

Vergaderjaar 1999–2000

27 170

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Doel wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is gericht op het hernieuwd vaststellen van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva). Met deze wet geeft Nederland invulling aan haar internationale verplichtingen tot het aanhouden van crisisvoorraden die kunnen worden ingezet bij problemen in de aanvoer van aardolie.

De Wva verdeelt die internationale voorraadverplichtingen tussen enerzijds het oliebedrijfsleven en anderzijds de Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA).

In dit wetsvoorstel komen de veranderde inzichten over de invulling van het oliecrisisbeleid tot uiting: een oliecrisisbeleid dat meer marktgeoriënteerd is. Verder beoogt dit wetsvoorstel de marktverstorende effecten, die optreden bij de uitvoering van de huidige Wva, weg te nemen. De huidige Wva is daarbij tegen het licht van de criteria inzake het kabinetsbeleid met betrekking tot marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit gehouden en vanuit die criteria verbeterd:

Marktwerking

- De huidige Wva werkt marktverstorend doordat de wettelijke verplichtingen slechts gelden voor een beperkt deel van de ondernemingen die actief zijn op de Nederlandse markt. Het wetsvoorstel creëert gelijke omstandigheden voor alle ondernemingen die op de markt actief zijn (*level playing field*).
- Er wordt meer flexibiliteit geboden bij de invulling van de wettelijke verplichtingen.
- Enerzijds kan meer dan voorheen worden volstaan met reserveringen op voorraden aardolie bij derden (waar voorheen de voorraadplichtige de voorraad in beginsel in eigendom moest hebben). Anderzijds zijn de mogelijkheden tot samenwerking bij het voldoen aan de wettelijke verplichting verruimd, waardoor inefficiënties op individueel bedrijfsniveau kunnen worden verminderd.

Deregulering

- Door aansluiting bij de douaneregelgeving, in tegenstelling tot handhaving van een eigen Wva-systematiek is er een groot aantal regels en uitzonderingen geschrapt.
- Deze aansluiting bij de douaneregelgeving leidt tot verlichting van administratieve lasten bij de voorraadplichtige ondernemingen in het oliebedrijfsleven.

Wetgevingskwaliteit

- De wettekst is logischer gestructureerd en duidelijker geformuleerd dan de huidige Wva.
- Door de aansluiting bij de douaneregelgeving is de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeterd.
- De mogelijkheden zijn verbeterd om de naleving van internationale verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt niet alleen beter aangesloten bij een recente EG-richtlijn op dit terrein (zie § 4.4), maar ook worden diverse bilaterale verdragen beter ingekaderd in het Nederlandse recht.
- Het wetsvoorstel is wat betreft de invulling van de nationale voorraadverplichting zodanig geformuleerd, dat flexibel kan worden ingespeeld op gewijzigde marktomstandigheden.

De belangrijkste *effecten* van de voorgenomen wijzigingen, voor zover niet al in het voorgaande aangegeven, zijn de volgende.

Afname van de totale kosten van de nationale voorraadverplichting

Dit kan leiden tot een besparing van enkele tientallen miljoenen gulden per jaar ten opzichte van de huidige situatie. De huidige kosten bestaan uit kosten voor het oliebedrijfsleven en exploitatiekosten van COVA. Door het beter benutten van de aanwezige bedrijfsvoorraden kunnen aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige totale jaarlijkse kosten van het aanhouden van de aardolievoorraden ad circa 170 miljoen gulden. (Zie verder § 6.)

Lastenverlichting voor het oliebedrijfsleven

Het aandeel van het oliebedrijfsleven in de nationale voorraadverplichting, waar geen vergoeding tegenover staat, zal dalen ten opzichte van de huidige situatie. Voor het bepalen van de voorraadverplichting zal worden aangesloten bij de normale bedrijfsvoering. Doordat als gevolg van innovatieve bedrijfsvoeringsprocessen de minimale werkvoorraden de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gedaald, zal ook de voorraadverplichting voor het bedrijfsleven dalen. Daardoor zal de voorraadverplichting van 50 dagen voor producenten en 16 $\frac{2}{3}$ dag voor handelaren voor beide groepen afnemen tot een niveau dat in de orde van grootte ligt van de huidige verplichting voor handelaren. De aldus vrijkomende voorraden kunnen – tegen betaling – worden ingezet om te voldoen aan voorraadverplichtingen van andere landen. Bovendien worden de mogelijkheden vergroot om te volstaan met reserveringen op voorraden van derden, hetgeen eveneens kostenverlagend zal werken. Reserveringen zijn ongeveer half zo duur als eigen voorraden.

Verlaging van de voorraadheffing

Het wetsvoorstel geeft ook COVA de mogelijkheid om (gedeeltelijk) te volstaan met reserveringen op voorraden van derden. Omdat reserveringen goedkoper zijn dan de huidige verplichte eigen voorraden, kunnen de exploitatiekosten van COVA op termijn dalen en dus ook de kosten voor de burger. Immers, ter dekking van de exploitatiekosten van COVA betalen de Nederlandse gebruikers over aardolieproducten, waarop accijns rust, een voorraadheffing (bijv. benzine, diesel en gasolie). In de toekomst zal de voorraadheffing kunnen dalen (zie § 6).

2. Waarom verplichte voorraden?

Een ongestoorde aanvoer van ruwe aardolie en aardolieproducten is essentieel voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. Nederland moet, net zoals de meeste andere West-Europese landen, grote hoeveelheden ruwe aardolie betrekken uit regio's waar meer kan worden geproduceerd dan voor de plaatselijke behoefte nodig is. Alleen Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk produceren momenteel meer ruwe aardolie dan deze landen zelf nodig hebben. Ondanks eigen winning in voornamelijk de drie genoemde landen, is en blijft West-Europa voor de ruwe aardolievoorziening vooral aangewezen op het Midden-Oosten en in mindere mate op Noord- en West-Afrika en enige staten van de voormalige Sovjet-Unie.

De afhankelijkheidspositie van de olieconsumerende landen wordt versterkt door de politieke risico's waaraan de olieleveranties uit de producerende landen bloot staan als gevolg van het meestal minder stabiele politieke klimaat in die landen. In dit verband is te wijzen op de Suez-crisis in 1956, de Midden-Oosten-crisis in 1967 en de eerste oliecrisis in 1973.

Zelfs individuele acties van bepaalde productielanden kunnen een duidelijke invloed op de aardolievoorziening hebben. Een voorbeeld hiervan is de productiebeperking in Libië in 1970. Met deze maatregel probeerde de Libische regering hogere inkomsten te verkrijgen. Deze productiebeperking leidde er toe dat de aardolie uit verder gelegen gebieden moest worden gehaald. Hiervoor was echter veel méér tankercapaciteit nodig en slechts met de grootste moeite kon met de bestaande tankercapaciteit de benodigde hoeveelheid aardolie in West-Europa worden aangevoerd. De crises na 1973 (o.a. de Iran-revolutie in 1978, de start van de Iran-Irak oorlog in 1979, het ongeluk met het olieplatform Piper Alpha in 1987 en de inval van Irak in Kuwait in 1990) hebben een minder sterk effect gehad. Niet alleen vanwege de grotere spreiding in de aanvoer van ruwe aardolie, maar zeker ook omdat – met de totstandkoming van de overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma in 1974 – de olieconsumerende landen op mondiaal niveau een oliecrisisbeleid hebben uitgewerkt.

Van het bestaan van een oliecrisisbeleid als zodanig gaat al een preventieve werking uit. Immers, de Westerse olieconsumerende landen hebben voor minimaal 90 dagen voorraden, waardoor het dichtdraaien van de oliekraan pas na langere tijd ècht voelbaar wordt.

De olieproducerende landen daarentegen voelen vanaf de eerste dag het gemis aan financiële opbrengsten.

Hoewel de bestaande olievoorraden voldoende zijn om nog een aantal decennia te voorzien in de wereldvraag naar olie (World Economy Outlook, IEA 1998) is een onderbreking in de aanvoer niet ondenkbaar. Het risico van een aanvoeronderbreking en ook het vrijwel ontbreken van mogelijkheden om gemakkelijk over te schakelen naar alternatieven zoals kolen en gas, leiden tot een voortdurende onzekerheid in de energievoorziening. Een doeltreffende maatregel om deze onzekerheid te bestrijden is het aanhouden van olievoorraden.

3. De internationale voorraadeisen uit de IEP-overeenkomst en de relevante Europese richtlijn

De verplichtingen voor Nederland vloeien voort uit twee internationale instrumenten:

1. de overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (IEP-overeenkomst, Trb. 1975, 47) en
2. richtlijn nr. 68/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1968 houdende verplichting voor de Lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap om minimum-

voorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEG L 208) (hierna: richtlijn 68/414/EEG), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/93/EG (PbEG L 358).

De verplichtingen die uit deze instrumenten voortvloeien, komen niet met elkaar overeen. Kort gezegd, zijn de verplichtingen die voortkomen uit de richtlijn 68/414/EEG *specifieker* dan de IEP-verplichting, maar de IEP-verplichting is *omvangrijker* dan die uit richtlijn 68/414/EEG. Dit wordt hieronder toegelicht.

Verplichtingen uit richtlijn 68/414/EEG zijn specifieker dan IEP-verplichting

- De EG-verplichtingen hebben betrekking op het aanhouden van 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag van drie productcategorieën in het voorgaande kalenderjaar. Deze categorieën zijn:
- categorie a: autobenzine en brandstof op benzinebasis voor vliegtuigen;
- categorie b: gasolie, dieselolie, kerosine en brandstof op kerosinebasis voor vliegtuigen;
- categorie c: zware stookolie.

De IEP-overeenkomst bepaalt dat ieder deelnemend land voldoende olievoorraden moet aanhouden om het verbruik van tenminste 90 dagen zonder netto-invoer te kunnen voortzetten. Daarbij worden zowel het verbruik als de netto-invoer berekend naar het gemiddelde dagelijkse peil van het voorgaande kalenderjaar. De voorraadverplichting wordt uitgedrukt in ruwe olie equivalent (r.o.e.), waarbij aardolieproducten met een constante factor (1,065) worden herleid naar ruwe aardolie. De voorraadverplichting op grond van de IEP heeft betrekking op ruwe aardolie en alle, ook de niet in richtlijn 68/414/EEG genoemde aardolieproducten, met uitzondering van nafta. Nafta is uitgesloten van de voorraadverplichting, omdat het in een bijzondere positie verkeert als grondstof voor de petrochemische industrie met een non-energetisch karakter.

De IEP-verplichting is omvangrijker dan de verplichting uit richtlijn 68/414/EEG

De IEP-verplichting voor Nederland is aanzienlijk hoger (circa 50%) dan de EG-verplichting, omdat de EG-verplichting zich beperkt tot een aantal specifieke producten en omdat onder de IEP-overeenkomst 10% van de voorraden (de zogeheten *unavailable tankbottoms*) niet mogen meetellen. In feite is de IEP-voorraadverplichting 100 dagen netto-invoer van het voorgaande kalenderjaar.

De internationale regels maken het mogelijk dat voorraden, die liggen op het grondgebied van de ene EU-lidstaat, meetellen ter dekking van de voorraadverplichting van een andere EU-lidstaat, op voorwaarde dat er tussen betreffende twee landen een bilaterale overeenkomst tot het wederzijds aanhouden van ruwe aardolie en aardolieproducten is gesloten. Nederland heeft deze overeenkomsten gesloten met België, de Bondsrepubliek Duitsland en Luxemburg. Met Ierland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Zweden wordt momenteel over een overeenkomst onderhandeld.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Noch in de IEP-overeenkomst noch in richtlijn 68/414/EEG is bepaald hoe een lidstaat moet voldoen aan haar voorraadverplichting. De internationale regels eisen alleen dat de landen voldoen aan de voorraadverplichtingen. Vandaar dat, binnen de grenzen van die internationale resultaatsverplichtingen, de manier waarop die verplichtingen op nationaal niveau worden ingevuld kan worden gewijzigd. Aan de hand van een vergelijking met de huidige Wva worden hieronder de met dit wetsvoorstel beoogde wijzigingen toegelicht.

De voorraadverplichting gaat ieder jaar in op 1 april en loopt door in het volgende kalenderjaar tot en met 31 maart. Het wetsvoorstel voorziet in inwerkingtreding per 1 april 2001. In het overgangsrecht is geregeld dat de voorraadheffing ook na intrekking van de huidige wet kan worden geïnd over die tijdvakken waarop de huidige wet van toepassing was.

4.1 De verdeling van de Nederlandse voorraadverplichting

Huidige Wva

Een deel van de nationale voorraadverplichting wordt gedekt door het oliebedrijfsleven (= de producenten en importeurs van aardolieproducten), de rest vult COVA in.

Uitgangspunt bij het tot stand brengen van de Wva is indertijd geweest dat het bedrijfsleven zijn voorraadverplichting zou kunnen dekken met de aanwezige, voor commerciële doeleinden voorhanden zijnde werkvoorraden. Het zijn dus géén additionele voorraden en de inzetbaarheid van deze werkvoorraden voor andere doeleinden dan de eigen bedrijfsvoering zal bij aanvoerberekingen leiden tot economische schade. COVA daarentegen dekt zijn voorraadverplichting thans volledig met eigen voorraden, die dus additioneel zijn boven op de aanwezige bedrijfsvoorraden in Nederland. De COVA-voorraden vormen een strategische buffer, waarop zonder operationele problemen zou kunnen worden ingeteerd bij voorzieningsstoringen en -onderbrekingen. Daarmee is de voorzieningszekerheid van de COVA-voorraden hoog, maar zijn ook de bijbehorende kosten hoog. Ter dekking van de exploitatiekosten van de COVA betaalt de eindgebruiker van olieproducten, waarover accijns wordt geheven, een voorraadheffing. De voorraadheffing fluctueert afhankelijk van de exploitatiekosten van COVA.

Wetsvoorstel

Hoofdpijnen blijven gehandhaafd

De hoofdpijnen van het stelsel, dat het bedrijfsleven een voorraadverplichting heeft ter hoogte van de gemiddeld genomen tóch al aanwezige werkvoorraden en dat COVA de rest van de nationale voorraadverplichting dekt, blijven gehandhaafd.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen de voorraadverplichting volledig bij het bedrijfsleven neer te leggen, al dan niet door middel van een daarvoor speciaal opgerichte instantie. Daarvan is afgezien, omdat de nationale voorraadverplichting voortvloeit uit verplichtingen die de Staat der Nederlanden is aangegaan. En met het gemengde stelsel wordt een optimaal evenwicht gevonden tussen enerzijds voorzieningszekerheid en anderzijds beperking van (publieke) kosten. De voorraadverplichting van het bedrijfsleven kan worden gedekt met al aanwezige werkvoorraden en leidt daarmee niet tot extra kosten, terwijl er wel wordt voldaan aan de internationale verplichtingen. Verder blijft in dit model het oliebedrijfsleven medeverantwoordelijk voor het naleven van de internationale afspraken. Anderszins, mocht de situatie op de oliemarkt zich wijzigen en de kans op aanvoerproblemen toenemen, kan de voorzieningszekerheid door sturing van COVA op een betrekkelijk eenvoudige manier worden verstevigd zonder dat daarvoor een tijdrovende wetswijziging moet worden doorgevoerd. Het wetsvoorstel biedt de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om COVA een aanwijzing te geven om méér, of alleen nog maar, voorraden aan te houden waarvan zij eigenaar is en, indien nodig, surplusvoorraden op te bouwen.

Aanpassing aan de marktomstandigheden

Het uitgangspunt, dat er wordt aangesloten bij de werkvoorraden die gemiddeld genomen in het bedrijfsleven tóch al aanwezig zijn, is ook in

het wetsvoorstel neergelegd. In tegenstelling tot de huidige Wva is de uitwerking van dat uitgangspunt dynamisch. In de wet is bepaald dat er steeds moet worden aangesloten bij de marktomstandigheden. Vandaar dat die uitwerking in een algemene maatregel van bestuur is vastgelegd en periodiek zal worden getoetst. Voorshands wordt verwacht dat de toekomstige voorraadverplichting voor een individuele onderneming komt te liggen op een niveau vergelijkbaar met de verplichting voor de importerende handelaren in de huidige Wva. Voorheen lag deze hoogte in de wet zelf vast (50 dagen voor de producenten, 16 $\frac{2}{3}$ dagen voor de handelaren, zie § 4.2).

Grotere inzet van al aanwezige bedrijfsvoorraden

Een tweede belangrijke wijziging is dat het wetsvoorstel de mogelijkheden vergroot om te volstaan met reserveringen op voorraden van derden, waar voorheen de voorraadplichtige in beginsel eigenaar van de voorraad moest zijn. Hierdoor kunnen de aanwezige bedrijfsvoorraden nog efficiënter worden ingezet. Bedrijven die beschikken over grotere voorraden dan de hun opgelegde verplichte voorraad in Wva-termen, kunnen dat surplus aanbieden ter dekking van de voorraadverplichtingen van andere bedrijven en van COVA. Verder biedt het wetsvoorstel voorraadplichtigen de mogelijkheid door middel van samenwerkingsverbanden de voorraadverplichting te dekken, mits de Minister van Economische Zaken hiervoor toestemming heeft gegeven. Een denkbare vorm van samenwerking is dat twee of meer voorraadplichtige bedrijven een administratiekantoor opdracht geven om erop toe te zien dat er steeds voldoende voorraden aanwezig zijn ter dekking van de voorraadverplichting van de participerende partijen. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld de partijen in het samenwerkingsverband de pieken en de dalen in de voorraden van elkaar opvangen. Als het administratiekantoor een tekort voorziet, wordt dat aangevuld op de manier zoals de bedrijven dat hebben afgesproken. Ook is een optie dat in het samenwerkingsverband wordt overeen gekomen dat één van de partijen voor een of meer andere de voorraadverplichting invult, tegen de condities die daarvoor in het contract zijn overeen gekomen. Verder kan een overweging zijn dat de partijen zich verbinden om een sterkere positie op de reserveringsmarkt te hebben. De toestemming van de minister voor de samenwerking heeft alleen betrekking op dat deel van de samenwerkingsafpraak dat gaat over het gezamenlijk voldoen aan de voorraadverplichting in Wva-verband. Andere afspraken worden niet getoetst en vallen dus niet onder de toestemming. Bij het aangaan van een samenwerkingsverband moeten de betrokken bedrijven voldoen aan de mededingingsregels van het Europees recht en van de Mededingingswet.

De verschillende opties voor het voorraadplichtige bedrijfsleven om te voldoen aan de opgelegde verplichtingen alsook de mogelijkheid voor COVA, op voorwaarde dat de marktomstandigheden het toelaten, om de minimum voorraadverplichtingen (deels) af te dekken met reserveringen op voorraden van derden, zal een efficiëntere invulling van de verplichtingen tot gevolg hebben. De keerzijde van dit meer leunen op al aanwezige bedrijfsvoorraden is de vermindering van de strategische buffervoorraden. De voorzieningszekerheid zal daarmee dalen, maar met een meer marktconforme benadering kunnen voldoende waarborgen bij een voorzieningsverstoring worden gegeven. De oliemarkt heeft een mondiaal speelveld en de inzichten over de rol van de overheid daarin zijn gewijzigd: het vertrouwen dat de markt ook in tijden van schaarste olie meer optimaal kan alloceren dan bureaucratische (nationale) overheids-systemen is toegenomen. Verder is voor de eerstvolgende decennia de spreiding in de aanvoer van olie groter dan in de zeventiger en tachtiger jaren. Ook de positie van de OPEC-landen als olie-aanbieders is niet meer hetzelfde als twintig tot dertig jaar geleden. Eveneens is als gevolg van de

ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie het inzicht in olievoorraden en oliestromen sterk toegenomen. Bovendien is de kracht van voorraadinzet bij een crisis de in de IEP overeengekomen, gezamenlijke aanpak van OESO-landen.

In vergelijking met andere IEP-ondertekenaars en EG-lidstaten heeft Nederland een relatief dure verplichte voorraadsystematiek. Onder het huidige regime moet COVA de aan deze stichting opgelegde voorraadverplichtingen volledig invullen met eigen voorraden, die daarmee het karakter van additionele buffervoorraden hebben. Het huidige voorraadstelsel leidt er toe dat COVA 65% tot 70% van de nationale voorraadverplichting volgens de IEA-regels dekt. Binnen de Europese Gemeenschap overtreft alleen de Bondsrepubliek Duitsland Nederland, alle andere Europese landen maken meer gebruik van bedrijfsvoorraden. Tevens blijken voorraadplichtigen in andere EG-landen omvangrijke reserveringsclaims op Nederlandse bedrijfsvoorraden te leggen om de voorraadverplichting in eigen land te dekken. De laatste jaren is het totale volume van Nederlandse voorraden waarop reserveringen ten behoeve van het buitenland rusten, tenminste het dubbele van de 1 à 1,5 miljoen ton r.o.e. die het oliebedrijfsleven bijdraagt in de nationale voorraadplichting van Nederland.

Het handhaven van het voorraadstelsel waarbij de voorraadverplichting samenhangt met de werkvoorraden van het bedrijfsleven betekent voor het voorgestelde voorraadstelsel dat, als gevolg van een veranderde bedrijfsvoering met een stringenter voorraadbeheer in het oliebedrijfsleven, het relatieve aandeel van het bedrijfsleven in de nationale voorraadverplichtingen zal afnemen. Het aandeel van COVA in de nationale voorraadverplichtingen zal toenemen tot circa 85%. Maar als het voorraadplichtig bedrijfsleven en vooral COVA in Nederland, zoals de voorraadplichtigen in het buitenland, in de toekomst meer gebruik maken van reserveringen op (Nederlandse) bedrijfsvoorraden, kan dat leiden tot lastenverlichting voor het oliebedrijfsleven en COVA en dus ook de burgers (zie ook paragraaf 6). Reserveringen kosten in 1999 f 20,00 à f 25,00 per ton r.o.e. per jaar, terwijl het aanhouden van additionele, separate crisisvoorraden in dezelfde periode f 45,00 à f 50,00 per ton r.o.e. kost.

Deze voorstellen zijn overigens in lijn met het advies van de Algemene Energieraad «Oliecrisisbeleid, tussen Risico en Realiteit», dat bij brief van de Minister van Economische Zaken van 30 november 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De Raad meent, met inachtneming van het huidige stelsel, dat het oliecrisisbeleid beter zou moeten aansluiten bij de geldende beleidsfilosofie «markt waar mogelijk, overheid waar nodig». De Raad concludeerde onder andere in zijn onderzoek dat in de omvang en zwaarte van het oliecrisisbeleid een stap terug kan worden gezet en dat het bedrijfsleven meer zijn eigen verantwoordelijkheid zou moeten nemen. Mede op grond van het advies van de AER is gekozen voor de mogelijkheid om de nationale voorraadverplichting voor een groter deel dan tot nu toe in te vullen met aanwezige voorraden bij het bedrijfsleven. Meer inzet van bedrijfsvoorraden ter dekking van de voorraadverplichting en minder additionele COVA-voorraden betekent per definitie voor het olieverbruikende bedrijfsleven een grotere verantwoordelijkheid. Immers de in Nederland aanwezige en voor Nederland beschikbare voorraden dalen tenminste met het aandeel additionele voorraden dat COVA afbouwt. Eerder dan in de huidige situatie zal, als niet of nauwelijks is ingespeeld op dreiging van aanvoerverstoringen, bij een crisis de inzetbaarheid van de bedrijfsvoorraden worden afgedwongen. Dit afdwingen van de voorraden kan leiden tot verstoring van de productieprocessen, omdat slechts een deel tot maximaal de helft van de bedrijfsvoorraden zonder al te grote problemen uit het productieproces is te halen en in te zetten is in geval van een aanvoerverstoring. De verschuiving van de verantwoordelijkheden komt onder andere tot uiting in de toegenomen

potentiële reikwijdte van de informatieverplichtingen voor de bedrijven die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Over de invulling en vormgeving van de verplichte informatie vindt afstemming met het betrokken bedrijfsleven plaats. Tevens loopt er met het olieverbruikend bedrijfsleven overleg over vraagbeperking en vraaguitval in tijden van crisis.

4.2 Systematiek ter bepaling van de voorraadverplichting van een voorraadplichtige

Huidige Wva

Het voorraadplichtig zijn van een onderneming is afhankelijk van de hoeveelheid aardolieproducten van de categorieën a, b en/of c (zie paragraaf 3) die de betrokken onderneming in het voorgaande kalenderjaar «op de markt heeft gebracht». Onder «op de markt brengen» wordt verstaan: het (doen) vervaardigen, het (doen) invoeren en het binnen Nederlands grondgebied (doen) brengen van aardolieproducten. Op die hoeveelheden mogen in mindering worden gebracht de hoeveelheden die de betrokken voorraadplichtige in datzelfde kalenderjaar buiten Nederland heeft gebracht, voor de internationale zeescheepvaart heeft afgeleverd of bij vervaardiging van de aardolieproducten in Nederland heeft verbruikt. Bovendien wordt een deel van de uit Nederland gewonnen ruwe aardolie of uit condensaat vervaardigde olieproducten afgetrokken.

De omvang van de voorraadverplichting van het bedrijfsleven is destijds vastgesteld op basis van de steeds aanwezige werkvoorraden bij raffinadeurs en zelfstandig importerende handelaren. Begin tachtiger jaren hebben analyses van de voorraadcijfers geleid tot de wettelijke verplichting voor *producenten* van 50 dagen jaaromzet van de in het voorgaande kalenderjaar op de markt gebrachte hoeveelheden. De 50 dagen-verplichting is inclusief de 10% *unavailable tankbottoms* (zie § 3). Onderzoek bij *de handelaren* in die dagen wees uit dat er bij die groep ondernemers doorlopend gemiddeld circa 15/365 van de jaaromzet aan werkvoorraden aanwezig was. Na een correctie voor de IEP-overeenkomst kwam de uiteindelijke omvang van de wettelijke verplichting voor de handelaren uit op 16 $\frac{2}{3}$ dag.

Echter, als gevolg van de totstandkoming van de interne markt binnen de EG, voldeed de bestaande systematiek niet meer. Doordat de douane-entrepotstatus voor communautaire goederen (T-2) verdween, werden de Nederlandse producenten in beginsel voorraadplichtig over alle door hen geproduceerde aardolieproducten, terwijl ruim de helft van de productie van de Nederlandse raffinaderijen bestemd is voor het buitenland. Eigen intracommunautaire leveringen en uitvoer naar derde landen buiten de Europese Unie kunnen op grond van de Wva worden afgetrokken. Alle leveringen aan handelaren binnen *Nederland* leiden tot een voorraadverplichting voor de producenten, zelfs als de voorraad vervolgens wordt uitgevoerd. Er ontstonden twee effecten:

- een verschuiving van de voorraadverplichting van handelaren naar producenten en
- een verhoging van de verplichting, omdat de producent een voorraadverplichting van 50 dagen heeft, tegen 16 $\frac{2}{3}$ dag voor de handel.

Indien de Wva volgens de letter van de wet zou zijn toegepast, zou het oliebedrijfsleven zijn geconfronteerd met een voorraadverplichting die op geen enkele wijze in verhouding zou hebben gestaan met het binnenlandse verbruik. Bovendien zouden de producenten, zoals reeds eerder is aangegeven, het aandeel in de nationale voorraadverplichting van het bedrijfsleven volledig moeten dragen. Dit effect was en is niet gewenst. Om op korte termijn een oplossing voor deze problematiek te hebben, is er na overleg met het oliebedrijfsleven besloten een interim-regime toe te passen.

In het interim-regime wordt de voorraadverplichting vastgesteld als ware de situatie van voor 1 januari 1993, voor de totstandkoming van de Europese interne markt, intact (juridisch werd dit vormgegeven door een ontheffingenregime). De verplichting werd dus vastgesteld in de geest van de Wva. Wel is het zo dat de producenten de verplichtingen, die zouden komen te rusten op de handelaren, hebben overgenomen.

Het moge duidelijk zijn dat deze interimsituatie niet te lang mag voortduren. De voorraadplichtigen hebben immers recht op duidelijkheid van de wet waarop hun verplichting is gebaseerd. Bovendien verliezen de voordelen van de interimregeling na enige jaren aan kracht, omdat de marktposities van de voorraadplichtigen ten opzichte van 1993 aanzienlijk zijn gewijzigd. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat de interim-situatie voor geen van de voorraadplichtigen aanleiding is geweest om bezwaar aan te tekenen tegen de opgelegde verplichting. Wel hebben de producenten er in de afgelopen jaren op gewezen dat naar hun mening de situatie, waarin zij de verplichting van de handel dragen, zo snel mogelijk ongedaan moet worden gemaakt.

Wetsvoorstel

Maatstaf ter bepaling van de omvang van de voorraadverplichting

Na het wegvallen van de grenzen tussen de EU-lidstaten blijkt de uitslag uit een accijnsgoederenplaats (AGP) van minerale oliën waarop accijns rust een goede graadmeter voor de bepaling van het binnenlands verbruik van minerale oliën, die vallen onder de drie productcategorieën (genoemd in § 3). Immers, ook in het accijnsregime gaat het erom slechts die producten te betrekken, die daadwerkelijk bestemd zijn voor binnenlands verbruik en dus niet worden uitgevoerd.

In de nieuwe systematiek komt de voorraadverplichting te liggen bij iedere vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats over die veraccijnsde aardolieproducten die zijn uitgeslagen uit de AGP in het voorgaande kalenderjaar. Uitslag in de zin van de accijnswetgeving is het fysiek overbrengen van een accijnsgoed, bijvoorbeeld een minerale olie, buiten een accijnsgoederenplaats, met uitzondering van – kort gezegd – overbrenging naar een andere accijnsgoederenplaats, een belastingentrepot, een andere EG-lidstaat of een derde land. Bovendien leidt levering aan de (internationale) zeevaartbunkers, in lijn met de internationale afspraken, niet tot een voorraadverplichting. Op dit moment vallen LPG, internationale luchtvaartbunkers en bunkers binnenvaart buiten het volume waarover de voorraadverplichting voor de voorraadplichtige ondernemingen wordt bepaald. In de nieuwe systematiek wegen deze producten wel mee bij de bepaling van de voorraadverplichting van een individuele voorraadplichtige. Met deze verbreding draagt het bedrijfsleven evenwichtiger mee in de voorraadverplichting zoals die voor Nederland geldt. Want de nationale voorraadverplichting op grond van de IEA-regels moet ook worden gebaseerd op de netto import van alle aardolieproducten, inclusief ruwe aardolie, LPG, internationale luchtvaartbunkers en bunkers binnenvaart. Ook de Europese regels bepalen dat de voorraadverplichting inclusief internationale luchtvaartbunkers en bunkers binnenvaart is.

Overigens kent de huidige wet voor het bedrijfsleven nog een bijzondere verplichting, die inhoudt dat minimum werkvoorraden ten behoeve van de export structureel buiten de dekking van de binnenlandse voorraadverplichting van een voorraadplichtige moeten blijven. Deze verplichting komt te vervallen. In de eerste plaats omdat het de verantwoordelijkheid van het oliebedrijfsleven zelf is om te bepalen in welke mate voorraden nodig zijn om deze commerciële contracten na te komen. In de tweede plaats omdat deze verplichting feitelijk nooit is ingevuld. Deze verplichting werd geëlimineerd door haar te verdisconteren in de reserveringen op

bedrijfsvoorraden, die de Nederlandse voorraadplichtige aanhield voor een buitenlandse voorraadplichtige onder een bilaterale overeenkomst. Voor de bepaling van bestaan en omvang van de voorraadverplichting wordt uitgegaan van de uitslag aardolieproducten uit een accijns-goederenplaats in het jaar t-1. Het zou de uitvoering van de wet ingewikkelder en minder transparant maken als hierbij, ten behoeve van het bepalen van de voorraadverplichtingen op grond van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, aanvullende berekeningen gemaakt zouden moeten worden. Vandaar dat een bepaling als voorheen artikel 3, tweede lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten, dat zou nopen tot dergelijke extra berekeningen, is geschrapt.

Voor producenten en handelaren een gelijk «voorraadverplichtingsvrij volume»

Anders dan in de huidige Wva zal er geen onderscheid worden gemaakt tussen producenten en handelaren. Immers iedere vergunninghouder van een AGP voor minerale oliën is in gelijke mate voorraadplichtig. Wel wordt er voor iedere AGP-vergunninghouder een gelijk *voorraadverplichtingsvrij volume* geïntroduceerd, dat aftrekbaar is van het totale volume uitgeslagen aardolieproducten waarop accijns rust. De omvang van dat verplichtingsvrije volume zal een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen hoeveelheid zijn. In eerste instantie wordt gedacht aan een hoeveelheid van 50 000 ton r.o.e.

Er zijn in totaal ongeveer 140 AGP-vergunninghouders van minerale oliën, maar de invoering van het aftrekbare verplichtingsvrije volume betekent dat er ongeveer 25 tot 30 AGP-vergunninghouders daadwerkelijk een voorraadverplichting zullen hebben. Deze 25 tot 30 AGP-vergunninghouders hebben samen meer dan 95% van de binnenlandse markt in handen. De overige circa 110 AGP-vergunninghouders hebben samen een marktaandeel van minder dan 5%. Met inachtneming van de doelstellingen van de wet leidt dit verplichtingsvrije volume dus tot een beperking van het aantal voorraadplichtigen. Dat is wenselijk uit oogpunt van voorzieningszekerheid: geen té grote lappendeken. Bovendien wordt op deze manier voorkomen dat de administratieve lasten en de uitvoerings- en handhavingslasten van het bedrijfsleven en de overheid aanzienlijk toenemen. Overigens wordt verwacht dat het aantal voorraadplichtigen nog verder zal afnemen, door de mogelijkheid samen te werken ter invulling van de gezamenlijke voorraadverplichting.

4.3 Wijziging van de producten waarop de voorraadheffing rust

Huidige Wva

In de huidige wet is bepaald dat er ter financiering van de exploitatiekosten van COVA een voorraadheffing is verschuldigd over aan accijns onderworpen aardolieproducten. De Wva onderscheidt de volgende aardolieproducten: lichte olie, halfzware olie, gasolie en stookolie.

Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel handhaaft deze voorraadheffing op aardolieproducten waarover accijns verschuldigd is. Dit betekent dat de voorraadheffing ook komt te rusten op vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG). De ene reden, voor de uitbreiding van het pakket aardolieproducten waarop de voorraadheffing rust, heeft te maken met de consistentie van de systematiek. Over LPG is accijns verschuldigd en derhalve ook de voorraadheffing. De andere reden heeft te maken met de aard van LPG. LPG kan worden gezien als een alternatief voor aardolieproducten waarover nu al de voorraadheffing moet worden afgedragen. Het is in dit licht dat LPG ook onder de voorraadverplichting valt (zie § 4.3). Het LPG-verbruik in Neder-

land is in vergelijking met het volume lichte olie, halfzware olie en gasolie ongeveer 7%. Bij een gelijkblijvende verhouding in het verbruik zal het totale volume waarover de voorraadheffing wordt afgedragen toenemen met ongeveer 7%. Omdat de voorraadheffing afhangt van de exploitatiekosten van COVA, zal de voorraadheffing per eenheid aardolieproduct op termijn kunnen dalen (zie § 6). De voorraadheffing op stookolie is al sinds 1986 op nihil gesteld. Gelet op het geringe verbruik van stookolie in Nederland (op dit moment zou de verplichting 19 000 ton of 0,4% van de totale Nederlandse verplichting zijn) zouden de administratieve lasten van inning van een voorraadheffing op stookolie hoger zijn dan de opbrengsten daarvan. Gelet hierop, en gelet op de dalende trend van het stookolieverbruik (gesubstitueerd door aardgas), is in het wetsvoorstel de hele post «stookolie» als mogelijke bron van voorraadheffing geschrapt. Dit is dus een codifactie van de bestaande praktijk.

4.4 Gevolgen van de wijzigingsrichtlijn

Op 14 december 1998 is de richtlijn tot wijziging van richtlijn 68/414/EEG vastgesteld. Deze wijziging behelst een aantal aanscherpingen en verduidelijkingen, zodat de EU-lidstaten bij de tenuitvoerlegging beter en eenduidiger aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Huidige Wva

De wet biedt de mogelijkheid om van de voorraadplichtigen een aantal gegevens te vragen, die de Minister van Economische Zaken vervolgens – op grond van richtlijn 68/414/EEG – aan de Europese Commissie dient te melden. De wet biedt echter niet de mogelijkheid om ook gegevens te vragen over *de kosten van het aanhouden van de voorraden*. Dat is problematisch, omdat deze gegevens op grond van de wijzigingsrichtlijn aan de Europese Commissie verstrekt moeten kunnen worden. Voor zover nodig voldoet het oliebedrijfsleven thans vrijwillig aan een dergelijk verzoek, maar in verband met de meldingsplicht moet dit ook in de wet zijn geregeld.

Wetsvoorstel

De richtlijn is al geïmplementeerd per 1 oktober 1999. De gegevens over de kosten van de voorraadverplichting worden in de praktijk op verzoek vrijwillig verstrekt. Maar voor de volledigheid is in het wetsvoorstel expliciet opgenomen dat ook gegevens over de kosten van de voorraadverplichting kunnen worden gevraagd.

4.5 De vormgeving van COVA

Huidige Wva

Reeds lang – om precies te zijn sinds 1987 – is in de Wva verankerd dat COVA dat deel van de internationale verplichtingen van Nederland dekt, dat niet door het oliebedrijfsleven wordt ingevuld. Daarvóór gaf de rechtsvoorganger van COVA, ICOVA, al sinds eind zeventiger jaren invulling aan de nationale voorraadverplichting. De stichtingsstructuur functioneerde al die tijd naar volle tevredenheid. Ook nu vormt het functioneren van COVA in de praktijk geen aanleiding om de juridische structuur te heroverwegen. Deze wetswijziging is wèl aangegrepen om de oorspronkelijke regeling van COVA tegen het licht te houden van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Op de volgende punten is de regeling van COVA aangepast.

1. De oorspronkelijke wet kende geen taakverwaarlozingsregeling. Omdat COVA
2. internationale en Europese taken uitvoert, is in het wetsvoorstel een dergelijke regeling opgenomen.
3. De inlichtingenverstrekking aan de minister was niet geregeld conform de modelbepaling in aanwijzing 124t. Dit is hersteld.
4. In de oorspronkelijke wet ontbrak een evaluatiebepaling. Deze is nu wel in het wetsvoorstel opgenomen.

5. Handhaving

Het wetsvoorstel wijzigt het bestaande strafrechtelijk handavingsregime niet. Wel zal de handhaafbaarheid van de wet worden verhoogd doordat de grondslag voor het bepalen van de voorraadverplichting aanmerkelijk is versimpeld en – vrijwel – één op één aansluit bij het accijnsregime.

6. Effecten van het wetsvoorstel

De andere invulling van de voorraadverplichting door COVA (minder eigen voorraden en in plaats daarvan reserveringen op bedrijfsvoorraden), alsmede de verruiming van de mogelijkheden voor bedrijven om hun aanwezige voorraden efficiënter in te zetten, zullen waarschijnlijk leiden tot een afname van de totaal in Nederland aanwezige voorraden. Met die afname zullen de voorraden nog ruim boven het nationale verplichte niveau blijven. In normale periodes liggen de aanwezige voorraden ruim boven het niveau van 90 dagen netto-import en 90 dagen binnenlands verbruik. Dit is het gevolg van de aanzienlijke raffinagecapaciteit en van de relatief grote omvang van de petrochemische sector alsook van de aanzienlijke doorvoer-, uitvoer- en bunkeractiviteiten die in ons land plaatsvinden. De afname van het totaal aan voorraden kan leiden tot de volgende effecten:

1. *Een afname van de totale kosten van de nationale voorraadverplichting: een besparing van enkele tientallen miljoenen gulden per jaar* ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige situatie liggen de verplichte voorraadkosten, uitgaande van een nationale voorraadverplichting van 4,5 miljoen r.o.e. (voorraadverplichting 1999), in de orde van 169 miljoen gulden. Bij f 50,00/ton r.o.e./per jaar voor het aanhouden van eigen voorraden liggen de voorraadkosten van COVA voor 3 miljoen ton r.o.e. in 1999 in de orde van 150 miljoen gulden. De gedeerde inkomsten (dus kosten) van oliebedrijfsleven bij een voorraadverplichting van 1,5 miljoen ton r.o.e. liggen rond de 19 miljoen gulden, omdat het bedrijfsleven voor de huidige voorraadverplichting niet kan volstaan met de inzet van minimum werkvoorraden, maar aanvullend ca. 750 000 ton r.o.e. moeten aanhouden zonder dat daar een reserveringsvergoeding (van circa f 25,00/ton/jaar) tegenover staat.

In de nieuwe situatie zullen de kosten uitkomen op circa 119 miljoen gulden. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de nationale voorraadverplichting weer 4,5 miljoen ton r.o.e. zou zijn, de voorraadverplichting voor het oliebedrijfsleven op 750 000 ton r.o.e. uitkomt en COVA de ruimte heeft om 75% van de hem opgelegde voorraadverplichting in te vullen met reserveringen op bedrijfsvoorraden. Dit resulteert in een besparing van circa 50 miljoen gulden per jaar. Als COVA 50% (in plaats van 75%) van zijn voorraadverplichting mag dekken met reserveringen op bedrijfsvoorraden, komen de verplichte

voorraadkosten op ongeveer 142 miljoen gulden uit: een besparing van circa 27 miljoen gulden.

Deze kosten zijn niet meer dan een indicatie, omdat er veel onzekerheden zijn, onder andere met betrekking tot de olieprijs, de US dollar koers, de opslagkosten, de ontwikkeling in de reserveringsprijs (welk effect heeft COVA als nieuwe klant op de reserveringsmarkt) en de ontwikkeling van het binnenlands verbruik.

2. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel werkt de kostendaling voor het oliebedrijfsleven direct door, omdat het aandeel van het oliebedrijfsleven in de nationale voorraadverplichting afneemt. Maar voor COVA ontstaat de kostendaling pas na een overgangperiode waarin, naast het voorraadbeheer, de financieringskosten en de bureaunkosten (de kostenposten van COVA op hoofdlijnen), ook boekverliezen moeten worden bekostigd. De afbouw van de COVA-voorraden zal waarschijnlijk leiden tot deze boekverliezen, omdat de COVA-voorraden op de balans staan gewaardeerd tegen historische kostprijs. Met het oog op de ontwikkelingen van de olieprijs op de wereldmarkt is er een gereede kans dat de verkoopprijs van de COVA-voorraden uiteindelijk lager uitkomt dan de oorspronkelijke aankoopprijs. Gedurende de periode van afbouw van de COVA-voorraden zullen de eventuele boekverliezen worden bekostigd door enerzijds de inkomsten aan voorraadheffing uit de verbreding van het aantal producten waarop de voorraadheffing rust (LPG) en anderzijds het positieve verschil tussen het aanhouden van eigen voorraden door COVA (circa f 50,00 per ton r.o.e. per jaar) en het invullen van de voorraadverplichting met reserveringen op bedrijfsvoorraden. Bij gelijke marktomstandigheden als in 1999 en een nationale voorraadverplichting van 4,5 miljoen ton r.o.e., *kan de voorraadheffing op lichte olie, halfzware olie, gasolie en LPG*, na een overgangperiode van 5 tot 7 jaar, dalen tot circa f 8,60 per 1000 liter als COVA zijn voorraadverplichting uiteindelijk voor 25% invult met eigen voorraden en voor 75% met reserveringen op bedrijfsvoorraden. Wanneer COVA 50% van zijn voorraadverplichting invult met eigen voorraden zal de overgangsperiode korter zijn, maar de voorraadheffing hoger uitkomen, in de orde van f 10,00 per 1000 liter.

De genoemde niveaus voor de voorraadheffing zijn indicatief. Niet alleen de termijn waarop, maar ook de mate waarin de voorraadheffing feitelijk zal kunnen dalen is moeilijk aan te geven, omdat de voorraadheffing fluctueert met de exploitatiekosten van COVA. Onduidelijk is hoe de olieprijs, de US dollarkoers en het binnenlands verbruik zich zullen ontwikkelen. Deze parameters zullen uiteindelijk bepalend zijn voor de voorraadheffing.

3. De afname van de totale Nederlandse voorraden betekent dat de vraag naar opslagcapaciteit zal verminderen. Dit effect komt waarschijnlijk vooral voor rekening van de onafhankelijke opslagbedrijven. De mate waarin de «vaste bezetting» van de opslagbedrijven zal dalen is afhankelijk van de mate waarin COVA zijn eigen voorraden zal afstoten (zie 8).

7. Invulling van de voorraadverplichting in enige andere staten waarvoor zowel de EG- als de IEA-verplichtingen gelden

Aangezien noch in de IEP-overeenkomst, noch in de relevante Europese richtlijn is bepaald hoe een staat moet voldoen aan haar voorraadverplichting, is het niet verwonderlijk dat de lidstaten van de EG op uitlopende manieren invulling geven aan hun nationale voorraadverplichting. Een aantal lidstaten heeft de internationaal aangegane verplichting

volledig bij het bedrijfsleven neergelegd. Deze aanpak is bijvoorbeeld gevolgd in België, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Een aantal andere lidstaten heeft het aanhouden van verplichte voorraden volledig opgedragen aan een speciaal daarvoor opgerichte entiteit. Voor dit model hebben Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Finland, Ierland en Zweden gekozen. In sommige gevallen is het oliebedrijfsleven verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de speciale voorraadorganisaties. Dit is het geval in Denemarken, Zweden en ook in beginsel in Duitsland, met die verbijzondering dat er bij de Duitse instelling (EBV) wettelijk een sterke betrokkenheid van de overheid is gegarandeerd. In Finland en Ierland zijn de instellingen publiekrechtelijke organisaties, die rechtstreeks onder overheidsverantwoordelijkheid vallen. Weer een aantal andere lidstaten heeft de keuze laten vallen op een gemengde systematiek, waarbij de nationale voorraadverplichting deels wordt ingevuld door een speciale instelling en deels door het bedrijfsleven. Naast Nederland is deze aanpak te vinden in Frankrijk, Oostenrijk en Spanje.

Ook de manier van financiering van de nationale voorraadverplichting is divers. In Finland en Nederland worden de exploitatiekosten van de voorraadhoudende instantie gedekt met een (wettelijke) voorraadheffing. De landen die de voorraadverplichting (deels) hebben opgedragen aan het oliebedrijfsleven, leggen de verplichte voorraadkosten volledig neer bij datzelfde bedrijfsleven (België, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk). In Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, en Spanje is wettelijk bepaald dat het oliebedrijfsleven een bijdrage aan de voorraadhoudende instelling betaalt naar rato van zijn marktaandeel.

Het vergelijken van de kosten van het aanhouden van de verplichte voorraden in de verschillende landen is niet goed mogelijk. Dit wordt veroorzaakt door de onderling verschillende manieren waarop de voorraadverplichting is neergelegd bij een speciale instelling en/of het bedrijfsleven. Ook de kwaliteit van de voorraden speelt een rol en het verschillende tijdstip waarop de voorraden tegen uiteenlopende prijzen zijn aangekocht. Verder lopen de financieringskosten van de voorraden ver uiteen (lang/korte leningen, wel of geen staatsgarantie etc.). Een andere kostencomponent vormt de opslagfaciliteit waarvan gebruik wordt gemaakt. Tenslotte kan een belangrijk verschil in kosten worden veroorzaakt door de wijze waarop de voorraadverplichting wordt ingevuld: met eigen voorraden of met reserveringen op voorraden van derden door middel van zogeheten tickets. De kosten voor het aanhouden van eigen voorraden zijn aanzienlijk hoger dan de vergoedingen voor reserveringstickets.

8. Opvattingen betrokken bedrijfsleven over het wetsvoorstel

Bij de voorbereidingen zijn de oliemaatschappijen, de zelfstandige oliehandelaren en de onafhankelijke opslagbedrijven via hun vertegenwoordigende kanalen intensief geconsulteerd.

In het wetsvoorstel is zoveel mogelijk rekening gehouden met de opvattingen en suggesties van het betrokken bedrijfsleven. Waar de belangen van het voorraadplichtige en potentieel-voorraadplichtige oliebedrijfsleven uiteen liepen zijn als belangrijkste keuzecriteria gehanteerd: geen marktverstoringe werking (een *level playing field*) en verlichting van administratieve lasten. De onafhankelijke opslagbedrijven hebben bezwaar gemaakt tegen het voornemen om de nationale voorraadverplichting meer in te vullen met aanwezige bedrijfsvoorraden en de additionele COVA-voorraden af te bouwen. Dit zal immers betekenen dat de vraag naar opslagcapaciteit, veelal geleverd door de onafhankelijke opslagbedrijven, afneemt. De voorgenomen uitbreiding van bilaterale

overeenkomsten kan evenwel enige compensatie bieden. Deze overeenkomsten kunnen nieuwe huurders voor Nederlandse opslagfaciliteiten opleveren, maar waarschijnlijk niet in een volume dat COVA afbouwt.

TRANSPONERINGSTABEL

Artikel wetsvoorstel	Artikel huidige Wvva	Ter implementatie van artikel richtlijn 68/414/EEG
1 begrippen	1, eerste, tweede en derde lid, Besluit 7 maart 1977	–
2 categorieën aardolieproducten	1, vierde lid	2, eerste alinea
3 omschrijving voorraadplichtigen	2, 13a	1, lid 1, 6, lid 3, tweede alinea
4 omvang voorraadplicht bedrijfsleven	3 jo. Besluit van 7 maart 1977	–
5 gezamenlijk aan voorraadplicht voldoen mag	11, derde tot en met zesde lid, 13	–
6 waarborgen degene die meldt dat naleving onvoldoende is	–	–
7 omvang voorraadplicht COVA	13 e	1, lid 1
8 bij oliecrisis kan plicht verlaagd worden	7	–
9 producten mogen worden vervangen door andere producten	4	5
10 voorraad moet aanwezig zijn in lidstaat EU	6, eerste lid, 8	6, lid 1 en 2
11 mogelijk om met reserveringen te volstaan	–	3, lid 1
12 niet tot de voorraad te rekenen producten	5, 6, tweede lid	6, lid 3, tweede alinea
13 informatie- en administratieverplichtingen	9, 10	3, lid 1, tweede alinea, 3 lid 2, tweede alinea, 4, 6bis
14 ontheffingen	11, eerste en tweede lid, 13	–
15 instelling en taak COVA	13a	–
16 bestuur COVA	13b	–
17 statutenwijziging COVA	13c	–
18 financiële stukken COVA	13d	–
19 taakverwaarlozingsregeling	–	–
20 schulden na liquidatie COVA	13g	–
21 er is een voorraadheffing	13h	3, lid 2, eerste alinea
22 hoogte voorraadheffing	13i	–
23 beroep bij CBb	14	–
24 aanwijzing toezichhouders	18	3, lid 1, tweede alinea, 6bis
25 reikwijdte hoofdstuk III	–	–
26 weigeringsgronden bilateraal akkoord, beroep bij CBb	14	–
28 informatie- en administratieverplichtingen	–	–
29 toezicht op de naleving bilateraal akkoord	–	6bis
29 strafbaarstelling	24	6ter
30 vierjaarlijkse evaluatie COVA	–	–

II ARTIKELLEN

Artikel 1

De *onderdelen e en h* introduceren de begrippen *referentiejaar* en *voorraadjaar*. 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 of per de daaropvolgende 1 april een olievoorraad moet worden aangehouden, en zo ja: hoe groot die voorraad moet zijn.

In *onderdeel f* van dit artikel wordt dynamisch verwezen naar *richtlijn 68/414/EEG*. Bij aanpassing van de richtlijn is aanpassing van de wet dus niet noodzakelijk, tenzij de aanpassing een inhoudelijke aanpassing van de wet zou vergen.

In *onderdeel g* wordt *uitslag* gedefinieerd met een verwijzing naar de accijnswetgeving. «Uitslag» is uitdrukkelijk beperkt tot uitslag als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de accijns, en dus niet uitslag als bedoeld in bijvoorbeeld de artikelen 2b, 2e of 2f Wet op de accijns. De redenen daarvoor zijn:

- Laatstbedoelde vormen van uitslag hebben geen betrekking op regulier verbruik. Zo wordt in artikel 2b van de Wet op de accijns onder omstandigheden het louter voorhanden hebben van een accijnsgoed aangemerkt als uitslag. Voor de doeleinden van de Wet op de accijns, namelijk te voorkomen dat accijnsbetaling wordt ontlopen, is dit begrijpelijk. Voor de doeleinden van de Wva, namelijk «uitslag» als maatstaf die het binnenlands verbruik weerspiegelt, is het niet wenselijk dit mee te rekenen.
- Het tijdig voorafgaand aan het voorraadjaar verzamelen van gegevens over dergelijke non-reguliere vormen van uitslag zou een extra inspanning vergen. De Belastingdienst beschikt per eind januari – medio februari uit hoofde van de accijnsadministratie wél over gegevens met betrekking tot de reguliere uitslag, maar niet over gegevens inzake de non-reguliere vormen van uitslag.
- Ten slotte gaat het bij de non-reguliere vormen van uitslag om relatief kleine hoeveelheden.

Onderdeel i definieert de *voorraadplichtige* met een verwijzing naar het begrip «*wettelijke voorraad*». Dat begrip heeft krachtens *onderdeel j* betrekking op het voldoen aan de internationale verplichtingen van Nederland. Onder voorraadplichtigen worden dus, naast COVA, zowel de individuele voorraadplichtige bedrijven verstaan als derden die de voorraadverplichtingen als het ware overnemen op grond van artikel 5, eerste lid. Anderzijds vallen bedrijven die uitsluitend voorraden aanhouden ten behoeve van andere landen, niet onder het begrip voorraadplichtige, omdat zij geen wettelijke voorraad aanhouden: waar de wet op deze bedrijven van toepassing is, wordt dat uitdrukkelijk vermeld (hoofdstuk III, de artikelen 25 tot en met 28).

Artikel 2

Op grond van artikel 2 van richtlijn 68/414/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/93/EG, moeten aardolieproducten worden verdeeld in drie categorieën:

- a. autobenzine en vliegtuigbrandstof op benzinebasis (= lichte olie in termen van de Wet op de accijns),
- b. kerosine, brandstof op kerosinebasis voor straalvliegtuigen, gas- of dieselolie (= halfzware olie en gasolie), en
- c. stookolie (= zware stookolie).

In verband met de innerlijke consistentie binnen de wet is ervoor gekozen om deze categorieën in artikel 2 te omschrijven in de termen van de Wet op de accijns. Dat heeft bovendien het voordeel dat bij toepassing van de wet eenduidiger kan worden aangesloten bij de douane-administratie. Inhoudelijk worden exact dezelfde productgroepen als in de richtlijn gedekt, met uitzondering van categorie d in artikel 2: vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG), dat niet onder richtlijn 68/414/EEG valt (zie verder § 4.2 van het algemeen deel van de toelichting).

In het tweede lid 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 accijns-tarief 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 de Wva van toepassing.

Artikel 3

Het *eerste lid* bepaalt dat aan de Nederlandse voorraadverplichting wordt voldaan door enerzijds het voorraadplichtig bedrijfsleven, en anderzijds COVA. Of een individueel bedrijf een voorraadverplichting heeft, hangt af van positieve beantwoording van de volgende twee vragen:

1. heeft het bedrijf het voorafgaande kalenderjaar aardolieproducten uitgeslagen uit een accijnsgoederenplaats?
2. komt de hoeveelheid waarover accijns verschuldigd is geworden boven een bepaalde minimumhoeveelheid uit?

Tot een bepaald niveau is een individueel bedrijf niet voorraadplichtig. Dit is wenselijk uit oogpunt van voorzieningszekerheid, aangezien dan de kleinste voorraden bij een eventuele oliecrisis niet meetellen, en uit oogpunt van beperking van administratieve lasten van bedrijfsleven en overheid. Zie § 4.2 van het algemeen deel van de toelichting. De hoogte van deze drempelhoeveelheid wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (het *tweede lid*). De reden daarvoor is dat hiervoor zal worden aangesloten bij de structuur van de oliemarkt, die dynamisch is. Overigens bevat ook de huidige wet een bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde drempelhoeveelheid (artikel 2, onderdeel a, van het koninklijk besluit van 9 maart 1977, houdende uitvoering van artikel 1, derde lid, en artikel 3, derde lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Stb. 155), hierna: het Besluit van 9 maart 1977). In de drempelhoeveelheid wordt niet gedifferentieerd naargelang de diverse categorieën aardolieproducten. Zou dat wel gebeuren, dan moet per categorie de uitslag worden geadmistreerd en gecontroleerd, moet de drempel per categorie lager worden gesteld dan het geval is in de gekozen systematiek (in het voorstel geldt de drempel als totaal voor alle categorieën), en fluctueert daardoor het aantal voorraadplichtigen sterker. Immers, fluctuaties in de onderscheidene categorieën aardolieproducten kunnen elkaar dan niet langer compenseren. Al met al zou de uitvoering van de wet ingewikkelder en bewerkelijker voor zowel overheid als voorraadplichtig bedrijfsleven worden; door de toename van het aantal juridisch relevante onderscheidingen van één naar vier wordt bovendien het aantal beslismomenten uitgebreid, hetgeen ook de rechtsbeschermingslasten doet toenemen.

Het *derde lid* is nodig vanwege de overgang van de systematiek van het «op de markt brengen» naar «uitslag» in de zin van de accijnswetgeving. Onder de huidige Wva valt het verbruik van aardolieproducten door de Nederlandse krijgsmacht ofwel niet onder het begrip op de markt brengen, ofwel is het expliciet uitgezonderd (artikel 2, onderdeel d, van het Besluit van 9 maart 1977). Nu zal worden aangeknoopt bij de uitslag in de zin van de accijnswetgeving, is het nodig een algemene uitzondering voor de Nederlandse krijgsmacht te maken, omdat de krijgsmacht wél veraccijnsde aardolieproducten uitslaat uit een accijnsgoederenplaats (bijvoorbeeld benzine voor legervoertuigen ten behoeve van binnenlands vervoer over de openbare weg). Het is niet de bedoeling om de krijgsmacht met deze wetswijziging voorraadplichtig te maken. Voor andere NAVO-krijgsmachten behoeft – in tegenstelling tot onder de huidige Wva – géén aparte uitzondering te worden gemaakt, omdat die geen vergunninghouder zijn voor een accijnsgoederenplaats.

Artikel 4

De hoeveelheid uitgeslagen veraccijnsde producten is uiterlijk eind januari bij het betrokken bedrijf bekend, omdat het tegen die tijd de accijnsopgave aan de Belastingdienst moet hebben gedaan. De Belastingdienst

op zijn beurt verschaft deze gegevens uiterlijk medio februari aan het ministerie van Economische Zaken, zodat ze gebruikt kunnen worden voor de berekening van de voorraadverplichting van COVA. Daartoe zal het privacy-reglement van de Belastingdienst worden aangepast. Een en ander zal worden vastgelegd in een met de Belastingdienst te sluiten convenant. Om vergelijkbare redenen als aangegeven in de toelichting bij artikel 3, tweede lid, wordt in het percentage niet gedifferentieerd naargelang de diverse categorieën aardolieproducten.

Bij de berekening van de voorraadverplichting zal worden uitgegaan van de aangiftes over het referentiejaar (het *tweede lid*). Bijvoorbeeld een naheffing van accijns zal dus niet leiden tot het met terugwerkende kracht verhogen van de voorraadverplichting, net zo min als een latere teruggaaf zal leiden tot het met terugwerkende kracht verlagen van die verplichting. Dit geeft de meeste zekerheid aan betrokkenen – waaronder aan COVA, wier voorraadverplichting immers afhankelijk is van die van het bedrijfsleven, en is het eenvoudigst uitvoerbaar en handhaafbaar. Het risico dat bedrijven manipuleren met hun accijnsopgaven met het oog op het ontduiken van de Wva-voorraadverplichting is verwaarloosbaar klein: de mogelijke nadelen van «knoeien» met de accijnsopgaven in de vorm van naheffingen en boetes zijn vele malen groter dan het eventuele voordeel van vermindering van de Wva-voorraadverplichting.

In het *derde lid* wordt gerefereerd aan die bedrijfsvoorraden, die gemiddeld genomen toch al beschikbaar zijn voor commerciële doeleinden. Deze voorraden zijn uiteraard afhankelijk van de bedrijfsactiviteiten. Uit oogpunt van gelijke behandeling zal echter geen onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven; de huidige Wva maakt wèl onderscheid tussen producenten en importerende handelaren. De reden om dit percentage in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen, en niet in de wet zelf, is toegelicht bij artikel 3. Hetgeen daar wordt gesteld omtrent de hoogte van de minimumhoeveelheid, geldt ook voor het in artikel 4 bedoelde percentage.

Artikel 5

Op de samenwerkingsmogelijkheid, geregeld in het *eerste lid* van dit artikel, is ingegaan in 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Een samenwerkingsvorm kan structureel van aard zijn, vandaar dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de toestemming voor een aantal voorraadjaren geldt. De wet heeft overigens tot uitgangspunt dat de samenwerking die is neergelegd in de samenwerkingsovereenkomst, bedoeld is om gedurende ten minste één voorraadjaar stand te houden.

Krachtens het *tweede lid* wordt een samenwerkingsaanvraag in beginsel altijd gehonoreerd. Weigering is slechts mogelijk als de Minister van Economische Zaken reden heeft te vermoeden dat de voorraadplichtigen niet aan hun gezamenlijke voorraadverplichting zullen voldoen. In de formulering «in de aanvraag onvoldoende aannemelijk is gemaakt», is uitgedrukt dat de bewijslast, dat inderdaad aan de gezamenlijke voorraadverplichting zal worden voldaan, bij de aanvrager ligt.

Het *derde lid* regelt de procedure rond de aanvraag. De overige procedurele aspecten van de aanvraag en de beslissing daarop, zoals ontvankeijkheidsvereisten, hoorplicht en bekendmaking, worden geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Overigens kan, op grond van dit lid, het besluit onder beperkingen worden verleend en kunnen daaraan voorschriften worden verbonden, en aldus extra garanties voor naleving van de verplichtingen worden geschapen.

De melding van het niet-naleven van de voorraadverplichting, geregeld in het *vierde lid*, is noodzakelijk om de wet adequaat te kunnen handhaven (zie ook artikel 6). Als gevolg van zo'n melding kan de Minister zijn besluit intrekken op grond van het *vijfde lid, onderdeel b*, waardoor de voorraad-

verplichting weer op de individuele voorraadplichtigen komt te rusten. Voor deze constructie is gekozen omdat het voor de handhavende instanties duidelijk moet zijn wie kan worden aangesproken, als is geconstateerd dat de voorraadverplichting niet wordt nageleefd: het mag niet zo zijn dat de betrokken bedrijven steeds naar elkaar kunnen verwijzen. Vandaar dat niet-naleving van de meldingsplicht zelfstandig strafbaar is gesteld (artikel 29), maar dat, als er wél is gemeld, de melder niet zal worden vervolgd (artikel 6).

Artikel 6

Degene die aan de Minister van Economische Zaken heeft gemeld dat de voorraadverplichting niet wordt nageleefd, is gevrijwaard van strafrechtelijke en/of civielrechtelijke acties op grondslag van die melding. Dat is wenselijk, omdat het een mogelijke prikkel om niet te melden wegneemt. Strafrechtelijke actie jegens de melder zou bovendien in strijd zijn met het beginsel dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen (het nemo tenetur-beginsel). Bij de vrijwaring van civielrechtelijke acties valt te denken aan het volgende geval. Enkele voorraadplichtige bedrijven hebben een administratiekantoor de opdracht gegeven de naleving van de gezamenlijke voorraadverplichting te bewaken. Eén der bedrijven constateert dat niet wordt voldaan aan de gezamenlijke verplichting en meldt dat aan de Minister van Economische Zaken. De toestemming voor de gezamenlijke naleving wordt ingetrokken, waardoor het administratiekantoor geen werk meer heeft en dus schade lijdt. Het is niet de bedoeling dat deze schade kan worden verhaald op het bedrijf dat de melding heeft gedaan. Hoewel de onmogelijkheid van verhaal wellicht reeds uit de algemene beginselen van het burgerlijk recht zou voortvloeien (bijvoorbeeld art. 6:75 BW) is zekerheids- en duidelijkheidshalve gekozen voor een expliciete bepaling in het wetsvoorstel. Overigens komt eenzelfde constructie voor in de Wet melding ongebruikelijke transacties.

Artikel 7

Het *eerste* lid regelt de minimale omvang van de door COVA aan te houden voorraad. Het kan echter noodzakelijk zijn om de COVA-voorraden op een hoger peil vast te stellen (het *tweede lid*, grotendeels overeenkomend met artikel 13e, tweede lid, van de huidige Wva):

- Aldus kunnen eventuele internationale afspraken worden uitgevoerd die betrekking hebben op het aanhouden van «flexible stocks», bestemd om te worden ingezet bij spanningen op de oliemarkt die (nog) niet het karakter van een oliecrisis hebben. In een subcrisis kunnen de echte noodvoorraden, waaronder de minimaal aan te houden COVA-voorraden, niet worden ingezet; die zijn immers bestemd voor een oliecrisis (aanvoertekort van ten minste 7%). Evenmin kan de overheid onder die omstandigheden op basis van de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma aan het bedrijfsleven opdracht tot verkoop geven. Het kan daarom van belang zijn dat de overheid via COVA hiervoor een extra hoeveelheid aardolieproducten ter beschikking heeft.
- De marge maakt het daarnaast mogelijk dat bij de vaststelling van de omvang van de voorraadverplichting van COVA of een wijziging daarin, en bij de vaststelling van de periode van aan- of verkoop, rekening wordt gehouden met de oliemarktsituatie. Dit kan voorkómen dat COVA door gedwongen aankopen bijdraagt aan spanningen op de oliemarkt. Ook wordt voorkomen dat COVA, als gevolg van een (tijdelijk) teruglopende nationale voorraadverplichting, snel en met boekverlies voorraden moet afstoten, die eventueel later met een aantrekende markt (duurder) teruggekocht moeten worden.

Uit oogpunt van optimale flexibiliteit is ervoor gekozen om de bovengrens die de huidige Wva kent te laten vervallen. Met het laten vervallen van de bovengrens kan de efficiëntie worden gediend, met name het inspelen op de oliemarkt versus de gewenste voorzieningszekerheid. COVA mag slechts extra voorraden aanhouden indien de Minister van Economische Zaken daartoe heeft verplicht. Op welke wijze COVA de voorraden vervolgens zal inzetten, hangt af van de situatie.

Artikel 8

De voorraden die op grond van de wet moeten worden aangehouden, moeten bij een (dreigende) oliecrisis kunnen worden aangesproken. Vandaar dat dan de voorraden kunnen worden verminderd (het *eerste lid*). Het artikel stemt inhoudelijk volledig overeen met artikel 7 van de huidige Wva. Met de term *in verband met een oliecrisis of dreigende oliecrisis* wordt dan ook exact hetzelfde bedoeld als met de bestaande formulering «moeilijkheden, welke bij de voorziening van aardolieproducten bestaan of dreigen te ontstaan». Dit geldt ook voor de artikelen 10, derde lid, en 17, tweede lid, waar dezelfde begrippen worden gebruikt. Op grond van het *tweede lid* kan de vermindering onder beperkingen worden verleend. Zo kan de toegestane vermindering worden beperkt tot bepaalde producten.

Artikel 9

De wettelijke voorraad van een bepaalde categorie aardolieproducten behoeft niet per se in de vorm van die categorie aangehouden te worden, maar mag worden vervangen door een gelijke hoeveelheid componenten, als die mengproducten zijn bedoeld voor de vervaardiging van producten uit die categorie. Deze optie beschreven in de laatste alinea van artikel 5 van richtlijn 68/414/EEG. Een andere optie is dat de voorraden worden aangehouden – in een bepaalde verhouding – als halffabrikaat of als ruwe aardolie. Deze verhouding is extensief beschreven in artikel 5, tweede en derde alinea, van richtlijn 68/414/EEG. De invulling van de verplichting met componenten, halffabrikaten en/of ruwe aardolie is veelal goedkoper en efficiënter dan aanhouden in de vorm van eindproducten. In artikel 9 is verwezen naar deze bepalingen, daar deze voor de lidstaten geen beleidsruimte laat – en dus nationale «vertaling» weinig zou toevoegen – terwijl het anderzijds om een gedetailleerde bepaling gaat.

Onder de begrippen *ruwe aardolie*, *component* en *halffabrikaat* wordt hetzelfde verstaan als in de huidige Wva (zie artikel 1 daarvan):

- ruwe aardolie: gewonnen ruwe aardolie;
- component: een van ruwe aardolie gemaakt product, waaruit door menging met andere zodanige producten of andere stoffen een aardolieproduct kan worden verkregen;
- halffabrikaat: een van ruwe aardolie gemaakt product, dat door verdere bewerking kan worden omgezet in een of meer componenten of aardolieproducten.

Bij de toepassing van het derde lid moet, zoals in de huidige Wva, bij de berekening van de opbrengst van de in het meest recente kalenderjaar verwerkte hoeveelheid ruwe olie of halffabricaten de hoeveelheid aardolieproducten die nodig is voor het raffinageproces, buiten beschouwing worden gelaten. De voorraadplichtige moet aantonen dat, indien hij gebruik maakt van de mogelijkheden van artikel 9, aan de terzake geldende eisen is voldaan. Voor het geval een voorraadplichtige niet beschikt over de noodzakelijke gegevens om de verhouding te bepalen waarin hij de voorraadverplichting kan dekken met halffabrikaten of ruwe aardolie, is voorzien dat de minister jaarlijks bij aanvang van het voorraadjaar de verhouding aangeeft. Bij de vaststelling van deze verhou-

dingen baseert de minister zich op het opbrengstenpatroon van alle Nederlandse raffinaderijen samen in het meest recente kalenderjaar.

Artikel 10

Op grond van artikel 3 van de bijlage bij het IEP en op grond van artikel 6, tweede lid, van richtlijn 68/414/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/93/EG, is het aanhouden van een voorraad op het grondgebied van een andere staat slechts toegestaan als met die andere staat een bilateraal verdrag is gesloten dat voldoet aan de eisen van die artikelen. In de betrokken verdragen wordt geregeld, kort gezegd, dat de bedrijven die in land A voorraadplichtig zijn, hun voorraden mogen aanhouden in land B. In de meeste gevallen moet de overheid van land B toestemming voor die constructie geven. Het *derde lid* stemt inhoudelijk overeen met artikel 8 van de huidige Wva. Zolang de olievoorraden buiten Nederland liggen, kan geen gebruik worden gemaakt van de bevoegdheden die andere wetten hieromtrent geven, zoals de Vorderingswet. Daarom kan worden verlangd dat de voorraden op korte termijn naar Nederland worden overgebracht. In alle bilaterale verdragen op dit vlak is geregeld dat de betrokken andere staat de overbrenging naar Nederland niet zal belemmeren. Overigens móet dat daarin ook worden geregeld op grond van artikel 3 van de bijlage bij het IEP en artikel 6, tweede lid, van richtlijn 68/414/EEG.

Artikel 11

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 (het *eerste lid*). Dit kan bijvoorbeeld contractueel zijn bedongen. Deze reserveringsmogelijkheid bergt echter het risico van dubbeltellingen in zich, vandaar dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen te bepalen dat iedereen die van deze mogelijkheid gebruik zou willen maken, toestemming nodig heeft van de Minister van Economische Zaken. De toegevoegde waarde hiervan weegt echter niet op tegen de ermee gepaard gaande bestuurlijke en administratieve lasten van bedrijfsleven en overheid. Er is dus niet voorzien in controle vóóraf op de reserveringen (behoudens voor zover de genoemde bilaterale verdragen dit voorschrijven). Hierover moet wel achteraf worden gerapporteerd in het kader van de maandelijkse verstrekking van gegevens. In het kader van het toezicht op de naleving van de wet, zal hieraan extra aandacht worden besteed. Verder is geregeld dat, indien de betrokken bepaling is overtreden, de Minister van Economische Zaken kan voorschrijven dat de voorraadplichtige (een gedeelte van) de voorraad als enig rechthebbende moet aanhouden (derde lid, onderdeel b).

De achtergrond van de eis van een minimale geldingsduur van een maand, neergelegd in het *tweede lid*, is de voorzieningszekerheid: bij een kortere loopduur wordt het risico op een lappendeken van reserveringen té groot geacht. Overigens geldt op grond van richtlijn 68/414/EEG en de bilaterale akkoorden dat reserveringen die betrekking hebben op in het buitenland gelegen voorraden, steeds tenminste drie maanden moeten gelden. Een minimale looptijd van slechts één maand voor reserveringsovereenkomsten tussen Nederlandse ondernemingen – in plaats van drie maanden met een buitenlandse onderneming – geeft de voorraadplichtigen meer flexibiliteit en de mogelijkheid om de bedrijfsvoorraden optimaal af te stemmen op de eigen voorraadverplichtingen en eventuele reserveringsclaims. Op nationaal niveau is er ruimte voor acceptatie van korter lopende reserveringsovereenkomsten dan drie maanden, aangezien de lidstaten van de Europese Unie vrij zijn in de manier waarop invulling geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 68/414/EEG.

Daarentegen geldt – als gezegd – voor reserveringen met een grensoverschrijdend karakter een minimale looptijd van drie maanden op grond van richtlijn 68/414/EEG en de bestaande bilaterale verdragen. Ook COVA krijgt het recht om voorraden bij derden te reserveren in plaats van steeds enig rechthebbende op de olie te moeten zijn. Uit oogpunt van voorzieningszekerheid wordt eraan gehecht daaraan wel een limiet te kunnen stellen (het *derde lid, onderdeel a*). De omvang daarvan zal afhankelijk zijn van de situatie op de oliemarkt. Op de achtergrond van het *derde lid, onderdeel b*, is hierboven al ingegaan. Hierover dient nog slechts te worden opgemerkt dat voor toepassing van deze maatregel niet is vereist dat de voorraadplichtige wist dat de reservering ongeldig was omdat de voorraad reeds ten behoeve van een andere voorraadplichtige was ingezet. Op de voorraadplichtige rust immers de resultaatsverbintenis te zorgen dat er steeds voldoende voorraad is; wil hij daartoe gebruik maken van reserveringen, dan zijn de risico's ook voor hem.

Artikel 12

Dit artikel bevat geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van artikel 5 van de huidige Wva. Het artikel strekt tot implementatie van artikel 6, derde lid, van richtlijn 68/414/EEG. Bij de in *onderdeel c* opgenomen uitzondering wordt met het *rechtstreeks afleveren ten behoeve van het wegverkeer* bedoeld het rechtstreeks overpompen van een reservoir naar de brandstoftank van een auto of een ander motorrijtuig. Het gaat hier bijvoorbeeld om de brandstof die is opgeslagen in de reservoirs van benzinepompstations.

Ook als een deel van een bepaalde hoeveelheid aardolieproducten mogelijkerwijs een andere bestemming zou hebben dan rechtstreekse aflevering ten behoeve van het wegverkeer, mag dat deel voor de voorraadplicht niet worden meegerekend.

Artikel 13

De eerste drie leden van dit artikel wijken in diverse opzichten af van de huidige Wva (artikel 9). Allereerst is de potentiële reikwijdte van de informatieverplichtingen aanzienlijk verbreed. De verplichting om informatie te verstrekken kan worden opgelegd aan:

- a) alle voorraadplichtigen (het *eerste lid*). Dat zijn, naast COVA, alle voorraadplichtige bedrijven, alsook de administratiekantoren aan wie de voorraadplicht is overgedragen met toepassing van artikel 5;
- b) niet-voorraadplichtigen die voorraden die zij in eigendom hebben reserveren ten behoeve van het naleven van de voorraadverplichting van derden (het *tweede lid*).

Verder zijn de gegevens die gevraagd kunnen worden enerzijds uitgebreider, en anderzijds minder gedetailleerd uitgeschreven.

- Uitgebreider: zo kunnen thans gegevens worden gevraagd omtrent de kosten van het naleven van de voorraadverplichting (het *eerste lid*); de verplichting om deze gegevens te kunnen vragen vloeit voort uit artikel 3, tweede lid, van richtlijn 68/414/EEG zoals gewijzigd bij richtlijn 98/93/EG. Ook kunnen gegevens worden gevraagd omtrent de rechtsbetrekking tot de voorraad (eigendom, huur, tickets met bepaalde geldigheidsduur etc.).
- Maar minder gedetailleerd uitgeschreven: er is voor gekozen om de precieze omschrijving van de informatieverplichtingen te delegeren naar de ministeriële regeling. De redenen daarvoor zijn de volgende: de regeling is uitgebreider en ingewikkelder dan in de huidige Wva;
 - de regeling moet snel en frequent gewijzigd kunnen worden naar aanleiding van de ervaringen met de handhaving van de Wva-

nieuwe stijl en in verband met ontwikkelingen op het gebied van communicatietechnologie. In dat verband is de eis dat de gegevens schriftelijk worden verstrekt, vervallen;

- het gaat om verplichting van dermate ondergeschikt belang, dat regeling op wetsniveau minder voor de hand ligt.

De gegevensverstrekking voorafgaande aan de ingang van een nieuwe voorraadverplichting (artikel 9, vijfde lid, van de huidige Wva) is vervallen. Aan die verstrekking bestaat geen behoefte meer, nu in de nieuwe systematiek wordt uitgegaan van de uitslag aan veraccijnsde producten. De gegevens over die uitslag zijn immers tijdig voorafgaand aan het voorraadjaar bekend bij bedrijf en ministerie.

Het *vierde lid* van artikel 13 correspondeert met artikel 10, tweede lid, van de huidige Wva, maar is ten opzichte van die bepaling versoepeld:

- niet langer is als afzonderlijk vereiste opgenomen dat er een administratie wordt bijgehouden: gelet op de professionaliteit van de branche mag er zonder meer vanuit worden gegaan dat dat ook zonder afzonderlijke wettelijke plicht gebeurt. Tot nu toe bleek dit in de praktijk ook nooit een probleem, en is evenmin ooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 10, vierde lid, van de Wva, biedt om nadere eisen aan de administratie te stellen,
- niet langer is vereist dat de bescheiden waaruit de administratie bestaat, in Nederland worden bewaard: met de opkomst van moderne communicatietechnologieën is daarvoor weinig aanleiding meer.

Al met al zijn enerzijds de informatie- en administratieverplichtingen in potentie verzwaaard, maar daar staat tegenover dat zij ook waar mogelijk zijn verlicht. De verzwaring strekt gedeeltelijk tot uitvoering van internationale verplichtingen (zie ook artikel 27). Voor het overige is het een uitvloeisel van de nieuwe instrumenten in het wetsvoorstel, zoals de mogelijkheid om ook de eigen Nederlandse voorraadverplichting in te vullen met reserveringen op voorraden van Nederlandse derden. Doordat voor de vaststelling van de omvang van de voorraadverplichting gebruik zal worden gemaakt van de gegevens die al voor douane-doeleinden moeten worden verzameld en opgestuurd, zal op dat vlak een administratieve lastenverlichting optreden. Voorts wordt het eenvoudiger om de omvang van de voorraadverplichting te berekenen, hetgeen eveneens tot administratieve lastenverlichting leidt.

Artikel 14

Net als in de huidige Wva dient de mogelijkheid te bestaan in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van de voorraadplicht (het *eerste lid*). Er kunnen zich situaties voordoen, waarin het niet redelijk is te verlangen, dat een voorraad moet worden gehandhaafd of op het wettelijk voorgeschreven niveau moet worden gebracht. Gedacht kan worden aan faillissement van een voorraadplichtige of het geval dat diens marktactiviteiten zeer sterk teruglopen. Als er ontheffing wordt verleend van de voorraadverplichting, kan er ook aanleiding zijn om ontheffing te geven van de informatie- en administratieverplichtingen. Omdat aan een ontheffing beperkingen kunnen worden verbonden, is het ook mogelijk om slechts een vermindering van de omvang van de aan te houden voorraad toe te staan.

De ontheffingsmogelijkheid die de huidige Wva kent indien de voorraadverplichting werd overgenomen (artikel 11, derde tot en met zesde lid), is vervallen. In het verleden werd van deze mogelijkheid al nauwelijks gebruik gemaakt, afgezien van het beroep dat erop is gedaan ten behoeve van de werkzaamheden van destijds ICOVA. In de toekomst zal er al helemaal geen behoefte meer aan bestaan in verband met de introductie van de nieuwe wettelijke mogelijkheden (gezamenlijk voldoen aan de voorraadverplichting, reserveringen).

Artikel 15

Dit artikel correspondeert met artikel 13a van de huidige Wva. De reeds bestaande Stichting COVA met zetel te Rotterdam blijft dus ongewijzigd bestaan. De reeds gegeven machtiging tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereist op grond van artikel 29 van de Comptabiliteitswet), blijft eveneens van kracht.

Wel zijn er enkele kleine verbeteringen in de tekst van dit artikel doorgevoerd.

- In het *eerste lid* is de zinsnede vervallen: waarvan de statuten voldoen aan het tweede lid en de artikelen 13b-13d. Deze zinsnede is overbodig, aangezien de statuten slechts door de Minister kunnen worden gewijzigd en aldus voldoende is verzekerd dat ze in overeenstemming zijn met de wet.
- In het *tweede lid* is vervallen:
 - waarover zij als enig rechthebbende kan beschikken: ook COVA kan, binnen beperkingen, immers gebruik maken van reserveringen van voorraden bij derden (artikel 11);
 - die per categorie een omvang hebben als door Onze Minister wordt vastgesteld: dit is thans geregeld in de artikelen 3 en 7 van het wetsvoorstel.
- In het *tweede lid* is toegevoegd: en te doen al hetgeen daarvoor bevorderlijk kan zijn. Deze toevoeging strekt ertoe, zeker te stellen dat ook bijvoorbeeld het verzekeren van olievoorraden binnen de taakomschrijving van COVA valt.

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.

Artikel 16

Dit artikel correspondeert met artikel 13b van de huidige Wva, met dien verstande dat de omvang van het bestuur enigszins is verkleind en dat de verplichting om plaatsvervangende leden te benoemen, is vervallen (het *eerste lid*). De mogelijkheid is overigens wel blijven bestaan. Het lijkt namelijk niet nodig om steeds voor ieder lid ook een plaatsvervangend lid te benoemen.

Artikel 17

Het *eerste* en het *tweede lid* van dit artikel stemmen inhoudelijk overeen met artikel 13c, eerste en tweede lid, van de huidige Wva. Met de bevoegdheid om de statuten te wijzigen beschikt de Minister over een instrument om de organisatie van COVA zonodig aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Het *derde lid* is thans geformuleerd conform de modelbepaling in Aanwijzing voor de regelgeving 124t; inhoudelijk is er geen wijziging ten opzichte van de bestaande tekst beoogd.

Artikel 18

Dit artikel komt volledig overeen met artikel 13d van de huidige Wva. 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 21). 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 19

Dit artikel behelst de zogeheten taakverwaarlozingsregeling en is bedoeld als sluitstuk ten opzichte van de andere instrumenten om COVA te sturen. Het is een nieuwe bepaling ten opzichte van de huidige Wva. Voor invoering hiervan is mede gekozen omdat COVA Europese en internationale verplichtingen uitvoert. Het is niet alleen van belang dat gegarandeerd moet zijn dat de voorzieningszekerheid steeds op voldoende peil blijft, maar ook moet worden voorkomen dat de Staat der Nederlanden op Europees of internationaal niveau aansprakelijk gesteld kan worden als COVA zijn taak ernstig zou verwaarlozen.

Artikel 20

Dit artikel stemt volledig overeen met artikel 13g van de huidige Wva. 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 21

Dit artikel correspondeert met artikel 13h van de huidige Wva. Uit het *tweede lid* van dit artikel vloeit voort dat de wettelijke bepalingen inzake de douane en de accijnzen 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 de horizontale accijnsrichtlijn: op grond van deze EG-richtlijn mogen op veraccijnsde producten weliswaar andere indirecte belastingen worden geheven dan accijnzen, maar dient de verschuldigdheid daarvan gelijk op te lopen met de verschuldigdheid van accijns (artikel 3, tweede lid, van richtlijn nr. 92/12/EEG van de Raad van van de Europese Gemeenschappen van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PbEG L 76)).

Artikel 22

Dit artikel correspondeert met artikel 13i van de huidige Wva, zij het dat thans ook een voorraadheffing word opgelegd met betrekking tot vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG) (het *eerste lid*). De hoogte van de voorraadheffing is 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. Gedurende de overgangsfase komen daar de af te dekken boekverliezen bij, die waarschijnlijk ontstaan als COVA zijn eigen voorraden gaat afbouwen (zie § 4.3 en § 6 van het algemeen deel van de toelichting). Bij een verwachte voorraadverplichting voor COVA van ongeveer 3,7 miljoen ton r.o.e., die deels wordt ingevuld met eigen voorraden en deels met reserveringen op bedrijfsvoorraden, worden de uitgaven geraamd op ongeveer 170 miljoen gulden. Het volume aan lichte olie, halfzwarte olie en gasolie en LPG zal in de orde van 131 miljoen hl liggen. Bij een voorraadheffing van 13,00 gulden per 1000 liter (het eerste lid, onderdelen a, b, c en d), komt de opbrengst op circa 170 miljoen gulden. In verband met de beoogde inwerkingtreding per 1 april 2001 gaat het wetsvoorstel uit van guldenbedragen. Uiteraard zal tijdig een wettelijke voorziening worden getroffen om deze bedragen om te zetten in euro's

(zie de brief van de Minister van Financiën van 7 april 1999 betreffende de euro en de wetgeving, kamerstukken II 1998/99, 25 107 nr. 32).

In het *tweede lid* is gehandhaafd de mogelijkheid dat de voorraadheffing bij algemene maatregel van bestuur wordt aangepast (artikel 13i, tweede lid, van de huidige Wva). Deze mogelijkheid blijkt in een behoefte te voorzien. Enerzijds omdat de heffingshoogte frequent wordt aangepast, anderzijds omdat de benodigde gegevens doorgaans pas betrekkelijk korte tijd bekend zijn voordat de heffingshoogte moet zijn gewijzigd. Immers, pas in de laatste twee weken van maart wordt bekend wat de nieuwe voorraadverplichting van COVA zal zijn, terwijl COVA per de 1 juli die daarop volgt, aan die nieuwe voorraadverplichting moet voldoen.

Net als in de huidige Wva is parlementaire betrokkenheid bij verhogingen van de voorraadheffing geregeld (het *derde lid*). Bij verhoging gaat het immers om lastenverzwaring, en past het, het parlement daarbij te betrekken. Wel is thans gekozen voor een andere vorm van parlementaire betrokkenheid, namelijk een meer standaardvoorhangprocedure dan de voorheen geveerde, bewerkelijker vorm van goedkeuring bij wet. Uiteraard heeft dit geen enkel gevolg voor de wijze waarop met de wensen van het parlement zal worden omgegaan: mocht blijken dat het parlement niet akkoord gaat met de voorgenomen verhoging, dan zal die niet worden doorgevoerd.

Artikel 23

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 14 van de oorspronkelijke Wva. Tegen besluiten over de voorraadheffing kan in het kader van de belastingwetgeving worden opgekomen (zie artikel 21, tweede lid).

Artikel 24

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 18 van de huidige Wva. Net als in de bestaande situatie zullen ambtenaren van de Belastingdienst/Economische Controle Dienst als toezichthoudende ambtenaar worden aangewezen (met uitzondering van de voorraadheffing: het toezicht op de naleving daarvan is krachtens artikel 21, tweede lid, in handen van de Belastingdienst Douane). Op grond van artikel 24, eerste lid, juncto hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen de toezichthoudende ambtenaren plaatsen betreden, inlichtingen vorderen, inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en zaken onderzoeken.

Artikel 26

Dit artikel is nieuw ten opzichte van de huidige Wva. Het *eerste lid* heeft de volgende achtergrond.

Allereerst wordt in de huidige bilaterale akkoorden steeds slechts geregeld dat de Minister van Economische Zaken toestemming kan weigeren om in Nederland een voorraad aan te houden ten behoeve van het buitenland, maar niet is bepaald op welke gronden die toestemming mag worden geweigerd. In verband met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid binnen Nederland is het echter wenselijk die gronden uit te schrijven. Voorts hangt onderdeel b samen met de nieuwe mogelijkheid om gezamenlijk aan de voorraadverplichting te voldoen, en de nieuwe mogelijkheid om de voorraadverplichting in te vullen door middel van binnenlandse reserveringen. De verwachting is, dat het oliebedrijfsleven de bestaande olievoorraden (nog) efficiënter zal inzetten, en deze (nog) meer gaat aanbieden aan buitenlandse (zuster)bedrijven ter naleving van voorraadverplichtingen van andere landen. Deze ontwikkeling, 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 ca. 85% van de nationale voorraadverplichting.

Bij de voorbereiding van de beschikking gelden de algemene bepalingen van de Awb, zoals bijvoorbeeld artikel 4:5 Awb. Dat artikel houdt in dat een aanvraag buiten behandeling mag worden gelaten als de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Het wordt niet nodig geacht om naast deze algemene regeling nog iets bijzonders in de Wva te regelen.

De verplichting van het *tweede 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.

Artikelen 27–28

Deze artikelen zijn nieuw ten opzichte van de huidige Wva. Zij strekken ertoe, de bilaterale akkoorden inzake het aanhouden van olievoorraden, beter in het Nederlandse rechtssysteem in te kaderen. Met *artikel 27* wordt de reikwijdte van de informatie- en administratieverplichtingen, die ten opzichte van de huidige Wva al was verruimd door artikel 13, nog verder verruimd. De informatie- en administratieverplichtingen gaan namelijk ook gelden voor niet-voorraadplichtigen die hier te lande olievoorraden aanhouden ten behoeve van het voldoen aan buitenlandse verplichtingen. Dit is nodig voor het toezicht op de naleving van de bilaterale akkoorden. In *artikel 28* wordt het toezicht op de naleving geregeld op dezelfde wijze als bij het toezicht op de naleving van de Nederlandse voorraadverplichtingen.

Artikel 29

De Wva zal strafrechtelijk worden gehandhaafd, net als de huidige Wva. Zoals gezegd is het niet-naleven van de meldingsplicht ex artikel 5, vierde lid, zelfstandig strafbaar gesteld. Ook is thans strafbaar gesteld het niet-naleven van de informatie- en administratieverplichtingen die nodig zijn om toezicht te kunnen houden op de naleving van bilaterale akkoorden.

Artikelen 31 en 33

In verband met de ingrijpende veranderingen ten opzichte van de huidige Wva is besloten om die wet in te trekken en te vervangen door een geheel nieuwe wet. Dit brengt mee dat alle algemene maatregelen van bestuur

en ministeriële regelingen die zijn gebaseerd op de huidige Wva, van rechtswege vervallen.

Eén besluit en acht regelingen zullen definitief vervallen:

- het Besluit van 7 maart 1977,
- de regeling van de Minister van Economische Zaken van 18 februari 1977, betreffende de toegestane hoeveelheid vervaardigde aardolieproducten uit ruwe aardolie of halffabrikaten (Stcrt. 40),
- vier regelingen van de Minister van Economische Zaken die betrekking hebben op de omvang van de voorraden van COVA en reeds zijn uitgewerkt (Stcrt. 1995, 77; Stcrt. 1996, 80; Stcrt. 1997, 72; Stcrt. 1998, 71);
- drie regelingen van de Minister van Financiën die betrekking hebben op de teruggave van onverschuldigd betaalde voorraadheffing en eveneens reeds zijn uitgewerkt (Stcrt. 1988, 63 en 254; Stcrt. 1990, 102).

Twee ministeriële regelingen zullen, ingrijpend aangepast, opnieuw worden vastgesteld:

- de regeling van de Minister van Economische Zaken van 29 december 1986, houdende uitvoering van artikel 9 van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Stcrt. 252),
- de regeling van de Minister van Economische Zaken van 16 april 1999 betreffende de omvang van de voorraden van COVA (Stcrt. 77).

Op grond van artikel 31, tweede lid, zal de voorraadheffing zal ook na intrekking van de huidige wet kunnen worden geïnd over die tijdvakken waarop de huidige wet van toepassing was.

Artikel 32

Gelet op de systematiek van het bepalen van de voorraadverplichting dient de wet op 1 april van enig jaar in werking te treden. De eerste reëel haalbare datum waarop dat zou kunnen is 1 april 2001.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink