W15.12.0192/IV

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

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 integraal te herzien ter implementatie van Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009, houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEU 2009, L 265);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. bilateraal akkoord: tussen Nederland en een andere staat geldend verdrag als bedoeld in artikel 3 van de bijlage bij de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (Trb. 1975, 47);

b. binnenlands verbruik: het overeenkomstig bijlage II van richtlijn 2009/119/EG berekende totaal van de in Nederland geleverde hoeveelheden aardolieproducten voor energie- en niet-energiedoeleinden, met dien verstande dat dit totaal bestaat uit de leveringen aan de omzettingssector, de industrie, de vervoersector, de huishoudens en andere sectoren met het oog op eindverbruik; dit totaal omvat mede het eigen gebruik van de energiesector zelf (met uitzondering van het verbruik van raffinaderijbrandstof);

c. biobrandstof: voor vervoer bestemde vloeibare of gasvormige brandstof gemaakt uit biomassa, waarbij onder “biomassa” wordt verstaan het biologisch afbreekbare deel van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw (met inbegrip van

plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, alsmede het biologisch afbreekbare deel van industrieel en huishoudelijk afval;

d. bunkervoorraden van de internationale zeescheepvaart: totaal dat is gedefinieerd in bijlage A, punt 2.1, van Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 oktober 2008 (PbEU 2008, L 304) betreffende energiestatistieken;

e. centrale entiteit: instelling of dienst als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2009/119/EG waaraan de bevoegdheid is gegeven om te handelen met het oog op het kopen, in stand houden en verkopen van olievoorraden, met inbegrip van veiligheidsvoorraden en speciale voorraden;

f. COVA: Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten, zijnde voor Nederland de centrale entiteit;

g. handelsvoorraden: olievoorraden die door marktdeelnemers niet krachtens internationale verplichtingen worden aangehouden;

h. internationale verplichtingen: verplichtingen tot het aanhouden van een voorraad aardolieproducten, voortvloeiend uit de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (Trb. 1975, 47) en uit richtlijn 2009/119/EG;

i. marktdeelnemers: vergunninghouders als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a;

j. olievoorraden: voorraden ruwe aardolie of andere aardolieproducten, gedefinieerd in bijlage C, punt 3.1, van Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (PbEG 2008, L 304);

k. Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;

l. referentiejaar: kalenderjaar dat voorafgaat aan het voorraadjaar;

m. richtlijn 2009/119/EG: Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEU 2009, L 265);

n. speciale voorraad: olievoorraad die voldoet aan de in artikel 9, eerste tot en met vierde lid, van richtlijn 2009/119/EG genoemde voorwaarden;

o. toevoegingen: andere stoffen dan koolwaterstoffen die aan een product worden toegevoegd of erdoor worden gemengd om de eigenschappen ervan te veranderen;

p. uitslag: uitslag tot verbruik als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de accijns, met uitzondering van afleveringen met bestemming internationale zeevaart;

q. veiligheidsvoorraden: olievoorraden die elke lidstaat van de Europese Unie op grond van artikel 3 van richtlijn 2009/119/EG verplicht is aan te houden;

r. voorraadjaar: tijdvak van 12 maanden dat begint op 1 april van enig jaar;

s. voorraadplichtige: degene die op grond van deze wet een voorraad aardolieproducten moet aanhouden;

t. wettelijke voorraad: voorraad aardolieproducten waarmee wordt beoogd aan de voor Nederland geldende internationale verplichtingen te voldoen.

Artikel 2

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde worden aardolieproducten verdeeld in de volgende categorieën:

a. ruwe aardolie,
b. motorbenzine,
c. vliegtuigbenzine,
d. lichte reactiemotorbrandstof (van het naftatype of JP4),
e. reactiemotorbrandstof van het kerosinetype,
f. andere dan de onder e bedoelde kerosine,
g. gasolie/dieselolie (aardoliedistillaat) en
h. stookolie (met hoog en laag zwavelgehalte).

HOOFDSTUK 2. HET AANHOUDEN VAN VOORRADEN TER NALEVING VAN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN VAN NEDERLAND

Titel 1. Bepalingen die zich richten tot alle voorraadplichtigen

§ 1. Diverse voorraadplichtigen en de omvang van hun wettelijke voorraad

Artikel 3

1. De wettelijke voorraad is ten minste gelijk aan de grootste van de twee volgende hoeveelheden: 90 maal het daggemiddelde van de netto invoer van aardolieproducten of 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik, berekend overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 2009/119/EG.

2. De verplichting tot het aanhouden van de wettelijke voorraad berust bij marktdeelnemers en COVA.

Artikel 4

1. Onze Minister stelt jaarlijks uiterlijk 31 maart voor het daarop volgende voorraadjaar de omvang en samenstelling van de in voorraad aan te houden aardolieproducten vast:

a. voor elke vergunninghouder voor een of meer accijnsgoederenplaatsen voor minerale oliën als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de accijns, die in het referentiejaar een hoeveelheid aardolieproducten heeft uitgeslagen dan wel een hoeveelheid reactiemotorbrandstof van het kerosinetype voor de voortstuwing van luchtvaartuigen heeft geleverd, die in totaal ligt boven de in het tweede lid bedoelde drempel, en

b. voor COVA.

2. De hoogte van de drempel wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

3. Het eerste lid, onder a, is niet van toepassing op de Nederlandse krijgsmacht.

4. Indien een marktdeelnemer deel uitmaakt van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, rust de verplichting bij de rechtspersoon of vennootschap die aan het hoofd staat van de groep.

5. De relatieve omvang van de verplichting voor marktdeelnemers wordt berekend naar de aangiften, bedoeld in artikel 53 van de Wet op de accijns, over het referentiejaar, alsmede naar de hoeveelheid reactiemotorbrandstof van het kerosinetype die voor de voorstuwing van luchtvaartuigen is geleverd over het referentiejaar. De berekening wordt gedaan op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze.

Artikel 5

1. De vaststelling, bedoeld in artikel 4, eerste lid, geschiedt overeenkomstig de artikelen 4 en 9, vijfde lid, van richtlijn 2009/119/EG en wel zodanig dat:

a. ten minste 1/3 van de wettelijke voorraad wordt aangehouden in de vorm van de volgende aardolieproducten: motorbenzine, gasolie/dieselolie (aardoliedistillaat) en reactiemotorbrandstof van het kerosinetype;

b. de omvang van reactiemotorbrandstof van het kerosinetype beperkt blijft tot 15 verbruiksdagen naar het gemiddeld binnenlands verbruik daarvan in het referentiejaar en

c. de omvang van de overige aardolieproducten wordt bepaald naar rato van het binnenlands verbruik daarvan in het referentiejaar.

2. De hoeveelheid aardolieproducten die wordt aangehouden door een marktdeelnemer wordt bepaald door:

a. de drempel, bedoeld in artikel 4, tweede lid, te verdelen over de diverse categorieën aardolieproducten naar rato van de uitslag van elke categorie in het referentiejaar;

b. per categorie aardolieproducten de in het referentiejaar uitgeslagen hoeveelheid te verminderen met de hoeveelheid die is berekend met toepassing van onderdeel a en

c. de met toepassing van onderdeel b berekende hoeveelheid te vermenigvuldigen met een bij algemene maatregel vast te stellen percentage.

3. Ten minste de helft van de aldus voor een marktdeelnemer vastgestelde verplicht aan te houden voorraad wordt aangehouden in de vorm van aardolieproducten, bedoeld in artikel 2, onderdelen b, e of g.

4. De totale hoeveelheid aardolieproducten die COVA moet aanhouden, wordt bepaald door de wettelijke voorraad te verminderen met de totale hoeveelheid aardolieproducten die marktdeelnemers aan moeten houden. Voor zover met de voorraadplicht van de marktdeelnemers tezamen niet wordt voldaan aan het eerste lid, onderdeel a, wordt het resterende deel van de bedoelde aardolieproducten door COVA

aangehouden.

Artikel 6

Onze Minister kan met het oog op een dreigende oliecrisis bepalen dat het voor COVA vastgestelde gedeelte van de wettelijke voorraad met een door hem te bepalen hoeveelheid wordt verhoogd.

Artikel 7

1. Onze Minister kan met het oog op een oliecrisis dan wel een dreigende oliecrisis bepalen dat:

a. het voor COVA dan wel voor een marktdeelnemer vastgestelde gedeelte van de wettelijke voorraad, met een door hem te bepalen gedeelte tijdelijk mag worden verminderd;

b. aardolieproducten die door COVA of een marktdeelnemer worden aangehouden als onderdeel van de wettelijke voorraad en die zich niet in Nederland bevinden, binnen een door hem te bepalen termijn naar Nederland worden overgebracht.

2. Een krachtens het eerste lid, onder a, vastgesteld besluit kan beperkingen inhouden, waaronder een beperking van de categorieën aardolieproducten waarmee de voorraad mag worden verminderd.

§ 2. Eisen aan de wettelijke voorraad

Artikel 8

1. Een product wordt slechts tot de wettelijke voorraad gerekend, indien het zich bevindt in een lidstaat van de Europese Unie.

2. Als het product zich niet in Nederland bevindt, wordt het slechts tot de wettelijke voorraad gerekend indien is voldaan aan het gestelde bij of krachtens deze wet.

Artikel 9

Biobrandstoffen en toevoegingen worden slechts tot de wettelijke voorraad gerekend indien deze:

a. vermengd zijn met aardolieproducten die behoren tot de wettelijke voorraad, dan wel

b. opgeslagen zijn op het grondgebied van Nederland en

- bestemd zijn om te worden gemengd met aardolieproducten die behoren tot de wettelijke voorraad, en
- bestemd zijn om bij vervoer te worden gebruikt.

Artikel 10

1. Tot de wettelijke voorraad worden niet gerekend producten:

a. die zich bevinden in pijpleidingen of verwerkingsinstallaties van een raffinaderij,

b. die zich bevinden in pijpleidingen, tankauto's of tankwagons,

c. die, al dan niet uitsluitend, voorhanden zijn voor rechtstreekse aflevering ten behoeve van wegverkeer,

d. die behoren tot de bunkervoorraden van de internationale zeescheepvaart,

e. die worden gehouden ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland dan wel van een onderdaan van die staat, ten aanzien waarvan is gewaarborgd dat Nederland de overbrenging naar die andere staat niet zal belemmeren of

f. die ingevolge de uitvoering van richtlijn 2009/119/EG ten behoeve van een voorraadplichtige uit een andere lidstaat in Nederland worden gehouden.

2. Voorts wordt niet tot de wettelijke voorraad gerekend stookolie (met hoog en laag zwavelgehalte) en ruwe aardolie die zich bevindt in installaties die gebruikt worden voor de winning van ruwe aardolie.

§ 3. Beheer en overdracht van de wettelijke voorraad

Artikel 11

1. COVA kan taken betreffende het beheer van het voor haar vastgestelde gedeelte van de wettelijke voorraad voor een bepaalde termijn overdragen aan uitsluitend:

a. een lidstaat van de Europese Unie, op het grondgebied waarvan de voorraad zich bevindt,

b. een door een lidstaat van de Europese Unie, op het grondgebied waarvan de voorraad zich bevindt, ingestelde centrale entiteit, dan wel

c. een marktdeelnemer die een voorraad aardolieproducten aanhoudt in een lidstaat van de Europese Unie.

2. De beheerstaken mogen niet verder worden overgedragen.

3. De beheerstaken behoeven wat betreft de overdracht en wijziging daarvan aan een marktdeelnemer die een voorraad aardolieproducten aanhoudt in een lidstaat van de Europese Unie, de voorafgaande instemming van Onze Minister en van die lidstaat.

Artikel 12

1. Een product wordt slechts tot de wettelijke voorraad gerekend, indien het op elk moment daadwerkelijk ter beschikking staat van de voorraadplichtige.

2. Als de voorraadplichtige niet enig rechthebbende is op een product dat op het

grondgebied van Nederland wordt aangehouden, wordt het slechts tot de wettelijke voorraad gerekend indien hij ten aanzien daarvan een beschikkingsrecht heeft:

a. dat is ingegaan per de eerste van een maand en

b. een geldingsduur heeft van een maand of veelvoud daarvan.

3. Als de voorraadplichtige niet enig rechthebbende is op een product dat op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie wordt aangehouden, wordt het slechts tot de wettelijke voorraad gerekend indien hij ten aanzien daarvan een beschikkingsrecht heeft:

a. dat is ingegaan per de eerste van een kwartaal, en

b. een geldingsduur heeft van een kwartaal of veelvoud daarvan.

4. Onze Minister kan bepalen dat een marktdeelnemer enig rechthebbende dient te zijn op ten minste een door hem te bepalen gedeelte van de wettelijke voorraad, indien is gebleken dat in het verleden door deze marktdeelnemer of ten opzichte van deze marktdeelnemer, niet werd voldaan aan het tweede en derde lid.

Artikel 13

1. COVA aanvaardt voor een marktdeelnemer tegen kostprijs de overdracht van de verplichting om een voorraad aardolieproducten aan te houden als onderdeel van de wettelijke voorraad.

2. COVA aanvaardt een dergelijke overdracht onder objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden.

3. COVA kan aan een dergelijke overdracht de voorwaarde verbinden dat de marktdeelnemer een garantie of andere zekerheid stelt.

Artikel 14

1. Een marktdeelnemer kan de verplichting om een voorraad aardolieproducten aan te houden als onderdeel van de wettelijke voorraad ten minste gedeeltelijk overdragen aan uitsluitend:

a. COVA, mits de overdracht plaatsvindt ten minste 170 dagen voorafgaande aan de termijn waarop de verplichting betrekking heeft;

b. een door een andere lidstaat van de Europese Unie ingestelde centrale entiteit, mits de overdracht plaatsvindt ten minste 170 dagen voorafgaande aan de termijn waarop de verplichting betrekking heeft en die entiteit, Onze Minister en de lidstaat, op het grondgebied waarvan de voorraad zal worden aangehouden, daarmee vooraf hebben ingestemd,

c. een marktdeelnemer op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie, mits Onze Minister en de lidstaat, op het grondgebied waarvan de voorraad zal worden aangehouden, daarmee vooraf hebben ingestemd, dan wel

d. een markdeelnemer in Nederland, mits de overdracht vooraf aan Onze Minister is gemeld.

2. Wijziging of verlenging van een overdracht als bedoeld in het eerste lid, onder b en c, gaat pas in nadat daarmee is ingestemd door Onze Minister en de betrokken lidstaat.

3. Een overgedragen verplichting als bedoeld in het eerste lid, onder c en d, mag niet verder worden overgedragen.

4. Onze Minister kan aan een overdracht als bedoeld in het eerste lid, onder d, voorschriften en beperkingen verbinden.

5. Wijziging of uitbreiding van een overdracht als bedoeld in het eerste lid, onder d, wordt beschouwd als een nieuwe overdracht.

Artikel 15

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften en beperkingen worden gesteld aan het buiten Nederland aanhouden van een voorraad aardolieproducten als onderdeel van de wettelijke voorraad.

§ 4. Informatie- en administratieverplichtingen

Artikel 16

1. Onze Minister houdt, onder verwijzing naar de categorieën genoemd in artikel 2, een register in stand van de wettelijke voorraad. Dit register bevat de in het tweede en derde lid bedoelde informatie.

2. De voorraadplichtige verstrekt aan Onze Minister gegevens omtrent de omvang en samenstelling van de in voorraad aangehouden aardolieproducten, de plaats waar deze producten worden aangehouden, zijn rechtsbetrekking daartoe, alsmede, indien er sprake is van overdracht van de verplichting om voorraden aardolieproducten aan te houden, omtrent de in dit verband gehanteerde financiële vergoeding, als bij ministeriële regeling bepaald.

3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op degene die, zelf niet voorraadplichtig, ten behoeve van een voorraadplichtige een voorraad aardolieproducten beheert.

4. De regeling, bedoeld in het tweede lid, heeft betrekking op de inhoud van de gevraagde gegevens, op de wijze waarop zij worden verstrekt, en op de tijdstippen waarop zij worden verstrekt.

5. Een voorraadplichtige meldt aan Onze Minister zodra hij in staat van surseance van betaling dan wel van faillissement is komen te verkeren, alsmede indien op het voor hem vastgestelde gedeelte van de wettelijke voorraad beslag is gelegd dan wel ten aanzien van hem andere executiemaatregelen zijn getroffen.

Artikel 17

1. COVA houdt een openbaar register in stand van:

a. alle gegevens over de hoeveelheid aardolieproducten waarover COVA per productcategorie beschikt om een voorraad aardolieproducten aan te houden ten behoeve van marktdeelnemers of van centrale entiteiten van andere lidstaten;

b. de voorwaarden waaronder zij bereid is voor marktdeelnemers een voorraad aardolieproducten aan te houden.

2. De in het eerste lid, onder b, bedoelde voorwaarden dienen ten minste zeven maanden voorafgaand aan de overdracht van de verplichting om een voorraad aardolieproducten aan te houden, bekend te zijn gemaakt.

Artikel 18

De voorraadplichtige bewaart gegevens, overzichten en bescheiden met betrekking tot een wettelijke voorraad gedurende ten minste vijf jaar.

§ 5. Ontheffingen

Artikel 19

1. Onze Minister kan op verzoek van een voorraadplichtige ontheffing verlenen van de artikelen 4, eerste lid, onder a, en 16, tweede lid, indien de voorraadplicht voor de voorraadplichtige leidt tot een onevenredig zware financiële belasting doordat hij

a. niet of slechts voor een zeer gering deel de in voorraad te houden aardolieproducten in eigendom heeft en niet of slechts in geringe mate beschikt over opslagcapaciteit voor de aardolieproducten of

b. in omstandigheden als bedoeld in artikel 16, vijfde lid, verkeert of dreigt te gaan verkeren of getroffen wordt of dreigt te worden getroffen door de daar bedoelde maatregelen.

2. De ontheffing kan betrekking hebben op de gehele voorraadplicht, een deel van de verplichting of een bepaalde categorie aardolieproducten.

3. Geen ontheffing wordt verleend indien de voorraadplichtige in dezelfde periode tegen betaling voorraden van dezelfde categorie aardolieproduct voor derden aanhoudt.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorwaarden waaronder een ontheffing wordt verleend.

5. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

6. Een ontheffing kan worden gewijzigd of ingetrokken

a. op verzoek van de houder van de ontheffing,

b. indien niet voldaan wordt aan de opgelegde beperkingen of voorschriften,

c. indien gedurende de looptijd blijkt dat de voorraadplichtige tegen betaling voorraden van dezelfde categorie aardolieproduct voor derden aanhoudt of

d. ambtshalve, indien dit naar het oordeel van onze Minister om gewichtige redenen noodzakelijk is.

Titel 2. Institutionele bepalingen omtrent COVA

Artikel 20

1. Onze Minister draagt er zorg voor dat er een Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten is.
2. COVA heeft tot taak om, met inachtneming van de vereiste zekerheid van voorziening van aardolieproducten, haar gedeelte van de wettelijke voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden en te doen al hetgeen daarvoor bevorderlijk kan zijn.

Artikel 21

1. Het bestuur van COVA bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden.
2. Onze Minister benoemt en ontslaat de voorzitter en de overige leden van het bestuur.

Artikel 22

1. Slechts Onze Minister kan de statuten van COVA wijzigen.
2. Onze Minister kan, het bestuur van COVA gehoord, COVA aanwijzingen geven, die hij voor een goede taakvervulling van COVA noodzakelijk acht. Deze aanwijzingen kunnen onder meer betrekking hebben op de categorieën van producten die COVA dient aan te houden, op de wijze en plaats van opslag daarvan en op de aanwending van de voorraden van COVA bij een oliecrisis of dreigende oliecrisis.
3. COVA verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 23

1. De begroting van inkomsten en uitgaven en de jaarrekening van COVA behoeven, na door het bestuur van COVA te zijn vastgesteld, de goedkeuring van Onze Minister.
2. Het bestuur van COVA biedt jaarlijks vóór 1 februari aan Onze Minister ter goedkeuring de begroting voor het betreffende kalenderjaar aan, vergezeld van de nodige toelichting en bescheiden. Indien de begroting niet vóór de aanvang van het kalenderjaar waarvoor zij moet dienen, is goedgekeurd, kan Onze Minister COVA

machtigen bepaalde uitgaven te doen.

3. Het bestuur van COVA biedt Onze Minister jaarlijks vóór 1 juli aan de rekening van inkomsten en uitgaven over het afgelopen kalenderjaar, alsmede een overzicht van de grootte en samenstelling van het vermogen aan het einde van dat jaar en een bijbehorende toelichting. De overgelegde stukken behoeven een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die door het bestuur van COVA is aangewezen. Zij gaan verder vergezeld van een verslag van de accountant, bevattende opmerkingen waartoe diens onderzoek aanleiding geeft.

4. De goedkeuring van de jaarrekening strekt, voor zover het de daarbij goedgekeurde inkomsten en uitgaven betreft, tot decharge van het bestuur, behoudens in geval van later gebleken valsheid in bewijsstukken of andere onregelmatigheden.

Artikel 24

1. Indien COVA naar het oordeel van Onze Minister haar taak ernstig verwaarloost, kan Onze Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen, zo nodig met afwijking van de statuten van COVA.

2. De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat COVA in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister gestelde termijn alsnog haar taak naar behoren uit te voeren.

Artikel 25

De staat is aansprakelijk voor schulden van COVA, die mochten overblijven na haar liquidatie als rechtspersoon.

Titel 3. Voorraadheffing ten behoeve van de financiering van COVA

Artikel 26

1. Onder de naam voorraadheffing wordt een heffing geheven van de in artikel 27 bedoelde producten. De voorraadheffing strekt tot financiering van de exploitatiekosten van COVA.

2. De voorraadheffing wordt vanwege Onze Minister van Financiën door de rijksbelastingdienst geheven en ingevorderd als ware het accijns.

3. Onze Minister van Financiën keert de opbrengst van de voorraadheffing uit aan COVA.

Artikel 27

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de bedragen van de heffing vastgesteld voor:

a. lichte olie, per 1000 liter bij een temperatuur van 15 graden Celsius,

b. halfzware olie, per 1000 liter bij een temperatuur van 15 graden Celsius,

c. gasolie, per 1000 liter bij een temperatuur van 15 graden Celsius, en

d. vloeibaar gemaakt petroleumgas, per 1000 kilogram.

2. Onder de in het eerste lid genoemde producten wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan ingevolge de artikelen 26 en 28 van de Wet op de accijns.

3. De voordracht van een algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een of meer van de in het eerste lid bedoelde bedragen, wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

HOOFDSTUK 3. HET IN NEDERLAND AANHOUDEN VAN VOORRADEN TER NALEVING VAN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN VAN ANDERE LANDEN

Artikel 28

1. 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 de voorafgaande instemming van onze Minister.

2. Onze Minister kan een aanvraag tot het mogen aanhouden van voorraad slechts weigeren indien:

a. instemming naar zijn oordeel zou kunnen leiden tot een situatie die in strijd zou zijn met richtlijn 2009/119/EG of

b. weigering naar zijn oordeel anderszins noodzakelijk is met het oog op de naleving van voor Nederland geldende internationale verplichtingen.

Artikel 29

De artikelen 16 en 18 zijn van overeenkomstige toepassing op degene die in Nederland een voorraad aardolieproducten aanhoudt ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland dan wel van een onderdaan van die staat.

Artikel 30

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften en beperkingen worden gesteld aan 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.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 31

1. Bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van:

a. het bij of krachtens de hoofdstukken 2 en 3 bepaalde, met uitzondering van artikel 26, en

b. het bepaalde bij of krachtens een bilateraal akkoord, voor zover dit betrekking heeft op het in Nederland aanhouden van een voorraad aardolieproducten ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland dan wel voor een onderdaan van die staat.

2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

3. De krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren zijn belast met het verlenen van bijstand aan inspecties op grond van richtlijn 2009/119/EG door personen die de Europese Commissie daartoe heeft gemachtigd. Op deze inspecties is afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

Artikel 32

Een belanghebbende kan beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven tegen:

a. een besluit dat is genomen op grond van deze wet, met uitzondering van artikel 26;

b. een besluit dat is genomen op grond van een bilateraal akkoord en betrekking heeft op het niet in Nederland aanhouden van een wettelijke voorraad.

Artikel 33

In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten wordt de zinsnede met betrekking tot de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 vervangen door: de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012, de artikelen 4, eerste lid, 7, eerste lid, onder b, 16, tweede, derde en vijfde lid, 18, 19, eerste en vijfde lid, 29 en 30.

Artikel 34

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van COVA.

Artikel 35

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht) (32 450) tot wet is of wordt verheven en deel A, artikel I, onderdeel CCCCC, van die wet in werking is getreden:

a. vervalt artikel 32;

b. wordt artikel 4 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht als volgt gewijzigd:

1. de zinsnede met betrekking tot de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 vervalt;

2. in de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012, met uitzondering van artikel 26 en met inbegrip van een besluit van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie dat is genomen op grond van een bilateraal akkoord en betrekking heeft op het niet in Nederland aanhouden van een wettelijke voorraad

c. wordt in artikel 8, tweede lid, van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht na "de *Algemene wet inzake rijksbelastingen*." ingevoegd: met inbegrip van een besluit als bedoeld in artikel 26 van de *Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012*,.

Artikel 36

1. De Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 wordt ingetrokken.

2. De bepalingen van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 blijven van toepassing met betrekking tot feiten die leiden tot de verschuldigdheid van voorraadheffing of tot de voldoening van voorraadheffing, die hebben plaatsgevonden voor 1 april 2013 en met betrekking tot strafbare feiten die hebben plaatsgevonden voor die datum.

Artikel 37

De artikelen van deze wet treden in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.

Artikel 38

Deze wet wordt aangehaald als: Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie in de nationale wetgeving van richtlijn 2009/119/EG van de Raad van de Europese Unie van 14 september 2009, houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEU 2009, L265), hierna aangeduid als richtlijn 2009/119/EG. Met de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 (Wva 2001), die door de nieuwe wet zal worden vervangen, geeft Nederland momenteel invulling aan zijn internationale verplichtingen om aardolie(product)voorraden aan te houden. Richtlijn 2009/119/EG moet uiterlijk 31 december 2012 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de lidstaten van de EU. De transponeringstabel is opgenomen in hoofdstuk III aan het slot van deze toelichting.

1.1Nieuwe Europese richtlijn

De Europese Raad heeft in zijn actieplan (2007-2009) "Energiebeleid voor Europa" benadrukt dat de voorzieningszekerheid van aardolie(producten) moet worden bevorderd, zowel voor de Europese Unie (EU) in haar geheel als voor elke lidstaat, onder meer door goed werkende olievoorraadmechanismen in de Unie en een goede beschikbaarheid van olievoorraden bij een crisis. Deze doelstelling veronderstelt onder meer dat het communautaire systeem en het systeem van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) beter op elkaar worden afgestemd. De belangrijkste veranderingen die voortkomen uit richtlijn 2009/119/EG zijn:

- Lidstaten zijn voortaan verplicht om minimaal 90 dagen netto import aardolie(producten) aan te houden na 10% aftrek voor niet beschikbare delen van opgeslagen aardolie(producten), dan wel 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik. Lidstaten zijn verplicht de grootste van deze twee aan te

houden. Voor Nederland is dat de eerste hoeveelheid. Met deze verandering wordt de omvang van de totale nationale verplichting op grond van de EU-richtlijn gelijk aan de voorraadverplichting conform de regels van het IEA. Richtlijn 2009/119/EG stelt echter nog een aantal additionele voorwaarden ten aanzien van samenstelling en kwaliteit van de voorraad.

- Lidstaten zijn voortaan verplicht om voor een minimaal deel de voorraadplicht in te vullen met gereed product (dat wil zeggen geraffineerd product, gereed voor gebruik) dat op de binnenlandse markt wordt gebruikt, zoals benzine, gasolie-diesel (aardoliedistillaat) en kerosine.

- De inrichting van het EU-systeem ter voorbereiding van een oliecrisis wordt meer gestroomlijnd met de administratieve verplichtingen van het IEA. Tevens komen er diverse administratieve verplichtingen bij met name voor de lidstaten.
- Op grond van richtlijn 2009/119/EG is het niet meer verplicht om een bilateraal akkoord tussen EU-lidstaten te sluiten om voorraden in het buitenland ter afdekking van de nationale voorraadplicht te gebruiken. Dat kan gaan om voorraden in eigendom van Nederlandse voorraadplichtigen, maar ook om gereserveerde voorraden bij derden (tickets). In het wetvoorstel zijn randvoorwaarden voor bilateraal aangehouden veiligheids- dan wel speciale voorraden opgenomen en het bevat een basis om hieromtrent aanvullende regels te stellen.
- Richtlijn 2009/119/EG beoogt een aanscherping van de nationale en internationale controlesystematiek. Hiervoor moeten lidstaten registers bijhouden waarin onder andere de locatie en aard van de veiligheidsvoorraden dan wel speciale voorraden zijn opgenomen. Daarnaast heeft de Europese Commissie de mogelijkheid om in samenwerking met de betrokken lidstaten de verplicht aangehouden voorraden te verifiëren.

1.2Evaluatie Wva 2001

In 2007 is de Wva 2001 door een onafhankelijk adviesbureau geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zijn door de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2007/08, 31309, nr. 1). De meest belangwekkende aanbeveling uit deze evaluatie is een heroverweging van de voorraadplicht voor handelaren. Gebleken is dat een aantal niet-producenten extra kosten moet maken om aan de voorraadplicht te kunnen voldoen. De oorzaak hiervan is dat de normaal bij hen aanwezige werkvoorraden onvoldoende zijn om daarmee hun

voorraadplicht te kunnen afdekken, dit in tegenstelling tot de producenten die wel over voldoende werkvoorraden beschikken. De aanbeveling om alle niet-producenten uit te sluiten van de voorraadplicht wordt in dit wetsvoorstel niet overgenomen mede als gevolg van bezwaren van de producenten, die daardoor een verstoring van de markt verwachten. Aan dit bezwaar wordt tegemoet gekomen omdat gehecht wordt aan draagvlak bij het oliebedrijfsleven voor de nieuwe WVA. Op een verzoek om een (gedeeltelijke) ontheffing van de voorraadplicht kan ook in de Wva 2012 een beroep worden gedaan, zodat bedrijven kunnen vermijden dat ze met extra kosten voor het afdekken van de voorraadverplichting worden geconfronteerd. De aanbeveling uit de evaluatie van de Wva 2001 om te komen tot een kleiner COVA-bestuur wordt in het wetvoorstel overgenomen.

1.3Doel wetvoorstel

Het primaire doel van het wetvoorstel is de implementatie van richtlijn 2009/119/EG. Het Nederlandse oliecrisissysteem voldoet al jarenlang aan het IEA-regime. Daardoor zijn de gevolgen van de implementatie van de EU-richtlijn die toenadering tot het IEA-regime zoekt, voor Nederland beperkt. Het huidige Nederlandse systeem kenmerkt zich doordat een deel van de voorraadplicht door COVA wordt afgedekt en daarnaast ook gebruik gemaakt wordt van een klein deel van de voorraden bij het bedrijfsleven. Niettemin is voor Nederland verbetering van de regelgeving op enkele punten zinvol, zoals de verdeling van de voorraadplicht tussen bedrijfsleven en COVA. Het gaat om het vinden van een goede balans tussen het gewenste niveau van

olievoorzieningszekerheid en de hieraan verbonden kosten. Het wetvoorstel moet uit een oogpunt van olievoorzieningszekerheid bijdragen aan de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de strategische voorraden en het voorraadniveau moet op kostenefficiënte wijze voldoen aan de verplichte omvang en samenstelling en zo min mogelijk administratieve lasten met zich brengen.

2. Relevantie van verplichte voorraden

Een ongestoorde aanvoer van ruwe aardolie en aardolieproducten, hierna tezamen aangeduid als aardolie(producten), is essentieel voor de Nederlandse samenleving. De beschikbaarheid van deze producten is noodzakelijk voor het functioneren van verschillende vitale sectoren op een economisch, maatschappelijk en politiek gewenst niveau. De oliesector is een belangrijke sector in de Nederlandse economie. Een belangrijk deel van de Nederlandse import en export bestaat uit aardolie(producten).

Daarbij spelen de Rotterdamse en Amsterdamse haven met opslag- en overslagcapaciteit een grote rol als doorvoerhavens naar het Europese achterland. Een aanzienlijk deel van de aangevoerde olie wordt eerst in één van de raffinaderijen in Nederland verwerkt alvorens als gereed product te worden geëxporteerd. Een langdurige aanvoerverstoring van aardolie(producten) kan grote negatieve gevolgen hebben voor zowel de Nederlandse als Europese economie en samenleving.

Nederland is zoals de meeste andere Europese landen afhankelijk van de import van (aardolie)producten. Europa is voornamelijk aangewezen op het Midden-Oosten, Rusland en West-Afrika voor haar aardoliebehoefte. Dit kan risico's met zich brengen omdat olieleveranties uit een aantal politiek minder stabiele landen binnen deze regio's komen.

Als gevolg van de oliecrisis van 1973/1974 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de OESO-landen in 1974 aangezet tot het opstellen van een verdrag met afspraken voor een internationaal oliecrisisbeleid. Dit is het Verdrag over een Internationaal Energie Programma (IEP) (Trb. 1975, 47) dat wordt uitgevoerd door het Internationaal Energie Agentschap (IEA). Daarnaast zijn er al vanaf 1968 Europese afspraken om strategische aardolievoorraden aan te houden. Nederland is zowel lid van het IEA als lid van de EU en moet in die kaders onder andere voldoen aan de internationale verplichtingen om aardolie(product)voorraden aan te houden.

Hoewel de internationale olieproductie voldoende groot is om nog decennia lang te voorzien in de wereldvraag naar olie, is een onderbreking in de aanvoer niet ondenkbaar bijvoorbeeld door natuurrampen, oorlogen of door strategisch gedrag van olieproducerende landen (IEA, World Energy Outlook 2011). Het risico van een onderbreking in combinatie met het vrijwel ontbreken van mogelijkheden om over te schakelen naar alternatieven zoals kolen en gas voor een deel van de energievoorziening, vormt een voortdurende dreiging.

3. IEA en Europese verplichtingen

3.1 IEA

In het IEP wordt onder andere bepaald dat IEA-lidstaten een olievoorraad aanhouden van minimaal of gelijk aan 90 dagen gemiddelde netto import over het voorgaande kalenderjaar, na aftrek van 10% voor niet beschikbare delen van opgeslagen

aardolie(producten). Dit zijn zogenoemde “unavailables”, zoals tankresiduen. In het IEP stelt het IEA geen nadere regels aan de wijze waarop lidstaten de voorraadverplichting afdekken: dit kan door middel van ruwe olie of gerede olieproducten. Naast de voorraadverplichting, zijn IEA-lidstaten verplicht om maatregelen te kunnen nemen die vraagbeperking van olie(-producten) tot doel hebben. Hiermee moeten zij een vraagreductie kunnen realiseren tijdens een crisis. Ook moeten de IEA-lidstaten beschikken over een adequaat energie informatiesysteem en een degelijke oliecrisisorganisatie. In Nederland is dit vastgelegd in de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma.

3.2 EU

In richtlijn 2009/119/EG is toenadering gezocht tot de IEA-systematiek. Onder de nieuwe richtlijn wordt de EU-voorraadplicht van lidstaten op dezelfde wijze berekend als onder de IEA-verplichting. De voorraadplicht wordt bepaald door de grootste van de twee volgende hoeveelheden: ten minste 90 maal het daggemiddelde van de netto invoer (na aftrek van 10% voor zgn. “tankbottoms and unavailables’) of 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands olieverbruik. In Nederland is de eerstgenoemde hoeveelheid in de regel groter dan de tweede.
De richtlijn schrijft voor dat een minimaal deel van de totale verplichting als gereed product wordt aangehouden (hierna wordt dit deel de productverplichting genoemd). Er zijn twee mogelijkheden om de productverplichting af te dekken: een productdeel van ten minste 1/3 van de totale voorraadplicht van een aantal daartoe aangewezen producten indien de lidstaat kiest voor zogenaamde veiligheidsvoorraden, of ten minste 30 verbruiksdagen indien de lidstaat kiest voor speciale voorraden. Het verschil is voorts dat speciale voorraden moeten worden aangehouden door de lidstaat zelf of door een door de lidstaat ingestelde centrale entiteit. Tevens gelden voor speciale voorraden aanvullende eisen ten aanzien van de administratie en de samenstelling van aangehouden producten. Zo moet er een apart register worden aangehouden voor speciale voorraden.
In dit wetvoorstel worden de door Nederland verplicht aangehouden voorraden ter afdekking van de eigen Nederlandse verplichtingen aangeduid als wettelijke voorraad. In Europees verband gaat het dan om veiligheidsvoorraden. Met uitzondering van de productverplichting kunnen de lidstaten zelf bepalen of ze de voorraadplicht met ruwe aardolie dan wel gereed olieproduct afdekken.

3.3 Bilateraal aanhouden van verplichte voorraden

De internationale regelgeving maakt het mogelijk dat voorraden die liggen op het grondgebied van de ene lidstaat, meetellen ter dekking van de voorraadverplichting van een andere lidstaat. Zowel in het IEP als in richtlijn 2006/67/EG, houdende verplichting van de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEU 2006, L217) (hierna ook richtlijn 2006/67/EG) wordt voorgeschreven

dat er een bilateraal akkoord tussen de betrokken landen moet zijn alvorens wederzijds aangehouden voorraden (in eigendom of als gereserveerde voorraad voor derden) ter afdekking van voorraadverplichtingen mogen worden meegerekend. Richtlijn 2009/119/EG die richtlijn 2006/67/EG vervangt, kent dit vereiste niet.

4. De Wva 2001

4.1 Verdeling voorraadplicht tussen bedrijfsleven en COVA

De Wva 2001 waarmee richtlijn 2006/67/EG is geïmplementeerd, bepaalt dat de wettelijke voorraad deels wordt aangehouden door COVA en deels door het bedrijfsleven. Het gaat om bedrijven met een 'uitslag tot verbruik' op de binnenlandse markt vanuit een zogenaamde Accijns Goederen Plaats (AGP) boven de drempelwaarde van 100.000 ton per jaar. Deze bedrijven hebben in de Wva 2001 een voorraadplicht van 5% van het volume van de daartoe aangewezen producten dat boven deze drempel wordt uitgeslagen (hierna: voorraadpercentage). Het voorraadplichtige bedrijfsleven bestaat uit producenten (oliemaatschappijen met raffinage capaciteit in Nederland) en uit niet-producenten waaronder met name handelaren. Dit leidt tot een situatie waarbij circa 10-15% als verplichting door het bedrijfsleven moet worden aangehouden en de rest, circa
85-90%, wordt afgedekt door COVA.

De Wva 2001 biedt de mogelijkheid tot een (gedeeltelijke) ontheffing. Verscheidene voorraadplichtige bedrijven, met name handelaren, hebben de afgelopen jaren een verzoek tot ontheffing bij de Minister van Economische Zaken ingediend en verleend gekregen. De Wva 2001 bepaalt dat het deel waarvoor een ontheffing is verleend in principe wordt toegevoegd aan de verplichtingen die COVA moet afdekken.
Sinds jaar en dag is het praktijk dat ongeveer 30% van de nationale voorraadplicht met voorraden in eigendom van het bedrijfsleven wordt afgedekt. Dit bevat deels de afdekking van de directe, eigen verplichtingen van het bedrijfsleven (10-15%), maar ook voorraad waarmee het bedrijfsleven tegen betaling een deel van de COVA verplichtingen afdekt (in de vorm van tickets). De overige 70% van de nationale voorraadverplichting wordt afgedekt met voorraden die in eigendom zijn van COVA.

4.2 Wva 2001: geen productverplichting

Conform richtlijn 2006/67/EG en de IEA-verplichtingen kent de Wva 2001 geen productverplichting. De verplichtingen van genoemde richtlijn kunnen immers ook

afgedekt worden door middel van een hoeveelheid ruwe aardolie, halffabricaten of componenten die nodig zijn om het fysieke product te maken. In aanvulling op de drie EU-productcategorieën a. benzines,
b. gasoliën en kerosine en c. zware stookoliën kent de Wva 2001 ook productcategorie d. LPG. De praktijk heeft laten zien dat COVA en het bedrijfsleven wel een deel van de productvoorraadverplichtingen hebben afgedekt door benzine, gasolie/diesel (aardoliedistillaat) en kerosine aan te houden, maar dat verreweg het grootste deel van de voorraadverplichtingen wordt afgedekt door middel van ruwe aardolie.

4.3 Bilaterale contracten
De Wva 2001 geeft voorraadplichtigen de mogelijkheid voorraden af te dekken zowel met voorraden in binnen- of buitenland waarvan men eigenaar is, als met reserveringen op voorraden van derden in binnen- of buitenland (door middel van zogenoemde tickets). Ten behoeve van het houden van deze voorraden in het buitenland moet er een bilateraal akkoord tussen de desbetreffende EU- of IEA-lidstaten zijn afgesloten, ongeacht of de voorraden eigendom zijn van de voorraadplichtige. In dat bilaterale akkoord worden (mede-)verantwoordelijkheden ten aanzien controle en beschikbaarstelling beschreven.

5. Uitgangspunten bij de ontwikkeling van het wetvoorstel

De Wva 2001 functioneert grotendeels naar tevredenheid van de betrokken partijen. Desalniettemin is op enkele punten verbetering mogelijk en ook noodzakelijk op grond van de te implementeren richtlijn 2009/119/EG. De voornaamste wijzigingen betreffen:

- de verhoging van het bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen voorraadpercentage voor voorraadplichtige marktdeelnemers van 5 naar 12%, zodat beter gebruik gemaakt wordt van de reeds bij het bedrijfsleven aanwezige werkvoorraad;
- de verandering in de samenstelling van de voorraadverplichting door de expliciete fysieke productverplichting zoals voortvloeit uit de richtlijn;
- veranderingen in de registratie en controlesystematiek.

Deze wijzigingen moeten de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de wettelijke voorraad bestendigen en waar mogelijk verbeteren, alsmede kostenefficiënt worden vormgegeven met zo min mogelijk administratieve lasten als gevolg. Het wetvoorstel beoogt een systeem voor oliecrisisvoorraden waarbij uitvoering wordt gegeven aan de internationale verplichtingen en er een goede balans is tussen het niveau van voorzieningszekerheid en de daaraan verbonden kosten voor Nederland.

De voordelen die de wijzigingen bieden ten opzichte van het huidige systeem betreffen:

- een vermindering van de aan tickets verbonden beheerrisico's voor COVA; COVA zal haar verplichtingen in principe met fysieke voorraden in eigendom afdekken. Risico's die in sommige situaties aan tickets zijn verbonden, zullen zich dan in mindere mate dan voorheen bij COVA kunnen voordoen;
- vermindering van de risico's dat de minimum werkvoorraden van met name producenten moeten worden uitgeleverd aan het buitenland door ticketverplichtingen; De hogere voorraadplicht bij het bedrijfsleven maakt dat de voorraadverplichting op een groter deel van de aanwezige werkvoorraden rust. Hierop kunnen dus geen ticketverplichtingen meer worden aangegaan. Het risico dat deze voorraden aan het buitenland moeten worden geleverd tijdens een crisis, is dus in mindere mate aanwezig dan onder de Wva 2001. Indien COVA-voorraden worden ingezet, zullen de werkvoorraden van het Nederlandse bedrijfsleven beschikbaar blijven voor bedrijfscontinuïteit;
- een meer gespecificeerd afwegingskader met betrekking tot ontheffingsaanvragen dan in de Wva 2001 beschreven staat;
- een relatieve verlaging van de kosten die COVA maakt doordat de voorraadplicht voor COVA iets lager wordt. De relatieve kostendaling door een lagere voorraadplicht bij COVA zal teniet worden gedaan door extra kosten die voortkomen uit de fysieke productverplichtingen voor COVA.

In het volgende hoofdstuk zal dit verder worden toegelicht.

6. De Nederlandse voorraadverplichting onder de nieuwe wet

6.1 Voldoende mate van voorzieningszekerheid

Voorafgaand aan het verdelingsvraagstuk van de nationale voorraadplicht, is de vraag aan de orde: welke mate van olievoorzieningszekerheid is gewenst in Nederland?

De olievoorzieningszekerheid wordt bepaald door de mate waarin Nederland en de internationale gemeenschap in staat zijn extra voorraden olie op de markt te brengen in aanvulling op de bedrijfsvoorraden die reeds op de vrije markt aanwezig zijn tijdens een crisissituatie. Door een crisis ontstaat spanning op de markt. De voorzieningszekerheid wordt groter naarmate er meer vrij inzetbare voorraden boven de markt worden aangehouden. Deze voorraden kunnen dan worden gebruikt om de spanning op de markt op te vangen. Er hoeft dan niet direct een beroep gedaan te worden op de werkvoorraden van het bedrijfsleven die zij eigenlijk nodig hebben om te kunnen blijven produceren. De economische en maatschappelijke impact zal daardoor in een crisissituatie beperkt worden.

De afgelopen decennia had Nederland een systeem dat ook internationaal veel waardering kreeg. Onder toepassing van de Wva 2001, maar ook bij de daaraan voorafgaande wet, wordt ongeveer 70% van de wettelijke voorraad door COVA *in eigendom* boven de markt

aangehouden. De overige 30% van de nationale voorraadverplichtingen wordt afgedekt met voorraden in eigendom van het bedrijfsleven, deels als afdekking van de eigen verplichtingen (ongeveer 15%) en deels als gereserveerde voorraad voor COVA (overige 15%). Deze verhouding waarbij 70% in eigendom van COVA boven de markt wordt aangehouden, is de afgelopen decennia steeds als een voldoende mate van voorzieningszekerheid beschouwd. Ook voor de toekomst wordt deze mate van voorzieningszekerheid beoogd.

6.2 Verdeling voorraadplicht tussen bedrijfsleven en COVA

De implementatie van richtlijn 2009/119/EG en de evaluatie van de WVA 2001 waren aanleiding om de WVA-systematiek nog eens tegen het licht te houden. De internationale praktijk laat drie alternatieven zien voor het beleggen van de voorraadplicht, te weten: volledig bij het bedrijfsleven, volledig bij een centraal daartoe in het leven geroepen entiteit (zoals bijvoorbeeld in Nederland de Stichting COVA) en een mengvorm (deels bedrijfsleven en deels een centrale entiteit zoals Nederland heeft). Richtlijn 2009/119/EG wil het instellen van een centrale entiteit stimuleren, maar verplicht het instellen van een dergelijke entiteit niet.

6.2.1 Volledige wettelijke voorraad door COVA (in eigendom)

De volledige wettelijke voorraad door COVA in eigendom laten aanhouden zou ogenschijnlijk een hoge mate van olievoorzieningszekerheid kunnen geven. In deze situatie zijn er daadwerkelijk meer vrij inzetbare, boven de markt aanwezige aardolie(producten) beschikbaar tijdens een oliecrisis. De voorraden in eigendom van COVA zijn immers aanvullend op de werkvoorraden van marktpartijen. Echter, marktpartijen zullen hun voorraad mogelijk in nog grotere mate kunnen verticketen aan het buitenland, met de bedrijfscontinuïteit risico's van dien. Een keuze om de volledige wettelijke voorraad door COVA te laten afdekken (in principe in eigendom) zou tevens tot een relatief duur systeem leiden in vergelijking met andere Europese landen. Het is niet verplicht om een centrale entiteit te hebben die voorraden (in eigendom) boven de markt aanhoudt en dát is juist het dure element binnen een voorraadsysteem. Veel lidstaten kiezen dan ook voor een minder duur systeem waarbij de voorraadverplichting deels of zelfs volledig bij het bedrijfsleven wordt gelegd en kan worden afgedekt met de bij de bedrijven aanwezige werkvoorraden. Afdekking met werkvoorraden leidt immers niet tot extra kosten voor het bedrijfsleven.

De door een centrale entiteit (zoals COVA) boven de markt aangehouden wettelijke voorraad komt bij een oliecrisis ten goede aan de internationale en/of nationale oliemarkt. 'Boven de markt aangehouden wettelijke voorraad' betekent dat het om extra voorraden

gaat die niet tot de werkvoorraden of commerciële voorraden van het bedrijfsleven behoren. De EU-richtlijn bevat geen gelijke inspanningsverplichting voor alle lidstaten met betrekking tot de mate waarin extra voorraden boven de markt aanwezig moeten zijn. Bij de onderhandelingen over de richtlijn heeft Nederland daar tevergeefs op aangedrongen. Door in het wetvoorstel op te nemen dat de oliebedrijven hun voorraadverplichting met voorraden moeten afdekken waarover zij enig rechthebbende zijn, wordt voorkomen dat het desbetreffende deel van de werkvoorraden (dat onderdeel uitmaakt van de wettelijke voorraad) tijdens een crisis aan het buitenland moet worden geleverd op grond van een ticketverplichting. Zo wordt voorkomen dat de producenten tijdens een crisis direct (de door COVA op de markt gebrachte) voorraden moeten aankopen als vervangende voorraad.

6.2.2 Volledige wettelijke voorraad gehouden door het bedrijfsleven (al dan niet in eigendom)

Indien het Nederlandse bedrijfsleven de volledige wettelijke voorraadplicht zou moeten afdekken, zou dit los van de vraag of de partijen voldoende eigen bedrijfsvoorraden hebben, of deze extra moeten verwerven, een onevenredig grote last (gederfde inkomsten én extra kosten) leggen op een belangrijke economische sector in Nederland. Als het Nederlandse bedrijfsleven de gehele wettelijke voorraad moet afdekken, zullen de inkomsten uit het gereserveerd aanhouden van voorraden voor derden in het buitenland (zogenaamde tickets) waarschijnlijk volledig vervallen. Door de verkoop van tickets (voor met name buitenlandse partijen) genereren de Nederlandse oliebedrijven thans circa €50-€100 miljoen inkomsten per jaar. Dit bedrag kan sterk variëren afhankelijk van het volume en de ticketprijzen.

Het komt de voorzieningszekerheid niet ten goede als de volledige wettelijke voorraad door het bedrijfsleven moet worden afgedekt: de werkvoorraden moeten dan volledig gebruikt worden voor de wettelijke voorraadplicht, waardoor er tijdens een crisis niet daadwerkelijk extra olievoorraden op de markt gebracht kunnen worden. Er zijn immers geen voorraden boven de markt aanwezig. Dat doet afbreuk aan de olievoorzieningszekerheid en zou een verslechtering creëren ten opzichte van de Wva 2001.

6.2.3 Gemengd stelsel

In dit wetsvoorstel wordt, de voor- en nadelen van de beschouwde alternatieven afwegende, gekozen voor behoud van het gemengde stelsel in Nederland. De verplichting tot het aanhouden van de wettelijke voorraad zal net als in de Wva 2001 deels zal worden opgelegd aan het bedrijfsleven en deels aan COVA. Overwegingen daarbij zijn dat dit gemengde stelsel zijn waarde heeft bewezen, het de vorengenoemde bezwaren van de eenzijdige alternatieven mist en bovenal een voldoende mate van de gewenste voorzieningszekerheid biedt. Ook de substantiële betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de internationale oliecrisis beheersystematiek is van belang en blijft in tact.

De kosten van COVA voor de samenleving kunnen met het gemengde systeem worden beperkt doordat niet alle wettelijke voorraad volledig boven de markt wordt aangehouden, maar deels gebruik wordt gemaakt van bij het bedrijfsleven aanwezige werkvoorraden. Bedrijven kunnen hun deel van de verplichting afdekken met de reeds in het bedrijf aanwezige, minimaal benodigde werkvoorraden. Hiervoor hoeven dus geen extra kosten te worden gemaakt.

In de nieuwe opzet zal er wel sprake zijn van gederfde inkomsten voor het betrokken bedrijfsleven. De verplichting voor het aanhouden van voorraden door het bedrijfsleven zal worden verhoogd om meer voorzieningszekerheid te realiseren. Doordat hun voorraadplicht toeneemt (van 5 naar 12%) zal het volume dat beschikbaar is ten behoeve van reserveringen voor derden (tickets) minder groot zijn. De verhoging van de voorraadplicht voor het bedrijfsleven zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de berekenwijze van de verplichtingen voor het bedrijfsleven zal het voorraadpercentage over de 'uitslag tot verbruik' over het relevante volume boven de drempelwaarde worden verhoogd van 5 naar 12%. Hierdoor wordt de in de loop der jaren ontstane verdeling tussen COVA en het bedrijfsleven gecorrigeerd tot een 80-20 verhouding.

6.3. Voorraadplicht COVA

Het uitgangspunt is dat COVA haar voorraadverplichting voornamelijk afdekt met voorraden in eigendom en het gebruik van tickets (gereserveerde voorraad bij derden) zo veel mogelijk beperkt. Indien vervangende dekking moet worden gevonden voor aflopende tickets in tijden van een dreigende crisis of als de marktcondities aan sterke veranderingen onderhevig zijn, kunnen ticketconstructies immers marktverstorend werken en tot hoge prijzen leiden. In het verleden is gebleken dat het soms lastig is voor COVA om tijdig voldoende betaalbare tickets te verkrijgen. De risico's verbonden aan de relatief korte termijndekking met tickets worden verminderd door een meer structurele afdekking met voorraden in eigendom van COVA.

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot het gebruik van tickets niet uitgesloten. Afgezien van de genoemde bezwaren bieden tickets COVA namelijk wel de mogelijkheid om afhankelijk van de marktsituatie (prijs/ volume) flexibel te reageren op veranderingen in de omvang of samenstelling van haar voorraden. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn na wijzigingen in de hoogte of samenstelling van de jaarlijkse voorraadplicht, of in geval van benodigde verversingen bij afloop of vernieuwing van bestaande contracten. Daarom

is van belang dat COVA, zij het in beperkte mate en prudent, gebruik kan blijven maken van tickets.

6.4 Voorraadplicht bij oliebedrijfsleven

Tot het voorraadplichtige bedrijfsleven in het wetvoorstel behoren alle oliebedrijven die olie(producten) uitslaan op de binnenlandse markt vanuit een zogenaamde accijnsgoederenplaats (AGP) boven de drempelwaarde van 100.000 ton per jaar. Deze bedrijven krijgen een voorraadplicht van 12% van het volume van de daartoe aangewezen producten dat boven deze drempel wordt uitgeslagen. De drempelwaarde en het voorraadpercentage zullen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. In lijn met de Wva 2001 kent ook de Wva 2012 geen onderscheid naar soort of aard bedrijven en worden er geen bedrijven uitgesloten van de voorraadplicht. Uit de evaluatie van de Wva 2001 is weliswaar gebleken dat niet-producenten (handelaren en/of grootverbruikers) hun voorraadplicht vaak niet volledig kunnen afdekken met de in hun bedrijf aanwezige werkvoorraden en dat zij daardoor mogelijk wel extra kosten moeten maken om hun deel van de voorraadplicht af te dekken. Desondanks is er in dit wetvoorstel niet voor gekozen om bepaalde partijen uit te sluiten van de voorraadplicht maar alle partijen op de binnenlandse oliemarkt op gelijke wijze te benaderen. De mogelijkheid van een verzoek om ontheffing van de voorraadplicht blijft behouden. Wel wordt het afwegingskader ter beoordeling van de ontheffingsaanvragen gespecificeerd.

Bestudering van de voorraaddata van Nederlandse oliebedrijven toont aan dat met name de oliebedrijven met raffinagecapaciteit voldoende grote werkvoorraden in het bedrijf aanwezig hebben waardoor zij voor de afdekking van de voorraadverplichting in het algemeen geen extra kosten hoeven te maken. Wél zullen zij inkomsten kunnen derven uit ticketverkoop doordat zij minder werkvoorraden beschikbaar hebben voor de eventuele verkoop van tickets (op de wettelijke voorraad mogen geen andere verplichtingen liggen). De toedeling van de aan tickets verbonden kosten door het bedrijfsleven is overigens niet erg transparant. In hoeverre een inkomstenderving daadwerkelijk zal doorwerken in de prijzen is onduidelijk. De mogelijkheid om ook in de toekomst gereserveerde voorraden voor (buitenlandse) partijen aan te houden, blijft in ieder geval behouden. Nederland heeft zich hiervoor in het kader van de discussies over de Europese richtlijn sterk gemaakt. Nederlandse bedrijven spelen een voorname rol op de Europese ticketmarkt met name als verkopende partij.

6.5 Berekeningswijze voorraadplicht

De 90 dagen daggemiddelde netto import na 10% aftrek voor “tankbottoms en unavailables” wordt berekend op basis van de data van de Nederlandse Oliebalans uit het CBS-Energiebericht. In richtlijn 2009/119/EG wordt de berekeningswijze van de nationale voorraadplicht beschreven. Het wetvoorstel bepaalt dat deze nationale voorraadplicht (inclusief de 10% voor “tankbottoms en unavailables”) vervolgens wordt verdeeld tussen COVA en het bedrijfsleven. Tevens wordt aangegeven dat ten minste 1/3 van de nationale voorraadverplichting met daartoe aangewezen producten moet worden ingevuld.

Ook het deel van de nationale productverplichting wordt verdeeld tussen COVA en het bedrijfsleven. Naast 15 verbruiksdagen kerosine bestaat de omvang van de productverplichting uit de daartoe aangewezen olieproducten waarmee de wettelijke voorraad kan worden afgedekt (benzine en gasolie-diesel (aardoliedistillaat)) naar rato van het nationale verbruik. Op deze wijze wordt aangesloten bij de consumptiestructuur. Het bedrijfsleven zal in lijn met de uitgeslagen hoeveelheden op een gelijke wijze als onder de Wva 2001 de productverplichting opgelegd krijgen. Minstens de helft van de opgelegde productverplichtingen dient te worden afgedekt door het aanhouden van gereed product waarmee de wettelijke voorraad kan worden afgedekt (dus in de vorm van benzine en gasolie-diesel (aardoliedistillaat), en /of kerosine). De rest van de productverplichting mag het bedrijfsleven afdekken door het aanhouden van ruwe aardolie. COVA zal het resterende deel van de productverplichting boven de markt aanhouden, zodat tezamen ten minste 1/3 deel van de nationale voorraadverplichting met aangewezen producten wordt ingevuld.

Voor het bepalen van de hoogte van de individuele voorraadplicht van de voorraadplichtige bedrijven en het verplichte productdeel daarbinnen, zal dezelfde methodiek worden gehanteerd als onder de Wva 2001. De thans bestaande categorieën worden evenwel vervangen door de in richtlijn 2009/119/EG genoemde gereed productcategorieën die daarvoor in aanmerking zullen worden genomen, namelijk benzine, gasolie-diesel (aardoliedistillaat) en kerosine. Deze verdeling van de verplichtingen op grond van de uitslag tot verbruik uit AGP op de binnenlandse markt is een betrekkelijk stabiele waarde.

Overigens leidt deze systematiek wel tot een iets uiteenlopende verdeling van de verplichting tussen bedrijven doordat het eigen verbruik van de bedrijven niet meespeelt in de uitslag tot verbruik uit AGP. De meer op export georiënteerde bedrijven verkrijgen

daardoor een relatief voordeliger positie omdat zij wel eigen verbruik hebben, maar niet afzetten (uit AGP) op de binnenlandse markt. Dit is ook het geval onder de Wva 2001. In deze methodiek worden alle veranderingen lopende het voorraadjaar in de nationale voorraadplicht (bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen in definities of methoden van statistieken) doorberekend aan COVA. Ook in het voorliggende wetvoorstel zal dit het geval zijn doordat de nationale voorraadplicht geen vaste, wettelijk gefixeerde verdeling kent tussen COVA en het bedrijfsleven. Wel voorziet het wetvoorstel in de mogelijkheid van een eventueel gewenste verschuiving in de verdeling tussen COVA en het bedrijfsleven via de algemene maatregel van bestuur waarin de drempelwaarde (nu 100.000 ton) of het verplichtingen-percentage (van 5% naar 12%) wordt aangepast.

Krachtens artikel 8, vierde lid, eerste volzin, van richtlijn 2009/119/EG moeten lidstaten er voor zorg dragen dat marktdeelnemers uiterlijk 200 dagen voor aanvang van het voorraadjaar in kennis worden gesteld van de berekeningswijze van de voorraadplicht die zal worden gehanteerd. Richtlijn 2009/119/EG moet voor 31 december 2012 zijn geïmplementeerd. De kennisgeving zal de eerste keer per brief geschieden in de loop van 2012.

Uit richtlijn 2009/119/EG vloeit voort dat per 1 april van ieder kalenderjaar aan de voorraadplicht moet worden voldaan. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal daartoe ieder jaar de voorraadplichtige partijen een besluit met de vaststelling van de voorraadplicht sturen. Zodra de relevante jaarcijfers over het voorgaande kalenderjaar compleet zijn, zullen bedrijven deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in maart aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie toesturen, waarna de voorraadplichtige partijen vóór 1 april worden geïnformeerd over hun formele voorraadplicht. Naar verwachting zal de jaarlijkse verplichting voor ieder van de voorraadplichtigen doorgaans geen grote afwijking vertonen ten opzichte van het voorgaande jaar.

6.6. Productverplichtingen

In paragraaf 3.2 is beschreven dat richtlijn 2009/119/EG eist dat een deel van de totale verplichting in de vorm van gereed product wordt aangehouden. De lidstaat heeft de keuze om dit te doen door middel van veiligheidsvoorraden (1/3 deel van de wettelijke voorraad) of door speciale voorraden (30 dagen binnenlands verbruik van een beperkt aantal producten).

Het verschil tussen veiligheidsvoorraden en speciale voorraden is dat de laatste in eigendom door de lidstaat of de centrale entiteit (COVA) moeten worden aangehouden, waar dit voor de veiligheidsvoorraden optioneel is en deze ook door het bedrijfsleven kunnen worden aangehouden. Richtlijn 2009/119/EG stelt verschillende eisen aan de afdekking van veiligheidsvoorraden en speciale voorraden. In de Nederlandse situatie

moet bij 1/3 deel veiligheidsvoorraden in de vorm van gereed product een groter volume worden aangehouden dan bij speciale voorraden het geval zou zijn. Op basis van data uit 2010 zou het gaan om circa 45% meer product dan wanneer de productverplichting wordt ingevuld met 30 verbruiksdagen speciale voorraden. Richtlijn

2009/119/EG stelt meer extra eisen aan speciale voorraden dan aan veiligheidsvoorraden. Aan speciale voorraden zijn meer administratieve verplichtingen verbonden en bovendien kennen ze minder flexibiliteit in het beheer.

Een complicatie van de speciale voorraden is dat lidstaten moeten zorgen dat het totale aardolie-equivalent van het binnenlandse verbruik wat betreft de gekozen producten tenminste 75% van het binnenlands verbruik bedraagt volgens de berekeningsmethode beschreven in bijlage 2 van richtlijn 2009/119/EG. Bovendien moet voor de aangewezen producten een gelijk aantal verbruiksdagen worden aangehouden. Thans zou Nederland aan deze verplichting kunnen voldoen met voldoende benzine en gasolie-diesel (aardoliedistillaat), maar deze twee productcategorieën vormen slechts krap 76% van het relevante binnenlands aardolieverbruik. De ontwikkelingen op de oliemarkt en in de Nederlandse consumptiestructuur doen verwachten dat het aandeel benzine de komende jaren zal verminderen en dat het aandeel kerosine ten opzichte van andere producten zal stijgen. Als die verwachtingen realiteit worden, veranderen de aandelen van de speciale producten en komt Nederland met de speciale voorraden benzine en gasoliën onder de genoemde 75%-drempel. Dan voldoet Nederland dus niet meer aan de Europese verplichting. In dat geval zal ook nog eens voor een gelijk aantal dagen (minstens 30 verbruiksdagen) een derde productsoort zoals kerosine moeten worden aangehouden en wel onmiddellijk. Dit levert onoverkomelijke praktische problemen op en lijkt een dure oplossing.

Op grond van criteria als directe beschikbaarheid, voorzieningszekerheid en kostenefficiëntie is er voor veiligheidsvoorraden gekozen. Vanwege het economische belang van de luchtvaartsector wordt ervoor gekozen om naast de veiligheidsvoorraden ook een geringe hoeveelheid kerosine aan te houden als onderdeel van de wettelijke voorraad. Gekozen is om niet 30 verbruiksdagen, maar een wat kleiner deel, namelijk 15 verbruiksdagen van de productverplichting in te vullen met kerosine. In Nederland is beperkte capaciteit aanwezig om kerosine op te slaan (het gaat hier om jet fuel, kerosine geschikt voor het gebruik in de luchtvaart). Kerosine kent voorts een groot risico van productdegradatie waardoor kerosinevoorraden frequent ververst moeten worden. Hierom is er voor gekozen de kerosinevoorraad te beperken tot 15 verbruiksdagen. De

kerosineverplichting wordt ingevuld door het bedrijfsleven en door COVA, in dat laatste geval bij voorkeur door middel van het gemengd aanhouden (commingling) bij het bedrijfsleven. Hierdoor kunnen verversingskosten beperkt blijven.

Het geheel overwegende bieden veiligheidsvoorraden de mogelijkheid om voor 1/3 deel van de nationale verplichtingen fysiek product aan te houden in de gewenste samenstelling, waarbij deze wordt aangehouden deels door COVA en deels door het bedrijfsleven.

De totale Nederlandse productvoorraadverplichting minus het deel dat door de bedrijven wordt aangehouden, vormt het deel van de nationale productverplichting dat door COVA moet worden afgedekt. De voorraadplichtige bedrijven dienen hun verplichting voor minimaal de helft af te dekken door middel van benzine, gasolie-diesel (aardoliedistillaat) en kerosine zoals bepaald in artikel 5, derde lid, van het wetvoorstel. De omvang van het totaal door marktpartijen aan te houden volume wordt per bedrijf bepaald op basis van de al eerder genoemde uitslag tot verbruik van olieproducten uit de AGP van het betreffende bedrijf.

6.7 Het aanhouden van veiligheidsvoorraden voor derden

Indien een partij (COVA, een centrale entiteit van een andere EU-lidstaat of een marktpartij uit binnen- of buitenland) zelf niet over voldoende voorraden beschikt om aan zijn deel van de voorraadplicht te voldoen, kan deze partij reserveringen kopen op fysieke voorraden bij derden. Dit zijn de zogenaamde tickets. Voorheen was in geval van het aanhouden van voorraden in een andere EU-lidstaat een bilaterale akkoord nodig tussen de betreffende lidstaten waarin de (mede-)verantwoordelijkheden ten aanzien van controle en beschikbaarstelling stonden beschreven. Met richtlijn 2009/119/EG is het vereiste van een bilateraal akkoord komen te vervallen voor EU-lidstaten. Het IEA ziet de nieuwe richtlijn als een EU-brede overeenkomst tussen alle EU-lidstaten. Voor EU-lidstaten onderling is het daarom ook in IEA-kader niet meer verplicht om een bilateraal akkoord te hebben. In principe kunnen Nederlandse bedrijven nu met bedrijven in alle overige EU-lidstaten afspraken maken over het aanhouden van veiligheidsvoorraden. Voor het aanhouden van veiligheidsvoorraden in andere IEA-lidstaten buiten de EU zijn nog wel bilaterale overeenkomsten nodig. Nederland heeft een bilaterale overeenkomst met Nieuw Zeeland.
Voor zover (zuster-)bedrijven in het buitenland over een onvoldoende mate van dekking van hun verplichtingen kunnen beschikken, dienen die bedrijven en het buitenland daar

zelf voorzieningen voor te treffen. Het is geen taak of verplichting van de Nederlandse zusterbedrijven om de daaraan verbonden kosten te dragen of de eventueel benodigde extra voorraden aan te houden.

6.8. Biobrandstoffen

Het IEA en de EU leggen geen verplichting op voor het aanhouden van biobrandstoffen. Ter afdekking van de productverplichting tellen volgens richtlijn 2009/119/EG vermengde biobrandstoffen wel mee als zij een component vormen van een aardolieproduct dat deel uitmaakt van de wettelijke voorraad. Ongemengde biobrandstoffen kunnen niet zomaar ter afdekking van de productverplichting worden gebruikt. Voor het afdekken van de productverplichting met ongemengde biobrandstoffen vereist richtlijn 2009/119/EG dat deze op het grondgebied liggen van de betreffende lidstaat en bestemd zijn voor bijmenging met transportbrandstoffen. Delegatie (het overdragen van de voorraadverplichting aan derden) van vermengde producten is toegestaan. Delegatie van ongemengde biobrandstoffen is enkel toegestaan indien deze ongemengde biobrandstoffen zijn opgeslagen in Nederland en duidelijk bestemd moeten zijn voor bijmenging met brandstoffen die bestemd zijn voor het vervoer.

6.9. Informatieverplichtingen

Nederland moet uitvoering geven aan informatieverplichtingen opgenomen in het IEP en richtlijn 2009/119/EG. Een groot deel van deze verplichte informatie (de Monthly Oil Statistics, oftewel MOS-opgaven) wordt maandelijks geleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op basis van door het bedrijfsleven, door COVA en door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aangeleverde data, waaronder de Z029 vragenlijst.
Daarnaast vraagt het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het bedrijfsleven om jaarlijks opgave te doen van de uitslaggegevens ten behoeve van de voorraadplichtberekening. Voorts vraagt het ministerie maandelijks om een rapportage van de verplicht aangehouden olievoorraden ter dekking van de eigen voorraadverplichtingen en van de gegevens omtrent de

door de voorraadplichtige bedrijven gekochte en verkochte (inter-)nationale tickets. Deze laatste gegevens dienen om de verplichte registers te kunnen bijhouden van alle andere aangehouden veiligheidsvoorraden dan speciale voorraden conform artikel 6, eerste lid, van richtlijn 2009/119/EG, om de naleving van de nieuwe wet te kunnen controleren op de aangehouden voorraadniveaus en om te controleren of de voorraden toereikend zijn voor afdekking van de tickets voor derden in het buitenland en afdekking van de

wettelijke voorraadplicht. Voor zover nodig worden deze gegevens door het ministerie aangeleverd aan het CBS om te worden opgenomen in de MOS-opgaven aan het IEA en Eurostat.

In richtlijn 2009/119/EG wordt een aantal informatieverplichtingen aan de lidstaten opgelegd. Op basis van de gegevens die door marktpartijen en COVA worden aangeleverd, zal het ministerie aan zijn informatieverplichtingen voldoen. Verplichtingen waaraan kan worden voldaan door feitelijk handelen door of vanwege de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zonder dat daarbij de medewerking van andere bestuursorganen of lagere overheden nodig is en zonder dat daarbij sprake is van ingrepen in de rechten en vrijheden van burgers, behoeven niet te worden geïmplementeerd in wetgeving. Uiteraard rust er wel een Europeesrechtelijke plicht op Nederland om dergelijke verplichtingen na te komen.

6.10 Voorraadheffing

Ter dekking van de exploitatiekosten van COVA betaalt de eindgebruiker van olieproducten waarover accijns wordt geheven een voorraadheffing. De voorraadheffing kan bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast afhankelijk van de ontwikkeling van de exploitatiekosten van COVA.
Ondanks een minder grote voorraadplicht bij COVA ten opzichte van de Wva 2001, leidt de verdeling van verplichtingen in dit wetvoorstel per saldo tot een kleine lastenstijging bij COVA (circa € 10 miljoen). Dit komt doordat een groter deel van de voorraadverplichting als gereed product dient te worden aangehouden, zoals de verplichting tot het houden van een deel van de nationale kerosineverplichting. Tevens zal COVA een grotere fysieke dekking van de benzineverplichting moeten realiseren dan in het verleden. Bij vaststelling van het wetsvoorstel zal de voorraadheffing worden aangepast om de exploitatiekosten en inkomsten van COVA met elkaar in evenwicht te brengen. Thans wordt een voorraadheffing voorzien van €0,0066 per liter, de huidige heffing bedraagt €0,0059/liter.

6.11 Crisisprocedures

In geval van een oliecrisis waarbij er een aanzienlijke aanvoerstoring optreedt op de internationale oliemarkt, kunnen de lidstaten van het IEA in samenwerking met de Europese Commissie en de EU-lidstaten, besluiten tot een collectieve actie. Iedere lidstaat heeft zijn aandeel in deze collectieve IEA-actie op basis van de totaalconsumptie van de landen. Lidstaten kunnen zelf kiezen om aardolie(product)voorraden op de markt te brengen of vraagbeperkende maatregelen te nemen. Indien een beroep wordt gedaan op de inzet van voorraden bij het bedrijfsleven, kan via een beschikking van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de hoogte van de verplicht aangehouden

voorraadniveaus tijdelijk worden verlaagd, zodat deze voorraden deel kunnen uitmaken van de commerciële voorraden. Ingeval beroep wordt gedaan op de voorraden

van COVA worden deze doorgaans via een tenderprocedure op de markt gebracht. Nederland zal in het begin van een crisis meestal allereerst kiezen voor inzet van COVA-voorraden om de markt te kalmeren. Naarmate de oliecrisis langer aanhoudt, zullen ook de wettelijke voorraden aangehouden door het bedrijfsleven op de markt worden gebracht. Bij een zeer langdurige en ernstige oliecrisis is het (aanvullend) nemen van vraagbeperkende maatregelen, zoals reductie van de maximum snelheid of een autoloze zondag, ook een optie.
De verplichtingen in het kader van het IEA zijn vastgelegd in de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma (Wet IEP). Tweejaarlijks vindt er een grote oefening plaats met de internationale besluitvormingsprocedures van het IEA. Ook de EU-landen die geen lid zijn van het IEA worden daarbij betrokken.

Inzet van wettelijke voorraden zal in de meeste crisissituaties allereerst gericht zijn op het opvangen van een aanvoerstoring op de wereldoliemarkt. Het vrijgeven van de betreffende voorraden zal dan voldoende zijn om een tijdelijke terugval van het aanbod te kunnen opvangen. Het bedrijfsleven zal de desbetreffende voorraden dan op de meest adequate wijze kunnen alloceren. Mocht het daarentegen nodig zijn om specifieke landen of groepen bedrijven te voorzien van extra olie(producten), dan bieden zowel de Wet IEP als de Distributiewet mogelijkheden aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om een dergelijke gerichte allocatie te kunnen effectueren. In Nederland zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om een gerichte inzet van voorraden ten behoeve van de diverse groepen prioritaire olieverbruikers c.q. de partijen die vallen onder de vitale infrastructuur zoals die in het kader van het nationale veiligheidsbeleid worden onderscheiden.

6.12 Ingangsdata en handhaving

De voorraadverplichting gaat ieder jaar in op 1 april en loopt door in het volgende kalenderjaar tot en met 31 maart. In verband met de implementatietermijn van richtlijn 2009/119/EG wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de Wva 2012 per 31 december 2012. In het overgangsrecht is geregeld dat de voorraadheffing ook na intrekking van de huidige wet kan worden geïnd over die tijdvakken waarop de Wva 2001 van toepassing was.

Het wetsvoorstel wijzigt het bestaande strafrechtelijk handhavingregime niet.

7. Relatie met Dienstenrichtlijn

7.1 Dienstenrichtlijn van toepassing op beheer en delegatie van de wettelijke voorraad

Het opleggen van een voorraadverplichting als zodanig aan marktdeelnemers vormt geen dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn, omdat marktdeelnemers daarvoor geen vergoeding ontvangen. De Dienstenrichtlijn is echter wel van toepassing op overdracht van beheer en delegatie van de wettelijke voorraad, waarvoor vergoedingen worden betaald. Daarbij gaat het om diensten in de zin van de Dienstenrichtlijn (PbEU 2006, L376). In het bijzonder gaat het om:

1) het overdragen door COVA van beheerstaken met betrekking tot de wettelijke voorraad aan marktdeelnemers (artikel 11, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel), en

2) het delegeren door een marktdeelnemer van de verplichting om wettelijke voorraad aan te houden aan marktdeelnemers (artikel 14, eerste lid, onder c en d, van het wetsvoorstel).

COVA kan in het licht van de Dienstenrichtlijn worden gezien als een publiekrechtelijke autoriteit die niet-economische diensten van algemeen belang verzorgt (artikel 2, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn). Dit betekent dat beheer van de wettelijke voorraad door COVA buiten het bereik van de Dienstenrichtlijn valt (artikel 11, eerste lid, onder a en b, van het wetsvoorstel).

Bij de artikelen 11 en 14 van het wetsvoorstel gaat het om de instemming van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie met (gedeeltelijke) overdracht van taken betreffende het beheer van de wettelijke voorraad of (gedeeltelijke) overdracht van de voorraadverplichting. Die instemming moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, onder 6, van de Dienstenrichtlijn. In het wetsvoorstel hoeft dat niet te worden geëxpliciteerd. Wel zal dit tot uitdrukking komen door wijziging van de Regeling vaststelling indicatieve reikwijdte Dienstenwet, die één keer per kwartaal plaatsvindt. Het gevolg hiervan is dat paragraaf 5.1 (Vergunningen op aanvraag) van de Dienstenwet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat de Lex Silencio Positivo van rechtswege van toepassing is op een verzoek om instemming als bedoeld in de artikelen 11 en 14 van het wetsvoorstel.

7.2 Dienstenloket

Op de procedures die binnen het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet vallen, zijn de hoofdstukken 2 (Centrale elektronische voorzieningen voor dienstverrichters en afnemers) en 3 (Informatie, bijstand en elektronische afwikkeling voor dienstverrichters) van de Dienstenwet van toepassing.

7.3 Interne markt informatiesysteem (IMI)

De verplichting tot administratieve samenwerking geldt van rechtswege voor alle procedures en eisen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Dat betekent dat hoofdstuk 6 (Administratieve samenwerking) van de Dienstenwet in zijn geheel van toepassing is. Verder brengt dit met zich mee dat de uitvoeringspraktijk (met name voorraadplichtige partijen) fysiek de inlogcodes voor het IMI moet krijgen en daar ook geregistreerd moet worden voor de taken/bevoegdheden samenhangend met het wetsvoorstel.

8. Implementatie richtlijn en oliecrisisstelsels in andere lidstaten

Zoals bij richtlijn 2006/ 67/EG het geval is, zal ook richtlijn 2009/119/EG waarschijnlijk op verschillende wijzen door de diverse EU-lidstaten worden geïmplementeerd. Sommige lidstaten zullen de verplichtingen geheel bij het bedrijfsleven leggen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Zweden, Griekenland en Italië. Andere lidstaten zullen de verplichting juist volledig bij centrale entiteiten neerleggen, die al dan niet vanuit de overheid of als associatie vanuit het bedrijfsleven in het leven zijn geroepen. Dat lijkt te gaan gebeuren in België, Denemarken, Ierland, Tsjechië, Hongarije, Slowakije en Duitsland. Tot slot is er een groep landen die een gemengd systeem hebben, waaronder Nederland.

In het volgende overzicht is te zien in welke mate lidstaten thans de verplichting tot het aanhouden van voorraden hebben belegd bij een centrale entiteit dan wel bij het bedrijfsleven. De afdekking van de verplichtingen kan worden ingevuld met werkvoorraden of met separaat aangehouden voorraden. Deze laatste worden boven de markt aangehouden waardoor een betere mate van voorzieningszekerheid ontstaat. Deze voorraden maken de markt liquide. Afhankelijk van welke voorraden als dekking van de verplichtingen worden aangehouden, zal dan ook in meer of mindere mate een bijdrage aan de oplossing van een crisis geboden kunnen worden. Het aandeel tickets, en de wijze waarop deze tickets zijn afgedekt met fysieke voorraden, is uit dit overzicht niet af te

lezen. De Nederlandse voorraden zijn hoger dan de verplichting van 90 dagen. Dit komt doordat Nederland een belangrijke import- en exportfunctie van aardolie(-producten) voor Europa vervult. In Nederland zijn veel commerciële voorraden aanwezig die vooral voor het buitenland bestemd zijn. Deze hoeveelheid kan variëren naar gelang de economische situatie.

In het overzicht is te zien dat binnen Europa totaal circa 45 dagen netto import wordt aangehouden als publieke voorraden door een agentschap, dus bijna de helft. Binnen de IEA-landen tezamen wordt er door de netto importerende landen circa 61 dagen netto import door de agentschappen aangehouden. Het lijkt zeer aannemelijk dat Nederland met 70% voorraden in eigendom van COVA (is gelijk aan circa 70 dagen netto import voorraden) naast de verplichte bedrijfsvoorraden, een meer dan gemiddelde kwalitatieve invulling geeft aan zijn verplichtingen. Deze vergelijking met andere lidstaten laat zien dat Nederland met dit wetvoorstel een zorgvuldige balans tussen de mate van voorzieningzekerheid en de kosten nastreeft.

Overzicht aantal dagen netto import, December 2011 (bron IEA)
Voor regionale totalen worden alleen de netto importerende IEA-landen meegenomen.

EU-landen die tevens IEA-lid zijn	**Totaal aantal dagen voorraad (1)**	**Waarvan door industrie aangehouden (2)**	**Waarvan publiek aangehouden (3)**	**Agentschap**	**Waarvan in het buitenland aangehouden (4)**	
					Industrie	**Publiek**
Oostenrijk	99	99	0		11	0
België	122	50	72	APETRA	9	40
Tsjechië	131	38	93	ASMR	6	3
Denemarken	netto exporteur	0	0	FDO	0	0
Finland	138	80	57	NESA	0	0
Frankrijk	99	35	64	CPSSP/ SAGESS	0	2
Duitsland	136	35	101	EBV	3	0
Griekenland	92	92	0		0	0
Hongarije	148	47	101	MSZKSZ	0	0
Ierland	99	33	67	NORA	0	34
Italië	122	122	0		15	0
Luxemburg	96	96	0		86	0
Nederland	**159**	**84**	**74**	**COVA**	**0**	**51**
Polen	123	107	16		0	0

Portugal	105	71	34	EGREP	2	12
Slowakije	141	57	84	ASMR	0	0
Spanje	105	64	41	CORES	1	0
Zweden	118	118	0		8	0
Verenigd Koninkrijk	438	438	0		101	0
Totaal IEA Europa, netto importeurs	**123**	**76**	**47**		**-**	**-**
Totaal IEA	**176**	**104**	**72**		**-**	**-**
Totaal IEA netto importeurs	**143**	**82**	**61**		**-**	**-**

1. IEA-voorraad niveaus in aantal dagen netto import van het voorgaande jaar volgens de IEA-methodologie. Als gevolg van afrondingen kan totaal afwijken van de som van Industrie en Publiek.
2. Het deel van het totaal aantal dagen netto import afgedekt door industrievoorraden. Hier vallen ook de commerciële en operationele voorraden onder alsook de voorraden aangehouden door de industrie om de minimum nationale voorraad verplichtingen af te dekken (inclusief voorraden aangehouden voor dit doel in andere landen onder bilaterale overeenkomsten).
3. Het deel van het totaal aantal dagen netto import afgedekt door overheidsvoorraden en voorraden van speciale voorraadorganisaties aangehouden voor crisisdoelstellingen (inclusief voorraden aangehouden in andere landen onder bilaterale overeenkomsten).
4. Het deel van de totale voorraden van een land die worden aangehouden in een ander land onder een bilaterale overeenkomst. Onder specifieke omstandigheden mogen lidstaten voorraden die worden aangehouden op het gebied van andere landen meerekenen als deel van hun voorraden ter dekking van de minimum IEA-voorraadverplichtingen.

Beschrijving systemen andere EU-lidstaten

EU-lidstaten, tevens IEA-lid	Huidig systeem
Oostenrijk	Verplichting voor alle importeurs. 98% ligt bij ELG inclusief commerciële werkvoorraden
België	Vanaf april 2012 100% Apetra, gemengd aangehouden (commingled) met operationele industrie voorraad
Tsjechië	ASMR dekt 100% van de EU-verplichting
Denemarken	FDO is een Voorraad Associatie van de industrie en wordt de Deense CSE. Verplichting voor producenten en importeurs
Finland	Gemengd. Deels agency, deels industrie (met name importeurs)
Frankrijk	Gemengd. Deels agency, deels industrie (met name industry operators)

Duitsland	EBV dekt alle verplichtingen af. Alle raffinaderijen en importeurs zijn verplicht lid. Separaat aangehouden voorraden
Griekenland	Verplichtingen voor importerende industrie/bedrijven. Commingled verplicht aangehouden en operationele voorraden
Hongarije	Agentschap (alle importeurs zijn verplicht lid) dekt EU-verplichtingen af met voorraden in eigendom
Ierland	Agentschap heeft public stocks. Geen verplichtingen voor de industrie
Italië	Verplichting wordt opgelegd aan de ca. 100 industriële operators. NRSA (National Reserve Stock Agency) is niet actief
Luxemburg	Alle importeurs hebben verplichting. Voorraden worden commingled met commerciële voorraden aangehouden
Nederland	Gemengd systeem van agentschap en verplichtingen 5% voor de oliebedrijven met uitslag > 100kton per jaar
Polen	16 dagen overheids voorraden en de rest industrieverplichtingen (importeurs en producenten)
Portugal	Gemengd. Deels public stocks (30%) en deels minimum verplichting voor de industrie (van 70% EU-verplichting)
Slowakije	ASMR dekt de EU-verplichtingen in separate tanks. De industrie dekt de rest af met commerciële voorraden (geen verplichting!)
Spanje	Deels public stocks (45%) en deels minimum verplichting voor de industrie (m.n. producenten en groothandel) (van 45% EU-verplichting)
Zweden	Minimum verplichting voor de oliebedrijven (handelaren en importeurs) en grote verbruikers (power plants en district heating)
Verenigd Koninkrijk	Minimum verplichting voor de oliebedrijven (handelaren en importeurs) op basis van EU-verplichtingen

Overzicht van lidstaten m.b.t. keuze voor agentschap en voor speciale voorraden			
EU-lidstaat	**IEA-lidstaat**	**Agentschap**	**Keuze voor speciale voorraden, voorlopige stand van zaken**
Oostenrijk	IEA	ELG - Erdöl-Lagergesellschaft m.b.h.	Nee
België	IEA	Apetra	
Bulgarije		SASRWTS - State Agency State reserve and War-time Stocks	
Tsjechië	IEA	ASMR SSHR - Sprava Statnich Hmoitnych Rezerv	Ja
Cyprus		COSMOS - Cyprus Organisation for Storage and Management of Oil Stocks	
Denemarken	IEA	FDO - Foreningen Danske Olieberedskabslagre	Ja
Estland		OSPA - Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	Nee
Finland	IEA	NESA - Huoltovarmuuskeskus	
Frankrijk	IEA	SAGESS - Société Anonyme de Gestion de Stocks de Sécurité	Ja

Duitsland	IEA	EBV - Erdoelbevorratungsverband	Ja
Griekenland	IEA	-	
Hongarije	IEA	HUSA - Magyar Szenhirogén Készietezö Szövetség	
Ierland	IEA	NORA - National Oil Reserve Agency	
Italië	IEA	ANSR - Agenzia Nationale delle Scorte di Reserva	Nee
Letland		-	Nee
Litouwen		-	
Luxemburg	IEA	-	Nee
Malta		MRA - Malta Resources Authority	
Nederland	IEA	COVA - Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	Nee
Polen	IEA	ARM - Agencja Rezerw Materialowych	Nee
Portugal	IEA	EGREP - Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Productos Petroliferos	
Roemenië		-	
Slovenië		ZORD - Zavod Rupublike Slovenije za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov	
Slowakije	IEA	SSHR SR - Sprava Statnych Hmotnych Rezerv Slovenskej republiky	Nee
Spanje	IEA	CORES - Corporacion de Reservas Estratégicas de Productos Petroliferos	
Zweden	IEA	-	Nee
Verenigd Koninkrijk	IEA	-	Nee

9. Opvatting betrokken bedrijfsleven en COVA over het wetsvoorstel

In september 2011 is een concept wetvoorstel aan het oliebedrijfsleven en andere belangstellenden ter consultatie voorgelegd. Met het wetvoorstel wordt beoogd te komen tot een verbetering van de voorzieningszekerheid waarbij de verdeling van de voorraadplicht tussen COVA en producenten wettelijk werd vastgelegd in de verhouding 70-30. Tevens was voorzien dat handelaren niet langer voorraadplichtig zouden zijn. Niet-producenten waren blij met dit voorstel. Producenten hebben echter hun bezwaren geuit tegen het wetsvoorstel. Zij vreesden voor derving van ticketinkomsten en tot meer kosten, tot negatieve effecten op het level playing field met niet-producenten alsmede tot extra kosten door de productverplichting.

Omdat draagvlak bij het oliebedrijfsleven van belang is voor een nieuwe Wet voorraadvorming aardolieproducten is bezien of aan deze bezwaren tegemoet kan worden

gekomen, waarbij tevens een verbetering van de voorzieningszekerheid kan worden gerealiseerd.

9. 1.Voorzieningszekerheid
In de loop van de tijd is er in vergelijking met de bedoeling van de Wva 2001 een onevenwichtigheid geslopen in de verdeling van de nationale strategische voorraadverplichting tussen COVA en het oliebedrijfsleven. Het is voor de voorzieningszekerheid en de continuïteit van het oliebedrijfsleven van groot belang dat het oliebedrijfsleven zelf een fundamentele bijdrage levert aan het reserveringssysteem en het realiseren van een voldoende mate van bedrijfscontinuïteit. De directe verplichting op voorraden van de producenten zou dan voorkomen dat een deel van de minimaal benodigde werkvoorraden als gereserveerde voorraad voor het buitenland zou worden aangehouden. In tijden van crisis zou deze gereserveerde voorraad door derden kunnen worden opgevraagd, waardoor de bedrijfscontinuïteit van de Nederlandse bedrijven in gevaar zou kunnen raken. Daarnaast leverde het op ruime schaal aanhouden van tickets door COVA op voorraden van het oliebedrijfsleven in te grote mate onwenselijke risico's voor het

voorraadbeheer uit een oogpunt van tijdige verkrijgbaarheid en prijsstelling. Dit alles gaf aanleiding in het ter consultatie voorgelegde concept wetvoorstel te opteren voor de wettelijke vastlegging van de 70-30 verhouding.

9.2 Voornaamste bezwaren olieproducenten
- Derving van ticketinkomsten en veronderstelde extra kosten

De derving van ticketinkomsten als gevolg van het wetvoorstel wordt alom onderkend. Vanuit het perspectief van de Nederlandse overheid beschikt het oliebedrijfsleven in ons land over voldoende oliewerkvoorraden om te veronderstellen dat geen extra kosten hoeven te worden gemaakt om deze tevens als strategische voorraden aan te houden. Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven met zijn internationale dimensies leidt elke wettelijke verplichting die beperkingen stelt aan het voor buitenlandse bedrijfsonderdelen olie aanhouden, wel tot extra kosten.

- Verstoring van het level playing field met niet-producenten

Vanuit het perspectief van de producenten, waar een grotere verplichting kan leiden tot gederfde inkomsten, wordt het uitsluiten van handelaren gezien als verstoring van de markt met nadelige gevolgen voor de producenten.

- Extra kosten door de productverplichting

Zelfs bij de beperkte toedeling van de productverplichting aan het oliebedrijfsleven, waarvan sprake is in het wetsvoorstel, verwachtten de producenten extra kosten te moeten maken om aan deze nieuwe verplichting te kunnen voldoen.

9.3. Reactie op de ingebrachte bezwaren

De derving van ticketinkomsten als gevolg van het ter consultatie voorgelegde wetvoorstel wordt door het ministerie onderkend. Er is onderzocht of naar aanleiding van gederfde ticketinkomsten een financiële compensatie aan het oliebedrijfsleven mogelijk is. Dit blijkt niet het geval. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft geen rechtsplicht tot het geven van nadeelcompensatie. Er is dan sprake van verboden staatssteun als er toch nadeelcompensatie aan de aardolieproducenten wordt gegeven. Omdat draagvlak voor de Wva 2012 bij het oliebedrijfsleven van belang is, zijn diverse andere opties en varianten nogmaals tegen het licht gehouden. Daarbij is naast de in deze memorie beschreven eenzijdige systemen (de 100% COVA en 100% bedrijfsleven varianten) ook gekeken naar het gemengde systeem. Hierbij is onderzocht of alternatieve grondslagen voor een deel van de verplichtingen kunnen worden gebruikt: zoals de netto import per bedrijf, de combinatie van eigen verbruik door bedrijven in de sector petrochemie en de uitslag tot verbruik uit accijnsgoederenplaats naar de binnenlandse markt. Naast voordelen hebben al deze alternatieve opties echter ook aanzienlijke nadelen en komen deze alternatieven niet of slechts in beperkte mate tegemoet aan de door het bedrijfsleven geuite bezwaren tegen het aanvankelijke, geconsulteerde wetvoorstel.

Mede tegen de achtergrond van de verplichting om per 31 december 2012 richtlijn 2009/119/EG te implementeren is een ingrijpende systeemwijziging niet aantrekkelijk. Om die reden worden alleen die aanpassingen gedaan die nodig zijn om de richtlijn te implementeren, alsmede een beperkte aanpassing ten aanzien van het voorraadpercentage waardoor zonder grote wijzigingen toch enige verbetering ontstaat ten aanzien van de voorzieningszekerheid.

9. 4. Aangepast voorstel: 'minimale systeem mutatie met verhoging van voorraadpercentage voor het bedrijfsleven van 5% naar 12%'

Het naar aanleiding van de consultatie aangepaste wetvoorstel (minimale systeem mutatie met verhoging van het voorraadpercentage naar 12%) gaat uit van een nieuwe wet die qua systematiek zo min mogelijk gewijzigd is ten opzichte van de Wva 2001. De huidige systematiek blijft dus grotendeels gehandhaafd en alle bedrijven met een uitslag tot verbruik uit AGP boven de drempelwaarde (100.000 ton per jaar) zullen een voorraadplicht krijgen van 12% (in plaats van 5%) over dat meerdere deel. Dit heeft als

beoogd effect dat de verdeling van de voorraadplicht over COVA en het oliebedrijfsleven ca. 80-20 wordt. De drempelwaarde van 100.000 ton per jaar en het voorraadpercentage van 12% worden bij algemene maatregel van bestuur bepaald.

Om te voorkomen dat door de hogere voorraadplicht bedrijven extra kosten moeten maken voor het afdekken voor de productverplichting, is in het wetsvoorstel opgenomen dat bedrijven ten minste de helft van hun productverplichting moeten afdekken met gereed product. Het overige deel mag met met ruwe aardolie worden afgedekt. Dit biedt bedrijven aanzienlijk meer flexibiliteit in de afdekking. Met het oog op de totale Nederlandse productverplichting zal COVA het complementaire deel van de productverplichting afdekken.

Door stijging van het voorraadpercentage zullen bedrijven inkomstenderving uit ticketopbrengsten kunnen ervaren ten opzichte van de huidige Wva 2001, maar in aanzienlijk mindere mate dan in het aanvankelijke wetvoorstel het geval was. Het aangepaste wetvoorstel leidt ertoe dat de gederfde inkomsten van de producenten minder dan de helft zijn ten opzichte van het concept wetvoorstel dat geconsulteerd werd (zie onderstaand schema).

Benadering van mogelijk gederfde inkomsten

	Consultatie concept wetvoorstel	Minimale systeem mutatie variant (wetvoorstel)
Gemiddelde ticketprijzen laatste 8 kwartalen (2010-2012)	€ 22,3 milj	€ 10,5 milj
Gemiddelde ticketprijs 1e kwartaal 2012	€ 46,6 milj	€ 21,9 milj
NB. In eerdere stukken is steeds gerefereerd aan ca. €20 mlj inkomstenderving. Dit was gebaseerd op ticket prijs gegevens 2010.		

Het aangepaste wetvoorstel adresseert niet langer het verbeterpunt uit de evaluatie van de WVA 2001 met betrekking tot de niet-producenten, zij blijven voorraadplichtig. De huidige mogelijkheid om ontheffing aan te vragen, blijft bestaan. Wel zal het afwegingskader voor de ontheffingsaanvraag nader worden gespecificeerd.

10. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van het wetvoorstel is onderzoeksbureau EIM (onderdeel van Panteia) gevraagd een quick scan naar de administratieve lasten uit te voeren. Deze quick scan had betrekking op het concept wetvoorstel waarin de verdeling van de voorraadverplichting 70-30 werd vastgelegd, en de niet-producenten werden uitgesloten van de voorraadplicht. Nadien zijn echter aanpassingen gedaan in het wetvoorstel mede naar aanleiding van de consultatie. Het blijkt dat het

overgrote deel van de wijzigingen uit het wetvoorstel geen gevolgen heeft voor de administratieve lasten van bedrijven.

In 2009 zijn de maandelijkse voorraadoverzichten geautomatiseerd. Bedrijven geven aan dat deze automatisering heeft geleid tot een afname van de benodigde tijd voor het aanleveren van deze overzichten. Als gevolg van het wetvoorstel zal deze tijd mogelijk beperkt toenemen door een nadere detaillering (als gevolg van artikel 2 in combinatie met artikel 16) van het aantal categorieën aardolieproducten waarover informatie verstrekt moet worden. De aan te leveren gegevens voor de voorraadoverzichten sluiten goed aan op de bedrijfsadministratie, al zullen enkele kleine aanpassingen nodig zijn in de bedrijfssystemen. Dit kost de bedrijven eenmalig tijd en geld. Wanneer ook de jaaropgave met behulp van een internetapplicatie kan worden ingediend, zal de tijd die bedrijven nodig hebben voor het voldoen aan deze verplichting afnemen. Deze applicatie zal ook binnen afzienbare tijd worden gerealiseerd.

In het voorstel van wet is géén wijziging ten opzichte van de Wva 2001 voorzien die leidt tot een afname van structurele administratieve lasten. In de Wva 2012 blijven dezelfde bedrijven voorraadplichtig. Met de voorraadplicht houden deze bedrijven ook de bijbehorende informatieverplichtingen die leiden tot administratieve lasten. Met andere woorden, het aantal bedrijven dat informatieverplichtingen heeft, is in eerste instantie beperkt tot het aantal voorraadplichtige bedrijven, maar kan toenemen naar aanleiding van de posities van bedrijven op de opslag- en ticketmarkt.

In het voorstel van wet is één wijziging ten opzichte van de Wva 2001 opgenomen die leidt tot een mogelijke toename van structurele administratieve lasten. Dit is de nadere detaillering van het aantal categorieën aardolieproducten waarover informatie verstrekt moet worden (artikel 2). Dat betreft dan niet zozeer de afdekking van de nationale verplichtingen (de wettelijke voorraad omvat een beperktere hoeveelheid aardolieproductcategorieën dan vermeld in artikel 2), maar een toename van de administratieve lasten kan voortvloeien uit de internationale verplichtingen die de bedrijven aangaan en waarover ze dan moeten rapporteren.

Het wetvoorstel zorgt voor een administratieve last van circa €51.000 zoals door het EIM berekend in een actualisatie van de 0-meting van administratieve lasten van de Wva 2001. Voordat de automatisering in de Wva 2001 was doorgevoerd, waren de administratieve lasten ruim
€ 246.000.

Tegenover de daling van structurele administratieve lasten staan eenmalige administratieve lasten. De producerende bedrijven zullen de administratieve systemen moeten aanpassen aan de door de Wva 2012 gevraagde informatie. Ook moeten deze bedrijven de wijzigingen binnen de systemen binnen hun onderneming communiceren.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

De definitie van “bilateraal akkoord” is ten opzichte van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 aangepast en wel zodanig dat deze alleen betrekking heeft op verdragen in het kader van het Internationaal Energieprogramma.

De definities van “binnenlands verbruik”, “biobrandstof”, “bunkervoorraden”, “centrale entiteit”, “handelsvoorraden”, “olievoorraden”, “speciale voorraad”, “toevoegingen” en “veiligheidsvoorraden” zijn ontleend aan artikel 2 van richtlijn 2009/119/EG.

Het “voorraadjaar” is het tijdvak van 12 maanden vanaf 1 april, gedurende welke een voorraadverplichting met een bepaalde, vaststaande omvang bestaat. Het “referentiejaar” is het kalenderjaar dat daaraan voorafgaat en dat dient als basis voor de bepaling òf per de daaropvolgende 1 april een olievoorraad moet worden aangehouden, en zo ja, hoe groot die voorraad moet zijn.

In onderdeel b wordt “binnenlands verbruik” gedefinieerd overeenkomstig bijlage II van richtlijn 2009/119/EG. Het gaat daarbij om de waargenomen bruto binnenlandse leveringen van de volgende olieproducten: motorbenzine, vliegtuigbenzine, lichte reactiemotorbrandstof (van het naftatype of JP4), reactiemotorbrandstof van het kerosinetype, andere kerosine, gasolie/dieselolie (aardoliedistillaat) en stookolie (met hoog en laag zwavelgehalte). Het is goed te beseffen dat het op deze wijze gedefinieerde binnenlandse verbruik aan de hand van deze olieproducten in Nederland tezamen slechts ongeveer de helft uitmaakt van het totale finale olieverbruik van Nederland, inclusief luchtvaartbunkers en exclusief zeevaartbunkers. De overige olieproducten, zoals raffinaderijgas, chemische restgassen, LPG en overige vloeibare gassen, nafta’s en aromaten, bitumen, petrocokes etc. vallen buiten de definitie van binnenlands verbruik zoals gedefinieerd in richtlijn 2009/119/EG.

In onderdeel d worden alle leveranties van olieproducten aan schepen met een internationale bestemming, zoals in IEA-kader afgesproken, onder “bunkervoorraden van de internationale zeescheepvaart” aangegeven. Met andere woorden: ook de internationale Rijnvaart en internationale binnenvaart worden daarin meegenomen.

Voor het begrip uitslag (onderdeel p) wordt evenals onder de Wva 2001 verwezen naar artikel 2 van de Wet op de accijns.

Onderdeel s definieert de "voorraadplichtige" als degene die op grond van deze wet een voorraad aardolieproducten moet aanhouden en daarmee indirect naar het begrip "wettelijke voorraad". Dat laatste begrip heeft krachtens onderdeel t betrekking op het voldoen aan de internationale verplichtingen van Nederland. Onder voorraadplichtigen worden, naast COVA, marktdeelnemers verstaan. Het gaat dan om marktdeelnemers dat wil zeggen vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de accijns met een uitslag boven een bepaalde drempel. Bedrijven die uitsluitend voorraden aanhouden ten behoeve van derden uit andere landen, vallen niet onder het begrip voorraadplichtige, omdat zij niet op grond van deze wet verplicht zijn voorraad aan te houden: waar de wet op deze bedrijven van toepassing is, wordt dat uitdrukkelijk vermeld (hoofdstuk 3).

Artikel 2

In dit artikel zijn naast ruwe aardolie de producten opgenomen zoals die in bijlage II van richtlijn 2009/119/EG worden genoemd, zijnde de producten die deel uitmaken van het "binnenlands verbruik".

Artikel 3

Met het eerste lid wordt artikel 3 van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd. Daarmee is de wettelijke voorraad bepaald op ten minste 90 maal het daggemiddelde van de netto invoer of op 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik. In Nederland is de eerste hoeveelheid in de regel groter dan de tweede.

Voor de berekening van de totale voorraadplicht wordt verwezen naar artikel 3 van richtlijn 2009/119/EG. Daarmee zijn tevens bijlage I (berekening daggemiddelde van de netto invoer) en bijlage II (berekening daggemiddelde van het binnenlands verbruik) van de richtlijn van toepassing. De berekeningssystematiek wordt dus niet in de wet zelf opgenomen. Voor het bepalen van het daggemiddelde van de netto invoer of van het daggemiddelde van het binnenlands verbruik over het voorafgaande kalenderjaar wordt in Nederland gebruik gemaakt van de data uit het Energiebericht Aardoliebalans van het Centraal bureau voor de statistiek.

Het tweede lid regelt wie voorraadplichtig zijn: marktdeelnemers, zijnde vergunninghouders als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, en COVA.

Artikel 4

Het eerste lid bepaalt wie voorraadplichtig zijn. Evenals onder de Wva 2001 zijn dat Cova en vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats die in het referentiejaar een bepaalde hoeveelheid aardolieproducten hebben uitgeslagen. Alleen in geval de uitslag hoger is dan een bepaald volume aardolieproducten wordt een bedrijf voorraadplichtig. Dit is wenselijk uit een oogpunt van voorzieningszekerheid, aangezien dan de kleinste voorraden bij een eventuele oliecrisis niet meetellen en uit een oogpunt van een beperking van de administratieve lasten van bedrijfsleven en overheid. De hoogte van de drempel waarboven bedrijven voorraadplichtig worden, wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dit maakt het mogelijk om bij de ontwikkelingen van de (dynamische) oliemarkt, aan te sluiten. Hier wordt eveneens de systematiek van de Wva 2001 gevolgd. Bij het vaststellen van de drempel wordt niet naar aardoliecategorieën gedifferentieerd. Hier is eveneens de systematiek van de Wva 2001 gehandhaafd.

In het derde lid is een uitzondering opgenomen voor de Nederlandse krijgsmacht. De krijgsmacht slaat veraccijnsde aardolieproducten uit uit een accijnsgoederenplaats, bijvoorbeeld benzine voor legervoertuigen ten behoeve van binnenlands vervoer over de openbare weg. Het is niet de bedoeling om de Nederlandse krijgsmacht voorraadplichtig te maken.

Het vierde lid legt de voorraadverplichting voor marktdeelnemers neer op geaggregeerd niveau. Ingevolge artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is een groep een economische eenheid waarin rechtspersonen en vennootschappen organisatorisch zijn verbonden. Groepsmaatschappijen zijn rechtspersonen en vennootschappen die met elkaar in een groep zijn verbonden.

Artikel 5

In het eerste lid wordt voor de berekening van het voorraadniveau per voorraadplichtige verwezen naar de artikelen 4 en 9, vijfde lid, van richtlijn 2009/119/EG. Daarmee is tevens bijlage III van de richtlijn van toepassing. De berekeningssystematiek wordt dus niet in de wet zelf opgenomen.

Met de verwijzing naar artikel 9, vijfde lid, van richtlijn 2009/119/EG is tot uitdrukking gebracht dat in Nederland niet is gekozen voor het aanhouden van speciale voorraad van ten minste dertig dagen ter afdekking van de wettelijke voorraad. Overeenkomstig artikel 9, vijfde lid, van richtlijn

2009/119/EG is daarom in het eerste lid, onder a, bepaald dat in Nederland ten minste 1/3 van de wettelijke voorraad moet bestaan uit zogenaamd gereed product in de vorm van motorbenzine, gasolie/dieselolie (aardoliedistillaat) en reactiemotorbrandstof van het kerosinetype. De keuze om 1/3 deel veiligheidsvoorraad in de vorm van gereed product aan te houden, leidt ertoe dat met meer flexibiliteit dan met 30 verbruiksdagen speciale

voorraad aan de EU-verplichting kan worden voldaan.

De overige onderdelen van het eerste lid bepalen verder de verdeling van de wettelijke voorraad over de onderscheiden aardolieproducten.

Het tweede lid regelt de individuele verplichting voor marktdeelnemers. In artikel 4, vijfde lid, is bepaald dat voor het bepalen van de omvang van de verplichting wordt gekeken naar de aangiften bedoeld in artikel 53 van de Wet op de accijns over het referentiejaar. De hoeveelheid tot verbruik uitgeslagen veraccijnsde producten is uiterlijk eind januari bij de betrokken marktdeelnemers bekend omdat zij tegen die tijd de accijnsopgave aan de Belastingdienst hebben gedaan. De Belastingdienst verschaft deze gegevens uiterlijk medio februari aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zodat ze gebruikt kunnen worden voor de berekening van de voorraadverplichtingen van marktdeelnemers en COVA. Uitgegaan wordt van de aangiftes van de bedrijven aan de belastingdienst en aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over het referentiejaar. Een naheffing van accijns zal niet leiden tot het met terugwerkende kracht verhogen van de voorraadverplichting, net zo min als een latere teruggaaf met terugwerkende kracht zal leiden tot een vermindering. Dit geeft de meeste zekerheid aan betrokkenen waaronder COVA wiens voorraadplicht afhankelijk is van die van het bedrijfsleven.

De totale nationale voorraadverplichting wordt berekend op basis van de aardoliebalans van het CBS volgens de staande IEA methodiek, die nu ook door de EU zal worden gehanteerd. Ook het totaal aan productverplichtingen (een derde deel van de nationale verplichtingen) volgt uit deze nationale data. De verdeling daarvan over de onderscheiden producten wordt geregeld in artikel 5, eerste lid, en volgt ook uit de nationale aardoliebalans.

Op basis van de individuele bedrijfsgegevens wordt vervolgens per bedrijf bepaald hoe groot zijn verplichtingen zijn, en welk deel van de nationale verplichtingen in totaal wordt afgedekt door de bedrijven.

Voorraadplichtig worden die bedrijven die voor de relevante producten in totaal een uitslag voor verbruik hebben die hoger is dan de drempel. Het gaat daarbij om de uitslag voor verbruik van producten met betaling van accijns alsook om de uitslag voor verbruik van de betreffende producten met vrijstelling van accijns, en de hoeveelheden die als wederuitvoer voor gebruik aan de internationale luchtvaart en scheepvaart worden beleverd. Dat gaat met name om alle bunkers voor de nationale en internationale luchtvaart en scheepvaart, met uitzondering van het volume van de internationale marine bunkers. Het volume van de drempel wordt evenredig verdeeld over de totaal van deze voor verbruik uitgeslagen en geleverde producten.

Na aftrek van het aldus toebedeelde deel van de drempel wordt per product de basis voorraadplicht verkregen. De voorraadplicht per product zal vervolgens een bij algemene maatregel van berstuur te bepalen percentage van deze basis voorraadplicht per product bedragen. Zoals reeds in het algemeen deel is vermeld, wordt uitgegaan van 12%.

Bij deze berekening maakt wordt gebruik gemaakt van het geautomatiseerde systeem van

het Ministerie van Economische Zaken, landbouw en Innovatie dat door de bedrijven via internet voor hun informatie-aangiften kan worden gebruikt.

Van de gehele verplichte voorraad die een marktdeelnemer per product moet aanhouden, moet hij tenminste de helft aanhouden in de vorm van het betreffende gereed aardolieproduct. Het overige deel kan hij afdekken met andere aardolieproducten, waaronder ruwe aardolie (derde lid). Hierdoor ligt de verplichting tot het aanhouden van gereed product verdeeld over de marktdeelnemers en wordt voorkomen dat anders vooral COVA geconfronteerd zou worden met de productverplichting. Voor het overige zijn de marktdeelnemers en COVA vrij in hun keuze van de aan te houden aardolieproducten. Uiteraard gelden daarbij wel de algemene eisen aan de wettelijke voorraad, zoals in de artikelen 8 tot en met 10 weergegeven. Biobrandstoffen mogen dus slechts onder bepaalde voorwaarden worden meegerekend (artikel 9) en stookolie mag bijvoorbeeld geen onderdeel uitmaken van de wettelijke voorraad (artikel 10, tweede lid).
Ingevolge het vierde lid wordt de voorraadplicht van COVA bepaald door het verschil tussen de totale Nederlandse voorraadplicht en de totale hoeveelheid die door het bedrijfsleven wordt aangehouden. Voor zover de productverplichtingen van het bedrijfsleven niet voldoende zijn om de nationale productverplichtingen mee af te dekken, wordt het resterende deel van de productverplichtingen door COVA aangehouden.

Artikel 6

Artikel 5, vierde lid, regelt de vaststelling van de omvang van de door COVA aan te houden wettelijke voorraad.

Het kan echter wenselijk zijn om de COVA-voorraad op een hoger peil vast te stellen. Dit maakt het mogelijk bij de vaststelling van de omvang van de wettelijke voorraad van COVA rekening te houden met de oliemarktsituatie.

Anticiperend op een crisis kan het gunstig zijn om aanvullende voorraden op te bouwen in Nederland. IEA-lidstaten hebben de mogelijkheid om in een collectieve actie vraagbeperkende maatregelen in te zetten. Dit zijn vaak ingrijpende maatregelen in de samenleving die gepaard gaan met de nodige uitvoeringskosten. Om de inzet van deze maatregelen in Nederland zo lang mogelijk uit te stellen, kan het opbouwen van extra voorraden uitkomst bieden. Het is mogelijk dat er spanning op de oliemarkt ontstaat die in EU- en IEA-verband nog niet gekenmerkt kan worden als een oliecrisis. Ingeval Nederland in internationaal verband toch actie wil ondernemen, is het niet toegestaan dat Nederland onder het voorraadniveau komt waarmee de nationale voorraadverplichting

wordt afgedekt. Anticiperend op een dergelijke situatie kan de keuze worden gemaakt om COVA extra voorraden te laten aanhouden.

Artikel 7

De voorraden die op grond van de wet worden aangehouden, moeten bij een (dreigende) oliecrisis kunnen worden aangesproken. Vandaar dat dan de voorraden kunnen worden verminderd. Het eerste lid, onder a, stemt inhoudelijk grotendeels overeen met artikel 8, eerste lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

Met het eerste lid, onder b, wordt artikel 5, eerste lid, laatste volzin, van richtlijn 2009/119/EG als crisismaatregel (in verband met een oliecrisis of dreigende oliecrisis) geïmplementeerd. Voor COVA en marktdeelnemers gelden overigens geen beperkingen voor het aanhouden buiten Nederland van wettelijke voorraad. Het wordt aan COVA en marktdeelnemers overgelaten op dit punt zelf beleid te bepalen.

De mogelijkheid om wettelijke voorraden binnen een bepaalde termijn op de binnenlandse markt af te kunnen zetten, geeft een belangrijke bijdrage aan het veiligstellen van de voorzieningszekerheid van de binnenlandse markt.

Op grond van het tweede lid kan de vermindering onder beperkingen worden verleend. Zo kan de toegestane vermindering worden beperkt tot bepaalde producten.

Artikel 8

Met het eerste lid worden de artikelen 3, eerste lid, en 5, eerste lid, eerste volzin, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd.

In het tweede lid zijn ten opzichte van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 de woorden "is voldaan aan het betrokken bilateraal akkoord" gewijzigd in “is voldaan aan het gestelde bij of krachtens deze wet”.

Van bilaterale akkoorden is nog wel sprake in de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma, maar niet meer in de nieuwe richtlijn. Richtlijn 2009/119/EG bevat of vervangt alle aspecten die worden behandeld door Beschikking 68/416/EG van de Raad van 20 december 1968 betreffende het sluiten en uitvoeren van de speciale intergouvernementele overeenkomsten inzake de verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten aan te houden. Met de implementatie van richtlijn 2009/119/EG zijn derhalve tussen EU-lidstaten geen bilaterale akkoorden meer nodig.

Artikel 9

In deze bepaling heeft implementatie van artikel 16 van richtlijn 2009/119/EG een plek gekregen.

Het gaat bij de in onderdeel a bedoelde producten om de in artikel 2 van het wetsvoorstel genoemde producten die deel uitmaken van het “binnenlands verbruik”.

Zoals aangegeven in richtlijn 2009/119/EG is het mogelijk om biobrandstoffen aan te houden als wettelijke voorraad of om biobrandstoffen mee te tellen met de wettelijke voorraad indien die zijn vermengd met de desbetreffende aardolieproducten. Ongemengde biobrandstof mag alleen meetellen als wettelijke voorraad indien deze aanwezig is in Nederland en duidelijk bestemd is voor bijmenging met transportbrandstoffen die behoren tot de wettelijke voorraad. Het delegeren van biobrandstoffen, het verkopen van tickets op biobrandstoffen, is hierdoor alleen nationaal mogelijk. Bij transportbrandstoffen kan gedacht worden aan brandstoffen voor alle vormen van vervoer, over de weg, over water of door de lucht.

Artikel 10

Dit artikel vormt het complement van artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel, waar wordt verwezen naar de artikelen 4 en 9, vijfde lid, van richtlijn 2009/119/EG. Daarmee is geregeld dat het voorraadniveau moet worden berekend volgens de in bijlage III van de richtlijn vervatte methoden. In bijlage III zijn soortgelijke regels opgenomen als in artikel 10 van het wetsvoorstel. Artikel 5 van het wetsvoorstel is echter een voorschrift dat de minister bij de vaststelling van de wettelijke voorraad in acht moet nemen, terwijl artikel 10 zich richt tot voorraadplichtigen en op de fase van toezicht en handhaving: wat mag de voorraadplichtige niet tot (zijn deel van) de wettelijke voorraad rekenen?

Ingevolge bijlage III van richtlijn 2009/119/EG mogen bunkervoorraden voor de binnenlandse scheepvaart wel en bunkervoorraden voor de internationale zeescheepvaart niet tot de wettelijke voorraad worden gerekend. Hetzelfde geldt voor brandstoffen die in benzinestations en detailhandelszaken aanwezig zijn en bestemd zijn voor rechtstreekse aflevering ten behoeve van wegverkeer (onderdeel c).

Het eerste lid, onder e, komt overeen met artikel 12, eerste lid, onder e, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. Het gaat daarbij om in het algemeen niet-communautaire transitovoorraden die bestemd zijn om naar een andere lidstaat van de EU te worden vervoerd.

In het tweede lid wordt stookolie uitgesloten als dekking van de wettelijke verplichting. Het aandeel stookolie in het Nederlandse binnenlands olieverbruik is verwaarloosbaar klein (minder dan 1%). Aanhouden van dit product zou dan ook volstrekt niet aansluiten op de Nederlandse consumptiebehoefte op de binnenlandse

markt.

Artikel 11

Dit artikel implementeert artikel 7, derde lid, van richtlijn 2009/119/EG. Daarbij gaat het om het uitbesteden van beheerstaken met betrekking tot de wettelijke voorraad.

Bij het overdragen van beheerstaken dient een termijn te worden bepaald.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting wordt opgemerkt is de Dienstenrichtlijn van toepassing op overdracht van beheer en delegatie van de wettelijke voorraad, waarvoor vergoedingen worden betaald. Daarbij gaat het om diensten in de zin van de Dienstenrichtlijn. In het bijzonder gaat het om:

1) het overdragen door COVA van beheerstaken met betrekking tot de wettelijke voorraad aan marktdeelnemers (artikel 11, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel) en

2) het delegeren door een marktdeelnemer van de verplichting om wettelijke voorraad aan te houden aan marktdeelnemers (artikel 14, eerste lid, onder c en d, van het wetsvoorstel).

Bij de artikelen 11 (overdracht beheerstaken) en 14 (delegatie) van het wetsvoorstel wordt in een aantal gevallen de instemming van de minister vereist. Die instemming moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, onder 6, van de Dienstenrichtlijn.

In het wetsvoorstel hoeft dat niet te worden geëxpliciteerd. Zodra is geïdentificeerd dat het gaat om een instemming die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, brengt dit automatisch de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet met zich mee. Wel zal dit tot uitdrukking komen door wijziging van de Regeling vaststelling indicatieve reikwijdte Dienstenwet, die één keer per kwartaal plaatsvindt.

Het gevolg hiervan is dat paragraaf 5.1 (Vergunningen op aanvraag) van de Dienstenwet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat de lex silencio positivo van rechtswege van toepassing is op een verzoek om instemming als bedoeld in de artikelen 11 en 14 van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt afwijkende regels ten aanzien van behandeltermijnen, ontvangstbevestigingen etc. voor wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Er wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 12

Het eerste en tweede lid zijn grotendeels gelijk aan artikel 11, eerste en tweede lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

Met het eerste lid wordt artikel 5, eerste lid, eerste volzin, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd. Wettelijke voorraden dienen feitelijk beschikbaar en permanent toegankelijk te zijn. Om een product te mogen rekenen tot de wettelijke voorraad, moet vaststaan dat dit product, op elk moment dat de voorraadplichtige daarom verzoekt, daadwerkelijk te zijner beschikking staat. Dat is bijvoorbeeld het geval als dit contractueel is bedongen.

Het derde lid is ten opzichte van het tweede lid enigszins aangepast voor in het buitenland aangehouden voorraden. De achtergrond van de eis van een minimale geldingsduur van het beschikkingsrecht op het product van een kwartaal is de voorzieningszekerheid: bij een kortere geldingsduur wordt het risico op een lappendeken van reserveringen te groot geacht.

Verder is in het vierde lid geregeld dat, bij overtreding van het tweede of derde lid, de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan voorschrijven dat de voorraadplichtige (een gedeelte van) de voorraad als enig rechthebbende moet aanhouden. Deze bepaling strekt mede ter waarborging van de beschikbaarheid van de voorraden, zoals in artikel 5 van richtlijn 2009/119/EG vereist.

Artikel 13

Deze bepaling implementeert artikel 7, vierde lid, voorlaatste volzinnen, van richtlijn 2009/119/EG. Aangezien artikel 7, vierde lid, zich richt op artikel 8, eerste en tweede lid, van de richtlijn, heeft dit artikellid betrekking op delegatie van de wettelijke voorraadplicht en niet op het beheer van de voorraad.

Artikel 14

Dit artikel implementeert artikel 8, eerste lid, van richtlijn 2009/119/EG.

Het recht om “ten minste gedeeltelijk” te delegeren in de aanhef van artikel 8, eerste lid, van richtlijn 2009/119/EG hangt samen met de eerste volzin van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn waarin aan de lidstaten de mogelijkheid wordt toegekend het recht om te delegeren voor marktdeelnemers te beperken. In Nederland wordt dat recht niet beperkt.

Artikel 8, vierde lid, tweede volzin, van richtlijn 2009/119/EG kent marktdeelnemers het recht toe om hun opslagverplichting aan COVA te delegeren onder de voorwaarde dat recht ten minste 170 dagen vóór aanvang van de termijn waarop de verplichting betrekking heeft, uit te oefenen. Een ter implementatie strekkende bepaling is opgenomen in het eerste lid, onder a.

In aansluiting op wat in de toelichting op artikel 11 is opgemerkt over de instemming van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vereist bijzondere aandacht de melding, bedoeld in het eerste lid, onder d, en wel in die zin dat deze melding aan de minister niet moet worden aangemerkt als een vergunningstelsel als bedoeld in

artikel 4, onder 6, van de Dienstenrichtlijn. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat deze melding in richtlijn 2009/119/EG is geplaatst tegenover de instemming door de minister. Het gaat dus om een ander instrument dan een vergunningstelsel, waarop een besluit van de minister volgt. Omdat op een melding in beginsel geen besluit van de minister volgt, is paragraaf 5.2 (Meldingen) van de Dienstenwet hierop niet van toepassing. Bij meldingen moet bovendien worden bedacht dat de lex silencio positivo niet toepasbaar is wanneer er geen besluit op een aanvraag wordt genomen.

In Nederland worden op basis van artikel 8, derde lid, van richtlijn 2009/119/EG marktdeelnemers niet verplicht ten minste een deel van de opslagverplichting aan COVA te delegeren.

Op grond van het vierde lid kunnen bij voorbeeld ook aan de ´duur´ van een delegatie beperkingen worden verbonden. In dat geval volgt er naar aanleiding van een melding een besluit van de minister.

Artikel 15

Hoofdstuk 2, paragraaf 3, heeft betrekking op beheer en delegatie van de wettelijke voorraad, zowel op de in Nederland als buiten Nederland aangehouden wettelijke voorraad. Deze paragraaf heeft geen betrekking op beheer en delegatie van in Nederland aangehouden voorraden ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland. Daarover gaat hoofdstuk 3.

Artikel 15 bevat in lijn met artikel 5 van richtlijn 2009/119/EG de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften en beperkingen te stellen aan het buiten Nederland aanhouden van wettelijke voorraad. Daarbij moet worden gedacht aan het vragen om instemming aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ten minste 15 dagen voorafgaande aan de al vastgelegde contractsperiode, andere procedurele voorschriften en regels inzake de mogelijkheid om toezicht te houden op de voorraden.

Artikel 16

Met het eerste lid wordt artikel 6, eerste lid, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd, op grond waarvan de minister een register in stand dient te houden. Dit betreft een niet-openbaar register. Artikel 13 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 bevat al wel een verplichting voor voorraadplichtigen om gegevens omtrent de omvang en samenstelling van hun voorraadplicht aan de minister te verstrekken, maar nog geen verplichting voor de minister om die informatie in een

register bij te houden.

In het eerste lid wordt verwezen naar de categorieën, genoemd in artikel 2, en niet – zoals in artikel 6, eerste lid, van de nieuwe richtlijn - expliciet naar de categorieën die zijn vastgesteld in bijlage C, onder punt 3.1, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1099/2008. Echter, de productcategorieën van artikel 2 zijn wel vermeld in bijlage C, maar beperken zich tot de producten die onderdeel vormen van het binnenlands verbruik.

Met het tweede lid wordt artikel 6, eerste lid, tweede volzin, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd. Onder de verplichting tot het aangeven van de rechtsbetrekking wordt ook begrepen het opgeven wie eigenaar is van de wettelijke voorraad.

Met het derde lid en artikel 29 wordt artikel 10, eerste lid, eerste twee volzinnen, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd. De bepaling heeft betrekking op zowel beheer als op delegatie van de wettelijke voorraad. Er behoeft niet een afzonderlijk register te worden ingesteld van alle speciale voorraden die in Nederland worden aangehouden, maar deze voorraden zullen wel als zodanig identificeerbaar moeten zijn omdat in Nederland wel speciale voorraden ter naleving van internationale verplichtingen van andere landen kunnen worden aangehouden. De verplichting tot het verstrekken van gegevens aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft niet alleen betrekking op uitbestede beheerstaken met betrekking tot de wettelijke vooraad, maar ook op beheer krachtens delegatie van de wettelijke voorraad.

Met het vijfde lid wordt artikel 12, derde lid, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd. Op basis van deze meldingen kan de minister de voorraden waarop beslag rust, waarvoor executiemaatregelen zijn getroffen of die behoren aan bedrijven die in staat van surseance van betaling of faillissement verkeren, uitzonderen van de wettelijke voorraad.

Artikel 17

Deze bepaling implementeert artikel 7, vierde lid, onder a en b, van richtlijn 2009/119/EG.

Artikel 18

Met dit artikel wordt artikel 18, zevende lid, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd.

Artikel 19

Evenals in de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 is voorzien in een ontheffingsmogelijkheid. De in artikel 4 bedoelde drempel zal in eerste instantie op hetzelfde niveau worden gelegd als onder de Wva 2001, namelijk op een niveau van 100 000 ton per jaar. Het zijn dan ook de relatief grote bedrijven die voorraadplichtig worden. Van hen mag verwacht worden dat zij zonder extra uitgaven aan de voorraadplicht kunnen voldoen. Niet is echter uit te sluiten dat er toch gevallen zijn waarin het voor de onderneming die voorraadplichtig wordt vrijwel onmogelijk is te voldoen aan zijn voorraadplicht zonder daarvoor (substantiële) extra uitgaven te moeten doen. Dit risico bestaat vooral wanneer hij zelf vrijwel geen voorraden in eigendom heeft en over geen of slechts heel weinig opslagcapaciteit beschikt. Indien hij in die situatie kan aantonen dat de voorraadplicht hem op onevenredig extra kosten brengt kan een ontheffing worden verleend.
De ontheffing kan de gehele voorraadplicht of een gedeelte ervan betreffen dan wel voor een bepaald product worden gegeven. Immers, een voorraadplichtige die zowel benzine als gasolie en kerosine moet houden, kan alleen een probleem hebben wat betreft het aanhouden van benzine maar niet wat betreft het aanhouden van gasolie of kerosine. Er is dan geen reden hem van zijn voorraadplicht voor gasolie of kerosine te ontheffen.
Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de ontheffingverlening. Hierbij valt te denken aan de wijze van bepalen of er sprake is van een onevenredige zware financiële belasting. De nadere regels kunnen betrekking hebben op het vaststellen van een grens waarbij sprake is van een zeer gering deel van het in eigendom hebben van de voorraad. De ontheffing kan voor een beperkte duur van maximaal een jaar worden gegeven. Er wordt geen ontheffing verleend indien de ontheffinghouder voor de duur van de ontheffing zelf tickets verkoopt op zijn voorraden. Immers, als het voor hem mogelijk is olievoorraden voor anderen aan te houden dan kan hij ook aan zijn eigen verplichting voldoen. Indien tijdens de looptijd van de ontheffing blijkt dat toch voor het zelfde product en voor zelfde periode tickets zijn verkocht, kan de ontheffing worden ingetrokken.

Artikel 20

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 7, eerste en tweede lid, van richtlijn 2009/119/EG.

Dit artikel correspondeert met artikel 15 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

De reeds bestaande Stichting COVA met zetel te Rotterdam blijft dus ongewijzigd bestaan. De reeds gegeven machtiging op grond van de Comptabiliteitswet 2001 tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, blijft eveneens van kracht. Omdat een stichting geen winstoogmerk mag hebben, hoeft dit hier niet uitdrukkelijk te worden

bepaald. COVA handelt in het algemeen belang.

Het tweede lid geeft de taakomschrijving van COVA. Die taak is, kort gezegd, het aanhouden van de wettelijke voorraad tegen zo laag mogelijke kosten. Die kosten vertalen zich immers in de voorraadheffing. Om dat te realiseren, is het nodig dat COVA een voortdurend actueel beeld houdt van de ontwikkelingen op de dagelijkse oliemarkt om niet voor verrassingen te komen staan op het moment dat posities in de markt moeten worden ingenomen ter afdekking van de verplichtingen of op het moment dat delen van de voorraden op de markt gebracht moeten worden.

Artikel 21

Dit artikel correspondeert met artikel 16 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

Artikel 22

Dit artikel stemt overeen met artikel 17 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. Met de bevoegdheid om de statuten te wijzigen, beschikt de Minister over een instrument om de organisatie van COVA zo nodig aan te passen aan nieuwe omstandigheden.

Artikel 23

Dit artikel komt overeen met artikel 18 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. De regeling van de begroting en jaarstukken van COVA is van groot belang, aangezien de hoogte van de voorraadheffing afhankelijk is van de begrote kosten en de raming van de binnenlandse afzet van onder de accijns op minerale oliën vallende olieproducten (artikelen 26 en 27). COVA volgt de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten dan ook op de voet en stelt, indien de noodzaak daartoe blijkt, een herziene begroting op. Het daaropvolgende jaar zal er aanleiding kunnen zijn om de hoogte van de voorraadheffing aan te passen.

Artikel 24

Dit artikel behelst de zogeheten taakverwaarlozingsregeling en is bedoeld als sluitstuk ten opzichte van de andere instrumenten om COVA te sturen. Dit artikel komt overeen met artikel 19 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

Artikel 25

Dit artikel stemt volledig overeen met artikel 20 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. Gelet op de verwevenheid van COVA met de rijksoverheid ligt

het voor de hand om de staat aansprakelijk te achten voor alle schulden die na de liquidatie van COVA als rechtspersoon mochten overblijven.

Artikel 26

Dit artikel correspondeert met artikel 21 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. Uit het tweede lid van dit artikel vloeit voort dat de wettelijke bepalingen inzake de douane en de accijns en daarmee ook de Wet op de accijns van overeenkomstige toepassing zijn. Dit heeft onder meer tot gevolg – op grond van artikel 71, eerste lid, van de Wet op de accijns – dat bij uitvoer of intracommunautaire leveringen teruggaaf van de heffing plaatsvindt. Hiermee wordt voldaan aan richtlijn 2008/118/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 december 2008, houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG. Op grond van artikel 1, tweede lid, van deze richtlijn mogen op veraccijnsde producten onder bepaalde voorwaarden andere indirecte belastingen worden geheven dan accijns.

Artikel 27

Dit artikel correspondeert met artikel 22 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, met dien verstande dat de voorraadheffing (de eerste keer) niet meer bij wet maar bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. De hoogte van de voorraadheffing wordt berekend aan de hand van de geraamde afzet van aardolieproducten waarover accijns wordt geheven en de verwachte uitgaven van COVA. De exploitatiekosten van COVA hebben vooral betrekking op beheerkosten, financieringskosten en overheadkosten. Daarnaast is een beperkte reserve opgebouwd om al te frequente schommelingen in de voorraadheffing te voorkomen. Het tweede lid is gelijk aan artikel 2, tweede lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. Daarin wordt verwezen naar de artikelen 26 en 28 van de Wet op de accijns. Artikel 28 van die wet bepaalt, vrij vertaald, dat minerale oliën die te koop worden aangeboden als een minerale olie waarop een accijnstarief van toepassing is – terwijl ze dat in feite niet zijn –, worden aangemerkt als die minerale olie waarvoor ze moeten doorgaan. Vanwege de 1-op-1-relatie met de accijnsregelgeving is deze anti-misbruikbepaling ook in het kader van dit wetsvoorstel van toepassing.

Ondanks dat in de berekening van de hoogte van de heffing al rekening wordt gehouden met een reserve om al te frequente schommelingen te voorkomen, kan het nodig zijn de bedragen van de heffing met een zekere regelmaat aan te passen. Met het oog daarop zijn de bedragen niet meer in de wet opgenomen maar is voorzien in het

vaststellen bij algemene maatregel van bestuur (zoals onder de Wva 2001 is voorzien voor wijzigingen van de bedragen). De parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van de hoogte van de bedragen is verzekerd via de voorhangprocedure die is opgenomen in het derde lid.

Artikel 28

Hoofdstuk 2, paragraaf 3, heeft betrekking op beheer en delegatie van de wettelijke voorraad, zowel op de in Nederland als buiten Nederland aangehouden wettelijke voorraad. Deze paragraaf heeft geen betrekking op beheer en delegatie van in Nederland aangehouden voorraden ter naleving van internationale verplichtingen van een andere staat dan Nederland. Daarover gaat hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 3 gaat het zowel om verplichtingen van een andere staat dan Nederland op grond van een verdrag als bedoeld in artikel 3 van de bijlage bij de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma als om verplichtingen op grond van richtlijn 2009/119/EG.

Met dit hoofdstuk wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 5, eerste lid, eerste volzin, en 8, eerste lid, van richtlijn 2009/119/EG.

Het tweede lid heeft de volgende achtergrond. De praktijk is dat het oliebedrijfsleven de bestaande olievoorraden efficiënt inzet en deze aanbiedt aan buitenlandse (zuster)bedrijven ter naleving van voorraadverplichtingen van andere landen. Deze praktijk, afgezet tegen het feit dat op Europees niveau de totale bedrijfsvoorraden dalen als gevolg van veranderende bedrijfsvoeringsmethodieken en een kostenbewuster voorraadbeheer, alsmede afgezet tegen het gegeven dat het totale verbruik binnen de EU stijgt en daarmee de totale voorraadverplichting, zou ertoe kunnen leiden dat COVA onvoldoende mogelijkheden krijgt om bedrijfsvoorraden te reserveren: het is in principe mogelijk dat de beschikbare ruimte bij Nederlandse bedrijven, als gevolg van internationaal concernbeleid, volledig wordt geclaimd door buitenlandse zusters en buitenlandse derden ter dekking van de voorraadverplichtingen in het eigen land van vestiging. Het resultaat zou zijn dat Nederland zijn internationale verplichtingen niet nakomt, terwijl er in beginsel wel voldoende voorraden in Nederland aanwezig zijn. Het is op deze grond dat wordt voorgesteld het onderhandelingsrecht van Nederlandse partijen met bedrijfsvoorraden tot op zekere hoogte in te perken, door een reserveringsaanvraag voor buitenlandse derden te kunnen weigeren, en tegelijkertijd het onderhandelingsrecht voor COVA voor voorraadreserveringen zeker te stellen, zodat er voldoende ruimte is voor COVA om af te tasten of reserveringen op bedrijfsvoorraden een efficiënte invulling voor de eigen en daarmee (nationale) voorraadverplichtingen vormen. COVA is immers verantwoordelijk voor invulling van 70% van de nationale voorraadverplichting.

Artikel 29

Zie ook de artikelen 16, derde lid, en 18. Die verplichting moet ook gelden voor veiligheids- en speciale voorraden als bedoeld in artikel 9 van richtlijn 2009/119/EG, die worden aangehouden voor andere lidstaten.

Artikel 30

Dit artikel bevat de mogelijkheid om nadere voorschriften en beperkingen te stellen aan het in Nederland aanhouden van voorraden aardolieproducten ten behoeve van een andere staat dan Nederland. Daarbij gaat het als gezegd zowel om verplichtingen tussen Nederland en een andere staat op grond van een verdrag als bedoeld in artikel 3 van de bijlage bij de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (Trb. 1975, 47) als om verplichtingen op grond van richtlijn 2009/119/EG. Gedacht moet worden aan het vragen om instemming aan de minister een minimaal aantal dagen voorafgaande aan de contractsperiode, het ingaan van de contractsduur op de eerste dag van een kwartaal en een contractsduur van ten minste een kwartaal.

Met dit artikel wordt voorts artikel 5, tweede lid, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd. Het gaat hier om voorzieningen waarmee in geval van een (dreigende) oliecrisis wordt voorkomen dat de overdracht, het gebruik of het in omloop brengen van zogenaamde gedelegeerde voorraad wordt belemmerd voor lidstaten voor rekening waarvan de voorraad in Nederland wordt aangehouden.

Artikel 31

Dit artikel komt grotendeels overeen met de artikelen 24 en 28 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001. Net als in de bestaande situatie zullen ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, als toezichthoudend ambtenaar worden aangewezen.

Met artikel 31 wordt artikel 5, eerste lid, tweede volzin, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd op het punt van het toezicht van de voorraden.

Artikelen 32 en 35

Evenals onder de Wva 2001 staat tegen besluiten inzake de voorraadplicht beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Indien het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden, kan artikel 32 vervallen omdat de beroepsgang dan is geregeld via de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 33

De Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 zal strafrechtelijk worden gehandhaafd, net als de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

Artikel 36

In verband met het forse aantal wijzigingen ten opzichte van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 is besloten om die wet in te trekken en te vervangen door een geheel herziene wet. Dit brengt met zich mee dat alle algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die zijn gebaseerd op de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, van rechtswege vervallen. Op grond van het tweede lid zal de voorraadheffing ook na intrekking van de huidige wet kunnen worden geïnd over die tijdvakken waarop de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 van toepassing was.

Artikel 37

Richtlijn 2009/119/EG moet op grond van artikel 25, eerste lid, uiterlijk op 31 december 2012 zijn geïmplementeerd. Krachtens artikel 8, vierde lid, eerste volzin, van de richtlijn moeten lidstaten er voor zorgdragen dat marktdeelnemers uiterlijk 200 dagen daarvoor in kennis worden gesteld van de berekeningswijze die met betrekking tot de voorraadverplichting zal worden gehanteerd. Omdat richtlijn 2009/119/EG waarschijnlijk pas tegen 31 december 2012 zal zijn geïmplementeerd, zal dat de eerste keer in de loop van 2012 per brief geschieden.

Het voorraadjaar is een tijdvak van 12 maanden dat begint op 1 april van enig jaar. Daarmee behoeven voor de periode van 1 januari tot en met 31 maart van elk kalenderjaar geen afzonderlijke daggemiddelden van de netto invoer als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de richtlijn te worden bepaald.

III. TRANSPONERINGSTABEL

a. Uitvoering richtlijn nr. 2009/119/EG van de Raad van de Europese Unie van 14 september 2009, houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEU 2009, L 265) in het wetsvoorstel

Bepaling richtlijn nr. 2009/119/EG	**Bepaling wetsvoorstel; toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte**
Artikel 1	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 2	Artikel 1		
Artikel 3, eerste t/m derde lid	Artikelen 3, 4, 5 en 8, eerste lid	De richtlijn bepaalt dat de lidstaat voorraden moet aanhouden, het wordt aan de lidstaat over gelaten te bepalen hoe die voorraadplicht vervolgens wordt belegd.	NL kiest ervoor het huidige gemengde systeem (COVA en bedrijfsleven) te handhaven. Wel zal de verplichting voor het oliebedrijfsleven iets hoger worden dan onder de WVA 2001 het geval was.
Artikel 3, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 4, eerste t/m derde lid	Artikel 5		
Artikel 4, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 5, eerste lid, eerste volzin	Artikelen 8 en 12, eerste lid		
Artikel 5, eerste lid, tweede en derde volzin	Artikelen 16, eerste lid, en 30		
Artikel 5, eerste lid, voorlaatste volzin	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		

Artikel 5, eerste lid, laatste volzin	Artikel 7, eerste lid, onder b		
Artikel 5, tweede lid	Artikel 7, eerste lid, onder b		
Artikel 6, eerste lid	Artikel 16, eerste lid		
Artikel 6, tweede en derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 7, eerste en tweede lid	Artikel 19	Keuze al dan niet een centrale entiteit op te richten	Er bestaat in Nederland al een agentschap (COVA) dat functioneert als een centrale entiteit.
Artikel 7, derde lid	Artikel 11		
Artikel 7, vierde lid, onder a en b	Artikel 17		
Artikel 7, vierde lid, onder b, laatste zin	Behoeft geen implementatie; betreft facultatieve bepaling	Vaststelling voorwaarden na een vergelijkende procedure	(Naar verwachting zal deze situatie zich niet voordoen)
Artikel 7, vierde lid, voorlaatste volzin	Artikel 13		
Artikel 7, vierde lid, laatste volzin	Behoeft geen implementatie: betreft facultatieve bepaling	Bevoegdheid aan delegatie voorwaarde te verbinden dat marktdeelnemer garantie of andere zekerheid stelt	
Artikel 8, eerste lid	Artikel 14		
Artikel 8, tweede lid	Behoeft geen implementatie; betreft facultatieve bepaling	Mogelijkheid om voor marktdeelnemers delegatie te beperken	Nederland legt geen beperkingen op m.b.t. delegatie
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen implementatie; betreft facultatieve	Mogelijkheid om marktdeelnemers te verplichten deel van	Niet van toepassing indien geen beperkingen m.b.t.

	bepaling	opslagverplichtingen te delegeren aan centrale entiteit	delegatie
Artikel 8, vierde lid, eerste en laatste volzin	Artikelen 3 t/m 5		
Artikel 8, vierde lid, tweede volzin	Artikel 14, eerste lid, onder a		
Artikel 9, eerste t/m vierde lid	Behoeft geen implementatie; betreft facultatieve bepaling	Mogelijkheid om speciale voorraden aan te houden	In Nederland worden geen speciale voorraden aangehouden als wettelijke voorraad
Artikel 9, vijfde lid, eerste volzin	Artikel 5		
Artikel 9, vijfde lid, laatste twee volzinnen	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 10, eerste lid, eerste twee volzinnen	Artikel 16		
Artikel 10, eerste lid, laatste drie volzinnen, en derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 10, tweede lid	Behoeft geen implementatie, in Nederland worden geen speciale voorraden aangehouden als wettelijke voorraad		
Artikel 11	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 12, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 12, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		

Artikel 12, derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 13, eerste lid	Behoeft geen implementatie; in Nederland worden geen speciale voorraden aangehouden als wettelijke voorraad		
Artikel 13, tweede en derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 13, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 13, vijfde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 14, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 14, tweede en derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 15	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 16	Artikel 9		
Artikel 17	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 18, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 18, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 18, derde lid	Artikel 30, derde lid		
Artikel 18, vierde	Behoeft naar zijn		

t/m zesde lid	aard geen implementatie		
Artikel 18, zevende lid	Artikel 18		
Artikel 19	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 20, eerste en tweede lid, derde lid, onder b, vierde, zesde en zevende lid	Wet uitvoering IEP		Richtlijn zoekt toenadering tot IEA- systematiek die in Nederland in de Wet uitvoering IEP is geregeld
Artikel 20, derde lid, onder a	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 20, vijfde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 21	Artikelen 30 en 31		
Artikel 22	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 23	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 24	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 25	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 26	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 27	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		

b. Richtlijnbepalingen die geen implementatie behoeven

Verplichtingen waaraan kan worden voldaan door middel van feitelijk handelen door of vanwege de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zonder dat daarbij de medewerking van andere bestuursorganen of lagere overheden nodig is en zonder dat daarbij sprake is van ingrepen in de rechten en vrijheden van burgers, behoeven niet in het wetvoorstel te worden geïmplementeerd. Uiteraard rust er wel een Europeesrechtelijke plicht op Nederland om aan die verplichtingen uitvoering te geven.

Hieronder volgt een overzicht van die bepalingen uit richtlijn 2009/119/EG:

- Artikel 6, tweede en derde lid: de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verstrekt de Europese Commissie uiterlijk op 25 februari van elk kalenderjaar een samenvatting van het register naar de stand van de 31 december van het voorafgaande kalenderjaar. Voorts verstrekt de minister de Europese Commissie op verzoek binnen vijftien dagen een volledige weergave van het register. Gevoelige gegevens omtrent de plaats waar de voorraden worden aangehouden, worden daarin worden weggelaten.
- Artikel 13, eerste lid, behoeft geen implementatie omdat Nederland als onderdeel van de wettelijke voorraad geen speciale voorraden aanhoudt.
- Artikel 13, tweede en derde lid: de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verstrekt de Europese Commissie overzichten van de speciale voorraden, bedoeld in artikel 9 van richtlijn 2009/119/EG, die zich op de laatste dag van iedere kalendermaand op Nederlands grondgebied bevinden en die toebehoren aan andere lidstaten of centrale entiteiten. De opstelling en indiening geschieden overeenkomstig artikel 13, tweede en derde lid, van richtlijn 2009/119/EG.
- Artikel 13, vierde lid: indien de Europese Commissie, uiterlijk vijf jaar na het tijdstip waarop de gevraagde gegevens betrekking hebben, daarom verzoekt, verstrekt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de Europese Commissie onmiddellijk een kopie van het hiervoor bedoelde overzicht.
- Artikel 14, eerste lid: de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verstrekt de Europese Commissie maandelijks een statistisch overzicht van de op Nederlands grondgebied door marktdeelnemers aangehouden handelsvoorraden die niet tot de wettelijke voorraad behoren. De opstelling geschiedt overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2009/119/EG.

- Artikel 18, tweede lid, derde volzin: de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verstrekt de functionarissen of gemachtigden van de Europese Commissie binnen zeven dagen nadat een controle als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van richtlijn 2009/119/EG is aangekondigd, gegevens omtrent de plaats waar de voorraden worden aangehouden.
- Artikel 20, derde lid, onder a: in geval van internationale verplichtingen om

voorraden in omloop te brengen, informeert de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de Europese Commissie daarover onverwijld.

- Artikel 20, vijfde lid: indien in verband met een al dan niet plaatselijke oliecrisis een wettelijke voorraad in omloop wordt gebracht, deelt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de Europese Commissie onverwijld mee om welke hoeveelheid het gaat.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,