

Vergaderjaar 2011–2012

33 357

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 juli 2012 en het nader rapport d.d. 28 augustus 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 juni 2012, no. 12.001.299, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake het aanhouden van voorraden aardolieproducten (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012), met memorie van toelichting.

Dit voorstel strekt tot 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) (hierna: de richtlijn).² Met de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, die door dit voorstel zal worden vervangen, geeft Nederland op dit moment al invulling aan zijn Europese verplichtingen om strategische voorraden aardolieproducten aan te houden. Deze voorraden vormen een buffer in het geval van onderbreking in de aanvoer van aardolie, bijvoorbeeld bij natuurrampen, oorlogen of strategisch gedrag van olieproducerende landen. In het huidige Nederlandse systeem wordt de voorraadplicht grotendeels ingevuld door de Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) en voor een klein deel door middel van voorraden bij het bedrijfsleven. De exploitatiekosten (beheerkosten, financieringskosten, overhead) van COVA worden gedekt door een heffing op de aardolieproducten. De kosten voor het aanhouden van voorraden door het bedrijfsleven worden gedragen door de betrokken bedrijven zelf.

De regering acht verbetering van de regelgeving op enkele punten zinvol. Het voorstel beoogt blijkens de toelichting een goede balans te vinden tussen het gewenste niveau van olievoorzieningszekerheid en de daaraan verbonden kosten.

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

² Deze richtlijn vervangt Richtlijn 73/238/EEG van de Raad van 24 juli 1973 betreffende de maatregelen ter vermindering van de gevolgen van moeilijkheden bij de bevoorrading met ruwe aardolie en aardolieproducten (PbEG 1973, L 228), Richtlijn 2006/67/EG van de Raad van 24 juli 2006 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEU 2006, L 217), alsmede Beschikking 68/416/EEG 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 (PbEG 1968, L 308).

De belangrijkste wijzigingen die het voorstel ten opzichte van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 meebrengt, betreffen de verandering in de samenstelling van de voorraadverplichting door de expliciete fysieke productverplichting (namelijk het aanhouden van een minimumpercentage van de totale voorraad als gereed product) alsmede het afschaffen van de verplichting tot het sluiten van een bilateraal akkoord met een EU-lidstaat, wanneer voorraden in die lidstaat ter invulling van de nationale voorraadplicht gebruikt gaan worden (via het zogenoemde systeem van tickets). Beide wijzigingen vormen een implementatie van de richtlijn. Daarnaast introduceert het voorstel een meer gespecificeerd afwegingskader inzake aanvragen tot ontheffing van de voorraadplicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de financiële aspecten van het voorstel, alsmede over het systeem van tickets. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juni 2012, nr. 12.001299, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 juli 2012, nr. W.15.12.0192/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen met betrekking tot de financiële aspecten van het voorstel, alsmede over het systeem van tickets.

1. Financiële aspecten

De Afdeling acht het voor de beoordeling van het voorstel van belang dat inzicht bestaat in de uit het voorstel voortvloeiende kosten en in de dekking van die kosten.

Tot de kosten van de voorraadvorming van aardolieproducten behoren in ieder geval het (rendementloos) aanhouden van voorraden aardolieproducten door marktdeelnemers, de aanschaf van tickets (het recht op beschikking over aardolieproducten zonder deze zelf te hoeven aanhouden), de organisatiekosten voor COVA, alsmede de kosten van COVA voor de aanschaf van voorraden. Vanuit de overheid gezien worden de kosten van de voorraadvorming gedekt doordat de marktdeelnemers de voorraad voor eigen rekening aanhouden (waarbij zij, voor zover de voorraad samenvalt met de werkvoorraad, de kosten kunnen toerekenen aan de werkvoorraad) en doordat de eindgebruikers per afgenomen liter aardolieproduct een vergoeding voor de exploitatie van COVA betalen. Daarnaast kunnen voorraadplichtige marktdeelnemers, indien hun werkvoorraad groter is dan hun verplichte voorraad, dit verschil verzilveren door voor derden voorraden aan te houden via het zogenoemde systeem van tickets.

De Afdeling maakt in dit verband de volgende opmerkingen.

Het voorstel brengt ten opzichte van de huidige wet verschuivingen met zich in volumes en samenstelling van de voorraden en de daarmee samenhangende kosten voor overheid en marktdeelnemers. In het bijzonder kan gewezen worden op de nieuwe verplichting om één derde van de voorraad als gereed product beschikbaar te houden en op de sterker geoperationaliseerde ontheffingsmogelijkheid van de voorraadplicht, die mogelijk een verplaatsing van lasten binnen de groep van marktdeelnemers met zich brengt. Daarnaast vermeldt de toelichting het

voornemen van de regering om het bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen voorraadpercentage voor voorraadplichtige marktdeelnemers te verhogen van 5% naar 12%.¹

De toelichting geeft aan dat marktdeelnemers die meer werkvoorraden hebben dan hun verplichte voorraad volgens de bestaande regeling, inkomsten zullen derven van in totaal EUR 10.5 miljoen² doordat minder tickets kunnen worden afgegeven. Geen informatie wordt echter gegeven over de extra kosten voor die marktdeelnemers die onvoldoende voorraden hebben om aan de nieuwe verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld omdat zij een lagere werkvoorraad aanhouden. Geadviseerd wordt hier in de toelichting op in te gaan.

1. Financiële aspecten

Aan het advies van de Afdeling in te gaan op de extra kosten voor die marktdeelnemers die onvoldoende voorraden hebben om aan de nieuwe verplichtingen te voldoen, is in paragraaf 6.13 van de memorie van toelichting gevolg gegeven.

2. Systeem van tickets

Een voorraadplichtige behoeft niet noodzakelijkerwijs zelf feitelijk te beschikken over zijn aandeel in de voorraadplicht, maar kan met een derde overeenkomen dat die voor hem een voorraad aanhoudt; dit is het systeem van «tickets». Een dergelijke overdracht van de voorraadplicht kan geschieden aan COVA of aan een andere centrale entiteit binnen de EU, dan wel aan een marktdeelnemer op Nederlands grondgebied of op het grondgebied van een andere lidstaat van de EU. Indien voor een Nederlandse voorraadplichtige voorraden buiten Nederland worden aangehouden, is daarvoor ingevolge het voorgestelde artikel 14, eerste lid, onderdelen b of c, de instemming vereist van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van de betrokken lidstaat.

Nieuw is dat ingevolge de richtlijn daarvoor niet langer een bilateraal akkoord (of intergouvernementele overeenkomst) tussen Nederland en de betrokken andere lidstaat is vereist. De verplichting tot het sluiten van bilaterale akkoorden vloeit voort uit de internationale Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma, waarbij zowel Europese als niet-Europese landen zijn aangesloten.³ De ingetrokken richtlijn 2006/67/EG stelde een dergelijke overeenkomst verplicht, maar het uitgangspunt van de nieuwe richtlijn is dat de richtlijn zelf in de plaats komt van de noodzakelijke bilaterale akkoorden, bedoeld in de Overeenkomst.

Het bovenstaande brengt de Afdeling tot de volgende opmerkingen.

- a. *Blijkens de evaluatie uit 2007 vormt het toezicht op tickets ten laste van buitenlandse voorraadhouders een knelpunt.⁴ De betrouwbaarheid van in het buitenland gereserveerde tickets wordt blijkens de evaluatie pessimistischer ingeschat dan die van de Nederlandse tickets; genoemd wordt het risico van dubbel ticketen. De Afdeling wijst in dit verband op de verplichting van artikel 5, eerste lid, van de richtlijn, volgens welke de lidstaten te allen tijde waarborgen dat de wettelijke voorraden beschikbaar en permanent toegankelijk zijn voor de doeleinden van de richtlijn. Deze waarborg wordt uitgehold, als bijvoorbeeld een in het buitenland geplaatst ticket niet wordt nagekomen. De vraag rijst dan welke mogelijkheden de Nederlandse voorraadplichtige heeft om hiertegen op te treden. Voor grensoverschrijdende tickets is de toestemming van de Minister een voorwaarde. De Afdeling adviseert toe te lichten welke criteria in*

¹ Dit betekent per bedrijf een voorraadplicht van 12% van het volume aardolieproducten boven de drempelwaarde van 100 000 ton per jaar (paragraaf 6.4 van de toelichting).

² Raming op basis van een gemiddelde ticketprijs over 8 kwartalen (2010 – 2012). Op basis van de gemiddelde ticketprijs in het eerste kwartaal van 2012 zou de raming uitkomen op Euro 21.9 miljoen.

³ Artikel 3 van de bijlage bij de Overeenkomst.

⁴ Evaluatie Wet Voorraadvorming Aardolieproducten 2001, Rotterdam: ECORYS 2007, blz. 85.

de praktijk een rol zullen spelen bij het al dan niet verlenen van toestemming, mede in het kader van de verplichting uit hoofde van artikel 5 van de richtlijn om de wettelijke voorraden beschikbaar en permanent toegankelijk te doen zijn.

- b. *Voor binnenlandse tickets is, anders dan onder de huidige wet, geen toestemming van de Minister meer vereist. Een toelichting op deze wijziging ontbreekt. De Afdeling adviseert daarin alsnog te voorzien.*

2. Systeem van tickets

- a. Aan het advies van de Afdeling toe te lichten welke criteria in de praktijk een rol zullen spelen bij het al dan niet verlenen van toestemming voor grensoverschrijdende tickets, is in paragraaf 6.7 van de memorie van toelichting gevolg gegeven.
- b. Anders dan de Afdeling opmerkt, is voor binnenlandse tickets op grond van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 van de Minister geen toestemming vooraf vereist, maar geldt dat deze worden gemeld in de opgaven die de voorraadplichtigen op grond van artikel 13 van de wet moeten doen. In het wetsvoorstel is de meldingsplicht meer expliciet opgenomen ter uitvoering van artikel 8, eerste lid, onder d, van richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009, houdende verplichting voor de lidstaten om minimum voorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (Pb EU L 265).

3. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met dien verstande dat:

- de onderdelen «veiligheidsvoorraden» en «wettelijke voorraad» in artikel 1 niet worden samengevoegd omdat zij niet congruent zijn; «wettelijke voorraad» verwijst alleen naar dat deel van de «veiligheidsvoorraad» dat voor afdekking van de Nederlandse voorraadverplichting meetelt; «veiligheidsvoorraden» heeft een bredere betekenis; daartoe behoren bij voorbeeld ook de voorraden die ten behoeve van de afdekking van de verplichting van andere lidstaten in Nederland worden aangehouden;
- in artikel 1 het onderdeel «speciale voorraden» wordt gehandhaafd aangezien COVA of Nederlandse bedrijven wel speciale voorraden kunnen aanhouden voor andere EU-lidstaten die kiezen voor afdekking van hun veiligheidsvoorraden met speciale voorraden;
- in artikel 36, tweede lid, de datum van «1 april 2013» niet wordt vervangen door «de datum van intrekking van die wet», omdat – ook al onder de Wva 2001 – een voorraadjaar de periode beslaat van 1 april tot en met 31 maart en de verplichtingen die voortvloeien uit die wet dus van kracht moeten blijven tot 1 april 2013; dit houdt verband met de omstandigheid dat de statistische data om de voorraadplicht te berekenen op z'n vroegst pas beschikbaar komen in februari.

4.

In het wetsvoorstel zijn twee inhoudelijke wijzigingen aangebracht:

- artikel 19, tweede lid, is aangepast in die zin dat de ontheffing betrekking kan hebben op een deel van de verplichting of op een bepaalde categorie producten. Een ontheffing voor de gehele voorraadplicht past niet bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat

- alle bedrijven die ingevolge artikel 4 van het wetsvoorstel voorraadplichtig zijn hun bijdrage leveren aan het houden van de wettelijke voorraad;
- artikel 36 is aangevuld met een bepaling inzake het vaststellen van de voorraadplicht voor het eerste kwartaal van 2013.

5.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele en technische wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

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

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0192/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 1 de letteraanduidingen weglaten (zie ook aanwijzing 100, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 1 de begripsomschrijving van onderdeel g weglaten, nu het begrip «handelsvoorraden» in het voorstel niet terugkomt.
- Indien de term «veiligheidsvoorraden» congruent is aan «wettelijke voorraden», bedoeld in het voorstel, de onderdelen q en t van artikel 1 samenvoegen.
- In artikel 1, onderdelen e en n, de term «speciale voorraden» weglaten, nu dat als niet-geïmplementeerd facultatief begrip niet in het voorstel is opgenomen.
- De categorieën aardolieproducten in artikel 2 nader omschrijven, bijvoorbeeld conform punt 4.1 van bijlage B bij Verordening 1099/2008.
- Artikel 8, tweede lid, dat te algemeen is om als voorwaardelijke omschrijving van het begrip «wettelijke voorraad» te dienen, nader specificeren.
- In artikel 9 en elders waar zich dit voordoet, «dan wel» vervangen door: «of» of door «onderscheidenlijk» (zie ook de aanwijzingen 63, 66 en 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- De woorden «al dan niet uitsluitend» in artikel 10, onderdeel c, toelichten.
- In artikel 22 regelen dat de door de Minister gegeven aanwijzing bindend is.
- Artikel 26, derde lid, aanvullen met de optie dat de Minister van Financiën uitkeert aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, na liquidatie als bedoeld in artikel 25.
- De in artikel 33 genoemde economische delicten in de artikelen 4, eerste lid, en 19, eerste en vierde lid, zodanig herformuleren dat de strafbare handelingen ondubbelzinnig zijn omschreven.
- In artikel 36, tweede lid, «1 april 2013» vervangen door: «de datum van intrekking van die wet».
- In de toelichting op artikel 36 vermelden welke uitvoeringsregelgeving wordt ingetrokken (zie ook aanwijzing 243 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In het artikelsgewijze deel van de toelichting de verwijzingen naar de te implementeren bepalingen in overeenstemming brengen met de implementatietabel.
- Meedelen aan de Europese Commissie dat artikel 5, tweede lid, van de richtlijn een foutieve verwijzing bevat (artikel 21 moet zijn: artikel 20) en hiervan in de toelichting melding maken.