

27 170

Regels inzake het aanhouden van voorraden aardolieproducten (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 maart 2001

§ 1. Inleiding

Graag wil ik mijn waardering uitspreken voor de snelheid waarmee de commissie Economische Zaken van de Eerste Kamer het voorlopig verslag over het voorstel voor de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 (Wva 2001) heeft uitgebracht.

Op verzoek van alle fracties reageer ik met deze Memorie van antwoord uitgebreid op de brief van Downstream B.V. van 28 februari jl. aan de commissie Economische Zaken van de Eerste Kamer. Downstream B.V. heeft op 8 december 2000, op verzoek van VOTOB (Vereniging van onafhankelijke tankopslagbedrijven), een vergelijkbare brief aan de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer gestuurd.

De indeling van de Memorie van antwoord is als volgt: paragraaf 2 beschrijft de doelstelling van en de aanleiding voor het wetsvoorstel. Paragraaf 3 schetst de internationale context van het wetsvoorstel. Paragraaf 4 besteedt aandacht aan het aspect van voorzieningszekerheid op grond van het Wva 2001-voorstel. In paragraaf 5 wordt ingegaan op het effect van de Wva 2001 op de positie van het betrokken bedrijfsleven. In paragraaf 6 komen de kosteneffecten aan de orde. In paragraaf 7 ga ik in op de vragen over het tegengaan speculatie. Paragraaf 8 schenkt aandacht aan de afstemming met het betrokken bedrijfsleven. Paragraaf 9 gaat in de beschikbaarheid van het advies van de PA Consulting Group. Met paragraaf 10 sluit ik deze Memorie van antwoord af.

§ 2. Doelstelling en aanleiding Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001

Het voorstel voor de Wva 2001 beoogt het hernieuwd vaststellen van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva). Dit wetsvoorstel is één van de instrumenten van het oliecrisisbeleid. Hiermee geeft Nederland invulling aan de internationale verplichtingen om minimumvoorraden aardolieproducten aan te houden die kunnen worden ingezet bij aanvoerproblemen van aardolie ter voorkoming of beperking van nadelige sociaal-economische gevolgen. Deze internationale verplichtingen zijn

neergelegd in relevante Europese regelgeving en het Internationale Energieprogramma.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke overwegingen en feiten het voorstel van de Wva 2001 is gebaseerd. Volgens deze leden zijn de oorspronkelijke feiten inmiddels achterhaald en worden de nieuwe overwegingen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel niet duidelijk. De voornaamste overwegingen en feiten die hebben meegespeeld bij het wetsvoorstel staan beschreven in paragraaf 1 van het algemene deel van de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 30 mei 2000 over de herziening van het aardoliecrisisbeleid. Die overwegingen en feiten zijn naar mijn mening geenszins achterhaald en nog steeds van kracht.

Ten opzichte van de huidige Wva wijzigt het wetsvoorstel de bepalings-systematiek waarmee Nederland invulling geeft aan haar nationale voorraadverplichtingen, terwijl de internationale eis van voorzieningszekerheid blijft gewaarborgd. Dit kan leiden tot:

Realisatie van een kostenreductie bij het nakomen van deze nationale verplichtingen.

Realisatie van een lastenverlichting voor het oliebedrijfsleven.

Verlaging van de voorraadheffing op aardolieproducten waarop accijns rust. De gebruiker van veraccijnsde aardolieproducten is deze heffing verschuldigd.

Vergroting transparantie van de kosten die samenhangen met het aanhouden van verplichte olievoorraden.

Ook leidt het wetsvoorstel in het licht van de criteria inzake kabinetsbeleid met betrekking tot marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit tot aanzienlijke verbeteringen:

Het wetsvoorstel leidt tot meer gelijke marktomstandigheden voor het betrokken bedrijfsleven (level playing field);

Het wetsvoorstel biedt meer flexibiliteit aan het bedrijfsleven om efficiënt invulling te kunnen geven aan haar verplichtingen (reserveringen, samenwerking);

Het wetsvoorstel leidt tot vereenvoudiging van de wet en tot een verlichting aan administratieve lasten bij het bedrijfsleven;

De wettekst is logischer gestructureerd en duidelijker geworden;

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is verbeterd;

Het wetsvoorstel is zodanig geformuleerd, dat flexibel kan worden ingespeeld op gewijzigde marktomstandigheden.

§ 3. Internationale context

De bij het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Europese Unie (EU) aangesloten landen hebben de verplichting op zich genomen om ervoor te zorgen dat ze kunnen beschikken over een bepaalde minimale omvang aan voorraden. De internationale regels bepalen alleen dat de aangesloten landen aardolievoorraden moeten aanhouden. Maar de landen kunnen zelf de manier bepalen waarop zij op nationaal niveau aan de voorraadverplichtingen invulling geven.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de meningen van internationale organen en andere deskundigen merk ik allereerst op dat Nederland ruimschoots voldoet aan alle internationale eisen. Lang niet alle landen, aangesloten bij het Internationaal Energie Agentschap (IEA), hebben een afzonderlijke organisatie als de stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) om (een groot deel van) de nationale voorraadverplichtingen op zich te nemen. De meeste IEA-landen vertrouwen bij het nakomen van hun internationale

voorraadverplichtingen grotendeels op bedrijfsvoorraden. Deze voorraden zijn niet speculatief en kunnen volledig bijdragen aan de vereiste kwaliteit van voorzieningszekerheid.

Onzekerheden zijn er uiteraard ten aanzien van de ontwikkelingen op de wereldoliemarkt zelf. Het jaar 2000 is een roerig jaar geweest, met scherpe prijsstijgingen, spanningen in het Midden-Oosten, een tijdelijke export-stop van Irak etc. Niettemin stel ik vast dat de afhankelijkheid van westerse landen van olie uit OPEC-landen de afgelopen decennia is verminderd. Door relatief minder importen, maar ook door substitutie naar andere energiebronnen. De kwetsbaarheid van de westerse landen is daarmee verminderd. Wij ervaren de huidige prijzen van circa US \$30 per barrel als hoog, maar zij zijn gecorrigeerd voor inflatie lang niet zo hoog als ten tijde van de oliecrisis in 1973. Dan had een vat olie nu circa US \$80 gekost. Dit betekent niet dat wij thans met een mindere voorzieningszekerheid genoeg kunnen nemen. Dat is ook geenszins de bedoeling of het effect van de Wva 2001. Het betekent wel dat de uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de wijziging van de Wva nog steeds opgeld doen en dat in historisch perspectief het jaar 2000 geen dramatisch jaar is geweest, als we het vergelijken met de oliecrises in 1973 en 1980 of de Golfoorlog in 1990.

Het IEA en de Europese Unie (EU) beoordelen het Nederlandse systeem zonder meer als goed en stellen het graag als ideaal-type ten voorbeeld aan andere landen. Ook met het wetsvoorstel houdt Nederland haar modelsysteem. Het relatieve aandeel van COVA bij de invulling van de nationale voorraadverplichtingen neemt zelfs toe en de bijdrage van het oliebedrijfsleven daalt. Natuurlijk zullen er instellingen en personen zijn die vinden dat een land zijn crisisvoorraden volledig moet afzonderen van bedrijfsvoorraden en deze crisisvoorraden door een organisatie als COVA fysiek moeten worden aangehouden; en die vinden dat een voorraad van 90 dagen netto import nog te weinig is. Daarover wil ik opmerken dat grotere verplicht aan te houden voorraden dan thans internationaal is afgesproken voor Nederland alleen maar zin heeft als alle IEA-landen daartoe zouden besluiten. Het door Nederland eenzijdig verhogen van de voorzieningszekerheid door meer crisisvoorraden aan te houden dan de minimale nationale verplichtingen is duur en weinig effectief. Duur, omdat de Nederlandse burger dan met hogere kosten dan thans wordt geconfronteerd. En weinig effectief, omdat over het inzetten van crisisvoorraden in internationaal verband wordt besloten en die voorraden ook internationaal zullen worden ingezet samen met overige maatregelen. De inzet van vraagbeperkende maatregelen zal Nederland zoveel mogelijk gecoördineerd in EU-verband nemen en tegelijkertijd met andere EU-landen. De inzet van een grotere hoeveelheid crisisvoorraden alleen in Nederland wordt dan dus uitgesmeerd over alle IEA-landen respectievelijk de wereldoliemarkt. De Nederlandse burger betaalt dan dus relatief veel geld voor een relatief bescheiden en uitgesmeerde verhoging van de voorzieningszekerheid. Het aanhouden van extra voorraden zou wel kunnen betekenen dat Nederland het nemen van vraagbeperkende maatregelen, zoals een beperking van de maximum snelheid, iets langer kan uitstellen dan andere landen. Maar daar moet dan wel voortdurend een extra premie voor worden betaald in de vorm van een hogere voorraadheffing.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over amendement nummer 8 over het aanhouden van surplusvoorraden boven de internationaal verplicht aan te houden minimumvoorraden verwijs ik naar bovenstaande opvatting, die ik ook tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heb gegeven. De oliemarkt kent een mondiale schaal, die volstrekt niet gevoelig is voor een relatief beperkt volume Nederlandse surplus-

voorraden, terwijl de Nederlandse gebruiker wel structureel met de financiering van deze surplusvoorraden zou worden belast. Als de minimum verplicht aan te houden voorraden al zouden moeten stijgen, dient de discussie daarover tenminste in EU-verband, maar het liefs in IEA-verband te worden gevoerd.

Hierop aansluitend is mijn reactie op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, hoe ik het artikel van mevrouw C. van der Linde zie, als volgt. Naar mijn mening is de column in de ESB, waarin wordt gesteld dat het wetsvoorstel al voor inwerkingtreding aan herziening toe is, geschreven vanuit een veronderstelling dat de nationale voorraadverplichtingen na aanneming van de Wva 2001 met reserveringen op voorraden van derden moeten worden ingevuld, terwijl het wetsvoorstel alleen de ruimte creëert dat ook COVA voortaan zijn voorraadverplichtingen kan invullen met reserveringen op voorraden van derden. Verder krijg ik de indruk dat impliciet wordt verondersteld dat de Nederlandse crisisvoorraden in tijden van crisis ook exclusief bestemd zullen worden voor Nederlandse markt, terwijl – zoals gezegd – de internationale regels anders voorschrijven. In derde plaats wordt er onvoldoende onderkend, dat het wetsvoorstel uiterst dynamisch is geformuleerd, waardoor zonder tijdrovende wetswijzigingen het voorraadbeleid kan worden aangescherpt als de ontwikkelingen op de oliemarkt daartoe aanleiding geven. In dit opzicht is het wetsvoorstel meer flexibel en op de toekomst gericht dan wellicht in enig ander land.

De Wva 2001 kent een robuust stelsel, dat zowel goed zal werken op een ontspannen oliemarkt, zoals eind jaren '90, als op een gespannen markt zoals in het jaar 2000. En uiteraard in tijden van crisis, want dan moet de wet echt haar waarde kunnen tonen. Ik zie nut noch noodzaak voor uitstel en verdere bestudering door Clingendael of het door Downstream B.V. voorgestelde accountantskantoor KPMG.

§ 4. Voorzieningszekerheid en risico's van reserveringen op bedrijfsvoorraden

De leden van de VVD-fractie gaven aan graag te vernemen op welke wijze de Minister van Economische Zaken resultaten die zich minder lenen voor kwantificering, zoals de voorzieningszekerheid, zeker wil stellen. Met betrekking tot invulling van de voorraadverplichtingen bevat het wetsvoorstel ten opzichte van de thans geldende Wva een aantal wezenlijke wijzigingen.

Het aandeel in de nationale voorraadverplichtingen van COVA stijgt van ruim 2/3 deel naar ruim 85%.

De manier waarop voorraadplichtige ondernemingen en COVA invulling kunnen geven aan hun voorraadverplichtingen wordt flexibeler. Naast het bedrijfsleven krijgt ook COVA de keuze om zijn voorraadverplichtingen te voldoen met eigen voorraden of deze verplichtingen te dekken met reserveringen op (bedrijfs-)voorraden van derden (tickets).

In de afgelopen maanden is er kritiek geuit op het element van reserveringen op voorraden van derden ter invulling van de voorraadverplichtingen, de zogenaamde tickets. Het werken met tickets is echter niet nieuw. Sinds een aantal decennia wordt er in de EU-landen, en ook in Nederland, gewerkt met tickets bij het invullen van de nationale verplichtingen. Tot nu toe is er in Nederland op een voor iedereen volstrekt acceptabele en controleerbare wijze mee gewerkt; en zonder dat er incidenten mee zijn geweest. Bovendien komen de stevigere controle- en handhabingsbepalingen van de laatste herziening van de Europese Richtlijn 68/414/EEG, neergelegd in Richtlijn 98/93/EG van 14 december 1998, in het voorstel van de Wva 2001 tot uiting.

De crisiskwaliteit van voorraden wordt door heel andere aspecten bepaald dan door de vraag of deze verplichte voorraden al dan niet zijn gereserveerd. Essentie is dat je als land goed hebt geregeld dat je de verplichte hoeveelheden, op de momenten dat daartoe in EU- en IEA-kader wordt besloten, ook daadwerkelijk op de markt kunt brengen. Op een zodanige wijze, dat de voorzieningszekerheid van het land gewaarborgd blijft en er dus zo min mogelijk nadelige economische effecten ontstaan. Op grond van het wetsvoorstel zijn deze aspecten in Nederland gedegen geregeld en gewaarborgd. Voor zover dat in andere landen minder goed geregeld is, mag dat mijns inziens geen reden zijn om in Nederland van dit systeem af te zien.

De opmerkingen van Downstream B.V. dat de betrouwbaarheid van reserveringen te wensen overlaat, omdat «de controlemogelijkheden op tickets vaak ter discussie staan» en er sprake is van «dubbele» reserveringen, kan ik niet onderschrijven. Zoals hierboven is aangegeven wordt al sinds tientallen jaren in Europa op ruime schaal gewerkt met tickets. Ook heb ik gewezen op het steviger aanzetten van de controle en de handhaving in EU-kader en in dit wetsvoorstel. Tevens kan ik melden dat ik beoog het toezicht en de controle op de invulling van de voorraadverplichtingen te intensiveren.

Allereerst is er sprake van een administratieve controle. Alle voorraadplichtigen moeten maandelijks bij het ministerie van Economische Zaken melden hoeveel olie zij zelf ten behoeve van hun eigen verplichting aanhouden, hoeveel olie zij voor de verplichting van derden aanhouden en hoeveel olie er bij derden ligt voor hun eigen verplichting. Dit alles gespecificeerd naar product, locatie eigenaar en voorraadplichtige. Alle meldingen bij elkaar moeten een sluitend geheel opleveren.

Deze gegevens komen ook ter beschikking van de Douane, die gekoppeld aan haar accijnscontroles op locatie, kan verifiëren of de opgegeven hoeveelheden inderdaad aanwezig zijn. Bestaat het gerede vermoeden dat er niet aan de verplichtingen wordt voldaan, dan worden gestart met een opsporingsonderzoek. In laatste instantie is het strafrechtelijk regime van de Wet op de economische delicten van toepassing.

In het wettelijk systeem van het Wva 2001-voorstel is de voorraadplichtige verantwoordelijk voor reserveringen (tickets) die hij met een derde overeen komt. Blijkt dat een voorraadplichtige zijn voorraadverplichting niet nakomt doordat zijn tickets onvoldoende olie(-producten) representeren, dan heeft de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om te bepalen dat die voorraadplichtige niet langer zijn verplichting mag invullen met reserveringen op bedrijfsvoorraden van een derde, maar zelf eigen voorraden moet gaan aanhouden.

Op aardolie, die al onder een «ceel» van een bank ligt, kan naar mijn mening in het kader van de Wva 2001 geen ticket worden uitgeschreven en kan ook anderszins niet dienen voor dekking van de voorraadverplichting. De voorraden moeten immers te allen tijde voor de voorraadplichtige ter beschikking zijn. Met betrekking tot reserveringen op voorraden in andere landen ter dekking van de Nederlandse voorraadverplichtingen merk ik op dat ik deze reserveringen op buitenlandse voorraden alleen accepteer als deze voorraden liggen opgeslagen in landen waarmee Nederland een bilateraal akkoord heeft afgesloten. Thans is dat gebeurd met Duitsland, België en Luxemburg. Met zes andere Europese landen zijn bilaterale akkoorden in voorbereiding; het betreft: Frankrijk, Ierland, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Op Europees niveau is vastgelegd dat die akkoorden alleen mogen worden afgesloten tussen EU-landen. In een dergelijk verdrag is geregeld dat het andere land de controle uitvoert en dat die overheid garandeert dat de

aardolie in tijden van crisis mag worden overgebracht naar Nederland. Overigens reserveren Nederlandse bedrijven relatief weinig in het buitenland. Omgekeerd reserveren buitenlandse voorraadplichtigen wel relatief veel aardolie in Nederland, omdat Nederland een unieke positie in de internationale oliesector heeft met relatief veel raffinage- en (onafhankelijke) opslagcapaciteit. Doorlopend is tenminste 2 miljoen ton r.o.e. van Nederlandse voorraden gereserveerd voor invulling van de voorraadverplichtingen in derde landen. Ik merk op dat dit een reeds jarenlang bestaand systeem is met structurele, frequente afstemming over voorraadposities tussen de respectievelijke overheden, aangevuld met een meldingsplicht van de EU-lidstaten aan de Europese Commissie; dat naar ieders tevredenheid functioneert.

Alle geruchten over tickets in andere landen ten spijt, meen ik dat wij met dit alles voor Nederland een sluitend systeem hebben ontwikkeld.

§ 5. Effecten Wva 2001 op positie betrokken oliebedrijfsleven

Downstream B.V. spreekt in zijn brief over een aangenomen amendement om voor importeurs de drempel naar 100 000 ton te verhogen. Ik kan dit niet plaatsen. Van een dergelijk amendement is geen sprake; de drempel wordt door de regering bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vastgesteld. Ook kent de Wva 2001 geen afzonderlijk regime voor importeurs. Daarnaast is het onjuist te stellen dat er door het stellen van een drempel van 100 000 ton er maar één voorraadplichtige bijkomt en dat daardoor de ratio voor een nieuwe wet komt te vervallen. Voor de ratio van het wetsvoorstel verwijs ik naar de diverse overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan dit wetsvoorstel, zoals deze hiervoor zijn opgesomd in paragraaf 2. Aanvullend merk ik op dat het creëren van een level playing field niet het enige argument is om te komen met een nieuwe wet.

Belangrijker is dat de huidige wet niet meer spoort met de regels van de Interne Markt. De voorgestelde systematiek in de Wva 2001 voor de bepaling van de voorraadverplichting per voorraadplichtige, niet-zijnde COVA, is met het wetsvoorstel weer gerelateerd aan het binnenlandse verbruik. Bovendien introduceert het wetsvoorstel voor COVA de mogelijkheid via reserveringen op voorraden van derden zijn verplichtingen na te komen, met mogelijke kostenbesparingen als gevolg. Het is bovendien niet juist dat er maar één voorraadplichtige bijkomt. Volgens mijn gegevens, opgegeven door de relevante bedrijven zelf, zullen er circa 10 voorraadplichtigen bijkomen ten opzichte van het huidige wettelijk regime.

Het aantal voorraadplichtigen wordt bepaald door de hoogte van de drempel (forfait). Elk bedrijf dat meer olieproducten «uitslaat» dan de drempel wordt voorraadplichtig. De omvang van de voorraadplicht wordt voor deze bedrijven vervolgens bepaald door het voorraadpercentage als bedoeld in art. 4, eerste lid, onderdeel c van het wetsvoorstel en wordt in de praktijk wel aangeduid als het aantal dagen afzet dat men op voorraad moet aanhouden. De drempel en het percentage gelden uniform voor alle bedrijven, maar de combinatie van beide leidt er toe dat de voorraadplicht uitgedrukt in aantallen dagen afzet voor bedrijven verschillend uitwerkt en daarmee correspondeert met de gebruiken bij onderscheidenlijk handelaren en olieverwerkende bedrijven. Ter illustratie: bij een drempel van 100 000 ton en een percentage van 5 komt de voorraadplicht voor een oliehandelaar met een uitslag van 200 000 ton uit op 5000 ton. Dat is gelijk aan circa 9 dagen afzet. Een olieverwerkend bedrijf met een uitslag van 1 500 000 ton krijgt onder dezelfde omstandigheden een voorraadverplichting van 70 000 ton, hetgeen overeenkomt met circa 17 dagen afzet. De forfaitaire werking van de drempel leidt dus tot een relatief grotere voorraadverplichting voor grotere bedrijven.

De opmerking van Downstream B.V. dat het «knellen» van de voorraadverplichtingen voor oliemaatschappijen onder het huidige regime «dus wel mee valt», doet geen recht aan de ontwikkeling van de laatste jaren. Als gevolg van veranderde bedrijfsvoeringsconcepten binnen het oliebedrijfsleven in de afgelopen decennia, zoals een efficiënter voorraadbepaling en andere productieprocessen, is het niveau van gemiddeld aanwezige minimale werkvoorraden bij de raffinaderijen aanmerkelijk afgenomen: tot 15 à 20 dagen in plaats van ongeveer 50 dagen in de tachtiger jaren. De huidige voorraadverplichtingen van 50 dagen voor de olieproducenten leiden tot inkomstenderving en dus tot kosten. De eventueel aanwezige voorraden boven de 20 dagen kunnen immers niet worden afgebouwd of deels, tegen een vergoeding aangeboden op de reserveringsmarkt aan (buitenlandse) voorraadplichtigen ter dekking van hun voorraadverplichtingen. Met deze toelichting heb ik eveneens op de opmerking van de leden van GroenLinks gereageerd over de stelling dat het wetsvoorstel vooral in het belang van de oliemaatschappijen is.

§ 6. Kosteneffecten Wva 2001

Door het beter benutten van de in Nederland aanwezige voorraden kunnen aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige situatie; zowel bij COVA als bij het oliebedrijfsleven. In hoeverre dit voordeel in de loop van de komende jaren daadwerkelijk wordt gerealiseerd is afhankelijk van de ontwikkelingen op de markt.

Zoals ik in de vorige paragraaf heb aangegeven kan iedere voorraadplichtige, dat geldt zowel voor een voorraadplichtige onderneming als voor COVA, op grond van de oliemarktsituatie en de omvang zijn voorraadverplichting afwegen op welke wijze (met eigen voorraden of via reserveringen op bedrijfsvoorraden van derden) hij zo efficiënt mogelijk aan zijn verplichtingen zal voldoen.

Twee van de cruciale overwegingen daarbij zijn: zijn er voorraden bij derden beschikbaar en wat zijn de kosten van tickets in vergelijking met de kosten van het aanhouden van eigen voorraden? In tijden dat de oliemarkt in backwardation is, als de actuele olieprijs hoger zijn dan de termijnrijzen en de aanwezige voorraden (relatief) laag, kan het aanbod voor tickets beperkt zijn en het tarief relatief hoog. Is de oliemarkt in contango, de marktsituatie dat de termijnrijzen hoger zijn dan de actuele prijzen en de aanwezige voorraden relatief hoog, dan kan er voldoende aanbod zijn van tickets tegen een relatief laag tarief.

Modelmatig is er voor sommige oliehandelaren een verband tussen de hoogte van de ticketprijzen en de verwachtingen over de ontwikkeling van de olieprijs in relatie tot de actuele prijs. In backwardation zullen sommige aanbieders van tickets een toekomstige waardedaling van hun olievoorraad gecompenseerd willen zien met een hogere ticketprijs. Dit zal gelden voor een oliehandelaar die op enig moment de keuze heeft zijn olie te verkopen, of aan te houden voor een ticket en pas na afloop van een ticket te verkopen. Dit hoeft echter niet te gelden voor een eigenaar die zijn olie niet wenst te verkopen, maar als voorraad wil aanhouden. Deze eigenaar neemt het prijsrisico voor lief en is wellicht al tevreden als hij een deel van zijn opslag- en financieringskosten uit de opbrengst van een ticket kan bestrijden. De ticketprijs wordt door al deze factoren bepaald en dus zeker niet alleen door het verschil in actuele en toekomstige prijzen.

Het dekken van de voorraadverplichting in tijden van backwardation met relatief dure tickets is overigens niet per definitie ongunstig. Men vermijdt daarmee immers de aanschaf van dure olie op een moment dat de markt verwacht dat de prijzen gaan dalen. Als die prijsdaling na aankoop van

eigen olie ook geëffectueerd wordt heeft men weliswaar dure tickets uitgespaard, maar moet de olie vervolgens afgewaardeerd worden en blijft de rente van het kapitaalsbeslag doorlopen. Omgekeerd is het dekken van de voorraadverplichting in tijden van contango met relatief goedkope tickets niet per definitie gunstig, als men na afloop van het ticket de olie toch fysiek wil of moet aanhouden. Dan moet er immers een hogere prijs voor de olie betaald worden, als de verwachtingen van de markt inderdaad zijn uitgekomen.

COVA zal de ticketmarkt behoedzaam benaderen, om ervaring met het instrument van tickets op te doen. Alle huidige voorraden zal hij vooralsnog zelf blijven aanhouden. Met de verhoging van zijn voorraadverplichting die hij bij inwerkingtreding van de Wvva 2001 zal krijgen zal hij de markt aftasten. Deze verhoging zal circa 850 000 ton ruwe olie equivalent (r.o.e.) bedragen. Voor de invulling van deze hogere verplichting onderzoekt COVA momenteel of invulling door middel van reserveringen op voorraden van derden gunstiger uitpakt dan invulling met eigen voorraden.

COVA zal een tender uitschrijven voor reserveringen op benzine en diesel van derden voor een langere looptijd (tot een jaar). Als alternatief gaat COVA tegelijkertijd na tegen welke kosten opslagcapaciteit voorhanden is om met (nog aan te schaffen) eigen voorraden de verplichtingen na te komen. Aan de hand van de uitkomsten van beide trajecten zal COVA beslissen de extra voorraadverplichtingen zelf dan wel door middel van tickets aan te houden. Bij die afweging zullen de actuele prijsaanbiedingen uit de tender voor reserveringen en de actuele opslagkosten en olieprijsen een rol spelen, maar ook de verwachtingen over prijsontwikkelingen in de toekomst.

Downstream B.V. noemt in haar brief een aantal risico's die met tickets samenhangen en verwijst naar een aantal maatregelen die in Duitsland zijn genomen om die risico's te ondervangen. COVA is zich bewust van deze risico's en houdt daar in de hierboven beschreven tender rekening mee. Zo zal COVA inderdaad alleen tickets afsluiten op gereed product, stelt COVA zelf de gewenste productspecificatie vast, kennen deze tickets een vaste looptijd voor een langere termijn, moet de uitgever exact de locatie aangeven waar het product wordt aangehouden en controleert COVA zelf gedurende de ticketperiode of het product inderdaad op locatie en met de afgesproken specificaties aanwezig is. Dat laat onverlet dat ook van overheidszijde toezicht en controle zal plaatsvinden, zoals beschreven in paragraaf 4.

In reactie op de twijfels van de leden van de CDA-fractie of de nieuwe voorraadssystematiek tot bezuinigingen voor de consument zal leiden, ben ik dus van mening dat het aanhouden van tickets met deze aanpak niet duurder zal uitvallen dan het zelf aanhouden van voorraden. Als dat wel het geval zou zijn, zal COVA eenvoudigweg besluiten de olie zelf aan te houden in plaats van met tickets te reserveren.

Ik meen dan ook dat het voorstel solide is onderbouwd. Het jaar 2000 betrof een relatief uitzonderlijke situatie. Mogelijk waren in dat jaar weinig besparingen te verwachten geweest, maar duurder zou het in ieder geval niet zijn geworden. Het voorstel biedt een flexibel kader om bij de invulling van de nationale voorraadverplichting op actuele marktsituaties in te spelen, waar de huidige wet voor COVA star is en geen mogelijkheden biedt op de voordelen van tickets in te spelen. Op de vraag van de CDA-leden of de bezuinigingen ook daadwerkelijk de consument bereiken, kan ik bevestigend antwoorden. De kosten van het aanhouden van verplichte voorraden door COVA worden gedekt door een

heffing die aan alle gebruikers van olieproducten wordt opgelegd. Deze voorraadheffing rust op alle olieproducten waarover accijns wordt afgedragen: benzines, LPG, diesel en huisbrandolie. Daarmee is de automobilist wel een belangrijke, maar niet de enige gebruiker die de voorraadheffing afdraagt. Ten opzichte van het jaar 2000 zal de voorraadheffing stijgen van 1,1 cent/liter naar 1,3 cent/liter. Dit is het directe gevolg van de stijging in de voorraadverplichting van COVA met circa 850 000 ton r.o.e. en de afname van het aandeel van het oliebedrijfsleven in de nationale voorraadverplichtingen als gevolg van de in paragraaf 5 beschreven, veranderde bedrijfsconcepten. Deze verhoging is gebaseerd op het scenario dat COVA de volledige toename van de voorraadverplichting in 2001 met eigen voorraden gaat invullen. Mochten de exploitatiekosten van COVA in de praktijk dalen (bijvoorbeeld) als gevolg van ticketing, dan zal de voorraadheffing eveneens neerwaarts worden bijgesteld. Wettelijk is bepaald dat de voorraadheffing exclusief bestemd is voor het dekken van de exploitatiekosten van COVA. Als de exploitatiekosten voor COVA wijzigen, wijzigt eveneens de voorraadheffing.

Downstream B.V. doet het voorkomen alsof de consument de afgelopen 25 jaar 3 miljard gulden verzekeringspremie voor niets heeft betaald. Daar is natuurlijk geen sprake van. Al die jaren is de consument verzekerd geweest van de aanwezigheid van direct inzetbare oliecrisisvoorraden. De consument heeft de kosten die hiermee gepaard zijn gegaan betaald. Er stond dus een directe prestatie tegenover. We mogen ons gelukkig prijzen dat inzet van die voorraden nooit nodig is geweest. Ook verzet ik mij tegen de gedachte dat de voorzieningszekerheid onder de Wvva 2001 minder wordt. Hierop ben ik in de vierde paragraaf ingegaan.

Downstream B.V. schetst dat de consument in tijden van crisis een aanzienlijk kostenvoordeel kan mislopen als niet COVA, maar oliebedrijven door middel van tickets gereserveerde olie op de markt brengen. Dit is echter maar de helft van het verhaal. Als COVA zelf voorraden aanhoudt, draagt zij inderdaad zelf het prijsrisico. Dat kan gunstig zijn, maar is in het verleden ook in omvangrijke mate ongunstig gebleken bij dalende olieprijzen. Toen heeft COVA soms fors op de waarde van haar voorraad moeten afboeken. Als COVA deels niet zelf voorraad aanhoudt maar gebruik maakt van reserveringen op bedrijfsvoorraden loopt COVA voor dat deel inderdaad geen prijsrisico. Tegenover het mogelijke voordeel voor de consument als gevolg van het verkopen van COVA-voorraden in tijden van een crisis (dat Downstream B.V. overigens wel erg maximaal lijkt in te schatten) staat dan de afwezigheid van prijsrisico in gewone marktsituaties en het kostenvoordeel dat met het gebruik maken van tickets gepaard gaat.

§ 7. Wettelijke bepaling over tegengaan speculatie

De fracties van het CDA en de VVD vroegen om de Minister van Economische Zaken aan te geven of en hoe deze de bij amendement in de wet opgenomen mogelijkheid om speculatie met olievoorraden tegen te gaan, gaat invullen.

De Minister van Economische Zaken heeft hiermee een zeer zwaar wapen in handen gekregen om in marktprocessen en marktverhoudingen in te grijpen. Met deze mogelijkheid zal de Minister van Economische Zaken naar mijn mening zeer prudent mee moeten omgaan. De oliemarkt is immers een zeer beweeglijke markt waarin oliemaatschappijen en handelaren voortdurend posities innemen en anticiperen op verwachte ontwikkelingen. Soms om bepaalde risico's af te dekken; soms ook om met een verwachte prijsbeweging «mee te liften». Bovendien is er sprake van een mondiale oliemarkt, waarop vele partijen actief zijn. Van

speculatie in de zin van bewuste beïnvloeding om de prijs te manipuleren zal niet snel sprake kunnen zijn. Daarvoor hebben afzonderlijke oliebedrijven internationaal gezien te weinig marktmacht. Dit kan anders zijn in tijden van een oliecrisis, wanneer er sprake is van specifieke regionale schaarste. Waarschijnlijk zal dan ook pas goed beoordeeld kunnen worden welke specifieke maatregelen nodig zijn.

Uit het bovenstaande mag blijken dat ik nog zoekende ben naar de wijze waarop ik invulling moet geven aan de hierboven bedoelde Algemene maatregel van bestuur (AMvB) om speculatie tegen te gaan. Hoe die AMvB zich moet verhouden tot reeds beschikbare instrumenten om invloed uit te oefenen op de allocatie van oliestromen in tijden van crisis en om misbruik van economische macht tegen te gaan. De AMvB moet dus aanvullend werken op de bestaande noodwetgeving, zoals de Distributiewet en de Hamsterwet, alsook op de Mededingingswet. Ik ben voornemens hierover binnenkort advies in te winnen.

§ 8. Afstemming met belanghebbenden bij voorbereiding Wva 2001

De voorbereiding van de Wva 2001 is gedegen geweest. Er is advies gevraagd aan de Algemene Energieraad en er heeft overleg plaatsgevonden met het relevante bedrijfsleven. Niet alle bedrijven hebben zonder meer met het voorstel kunnen instemmen. Zo hadden de oliehandelaren verenigd in de NOVE bezwaren, omdat de voorraadverplichting zich weer tot hun leden ging uitstrekken, terwijl zij door de interim-regeling als gevolg van de Interne Markt enige jaren van de voorraadplicht waren vrijgesteld. Deze tijdelijke ongelijkheid wordt met dit wetsvoorstel gerepareerd. Voor de onafhankelijke olie-opslagbedrijven waarmee in VOTOB-verband tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel overleg is gevoerd en op wiens verzoek Downstream B.V. ook een brief aan de Tweede Kamer heeft geschreven, betekent de introductie van de mogelijkheid van reserveringen door COVA, dat COVA misschien een minder grote klant wordt. Gereserveerde olie behoeft immers niet noodzakelijk in hun tanks te worden opgeslagen, maar kan ook bij het oliebedrijfsleven liggen.

§ 9. Beschikbaarheid advies PA Consulting Group

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het mogelijk is dat de Minister van Economische Zaken geen kennis draagt van een rapport dat in opdracht van COVA is gemaakt, als ambtenaren van zijn ministerie deel uitmaken van het bestuur van COVA. Opdrachtgever voor het rapport van de PA Consulting Group was de directie van COVA en niet het bestuur. De directie is gemandateerd om zelfstandig advies in te winnen, dat van belang is voor de dagelijkse bedrijfsvoering. Vanwege de vertrouwelijke aard van de gegevens is uitdrukkelijk door het COVA-bestuur vastgesteld, dat het eindrapport in handen bleef van de directie. Het bestuur is over de inhoud van het rapport mondeling geïnformeerd door de directie.

§ 10. Afsluiting

Uit het bovenstaande moge nu duidelijk zijn dat ik géén van de conclusies van Downstream B.V. deel. Het wetsvoorstel repareert het huidige systeem dat niet meer is toegesneden op de Interne Markt, creëert een level playing field tussen oliehandelaren en olieverwerkende bedrijven en maakt kostenverminderingen mogelijk door introductie van het instrument van reserveringen op bedrijfsvoorraden, zonder de voorzieningszekerheid ook maar enigszins in gevaar te brengen. De Minister van Economische Zaken krijgt ruim voldoende wettelijke

bevoegdheden om COVA aan te sturen, ook waar het gaat om de wijze waarop COVA opereert op de ticketmarkt. Overigens zie ik thans geen aanleiding om van die bevoegdheid gebruik te maken. COVA heeft zelf al besloten de ticketmarkt behoedzaam te benaderen, op een wijze die sterke gelijkenis vertoont met de reglementering in Duitsland. Zoals Downstream B.V. zelf al stelt, vervalt daarmee een aantal van haar fundamentele bezwaren.

Tot slot herhaal ik dat de gekozen systematiek in hoge mate flexibel is. Mocht de situatie zich op de oliemarkt wijzigen en de kans op aanvoerverstoringen toenemen, dan kan zonder tijdrovende wetswijziging de voorzieningszekerheid worden verstevigd door een wijziging in de aansturing van COVA. Krachtens het wetsvoorstel heeft de Minister van Economische Zaken hiertoe afdoende instrumenten.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink