

CONCEPT**Regels inzake het aanhouden van voorraden aardolieproducten (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012)****MEMORIE VAN TOELICHTING**

(22-08-2011)

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 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 51% uitmaakt van het totale finale olieconsumptie 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.

Onderdeel q 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 r betrekking op het voldoen aan de internationale verplichtingen van Nederland. Onder voorraadplichtigen worden, naast COVA, marktdeelnemers verstaan die zich in Nederland bezighouden met de raffinage van ruwe aardolie (artikelen 3 en 4). Bedrijven die uitsluitend voorraden aanhouden ten behoeve van 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 III).

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

CONCEPT

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 in Nederland wordt gebruik gemaakt van de data uit het Energiebericht Aardoliebalans van het Centraal bureau voor de statistiek.

Het tweede lid regelt wie voorraadplichtig zijn: producenten van aardolieproducten (bedrijven met raffinagecapaciteit) voor 30% en COVA voor 70% van de totale voorraadverplichting.

Artikel 4

Het eerste lid, onder a, legt de voorraadverplichting voor het bedrijfsleven op producenten van aardolieproducten. Daarmee worden van de voorraadverplichting uitgezonderd handelaren zonder raffinagecapaciteit in Nederland.

In het bijzonder artikel 8 (in combinatie met overweging 10) van richtlijn 2009/119/EG voorziet in de mogelijkheid om de voorraadverplichting voor het bedrijfsleven te leggen bij een specifieke groep marktdeelnemers. Deze mogelijkheid is wel aan de expliciete voorwaarde verbonden dat delegatie van de verplichting mogelijk moet zijn. Dat laatste is het geval.

Of een producent van aardolieproducten een voorraadverplichting heeft, hangt af van positieve beantwoording van de volgende vraag: beschikt die producent of de groep waartoe hij behoort over atmosferische destillatiecapaciteit in Nederland. Alle raffinaderijen beginnen hun bewerkingsproces van ruwe aardolie met atmosferische destillatie. Dat is het scheiden van de diverse componenten in ruwe aardolie, waarna die componenten een verdere bewerking kunnen ondergaan. Met atmosferische destillatiecapaciteit is gekozen voor een duidelijke herkenbare grondslag die bovendien niet aan voortdurende veranderingen onderhevig is. De betrokken ondernemingen dienen over hun atmosferische destillatiecapaciteit mededeling te doen aan de lidstaten op grond van Verordening (EU, Euratom) nr. 617/2010 van de Raad van de Europese Unie van 24 juni 2010 inzake mededeling aan de Europese Commissie van investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur binnen de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 736/96 (PbEU L180).

De berekeningswijze die met betrekking tot de individuele voorraadverplichting zal worden gehanteerd, is opgenomen in de artikelen 4 en 5.

Het tweede lid legt de voorraadverplichting voor bedrijven met raffinagecapaciteit 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.

Het derde lid regelt de relatieve omvang van de voorraadplicht voor marktdeelnemers die zich bezig houden met de raffinage van ruwe aardolie. Dat betekent dat de verdeling van het door marktdeelnemers al dan niet in groepsverband aan te houden volume geschiedt op basis van de proportionele verhouding van hun olieraffinagecapaciteit in Nederland. Ook voor de verdeling van

CONCEPT

de relatieve omvang van de voorraadverplichting over producenten speelt de omvang van atmosferische destillatiecapaciteit een rol.

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/diesel 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.

Het eerste lid, onder b, geeft aan welke vormen van en hoeveel gereed product COVA moet aanhouden. Het opleggen aan COVA van een voorraadverplichting van 30 verbruiksdagen motorbenzine en 30 verbruiksdagen gasolie/diesel geeft een dekking die feitelijk overeenkomt met een speciale voorraad binnen Nederland. Immers, deze beide producten hebben tezamen nog een aandeel van ruim 75% in het binnenlandse verbruik. Gezien het belang van de luchtvaartsector zal er ook een voorraadpositie van 15 verbruiksdagen kerosine moeten worden opgebouwd. Afhankelijk van de oliemarktontwikkelingen zal het zelfs een verplichting kunnen worden om andere dan de genoemde producten aan te houden. Doordat het relevante binnenlandse verbruik in Nederland zo laag is ten opzichte van het totale olieconsumptie van Nederland en het relatieve aandeel van benzine en gasolie/diesel maar net boven de 75% uitkomt, zou Nederland met 30 verbruiksdagen van deze producten maar over een geringe productvoorraad beschikken. Mede daarom is er voor gekozen om 1/3 van de wettelijke voorraad in producten aan te houden.

Het eerste lid, onder c, bepaalt welke vormen van gereed product marktdeelnemers moeten aanhouden. De hoeveelheid gereed product wordt bepaald door het bepaalde onder a - de totale wettelijke voorraad gereed product - te verminderen met het bepaalde onder b - de door COVA aan te houden voorraad gereed product. De uitkomst betreft een volume gereed product aan motorbenzine en gasolie/diesel. Voor de relatieve verdeling van dit volume over genoemde producten is bepalend de proportionele verdeling van deze producten naar het binnenlands verbruik in het referentiejaar. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de bij het Centraal bureau voor de statistiek aanwezige gegevens uit het Energiebericht Aardoliebalans. Ook voor marktdeelnemers geldt dat hun totaalverplichting bestaat uit een gedeelte verplicht aan te houden gereed product en een gedeelte waar het hen in beginsel vrij staat zelf te bepalen met welke producten die wordt afgedekt.

De totaalverplichting van COVA (70% van de wettelijke voorraad) en marktdeelnemers (30 % van de wettelijke voorraad) bestaat dus uit een gedeelte verplicht aan te houden gereed product en een gedeelte waar het COVA en marktdeelnemers in beginsel vrijstaat zelf te bepalen met welke producten die wordt afgedekt.

Artikel 6

Artikel 4, eerste lid, onder b, regelt de vaststelling van de minimale omvang van de door COVA aan te houden wettelijke voorraad.

CONCEPT

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 niet alleen 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.

Op grond van het richtlijn 2009/119/EG bestaat een productverplichting en niet meer de mogelijkheid tot het aanhouden van ruwe aardolie die in een bepaalde verhouding staat tot een hoeveelheid product.

Artikel 9

CONCEPT

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.

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 voorraadvolume 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.

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.

CONCEPT

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 bij voorbeeld 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 lid, de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan voorschrijven dat de voorraadplichtige (een gedeelte van) de voorraad als enig rechthebbende moet aanhouden.

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,

CONCEPT

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 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.

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 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 ten minste 15 dagen voorafgaande aan de al vastgelegde contractperiode, het ingaan van de contractduur op de eerste dag van een kwartaal, een contractduur van ten minste een kwartaal en het opnemen van 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 voorraadvoering 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

CONCEPT

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 voorraad, 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, uitzuiveren 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

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 winstorgaan 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 20

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

Artikel 21

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 22

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 (artikel 25). COVA volgt de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten dan ook op de voet en stelt, indien de noodzaak

CONCEPT

daartoe blijkt, een herziene begroting op. Het daaropvolgende jaar zal er aanleiding kunnen zijn om de hoogte van de voorraadheffing aan te passen.

Artikel 23

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 24

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 25

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 26

Dit artikel correspondeert met artikel 22 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, met dien verstande dat de voorraadheffing 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.

Artikel 27

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

CONCEPT

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.

De verplichting van het derde lid is uitdrukkelijk beperkt tot een onderhandelingsplicht: voor de totstandkoming van de overeenkomst gelden de normale civielrechtelijke regels. Partijen moeten zich over en weer te goeder trouw gedragen; dat betekent bijvoorbeeld dat COVA een marktconforme prijs zal moeten bieden, wil een overeenkomst tot stand komen.

Artikel 28

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 29

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 ten minste een minimaal aantal dagen voorafgaande aan de contractperiode, 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

CONCEPT

wordt belemmerd voor lidstaten voor rekening waarvan de voorraad in Nederland wordt aangehouden.

Artikel 30

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 Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst - Economische Controle Dienst (FIOD – ECD) als toezichhoudende ambtenaar worden aangewezen (met uitzondering van de voorraadheffing: het toezicht op de naleving daarvan is in handen van de Belastingdienst Douane).

Met artikel 30 wordt artikel 5, eerste lid, tweede volzin, van richtlijn 2009/119/EG geïmplementeerd op het punt van het toezicht van de voorraden.

Artikel 31

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

Artikel 33

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 34

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 voorraadjahr 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.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,