10 jaar worden aangehouden voordat een verversingsoperatie nodig is. De kwaliteit van de voorraden wordt regelmatig gecontroleerd om de mate van productdegradatie nauwkeurig te kunnen volgen. Kerosine kan men doorgaans hooguit één tot twee jaar op voorraad houden alvorens te verversen, maar het heeft de voorkeur om veel regelmatig te verversen. De gecertificeerde houdbaarheid van jetkerosine is een kwestie van maanden en niet jaren.

De leden van de SP-fractie wilden weten hoe wordt toegezien op handel in deze voorraden.

Indien een bepaalde voorraad wordt aangehouden ter afdekking van voorraadverplichtingen, kan met die voorraad niet gehandeld worden. Immers, de voorraden moeten aanwezig zijn zonder dat er enig andere verplichting op mag rusten.

Het toezicht op de voorraden is als volgt geregeld. Alvorens bedrijven internationaal gereserveerde voorraden voor derden mogen aanhouden, moet daar instemming van de beide betrokken overheden voor worden verkregen. In geval de voorraden voor een ander binnenlands bedrijf aangehouden zullen worden, moet vooraf daarvan melding worden gedaan aan de Minister van Economische Zaken. In de nota van wijziging is voor de volledigheid ook nog voorzien in een verplichting voor COVA om de overdracht van het beheer aan een Nederlands bedrijf vooraf te melden.

Gedurende de looptijd van de contracten dienen de voorraden en alle benodigde gegevens expliciete vermelding te krijgen in de registers van het Ministerie van Economische Zaken en dienen de bedrijven maandelijks een update van hun afdekking door te geven.

Naast de administratieve controle vanuit het Ministerie van Economische Zaken is er de controle op locatie door de Dienst Douane van het Ministerie van Financiën. In geval van in gebreke stelling of anderszins het niet voldoen aan de gestelde eisen is er de mogelijkheid om het dossier over te dragen aan de FIOD/ECD om te bezien of het moet komen tot een strafzaak tegen het betreffende bedrijf.

Voorraadheffing en financiële aspecten

Kan de regering aangeven, vroegen de leden van de VVD-fractie, om wat voor een bedrag het gaat dat van de balans van het COVA richting de industrie schuift. Zij vroegen of dat voor de industrie extra kosten met zich mee, omdat de industrie nu meer voorraden moet aanhouden.

Een aanzienlijk deel van de verplichtingen die COVA heeft onder de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 wordt afgedekt door middel van tickets die COVA koopt bij het bedrijfsleven. De verplichtingen van COVA worden dus voor dat deel gedekt door voorraden die in eigendom zijn van het bedrijfsleven en die dus al op de balans staan van bedrijven. Als gevolg van het wetsvoorstel en de daarin beoogde verschuiving van een deel van de voorraadplicht van COVA naar het bedrijfsleven is het niet langer meer nodig dat COVA voor dat deel van haar verplichtingen tickets koopt. De plicht tot het aanhouden van die voorraden rust rechtstreeks op het bedrijf en de voorraden staan zoals voorheen op de balans van dat bedrijf.

De gewijzigde verdeling van de voorraadplicht leidt, los van andere kostenontwikkelingen, tot relatief lagere exploitatiekosten voor COVA, omdat COVA geen tickets meer hoeft te kopen. Het bedrijfsleven zal dezelfde voorraden aanhouden als voorheen, maar zal niet langer meer deze ticketinkomsten ontvangen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of dit in gelijke mate geldt voor alle partijen die in de markt voor aardolieproducten opereren.

Niet alle bedrijven hebben eenzelfde beleid ten aanzien van het aanhouden van voorraden aanhouden en het verkopen van tickets en houden niet in gelijke mate gereserveerde voorraden aan, en dus ook niet voor COVA. Met name de relatief kleine voorraadplichtige bedrijven, de handelaren, hebben sowieso een heel ander type bedrijf dan de oliemaatschappijen met een raffinaderij. Met name binnen en rondom de raffinaderij zijn relatief grote hoeveelheden werkvoorraden aanwezig. Daarnaast speelt ook dat bedrijven een verschillend beleid kunnen voeren ten aanzien van het aanhouden van gereserveerde voorraden (tickets) voor eigen zusterbedrijven in het buitenland dan wel voor derden buiten het eigen concern in binnen en/of buitenland. Het effect van de veranderingen in de wetgeving inzake voorraadvorming aardolieproducten zal zich dan ook in ongelijke mate bij de bedrijven voordoen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er ontheffingen worden gegeven aan bepaalde spelers, bijvoorbeeld aan partijen die geen eigen raffinaderij hebben, en of de regering kan toezeggen dat dergelijke ontheffingen van de verplichting tot voorraadvorming, die zouden leiden tot een ongelijk speelveld, niet aan de orde zijn.

Eenzijds zijn er bedrijven, waaronder de raffinaderijen, met voldoende werkvoorraden die zonder extra kosten te maken met de aanwezige werkvoorraden hun verplichtingen kunnen afdekken. Zonder voorraadverplichting hebben zij die werkvoorraden immers ook nodig.

Anderzijds zijn er bedrijven met een voorraadplicht die niet over voldoende bedrijfsvoorraden beschikken om hun eigen voorraadverplichtingen af te dekken. Zij hebben daarmee een probleem. Met dat probleem kan op diverse wijzen worden omgegaan.

De bedrijven kunnen zelf tanks laten bouwen en voorraden kopen om hun verplichtingen af te dekken. Dat is een erg dure oplossing.

Verder kunnen ze het ongedekte deel van de voorraadplicht afdekken door de aankoop van tickets maar ook dat is een oplossing die leidt tot extra kosten.

De richtlijn en het wetsvoorstel bieden ook nog de mogelijkheid om de voorraadplicht over te dragen aan COVA. Zij moeten dan waarschijnlijk ook de integrale kostprijs betalen, hetgeen deze oplossing voor een bedrijf niet aantrekkelijk maakt. Immers, ook dan heeft het extra kosten te maken ten opzichte van de situatie zonder voorraadverplichtingen.

Met het verlenen van een ontheffing voor een gedeelte van de voorraadplicht aan bedrijven die anders onevenredig extra kosten hebben te maken, lijkt een gelijk speelveld beter gewaarborgd te worden. Het gaat dan om bedrijven die niet voldoende voorraden in eigendom hebben, of die niet de beschikking over voldoende opslagcapaciteit hebben en ook niet voldoende olievoorraden in eigendom hebben.

In artikel 19 van het wetsvoorstel is dan ook een kader bepaald voor het verlenen van ontheffingen. Met de gekozen insteek wordt beoogd dat er bij het verlenen van ontheffingen van de voorraadplicht op grond van de voorgestelde Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 geen ongelijke financiële effecten worden gegenereerd voor de Nederlandse bedrijven op het speelveld van de binnenlandse markt.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de voorgestelde wetwijziging op een andere wijze gevolgen heeft voor de concurrentieverhoudingen.

Voor zover de voorgestelde wet niet leidt tot extra kosten voor de Nederlandse bedrijven en er ruimte blijft om tickets te verkopen aan het buitenland, verkeert het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van buitenlandse concurrenten in een gunstige positie. Het kan inkomsten uit tickets genereren, terwijl veel buitenlandse concurrenten dat niet kunnen doen omdat die een veel hogere voorraadverplichting krijgen opgelegd dan de Nederlandse bedrijven. Voor de Nederlandse oliebedrijven lijkt de voorgestelde wetwijziging dan ook nog steeds tot een relatieve voordelige positie te leiden ten opzichte van bedrijven in andere Europese landen, maar het voordeel zal iets minder worden. In hoeverre dat voordeel ook aan de Nederlandse verbruikers wordt doorgegeven is onduidelijk.

Het relatieve nadeel is dat de Nederlandse oliegebruikers via de voorraadheffing een deel van de kosten, namelijk die van de exploitatie van COVA, rechtstreeks in de olieproductprijzen in rekening gebracht krijgen. Dat zal een negatief effect kunnen hebben op de concurrentieverhoudingen ten opzichte van buitenlandse verbruikers. Overigens zal ook in het buitenland de voorraadvorming bekostigd moeten worden. Daar zullen bedrijven en consumenten ook meebetalen.

De leden van de PVV-fractie vroegen of er een indicatie gegeven kan worden van de financiële consequenties voor het bedrijfsleven van de voorgestelde voorraadverplichting.

Uiteraard hebben de bedrijven kosten te maken voor het aanhouden van hun werkvoorraden en de daartoe benodigde tanks en infrastructuur, maar die kosten vloeien niet voort uit het wetsvoorstel of de voorraadverplichtingen.

Een basisgedachte bij het opstellen van het wetsvoorstel was dat zo goed mogelijk van de bij het Nederlandse bedrijfsleven aanwezige voorraden gebruik gemaakt wordt, zonder de bedrijven in de positie te brengen dat ze extra kosten moeten maken. In zijn algemeenheid kan worden gesteld

dat het wetsvoorstel in dit opzicht als geslaagd kan worden beschouwd. Met name de oliemaatschappijen met raffinaderij hebben naast het afdekken van de opgelegde verplichtingen nog steeds voldoende voorraden om grote delen van de bij hen aanwezige voorraad als ticket te kunnen verkopen.

Ten opzichte van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 treden er wel wijzigingen op met financiële consequenties voor het bedrijfsleven. Doordat de bedrijven een groter deel van de Nederlandse voorraadverplichting moeten gaan afdekken, is er voor Nederlandse bedrijven minder ruimte tickets te verkopen om buitenlandse verplichtingen mee af te dekken.

Onduidelijk is op dit moment nog welke veranderingen er binnen de Europese markt bij andere landen zullen optreden als gevolg van de richtlijn in de omvang en samenstelling van de diverse voorraadsystemen. Daardoor is het ook voor de bedrijven nog niet goed te overzien wat de uiteindelijke consequenties zullen worden voor de omvang en samenstelling van de tickets die het buitenland in Nederland zal willen gaan kopen. In de loop van het komende jaar zal daar meer duidelijkheid over komen.

Gerelateerd aan de omvang van de grotere voorraadplicht en afgezet tegen een gemiddelde ticketprijs in de periode 2010–2012 heeft de wetswijziging voor het bedrijfsleven tot gevolg dat er voor ca. € 10,5 miljoen minder aan inkomsten uit tickets binnenkomt.

Invloed benzineprijs

De leden van de VVD-fractie vroegen wat het betekent voor de benzineprijs dat de olie-industrie de extra kosten zal willen doorberekenen aan de klant.

Het bedrijfsleven heeft niet zozeer extra kosten, maar heeft wel te maken met het mislopen van een deel van de inkomsten uit de verkoop van tickets aan het buitenland.

Voor zover de bedrijven deze gedeerde inkomsten willen compenseren in hun marges, rijst de vraag welk volume daartoe in ogenschouw moet worden genomen. Immers, een zeer groot deel van de bij de Nederlandse raffinaderijen geproduceerde olieproducten wordt geëxporteerd. Een groot deel van de Nederlandse verplichtingen is het gevolg van het eigen verbruik binnen de petrochemische bedrijven, en is niet het gevolg van het verbruik van motorbrandstoffen.

Als de gedeerde inkomsten gelijkmatig over al deze producten worden uitgesmeerd en aan de klanten worden doorberekend dan ontstaat er een heel ander beeld dan wanneer de gedeerde inkomsten alleen aan de Nederlandse verbruikers in rekening worden gebracht.

Het is dan ook vrijwel onmogelijk om op voorhand te kunnen zeggen of, en in welke mate, de benzineprijs of andere olieproductprijzen van doen krijgen met prijsveranderingen. Immers, veel zal op de sterk concurrerende oliemarkten ook afhangen van de veranderingen en verhoudingen op de markt zelf en de veranderingen en kosteneffecten die in andere lidstaten zullen plaatsvinden.

Als gevolg van de concurrentie op de internationale markten lijkt een enigszins gelijkmatige verdeling niet onwaarschijnlijk.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de gevolgen zijn voor de rijksbegroting en of daar middelen vrijkomen als gevolg van deze wetswijziging.

In de rijksbegroting zijn geen aparte middelen opgenomen in het kader van strategische olievoorraden anders dan de expliciete voorraadheffing. De voorraadheffing dient ter financiering van de exploitatiekosten van Stichting COVA. Deze gerichte heffing wordt tegelijk geïnd als de afdrachten in het kader van de Wet op de Accijns over de relevante aardolieproducten. De door het Ministerie van Financiën ontvangen bedragen worden via de begroting van het Ministerie van Economische Zaken volledig overgemaakt naar Stichting COVA.

Afhankelijk van de ontwikkeling van de totale exploitatiekosten van COVA kan de hoogte van de voorraadheffing worden aangepast. Maar er komen

dus op geen enkel moment middelen vrij op de rijksbegroting als gevolg van het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie vroegen op welke wijze de aangehouden publieke voorraad van invloed is op de benzineprijs aan de pomp en of het Nederlandse voorraadverplichtingen stelsel er op enigerlei wijze debet aan is dat zelfs zonder alle accijnzen de prijs voor 1 liter benzine in Nederland soms wel 10 eurocent duurder is dan in ons omringende landen.

De voorraadheffing op de daartoe aangewezen olieproducten zal voor de komende tijd € 0,008 ct/liter bedragen (excl. BTW). In de nota van wijziging is voorzien in het opnemen van de hoogte van de heffing in de wet. Gelet op de korte termijn die rest tot de gewenste invoering en in ogenschouw genomen dat het afgelopen decennium de heffing slechts twee maal is gewijzigd, kan het bedrag in de wet zelf worden opgenomen. Het in Nederland gehanteerde mixed systeem voor het afdekken van de verplichtingen zorgt ervoor dat de bedrijven in het algemeen hun verplichtingen kunnen afdekken met de aanwezige bedrijfsvoorraden en dat ze dus geen extra kosten hebben.

Veel bedrijven in het buitenland hebben een aanzienlijk hogere verplichting af te dekken en hebben daardoor wel vaak te maken met additionele kosten voor hun bedrijfsvoering.

Omdat Nederlandse bedrijven daarnaast bovendien een grote hoeveelheid als gereserveerde voorraad voor het buitenland kunnen aanhouden, hebben zij daar een extra inkomstenbron aan die in principe zou kunnen leiden tot een lagere marge. In welke mate dat ook daadwerkelijk gebeurt, is moeilijk te achterhalen.

Toch lijken de verschillen tussen de kale prijzen in de diverse EU-landen dan ook nauwelijks voort te komen uit de verschillende stelsels om de voorraadverplichting af te dekken. De kale prijzen zijn de pomprijzen waarvan alle overheidsheffingen zijn afgetrokken, waaronder de accijnsheffing en de BTW.

Andere factoren spelen een veel belangrijker rol ter verklaring van de verschillen. Momenteel is de Europese Commissie aan het bezien op welke wijze een meer transparante verklaring kan worden gegeven voor de waargenomen verschillen van de prijzen in het Weekly Oil Bulletin. Zo zijn er onder andere grote verschillen in de door landen gebruikte methodiek bij het bepalen van de door hen opgegeven prijzen. Voorts zijn er grote verschillen in de omvang van doorstroming per pompstation en de hoogte van allerlei lokale kosten die bepalend zijn voor de verschillen in de handels- en transportmarges die in de kale prijzen besloten zitten. De afgelopen jaren hebben mijn voorgangers hierover diverse rapporten aan de Tweede Kamer gezonden, zoals in de brief van 8 juni 2011 met het rapport van Ecorys «Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen» van 13 mei 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 388).

Artikelsgewijs

Tot slot stelden de leden van de PvdA-fractie de vraag wanneer de in artikel 4 genoemde algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling te verwachten zijn.

Na afronding van de wetsbehandeling in de Tweede Kamer zal de AMvB naar de Ministerraad en vervolgens naar de Raad van State worden gestuurd. De AMvB en de ministeriële regeling zullen tegelijk met de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 in werking treden.

De minister van Economische Zaken,
H. G. J. Kamp