

Vergaderjaar 2000–2001

27 170

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 september 2000

§ 1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en dat de vaste commissie voor Economische Zaken zo spoedig het verslag over het wetsvoorstel heeft vastgesteld. Die snelheid verheugt mij mede in verband met de beoogde inwerkingtreding van de wet per 1 april 2001.

Voorzieningszekerheid

Uit de reacties van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 op het wetsvoorstel maak ik op dat het waarborgen van voorzieningszekerheid van groot belang wordt geacht. Ik deel die opvatting en ik ben van mening dat de voorzieningszekerheid met het door mij voorgestelde vereenvoudigde en meer marktgeoriënteerde oliecrisisbeleid intact blijft. Het Nederlandse oliecrisisbeleid is een nadere uitwerking van de internationale verplichtingen en afspraken, zoals die zijn neergelegd in de relevante regelgeving van de Europese Unie en het Internationale Energieprogramma. De internationale verplichtingen wijzigen niet. Bij de heroverweging van het Nederlandse oliecrisisbeleid was het uitgangspunt dat Nederland volledig blijft voldoen aan de internationale verplichtingen en afspraken. Wat zich wel wijzigt is de manier waarop Nederland invulling geeft aan die internationale verplichtingen om met vraagbeperkende maatregelen de vraag te reduceren en de manier waarop de nationale minimale voorraadverplichtingen worden afgedekt. Het voorstel voor de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 (Wva 2001) is het instrument waarmee Nederland invulling geeft aan de nationale voorraadverplichtingen. Het voorstel biedt de mogelijkheid om de nationale voorraadverplichtingen meer flexibel en efficiënt in te vullen. Het effect van deze andere manier van invulling zal zijn dat de nationale voorraadverplichtingen meer wordt ingevuld met operationele werkvoorraden van het bedrijfsleven en minder met vrije inzetbare voorraden.

Invloed voorraden op prijsontwikkeling

Het doel van dit crisisbeleidsinstrument is het zo veel mogelijk beperken

van de negatieve, economische gevolgen voor de olieconsumerende landen in tijden van uitval of beduidend verminderde aanvoer van aardolie. Crisisvoorraden zorgen voor een zekere stabiliteit. De afspraak in het Internationaal Energieprogramma (IEP) om wereldwijd een minimum niveau van crisisvoorraden aan te houden heeft een preventieve werking. Zonder deze verplichting voor de 25 landen, die het IEP hebben ondertekend, zouden de aanwezige aardolievoorraden op mondiaal niveau beslist lager zijn. De kracht van het oliecrisisbeleid is, dat het een breed gedragen, wereldwijd beleid is. Hoewel crisisvoorraden niet direct de prijs van ruwe olie en aardolie beïnvloeden, zouden zonder aanwezigheid van deze crisisvoorraden de prijsbewegingen veel heftiger zijn. Ook zouden de olieconsumerende IEA-landen, zonder de aanwezigheid van deze buffervoorraden, direct afhankelijk zijn van het aanbod van olie zoals de olieproducerende landen dat bepalen. Immers, de oliecrisisvoorraden zullen tot gevolg hebben dat bij een aanvoeruitval na het eventueel dichtdraaien van de oliekraan de olieconsumerende landen pas na langere tijd écht worden getroffen, terwijl de olieproducerende landen al direct vanaf eerste dag inkomsten missen. Voor zover de vergelijking van de leden van de PvdA-fractie met de functie van kasreserves in het bankwezen bedoeld is om aan te geven dat de reserves een zekere rust geven op de financiële markt, geven de crisisvoorraden een zekere rust op wereldoliemarkt.

De prijsstijgingen in de afgelopen maanden van ruwe olie en aardolieproducten zijn een gevolg van de wereldwijde toename in de vraag naar aardolieproducten en de relatief lage aardolievoorraden op mondiaal niveau. Tegelijkertijd continueren de OPEC-landen hun gedisciplineerde gedrag. Zij hielden en houden zich dit jaar aan de productiequota, die zij zijn overeengekomen. Nadat de OPEC eind juni 2000 had besloten tot een productieverhoging, kwamen aanbod en vraag meer in balans. De prijzen voor ruwe aardolie en aardolieprijzen daalden in de loop van juli 2000. Vanaf de tweede week van augustus 2000 vertonen de prijzen voor ruwe olie en olieproducten weer een stijgende lijn als gevolg van de aanhoudende, relatief hoge vraag. De kortstondige prijsdaling in juli 2000 heeft niet geleid tot een significante aanvulling van de olievoorraden in de olieconsumerende landen. De spanning tussen vraag en aanbod is daarmee gebleven. De productieverhoging waartoe OPEC op 10 september 2000 heeft besloten zal op korte termijn geen prijsdalingen tot gevolg hebben. Hiervoor zijn verschillende redenen: de aanhoudende dure US dollar, de aanhoudend lage voorraden, de vraag naar huisbrandolie ter voorbereiding op de winter op het noordelijk halfrond en de aanhoudend relatief hoge vraag naar overige aardolieproducten. Daarnaast reageert de markt op de verminderde reservecapaciteit van de olieproducerende landen als gevolg van de verhoogde productie. Ook het feit dat de raffinage-, transport- en distributiesector de top van hun capaciteit naderen speelt een rol.

De spanning op de oliemarkt medio september 2000 is volgens de termen van het oliecrisisbeleid geen oliecrisis. Immers, er is geen sprake van een aanvoeronderbreking of een dreiging daartoe. Bijna alle producentenlanden draaien vrijwel op volle capaciteit en er is nog enige reservecapaciteit. De relatief sterk gestegen vraag ten opzichte van het aanbod van olieproducten leidt tot een gespannen markt. De forse prijsstijgingen hebben wel geleid tot een maatschappelijke onrust, waarin discussies worden gevoerd over de vraag op welke manier de hogere olieprijzen zouden moeten worden opgevangen.

Nota van wijziging

Naar aanleiding van de reacties van betrokken bedrijven en uitvoeringsinstanties op het wetsvoorstel, nadat het eind mei 2000 bij de Tweede Kamer was ingediend, stel ik voor op twee onderdelen wijzigingen aan te

brengen door middel van de bijgevoegde nota van wijziging. De ene verbetering verduidelijkt hoe de voorraadverplichting moet worden bepaald. De andere wijziging verruimt de manier waarop invulling kan worden gegeven aan de opgelegde voorraadverplichting. Deze verbeteringen worden toegelicht in de toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader toe te lichten waarom de regering meent dat de kans op een oliecrisis in de toekomst als klein moeten worden beschouwd.

In de loop der jaren, na de oliecrisis in 1973, zijn er diverse ontwikkelingen geweest die mij tot het oordeel hebben gebracht dat de kans op een oliecrisis in termen van het oliecrisisbeleid – dus als gevolg van aanvoerverstoring of onderbreking vanuit de productiegebieden – op korte en middellange termijn kleiner is dan in de afgelopen decennia. Het betreft de volgende ontwikkelingen:

- De verdergaande internationalisering en de grotere verwevenheid van de diverse economieën.
- De toename van het aantal brongebieden van waaruit het wereldolieaanbod op de korte en middellange termijn vandaan zal komen.
- De toename van het aantal partijen dat actief is op de wereldoliemarkt.
- De tendens in olieproducerende landen om weer meer open te staan voor deelname in de oliewinning in hun landen door de multinationale oliemaatschappijen.
- De geopolitieke ontwikkelingen op mondiaal en regionaal niveau, zoals het wegvallen van de Oost-West spanningen, en de voortdurende pogingen in de Midden-Oosten regio om te komen tot duurzame vredesregelingen.

Uiteraard kunnen zich deze ontwikkelingen op de lange termijn weer wijzigen en kan er bijvoorbeeld weer een grotere afhankelijkheid van met name de olieproductie uit de landen in de Golfregio ontstaan. De Golfregio beschikt immers over 77% van de aangetoonde wereldwijde olie-reserves, terwijl de wereldvraag momenteel voor circa 40% wordt gedekt door aardolie uit de Golfregio. Dit betekent dat bij het huidige productieniveau van 25 miljoen barrels per dag OPEC de komende 80 jaar over voldoende reserves beschikt. De overige gebieden in de wereld beschikken over 23% van de totale aangetoonde wereldreserves en dekken met een productieniveau van ongeveer 45 miljoen barrels per dag voor circa 60% de actuele, mondiale olievraag. Bij dit productieniveau zullen deze niet-OPEC reserves over ongeveer 20 jaar uitgeput zijn. Ik acht het dan ook van belang het oliecrisisbeleid geregeld tegen het licht te houden om te bekijken of het betreffende beleid nog voldoende aansluit bij de geldende politieke en marktverhoudingen. Voor de korte en middellange termijn ben ik echter van oordeel dat de voorgestelde aanpassingen voor zowel het dekken van de nationale voorraadverplichting als het pakket van vraagbeperkende maatregelen een adequate en afdoende invulling geven aan het oliecrisisbeleid. Ook voldoet Nederland aan de internationale verplichtingen die in dit kader gelden.

§ 2. De voorraadvolumes, productieniveaus en prijsontwikkelingen

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat de benzineprijzen de laatste weken van mei 2000 explosief zijn gestegen. Zij vroegen zich vervolgens af hoe dit zich verhoudt met het voornemen de crisisvoorraden terug te brengen.

Ik hecht er aan te benadrukken dat het voorstel voor de Wva 2001 niet beoogt de crisisvoorraden terug te brengen. Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om de nationale verplichting tot het aanhouden van crisisvoorraden op een andere, meer flexibele en efficiënte manier in te vullen. Het effect van deze andere manier van invulling zal zijn dat de nationale

voorraadverplichtingen – waarvan de hoogte op internationaal niveau werd en wordt bepaald – waarschijnlijk meer zullen worden ingevuld met operationele werkvoorraden van het bedrijfsleven en minder met vrije inzetbare voorraden.

Op de actuele situatie ben ik in de inleiding ingegaan.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering de mening deelt dat de wereldproductievolumes en de relatieve schaarste die ontstaat bij beperking van deze productievolumes, nog steeds van grote betekenis kunnen zijn voor de vorming van de olieprijs, reageer ik bevestigend. Als er onbalans ontstaat tussen het aanbod van en de vraag naar ruwe aardolie en aardolieproducten heeft dat effect op de prijsvorming.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het juist is dat de omvang van de crisisvoorraden eveneens van invloed kan zijn op de olieprijs, en de prijs van olie afgeleide producten, met dien verstande dat grote voorraden een neerwaartse invloed op deze prijzen zouden kunnen uitoefenen, is mijn reactie ontkennend. Crisisvoorraden hebben geen structurele invloed op het olieprijsniveau. Zoals ook in de inleiding is aangegeven, hebben zij een zekere stabiliserende invloed. Het is met name het niveau van de vrije commerciële bedrijfsvoorraden dat van invloed is op het mondiale olieprijsniveau. Als die voorraden krap zijn, stijgen doorgaans de olieprijzen. Een andere invulling van de Nederlandse verplichting om crisisvoorraden aan te houden heeft evenmin een effect op de prijsontwikkeling van ruwe olie en olieproducten op de wereldolie Markt in niet-crisistijd.

De leden van de VVD-fractie vroegen om nader toe te lichten waarom bij het bepalen van de voorraadverplichting van het oliebedrijfsleven niet alleen de categorieën lichte olie, halfzware olie en gasolie en zware stookolie als maatstaf dienen, maar ook LPG.

Voor het antwoord op deze vraag acht ik het van belang eerst de internationale eisen voor de bepaling van de nationale voorraadverplichtingen toe te lichten. Vervolgens wordt de reden gegeven waarom ook LPG wordt meegenomen in de grondslag voor de bepaling van de voorraadverplichtingen van de oliebedrijven.

Het Internationaal Energie Programma (IEP) bepaalt dat er nationaal tenminste een niveau van verplichte voorraden aanwezig moet zijn dat overeenkomt met 90 dagen netto-invoer van alle olieproducten in ruwe olie equivalent (r.o.e.) in het afgelopen kalenderjaar, dus inclusief LPG, vermeerderd met 10% «unavailable tankbottoms». De nationale voorraadverplichting volgens de EU-systematiek is gebaseerd op een ander principe. De EU-verplichtingen eisen dat een lidstaat 90 dagen binnenlands verbruik in het voorgaande kalenderjaar van drie specifieke productcategorieën aanhoudt. Die specifieke EU-categorieën komen overeen met de categorieën die zijn genoemd in artikel 2 van het voorstel voor de Wva 2001, uitgezonderd LPG. De IEP-regels hebben dus een ruimere grondslag voor de bepaling van de voorraadverplichting voor Nederland dan de EU-regels. In het wetsvoorstel is vastgelegd op welke manier het oliebedrijfsleven en de stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) deze nationale verplichtingen invullen. Door het opnemen van LPG in de grondslag voor de bepaling van de omvang van de verplichtingen van het Nederlandse oliebedrijfsleven wordt een verbreding van de grondslag gecreëerd op basis waarvan het aandeel en de omvang van de voorraadverplichting voor het bedrijfsleven wordt vastgesteld. LPG-opname in de grondslag past goed in de systematiek waarmee Nederland invulling geeft aan de internationale voorraadverplichtingen. Deze verbreding van het productenpakket sluit immers aan bij de accijnsregelgeving. Voor de aansluiting bij de accijnsregelgeving is, mede na afstemming met het bedrijfsleven, gekozen vanwege de eenduidigheid en

het streven naar zo min mogelijk administratieve lasten bij de tenuitvoerlegging van deze wet.

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven hoe tijdens de oliecrisisbeleid in 1973 in de Nederlandse energievoorziening werd voorzien.

Achteraf bekeken constateer ik dat Nederland, zoals ook de andere olieconsumerende landen, de oliecrisis goed heeft doorstaan. Dit was vooral het gevolg van het hoge niveau van voorraden bij aanvang van de oliecrisis. Voorraden die de oliemaatschappijen met het oog op de winter, de verwachte prijsstijging en politieke geluiden over een boycot hadden aangelegd. Eigenlijk is er altijd genoeg olie geweest. Het embargo zelf was voor Nederland op zich een bedreigende maatregel. Maar het embargo tegen Nederland bleek al snel ineffectief. De olie-importen in Nederland liepen aan eind van het jaar 1973 niet sterker terug dan in andere landen. De belangrijkste reden daarvoor was het besluit van de oliemaatschappijen om de olieschaarste evenredig te verdelen over de Westeuropese landen en over te gaan op herverdeling van de olieaanvoer. Daarnaast heeft de zakelijke opstelling van het kabinet Den-Uyl, gericht op verdediging van het nationale belang, samen met een aantal drastische vraagbeperkende maatregelen, enig effect gehad. Ondanks de goede afloop was er reden tot verontrusting. Tijdens de oliecrisis is duidelijk geworden dat de overheid ten opzichte van de olie industrie een grote achterstand in informatie had. De prijsverhogingen voor ruwe olie hadden een zodanige omvang aangenomen dat de prijsverhogingen leidden tot enorme extra lasten op de betalingsbalans. Ook het weinig solidaire handelen van de olieconsumerende landen tijdens de crisis is als zeer nadelig ervaren. Op grond van die ervaringen is in 1974, op initiatief van de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, dr. Henry Kissinger, het Internationaal Energie Programma tot stand gekomen en het Internationaal Energie Agentschap opgericht. De Tweede Kamer is destijds geïnformeerd over de bezwaarlijke gevolgen voor de energievoorziening die kunnen voortvloeien uit een aanvoeronderbreking van olie. Tevens is toen de noodzaak aangegeven om met de Tweede Kamer af te stemmen hoe in de toekomst zou moeten worden gehandeld bij voorziening van onmisbare grondstoffen en producten. Voor een toelichting verwijs ik naar het «Verslag over de kwantitatieve beperkingen in de olietoevoer en de daarmee samenhangende maatregelen op het gebied van energie» (Kamerstukken II 1973/74, 12 946). Vervolgens werd in de eerste Energienota (Kamerstukken II 1975/76, 13 122, nr. 21) een nieuw beleidsinstrument geïntroduceerd, namelijk de doelbewuste beperking van de groei van het energieverbruik. Dit nieuwe beleidselement was het gevolg van de ervaringen sinds de oliecrisis in 1973. Voor een nadere toelichting betreffende de uitvoering van het oliecrisisbeleid in 1973 verwijs ik dan ook naar de bovengenoemde kamerstukken.

De leden van de CDA-fractie stelden dat het aanhouden van crisisvoorraden en het hanteren van een oliecrisisbeleid ertoe kan leiden dat olieproducerende landen minder snel in de verleiding komen één of meerdere landen te boycotten. In dit verband vroegen deze leden zich af of deze veronderstelling niet alleen zou moeten gelden voor het aanhouden van voorraden als zodanig, maar ook voor de hoogte van de aan te houden voorraden. Wordt met dit wetsvoorstel niet in eigen voet geschoten, zo vroegen deze CDA-leden zich af. Immers, het wetsvoorstel beoogt onder andere meer marktwerking in het aanhouden van crisisvoorraden te bewerkstelligen door meer aan te sluiten bij de normale bedrijfsvoering van bedrijven. En hoe beter de bedrijfsvoering des te lager de voorraden en dus ook des te lager de kosten voor de oliebedrijven. Maar bij lagere voorraden wordt het risico van een boycot groter.

Het Nederlandse oliecrisisbeleid krijgt vorm binnen de contouren van een internationaal kader. Onafhankelijk van de bedrijfsvoering van ondernemingen is op internationaal niveau de hoogte van de minimale nationale voorraadverplichtingen bepaald. Het voorstel Wva 2001 wijzigt niets in de hoogte van de minimale nationale voorraadverplichting, het voorstel verandert de manier waarop invulling kan worden gegeven aan deze verplichtingen.

Wat betreft de stelling van de leden van de CDA-fractie dat hoe hoger de voorraden in de olieconsumerende landen des te hoger de schade zal zijn voor de olieproducerende landen en des te terughoudender hun opstelling merk ik het volgende op.

In theorie kan ik met deze veronderstelling meegaan. Het aanhouden van crisisvoorraden brengt echter kosten met zich mee. En de vraag is dan ook gerechtvaardigd of de extra kosten, die het aanhouden van hogere voorraden met zich meebrengen, in verhouding staan tot de risico's op een oliecrisis. Het doel van een oliecrisisbeleid is immers het kunnen opvangen van aanbodverstoringen en zeker niet het toebrengen van schade aan olieproducerende landen. Het wetsvoorstel is een vertaling van een internationaal geaccepteerde afweging van deze kosten en risico's.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of bij het oliebedrijfsleven niet sprake is van een «conflict of interest», omdat hogere olieprijsen leiden tot hogere winsten, wil ik het beeld enigszins nuanceren. De stijging van prijzen van aardolieproducten bij een aanvoerverstoring hangt voor een belangrijk deel af van de omvang en de duur van de crisis. Een te hoge olieprijs leidt tot vraaguitval. Vermindering van de vraag beïnvloedt de cijfers van oliemaatschappijen onherroepelijk negatief. Bovendien betekent een hoge ruwe olieprijs dat de kostprijs van de grondstof voor de raffinaderijen stijgt en daarmee de marge van een raffinaderij in negatieve zin wordt beïnvloed. Ik teken hierbij aan dat het moeilijk is in te schatten in welke mate afnemers van aardolieproducten hun vraag in neerwaartse zin bijstellen als de prijzen stijgen. Overigens zal het (Nederlandse) bedrijfsleven doorgaans meer voorraden aanhouden dan waartoe het verplicht is. Hoeveel en welke voorraden het bedrijfsleven aanhoudt, hangt af van de behoefte aan operationele voorraden en vrije commerciële voorraden; het is een eigen verantwoordelijkheid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of grootverbruikers van aardolie in de industrie, de transportsector of de ANWB tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel Wva 2001 zijn geconsulteerd en om wie het dan gaat, meld ik dat de afstemming zich heeft beperkt tot consultatie van de vertegenwoordigers van potentiële voorraadplichtigen en de onafhankelijke opslagbedrijven. Immers, de minimale hoogte van de voorraadverplichtingen is internationaal bepaald en ligt vast. Daarnaast hangt de hoogte van de voorraadheffing, die rust op de eindgebruiker, af van de kosten die het invullen van de voorraadverplichtingen met zich meebrengen. Een meer efficiënte invulling van de nationale voorraadverplichtingen met reeds aanwezige bedrijfsvoorraden in plaats van vrij inzetbare, separate voorraden komt de gebruiker per definitie ten goede. Het wetsvoorstel biedt immers de mogelijkheid om, afhankelijk van de situatie op de oliemarkt, tegen lagere kosten aan de nationale voorraadverplichtingen te voldoen. Bovendien is de verplichte voorraadsystematiek zo vorm gegeven, dat er sprake is van zo veel mogelijk kostentransparantie voor de gebruikers.

§ 3. De werking van de markt

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op het vertrouwen dat de regering stelt in marktwerking op het punt van Fair Sharing (eerlijke verdeling van olievoorraden over bedrijven en afnemers).

Het punt van Fair Sharing speelt op twee niveaus, namelijk tussen de deelnemende landen en in de diverse landen. Fair Sharing tussen de deelnemende landen is één van de crisisinstrumenten die de Internationale Energie Overeenkomst onderscheidt. In IEA-verband kan tot formele herverdeling tussen de leden worden besloten: het zogenaamd Emergency Sharing Systeem (ESS). Overigens is tot op heden in de praktijk nog geen gebruik gemaakt van dit ESS. De snelheid waarmee informatie voor de internationale marktpartijen ter beschikking komt en de snelheid waarmee de markten van vandaag reageren doen vermoeden dat dit instrument van het IEP waarschijnlijk nooit geactiveerd zal gaan worden. De markt heeft dit gedurende de Golfoorlog ook aangetoond. Voordat dit herverdelingssysteem vanuit de IEA-landen en betrokken oliemaatschappijen van de noodzakelijke informatie is voorzien om tot een herverdelingsbesluit binnen IEA te komen, heeft de markt al zelf gereageerd. Met betrekking tot Fair Sharing binnen een bepaald land spelen soortgelijke overwegingen een rol. Een oliecrisis zal ongetwijfeld leiden tot verschuivingen in de relatieve allocatie van de beschikbare olie. Daarbij zullen marktpartijen voor een wezenlijk deel worden gestuurd door de prijsbewegingen als gevolg van relatieve vraag- en aanbodverhoudingen. Ik ben van mening dat zware administratieve systemen al op voorhand zullen leiden tot een suboptimale allocatie van de beschikbare schaarse olieproducten. Als de marktpartijen zelf beslissen inzake de allocatie van schaarse olieproducten is de kans groter dat een deel van de nadelige economische effecten zal worden vermeden. Overreacties zoals hamsteren moeten zoveel mogelijk worden voorkomen door andere maatregelen zoals gerichte voorlichting of in het uiterste geval een hamsterverbod.

Ten aanzien van het optreden van ongewenste prijsontwikkelingen, waar de leden van de PvdA-fractie naar vroegen, het volgende. De oliemarkt is een mondiale markt, waarbij in geval van een oliecrisis forse prijsstijgingen zullen optreden. Deze internationale olieprijsontwikkelingen zullen vervolgens doorwerken in de diverse nationale olieproductprijzen. Lokale marktverschuivingen zullen uiteraard van invloed zijn op de internationale oliemarkten van de diverse olieproducten. Grote prijsverschillen tussen de diverse deelmarkten zullen door internationale arbitrage op de oliemarkten echter naar verwachting niet structureel gaan optreden. Ik acht dan ook de kans op ongewenste prijsontwikkelingen alleen in Nederland niet aannemelijk.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een nadere toelichting op de beleidsfilosofie «markt waar mogelijk, overheid waar nodig». Hierover het volgende.

In het energiebeleid van de overheid staat al enige jaren, zowel op nationaal als op internationaal niveau, naast de thema's energiebesparing, duurzame energie en betrouwbaarheid, ook het thema marktwerking hoog in het vaandel. Het thema marktwerking is vooral gericht op een doelmatiger productie, distributie en gebruik van energie. De voorgestelde wijzigingen in het oliecrisisbeleid beogen, binnen de randvoorwaarden die de internationale afspraken op het terrein van aardolieproducten stellen, eveneens een efficiency verbetering. «Waar mogelijk» moet worden uitgelegd als «indien mogelijk en indien efficient» wordt de verplichte voorraadvorming ingevuld met reeds op de markt aanwezige voorraden; «waar nodig» vult de overheid die voorraden aan met vrij

beschikbare, additionele voorraden tot het wettelijke niveau van de voorraadverplichtingen. Het voorstel voor de Wva 2001 biedt de voorraadplichtigen de mogelijkheid om op een meer flexibele manier invulling te geven aan hun voorraadverplichting. In tegenstelling tot het huidige regime krijgt COVA de mogelijkheid om een deel van de aan hem opgelegde voorraadverplichting in te vullen met reserveringen op aanwezige voorraden van derden in Nederland of in andere EU-lidstaten waarmee Nederland een wederzijdse overeenkomst tot het aanhouden van verplichte voorraden heeft gesloten. Volgens de thans geldende wettelijke regels moet COVA zijn verplichting volledig invullen met voorraden waarover de stichting als enig rechthebbende beschikt. Ook biedt het voorstel voor de Wva 2001 het voorraadplichtige bedrijfsleven meer flexibiliteit. De voorraadplichtige ondernemingen kunnen de invulling van de voorraadverplichting vaker heroverwegen en bijstellen. Tevens wordt de procedure om voorraden te reserveren bij Nederlandse derden eenvoudiger. Hierdoor kunnen de kosten voor het aanhouden van verplichte voorraden ten opzichte van het niveau van tenminste circa 169 miljoen gulden in 1999 met enige tientallen miljoenen guldens per jaar dalen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de regering stelt dat als gevolg van een oliecrisis de relatieve marktaandelen zouden kunnen verschuiven. Deze leden wilden vervolgens weten of de regering een dergelijke ontregeling van de markt daadwerkelijk wenselijk acht. Afhankelijk van de specifieke situaties die zich gedurende een oliecrisis kunnen voordoen, zullen er relatieve vraagverschuivingen per product kunnen optreden. Deze relatieve vraagverschuivingen per product leiden naar mijn mening niet tot een ongewenste ontregeling van de markt, maar zijn een bewijs van het mechanisme dat de markt zelf zorgt voor optimale allocatie van olieproducten. Tijdens de laatste Golfcrisis bijvoorbeeld steeg de vraag naar vliegtuigbrandstof bovenmatig in verband met de grootschalige troepentransporten en de luchtacties in de regio. Deze vraagverschuiving leidde tot prijsveranderingen voor diverse olieproducten. Een dergelijke reactie van de diverse deelmarkten lijkt mij wenselijk, omdat hierdoor de vraag- en aanbodverhoudingen inzichtelijk worden. Ook krijgen de raffinaderijen op die manier de juiste signalen over de door alle gebruikers gewenste optimale productiemix van olieproducten. Op deze manier wordt uiteindelijk toch een zo gering mogelijk negatief economisch effect gegenereerd. In een dergelijke situatie zal de overheid natuurlijk wel zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, die bijvoorbeeld tot uiting kan komen in het nemen van bepaalde vraagbeperkende maatregelen.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of in crisissituaties nog steeds kan worden vertrouwd op de krachten van de markt, indien bijvoorbeeld één bedrijf alle voorraden in Nederland in handen zou hebben, maar wel voldoet aan de regels betreffende de voorraadhouding. Tevens vroegen deze leden of de regering aan kan geven onder welke omstandigheden dat niet meer het geval zal zijn.

Zoals eerder aangegeven in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie heb ik in zijn algemeenheid het vertrouwen dat ook in tijden van een oliecrisis, als er sprake is van aanvoeruitval, de marktkrachten aan aanbod- en vraagzijde tot een aanvaardbare allocatie komen van de dan beschikbare olie. Tevens verwacht ik dat de markt zelf de dan beschikbare olie efficiënter kan alloceren dan de overheid met behulp van ingewikkelde, bureaucratische en administratieve systemen. Overigens acht ik het zeer onwaarschijnlijk dat alle voorraden in Nederland in handen zouden komen van één onderneming.

De leden van de CDA-fractie stelden nadere vragen over de betekenis van het begrip «dynamisch» in de memorie van toelichting en vroegen zich af

of en in hoeverre wordt vertrouwd op een goede werking van de marktkrachten.

Het begrip «dynamisch» heeft hier betrekking op de structuur en vormgeving van het voorstel voor de Wva 2001. De bepalingen van het wetsvoorstel zijn zodanig geformuleerd dat er slagvaardig op eventuele marktontwikkelingen kan worden ingespeeld. Uitgangspunt bij het invullen van de voorraadverplichting is, dat steeds moet worden aangesloten bij de marktomstandigheden. Vandaar dat de omvang van de verplichting voor het bedrijfsleven is vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, die met een relatief eenvoudige en snelle procedure kan worden aangepast. Periodiek zal worden nagegaan of bij de tenuitvoerlegging van deze wet de voorraadplichtige ondernemingen niet een onacceptabel competitief nadeel oplopen ten opzichte van ondernemingen die op dezelfde markt actief zijn en geen voorraadverplichting hebben. Tevens maakt het huidige voorstel het mogelijk om zonder een tijdrovende wetswijziging, afhankelijk van de risico's in voorzieningszekerheid en/of eventuele wijzigingen in de internationale verplichtingen, de samenstelling van de voorraden voor de invulling van de nationale voorraadverplichting aan te passen. Als de kans op aanvoerproblemen toeneemt, kan de omvang en de samenstelling van de crisisvoorraden door sturing van de voorraadverplichting van COVA op betrekkelijk eenvoudige wijze worden verstevigd. Het wetsvoorstel biedt de minister van Economische Zaken de mogelijkheid om COVA een aanwijzing te geven om alleen voorraden aan te houden waarvan COVA eigenaar is en, indien nodig en/of gewenst, surplusvoorraden boven het wettelijke minimum voorraadmiveau op te bouwen.

§ 4. Substitutiemogelijkheden

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader in te gaan op de mogelijkheden en belemmeringen voor het vervangen van olie door gas.

Ten eerste wil ik opmerken dat, daar waar gesproken wordt over substitutie tussen olie en gas, het stookolie en huisbrandolie betreft en niet andere aardolieproducten zoals lichte olie, halfzware olie en gasolie. In Nederland is het verbruik van stookolie en huisbrandolie relatief gering als gevolg van de hoge gaspenetratie. Zo is de afgelopen decennia een zeer groot deel van onze energievraag overgegaan op aardgas. Daarbij valt met name te denken aan de diverse vormen van ruimteverwarming en ondervuring. Ook de vermogens bij elektriciteitsopwekking, die zowel op olie als op gas kunnen draaien, nemen allengs af. Dit is onder andere een gevolg van de enorme toename van het aantal WKK-installaties op aardgas. Door deze ontwikkelingen is de vraag naar olie in Nederland vrijwel volledig teruggedrongen tot met name die toepassingen, waar alleen kan worden gewerkt met de inzet van olieproducten. Het gaat dan met name om de transportsector en de petrochemische industrie.

De hoge gaspenetratie in Nederland maakt substitutie van olie in gas ten tijde van een crisis dan ook minder goed mogelijk (er valt immers praktisch niets te substitueren). Het feit dat de helft van de Nederlandse gasproductie wordt geëxporteerd, waarnaar de leden van deze fractie vroegen, doet niets af aan de geringe substitutiemogelijkheden in het binnenland. Ook de toename in toepassing van aardgas in het buitenland in plaats van inzet van olieproducten doet de substitutiemogelijkheden verdwijnen, die in tijden van een oliecrisis ervoor zouden kunnen zorgen dat de vraag naar olieproducten wordt vermindert.

§ 5. De voorzieningszekerheid

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de bestrijding van een crisis, dan wel het nemen van voorzorgsmaatregelen hiertegen, niet van een veel hogere orde is, en van groter belang, dan het streven naar een level playing field.

Laat ik voorop stellen dat het doel van het Nederlandse oliecrisisbeleid is en blijft voorbereid te zijn op een mogelijke aanbodverstoring. Afhankelijk van de ernst van de aanvoeronderbreking en de ingeschatte duur van de crisis zal een pakket maatregelen worden genomen om aan de situatie zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Doel daarbij is om zo min mogelijk economische schade op te lopen en om de economie zo min mogelijk met allerlei maatregelen te verstoren. De heroverweging van dit crisisbeleid heeft dan ook geen betrekking op het terugdringen van de voorzieningszekerheid, maar op een herziening van de invulling van de wijze waarop Nederland aan zijn internationale verplichtingen voldoet. Deze invulling kan, gegeven de internationale verplichtingen, meer efficiënt en kosten-effectief dan in het verleden geschieden. De internationale verplichtingen geven aan iedere staat, voor welke het Internationale Energie Programma van kracht is, en aan iedere EU-lidstaat de ruimte om zelf te bepalen op welke manier de nationale voorraadverplichtingen en het vraagbeperkend instrumentarium worden ingevuld. Hierbij dient uiteraard wel te worden bedacht dat, indien een bepaalde EU-lidstaat zwaardere maatregelen ten aanzien van de olie-industrie neemt, deze EU-lidstaat afbreuk doet aan het level playing field tussen ondernemingen uit de verschillende lidstaten. Nederland streeft er dan ook naar om, op het terrein van de oliecrisismaatregelen binnen de Europese Unie, zoveel mogelijk een level playing field te creëren, door zoveel mogelijk te komen tot een uniform pakket maatregelen binnen alle EU-landen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af hoe vaak het in het verleden is voorgekomen dat er op grond van de Wet voorraadvorming olieproducten daadwerkelijk maatregelen zijn genomen. Ook wilden deze leden weten hoe vaak de regering verwacht dergelijke maatregelen in de toekomst te nemen.

Sinds de invoering van de Wet voorraadvorming aardolieproducten in 1986 worden er door het bedrijfsleven en COVA structureel wettelijk verplichte voorraden aangehouden; het niveau hiervan wordt jaarlijks aangepast. De inzet van deze voorraden is tot nu toe alleen aan de orde geweest gedurende het Golfconflict in 1990/1991. In de brief van 18 maart 1991 en in eerdere brieven (Kamerstukken II 1990/91, 21 664, nrs. 35 en nr. 37) heeft de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer indertijd verslag gedaan van het zogeheten «coordinated energy emergency plan». Dit plan hield in dat de IEA-leden, voor verruiming van het aanbod op de oliemarkt, 2,5 miljoen barrel per dag gereed zouden houden. Van de totale voorraadinzet, waarin het IEA-noodplan voorzag, is uiteindelijk circa 30% werkelijk door de markt opgenomen. Dit was vooral een gevolg van het feit dat er na de besluitvorming in IEA-verband op 17 januari 1991 over het activeren van dit noodplan geen aanvoerverstoringen vanuit de Golfregio meer zijn opgetreden. Het Nederlandse aandeel in het noodplan bestond uit een voorraadinzet van 90 000 ton per dag (overeenkomend met 25 000 vaten per dag gedurende vier weken) en een vrijwillige vraagbeperving van 7 000 vaten per dag. Deze vraagbeperving zou moeten worden gerealiseerd via een oproep aan de weggebruikers. De ontwikkelingen op de oliemarkt hebben echter geen aanleiding gegeven tot het inzetten van de crisisvoorraden en tot het starten van een vraagbepervende campagne.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe vaak de regering in de toekomst verwacht crisismaatregelen te moeten nemen, merk ik

op dat het uiteraard zeer moeilijk is hiervan een indicatie te geven. Het optreden van een oliecrisis bepaalt of dergelijke maatregelen worden genomen. Zoals aangegeven bij een eerdere vraag van deze fractie, acht ik de kans op een oliecrisis als gevolg van aanvoeruitval of -verstoringen vanuit de producentenlanden, op korte en middellange termijn, gegeven de eerdergenoemde ontwikkelingen kleiner dan in voorgaande decennia, maar niet uitgesloten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op «de grotere geografische spreiding van de aardolieproductie». Deze leden vroegen tevens om welke gebieden het gaat en hoe de stijgende olie-prijzen in mei 2000 in dit licht moeten worden beoordeeld.

Ten opzichte van het begin van de zeventiger jaren is het aantal gebieden, waar olie wordt gewonnen buiten het territorium van de OPEC-leden, toegenomen. Gedacht kan worden aan de nieuwe oliebronnen in het gebied rondom de Kaspische Zee, West-Europa inclusief de Noordzee en nieuw aangeboorde velden in Latijns Amerika. Eind 1999 werd de verdeling van de wereldwijde oliereserves als volgt ingeschat: het Midden-Oosten beschikt over 675,7 miljard vaten (65,5%), Latijns Amerika over 89,5 miljard vaten (8,7%), Afrika over 74,9 miljard vaten (7,2%), de ex-Sovjet Unie over 65,4 miljard vaten (6,4%), Noord Amerika over 64,7 miljard vaten (6,2%), Azië/Oceanië over 44 miljard vaten (4%) en de Europese reserves omvatten 20,6 miljard vaten (2%). Technologische vernieuwing heeft geleid tot betere exploratietechnieken voor de opsporing van aardoliereserves. Ook zijn er nieuwe winningstechnieken ontwikkeld, die de huidige bronnen beter kunnen uitputten en nieuwe aardoliebronnen exploitabel kunnen maken. Daarnaast zijn er gebieden getraceerd met aardoliereserves van een type (bijvoorbeeld teerzanden) waarvan, in vergelijking met conventionele bronnen, de winning en raffinage op dit moment niet rendabel zijn te maken. Het structurele prijsniveau van ruwe aardolie op de wereldmarkt is bepalend voor de vraag of minder rendabele conventionele en niet-conventionele aardoliereserves geëxploiteerd gaan worden.

De prijsstijgingen in mei 2000, waar de leden van de PvdA-fractie naar vroegen, werden in belangrijke mate bepaald door de hoge vraag ten opzichte van het aanbod van olie. Niet zozeer de omvang van de aange-toonde reserves aan ruwe olie was de bottleneck, maar vooral de productiecapaciteit in zowel de oliewinning als de raffinage, die niet is afgestemd op een dergelijke piek in de vraag. Dit is een jaarlijks terugkerend fenomeen. Immers, in deze periode neemt, door de start van de vakanties in de Verenigde Staten, de vraag naar benzine toe. Voorts zijn er dit jaar nog drie aanvullende oorzaken, die hebben geleid tot de stijging van de binnenlandse productprijzen in mei dit jaar: een ten opzichte van de euro sterke Amerikaanse dollar, de aanscherping van de benzinespecificaties in de VS die leidt tot import van benzine en de lage benzinevoorraden in de VS.

Ook wilden de leden van de PvdA-fractie weten wat de gevolgen voor Nederland zouden zijn, indien de OPEC-landen hun olietoevoer naar westerse landen zouden staken en of hier scenario's voor zijn. In een dergelijke situatie zullen de IEA-landen in eerste instantie zo adequaat mogelijk een noodplan formuleren met maatregelen om de ergste spanning op de markt tot aanvaardbare proporties terug te brengen. Een langdurige aanvoeruitval vanuit de OPEC-landen is niet zonder aanzienlijke sociale, maatschappelijke en economische problemen op te vangen. Immers, OPEC dekt op dit moment 40% van de wereldvraag en beschikt over de grootste oliereserves. De maatregelen zullen bestaan uit een combinatie van voorraadinzet uit de verplicht aangehouden voorraden, vraagbeperkende maatregelen, extra productie, substitutie en herverde-

ling. De invulling van het noodplan, dat in IEA-verband tot stand zal komen, zal afhangen van de omvang en de aard van de crisis. Het onderhavige wetsvoorstel verandert deze gang van zaken niet.

Wat betreft het bestaan van afspraken met olieproducerende landen buiten de OPEC-landen, waar de leden van de PvdA-fractie naar vroegen, merk ik op dat extra productie één van de maatregelen is die de IEA-landen kunnen nemen in tijden van een oliecrisis. Deze afspraken zijn geen prijsafspraken, maar zullen wel de prijsontwikkeling beïnvloeden.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, hoe lang de Nederlandse economie kan blijven functioneren onder het huidige regime en onder het regime van het wetsvoorstel, is moeilijk te geven. De intensiteit en de duur van een oliecrisis, de inhoud van het eventueel geformuleerde noodplan en gedragsreacties van de markt zelf, zullen bepalen hoelang de Nederlandse economie kan doordraaien. Zowel op grond van de nu geldende regelgeving, als op grond van het wetsvoorstel, voldoet Nederland aan de internationale verplichtingen.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om meer inzicht te geven in de kwantitatieve aspecten van de invulling van de nationale voorraadverplichtingen volgens het voorstel van de Wva 2001.

In dit kader is het van belang aan te geven dat de internationale eisen voor de jaarlijkse vaststelling van de nationale voorraadverplichtingen niet wijzigen. Wat zich in het voorstel van de Wva 2001 wel wijzigt ten opzichte van de huidige systematiek is de manier waarop de nationale voorraadverplichting wordt verdeeld tussen het bedrijfsleven en de stichting COVA. Ook de wijze waarop de voorraadverplichting wordt berekend per voorraadplichtige, niet-zijnde COVA, verandert. De derde substantiële aanpassing betreft een meer flexibele invulling van de voorraadverplichting voor alle voorraadplichtigen.

Uitgangspunt voor het aandeel van het oliebedrijfsleven in de nationale voorraadverplichting blijft, dat het oliebedrijfsleven zijn verplichting moet kunnen invullen met de gemiddeld genomen tóch aanwezige minimale werkvoorraden. Als gevolg van moderne bedrijfsvoering en andere productietechnieken zijn, in vergelijking met twintig tot vijftientwintig jaar geleden, de gemiddeld genomen, minimale (noodzakelijke) werkvoorraden bij het oliebedrijfsleven aanzienlijk gedaald. De huidige verplichting van 50 dagen binnenlands verbruik in drie productcategorieën voor olieproducenten legt niet alleen beslag op de minimum operationele voorraden, maar ook voor een deel op de meer commerciële voorraden van die bedrijven zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Het voortdurend ter beschikking moeten houden van deze voorraden leidt tot gederfde inkomsten voor de betreffende oliebedrijven. Deze situatie leidt tot marktverstoring tussen voorraadplichtige en niet-voorraadplichtige ondernemingen die de Nederlandse markt beleveren.

Omdat COVA het verschil dekt tussen de nationale voorraadverplichting en de som van de voorraadplichtige ondernemingen, stijgt – bij een gelijke nationale voorraadverplichting – de voorraadverplichting voor COVA met het volume dat het bedrijfsleven in de toekomst niet meer draagt. Onder het huidige wettelijke regime draagt het oliebedrijfsleven een verplichting van circa anderhalf miljoen ton ruwe olie equivalent. Afhankelijk van de nog bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen criteria zal de voorraadverplichting dalen tot ongeveer de helft van het huidige niveau.

De leden van de PvdA-fractie vroegen uitvoerig uiteen te zetten hoe de ministeriële verantwoordelijkheid richting COVA en het bedrijfsleven is geregeld. Hoe vindt de handhaving plaats; met name ook richting bedrijfsleven, zo vroegen de leden van deze fractie.

De Staat der Nederlanden is verantwoordelijk richting IEA en EU voor de naleving van de op de staat rustende internationale verplichtingen met betrekking tot het oliecrisisbeleid. Binnen Nederland rust die verantwoordelijkheid primair bij de minister van Economische Zaken. Ter naleving van de internationale verplichtingen krijgen bedrijfsleven en COVA verplichtingen op grond van de Wva, namelijk om een bepaalde voorraden olieproducten aan te houden.

Wat betreft de bedrijven vloeit de omvang van hun voorraadverplichtingen rechtstreeks voort uit de Wva 2001 en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van die verplichtingen. Daartoe moeten de bedrijven op grond van de wet periodiek rapporteren over hun voorraadposities. De minister van Economische Zaken controleert die rapportages aan de hand van accijnsgegevens. Daarnaast zijn incidentele, steekproefsgewijze controles mogelijk. Sluitstuk van de handhaving is het strafrecht: overtreding van de bepalingen van de Wva 2001 is strafbaar gesteld als economisch delict. Wat betreft COVA vloeit de minimale omvang van de voorraadverplichting voort uit de Wva 2001, namelijk die omvang die nodig is om aan de internationale verplichtingen van Nederland te voldoen. Daarbovenop kan de minister van Economische Zaken aan COVA aanwijzingen geven voor het opbouwen en aanhouden van surplusvoorraden. Ook kan de minister van Economische Zaken aanwijzingen geven over de juridische status van de voorraad (eigendom of een lichtere vorm van beschikkingsmacht). De minister van Economische Zaken kan bovendien overheersende invloed uitoefenen op het bestuur en de werkwijze van COVA.

De leden van de PvdA-fractie wensten graag nader geïnformeerd te worden over het resultaat van het overleg met het bedrijfsleven over de informatieverplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Het verloop van het overleg met het betrokken bedrijfsleven over de informatie- en rapportageverplichtingen heeft een constructief karakter, de samenwerking met de vertegenwoordigers van de potentiële voorraadplichtige ondernemingen is prima en er worden goede vorderingen geboekt. Het overleg is echter nog gaande en zal eind dit jaar worden afgerond.

De leden van de VVD vroegen zich af waarom, gezien de marktomstandigheden in het tweede kwartaal van 2000 en de hoge olieprijs, voor de afbouw van de voorraden door COVA een overgangperiode van 5 tot 7 jaar is opgevoerd en niet voor een kortere periode is gekozen. Voor de afbouw van de voorraden is als overgangperiode een termijn van 5 tot 7 jaar aangegeven, omdat ernaar wordt gestreefd de afbouw tegen zo beperkt mogelijke kosten te laten verlopen. Bij het afbouwplan vormen bijvoorbeeld de afloopdata van de contracten voor de opslagfaciliteiten waarin COVA zijn voorraden heeft opgeslagen een randvoorwaarde. Alle COVA-voorraden liggen in tanks en ondergrondse cavernes van derden. De opslagcontracten voorzien niet in een optie om deze tussentijds open te breken. Ook is als conditie gesteld dat voor de dekking van eventuele afbouwkosten, zoals bijvoorbeeld boekverliezen die ontstaan als de marktwaarde van de verkochte olieproducten lager is dan de oorspronkelijke aankoopprijs, geen verhoging van de voorraadheffing mag worden doorgevoerd. Het is niet altijd gunstig en voordelig om in tijden van hoge olieprijs eigen voorraden af te bouwen. Als de oliemarkt in backwardation is (de situatie dat de actuele prijzen hoog zijn, maar de termijnprijzen lager) zijn de bedrijfsvoorraden in de regel beperkt en zullen de COVA-voorraden moeilijk verkoopbaar zijn. Bovendien is het aanbod van te reserveren bedrijfsvoorraden ter dekking van de voorraadverplichting van derden dan beperkt, zodat niet aan de reserveringsvraag

van COVA kan worden voldaan. Niet alleen de balans van vraag en aanbod bepaalt de reserveringsprijs. De reserveringskosten zijn tevens afhankelijk van de olieprijs, de wisselkoers van de Amerikaanse dollar en de rentekosten. In backwardation stijgen de reserveringskosten dan ook sterk. Afbouw van voorraden en invulling van de voorraadverplichting met reserveringen op bedrijfsvoorraden door COVA zal voornamelijk worden overwogen als de oliemarkt in contango is (de situatie dat de actuele prijzen lager zijn dan de termijnprijzen). Het is dus niet zonder meer te allen tijde aantrekkelijk eigen voorraden af te bouwen. Afhankelijk van de omvang van de voorraadverplichtingen, de ontwikkeling van de prijzen van ruwe olie en aardolieproducten, de beschikbaarheid van bedrijfsvoorraden om reserveringen op te nemen, de ontwikkelingen in de koers van de Amerikaanse dollar, alsmede het verloop van de inkomsten zal COVA zijn afbouwscenario van eigen voorraden regelmatig herijken en zo optimaal mogelijk afwerken.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of verplichte voorraden op buitenlands grondgebied alleen binnen de EU kan plaatsvinden, kan ik bevestigend beantwoorden. De relevante Europese regelgeving eist van de lidstaten dat de verplichte voorraden op het EU-territorium worden aangehouden.

Voor het aanhouden van verplichte voorraden ter dekking van de Nederlandse voorraadverplichting kunnen voorraden worden ingezet, die zich bevinden op het grondgebied van een andere EU-lidstaat, mits op grond van een wederzijdse overeenkomst tussen de betrokken EU-lidstaat en Nederland is gewaarborgd dat die lidstaat bij een oliecrisis in geen geval overbrenging van die hoeveelheden naar Nederland zal belemmeren. Tevens voorzien deze overeenkomsten in een procedure voor toezicht en identificatie van de voorraden, die worden aangehouden ter dekking van de buitenlandse voorraadverplichting, door de lidstaat waar betreffende voorraden zijn opgeslagen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of bij het aangaan van buitenlandse reserveringen rekening wordt gehouden met tijds- en afstandafhankelijkheid van dergelijke reserveringen is mijn reactie als volgt. In de praktijk zullen de voorraden in derde landen, die ter dekking voor de Nederlandse verplichting worden ingezet, naar verwachting nauwelijks daadwerkelijk worden gerepatriëerd. Op het moment dat COVA en voorraadplichtige bedrijven de volumes, die zich in het buitenland bevinden, moeten of willen overbrengen, zullen zij eerst proberen via swaps met voorraden in Nederland de verplichting na te komen. Voor zover swaps niet mogelijk zijn, verwacht ik geen problemen met de duur en afstand van overbrenging in verband met de omvang van de aanwezige voorraden en de relatief beperkte afstanden binnen Europa.

De leden van de CDA-fractie verzochten om meer inzicht te geven in de omvang en samenstelling van aanwezige voorraden bij het bedrijfsleven en de ruimte voor reserveringsclaims op deze bedrijfsvoorraden. Tevens vroegen deze leden naar de zekerheid van de kostendaling. De totale aanwezige olievoorraden op Nederlands grondgebied schommelen al jarenlang tussen de circa 12 miljoen en 15 miljoen ton ruwe olie equivalent (r.o.e.). Bijvoorbeeld ultimo 1999 was de opbouw van de totale voorraden in Nederland als volgt:

- | | |
|--|------------------------|
| – COVA: | 3 miljoen ton r.o.e. |
| – bedrijfsleven ter dekking van de Nederlandse voorraadverplichting: | 1,5 miljoen ton r.o.e. |

– reserveringen bedrijfsleven ter dekking voorraadverplichting van buitenlandse derden:	2,2 miljoen ton r.o.e.
– (commerciële) bedrijfsvoorraden bij huidige voorraadplichtigen (deels in eigendom van derden):	4,7 miljoen ton r.o.e.
– overig bedrijfsleven:	1,4 miljoen ton r.o.e.
<hr/>	
Totaal	12,8 miljoen ton r.o.e.

Een aanzienlijk deel van de voorraden bij het oliebedrijfsleven heeft het karakter van werkvoorraden. Het zal een kwestie van bedrijfsstrategie zijn welke voorraadvolumes het bedrijfsleven voor reserveringen beschikbaar stelt. Bovendien zal een deel van de voorraden in Nederland, die in eigendom zijn van buitenlandse partijen, niet beschikbaar zijn voor reserveringen voor Nederlandse derden, omdat die voorraden al worden gebruikt voor de invulling van de voorraadverplichtingen in een andere EU-lidstaat. Op grond van de voorraadgegevens verwacht ik dat, afhankelijk van de situatie op de oliemarkt, er voor COVA voldoende ruimte op de reserveringsmarkt zal zijn: zeker in tijden van contango als de actuele olieprijs ten opzichte van de termijnprijs lager zijn en de voorraden relatief hoog. In de situatie van backwardation, als de actuele olieprijs hoger zijn dan de termijnprijs en de aanwezige bedrijfsvoorraden relatief laag, kan het moeilijk zijn om beschikbare bedrijfsvoorraden voor reserveringsclaims tegen een gunstig tarief te vinden. Ook verwacht ik dat niet alleen in Nederland, maar ook in enige andere EU-landen in de toekomst meestal te reserveren voorraden te vinden zullen zijn, omdat reserveringsvergoedingen de kosten voor het aanhouden van voorraden temperen. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in een bepaling dat de minister van Economische Zaken reserveringsverzoeken van Nederlandse partijen voor dekking van buitenlandse voorraadverplichtingen kan aanhouden, zodat COVA voldoende ruimte heeft voor de onderhandelingen over reserveringen met het oliebedrijfsleven. Immers als COVA zijn voorraadverplichting niet heeft afgedekt, voldoet Nederland niet aan de nationale voorraadverplichting.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe zeker de kostenbesparingen onder het nieuwe regime zijn, meld ik dat ik die zekerheid nu niet en ook in de toekomst niet kan geven. Maar dit wetsvoorstel geeft wel een grotere flexibiliteit voor het invullen van de nationale voorraadverplichting. De mogelijkheid voor COVA om zijn aandeel in de nationale voorraadverplichting meer in te vullen met reserveringen op bedrijfsvoorraden en minder met additionele, vrije inzetbare voorraden kan leiden tot meer efficiency.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of het realistisch is dat in Nederland de totale bedrijfsvoorraden lager worden dan de nationale voorraadverplichting. Ik acht die situatie niet erg realistisch, gezien de omvang van de Nederlandse olie- en petrochemische industrie, de opslagfaciliteiten in Nederland en de sterke uit- en doorvoerpositie die Nederland inneemt op de wereldoliemarkt.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de olie-industrie een belangrijke sector is in Nederland, waarbij het van belang is het level-playing-field voor de olie en petrochemische industrie te behouden. Deze leden wilden vervolgens weten in hoeverre de Nederlandse wet afwijkt van regelgeving met betrekking tot voorraadhouding van aardolieproducten in crisissituaties in het buitenland. Zo wilden deze leden weten wat bijvoor-

beeld de verplichtingen (en kosten) zijn in landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de voorraad-systematiek in de verschillende EU-lidstaten op grond van de EU-voorraadverplichtingen. Uit het overzicht komt duidelijk naar voren dat de nationale invulling van de internationale verplichtingen om crisis-voorraden aan te houden uiterst divers is. De begrippen structuur, eigendom, aandeel entiteit in nationale voorraadverplichting, minimale verplichting en kostendekking worden direct onder de tabel toegelicht.

	Structuur	Zeggenschap	Aandeel entiteit	Minimale verplichting	Kostendekking
België	Nog decentraal (entiteit gepland)	Nvt	Nvt	25% (91 dagen)	Geen wettelijke bijdrage
Denemarken	Centraal (FDO)	Bedrijfsleven	62 dagen (80%)	76,5 dagen ¹	Wettelijke bijdrage
Duitsland	Centraal (EBV +overheidsstrategie)	Samenwerking bedrijfsleven onder publieke wetgeving	80 dagen ² (84%)	95 dagen	Wettelijke bijdrage
Finland	Centraal (NESA)	Overheid	50 dagen (50%)	3 maanden (91 dagen)	Wettelijke bijdrage
Frankrijk	Centraal (CPSSP/SAGESS)	Overheid/bedrijfsleven	54% (51 dagen)	26% (91 dagen)	Wettelijke bijdrage
Griekenland	Decentraal	Nvt	Nvt	90 dagen	Geen wettelijke bijdrage
Ierland	Centraal (NORA)	Overheid	70 dagen (78%)	90 dagen	Wettelijke bijdrage
Italië	Nog decentraal (entiteit gepland)	Nvt	Nvt	90 dagen	Geen wettelijke bijdrage
Luxemburg	Decentraal	Nvt	Nvt	90 dagen	Geen wettelijke bijdrage
Nederland	Centraal (COVA)	Overheidsgecontroleerd	82 dagen (79%)	90 dagen	Wettelijke bijdrage
Oostenrijk	Centraal (ELG)	Bedrijfsleven	14 dagen (15%)	(27,5%) 100 dagen	Wettelijke bijdrage
Portugal	Nog decentraal, (Entiteit gepland)	Nvt	Nvt	120 dagen	Geen Wettelijke bijdrage
Spanje	Centraal (CORES)	Publieke samenwerking	33 dagen (37%)	90 dagen	Wettelijke bijdrage
VK	Decentraal	Nvt	Nvt	76,5 dagen ³	Geen wettelijke bijdrage
Zweden	Decentraal	Nvt	Nvt	91 dagen (25%)	Geen wettelijke bijdrage

Bron: EMC studie 1997 en IEA-notitie over verplichte voorraadssystematiek 2000.

¹ Per 1 januari 2000 is dit 67,5 dag, omdat DK maximaal gebruik kan maken van het vrijstellingspercentage van 25% van eigen winning (volgens EG-richtlijn 98/93/EG). Alleen in EU-kader hebben DK en het VK een voorraadverplichting, niet in IEA-kader, omdat beide landen netto exporteren.

² EBV houdt inmiddels 90 dagen aan. Relevante wet is gewijzigd nadat dit EMC-rapport tot stand kwam.

Wat betreft de structuur kan onderscheid worden gemaakt tussen een gedecentraliseerd of een gecentraliseerd systeem. In een gedecentraliseerd systeem worden de olievoorraden volledig aangehouden door het oliebedrijfsleven. Bij een gecentraliseerd systeem is een aparte instantie belast met het aanhouden van de olievoorraden. Indien in een lidstaat sprake is van een gecentraliseerd systeem, staat in de kolom structuur aangegeven welke instantie hiermee is belast: in Nederland is dat COVA en bijvoorbeeld in Oostenrijk is dat ELG. In de derde kolom is vervolgens

aangegeven wie de zeggenschap heeft over betreffende instantie, indien sprake is van een gecentraliseerd systeem: de zeggenschap en de administratie kunnen volledig in handen zijn van de staat. Er kan sprake zijn van een non-profit, autonoom agentschap of er kan ook sprake zijn van een instantie waarvan de zeggenschap en/of de administratie in handen is van het bedrijfsleven.

De vierde kolom geeft vervolgens aan wat het aandeel is van de betreffende instantie in de nationale voorraadverplichting, indien sprake is van een gecentraliseerd systeem.

In de vijfde kolom is vervolgens af te lezen hoe lang de betreffende lidstaat voorraden aanhoudt. De zesde kolom geeft aan of de kosten van de voorraadverplichting worden gedekt met een wettelijke heffing of niet.

Alvorens iets te kunnen zeggen over de kosten voor het aanhouden van voorraden, moet ik ten eerste opmerken dat het zeker voor landen met een gedecentraliseerd systeem zeer moeilijk is een precieze kosten-calcuatie te geven. Het is immers bijna onmogelijk te achterhalen hoeveel extra voorraad bedrijven aanhouden bovenop de «normale» bedrijfsvoorraad om te voorzien in de aanvullende voorraadverplichtingen. In landen waar sprake is van een gecentraliseerd systeem is een meer inzichtelijke indicatie van de kosten voor het aanhouden van voorraden en de toerekeningsvorm te geven (een wettelijke heffing). Hier dient echter wel bij opgemerkt te worden dat het niet geheel duidelijk is welke kosten zijn opgenomen in de wettelijke heffing in de verschillende EU-lidstaten. EMC (Energy Market Consultants Ltd.) heeft in 1997 getracht te berekenen wat de additionele gemiddelde kosten zijn van het aanhouden van verplichte olievoorraden in zes EU-lidstaten. Het gaat hier dan om kosten bovenop de geschatte «normale» minimale werkvoorraden van de olie-maatschappijen. Zij zijn bij deze benadering uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

- In alle 6 onderzochte lidstaten zijn de «normale» minimale bedrijfsvoorraden op 25-30 dagen consumptie gezet;
- voor de berekening van de gemiddelde kosten van de verplichte voorraden is uitgegaan van de noodzakelijke aanvulling om te voldoen aan de minimale internationale verplichting, rekening houdend met andere relevante omstandigheden.

Naar aanleiding van haar berekeningen komt het EMC tot de conclusie dat de kosten voor het aanhouden van verplichte voorraden lager zijn in landen met een gedecentraliseerd systeem (zoals het Verenigd Koninkrijk) dan in met landen die een gecentraliseerd systeem hebben (zoals Duitsland en Nederland). Wat betreft de landen waar sprake is van een gecentraliseerd systeem kan dan vervolgens worden gesteld dat, naarmate het aandeel van de voorraadverplichting dat aangehouden wordt door de daarvoor in het leven geroepen instantie groter is, de kosten hoger zijn als betreffende entiteit de voorraadverplichting invult met eigen voorraden. Dit kostenverschil is ondermeer een gevolg van het ontbreken van verversingskosten in een decentraal systeem, omdat bedrijven voorraden continu in het bedrijfsproces invoeren. Bij centrale systemen worden voorraden veelal separaat aangehouden en moeten voorraden vanuit kwaliteitsoogpunt periodiek worden verversd. Wel zijn over het algemeen bij een gecentraliseerd systeem de crisisvoorraden voor het grootste deel direct vrij inzetbaar, terwijl bij een gedecentraliseerd systeem bij inzet van crisisvoorraden de bedrijfsvoorraden worden aangesproken.

Aangezien in Nederland vergeleken met de andere lidstaten de voorraadverplichting van COVA relatief groot is, kan dan ook worden geconcludeerd dat Nederland nu een relatief duur systeem heeft. Daar staat tegenover dat COVA zijn voorraadverplichtingen momenteel volledig invult met vrij inzetbare voorraden. Invulling met reserveringen op bedrijfsvoorraden is onder het geldende regime van de Wva niet mogelijk, dat zal onder de nieuwe wet wel het geval zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen of COVA zich niet zou kunnen beperken tot een zuiver administratiekantoor, of het aanhouden van voorraden in eigendom niet feitelijk overbodig is en of COVA niet kan volstaan met het uitschrijven van reserveringen op bedrijfsvoorraden ter dekking van de hem opgelegde voorraadverplichting. Tevens vroegen de leden van de D66 zich af of COVA niet zou moeten worden getransformeerd tot een slapende organisatie, waarop in tijden van crisis of dreiging een beroep kan worden gedaan en de invulling van de voorraadverplichting uit te laten voeren door een reserveringsorganisatie.

Op grond van verschillende overwegingen wil ik COVA intact houden. Uit de strekking van het wetsvoorstel voor de Wva 2001 blijkt dat ik voor het voldoen aan de internationale verplichtingen meer inzet en betrokkenheid van het oliebedrijfsleven voorsta. Ik acht het echter, op grond van overwegingen van voorzieningszekerheid, gewenst dat COVA voor een deel zijn voorraadverplichting invult met eigen, vrij inzetbare voorraden en niet volledig met bedrijfsvoorraden. Van die eigen vrij inzetbare voorraden zijn de specificaties exact bekend. Bovendien zijn die voorraden in ieder geval ook snel inzetbaar als daartoe aanleiding is. Daarnaast is het van belang dat de afbouw van de eigen voorraden zo veel mogelijk plaatsvindt in tijden dat de verkoopprijs van de COVA-voorraden de aankoopprijs overstijgt. Ook moet er nog ervaring worden opgedaan met de ticketmarkt waarbij onder andere moet blijken welke ruimte er is voor COVA, als nieuwe speler op die reserveringsmarkt.

§ 6. De macro-economische effecten

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een reactie van de regering op de overwegingen van de Algemene Energieraad (AER), dat de macro-economische effecten van een olieprijsstijging beperkt zijn. Tevens wilden deze leden weten hoe de regering de gevolgen van supply shock inflatie inschat en of de inkomsten van de Nederlandse Staat niet ook mede afhankelijk zijn van de olieprijs gezien de koppeling van de aardgasprijzen c.q. -baten aan de olieprijsen. Daarnaast merkten de leden van deze fractie op dat de AER een actief olieprijsbeleid ontraadt. Tegelijkertijd stelt de AER dat het verschil tussen markt- en eindverbruikersprijs wel degelijk ruimte biedt voor een beleidsreactie. Vervolgens vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe dit met elkaar te rijmen is. En of de regering mogelijkheden ziet om een actief oliecrisisbeleid te voeren.

Ik heb enige bedenkingen bij de conclusie van de Algemene Energieraad dat de macro-economische effecten van een olieprijsstijging beperkt zijn. Ik ben van mening dat de analyses en simulaties, waarop de AER zich baseert, onvoldoende rekening houden met de effecten van vraag-beperkende maatregelen en gedragsreacties bij een crisis in aanvulling op de directe prijs- en volume effecten van een verstoring in de olieaanvoer. Daarnaast zal ook de onzekerheid over de duur en de omvang van een oliecrisis, aangevuld met de verwachtingen over de gevolgen van de hogere olieprijsen in een crisis, de prijs- en volume-effecten kunnen versterken.

Wat betreft de inkomsten van de Staat waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen, merk ik het volgende op. Tot nu toe waren de inkomsten van de Nederlandse Staat uit gasbaten mede afhankelijk van de olieprijs. De ruilvoetverliezen aan de ene kant van de Nederlandse economie werden in tijden van een oliecrisis weer goedge maakt door ruilvoetwinsten aan de andere kant. Aangezien de liberalisering van de energiemarkten zal leiden tot een verdergaande loskoppeling van de gasprijzen aan de olieprijsen, zal de directe relatie tussen de gasbaten en de olieprijsen naar verwachting aanzienlijk minder worden. Daarmee zal op termijn naar verwachting de compensatie voor ruilvoetverliezen minder worden.

Ten aanzien van het oliecrisisprijsbeleid waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen, reageer ik als volgt.

In sommige landen, zoals in Denemarken, wordt overwogen een crisisheffing in te voeren. Met een prijsheffing boven op de gestegen olieprijs wordt een extra deel van de vraag naar olieproducten op een marktconforme wijze uit de markt genomen. Op die manier kan invulling worden gegeven aan (een deel van de) verplichte vraagbeperking. Ik realiseer me dat met een extra heffing de relatieve vraag naar olieproducten enigszins te beïnvloeden is, maar ik ben vooralsnog niet voornemens om in Nederland een dergelijke maatregel te nemen. De reden daarvoor is vooral dat er dan een onnodig groot beroep wordt gedaan op het aanpassingsvermogen van de vragers naar olieproducten. Bovendien kan met lichtere vraagbeperkende maatregelen, zoals genoemd in mijn brief van 30 mei 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 23 531), de internationale verplichting van tenminste 7% vraagreductie worden gerealiseerd.

§ 7. ICT

De leden van de CDA-fractie vroegen waaruit de «noodzakelijke» ICT bestaat voor het vaststellen van de voorraad aardolieproducten. Die ICT bestaat uit een nieuwe applicatie bij het informatiesysteem over oliegegevens. Daarmee kan worden geverifieerd of de voorraadverplichtingen door het oliebedrijfsleven juist zijn bepaald. Tevens wordt inzicht verkregen in het maandelijkse voorraadverloop en de manier waarop invulling wordt gegeven aan de voorraadverplichtingen.

§ 8. Kosten en heffing voorraden

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of een geraamde kostendaling van circa 50 miljoen gulden zou leiden tot hogere bedrijfswinsten en afdracht van daaraan verbonden vennootschapsbelasting. Eveneens waren de leden van deze fractie benieuwd of en welke plannen er zijn om de financiële ruimte in te vullen. De geraamde kostendaling treedt voor het grootste deel bij COVA op. De exploitatiekosten van COVA bepalen de hoogte van de voorraadheffing. Als de exploitatiekosten van COVA dalen, kunnen de inkomsten met hetzelfde bedrag omlaag. De voorraadheffing rust op aardolieproducten waarover accijns wordt afgedragen en wordt betaald door de eindgebruiker. De financiële ruimte komt grotendeels de consument, betaler van de voorraadheffing, ten goede. De verlaging van de voorraadverplichtingen voor het oliebedrijfsleven leidt tot een vermindering van de integrale bedrijfskosten.

In reactie op de constatering van de leden van de PvdA-fractie dat de daling van de voorraadheffing een negatief effect heeft op de staatsinkomsten, wijs ik erop dat de voorraadheffing louter en alleen bestemd is ter dekking van de kosten voor de invulling van de voorraadverplichting door COVA. De inzet van bedrijfsvoorraden ter dekking van de voorraadverplichting van COVA kan efficiënter zijn dan invulling van deze verplichting met eigen, vrij inzetbare voorraden. En als de kosten van COVA dalen, kan de voorraadheffing dalen. Omdat de inkomsten aan voorraadheffing volledig bestemd zijn voor het dekken van de exploitatiekosten van COVA is per saldo het effect op de staat van staatsuitgaven en staatsinkomsten nihil.

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA vroegen nader in te gaan op de financiële gevolgen voor de consument als de kosten voor het aanhouden van verplichte voorraden dalen. COVA zal waarschijnlijk een aantal jaren nodig hebben om op een verantwoorde manier de eigen voorraden voor een deel af te bouwen. Het is mogelijk dat, na een overgangperiode van 5 tot 7 jaren, bij een daling van de exploitatiekosten met 50 miljoen gulden de huidige voorraadheffing van 1,1 cent per liter

daalt tot 0,86 cent per liter. Als de exploitatiekosten dalen met circa 25 miljoen gulden, kan de voorraadheffing voor de consument dalen tot 1 cent/liter. Ik hecht er aan te benadrukken dat de hier gepresenteerde schattingen een indicatief karakter hebben. De schattingen zijn gebaseerd op de aannames dat de nationale voorraadverplichting stabiliseert op het niveau van 1999, het verbruikte volume stabiliseert op het niveau van 1999, eventuele periodes van backwardation beperkt blijven, het aanhouden van eigen voorraden f 50,00 per ton per jaar kost en de vergoeding voor reserveringen op voorraden van derden f 25,00 per ton per jaar kost. Daarnaast wijs ik met nadruk op de vele onzekerheden, zoals de ontwikkeling van het binnenlandse verbruik, de prijs voor ruwe aardolie en aardolieproducten, de beschikbaarheid van bedrijfsvoorraden voor reserveringen, de koers van de Amerikaanse dollar en de rentekoers.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie, waarin zij verzochten om een nadere toelichting op het begrip «relatief duur» inzake het Nederlandse oliecrisisbeleid, verwijs ik graag naar paragraaf 5 «De voorzieningszekerheid», waarin de verschillende manieren is aangegeven waarmee EU-lidstaten, invulling geven aan hun nationale voorraadverplichting.

§ 9. De veiligheid

De leden van de PvdA-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de omvang en de veiligheid van de opslagfaciliteiten en -capaciteit in Nederland.

Nederland is een belangrijk centrum voor de West-Europese olie- en petrochemische industrie. Naast de aanwezigheid van 5 grote raffinaderijen, zijn met name in het Rijnmondgebied ook veel grote petrochemische industrieën gevestigd. Ook elders in het land, zoals in Limburg (DSM) en in Zeeland (Total raffinaderij en Dow Chemical) staan belangrijke vestigingen. De Rotterdamse haven heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk opslagpunt voor de Westeuropese oliehandel. Rotterdam is een belangrijke doorvoerhaven voor ruwe aardolie en aardolieproducten. De diverse grote oliemaatschappijen hebben hun eigen opslagtanks of participeren in één van de grote olieterminals in het Rotterdamse havengebied. Daarnaast zijn er onafhankelijke opslagbedrijven actief. Circa 20% van de mondiale onafhankelijke olieopslagcapaciteit is in Nederland. De totale opslagcapaciteit in Nederland van de onafhankelijke opslagbedrijven, de oliemaatschappijen, de oliehandelaren en de petrochemische bedrijven ligt boven de 33 miljoen m³. Het betreft hier met name grote bovengrondse opslagtanks. Het wetsvoorstel leidt niet zondermeer tot vermindering van de totale aanwezige voorraden in Nederland, wel biedt het wetsvoorstel de optie om de vrij inzetbare voorraden te verminderen. Opslagtanks zijn kapitaalintensieve investeringen met een lange levensduur. Er zijn geen tekenen dat de Rotterdamse opslagcapaciteit van aardolie en aardolieproducten binnen afzienbare termijn zal verminderen. Het element veiligheid speelt bij bovengenoemde bedrijven altijd een belangrijke rol. Het is immers van groot belang voor zowel het bedrijf zelf, de eigen werknemers alsook de omwonenden. Het gaat daarbij dan zowel om de veiligheid binnen de bedrijfsvoering als het voldoen aan de gestelde eisen van externe veiligheid.

Het grootste deel van de Nederlandse opslagcapaciteit staat naast de opslagfaciliteiten in de Botlek, in Rotterdam Pernis, Rotterdam Europoort, Rotterdam Maasvlakte, Amsterdam en in Vlissingen. Ook liggen nog over Nederland enige kleinere opslagdepots verspreid.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de opslag van COVA-voorraden in het buitenland, bevestig ik dat COVA sinds 1993 zijn voorraden voor een deel aanhoudt in het buitenland. In 2000 houdt

COVA voor de invulling van zijn voorraadverplichtingen, die in 2000 totaal circa 3,4 miljoen ton ruwe olie equivalent bedragen, ruim 20% (circa 750 000 ton ruwe olie) aan in ondergrondse zoutcavernes in de Bondsrepubliek Duitsland.

§ 10. De voorgestelde crisismaatregelen

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting op de te verwachten effecten van de afzonderlijk te nemen vraagbeperkende maatregelen.

Uitgangspunt voor de vraagbeperkende maatregelen is, dat zij een vraagreductie van 7% tot 10% moeten opleveren. Tijdens een crisis kunnen de volgende vraagbeperkende maatregelen worden ingezet. De hierna genoemde maatregelen lopen in zwaarte op.

1. Publiciteits- en voorlichtingscampagnes

Dergelijke campagnes verstrekken informatie over de crisissituatie zelf en de maatregelen die de overheid denkt te gaan nemen en richten zich op het terugdringen van het aardolieverbruik. Aangezien in Nederland vooral het wegverkeer en de industrie de twee sectoren zijn waar rechtstreeks aardolieproducten worden verbruikt, zal een campagne zich op deze sectoren moeten richten. Daarbij kan worden gedacht aan een oproep tot carpooling, meer openbaar vervoer, minder autorijden, meer fietsen, e.d. De te verwachten vraagreductie van deze maatregel bedraagt tussen de 1% en 2%.

2. Verlaging van de wettelijke maximumsnelheid

Het verlagen van de maximumsnelheid leidt tot een lager energiegebruik per kilometer en daarmee tot brandstofbesparing. Deze maatregel leidt tot een verwachte vraagreductie van 3,2%.

3. Zondagsrijverbod

Ook het verbieden van auto's op zondag (of eventueel andere dagen) zal leiden tot een verminderd brandstofverbruik. Van deze maatregel valt een vraagreductie te verwachten van 1,2 tot 2,3%.

4. Convenanten bedrijfsleven

Er worden mogelijkheden verkend om in convenanten met de olie-maatschappijen (verenigd in VNPI) en de petrochemische industrie (VNCI) afspraken te maken over de door deze industrie in Nederland te leveren bijdragen aan de reductie van het binnenlandse verbruik tijdens een oliecrisis. Hier is een reductie van 1 tot 2% mogelijk.

5. Prijsgeïnduceerde markteffecten

Als gevolg van een aanbodverstoring zal de vraag groter zijn dan het aanbod, hetgeen een prijsstijging tot gevolg heeft. De hogere prijzen zullen vervolgens weer leiden tot een afname van de vraag. Verwacht wordt dat hier een vraagreductie mogelijk is van 1 tot 3%.

Naar aanleiding van bovenstaande kan gesteld worden dat met de beoogde maatregelen een totale vraagreductie bereikt kan worden van 7,4 tot 12,5%. Hiermee wordt dus ruimschoots voldaan aan de internationale verplichting van 7 tot 10%.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister het eens is met de stelling dat de introductie van (een) autoloze zondag(en) om het olie-verbruik terug te dringen veel effectiever is dan de oproep om van de fiets of openbaar vervoer gebruik te maken. Dergelijke oproepen hebben toch ook geen effect gehad bij het terugdringen van de files.

Afhankelijk van de specifieke omstandigheden zal bij elke crisissituatie gekeken worden naar de optimale en gewenste samenstelling van het pakket te nemen maatregelen.

Afhankelijk van de oorzaak, het verloop, de onzekerheden en de te verwachten duur van een bepaalde oliecrisissituatie zal samen met de

andere IEA landen worden afgestemd en gecoördineerd wat de gewenste samenstelling van het te nemen pakket maatregelen is.

Ik realiseer mij, dat de ervaringen met het noodplan tijdens de Golfoorlog hebben geleerd, dat het moment van introductie van een bepaalde maatregel een zeer zorgvuldige afweging vergt om verzekerd te zijn van een voldoende mate van maatschappelijk draagvlak om zich aan de maatregelen te houden. Een goede en juiste voorlichting over de ontwikkelingen rondom een oliecrisis zijn dan ook van cruciaal belang. Oproepen tot bepaalde besparingsacties zullen naar verwachting per specifieke oliecrisisomstandigheid anders worden opgepakt door de samenleving dan onder normale omstandigheden.

§ 11. Artikelsgewijs

Artikel 11

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering, onder erkenning van het risico van dubbeltellingen, kan garanderen dat de betreffende voorraden daadwerkelijk ter beschikking staan van de voorraadplichtigen. Voorop moet staan dat het de eigen verantwoordelijkheid van elk bedrijf is om – net zoals dat voor iedere burger geldt – aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Bedrijven die een reservering voor hun rekening nemen, zijn dus primair zelf verantwoordelijk voor het voorkómen van dubbeltellingen. De overheid controleert daarop aan de hand van de maandelijksse rapportages over de voorraadposities; bij vergelijking van alle voorraadplichtige bedrijven die gebruik maken van reserveringen en die van alle bedrijven op wie de reserveringen rusten, moet maandelijks een sluitend beeld ontstaan. Daarnaast zullen speciaal daartoe aangewezen overheidsfunctionarissen ook steekproefsgewijs controleren. Blijkt dat een bedrijf deze eigen verantwoordelijkheid niet aankan, dan is in het wetsvoorstel geregeld dat de minister van Economische Zaken kan bepalen dat zijn vrijheid op dit punt voor een bepaalde periode wordt afgenomen: het bedrijf dient dan voor die periode eigenaar van de olievoorraad te zijn en kan dus niet langer volstaan met reserveringen.

Artikel 13

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de gegevens die voorraadplichtigen moeten verstrekken omtrent de samenstelling en omvang van hun voorraden openbaar zijn.

De gegevens die voorraadplichtigen moeten verstrekken zijn niet openbaar. Het betreft hier bedrijfsgevoelige informatie en deze valt onder de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van deze wet stelt namelijk dat bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld niet openbaar zijn. Overigens zijn gegevens over samenstelling en omvang van voorraden op geaggregeerd niveau wel openbaar.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of er wel voldoende capaciteit beschikbaar is voor naleving van deze wet en of het juist is dat de Economische Controle Dienst hiermee is belast. Tot slot wilden deze leden weten welk percentage van de totale capaciteit van de ECD hiermee is gemoeid.

De invulling van de handavings- en controlesystematiek wordt momenteel nog nader uitgewerkt. Naast controle van de administratieve verplichtingen, zullen daarvoor speciaal aangewezen toezichthouders periodiek de voorraadplichtigen onderwerpen aan de verificatie-onderzoeken.

De leden van de PvdA-fractie achtten het een relatief vergaande stap om schriftelijke verstrekking van gegevens te laten vervallen ten gunste van elektronische aanlevering in verband met de vertrouwelijkheid van de gegevens en het mogelijk onderscheppen van dit materiaal. Zij vroegen dan ook hoe de regering dit ziet en in hoeverre de regering inschat dat hier een precedentwerking vanuit kan gaan.

Bij de invulling van de ministeriële regeling over de rapportageverplichtingen zal wat betreft de wijze waarop gegevens moeten worden verstrekt, uiteraard zorgvuldig worden omgesprongen met de vertrouwelijkheid van dit materiaal. Indien de communicatietechnologie nog niet zover mocht zijn dat de vertrouwelijkheid niet is gegarandeerd, zal voor bijvoorbeeld een schriftelijke verstrekkingwijze worden gekozen. Ook is denkbaar dat de keuze aan het betrokken bedrijf, dat de gegevens moet verstrekken, wordt overgelaten. Voor de overheid is immers relevant dat de gegevens worden verstrekt en niet of dat op elektronische of schriftelijke wijze gebeurt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het niet te ver gaat om het vereiste te laten vervallen dat een administratie moet worden gevoerd. Ik meen dat dat in dit geval niet te ver gaat. Allereerst zullen de voorraadplichtige bedrijven maandelijks aan de Minister van EZ moeten rapporteren over hun voorraadposities. Het is nauwelijks denkbaar dat dit zal kunnen zonder dat er sprake is van een administratie. Bovendien zal een bedrijf, wil het zijn accijnsverplichtingen kunnen nakomen, een goede administratie moeten voeren. Verder is niet zozeer de administratie van belang als wel de aanwezige voorraad: die moet voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

Artikel 17

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de door COVA aan de minister te verstrekken inlichtingen openbaar zijn.

Het parlement en de Algemene Rekenkamer ontvangen jaarlijks een afschrift van de goedgekeurde jaarstukken over het voorafgaande kalenderjaar. Wat betreft de overige door COVA te verstrekken inlichtingen, geldt dat het inlichtingenrecht van het parlement, mede gelet op artikel 68 van de Grondwet, zeer zwaar weegt.

Artikel 22

De leden van de PvdA-fractie vroegen of voorstellen ter verhoging van de voorraadheffing ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Dat is zonder meer het geval. Een verhoging van de voorraadheffing kan juridisch twee vormen aannemen: hetzij als wetwijziging die uiteraard aan het parlement wordt voorgelegd, hetzij als algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 22, derde lid van de Wva 2001, aan het parlement moet worden voorgelegd alvorens de maatregel kan worden vastgesteld. Mocht blijken dat het parlement uitdrukkelijk niet instemt met de voorgenomen verhoging, dan zal die niet worden doorgevoerd.

Artikel 26

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering inzicht kan geven in de mate waarin in Nederland olievoorraden nu reeds dienen als dekking van voorraadverplichtingen in het buitenland. Tevens wilden deze leden weten of van de bevoegdheid om hiervoor toestemming te vragen in het verleden veel gebruik gemaakt is.

Al jarenlang worden door buitenlandse ondernemingen reserveringen aangevraagd bij Nederlandse bedrijven. De laatste jaren is het aantal

betrokken bedrijven en het betrokken volume enigszins gestegen. Deze trend zal zich vermoedelijk ook de komende jaren, binnen Europa, voortzetten. Het totale volume aan Nederlandse voorraden waarop reserveringsclaims rusten ligt tussen de 2 en 3 miljoen ton ruwe olie equivalent.

Artikel 27

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af hoe gegarandeerd wordt dat COVA, een monopolist, een marktconforme prijs zal vragen, dan wel geen misbruik zal maken van een machtspositie.

Net als in de huidige situatie het geval is, werkt COVA bij de aan- en verkoop van olie met tenders. Deze aanpak zal ook worden gevolgd in crisistijd. Dit betekent dat de uiteindelijke prijs altijd een marktconforme prijs is, omdat de markt (vragers en aanbieders van olie) de prijs bepaalt. Als COVA door middel van reserveringen op aanwezige bedrijfsvoorraden zijn verplichting zou invullen, bepaalt eveneens het spel van vraag en aanbod de prijs voor een ticket. COVA kan overigens geen misbruik maken van haar machtspositie wat betreft timing en omvang van volumina. Op het moment dat COVA in crisistijd voorraden aan de markt aanbiedt, gebeurt dat op aanwijzing van de minister van Economische Zaken en zal de afnemer voor deze COVA-voorraden marktconforme prijzen moeten vergoeden.

Artikel 31

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de Tweede Kamer wordt geconsulteerd over de ministeriële regeling betreffende de omvang van de voorraden bij COVA. Onder de huidige Wva gebeurt dat niet en ik acht het ook niet opportuun onder de nieuwe Wva 2001. Immers de vereiste voorraadverplichting van COVA vloeit in normale situaties rechtstreeks voort uit de wet. In crisissituaties acht ik een voorafgaande consultatieplicht te belemmerend, juist dan moet er heel snel kunnen worden opgetreden. Uiteraard wordt de Tweede Kamer zo snel mogelijk geïnformeerd over de inhoud van het beleid.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink