

Evaluatie Wet Voorraadvorming Aardolieproducten 2001

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken – Directie Coördinatie, Strategie en
Internationaal – DGET

ECORYS Nederland BV

Dr. Bjørn Volkerink
Dr. Nick van der Lijn
Judith Mathijssen
Lars Meindert
Pia Steffens

In samenwerking met:
Dr. Aad Correljé (TUDelft)

Rotterdam, 25 oktober 2007

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid

T 010 453 87 53

F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Managementsamenvatting en conclusies	11
Inleiding	11
Vraagstelling	11
Analysekader en methode	12
Basisbeginselen: bevindingen en aanbevelingen	12
Doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van COVA	15
Effecten van de WVA 2001	17
Logica, interne consistentie en uitvoering van de wet	18
De WVA 2001 in de context	21
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 De evaluatie	23
1.2.1 Vraagstelling	23
1.2.2 Methode	24
1.3 Enige recente ontwikkelingen op de oliemarkt	24
1.3.1 Toenemende schaarste van ruwe olie	25
1.3.2 Hoger risico op aanbodverstoringen	25
1.3.3 Krap aanbod van aardolieproducten	26
1.3.4 De consequenties voor de opslag- en de ticketmarkt	27
1.4 Indeling	27
2 Wettelijk kader en basisbeginselen	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Internationale verplichtingen	29
2.2.1 Afspraken in het IEA kader	29
2.2.2 Afspraken binnen de Europese Unie	31
2.3 WVA 2001	33
2.3.1 Ontstaansgeschiedenis	33
2.3.2 Inhoud	34
2.4 Voldoet de WVA 2001 aan de internationale regels?	41
2.4.1 Voldoet de WVA 2001 aan het IEP-verdrag?	41
2.4.2 Voldoet de WVA 2001 aan de Europese regels?	43
2.5 Beoordeling van relevantie en additionaliteit	44
3 Doelmatigheid en doeltreffendheid COVA	47
3.1 Inleiding en onderzoeksaanpak	47

3.1.1	Onderzoeksvragen	47
3.1.2	Analysekader en oordeelsafweging	47
3.1.3	Onderzoeksmethodiek	48
3.2	Organisatie	49
3.2.1	Bezetting	49
3.2.2	Continuïteit, back-up en flexibiliteit	49
3.2.3	Draagvlak	50
3.2.4	Inbedding in de crisisinfrastructuur	51
3.2.5	Samenstelling en bezetting bestuur	52
3.2.6	Oordeel	53
3.3	Besluitvorming en toezicht	54
3.3.1	Intern toezicht	54
3.3.2	Transparantie van werk en organisatie	54
3.3.3	Verantwoording afleggen	55
3.3.4	Snelheid besluitvorming en handelen	55
3.3.5	Informatievoorziening	56
3.3.6	Conclusie	56
3.4	Financiering strategische voorraad	56
3.4.1	Kostenefficiëntie	57
3.4.2	Opbouw financiële reserves	59
3.4.3	Conclusie	59
3.5	Vorming strategische reserves	60
3.5.1	Invulling nationale voorraadplicht	60
3.5.2	Inkoop, opslag en registratie van fysieke voorraden	61
3.5.3	Tickets	62
3.5.4	Ontwikkelingen opslagcapaciteit	63
3.5.5	Conclusie	65
3.6	Inzet strategische voorraad	65
3.6.1	Procedure en markteffecten	65
3.6.2	Conclusie	66
3.7	Algemene conclusie en aanbevelingen	66
4	Uitvoering en effecten van de WVA 2001	69
4.1	Inleiding	69
4.2	De verhouding tussen de spelers	69
4.2.1	Achtergrond	69
4.2.2	Markt en overheid	70
4.2.3	De effecten van de drempel	72
4.2.4	Leidt de WVA 2001 tot marktverstoring?	76
4.2.5	Conclusie	77
4.2.6	Overige aspecten	77
4.3	De opslag- en ticketmarkt	78
4.3.1	Achtergrond	78
4.3.2	Hoe functioneert de markt voor tickets?	79
4.3.3	Gebruik en prijsontwikkeling van tickets	80
4.3.4	De invloed van ticketing op de kostenefficiëntie van de voorraadvorming	83
4.3.5	Heeft ticketing geleid tot besparing voor de eindgebruiker?	84

4.3.6	Effecten van tickets op de voorzieningszekerheid en inzetbaarheid	84
4.3.7	Conclusie en aanbevelingen	87
4.4	Trends in de kosten van het systeem	87
4.4.1	Kosten voorraadplicht voor de markt en voor COVA	87
4.4.2	Maatschappelijke kosten en baten	89
4.5	Administratieve en uitvoeringsaspecten	90
4.5.1	Ontheffingen	90
4.5.2	Handhaving door de Douane	92
4.5.3	Handhaving door EZ	93
4.6	Opties en oordeel	95
4.6.1	Het samenspel van de drempel en de verhouding markt overheid	95
4.6.2	De WVA 2001 in context	99
5	Logica en consistentie	101
5.1	Onvolkomenheden in de wet?	101
5.2	Verbod op speculatie?	103
5.3	Europese dimensie en het weigeren van toestemming aanhouding voor buitenlandse partijen	104
5.3.1	Europese dimensie	104
5.3.2	Weigeren toestemming aanhouding voor buitenlandse partijen	106
5.4	Europees toezichthouder	107
5.5	Bilaterale contracten	108
Bijlage A:	Verdieping IEA- en EU-kader	111
	IEA-kader	111
	EU-kader	112
Bijlage B:	Analysekader	115
	Analysekader COVA	115
	Analysekader overige thema's	117
Bijlage C:	Lijst van geraadpleegde literatuur	121
Bijlage D:	Lijst met gesprekspartners	123

Voorwoord

De directie CSI (coördinatie, strategie en internationaal) van het Ministerie van Economische Zaken heeft ECORYS gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de Wet Voorraadvorming Aardolieproducten 2001. Het onderliggende rapport bevat de evaluatie die wij in de periode juni tot en met oktober 2007 hebben uitgevoerd.

Gedurende het onderzoek hebben wij met enige regelmaat contact gehad met de projectgroep bij het Ministerie en ook diverse malen met de begeleidingscommissie. Wij hebben deze samenwerking als zeer professioneel en plezierig ervaren en willen in het bijzonder Erik Janssen, Etiënne Mulders, Jacqueline Giesen, Sradhanand Sital en Frans Wieleman bedanken.

Verder strekt onze dank zich uit naar de verschillende gesprekspartners vanuit de sector die ons snel en efficiënt te woord hebben gestaan en die vrijwel allemaal aanwezig zijn geweest tijdens de afsluitende ronde tafelbijeenkomst.

Vanzelfsprekend is alleen ECORYS verantwoordelijk voor de inhoud van het voorliggende rapport.

Managementsamenvatting en conclusies

Inleiding

De Wet Voorraadvorming Aardolieproducten 2001 (WVA 2001) geeft invulling aan de internationale verplichtingen van Nederland om olievoorraden aan te houden die kunnen worden ingezet in tijden van verstoring van of onderbreking in de aanvoer van aardolie.¹ De internationale voorraadverplichtingen komen voort vanuit de Europese Unie (EU) en vanuit het Internationale Energie Agentschap (IEA) en proberen te voorkomen dat onderbrekingen in de aanvoer al te grote gevolgen hebben voor de energievoorzieningszekerheid. ECORYS is door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) gevraagd de WVA 2001 te evalueren.

Na een korte bespreking van de vraagstelling en de methodologie worden de belangrijkste bevindingen per thema geschetst. Hieraan gekoppeld zijn ook de belangrijkste aanbevelingen. Meer specifieke aanbevelingen zijn in de hoofdstekst van het rapport te vinden.

Vraagstelling

De evaluatie van de WVA 2001 is gericht op beantwoording van de vragen of:

- De WVA 2001 heeft voldaan aan de belangrijkste doelstellingen van het beleid; en of,
- De WVA 2001 een goede invulling geeft van het oliecrisisbeleid in de context en veranderingen van deze tijd.

De belangrijkste doelstellingen van de wet zijn:

- Voldoen aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van het IEA en de EU ten aanzien van voorzieningszekerheid;
- Zorgdragen voor het zo efficiënt mogelijk aanhouden van de verplicht aangehouden voorraden; en
- Zo min mogelijk verstoring van de markt.

¹ Daarnaast zijn er uiteraard ook nationale strategische overwegingen om additionale voorraden aan te houden. Deze blijven buiten beschouwing.

De evaluatie kent vier hoofdthema's:

- A. De basisbeginselen van de WVA 2001 (te weten: voldoen aan de verdragsverplichtingen, de gekozen verhouding tussen markt en overheid, de gelijke regels voor handelaren en producenten en de inzet van tickets);²
- B. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA);
- C. De effecten van de WVA 2001 op de Nederlandse economie; en
- D. De logica, interne consistentie en uitvoering van de wet.

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvragen is met betrekking tot de verschillende thema's een analysekader opgesteld gebaseerd op de probleemstellende notitie van EZ.

Methodie

Een belangrijk deel van de datavergaring voor het onderzoek heeft plaatsgevonden door het houden van interviews en door deskstudie. Ter validatie en controle zijn, onder andere, de ervaringen met de voorraadsystemen in Duitsland, Oostenrijk en België meegenomen en hebben gesprekken plaatsgevonden met het IEA en met een vertegenwoordiger van de Europese Commissie (Commissie). Ten slotte is er een ronde tafelbijeenkomst georganiseerd waarin wij onze bevindingen en aanbevelingen hebben voorgelegd aan de sector. Het doel van deze bijeenkomst was enerzijds toetsing van onze belangrijkste bevindingen en anderzijds toetsing van onze argumentatielijn voor de aanbevelingen.

Basisbeginselen van de WVA 2001

Internationale verplichtingen

Nederland voldoet middels de WVA 2001 aan de internationale verplichtingen gesteld door de EU en het IEA. Het betreft hier voornamelijk de eisen gesteld aan de omvang en samenstelling van de verplicht aan te houden voorraden.

De verhouding markt-overheid en de gelijke behandeling van marktpelers

De voorraadplicht voor bedrijven geldt op dit moment voor alle houders van een accijnsgoederenplaats (AGP) met een uitslag van meer dan 100.000 ton ruwe olie equivalent (r.o.e.) in het voorgaande jaar. Deze bedrijven zijn verplicht om een voorraad aan te houden van 5% van de uitslag boven deze drempel. Deze voorraadplicht wordt pro rata verdeeld over de verschillende brandstofsoorten waarvoor de voorraadplicht geldt. AGP-houders omvatten zowel handelaren als producenten (raffinaderijen).

Gezien de voortgaande trend naar rationalisering van bedrijfsprocessen, staat de omvang van de werkvoorraden van het bedrijfsleven en daarbinnen, met name, van de handelaren, onder druk. De WVA 2001 speelde, voor wat betreft de verhouding tussen marktpartijen onderling en de verhouding tussen markt en overheid, in op aansluiting bij de gemiddeld

² De laatste drie aspecten worden grotendeels besproken onder de effecten.

aanwezige werkvoorraden van bedrijven. Voor handelaren levert dit thans een kostenpost op omdat zij niet door middel van hun werkvoorraden kunnen voldoen aan hun verplichtingen opgelegd door de WVA 2001. Binnen de wet zijn er verschillende opties denkbaar om dit probleem op te lossen. Er bestaat de mogelijkheid om een (gedeeltelijke) ontheffing van de voorraadplicht aan te vragen. Daarnaast is er de mogelijkheid om niet door middel van fysieke voorraden maar door middel van reserveringen op de voorraden van een andere partij – binnen bepaalde grenzen – aan de voorraadplicht te voldoen. De kosten van deze tickets liggen over het algemeen lager dan die van eigen voorraden waardoor de additionele kosten lager kunnen zijn. Geen van beide alternatieven biedt echter volledig uitkomst. Op deze twee aspecten wordt later uitgebreider ingegaan.

Meer fundamentele wijzigingen in het voorraadsysteem liggen meer voor de hand. Verschillende opties zijn denkbaar als alternatief:

1. Aansluiting bij de feitelijke werkvoorraden voor handelaren (en producenten). Dit betekent een verlaging van het percentage van 5% naar een nader te bepalen percentage (al dan niet in combinatie met een verhoging van de drempel);
2. Geen voorraadplicht meer voor handelaren (en een mogelijk hogere voorraadplicht voor producenten);
3. Voorraadplicht volledig bij COVA, waardoor handelaren en producenten geen voorraadplicht meer hebben.

De laatste twee opties kenmerken zich door twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van de situatie nu:

- Ten eerste wordt tegemoetgekomen aan de bestaande *de facto* marktverstoring die optreedt door de gelijke behandeling van handelaren en producenten;
- Ten tweede vervalt de noodzaak voor het verlenen van ontheffingen. Handhaving en toezicht vanuit het ministerie worden eenvoudiger (er zullen minder incidentele tekorten in voorraden zijn).

Gezien de marktontwikkelingen naar steeds lagere voorraden, met name bij handelaren, ligt optie 1 niet voor de hand. Aansluiting op daadwerkelijk aanwezige werkvoorraden bij handelaren leidt tot een daling van het aandeel van het bedrijfsleven in de nationale voorraadplicht tot circa 5%. Deelname van het bedrijfsleven aan het voorraadsysteem wordt dan minder zinvol omdat de voorraadplicht van het bedrijfsleven in het niet valt ten opzichte van de voorraadplicht van COVA. Tevens zal het percentage na een aantal jaar weer moeten worden aangepast.

De keuze tussen optie 2 en 3 is onder andere afhankelijk van de mate waarin wordt gewenst om de voorzieningszekerheid te kunnen sturen. Als de volledige plicht bij COVA ligt, kan er een eenvoudiger keuze worden gemaakt in de verhouding tussen additioneel aangehouden fysieke voorraden en tickets op werkvoorraden van derden. Als de volledige voorraadplicht wordt aangehouden in additionele fysieke voorraden, zal de totale voorraad in het land (inclusief de aanwezige werkvoorraden) in ieder geval hoger zijn dan wanneer de plicht (deels) wordt ingevuld door middel van aanwezige werkvoorraden.

Optie 2 kan als belangrijk voordeel hebben dat COVA geen tickets meer hoeft te kopen. Dit is het geval als de voorraadplicht van COVA komt te liggen op het niveau van de

huidige invulling van de voorraadplicht door middel van fysieke voorraden (ongeveer 70% van de nationale voorraadplicht). Het resterende deel kan, gegeven de bestaande omvang van de werkvoorraden, worden ingevuld door de producenten. Enige mate van aansluiting op de werkvoorraden van bedrijven is ook zinvol aangezien deze voorraden al in het systeem zitten. Het lijkt zinnvoller dit via een directe voorraadplicht te doen dan via ticketing aan COVA. Eventuele terughoudendheid bij het sluiten van bilaterale verdragen is dan ook niet meer nodig. Producenten maken in dat geval zelf een optimale afweging over de werkvoorraden die ze aanhouden ter dekking van hun nationale voorraadplicht en een surplus waarover tickets kunnen worden uitgegeven. Optie 2 lijkt dus te prefereren boven optie 3, terwijl optie 1 weinig zinvol lijkt.

Of en in welke mate de kosten voor de eindgebruiker zullen stijgen onder deze twee opties is voornamelijk afhankelijk van de mate waarin de verschuivende voorraadplicht wordt ingevuld: door middel van tickets of door middel van additionele fysieke voorraden.

Een systeem waarbij wordt uitgegaan van de huidige fysieke voorraden van COVA als basis (optie 2), leidt waarschijnlijk niet tot hogere kosten. Tegenover lagere kosten voor handelaren en COVA (geen tickets) staan hogere kosten / lagere baten voor producenten (hogere plicht, minder inkomsten uit tickets).

Hogere kosten van COVA (optie 3), die tot uitdrukking komen in een hogere voorraadheffing, zullen in ieder geval deels worden gecompenseerd door lagere kosten voor het bedrijfsleven. Deze lagere kosten zullen in concurrerende markten worden doorgegeven aan de consument.

Aanbeveling

Gezien het bovenstaande lijkt heroverweging van de voorraadplicht voor handelaren noodzakelijk. De meest logische optie is om deze voorraadplicht geheel voor hen af te schaffen. Gezien de ruime werkvoorraden van producenten in Nederland, ligt het voor de hand om een hoger deel van de voorraadplicht bij producenten te leggen. Deze voorraadplicht kan op het niveau liggen van ongeveer 30% van de nationale voorraadplicht. Dit staat gelijk aan 100% minus de huidige fysieke voorraden van COVA (de hierboven beschreven optie 2). Een nadere juridische analyse lijkt ons hier wel noodzakelijk om mogelijke strijdigheid met de regels rondom de interne markt (discriminatie, proportionaliteit, etc.) te onderzoeken. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De rol van tickets

De WVA 2001 introduceerde de mogelijkheid om de voorraadverplichting af te dekken met reserveringen op de voorraad van derden. In Nederland worden nagenoeg alle tickets aangeboden door de grote oliemaatschappijen. Afnemers zijn (grote) oliemaatschappijen uit het buitenland (onder andere ticketing bij dochtermaatschappijen), COVA en buitenlandse zusterorganisaties, en (nationale) handelaren (ter dekking van tekorten). Ticketreserveringen ten behoeve van de Nederlandse voorraadverplichting worden bijna uitsluitend door COVA gedaan. Het gebruik van tickets tussen Nederlandse bedrijven onderling is marginaal.

De prijzen die worden gehanteerd voor reserveringen variëren sterk en zijn afhankelijk van diverse factoren, bijvoorbeeld type en hoeveelheid product, de looptijd van de reservering en toekomstige prijsverwachtingen op de (deel)markten. De stijging van de ticketprijs, in het bijzonder, voor gas- en dieselolie van de laatste jaren lijkt voornamelijk het gevolg te zijn van aanhoudende krapte op de opslagmarkt, spanning op de internationale oliemarkt en een toenemende vraag voor opslagcapaciteit vanuit het buitenland. Daarnaast spelen ontwikkelingen in de verschillende productmarkten een rol.

De prijs die COVA voor haar reserveringen betaalde is aanvankelijk gedaald (2002-2003) en nadien weer gestegen (2004-2005). Echter, opslag zonder de mogelijkheid tot ticketing door COVA zou, zeker gezien de huidige krapte op de opslagmarkt, tot hogere prijzen hebben geleid. De mogelijkheid om de voorraadplicht (deels) met tickets af te dekken heeft in de periode 2001-2006 tot een besparing voor COVA en het bedrijfsleven geleid, en onder de veronderstelling dat markten competitief werken, ook voor de consument.

Binnen het WVA 2001-kader lijkt de mogelijkheid voor ticketing prima te functioneren. De effectiviteit van de controle op de aanwezigheid van voorraden is uiteraard cruciaal. Daar wordt verderop op ingegaan. Hierop vooruitlopend kan worden geconcludeerd dat verdere actie niet noodzakelijk is.

• Doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van COVA

Belangrijkste bevindingen

In het kader van de evaluatie is onderzocht of COVA op doelmatige en doeltreffende wijze bijdraagt aan de doelstellingen van de WVA 2001. Doelmatigheid wordt bepaald door de mate waarin de input op een economische en efficiënte wijze is omgezet in resultaten in relatie tot de doelstelling. Doeltreffendheid wordt bepaald door de mate waarin de verwachte resultaten gerealiseerd zijn en de gestelde doelstellingen worden behaald. De aan COVA opgedragen wettelijke taken zijn het tegen zo laag mogelijke kosten aanhouden van de verplicht aan te houden voorraad en al wat te doen dat daarvoor bevorderlijk kan zijn met inachtneming van de vereiste voorzieningszekerheid van aardolieproducten.

Oordeel

Wij oordelen dat COVA binnen het WVA 2001 kader over het algemeen goed in staat is op efficiënte en effectieve wijze te functioneren:

- De organisatie is adequaat ingericht om aan haar wettelijke taken te voldoen;
- Procedures voor toezicht op en besluitvorming over COVA's beleid zijn zorgvuldig vastgelegd;
- De COVA directie en medewerkers zijn in staat op basis van rationeel beheer en *best effort* kostenbewust te handelen bij de uitvoering van haar beleid. Dit komt tot uiting in het gezond financieel evenwicht tussen de opbrengsten uit de voorraadheffing en de uitgaven;
- Tot op heden hebben de COVA directie en haar medewerkers op doeltreffende wijze aan de voorraadverplichting kunnen voldoen met inachtneming van de IEA en EU normen;

- De COVA directie is goed in staat haar strategische voorraden efficiënt en effectief in te zetten indien het Ministerie van Economische Zaken hiertoe opdracht geeft. Dit wordt bevestigd door de IEA evaluatie, die zeer positief oordeelt over de wijze waarop COVA in 2005 een deel van haar voorraad heeft ingezet als gevolg van orkaan Katrina.

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling voor de COVA directie en haar bestuur de opties voor aanpassingen in de beloningstructuur in kaart te brengen om daarmee meer aansluiting te vinden bij het oliebedrijfsleven. Dit zou in samenhang moeten gaan met het opstellen van een formele procedure voor beoordeling- en functioneringsgesprekken, die door de werknemers wenselijk wordt geacht. Ook raden wij aan een rekruteringsbeleid op te stellen om personeelsverloop adequaat op te vangen. De organisatie is door beperkte back-up mogelijkheden, beperkte doorgroeimogelijkheden, de leeftijd van directieleden en het recente verloop kwetsbaar. De voorgestelde aanpassingen in het personeelsbeleid kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de motivatie en werkbeleving van de werknemers;
- We onderstrepen het door de COVA directie genoemde belang van een actieve dialoog met het oliebedrijfsleven om inzicht te krijgen in de verschillende belangen ten aanzien van de marktontwikkelingen, waaronder de opslagschaarste en het toenemende gebruik van biobrandstoffen. COVA krijgt weliswaar haar voorraadplicht opgelegd, maar om ook in de toekomst deze plicht tegen zo laag mogelijke kosten in te vullen is inzicht in marktbelangen essentieel;
- Het verdient aanbeveling om de huidige omvang van het COVA bestuur (7 leden) terug te brengen naar vijf bestuursleden. De huidige bestuursomvang van zeven leden is even groot als het totale werknemersbestand van COVA. Daarnaast is de bestuursomvang in vergelijking tot andere organisaties (vb. NMa, OPTA) relatief groot. Als voorwaarde voor het terugbrengen van de bestuursomvang geldt dat de onafhankelijkheid van de bestuursleden gegarandeerd blijft en ieder risico van tegengestelde belangen of partijdigheid vermeden dient te worden. Voor een optimale samenstelling stellen wij de volgende opties voor:
 - Een voorzitter en vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken, één vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën en twee onafhankelijke bestuursleden met ervaring in het oliebedrijfsleven;
 - Een voorzitter en vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken en drie onafhankelijke bestuursleden met ervaring in het oliebedrijfsleven.
- De COVA website (www.cova.nl), die begin september 2007 is geïntroduceerd, beschouwen we als belangrijk middel om de zichtbaarheid van de organisatie en daardoor de transparantie van haar werkzaamheden te vergroten voor (in)directe betrokkenen en geïnteresseerden. Hoewel de website de benodigde informatie biedt (zowel in het Nederlands als Engels) zou de directie ook kunnen overwegen om openbare tenders op haar website te publiceren;
- Wij adviseren de COVA directie om over zes maanden een extern onderzoek uit te laten voeren naar de effecten van de website op de zichtbaarheid van COVA. De website is in september 2007 geïntroduceerd waardoor gegevens over het effect nog niet beschikbaar zijn;
- Toenemende schaarste op de opslag- en ticketmarkt zullen bij ongewijzigd beleid leiden tot een aanzienlijke kostenstijging voor COVA. Wij adviseren de COVA

directie de verschillende opslagmogelijkheden zowel technisch als financieel in kaart te brengen. Hierbij refereren we aan de volgende opties: *crude* opslag in cavernes, ticketing, opslagtanks in eigen beheer en *comingling*.

Effecten van de WVA 2001

Kosten

De kosten voor de marktpartijen vertonen een dalende trend in de periode tot en met 2006. De kosten voor COVA zijn minder gestegen dan op basis van de gestegen voorraadplicht zou worden verwacht. Al met al zijn de kosten per eenheid dus gedaald. In een goed werkende markt worden deze kostenvoordelen doorberekend aan de eindconsument. Wij hebben geen signalen ontvangen dat dit niet zo is. Op korte termijn zal COVA echter de kosten zien stijgen door de krapte op de opslag- en ticketmarkt. Gezien de volatiliteit van de prijzen op de oliemarkt, zowel van olie zelf als van de producten, is het lastig om aan te geven of de wet of reguliere prijstrends de geconstateerde besparingen hebben veroorzaakt.

Administratieve lasten

De administratieve lasten rondom de voorraadplicht zijn relatief gering (paar uur per maand). Een vergelijking van de administratieve lasten onder de huidige en de oude wet is lastig te maken, mede omdat de laatste meting dateert uit 2000. De administratieve lasten zullen zijn gedaald ten opzichte van de oude wet doordat het aantal voorraadplichtigen is gedaald en directer wordt aangesloten op de douanesystematiek. De systematiek van de maandrapportages en die van de AGP's verschillen echter wel enigszins van elkaar door onder andere een omrekenfactor. Mogelijke besparingen in administratieve lasten voor de (kleine) oliebedrijven zijn haalbaar als er in de rapportage meer kan worden aangesloten op de douanespecificaties.

Voorzieningszekerheid

Zowel onder de oude WVA (evenals het interim-regime) als onder de WVA 2001 is de voorzieningszekerheid hoog. COVA dekt momenteel circa 85% van de nationale voorraadverplichting af, waarvan meer dan 80% in fysieke voorraden. Ter vergelijking: in Duitsland dekt het Erdölbevorratungsverband (EBV) de gehele voorraadplicht af met eigen voorraden, waarvan circa 90% in fysieke vorm, in Oostenrijk echter dekt het Erdöl-Lagergesellschaft (ELG) de gehele nationale voorraadverplichting af met de werkvoorraden die aanwezig zijn bij de commerciële bedrijven. De Nederlandse systematiek wordt door het IEA als een voorbeeld voor anderen genoemd en past tevens in de IEA trend naar meer afdekking met additionele voorraden door agentschappen.

Bij de invoering van de WVA 2001 was er in de Kamer enige zorg over de rol van de tickets op de voorzieningszekerheid. Deze zorg blijkt ongegrond. Feit blijft wel dat wanneer COVA-voorraden aanlegt in fysieke vorm, dit een hogere vorm van voorzieningszekerheid geeft dan enkel de inzet van de aanwezige werkvoorraden via tickets. Immers, deze COVA-voorraden worden aangehouden naast de voorraden die bedrijven nodig hebben, zodat het totale voorraadniveau hoger komt te liggen. Enige

mate van aansluiting op de werkvoorraden van bedrijven is wel zinvol aangezien deze voorraden al in het systeem zitten.

Binnen Nederland is de controle goed. Controle op papier vindt bij EZ plaats en op locatie door de Douane. Hierbij zijn in de periode 2001-2006 geen problemen geconstateerd, op enkele incidenten na. De betrouwbaarheid van in het buitenland gereserveerde tickets worden door marktpartijen over het algemeen pessimistischer geschat dan de betrouwbaarheid van Nederlandse tickets. Hoewel op papier de betrouwbaarheid niet in het geding is, kan gebrekkige controle door buitenlandse overheden dubbel ticketen of het ticketen van niet aanwezige voorraden tot gevolg hebben. Het huidige controleniveau voldoet en continuering volgens deze lijn ligt voor de hand.

Logica, interne consistentie en uitvoering van de wet

Onvolkomenheden in de wet

Afgezien van de vragen rondom de verhouding tussen handelaren en producenten, hebben wij weinig onvolkomenheden in de WVA 2001 geconstateerd. De wet functioneert over het algemeen goed. Twee aspecten kunnen hier nader worden belicht.

Allereerst gaf EZ aan dat een sterke toename van voorraadstromen via bunkers (lucht- en binnenvaart) een mogelijke ondergraving kan betekenen van de relatieve omvang van de verplicht aan te houden voorraden. Deze producten worden namelijk wel gebruikt maar er worden geen voorraden aangehouden. Op dit moment is er geen noodzaak om in te grijpen.

Daarnaast gaven enkele bedrijven aan dat naar hun mening EZ actiever zou moeten zijn om voorraadplichtigen bedrijven te benaderen, nu moeten partijen zelf opgave doen. EZ heeft hieromtrent aangegeven dat zij inmiddels (2007) via de Belastingdienst de juiste gegevens op kan vragen om de voorraadplichtigen zelf te benaderen. Het actief benaderen van bedrijven lijkt ons zinvol.

Handhaving en controle

De handhaving en controle op de WVA 2001 wordt uitgevoerd door EZ (op basis van maandrapportages) en de Douane (op locatie). Dit verloopt goed. Afgelopen jaren zijn er slechts incidentele gevallen geconstateerd van bedrijven die niet aan de voorraadplicht voldeden of konden voldoen. De handhaving vanuit EZ is tot nu toe soepel geweest en als een valide reden wordt gegeven trad EZ niet verder op.

De vraag is echter of dit verstandig is omdat het uiteindelijk tot rechtsongelijkheid zou kunnen leiden. Sommige bedrijven kunnen, op basis van het huidige optreden van EZ een welbewust risico nemen om vaker niet aan de voorraadplicht te voldoen en zo kosten te besparen terwijl andere bedrijven kosten maken om altijd aan de voorraadplicht te voldoen.

Daarnaast is er, door de maandelijkse rapportage, in de loop van de maand waarschijnlijk niet altijd sprake van volledige afdekking van de voorraadplicht. Frequentere rapportage

en/of rapportage vooraf lijken hiervoor echter niet de meest voor de hand liggende oplossing omdat deze de (administratieve) lasten van bedrijven doen oplopen. Ons lijkt ingrijpen niet direct noodzakelijk. Er zit voldoende marge in het systeem om deze kleine fluctuaties – het betreft voornamelijk handelaren met een relatief kleine voorraadplicht – op te vangen.

De handhaving vanuit EZ kan consistentere en mogelijk scherper, zonder dat daar wijzigingen in wet- en regelgeving voor nodig zijn. Wanneer besloten wordt om de handelaren geen voorraadverplichting meer op te leggen, zal de noodzaak voor scherper beleid echter sterk afnemen.

Ontheffingen

De WVA 2001 geeft de mogelijkheid tot het geven van een ontheffing van de voorraadverplichting. Twee aspecten verdienen in het kader aandacht.

Ten eerste zijn de criteria voor het geven van een ontheffing niet duidelijk. Het criterium dat feitelijk wordt gebruikt bij het verlenen van een (gedeeltelijke) ontheffing is dat de voorraadverplichting de concurrentieverhoudingen op de markt niet verstoort. Op basis van die overweging zouden alle handelaren die niet aan hun voorraadplicht kunnen voldoen door middel van hun werkvoorraad een (gedeeltelijke) ontheffing kunnen krijgen. Deze overweging is echter nergens zo expliciet opgenomen. De Memorie van Toelichting maakt er bijvoorbeeld geen melding van.

Ten tweede zijn veel bedrijven ofwel niet bekend met de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen of verwachten ze er niet voor in aanmerking te komen. De vraag is echter of EZ in dit kader zelf actief op moet treden. Iedereen wordt weliswaar geacht de wet te kennen, maar de huidige situatie leidt tot marktverstoring tussen partijen die wel en geen ontheffing aanvragen.

Het verdient aanbeveling voor EZ om, indien de huidige systematiek met een voorraadplicht voor handelaren in stand blijft, heldere criteria aan te leggen op grond waarvan voorraadplichtigen een (gedeeltelijke) ontheffing kunnen krijgen. Het is verstandig deze criteria openbaar te maken.

Speculatie

Artikel 8 lid 3 WVA 2001 ziet toe op de mogelijkheid voor de minister om nadere regels te stellen om in geval van een dreigende oliecrisis speculatie in of het achterhouden van voorraden te voorkomen. Deze ministeriële regeling is tot op heden niet gemaakt, maar dat is gezien de bewoordingen van artikel 8 ook niet verplicht.

Ons lijkt een dergelijk speculatiebeding overbodig. Dat prijzen stijgen in een crisissituatie is een uitvloeisel van een vraag die het aanbod overtreft. Daarnaast is het enkel de minister toegestaan om in geval van crisis te beschikken over de verplicht aan te houden voorraden van het oliebedrijven, waarbij overtreding een economisch delict is. De overige voorraden staan in beginsel ter vrije beschikking van de marktpartijen. Echter, in het uiterste geval geeft de Distributiewet (1939) de mogelijkheid om, naast allerlei andere distributiegoederen, te beschikken over (alle) aardolieproducten.

Nadere regels opstellen om speculatie tegen te gaan lijkt ons niet zinvol.

Europees toezichthouder

De Tweede Kamer heeft in 2001 een motie aangenomen waarin is gesteld dat het wenselijk zou zijn om in Europees verband te komen tot meer samenwerking op het punt van buitenlands toezicht in de vorm van een Europees toezichthoudend orgaan.

Een dergelijke Europese toezichthouder is tot op heden niet opgericht, hoewel de Commissie *de facto* wel als toezichtorgaan functioneert. De Commissie heeft in 2002 voorstellen gedaan die – naar de mening van EZ – ten volle invulling gaven aan de door de Tweede Kamer beoogde aanscherping van de Europese controle. Nederland heeft, aldus EZ, in dat proces dat gedeelte van de voorstellen ten volle ondersteunt en zal dat ook in de toekomst doen.

Voor zover wij kunnen vaststellen geeft EZ haar steun aan de initiatieven van de Commissie om te komen tot betere controle. Dit lijkt ons vooralsnog voldoende. Overigens hebben de geïnterviewde marktpartijen aangegeven dat zij deze controle op Europees niveau noodzakelijk en nuttig achten.

Interne markt

Verplicht aan te houden voorraden verstoren de werking van de interne markt, daar bedrijven niet in die mate over hun eigen werkvoorraden kunnen beschikken als zonder deze wetgeving het geval zou zijn geweest. Echter, en dat blijkt ook uit de (beperkte) jurisprudentie, er mogen vergaande verplichtingen aan het oliebedrijfsleven worden opgelegd omdat dit valt onder de openbare veiligheid.

De huidige Nederlandse systematiek bevindt zich naar ons oordeel binnen deze grenzen. Wel is van belang hoe de WVA 2001 omgaat met de ongelijkheid in bedrijfsvoering tussen producenten en handelaren. Of deze praktijk in strijd is met het verbod op discriminatie en of deze in proportionele verhouding tot het doel staat, is onduidelijk, mede omdat daarover geen duidelijke jurisprudentie of aanvullend juridisch onderzoek bestaat.

In geval ertoe besloten wordt dat COVA de gehele nationale voorraadverplichting gaat afdekken, is deze vraag in ieder geval opgelost. Het huidige instrument voor EZ om te garanderen dat COVA over voldoende voorraden kan beschikken (artikel 26 WVA 2001) achten wij een probaat instrument zolang er zorgvuldig mee wordt omgesprongen. Ten aanzien van de vraag of het binnen de Europese regelgeving mogelijk is om – naast COVA – enkel de producenten te verplichten voorraden aan te houden, vermoeden wij dat een dergelijke maatregel wel past binnen de ruimte die artikel 30 van het EG-verdrag geeft. Echter, nader juridisch onderzoek lijkt ons wel wenselijk, omdat dit een vorm van discriminatie dan wel disproportionaliteit kan betekenen die mogelijk in strijd is met de Europese regels. Ook indien gekozen wordt voor de 100% COVA-optie bevelen wij aan om nadere juridische analyse uit te voeren omdat dan robuustere interventie-instrumenten dan het huidige artikel 26 noodzakelijk kunnen zijn.

Bilaterale verdragen

Het IEP-verdrag en de Europese richtlijn bepalen dat voorraden in het buitenland alleen meetellen voor de nationale voorraadplicht als met dat land een bilateraal verdrag is gesloten. Nederland heeft inmiddels met zeven EU-landen bilaterale verdragen gesloten en er lopen gesprekken met andere landen. Voor de invulling van de Europese voorraadplicht kunnen alleen reserveringen in andere EU lidstaten waarmee een verdrag is gesloten meetellen.

Deze verdragen maken het voor bedrijven mogelijk om een deel van hun werkvoorraden te verticketen aan buitenlandse partijen en buitenlandse zusterorganisaties. De verdragen voorzien derhalve in een behoefte. Gezien de huidige en toekomstige krapte op de opslagmarkt, lijkt het ons niet meteen wenselijk om meer contracten af te sluiten met partijen buiten de EU, omdat de prijsdruk in Nederland dan nog verder zal oplopen, wat – via hogere kosten voor COVA – uiteindelijk ten nadele is van de consument. Binnen de EU is het waarschijnlijk slechts een kwestie van tijd voordat de bilaterale verdragen niet meer zijn vereist en vervangen worden door een Europees raamverdrag. Ook dat raamverdrag zal mogelijk een prijsopdrijvend effect hebben, maar we achten het in het licht van de interne Europese markt niet wenselijk en haalbaar voor Nederland om zich daartegen te verzetten.

De WVA 2001 in de context

Het risico op aanbodverstoringen lijkt de afgelopen jaren te zijn toegenomen. Gezien het hoge aandeel additionele fysieke voorraden in Nederland zijn er geen problemen ten aanzien van de voorzieningszekerheid te verwachten.

De trend naar lagere werkvoorraden bij in het bijzonder handelaren zet echter wel spanning op het systeem.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet Voorraadvorming Aardolieproducten 2001 (WVA 2001) geeft invulling aan de internationale verplichtingen van Nederland om olievoorraden aan te houden die kunnen worden ingezet in tijden van verstoring of onderbrekingen in de aanvoer van aardolie. De internationale voorraadverplichtingen komen vanuit de Europese Unie (EU) en vanuit de Internationale Energieagentschap (IEA) en proberen te voorkomen dat onderbrekingen in de aanvoer al te grote gevolgen hebben voor de energievoorzieningszekerheid. Volgens de evaluatiebepaling in artikel 30 van de wet moet de wet vijf jaar na invoering geëvalueerd worden en er dient een verslag aan de Tweede Kamer aangeboden te worden over onder andere de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA), en ook over de effecten van de wet op de Nederlandse economie. De wet is op 1 april 2001 van kracht geworden. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft ECORYS deze evaluatie in de periode juni tot en met oktober 2007 uitgevoerd.

1.2 De evaluatie

1.2.1 Vraagstelling

De evaluatie van de WVA 2001 is gericht op beantwoording van de vragen of:

- De WVA 2001 heeft voldaan aan de belangrijkste doelstellingen van het beleid; en of,
- De WVA 2001 een goede invulling geeft van het oliecrisisbeleid in de context en veranderingen van deze tijd.

De belangrijkste doelstellingen van de wet zijn:

- Voldoen aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van het IEA en de EU ten aanzien van voorzieningszekerheid;
- Zorgdragen voor het zo efficiënt mogelijk aanhouden van de strategische olievoorraden (of: verplicht aangehouden voorraden); en
- Zo min mogelijk verstoring van de markt.

De evaluatie kent vier hoofdthema's:

- A. de basisbeginselen van de WVA 2001 (te weten: voldoen aan de verdragsverplichtingen, de gekozen verhouding tussen markt en overheid, de inzet van tickets en gelijke regels voor handelaren en producenten);
- B. de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van COVA;

- C. de effecten van de WVA 2001 op de Nederlandse economie; en
- D. de logica, interne consistentie en uitvoering van de wet.

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvragen in het kader van de verschillende thema's is een analysekader opgesteld gebaseerd op de probleemstellende notitie van het ministerie. In het analysekader zijn de hierboven beschreven onderzoeksvragen binnen de thema's uitgesplitst in een groot aantal basis- of detailvragen. Aan de hand van de antwoorden op deze basisvragen kan een oordeel worden gegeven over de hoofdvragen. Dit analysekader is opgenomen als Bijlage B. Opgemerkt zij dat vanwege de opbouw van het rapport het hoofdthema A deels in het tweede hoofdstuk (verdragsverplichtingen) en deels in het vierde hoofdstuk (verhouding markt en overheid, gelijke regels handelaren en producenten en inzet tickets) worden besproken. Over het algemeen wordt in beleidsevaluaties ook aandacht geschonken aan de evaluatiecriteria relevantie en additionaliteit. In het kader van deze evaluatie zal hier slechts kort bij worden stilgestaan.

1.2.2 Methode

Een belangrijk deel van de datavergaring voor het onderzoek heeft plaatsgevonden door het houden van interviews en door deskstudie. Over strategisch oliebeleid wordt weliswaar vaak gediscussieerd, maar over de wijze waarop het voorraadsysteem efficiënt kan worden aangehouden en effectief kan worden ingezet is weinig bekend. Een groot deel van de vergaarde informatie is dan ook ontleend aan interviews met de sector, met beleidsmakers en met COVA.

Ter validatie en controle zijn, onder andere, de ervaringen met de voorraadssystemen in Duitsland, Oostenrijk en België meegenomen en hebben gesprekken plaatsgevonden met het IEA en met een vertegenwoordiger van de Europese Commissie.

Ten slotte hebben we eind augustus een ronde tafelbijeenkomst georganiseerd waarin wij onze bevindingen en aanbevelingen hebben voorgelegd aan de sector. Het doel van deze bijeenkomst was enerzijds toetsing van onze belangrijkste bevindingen en anderzijds toetsing van onze argumentatielijn voor de aanbevelingen. COVA en het ministerie waren ook vertegenwoordigd bij deze bijeenkomst.

1.3 Enige recente ontwikkelingen op de oliemarkt

De werking en uitwerking van de WVA 2001 kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen op de internationale oliemarkt. Het onderzoek richt zich dan ook deels op de vraag of de wet nog een goede invulling geeft aan dit deel van het oliecrisisbeleid in de huidige tijd. Deze vraag refereert met name aan de toegenomen spanning op de internationale oliemarkt sinds het begin van deze eeuw. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op een aantal trends die sinds 2001 op de oliemarkt spelen en de consequenties hiervan voor de opslag- en ticketmarkt (twee nauw verwante markten die een centrale rol spelen ten aanzien van de verplicht aan te houden voorraden). Een inhoudelijk oordeel over de effecten van deze trends wordt in een later hoofdstuk gegeven.

1.3.1 Toenemende schaarste van ruwe olie

De ontwikkeling van de prijzen van ruwe olie schetst een beeld van toenemende schaarste op de oliemarkt. Na een lichte daling van het reële prijsniveau in 2000 was er sprake van een reële prijsstijging van 43% tussen 2001 en 2006.³ In dezelfde periode kromp de reservecapaciteit van de OPEC tot een niveau van rond twee miljoen vaten per dag (circa 2,3% van de wereldwijde vraag in 2007). De recente prijsstijgingen en de daling in de reserve productiecapaciteit van de OPEC-landen zijn voornamelijk het resultaat van een sterke en groeiende vraag naar aardolieproducten gekoppeld aan geringe overcapaciteit door, onder andere, interne en externe conflicten in verschillende olieproducerende landen.

Als gevolg van de snelle groei van de Chinese economie en de sterke economische groei in de Verenigde Staten en Europa eind jaren negentig groeide de vraag naar olie onverwacht sterk. In 2004 steeg het wereldolieverbruik met 3,6%, het hoogste groeipercentage sinds 1978. China was verantwoordelijk voor 30% van de totale globale vraagstijging. Het IEA (IEA 2007) gaat ook voor de komende vijf jaren uit van een sterke groei in de vraag naar olie met gemiddeld 2,2% per jaar. De sterke groei is vooral het gevolg van stijgende consumptie in niet-OESO landen, in het bijzonder in China en het Midden-Oosten. De vraag zal in deze regio's jaarlijks met respectievelijk 5,6% en 4,6% groeien, tegenover 1% in OESO economieën.

Als gevolg van het lage prijsniveau in de jaren negentig en onder druk van de financiële markten lijkt het erop dat internationale oliemaatschappijen hun aandacht vooral op korte termijn rendement hebben gericht en onvoldoende geïnvesteerd hebben in capaciteit. OPEC-landen zagen in deze periode het vermijden van overcapaciteit en een te hoge productie als primair doel. Volgens de IEA blijft de overcapaciteit, ondanks het hoge prijsniveau, ook in de komende tijd beperkt. Dit is het gevolg van een kostenexplosie in de sector, een verslechtering van de toegang tot oliereserves en een achteruitgang van de contractuele voorwaarden voor olie-exploitatie.

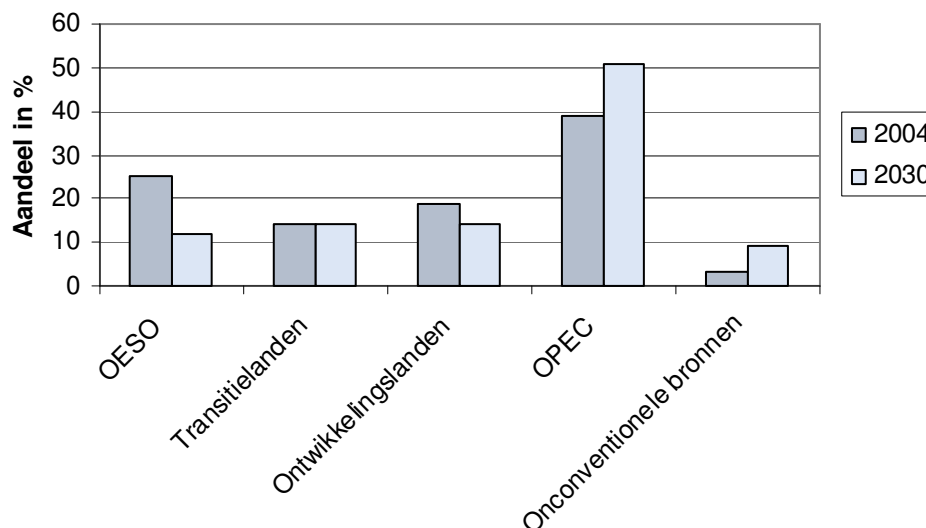
1.3.2 Hoger risico op aanbodverstoringen

Verder maken gebeurtenissen als 11 september, de oorlog in Irak, de Iranese nucleaire aspiraties, instabiliteit in Nigeria en de Russische energiepolitiek duidelijk dat het risico op potentiële verstoringen duidelijk aanwezig blijft. Het risico neemt zelfs toe aangezien in de komende jaren het aandeel van OPEC-landen en politiek instabiele gebieden in het totale olie aanbod gaat toenemen (zie ook Figuur 1.1). Dit houdt ook in dat internationale oliemaatschappijen in de toekomst een afnemende invloed op de globale olieproductie gaan hebben. Daarnaast ontstaan er onzekerheden over het investeringsklimaat in belangrijke niet OPEC-landen, zoals Rusland, Venezuela en de voormalige Sovjetrepublieken. De expansie van de productiecapaciteit zal dan ook voor een belangrijk deel afhangen van de investeringen van de nationale oliemaatschappijen in OPEC-landen. Landen zoals Saoedi-Arabië en Koeweit zijn hiertoe in staat. Veel andere OPEC-landen hebben echter grote moeite om te investeren, omdat ze geen buitenlands

³ BP Statistical Review of World Energy Juni 2007.

kapitaal willen toelaten en ze hun olie-inkomsten vaak niet (willen) gebruiken voor investeringen in extra capaciteit. In diverse landen blijven zelfs het onderhoud en de vervangingsinvesteringen achterwege, met alle gevolgen van dien.

Figuur 1.1 Verwachte veranderingen in de geografische verdeling van de olieproductie (2004-2030) in %



Bron: IEA, World Energy Outlook 2005.

1.3.3 Krap aanbod van aardolieproducten

Een andere schakel in de keten van bron naar eindverbruiker is raffinage. Meer specifiek, het aanbod van raffinagecapaciteit voor de verschillende eindproducten. Door de sterke groei in de vraag naar raffinaderijproducten zijn de capaciteiten en de flexibiliteit van de raffinagesector in de laatste jaren sterk verminderd. In 2004 werd gemiddeld 85% van de beschikbare capaciteit gebruikt. Dit betekent dat er, noodzakelijk onderhoud meegerekend, weinig ruimte is voor extra productie met de bestaande faciliteiten. Noodzakelijke investeringen worden onder andere belemmerd door strenger milieubeleid in OESO landen.

Verder leidt een aantal ontwikkelingen in de markt voor raffinaderijproducten tot een grotere vraag naar complexe verwerkingstechnieken. Dit betreft in eerste instantie een verschuiving van de vraag naar “lichtere” olieproducten, voornamelijk voor de transport- en luchtvaartsector. Ook moeten raffinaderijen als gevolg van de afnemende kwaliteit van ruwe olie in toenemende mate zwaardere en zuurdere oliën kunnen verwerken en vereisen strengere productspecificaties (bijvoorbeeld voor het toegelaten zwavelgehalte van diesel) een constante verhoging van de kwaliteit van olieproducten. In hun investeringsbeslissing moeten raffinaderijen daarom rekening houden met complexere verwerkingsprocessen, die niet alleen hoge kosten met zich meebrengen maar veelal ook langere planning- en bouwperiodes kennen.

1.3.4 De consequenties voor de opslag- en de ticketmarkt

Tickets zijn reserveringsrechten op een bepaalde soort en hoeveelheid aardolieproduct van een derde, waarbij tussen partijen is overeengekomen dat de eigenaar van die aardolieproducten, deze (i) op een zekere plaats, (ii) voor een bepaalde periode fysiek ter beschikking houdt van de ticketnemer, die daarvoor (iii) een maandelijks vergoeding betaalt, en tevens (iv) het recht verkrijgt om die gereserveerde olie in tijden van crisis tegen marktprijs over te nemen (Downstream, 2007). Tickets kunnen worden uitgegeven op werkvoorraden van bedrijven. Volatiele olieprijsen hebben invloed op de prijsvorming op de opslagmarkt en daarmee, naast prijsgedreven veranderingen in de werkvoorraden, ook op de ticketmarkt.

De aanbodkant oefent druk uit op de ticketprijzen. De huidige en toekomstige markt voor zowel reguliere op- en overslag, als voor verplicht aan te houden voorraden in Noordwest-Europa (achterland van Rotterdam), wordt gekenmerkt door krapte. Gedurende de jaren negentig tot het begin van het huidige decennium was er van enige uitbreiding van tankopslag nauwelijks sprake. Wel werd er capaciteit omgebouwd, bijvoorbeeld van *crude* naar producten en van gasolie naar stookolie, om vraag en aanbod van verschillende kwaliteiten meer in evenwicht te brengen. Toen de opslagbranche zich realiseerde dat de sterke markt van meer blijvende aard was, en geconfronteerd werd met teleurgestelde klanten wegens ruimtegebrek, besloot men over te gaan tot uitbreiding. Verwacht wordt dat de krapte op de opslagmarkt de komende jaren blijft bestaan omdat de uitbreiding veel tijd vergt (planning, procedures, etc).

De prijzen van ticket worden gedeeltelijk gedreven door *contango* en *backwardation* in de markt voor olie. In 1999 zette een periode van sterke *backwardation* in op de markt voor ruwe olie in. Dit betekent dat de verwachte toekomstige prijzen van ruwe olie lager waren dan de toenmalige spotmarktprijzen. Deze situatie is normaal gesproken een reden voor stijgende ticketprijzen, omdat voorraadhouders die tickets uitgeven een waardeverlies van de opgeslagen olie moeten vrezen. Sinds begin 2005 is er sprake van *contango* in de markt voor ruwe olie: spotmarktprijzen zijn lager dan verwachte toekomstige prijzen. Deze factor zou op zich een ontspanning op de ticketmarkt voor ruwe olie als gevolg moeten hebben. Dit is echter niet het geval voor tickets voor gas- en dieselolie omdat de consumptie daarvan op dit moment hoger ligt dan de productie en voorraden in de EU beperkt zijn door de ‘*just in time*’ importen. Voor ticketprijzen op benzine geldt momenteel het tegenovergestelde omdat West-Europa meer benzine produceert dan zij consumeert. De ticketprijs voor ruwe olie zit hiertussen.

1.4 Indeling

In hoofdstuk twee wordt het wettelijke kader geschetst aan de hand van de verplichtingen voortvloeiend uit de EU en IEA. Hierin wordt ook kort stilgestaan bij de evaluatievragen relevantie en additionaliteit. Hoofdstuk drie richt zich op de analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van COVA. Hoofdstuk vier behandelt de effecten van de wet, evenals de verhouding tussen de markt en de overheid en de gelijke regels voor handelaren en producenten. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op een aantal administratieve- en handhavingaspecten. Hoofdstuk vijf, ten slotte, bespreekt de

logica en consistentie van de wet. In de verschillende hoofdstukken zullen, waar relevant, (tussentijdse) conclusies en aanbevelingen worden gedaan.

2 Wettelijk kader en basisbeginselen

2.1 Inleiding

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het aanhouden van strategische olievoorraden is gebaseerd op internationale afspraken. Deze verplichtingen bieden de landen die door de afspraken worden gebonden wel aanzienlijke vrijheid ten aanzien van de inrichting van het systeem. Met de invoering van de WVA 2001 als opvolger van de Wet Voorraadvorming Aardolieproducten (WVA) en het daaropvolgende interim-regime is een aantal basisbeginselen geformuleerd waaraan de wet, naast het bereiken van de voorgeschreven strategische voorraden, moet voldoen. In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de wet geschetst, worden de belangrijkste basisbeginselen besproken en wordt een gedeeltelijk oordeel gegeven over de wet. Dit oordeel betreft de vraag of aan de internationale verplichtingen wordt voldaan. In een later hoofdstuk worden de andere doelstellingen beschouwd. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie ten aanzien van de evaluatiecriteria relevantie en additionaliteit.

2.2 Internationale verplichtingen

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het aanhouden van strategische olievoorraden is gebaseerd op internationale verplichtingen die voortvloeien uit Europese Richtlijnen en uit afspraken binnen het IEA. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op deze verplichtingen.

2.2.1 Afspraken in het IEA kader

Nederland is lid van het IEA, waarbinnen sinds de oliecrisis van 1973/1974 de deelnemende leden onder andere afspraken hebben gemaakt aangaande het aanleggen van strategische voorraden en het nemen van maatregelen in het geval van crises.⁴ Deze afspraken zijn vastgelegd in het Internationaal Energieprogramma (IEP-verdrag).

Het Internationaal Energieprogramma

Het IEP richt zich, volgens de overwegingen in het verdrag, met name op de realisering van een stabiele olievoorziening en het (kunnen) nemen van effectieve maatregelen om het hoofd te kunnen bieden aan crisissituaties, bijvoorbeeld door middel van vraagbeperking en voorraadallocatie. Deze maatregelen dienen onder meer om de afhankelijkheid ten opzichte van de olieproducerende landen te verkleinen. Sinds de

⁴ Bijlage A geeft nadere informatie over de politieke en historische achtergrond van het IEP-verdrag.

totstandkoming van het IEP-verdrag in 1974 hebben zich, naast de stijging van de voorraadplicht van 60 naar 90 dagen in 1980, geen structurele wijzigingen voorgedaan.

Het IEP-verdrag kent drie typen noodmaatregelen, namelijk (i) het aanhouden van noodvoorraden, (ii) het verlagen van de consumptie, en (iii) het herverdelen van de beschikbare olie. In het geval van een dreigende crisis hebben de deelnemende landen dus de mogelijkheid om gezamenlijk (een deel van) deze maatregelen in te zetten. Het idee hierachter is dat, wanneer deze instrumenten gecoördineerd en op het juiste moment worden gehanteerd, de matigende effecten op de (dreigende) onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod maximaal en de prijsstijgingen en schade voor de economie minimaal zullen zijn (Wieleman 2001).

De artikelen 2 tot en met 4 uit het verdrag focussen op het aanhouden van strategische noodvoorraden die de landen in staat stellen om het enige tijd te kunnen uithouden in het geval van verstoringen in de aanvoer. Artikel 2 bepaalt dat de landen voorraden moeten aanleggen van 90 dagen⁵ (oorspronkelijk 60 dagen) netto import, die volgens artikel 3 mag bestaan uit olievoorraden, substitutiemogelijkheden en potentiële olieproductie. Artikel 4 regelt het toezicht vanuit het IEA. Verder is van belang dat artikel 3 van de bijlage van de IEP-overeenkomst aangesloten landen slechts toestaat voorraden in het buitenland aan te houden, indien met dat betreffende land een (bilateraal) verdrag is gesloten.

Co-ordinated Emergency Response Measures (CERM)

Sinds begin jaren tachtig zijn, als aanvulling op het IEP-verdrag, andere mechanismen ontwikkeld zoals de Co-ordinated Emergency Response Measures (CERM) en het Initial Contingency Response Plan (ICRP). Deze mechanismen zijn flexibeler dan het IEP-verdrag en zijn afgelopen jaren ook ingezet.⁶

Consumptiereductie en herverdeling

Naast het aanleggen van noodvoorraden dienen de aangesloten landen een pakket maatregelen te hebben klaarliggen om de olieconsumptie per direct te verlagen (artikel 5) en dienen de aangesloten landen te beschikken over een pakket maatregelen die herverdeling van de aanwezige olie mogelijk maken (artikel 6 lid 1). Er dient een billijke verdeling (“*fair sharing*”) van beschikbare olieproducten gemaakt te worden over bedrijven en afnemers. Deze laatste twee typen maatregelen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

⁵ Bij afwezigheid van eigen olievelden zullen landen hun voorraadverplichting afdekken met fysieke opslag in tanks. Zij zijn dan verplicht rekening te houden met 10% ‘*unavailables*’, waaronder ‘*tankbottoms*’. Het is namelijk niet altijd mogelijk om een opslagtank volledig leeg te pompen (de pijplijn die in verbinding staat met de raffinaderij zit gemiddeld 0,5 meter boven de bodem), en speciale maatregelen zijn dan vereist om de tank volledig te legen. Echter, commerciële opslagtanks zijn ontworpen om eenvoudig geheel leeg gemaakt te worden, zodat de 10% ‘*unavailables*’ in die gevallen niet opgaat (Willenborg 2004). In de praktijk betekent dit dat er in veel landen, waaronder Nederland, minimaal 100 dagen netto import op voorraad gehouden wordt.

⁶ Bijlage A geeft nadere informatie over de CERM en het ICRP.

2.2.2 Afspraken binnen de Europese Unie

Achtergrond

De Europese Commissie bracht eind 1968 Richtlijn 68/414/EEG⁷ uit waarin was opgenomen dat de lidstaten tenminste een voorraad van 65 dagen dienden aan te houden, wat in 1972⁸ werd verhoogd naar 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag voor drie categorieën aardolieproducten.⁹ In december 1998 werd Richtlijn 68/414/EEG opnieuw gewijzigd.¹⁰ Hierin werden onder meer wijzigingen aangebracht ten aanzien van de statistische rapportage aan de Commissie, het toezicht op de verplicht aan te houden voorraden en (in verband met de interne markt) de wijze waarop deze voorraden kunnen worden aangehouden in andere lidstaten. Deze richtlijn was ook van toepassing ten tijde van de instelling van de WVA 2001.

De afspraken die zijn gemaakt binnen de Europese Unie hebben tot nog toe vooral een aanvullende rol gespeeld op de IEA-afspraken (Wieleman 2001). Rondom de totstandkoming van de WVA 2001 waren de verplichtingen die voortvloeiden uit de IEP-overeenkomst voor Nederland omvangrijker dan de verplichtingen vanuit de toenmalige EU-richtlijn, die overigens wel specifiek is.

Rond 2001 hanteerde het Europese crisisbeleid als uitgangspunten dat de solidariteit tussen de lidstaten en de eenheid van de gemeenschappelijke markt behouden moest blijven. Daarnaast diende de EU-richtlijn als aansluiting en aanvulling op het IEA-systeem. De belangrijkste instrumenten hierbij waren (i) het aanhouden van noodvoorraden voor de drie belangrijkste productgroepen (ii) coördinatie van nationale maatregelen rondom voorraadinzet, vraagbeperking en eventueel prijsregulering, (iii) vraagbeperking en (iv) exportbeheersing (Wieleman 2001).

De laatste jaren heeft de Commissie zich ingezet om de afhankelijkheid van de Europese energiemarkten van leveranciers buiten de Europese Unie te verkleinen. De recente gascrises rondom Rusland, Wit-Rusland en de Oekraïne worden gezien als een onderstreping van deze dringende noodzaak. Ten aanzien van gas heeft de Commissie recent voorstellen gedaan om de strategische reserves van de Europese Unie als geheel op te bouwen en zodoende de Europese interne markt te beschermen tegen ernstige verstoringen (Commissie 2007). Het beheer van strategische olievoorraden (“*Emergency stocks*”) ziet de Commissie (2006) als een cruciaal instrument om de EU te beschermen tegen marktontwrichtende onderbrekingen in de aanvoer. Elke onderbreking in de aanvoer van olie kan ernstige verstoringen tot gevolg hebben voor de Gemeenschap waardoor het noodzakelijk is om de schadelijke gevolgen zoveel mogelijk te beperken of te verzachten.

⁷ Richtlijn 68/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1968 houdende verplichting voor de Lidstaten van de Europese Gemeenschap om minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

⁸ Richtlijn 72/425/EEG van de Raad van 19 december 1972 tot wijziging van Richtlijn 68/414/EEG houdende verplichting voor de Lidstaten van de Europese Gemeenschap om minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

⁹ Bijlage A geeft nadere informatie over de totstandkoming van de betreffende richtlijnen.

¹⁰ Richtlijn 98/93/EG van de Raad van 14 december 1998 tot wijziging van Richtlijn 68/414/EEG houdende verplichting voor de Lidstaten van de Europese Gemeenschap om minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

Richtlijn 2006/67/EG

Vrij recent is binnen de Europese Unie Richtlijn 2006/67/EG¹¹ van kracht geworden. Deze richtlijn is een codificatie van de diverse wijzigingen die sinds 1968 zijn vastgesteld (Commissie 2004). Er hebben zich derhalve geen wijzigingen voorgedaan ten opzichte van de Richtlijn zoals die na de wijzigingen van 1998 van kracht was.

Artikel 1 bepaalt dat de lidstaten alle passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dienen aan te nemen om (in beginsel) een permanent niveau van de voorraden aardolieproducten in stand te houden dat gelijk is aan ten minste 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag van de drie belangrijkste productgroepen. Dit in tegenstelling tot het IEP-verdrag dat na aftrek van 10% voor *unavailables*, een voorraad van 90 dagen netto import vereist. Deze EU-voorraden dienen krachtens artikel 2 drie categorieën producten te omvatten, namelijk (i) verschillende soorten autobenzine en brandstoffen voor vliegtuigen, (ii) gasoliën, dieseloliën, kerosine en brandstoffen voor straalvliegtuigen van het kerosinetype, en (iii) stookoliën.

Meer in het bijzonder bepaalt artikel 3 lid 2 dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat hun regelingen voor het beheer van de voorraden eerlijk en niet discriminerend zijn. De Commissie overwoog hierbij dat de organisatorische regelingen in verband met de aanleg van olievoorraden de vlotte werking van de interne markt niet in gevaar mogen brengen, alsmede dat de richtlijn geen belemmering dient te vormen voor de volledige toepassing van het verdrag en dan met name de bepalingen inzake de interne markt en de mededinging.¹²

Krachtens artikel 7 kunnen verplicht aan te houden voorraden, die ook meetellen in de nationale voorraadverplichting, op het grondgebied van andere lidstaten worden opgeslagen, onder de voorwaarde dat er een intergouvernementele overeenkomst bestaat. Het land waarin deze voorraden zijn opgeslagen mag repatriëring van deze voorraden niet belemmeren (lid 1). De leden 2 en 3 stellen voorwaarden aan deze overeenkomsten.

Verder staan in de richtlijn onder andere verplichtingen genoemd aangaande (i) de verstrekking van statistische gegevens aan de Commissie (artikel 4-7), alsmede (ii) controle, toezicht en handhaving (artikel 8-9).

Voorstel richtlijn ingetrokken

Ten slotte is nog van belang dat de Commissie in 2002 een nieuwe richtlijn heeft voorgesteld betreffende de coördinatie van maatregelen rondom een crisis in de aanvoer van aardolie(-producten). Onderdeel van het voorstel was een verhoging van het aantal dagen verplicht aan te houden voorraad van 90 naar 120 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag. In 2004 heeft de Commissie deze richtlijn weer ingetrokken.¹³

De verwachting is thans dat binnen twee jaar nieuwe voorstellen vanuit de Commissie kunnen worden ingediend. Momenteel (zomer 2007) is de Commissie bezig met het

¹¹ Richtlijn 2006/67/EG van de Raad van 24 juli 2006 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

¹² Richtlijn 98/93/EG, overwegingen 5-7.

¹³ Bijlage A geeft nadere achtergrondinformatie over deze ingetrokken richtlijn.

houden van een consultatie van de lidstaten. De verwachting is dat de nieuwe richtlijn meer zal aansluiten bij het (reeds aanwezige) IEA-kader. Mogelijk komt er een verplichting dat landen (publiekrechtelijke) agentschappen moeten opzetten die verplicht een (groot) deel van de voorraadverplichting invullen.

2.3 WVA 2001

2.3.1 Ontstaansgeschiedenis

De WVA 2001 is de opvolger van de WVA, die was ingevoerd als uitvloeisel van de hierboven beschreven internationale verplichtingen zoals vastgelegd binnen het IEP-verdrag en Europese richtlijnen. In de WVA werd invulling gegeven aan het beleid ten aanzien van de invulling van de internationale voorraadverplichting zoals dat sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw werd gevoerd. Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 1977 hebben dertien (grote of kleinere) wijzigingen plaatsgevonden in de WVA, totdat in 2001 de nieuwe wet werd aangenomen.

Achtergrond wetwijziging

De aanleidingen voor de wetwijziging in 2001 waren divers. Omstandigheden in het Midden-Oosten, zoals die plaatsvonden rondom de (eerste) Golfoorlog en de mondiale effecten die dergelijke ontwikkelingen hadden op de wereldoliemarkt, onderstreepten de noodzaak van een modernisering van het strategische beleid. Nederland en West-Europa bleken, net als in de jaren zeventig van de twintigste eeuw, uiterst afhankelijk te zijn van de olie uit instabiele regio's en kwetsbaar voor onderbreking van de olie aanvoer. Daarnaast werden er binnen het traject van de eenwording van de Europese interne markt aanpassingen gedaan aan het juridische raamwerk, wat aanpassing van de oude WVA noodzakelijk maakte.

Uitgangspunt voor de wetwijziging in 2001 vormde het advies uit 1997 van de Algemene Energieraad (AER) op het gebied van het oliecrisisbeleid. De AER stelde, mede op basis van andere rapporten, vast dat de kans op een oliecrisis klein lijkt, maar moeilijk is in te schatten. Zij concludeerde verder dat de effecten van een oliecrisis, die met name de verstoringen in het aanbod betreffen, waarschijnlijk beperkt zullen zijn, met uitzondering van effecten op een aantal specifieke sectoren. De AER achtte het IEA-beleid te zwaar ingezet en pleite voor een meer terughoudend en marktgericht oliecrisisbeleid (onder meer) door een verschuiving van de voorraadverplichting richting de private marktpartijen, met (efficiëntere) gebruikmaking van de bedrijfsvoorraden. De aanwezige surplusvoorraden konden worden verkleind zodat, mede gelet op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, meer werd aangesloten op de minimum IEA-voorraadverplichting van 90 dagen netto import. De overheid dient in die benadering volgens de AER deze verschuiving van verantwoordelijkheden echter actief te begeleiden (Memorie van Toelichting, p. 7-8).

Door een efficiëntere manier van voorraaddekking wilde de regering meer aansluiten op de praktijk in omringende landen. De Memorie van Toelichting maakt melding van het feit dat, zoals ook bleek uit het rapport van de AER, de kans op crises was afgenomen, zodat de nationale voorraadverplichting voor een groter deel (dan onder de WVA) kon

worden ingevuld met de aanwezige voorraden in het bedrijfsleven. Hoewel de Memorie van Toelichting aanvankelijk leek uit te gaan van minder additionele COVA-voorraden, is onder de WVA 2001 het aandeel van COVA in de totale voorraadverplichting verhoogd van circa 65% naar 85%. Dit werd veroorzaakt door de verhoging van de aanvankelijk voorziene drempel van 50.000 ton r.o.e.¹⁴ naar 100.000 ton r.o.e. en het vastzetten van het voorraadpercentage op 5% gedurende het wetgevingstraject. De grotere inzet van bedrijfsvoorraden blijkt derhalve vooral uit de aankoop van tickets door COVA bij Nederlandse marktpartijen.

Parlementair traject

Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn er in de Tweede Kamer twee amendementen (27 170, nr. 12 en nr. 13) aangenomen. Deze amendementen betreffen respectievelijk een aanvulling op artikel 8 waarin nu wordt geregeld dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels zullen worden gesteld om speculatie in of het achterhouden van voorraden tegen te gaan, alsmede een uitbreiding van de evaluatieplicht van de WVA 2001 (artikel 30). Daarnaast heeft de Kamer een motie (27 170, nr. 15) aangenomen, waarin is gesteld dat het wenselijk zou zijn om in Europees verband tot meer samenwerking te komen op het punt van buitenlands toezicht in de vorm van een Europees toezichthoudend orgaan. De Kamer heeft de regering in deze motie verzocht de totstandkoming van een dergelijk Europees toezichthoudend orgaan te bevorderen.

2.3.2 Inhoud

De WVA 2001 beoogde, naast de invulling van de voorraadverplichting, een efficiëntieslag te maken ten opzichte van de oude WVA, alsmede verbeteringen te bewerkstelligen op het gebied van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. De WVA en de WVA 2001 verschillen, mede gezien het bovenstaande, op enkele belangrijke punten van elkaar. Wij volgen in de onderstaande beschrijving globaal de indeling van de WVA 2001. Tabel 2.1 bevat een kort overzicht van de belangrijkste wijzigingen tussen de WVA (tot 1992), het interim-regime (1992-2001) en de WVA 2001.

Tabel 2.1 Belangrijkste aspecten WVA 2001 en voorgangers

	WVA	Interim-regime	WVA 2001
Verhouding overheid/markt (%)	65/35	65/35	85/15
Wie is voorraadplichtig?	Producenten en importerende handelaren	Alleen producenten	Producenten en handelaren
Is er een drempel voor voorraadplicht?	Nee	Effectief hoge drempel omdat alleen producenten voorraadplichtig waren (geen ontheffing hadden)	100.000 ton r.o.e.
Voorraadverplichting in	Producenten: 50 dagen +	Effectief > 50 dagen voor	5% van de AGP-

¹⁴ R.o.e. staat voor ruwe olie equivalent.

	WVA	Interim-regime	WVA 2001
dagen	40 dagen import Handelaren: 16 2/3 dag	producenten, vanwege overnemen van verplichtingen van handelaren	uitslag ¹ boven de 100.000 ton (dit nadert tot 18 dagen)
Ticketing mogelijk?	Niet voor COVA	Niet voor COVA	Ja, onbeperkt voor marktpartijen en COVA ²
Grondslag van de verplichting	Hoeveelheid op de markt gebrachte producten	Hoeveelheid op de markt gebrachte producten	AGP-uitslag
Administratieve inbedding?			Aansluiting op AGP- systematiek
Ontheffingen mogelijk?	Ontheffing mogelijk	Ontheffing mogelijk	Ontheffing mogelijk
			Voorwaarden enigszins gespecificeerd
Samenwerking tussen bedrijven bij invulling toegestaan?	Nee	Nee	Ja

¹ AGP staat voor Accijnsgoederenplaats, een fiscaal controlemechanisme. De AGP-uitslag is in de WVA 2001 als grondslag genomen waarop de voorraadplicht wordt bepaald.

² COVA heeft een interne richtlijn om alleen tickets in Nederland te kopen.

Verdeling voorraadverplichting

Onder de WVA werd de nationale voorraadverplichting verdeeld over enerzijds het oliebedrijfsleven en anderzijds COVA. Artikel 2 WVA bepaalde dat hij die in de voorgaande periode één of meer aardolieproducten van een bepaalde categorie op de markt bracht, ook verplicht was van die categorie(-ën) voorraden aan te houden. Artikel 13a WVA regelde vervolgens dat ook COVA (tegen zo laag mogelijke kosten) per categorie een bepaalde – door de minister vast te stellen – hoeveelheid in voorraad hield. Uitgangspunt hierbij was dat de oliebedrijven aan hun voorraadplicht konden voldoen door middel van hun werkvoorraden, terwijl COVA de voorraadplicht volledig afdekte met eigen voorraden.

Een zelfde verdeling is ook in de WVA 2001 terug te vinden. Artikel 3 bepaalt door wie de nationale voorraadverplichting moet worden aangehouden, namelijk (i) elke vergunninghouder die voor één of meer accijns goederenplaatsen (AGP) voor minerale oliën in het referentiejaar een hoeveelheid aardolieproducten heeft uitgeslagen dat boven de drempel van 100.000 ton r.o.e. ligt (artikel 3 lid 1 sub a), en (ii) COVA (artikel 3 lid 1 sub b).

De insteek van de WVA 2001 is dat beter wordt aangesloten op de dynamiek van de oliemarkt en de aanwezige werkvoorraden bij de commerciële bedrijven. Uitgangspunt voor de wetgever was en bleef dat het bedrijfsleven een voorraadverplichting kreeg ter hoogte van de werkvoorraden die gemiddeld genomen toch al aanwezig waren: *“de voorraadverplichting van het bedrijfsleven kan worden gedekt met al aanwezige voorraden en leidt daarmee niet tot extra kosten, terwijl wel wordt voldaan aan de internationale verplichtingen”* (Memorie van Toelichting, p. 5-6). Het vaststellen van de

drempel bij AMvB (en niet in de wet zelf) is de uitwerking van het voornemen om dynamisch op ontwikkelingen in te kunnen spelen (artikel 3 lid 2).

Het instellen van de drempel werd wenselijk geacht omdat dan enerzijds de administratieve- en handhavinglasten zoveel mogelijk werden beperkt, terwijl anderzijds slechts een deel van de fysiek aanwezige olievoorraad in Nederland werd meegeteld in de totale verplicht aan te houden voorraad. De drempel van 100.000 ton r.o.e. is in een aparte AMvB vastgelegd.¹⁵ Aanvankelijk was er sprake van dat de drempel bij 50.000 ton r.o.e. zou worden gelegd, maar dat is begin 2001 door de wetgever gewijzigd om het aantal voorraadplichtigen (25 à 30 bij een drempel van 50.000 ton) verder te verlagen. Circa 15 van de 140 AGP-houders zouden boven deze drempel van 100.000 ton r.o.e. uitkomen, zo was de verwachting in 2001.

Een ander belangrijk uitgangspunt in de WVA 2001 is, in tegenstelling tot de situatie onder het oude regime, de grotere inzet van al aanwezige voorraden bij private marktpartijen. Bedrijven kunnen door middel van samenwerkingsovereenkomsten (artikel 5) de voorraadverplichting van elkaar gaan dekken, zodat er meer ruimte komt in het aanhouden van de voorraden en dus een vergroting van de efficiency. EZ dient hiervoor wel toestemming te geven. Ook de mogelijkheid om een deel van de aanwezige werkvoorraden ter beschikking te stellen voor de dekking van COVA (door middel van tickets) zorgt voor een in potentie efficiëntere inzet van de werkvoorraden en het eventuele surplus.

Door de wetgever is in de Memorie van Toelichting de verwachting uitgesproken dat deze maatregelen leiden tot een vermindering van de totaal in Nederland aanwezige voorraden en een reductie in de totale kosten van de nationale voorraadverplichting van enkele tientallen miljoenen euro's per jaar in vergelijking met de oude situatie (van 169 miljoen gulden naar circa 142 miljoen dan wel 119 miljoen gulden, afhankelijk van het percentage van de voorraadplicht van COVA dat door reserveringen op voorraden van bedrijven wordt gedekt). Dit voordeel zou deels ten goede komen aan het bedrijfsleven vanwege het gelijktrekken van de voorraadverplichting naar de gemiddeld aanwezige bedrijfsvoorraad (werkvoorraad). Daarnaast kan door een verlaging van de omvang van de fysiek aanwezige COVA-voorraden (immers, gedeeltelijk kan worden volstaan met reserveringen) de voorraadheffing omlaag, wat ten goede komt aan de eindgebruiker, oftewel de consument.

Systematiek bepaling voorraadverplichting

Onder de WVA werd de omvang van de voorraadverplichting bepaald op basis van de totale hoeveelheid aardolieproduct van een bepaalde categorie die in het afgelopen jaar op de markt was gebracht (artikel 3 lid 1 WVA). De voorraadverplichting was vastgesteld op 50 dagen van de jaaromzet (50/365^e deel), waarop diverse uitzonderingen van toepassing waren (artikel 3 WVA). Daarnaast bestond er voor producenten een plicht om voor 40 dagen export in voorraad te houden. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting was deze omvang vastgesteld op basis van de steeds aanwezige werkvoorraden bij raffinaderijen en zelfstandig importerende handelaren. In de jaren tachtig is er

¹⁵ Besluit van 22 maart 2001 tot vaststelling van de hoogte van de drempel en van het voorraadpercentage, bedoeld in de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001.

onderscheid gemaakt tussen de producenten en de handelaren, wat – op basis van onderzoek – resulteerde in een voorraadverplichting van respectievelijk 50 en 16^{2/3} dagen.

De totstandkoming van de interne Europese markt in 1992 resulteerde in het verdwijnen van de douane-entrepotstatus voor communautaire goederen. Vanwege dit nieuwe fiscale EU-regime ontstonden grote definitieproblemen: oliestromen die eerst via de douane-entrepots ‘rechtstreeks’ naar het buitenland vloeiden (en dus buiten de voorraadverplichting vielen) werden vanwege de ‘interne markt’ onder de WVA gebracht (Memorie van Toelichting, p. 8-9). Omdat alle leveringen aan binnenlandse handelaren (incl. goederen bestemd voor export) nu werden meegerekend in de jaaromzet, groeide de voorraadplicht van de producenten, zowel fysiek als in verhouding tot de handelaren. Dit werd niet wenselijk geacht en er werd besloten tot de invoering van een interim-regime. Met de oude situatie (1 januari 1993) als uitgangspunt werd een interim-regeling met de betrokken bedrijven getroffen. De producenten hebben gedurende de periode 1993-2001 het aandeel van de handelaren geheel over genomen. Het betrof een informele regeling met de producenten, die niet is gecodificeerd in de WVA. Juridisch werd dit ingekleed door middel van het verlenen van ontheffingen.

Eind jaren negentig begon dit regime steeds meer te wringen, mede doordat de marktsituatie in de loop der jaren verder gewijzigd was. De Memorie van Toelichting geeft aan dat de producenten geen bezwaar hebben gemaakt tegen het feit dat zij de gehele verplichting van het bedrijfsleven (de handelaren) op zich moesten nemen. Echter, de producenten hebben in de jaren voorafgaande aan de WVA 2001 er wel op gewezen dat deze situatie (waarin zij de verplichting van de handel droegen) ongedaan moest worden gemaakt.

De WVA werd in toenemende mate als marktverstoring ervaren, mede door de praktische invulling van het interim regime en omdat de periode langer duurde dan aanvankelijk was voorzien en de bedoeling was. In de WVA 2001 is ervoor gekozen om de uitslag van de accijns goederenplaatsen voor minerale oliën (AGP) te hanteren als criterium. Hierdoor werden alle (grote) marktpartijen, ook handelaren, onder de wettelijke verplichting gebracht. Artikel 3 bepaalt dat elke vergunninghouder die voor één of meer AGP's voor minerale oliën in het referentiejaar een hoeveelheid aardolieproducten heeft uitgeslagen wat boven de drempel (100.000 ton r.o.e) ligt, voorraadplichtig is.

In de WVA 2001 is dus het onderscheid tussen producenten en handelaren weggefallen, waardoor een meer uniforme systematiek is ontstaan. Echter, naast de introductie van de AGP's als criterium, introduceert de WVA 2001 ook een ‘voorraadverplichtingsvrij volume’. Tot de drempel van 100.000 ton r.o.e. is men verplichtingvrij, terwijl over het volume boven de drempel een verplichting van 5% wordt opgelegd. De verwachting bij de totstandkoming van de WVA 2001 was dat dit zou bijdragen aan het creëren van een *level playing field* tussen alle (grote) marktpartijen.

Ten aanzien van het voorraadpercentage bepaalt artikel 4 lid 3 WVA 2001 dat deze gebaseerd dient te zijn op de gemiddelde voorraad waarover, bij een normale bedrijfsvoering, ten minste een substantieel deel van de voorraadplichtigen beschikt. Deze bepaling lijkt te veronderstellen dat dit percentage regelmatig tegen het licht moet worden gehouden. Uit de gesprekken met EZ is hiervan echter niets gebleken.

Overigens speelde hierbij ook de doelstelling van deregulering een rol, wat gerealiseerd diende te worden door de (betere) aansluiting bij de douaneregulering, het verminderen van het aantal (administratieve) regels en een vermindering van het aantal voorraadplichtige bedrijven (Memorie van Toelichting, p. 1-2).

Speculatie

Artikel 8 lid 3 WVA 2001 bepaalt dat de minister er op toeziet dat, indien er sprake is van een (dreigende) oliecrisis, geen speculatie in of het achterhouden van voorraden zal plaatsvinden. Bij AMvB worden nadere regels gesteld, zo stelt dit artikel. Deze AMvB is nog niet opgesteld.

Eisen aan de wettelijke voorraad

In navolging van het IEP-verdrag (artikel 3 bijlage) en artikel 6 van de toen geldende Richtlijn 68/414/EEG, bepaalde artikel 6 WVA dat alleen hoeveelheden die zich bevinden op het grondgebied van één van de lidstaten als voorraad kon worden aangemerkt, mits in een overeenkomst was gewaarborgd dat er geen belemmeringen van transport waren ingeval van een crisissituatie.

De regeling in de WVA 2001 is vrijwel hetzelfde gebleven. Artikel 10 bepaalt dat een product slechts tot de wettelijke voorraad wordt gerekend indien het zich bevindt in een lidstaat van de EU (lid 1) en het voldoet aan het betrokken bilaterale akkoord (lid 2). In dit akkoord is geregeld dat andere lidstaten het overbrengen van voorraden naar Nederland niet zullen belemmeren.

Ontheffingen

Onder de WVA kon de minister (op verzoek) ontheffing verlenen van de voorraadverplichting en de administratieve verplichtingen (artikel 11 en 12). Een ontheffing kon onder meer worden verleend indien een derde zich bereid verklaarde de verplichting geheel of gedeeltelijk over te nemen (artikel 11 lid 3-6).

Deze laatste bepaling is in de WVA 2001 komen te vervallen. Artikel 14 WVA 2001 geeft wel de mogelijkheid voor de voorraadplichtigen om ontheffing te krijgen van hun voorraadplicht (artikel 3) en informatie- en administratieplicht (artikel 13). Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden, zoals dat ook onder de WVA het geval was.

Uit de Memorie van Toelichting (artikelsgewijs commentaar, p. 23) blijkt dat de wetgever het noodzakelijk acht om “in bijzondere gevallen” ontheffing te kunnen verlenen van de voorraadplicht. Er kunnen zich namelijk 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 wanneer zijn marktactiviteiten zeer sterk teruglopen.

De minister heeft nadien nog aangegeven dat het in incidentele gevallen mogelijk was dat de voorraadverplichting voor een voorraadplichtige te verlagen indien dit leidde tot een aantoonbare slechtere marktpositie ten opzichte van zijn concurrenten. Op basis van de haar ter beschikking staande gegevens over 2000 vermoedde zij dat momenteel slechts

enkele voorraadplichtige ondernemingen over onvoldoende gemiddeld aanwezige voorraden beschikken om volledig aan de WVA 2001 te voldoen zonder daarvoor extra inspanningen te moeten leveren. De minister achtte het in dat geval voorstelbaar dat de voorraadplichtige om (gedeeltelijke) ontheffing van de voorraadverplichting zou verzoeken (Kamerstukken 27 170, nr 3).

Voorraadheffing

Een andere wijziging in het regime kwam tot stand ten aanzien van de voorraadheffing, die ter financiering van de exploitatiekosten van COVA wordt geheven op aardolieproducten (artikel 21 WVA 2001). Onder de WVA vielen vier productcategorieën onder de voorraadheffing, namelijk lichte olie, halfzware olie, gasolie en zware stookolie (artikel 13i WVA). In de WVA 2001 vormen daarentegen de AGP's de grondslag waarop de voorraadheffing wordt bepaald, wat betekent dat in de nieuwe situatie ook op LPG een heffing komt te rusten (artikel 21-22 WVA 2001). Omdat stookolie in 2001 nauwelijks nog werd gebruikt is de heffing hierop geschrapt. Zowel onder de WVA als onder de WVA 2001 kan de heffing bij AMvB worden aangepast (artikel 22 lid 2 en 3 WVA 2001).

In artikel 22 WVA 2001 is de heffing per categorie product gezet op € 5,90 per bepaalde eenheid. Bij besluit van 13 september 2004 is bepaald dat de heffing in de periode 1 oktober 2004 tot en met 30 september 2006 werd verlaagd tot € 5,30 per bepaalde eenheid vanwege structurele exploitatieoverschotten bij COVA. De tijdelijke verlaging van de voorraadheffing is na de genoemde periode voor onbepaalde tijd verlengd. De heffing bedraagt dus op dit moment nog steeds € 5,30.

COVA

Sinds 1987 wordt een deel van de nationale voorraadverplichting door COVA (daarvoor: ICOVA) in beheer gehouden. In de WVA was dit geregeld in artikel 13a t/m 13g.

In de WVA 2001 zijn de institutionele bepalingen omtrent COVA nagenoeg gelijk gebleven. De taak van COVA is niet substantieel gewijzigd ten opzichte van het oude regime, zodat COVA nog altijd tegen zo laag mogelijke kosten de voorraden producten moet aanhouden, waarvan de hoeveelheid door EZ wordt vastgesteld (artikel 3 jo. artikel 7 WVA 2001). Echter, in tegenstelling tot de oude situatie hoeft COVA niet meer als 'enige rechthebbende' (art. 13a WVA) over de voorraden te beschikken, maar kan zij ook in de voorraadplicht voorzien door middel van reserveringen (art. 11 lid 2 WVA 2001). Daarnaast is de taak uitgebreid met de bepaling dat COVA "*al hetgeen moet doen wat bevorderlijk is voor het voorraadbeheer tegen zo laag mogelijke kosten.*"

Andere relevante wijzigingen zijn onder meer: (i) verkleining van de omvang van het bestuur van tenminste 5 en ten hoogste 9, naar tenminste 3 en ten hoogste 7 leden (art. 16 lid 1), en (ii) de introductie van een taakverwaarlozingsregeling (art. 19 WVA 2001), zodat de minister kan ingrijpen wanneer COVA haar taak ernstig verwaarloost.

Bilaterale verdragen

Zoals eerder aangegeven mogen – krachtens het IEP-verdrag en de Europese richtlijn – voorraden in het buitenland alleen meegeteld worden voor de nationale voorraadplicht als met dat land een bilateraal verdrag is gesloten. Momenteel heeft Nederland verdragen

afgesloten met Duitsland (1970), België (1973), Luxemburg (1973), Zweden (2004), Ierland (2005), Denemarken (2006) en het Verenigd Koninkrijk (2007). Met een aantal andere landen (Italië, Portugal en Nieuw-Zeeland) is afspraken gemaakt om vooruitlopend op de afronding van de bilaterale verdragen bedrijven in die landen in staat te stellen om voorraden in Nederland te reserveren.

In deze verdragen is slechts geregeld dat de minister toestemming kan weigeren om in Nederland voorraden aan te houden ten behoeve van het buitenland. De artikelen 25 tot en met 28 WVA 2001 geven vanwege de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid nadere invulling aan de gronden op basis waarvan die toestemming kan worden geweigerd. Namelijk, indien (i) de toestemming zou leiden tot een situatie in strijd met het gesloten bilaterale akkoord, en (ii) weigering noodzakelijk is met het oog op de naleving van de Nederlandse voorraadplicht.

Relevante Nederlandse jurisprudentie

In de periode 2001 tot heden heeft één voorraadplichtige handelaar zich verzet tegen de voorraadplicht die hem op basis van de WVA 2001 was opgelegd. Op 6 april 2005 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB)¹⁶ uitspraak gedaan aangaande het beroep dat één van de voorraadplichtigen had ingesteld tegen een aantal besluiten van EZ in de periode 2001-2002 betreffende de voorraadplicht. EZ had hierbij ontheffing verleend tot op het niveau van de gemiddelde werkvoorraden.

De voorraadplichtige handelaar was het niet eens met de voorraadplicht welke zij op grond van de WVA 2001 kreeg opgelegd. Zij gaf daarbij o.a. aan dat (i) zij als handelaar voor haar voorraden afhankelijk is van hetgeen zij per schip importeert en te maken heeft met grote pieken en dalen in de werkvoorraad (wachtijden bij raffinage en vertraging in transport), (ii) haar bedrijfsvoering niet is afgestemd op het aanhouden van voorraden en zij daarom binnen de gewone bedrijfsvoering niet kan voldoen aan de voorraadverplichting en derhalve extra kosten moet maken door de aankoop van tickets bij concurrerende oliemaatschappijen, (iii) de positie van de producenten is verbeterd (van 50 dagen verplichte aan te houden voorraad naar 15 dagen) terwijl haar concurrentiepositie sinds de invoering van de WVA 2001 is verslechterd.

Het CBB besloot één van de vier bestreden besluiten te vernietigen, maar verklaarde de bezwaren tegen drie andere bezwaren ongegrond. Zij overwoog hierbij o.a. het volgende:

- De wetgever heeft uitdrukkelijk besloten om, anders dan onder de direct voorgaande regeling, ook de oliehandelaren in de verplichtingen te betrekken en dat de wetgever onder ogen gezien heeft dat, om aan de voorraadverplichting te kunnen voldoen, middelen als de aanschaf van reserveringstickets en het aangaan van samenwerkingsverbanden niet gemist zouden kunnen worden;
- Bij de behandeling in de Tweede Kamer is uitgebreid gesproken over de vraag of voor de handelaren niet een ander aanhoudpercentage zou moeten gelden dan voor de producenten. Een daartoe strekkend amendement met de opzet te verzekeren dat de voorraadverplichting voor geen enkele voorraadplichtige boven de gemiddeld aanwezige werkvoorraden zou komen, is uiteindelijk ingetrokken;

¹⁶ CBB, 6 april 2005, LJN: AT4960.

- Bij de intrekking van het amendement speelde een rol de verklaring van de minister dat de drempel opgetrokken zou worden tot 100.000 ton en zijn toezegging dat aan eventuele problemen door een (gedeeltelijke) ontheffing tegemoet gekomen zou worden. Het CBB verstaat de ontheffing zo dat het mede ertoe strekt om een evenwichtige verdeling van de lasten van de voorraadverplichting over alle voorraadplichtigen te bevorderen;
- De wetgever heeft geoordeeld dat van alle grotere spelers op de Nederlandse aardoliemarkt een bijdrage in het voldoen aan de aangegane internationale voorraadverplichtingen gevergd mag worden;
- Indien feitelijk sprake zou zijn van een situatie waarin de voorraadplichtige veel meer dan andere spelers op de markt door de voorraadverplichting belemmerd wordt in haar bedrijfsvoering, zou EZ daarmee in zijn ontheffingsbeleid rekening dienen te houden. De voorraadplichtige zou dan in concreto dienen te onderbouwen dat de aan de voorraadverplichting verbonden kosten ook bij gebruikmaking van de aanwezige mogelijkheden van samenwerking en de aanschaf van tickets onevenredig zwaar op haar bedrijfsvoering drukt.

2.4 Voldoet de WVA 2001 aan de internationale regels?

2.4.1 Voldoet de WVA 2001 aan het IEP-verdrag?

In deze en de volgende paragraaf worden op basis van het voorafgaande enkele conclusies getrokken over de vraag of de WVA 2001 voldoet aan de vereisten vanuit het bredere internationale kader (IEP en EU). Zoals bleek uit paragraaf 2.2.1 legt het IEP-verdrag de deelnemende landen een drietal verplichtingen op, namelijk (i) verplicht aan te houden voorraden van 90 dagen netto import (exclusief de 10% *unavailables*, dus in de praktijk 100 dagen), (ii) het beschikken over maatregelen voor het verlagen van de consumptie, en (iii) het beschikken over maatregelen voor het herverdelen van de beschikbare olie.¹⁷ Daarnaast geeft zij regels over de opslag in andere landen. De inhoud van dit verdrag is niet gewijzigd sinds de invoering van de WVA 2001.

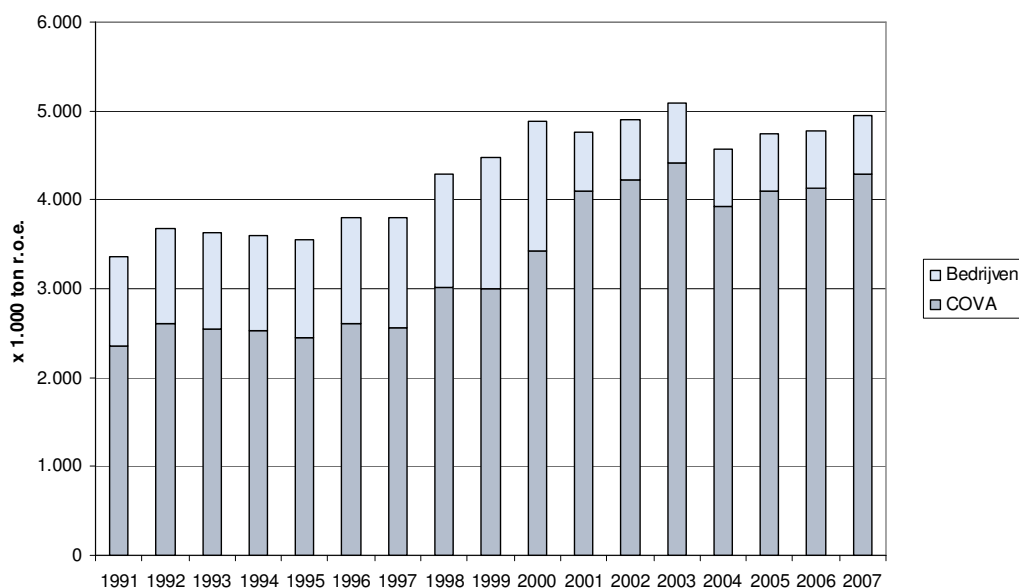
Verplicht aan te houden voorraden

De belangrijkste bepaling uit het IEP-verdrag betreft natuurlijk de 90 dagen voorraadverplichting (artikel 2). Kort gezegd voldoet de WVA 2001 nog altijd aan deze verplichting, waarbij artikel 3 en 4 WVA 2001 een cruciale rol spelen. COVA en enkele marktpartijen die boven de drempel van 100.000 ton r.o.e. uitkomen, worden aangewezen als voorraadplichtig waarbij de concrete invulling van de voorraadplicht berust op aanvullende besluiten. Aan de hand van CBS-gegevens stelt het EZ de nationale voorraadverplichting vast, waarna COVA en de afzonderlijke marktpartijen een besluit met de individuele voorraadverplichting ontvangen. Dit besluit wordt voor 1 april van het lopende jaar verstrekt en is gebaseerd op de gegevens van het voorgaande kalenderjaar. COVA heeft vervolgens van 1 april tot 1 juli de tijd om de voorraad, indien nodig, aan te vullen.

¹⁷ Analyse van deze laatste twee bepalingen valt buiten het bereik van deze evaluatie.

Figuur 2.1 geeft een overzicht van de nationale voorraadverplichting in de periode 1991-2007, waarbij tevens is aangegeven welk deel door COVA danwel door de marktpartijen is afgedekt. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat Nederland gedurende deze periode niet aan de internationale voorraadverplichtingen zou hebben voldaan.

Figuur 2.1 Overzicht IEA-voorraadplicht (inclusief de 10% *unavailables*) in periode 1991-2007 met verdeling COVA vs. marktpartijen



Bron: Ministerie van Economische Zaken.

Ook het IEA (2005) concludeert in haar onderzoek dat de WVA 2001 ruimschoots voorziet in het aanhouden van de verplicht aan te houden voorraden. Conform de eis in het IEP-verdrag houdt Nederland 100 dagen netto import op voorraad, inclusief de verplichte 10% aftrek voor *unavailables*, waaronder *tankbottoms*. COVA dekt circa 85% van deze vereiste 100 dagen, zodat de private werkvoorraden impliciet een extra buffer vormen, aldus het IEA. Door de opslag van COVA voorraden in tanks die geheel kunnen worden leeggepompt, kunnen de *tankbottoms* uiteindelijk wel beschikbaar komen.

Verder constateert het IEA dat de werkvoorraden van private partijen (met name de raffinaderijen) ver boven hun Nederlandse voorraadplicht ligt door de grote doorvoer naar de rest van Europa vanuit Rotterdam. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een deel van deze werkvoorraden wel gereserveerd worden voor buitenlandse bedrijven en overheden in de vorm van tickets.

Bilaterale verdragen

Ten slotte bepaalt het IEP-verdrag (artikel 3 van de annex) ook dat de verplicht aan te houden voorraden slechts mogen worden aangehouden in andere landen, wanneer met dit land een bilateraal verdrag is gesloten.

In artikel 10 WVA 2001 is aan deze bepaling invulling gegeven, waarbij de mogelijke verdragspartners zijn beperkt tot de leden van de Europese Unie en waarbij in lid 2 nadrukkelijk wordt verwezen naar de aanwezigheid van bilaterale akkoorden.

Conclusie

Nederland voldoet aan de eisen die het IEP-verdrag ten aanzien van de omvang van de verplicht aan te houden voorraden stelt. Artikel 3 en 4 WVA 2001 geven daar nadere invulling aan. Artikel 10 WVA 2001 vereist, conform het IEP-verdrag, de aanwezigheid van bilaterale akkoorden.

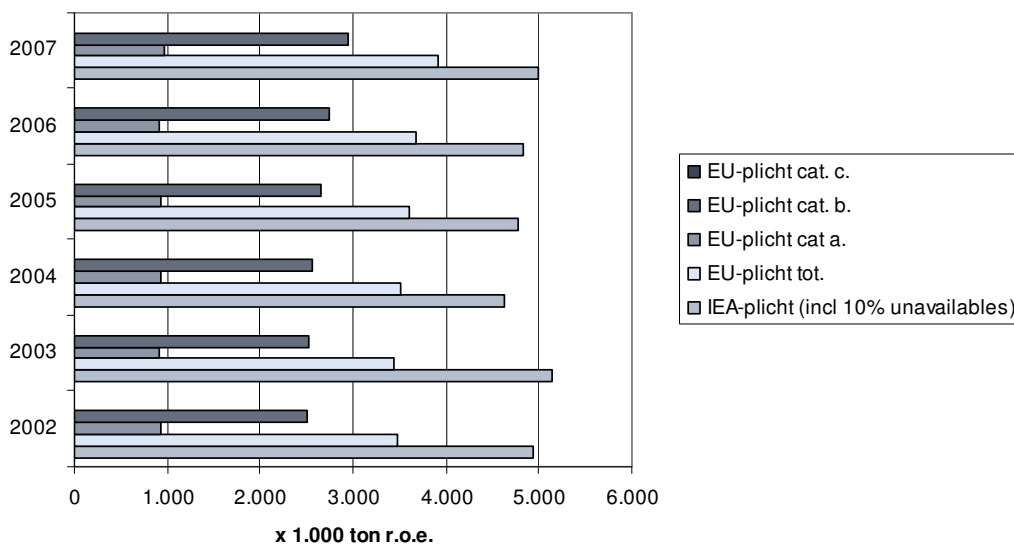
2.4.2 Voldoet de WVA 2001 aan de Europese regels?

In paragraaf 2.2.2 is besproken dat Richtlijn 2006/67/EG een codificatie is van Richtlijn 68/414/EEG waarin alle wijzigingen zijn opgenomen. Richtlijn 2006/67/EG is dan ook niet gewijzigd ten opzichte van de laatste wijziging in 1998 (Richtlijn 98/93/EG). De belangrijkste verplichtingen die voortvloeien uit deze richtlijn zijn: (i) het aanhouden van een permanent voorraadniveau, en (ii) de opslag van voorraden in andere landen.

Verplicht aan te houden voorraden

Artikel 1 en 2 van Richtlijn 2006/67/EG bepalen dat lidstaten een permanent voorraadniveau moeten aanhouden van tenminste 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik in drie aparte categorieën producten. De WVA 2001 voldoet daar door middel van artikel 3 en 4 aan. COVA en enkele marktpartijen die boven de drempel van 100.000 ton r.o.e. uitkomen, zijn aangewezen als voorraadplichtig waarbij de concrete invulling van de voorraadplicht berust op aanvullende besluiten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën.

Figuur 2.2 Overzicht EU-verplichting vs. IEA-verplichting in de periode 1998-2007



Bron: Ministerie van Economische Zaken.

Figuur 2.2 laat zien dat de IEA-verplichting (netto import) in de Nederlandse situatie veel groter is dan de totale EU-verplichting (binnenlands verbruik). Tevens is in de tabel de omvang van de voorraadverplichting ten aanzien van de afzonderlijke categorieën weergegeven. Categorie c (zware stookolie) is nauwelijks zichtbaar.

De lidstaten doen opgave aan de Europese Commissie over de hoogte van hun voorraden. Hierop worden door de Commissie geen actieve controles op locatie uitgevoerd. Recent is de Commissie wel een inbreukprocedure begonnen tegen België vanwege het bij herhaling niet voldoen aan de nationale voorraadplicht.

Bilaterale verdragen

Artikel 7 van Richtlijn 2006/67/EG zegt dat voorraden die op het grondgebied van andere lidstaten zijn opgeslagen alleen mee kunnen tellen in de nationale voorraadverplichting als er een intergouvernementele overeenkomst bestaat.

Zoals reeds in de vorige paragraaf besproken vult artikel 10 WVA 2001 deze bepaling nader in: een product wordt slechts tot de wettelijke voorraad gerekend indien het zich bevindt in een lidstaat van de EU (lid 1) waarmee een bilateraal akkoord is gesloten (lid 2). Artikel 7 van de richtlijn (lid 2 en 3) geeft nadere voorwaarden waar een dergelijk bilateraal akkoord aan moet voldoen. De WVA 2001 heeft deze voorwaarden niet opgenomen, maar dit is ook niet nodig omdat de richtlijn enkel verplichtingen oplegt aan de lidstaten zelf.

Conclusie

Nederland voldoet aan de vereisten die de Europese richtlijn stelt ten aanzien van de verplicht aan te houden voorraden. Voor Nederland ligt de IEP-verplichting namelijk ruim boven de EU-verplichting. Artikel 3 en 4 WVA geven nadere invulling aan de verplichting, waarbij ook rekening wordt gehouden met de (vereiste) verschillende categorieën.

2.5 Beoordeling van relevantie en additionaliteit

Zoals reeds is beschreven in de evaluatiesystematiek vormen relevantie en additionaliteit twee van de gehanteerde evaluatiecriteria. Zij zullen hier slechts kort worden besproken, omdat zij binnen het geheel van de evaluatie van de WVA 2001 geen groot belang hebben.

Relevantie

Relevantie kan worden gedefinieerd als *de mate waarin de wet significant bijdraagt aan de oplossing van een reëel probleem.*

De vraag naar de relevantie van de WVA 2001 laat zich vrij eenvoudig beantwoorden. Enerzijds geeft Nederland door middel van de WVA 2001 invulling aan de internationale voorraadverplichtingen die vanuit het IEP-verdrag en de Europese richtlijn op haar rusten, anderzijds wordt door de WVA 2001 een veiligheidsmarge gecreëerd waarmee Nederland eventuele disrupties in de aanvoer van olie voor enige tijd kan opvangen.

Hoewel de meningen verschillen over de kans op een disruptie in de aanvoer en de omvang van de negatieve effecten daarvan op de nationale economie, is het draagvlak voor het aanhouden van strategische voorraden groot. Immers, Nederland en de meeste

lidstaten zijn grotendeels nog altijd - en zelfs in toenemende mate- afhankelijk van de import van olie van elders.

Additionaliteit

Additionaliteit kan worden gedefinieerd als de mate waarin de behaalde resultaten en doelstellingen werkelijk door de WVA 2001 zijn mogelijk gemaakt.

Dat de WVA 2001 een oplossing geeft voor een lastig en onzeker probleem moge duidelijk zijn. Echter, de vraag die tevens gesteld moet worden is of de WVA 2001 wel een waardevolle en nuttige aanvulling vormt op andere mogelijke oplossingen. Zou zonder de WVA 2001 niet hetzelfde resultaat worden bereikt?

Ook het antwoord hierop is eenduidig: zonder de WVA 2001 zou Nederland op andere wijze invulling geven aan de verplicht aan te houden voorraden. In de (hypothetische) situatie waarin er geen voorraadplicht bestaat voor COVA en de sector, zullen commerciële bedrijven waarschijnlijk wel additionele voorraden aanhouden bovenop de bestaande werkvoorraden vanuit het oogpunt van risicomanagement (verzorgen van fatsoenlijke doorvoer; een deel is immers bestemd voor het achterland). Echter, deze additionele voorraden beslaan mogelijk enige dagen (of misschien zelfs enkele weken). Het resultaat is dan echter niet te vergelijken met de situatie zoals deze nu in Nederland bestaat, waarbij de COVA-voorraden het grootste deel van de verplichting afdekken en naast de commerciële voorraden bestaan. Het huidige systeem biedt daarom veel meer zekerheid.

De perceptie van een (dreigende) disruptie in de aanvoer is in een dergelijke situatie cruciaal. Afhankelijk van de positie zal de perceptie van oliebedrijven verschillen tonen. Dit leidt tot verschillen in de voorraden die worden aangehouden. Ook geeft het negeren van dergelijke risico's prikkels om geen extra voorraden (tegen hoge kosten) aan te houden. Dit brengt namelijk kostenvoordelen met zich mee ten opzichte van concurrenten die dit wel doen. De extra voorraden zullen echter nooit het niveau benaderen die in het huidige systeem met de (additionele) COVA voorraden beschikbaar zijn.

3 Doelmatigheid en doeltreffendheid COVA

3.1 Inleiding en onderzoeksaanpak

3.1.1 Onderzoeksvragen

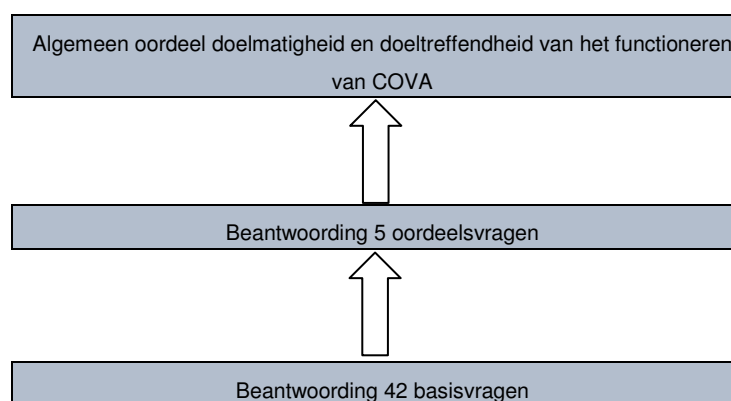
In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van COVA. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de organisatie en bedrijfsvoering van COVA op een efficiënte en effectieve wijze bijdragen aan de doelstellingen van de WVA 2001. De centrale onderzoeksvraag is of COVA goed uitgerust is voor de aan haar opgedragen taken, namelijk met inachtneming van de vereiste zekerheid van voorziening van aardolieproducten, haar verplicht aan te houden voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden, en al hetgeen te doen dat daarvoor bevorderlijk kan zijn (artikel 15 lid 2 WVA 2001). Dit wordt beoordeeld aan de hand van de volgende thema's en oordeelsvragen:

- *Organisatie*: Is de organisatie van COVA adequaat om aan haar doelstellingen te voldoen?
- *Besluitvorming en toezicht*: Wat zijn de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?
- *Financiën*: Voldoet COVA aan haar wettelijke taak de verplicht aan te houden voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden en al hetgeen te doen dat daarvoor bevorderlijk is?
- *Vorming strategische reserves*: Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?
- *Inzet strategische voorraad*: Is COVA in staat haar verplicht aan te houden voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer EZ hiertoe opdracht geeft?

3.1.2 Analyse kader en oordeelsafweging

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag is een analysekader opgesteld gebaseerd op de probleemstellende notitie van EZ. De systematiek van het analysekader is als volgt. In het analysekader zijn de hierboven beschreven oordeelsvragen en centrale onderzoeksvraag uitgesplitst in 42 basis- of detailvragen. Aan de hand van de antwoorden op deze basisvragen kan een antwoord worden gegeven over de vijf oordeelsvragen en daarmee over de centrale onderzoeksvraag. De oordeelsvragen en bijbehorende basisvragen zijn opgenomen in Bijlage B.

In schema ziet dit er als volgt uit:



De beantwoording van de 42 basisvragen is opgenomen in de onderstaande paragrafen. Op basis hiervan wordt aan het eind van iedere paragraaf een antwoord gegeven op de gerelateerde oordeelsvraag. De gegeven oordelen (op een schaal van onvoldoende – matig – voldoende – goed – zeer goed) zijn afhankelijk van het analysekader, de verkregen informatie en de inschatting van de onderzoekers. Uiteindelijk resulteren de oordelen per aandachtsgebied in aanbevelingen die in de laatste paragraaf worden gepresenteerd

3.1.3 Onderzoeksmethodiek

De evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van COVA heeft betrekking op de periode van 1 januari 2001 tot 30 juni 2007. De in de evaluatie gehanteerde cijfers zijn *gerealiseerde* cijfers.

Bij het beantwoorden van de basisvragen van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- *Documentenonderzoek*. In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de beschikbare en relevante documentatie over de interne organisatie en bedrijfsvoering van COVA, de WVA 2001 en marktontwikkelingen. In Bijlage C is een overzicht opgenomen van de gebruikte documentatie;
- *Interviews COVA*. Wij hebben gesprekken gevoerd met de oud-directeur (1), de huidige directie (2) en de meeste overige werknemers van COVA (4). Daarnaast hebben we gesproken met een onafhankelijk bestuurslid, die voorheen werkzaam was in de energiesector (1). Ook hebben we gesprekken gevoerd met andere partijen, waaronder EZ en marktpartijen. In de gesprekken met marktpartijen zijn ook de rol en taakverdeling van COVA aan de orde geweest. Hierover heeft terugkoppeling plaatsgevonden met EZ. In Bijlage D is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen;
- *Internationale benchmark op basis van interviews met branchegenoten*:
 - Erdölbevorratungsverband (EBV) in Duitsland;
 - Erdöl-lagergesellschaft M.B.H. (ELG) in Oostenrijk;
 - APETRA in België.

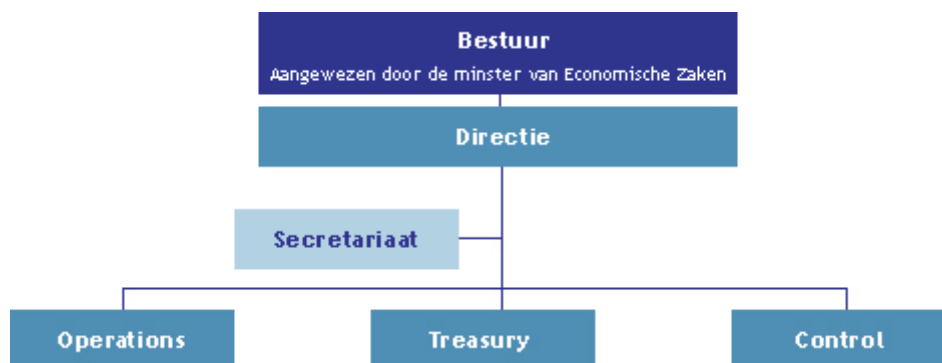
3.2 Organisatie

3.2.1 Bezetting

Met de bestaande numerieke organisatie van COVA, twee directieleden en vijf werknemers, waarvan één parttime, wordt gestreefd naar de meest efficiënte en doelmatige invulling van de aan COVA gestelde taken. Deze taken zijn de afgelopen jaren toegenomen als gevolg van de stijging in de voorraadplicht, de introductie van tickets, nieuwe internationale verplichtingen en de vereiste verbetering van de management informatiestructuur. Vanuit het oogpunt van interne controle en achtervang wordt met de huidige personele bezetting gestreefd naar instandhouding van de minimaal vereiste functiescheiding tussen beherende, registrerende en controlerende taken (COVA 2006). De werkdruk wordt door COVA onder de huidige bezetting als acceptabel ervaren. De werknemers worden door de directie en het bestuur als vakbekwaam omschreven vanwege hun sectorervaring en marktkennis.

Schematisch is de organisatie in Figuur 3.1 als volgt weergegeven:

Figuur 3.1 Organogram COVA



Bron: www.cova.nl.

3.2.2 Continuïteit, back-up en flexibiliteit

Eind 2006 dreigde de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar te komen door het plotselinge overlijden van de algemeen directeur. De oud financieel directeur en de in zijn plaats benoemde nieuwe financieel directeur waren bereid om samen tijdelijk een nieuwe directie te vormen tot de aanstelling van de nieuwe algemeen directeur begin 2007. Door de aanwezige back-up en de accurate vastlegging van bedrijfsprocedures en informatie in instructiedocumenten en bedrijfssystemen is de continuïteit van de bedrijfsvoering tot op heden gewaarborgd is gebleven. Echter, de mogelijkheden tot achtervang waren zeer beperkt. De kwetsbaarheid van de organisatie verdient daarom aandacht om de continuïteit van de bedrijfsvoering in de toekomst te kunnen garanderen.

In 2006 heeft COVA een verloop van drie werknemers gehad vanwege prepensioen en een overstap naar het oliebedrijfsleven. Dit betekent dat, met uitzondering van de

controllers en secretaresse, alle huidige werknemers in de loop van 2006 en 2007 in dienst zijn getreden. Ook hier geldt dat COVA door de accurate vastlegging van bedrijfsprocedures en informatie in instructiedocumenten en bedrijfssystemen het verloop goed heeft kunnen ondervangen. Hoewel dit verloop een uitzonderlijke situatie betrof en door de COVA directie niet als een aanhoudend probleem wordt beschouwd, bleek het aantrekken van goed gekwalificeerde werknemers niet eenvoudig. Dit geldt voor alle niveaus. Als remmende factoren voor het aantrekken van nieuwe werknemers worden door COVA genoemd: de krappe arbeidsmarkt, de specifiek benodigde sectorervaring en competenties, het gebrek aan doorgroeimogelijkheden en de niet-marktconforme salarissen. Met betrekking tot de huidige beloningsstructuur wordt op directieniveau een specifiek profiel aangetrokken, namelijk personen in een eindfunctie die over ruime sectorervaring en marktkennis beschikken en niet louter uit financiële overwegingen in dienst treden.

Het personeelsverloop is aanleiding geweest om de arbeidsvoorwaardenregelingen kritisch onder de loep te nemen om de aantrekkelijkheid van het werk te vergroten. Per 1 januari 2007 zijn de pensioenen ondergebracht bij het ABP en is een levensloopregeling geïntroduceerd. De herziening van het arbeidsvoorwaardenreglement wordt opgenomen in het procedurehandboek, dat momenteel door de COVA directie wordt opgesteld. COVA kent geen formele procedure voor functionering- en beoordelingsgesprekken vanwege de kleine omvang van de organisatie en daardoor frequente, informele communicatie. De werknemers achten formele procedures voor functionering- en beoordelingsgesprekken echter wel van belang. Mogelijk wordt dit onder de nieuwe directie gerealiseerd.

3.2.3 Draagvlak

Ministerie van Economische Zaken

COVA functioneert als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) onder het mandaat van EZ. De relatie tussen beide partijen is helder omschreven. Dit draagt eraan bij dat de relatie en informatie-uitwisseling tussen COVA en het ministerie door beide partijen, tot op heden, als positief wordt ervaren. COVA's algemeen directeur geeft echter vanwege zijn korte dienstverband aan nog geen gefundeerd oordeel hierover te kunnen geven. Voor de COVA directie zijn binnen het ministerie de drie afgevaardigden EZ in het COVA bestuur de belangrijkste aanspreekpunten, aangezien zij zich bezighouden met het vaststellen en goedkeuren van het beleid van COVA.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën is met één bestuurslid vertegenwoordigd in het COVA bestuur. Naast betrokkenheid bij het vaststellen van het COVA beleid, controleert het ministerie of COVA aan al haar financiële verplichtingen tegenover de staat voldoet. Dit gebeurt hoofdzakelijk door controle op tijdige aflossingen op de rekening-courant. Voor de financiering van de bedrijfsactiviteiten heeft COVA geld- en kapitaalmarktleningen uitstaan bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën. COVA zal vanaf 2009 al haar leningen bij dit Agentschap afgesloten hebben. Het ministerie ontvangt van COVA alle informatie die het nodig heeft voor haar controles. Beiden partijen zijn tot op heden

tevreden met de wijze van informatie-uitwisseling en zien dan ook geen aanleiding tot verandering.

Oliebedrijfsleven

Op operationeel niveau zijn de belangrijkste *stakeholders* oliemaatschappijen, handelaren, opslagmaatschappijen en deponhouders, aangezien COVA bij deze partijen haar strategische voorraden aanhoudt. COVA heeft de indruk dat marktpartijen haar als een deskundige en volwassen partij beschouwen die interessant is vanwege de omvang van haar vraag naar aardolieproducten en opslagcapaciteit. Eveneens wordt door het oliebedrijfsleven het nationale belang van de voorraadplicht en de rol van COVA hierin erkend. Dit wordt door de meerderheid van de olieproducenten- en handelaren bevestigd. Marktpartijen beschouwen COVA als een stabiele en deskundige marktspeeler met als toonaangevend voorbeeld de wijze waarop zij, op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken, haar strategische voorraden heeft ingezet naar aanleiding van orkaan Katrina in 2005.

De internationale trend is om de markt aan het bedrijfsleven te laten en de aanleg en het beheer van verplicht aan te houden voorraden daar weg te halen en onder te brengen bij aparte agentschappen. Hiermee is het voorzieningszekerheidsbeleid steeds meer een specifieke overheidstaak aan het worden, mede ter bescherming van vitale sectoren. Ondanks deze scheiding onderstreept de COVA directie het belang van contact met de markt. Dit contact dient zich niet te beperken tot transacties maar omvat juist ook tussentijdse gesprekken om voeling met marktontwikkelingen te houden. De COVA directie streeft ernaar belangrijke marktspelers minstens één keer per jaar te bezoeken om lopende zaken en relevante ontwikkelingen te bespreken. De huidige marktontwikkelingen, waaronder toenemende krapte op de opslagmarkt en toenemende schaarste van ruwe olie, zijn van grote invloed op de formulering van COVA's lange termijn beleid en de wijze waarop zij in de toekomst kan voldoen aan het voorzieningszekerheidsbeleid. Het is daarom van groot belang inzicht te krijgen in de verschillende belangen van marktpartijen ten aanzien van de marktontwikkelingen.

Internationale commissies

COVA maakt deel uit van technische commissies zoals ACOMES¹⁸, ISPG¹⁹ en SMRI²⁰ om een bijdrage te leveren aan de discussie over de praktische aspecten van verplichte voorraadvorming met Europese, Aziatische en Amerikaanse organisaties en agentschappen op het gebied van voorraadvorming.

3.2.4 Inbedding in de crisisinfrastructuur

In Nederland is de minister van EZ verantwoordelijk voor het energiebeleid, waaronder ook het oliecrisisbeleid valt. Het ministerie vertegenwoordigt Nederland dan ook in de internationale besluitvormende gremia met betrekking tot het oliecrisisbeleid bij het IEA en de EU. In het geval van een oliecrisis komt de minister van EZ met een voorstel om

¹⁸ ACOMES: Annual Coordination Meeting of Entities for Stock-Holding.

¹⁹ ISPG: een studiegroep die onderzoek doet naar de vorming van oliekorsten in ruwe olie.

²⁰ SMRI: Solution Mining Research Institute.

invulling te geven aan het Nederlandse aandeel in de internationale besluiten. Zij zal zorgdragen voor de communicatie hierover naar de belanghebbenden. Indien nodig zal nationaal opschaling plaatsvinden van de relevante delen van de nationale crisisorganisatie, waaronder NESO²¹ (de IEA benaming voor de nationale crisisorganisatie). COVA is onderdeel van de nationale crisisorganisatie en zal uitvoering geven aan de door de minister van EZ genomen besluiten met betrekking tot de door COVA beheerde voorraden.

3.2.5 Samenstelling en bezetting bestuur

Samenstelling en bezetting bestuur

In de WVA 2001 staat vastgelegd dat het COVA bestuur uit minimaal drie en maximaal zeven personen mag bestaan, waaronder een voorzitter en plaatsvervangend voorzitter. Alle bestuursleden worden door EZ benoemd. Een bestuurslid kan maximaal twee maal voor de duur van zes jaar herbenoemd worden.²² Momenteel bestaat het bestuur uit zeven leden. Naast de voorzitter zijn twee bestuursleden afkomstig van EZ. De overige bestuursleden zijn één afgevaardigde van het Ministerie van Financiën en drie onafhankelijke experts die voorheen werkzaam waren in de olie- en energiesector.

De COVA directie en het onafhankelijk bestuurslid zijn van mening dat de omvang van het bestuur aan de forse kant is ten opzicht van het aantal COVA werknemers. In het bijzonder wordt verwezen naar de numeriek grote vertegenwoordiging van EZ. Daarnaast vraagt de COVA directie zich af of de vertegenwoordiging van het Ministerie van Financiën in het bestuur noodzakelijk is, omdat het ministerie enkel toeziet of COVA aan al haar financiële verplichtingen ten opzichte van de staat voldoet. Dit is mogelijk de reden dat haar inbreng en aanwezigheid bij bestuursvergaderingen door de COVA directie als beperkt wordt ervaren.

Verantwoordelijkheden

Het COVA bestuur is belast met het besturen van de stichting COVA. Tevens stelt zij het beleid van COVA vast en oefent zij toezicht uit op de uitvoering van het beleid door de directie en op de overige werkzaamheden die de directie verricht.²³ De verantwoordelijkheden en taken van het bestuur zijn daarmee helder vastgelegd. Zowel de COVA directie als de bestuursleden bevestigen dat in de praktijk de scheiding tussen bestuur en uitvoering van beleid over het algemeen naar wens verloopt. Wél zetten de COVA directie en het onafhankelijk bestuurslid vraagtekens bij de mate van onafhankelijkheid van de bestuursleden van het EZ omdat een formele scheidslijn tussen beleid en bestuur ontbreekt. Enerzijds zijn de EZ bestuursleden als beleidsmakers betrokken bij het beleid van het ministerie, anderzijds stellen zij als bestuurders het COVA beleid vast en zien zij toe op de uitvoering van dit beleid. Hoewel dit tot op heden nog niet tot problemen heeft geleid, schuilt hierin wel het risico van tegengestelde belangen, indien het ministerie een andere mening is toebedeeld dan het COVA bestuur. Volgens het onafhankelijk bestuurslid dient dan ook alle schijn van partijdigheid

²¹ National Emergency Sharing Organisation

²² COVA statuten, art. 5.

²³ COVA statuten, art. 6.

vermeden te worden. De bestuursleden van EZ erkennen hun dubbelrol, maar zijn tegelijkertijd van mening dat de voordelen (o.a. kennis en informatie over de oliemarkt) tegen de potentiële nadelen (tegengestelde belangen) opwegen. Bovendien is voor het tot stand komen van een besluit een gewone meerderheid van stemmen vereist.

Het dient volgens de COVA directie en het onafhankelijk bestuurslid de aanbeveling om de huidige bestuurssamenstelling en -bezetting kritisch onder de loep te nemen.

3.2.6 Oordeel

Oordeelsvraag: Is de organisatie van COVA adequaat om aan haar doelstellingen te voldoen?

Wij beoordelen dat de organisatie van COVA voldoende tot goed is ingericht om aan haar wettelijke taak te voldoen

Motivatie

In haar huidige bezetting beschikt COVA over gekwalificeerde en kundige medewerkers. Maar door het verloop in 2006, de arbeidsmarktomstandigheden, de functievereisten en de beloningstructuur is dit niet eenvoudig gebleken. Hoewel er back-up aanwezig is om verloop op te vangen, is de organisatie kwetsbaar en is de flexibiliteit beperkt. Dit vormt een duidelijk risico bij eventuele uitval van personen. De noodzaak voor back-up en zorgvuldigheid van procedures (gegeven het vele geld dat met transacties is gemoeid) rechtvaardigt de huidige capaciteit van de zeven werknemers ook al is de werkdruk zeer acceptabel.

De samenstelling en bezetting van de directie, bestaande uit een algemeen en financieel directeur, zou gezien de omvang van COVA tot spanning kunnen leiden. Echter, vanwege de heldere taakverdeling tussen beide directeuren en de mogelijkheid tot back-up, zien wij geen reden deze situatie te wijzigen.

Aangezien COVA een kleine organisatie is (7 werknemers), zijn de doorgroeiemogelijkheden zeer beperkt. Om werknemers in dienst te houden is aandacht voor de aantrekkelijkheid van het werk van belang.

COVA's kennis van de oliemarkt in normale en crisissituaties is adequaat door een goede dialoog met het oliebedrijfsleven en sectorervaring van de medewerkers. COVA's relatie met haar externe belanghebbenden is goed. Wél is het belangrijk dat zij een actieve dialoog met het oliebedrijfsleven houdt om inzicht te krijgen in de verschillende belangen in het kader van de internationale marktontwikkelingen en de wijze waarop COVA haar lange termijn beleid hierop afstemt.

De huidige bestuursomvang van zeven leden is even groot als het totale werknemersbestand van COVA. Vergelijken met grotere organisaties als de NMA en OPTA, is het bestuur relatief groot. Naar onze mening zou een bestuur bestaande uit vijf leden optimaal kunnen functioneren waarbij de onafhankelijkheid van de bestuursleden gegarandeerd dient te blijven en ieder risico van tegengestelde belangen of partijdigheid vermeden dient te worden.

3.3 Besluitvorming en toezicht

3.3.1 Intern toezicht

Zowel de operationele en financiële procedures worden als helder en adequaat ervaren door de COVA werknemers evenals de taakverdeling tussen de werknemers. De procedures zijn nu nog vastgelegd in COVA's instructiedocument uit 2002. Momenteel werkt de COVA directie aan een procedurehandboek, waarin alle procedures opnieuw worden vastgelegd inclusief de herziening van het arbeidsvoorwaardenreglement (zie paragraaf 3.2.2). Ter optimalisatie van de bedrijfsvoering en het interne toezicht zijn in de afgelopen jaren vooral automatiseringsinvesteringen gedaan, waaronder een nieuw voorraadbeheersysteem. Deze investeringen zijn nagenoeg afgerond en worden door de werknemers als effectief ervaren.

COVA houdt maximaal 25% aan tickets aan. Deze arbitraire en interne beleidsrichtlijn is gebaseerd op een wenselijk geacht niveau van voorzieningszekerheid. Vanwege de toenemende krapte op de opslagmarkt, staat deze drempel momenteel ter discussie in het COVA bestuur. Indien wenselijk kan de richtlijn worden aangepast. Over de verplichtingenjaren 2002-2005 bedroeg het percentage 15 à 20%, zoals blijkt uit tabel 3.1.

Tabel 3.1 Aandeel door COVA aangehouden reserveringen ter afdekking van voorraadverplichting in de periode 2002-2005

Rapportagejaar	Totale verplichting (ton r.o.e.)	Tickets (ton r.o.e., gemiddeld)	Percentage tickets
2002	4.232.000	761.000	18%
2003	4.415.000	893.000	20%
2004	3.933.000	670.000	17%
2005	4.105.000	645.000	16%
2006	4.138.000	786.000	19%

Bron: Ministerie van Economische Zaken en COVA.

3.3.2 Transparantie van werk en organisatie

Directe betrokkenen (o.a. marktpartijen met voorraadplicht, Ministerie van Financiën) geven aan een goed beeld te hebben van het werk en de organisatie van COVA. Echter, voor indirecte betrokkenen (o.a. marktpartijen zonder voorraadverplichting, verzekeraars) en geïnteresseerden is dit beeld minder transparant. De COVA directie en haar bestuur zijn zich hiervan bewust. Daarom is begin september 2007 de COVA website (www.cova.nl) geïntroduceerd. Dit was eigenlijk voorzien voor 2006, maar is door andere beleidsprioriteiten vertraagd. De belangrijke informatie die momenteel op de website staat, is: het mandaat van COVA, een beschrijving van de WVA 2001 en haar geschiedenis, de organisatie van COVA, de wijze waarop zij invulling geeft aan haar voorraadplicht en een financieel overzicht van haar opbrengsten en uitgaven (2006). Vanwege de recente introductie van de website bestaat nog geen inzicht in de mate van zichtbaarheid van COVA.

3.3.3 Verantwoording afleggen

De inkomstenbegroting en de jaarrekening van COVA dienen, na vaststelling door het bestuur van COVA, door de minister EZ goedgekeurd te worden (artikel 18 lid 1 WVA 2001). Na goedkeuring worden de jaarstukken aan de Tweede Kamer overhandigd. Interne verantwoording van het jaarverslag geschiedt via de accountant. De accountant controleert COVA via een controleprotocol en gaat ook de handelingen van bestuur en directie na. Daarnaast legt COVA formeel verantwoording af aan haar bestuur door middel van kwartaalrapportages die door het bestuur goedgekeurd dienen te worden. Administratieve procedures in de wet rondom goedkeuring van begrotingen en de jaarrekening zijn volgens de COVA directie praktisch en eenvoudig. Zowel de COVA directie als het bestuur is van mening dat de huidige wijze en mate van verantwoording volstaan. Nadere financiële afspraken blijken niet nodig in verband met de goede vastlegging in de WVA 2001.

3.3.4 Snelheid besluitvorming en handelen

De algemene besluitvorming ligt bij het COVA bestuur en de uitvoering van het beleid bij de COVA directie met een rapportageplicht aan het bestuur. De relatie tussen bestuur en directie is vastgelegd in de statuten, wat bijdraagt aan het zorgvuldig verlopen van besluitvormingsprocessen en uitvoeringsprocedures. Volgens zowel de COVA directie als haar bestuur is er sprake van een juiste en adequate afstemming in de besluitvorming. Indien nodig worden prognoses en mogelijke varianten van besluitvormingsprocessen zorgvuldig bestudeerd.

Aan de inkoop, verkoop en verversing van strategische voorraden liggen vaste tenderprocedures ten grondslag. De tenderprocedure is vastgesteld door het bestuur, maar als de COVA directie aanpassingen in de procedure nodig vindt, is dit zeker mogelijk. COVA heeft vrijheidsgraden ter beschikking bij de invulling van de tenderprocedure. Deze vrijheidsgraden hebben betrekking op de keuze tussen de aankoop van fysieke voorraden of tickets en de keuze van het opslagdepot. De tenderspecificaties worden hierop gebaseerd. COVA kent een zorgvuldige en adequate tenderprocedure wat door marktpartijen wordt onderschreven. COVA wordt door deze marktpartijen als serieuze speler beschouwd vanwege de omvang van haar vraag naar aardolieproducten en opslagcapaciteit en het nationale belang van de verplicht aangehouden voorraden. Tenders staan gemiddeld 10-14 dagen uit en bij ontvangst van de offertes beslist COVA vaak binnen een aantal uur welke offerte zij accepteert. Dit is van belang omdat de offerteprijs in relatie staat tot de fluctuerende oliemarktprijzen. Hoewel de marktpartijen aangaven slechts beperkt zicht te hebben op de snelheid van het besluitvormingsproces, bestaat het algemene beeld dat dit soepel verloopt.

Indien voor de aankoop van voorraden financiële middelen nodig zijn doet de financieel directeur een aanvraag bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën, welk de aanvraag dient te accorderen.

3.3.5 Informatievoorziening

Onder inkomende informatiestromen vallen: de vaststelling van de voorraadplicht en de goedkeuring van het jaarverslag door de minister van EZ, de goedkeuring van de beleidsplannen en budget door het bestuur en tenslotte informatie van het IEA, de EC, branchegenoten en de oliesector over internationale beleidsafspraken en (internationale) marktontwikkelingen. De uitgaande informatiestromen bestaan uit de jaarverslagen, begrotingen en overige rapportages van COVA aan haar bestuur en EZ. Zowel de COVA directie als haar bestuur oordelen dat deze informatiestromen accuraat zijn en voldoen aan de behoeften van COVA, het bestuur en overige (in)directe belanghebbenden.

3.3.6 Conclusie

Oordeelvraag: Wat zijn de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures binnen COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?

De rol van het bestuur ten aanzien van COVA's besluitvormingsprocessen en uitvoeringsprocedures zijn zorgvuldig vastgelegd in statuten. Intern toezicht en controle op de bedrijfsvoering geschieden door middel van schriftelijk vastgelegde instructies en automatiseringsprocessen. Administratieve en verantwoordingsprocedures voor de presentatie en goedkeuring van de begroting en jaarrekening zijn vastgelegd in de wet. Wij beoordelen de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures als doelmatig en doeltreffend.

Motivatie

De bedrijfsprocessen, verantwoording- en besluitvormingsprocessen zijn helder en schriftelijk vastgelegd. Ook voor de inkomende- en uitgaande informatiestromen geldt dat deze adequaat zijn. Recente investeringen in automatisering hebben een positieve impact op de bedrijfsvoering. Echter, de transparantie van COVA's organisatie en werkzaamheden, in het bijzonder voor indirect belanghebbenden of geïnteresseerden, zijn voor verbetering vatbaar. Inmiddels heeft COVA begin september 2007 haar website (www.cova.nl) geïntroduceerd, maar de effecten op de zichtbaarheid van COVA zijn nog niet bekend.

3.4 Financiering strategische voorraad

COVA maakt ter financiering van de aankoopkosten gebruik van de volgende constructies en producten:

- Geldmarktleningen bij commerciële banken (22%) ter dekking van kapitaalbehoeften. Eind 2008 zullen alle uitstaande contracten voor dit soort leningen aflopen en zal COVA alle korte termijn financieringsbehoeften bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën afdekken;
- Kapitaalmarktleningen bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën (78%) ter dekking van kapitaalbehoeften. Hoewel dit financieel voordelig is voor COVA heeft zij geen verplichting bij het Agentschap te lenen.

De inkomsten uit de voorraadheffing op aardolieproducten worden ingezet ter dekking van COVA's exploitatiekosten bestaande uit de kosten voor voorraadbeheer, de kosten voor algemeen beheer en de financieringskosten.

De financieringslasten uitgesplitst voor de kapitaal- en geldmarkt worden gepresenteerd in Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Financieringslasten (in mln. Euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kapitaalmarkt	23	19	21	22	23	21	20	20	18
Geldmarkt	6	6	7	9	6	5	4	2	4
Totaal	29	25	28	31	29	26	24	23	22

Bron: COVA jaarverslag 2006.

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de financieringsprognose en aflossingen van COVA van 2007 tot en met 2015.

Tabel 3.3 Financieringsprognose en aflossingen (in mln. Euro)

	Totaal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kapitaalmarkt	431	99	70	0	23	46	70	64	25	34
Geldmarkt	203	0	0	110	93	0	0	0	0	0
Saldo na aflossing	634	535	465	355	239	193	123	59	34	0

Bron: COVA Bedrijfsplan 2007-2008 en Begroting 2007.

Door middel van de korte en lange termijn leningen die onder staatsgarantie vallen, worden productaankopen gefinancierd. De inkomsten uit de voorraadheffing op aardolieproducten strekken tot financiering van de exploitatiekosten van COVA en worden uitgekeerd door het Ministerie van Financiën. Zowel de COVA directie als een medewerker van de directie Wetgeving en Juridische Zaken (EZ) constateren dat er soms een vertraging in de uitkering van de voorraadheffing optreedt, oplopend tot twee maanden. Over de procedure hiervoor (uitvoeringsafspraken, termijnen, communicatie) is niets vastgelegd. De COVA directie ervaart deze vertragingen niet als een groot probleem omdat tijdelijke financieringstekorten eenvoudig aangevuld kunnen worden met geldleningen.

3.4.1 Kostenefficiëntie

Van invloed op COVA's kosten zijn fluctuaties in de prijzen voor aardolieproducten, tankhuur, en financieringskosten. Inzicht in Platts markttarieven, berichten uit de markt en prijsaanbiedingen in tenders (*benchmark*) zorgen ervoor dat COVA voldoende inzicht verkrijgt in marktconforme prijzen voor aardolieproducten en tankhuur, waardoor ze zo kostenefficiënt mogelijk kan werken. Bovendien betaalt COVA opslagtarieven die vaak lager zijn dan de huidige markttarieven vanwege de afsluiting van contracten in een

baisse periode (COVA 2006).²⁴ Daarnaast houdt ze relatief goedkoop voorraden ruwe olie aan in Duitse cavernes. Hoewel het in opslag brengen hoge kosten met zich meebrengt, werkt het op langere termijn kostenefficiënt ten opzichte van opslag in tanks. Naast fysieke opslag van voorraden houdt COVA ook reserveringen op voorraden bij derden aan (tickets). COVA calculeert bij ieder ticket of de kosten lager zijn dan de financieringskosten van eigen product en de bijbehorende kosten van tankopslag en neemt vervolgens het meest kostenefficiënte besluit.

De gemiddelde kosten voorraadbeheer per m3 geven inzicht in de kosten in relatie tot prestaties. Een *benchmark* hiervoor zijn de beheerskosten van haar vergelijkbare branchegenoot EBV in Duitsland. EBV betaalt net als COVA momenteel € 18/19 beheerslasten (inclusief operationele en financieringskosten) per ton r.o.e. voorraad op basis van de voorraadplicht. Volgens de COVA directie zou een andere *benchmark* een vergelijking van de opslagkosten per ton van opslaghouders kunnen zijn, hoewel openbare *benchmark*-gegevens niet beschikbaar zijn. Dit beeld werd bevestigd in het gesprek met EBV. Zij gaf aan dat uit de (niet openbare) *benchmark* was gebleken dat de kosten van de verschillende voorraadssystemen dicht bij elkaar liggen.

Er bestaan geen formeel vastgestelde sturingsinstrumenten bij COVA noch bij het Ministerie van Economische Zaken, die de kostenefficiëntie zouden kunnen bevorderen. Op basis van het beleidsplan en de begroting wordt door de COVA directie en het bestuur een prognose gemaakt van de verwachte inkomstenstroom op basis van de voorraadheffing. Deze inkomsten zouden de exploitatiekosten moeten dekken. Een historisch overzicht van COVA's exploitatieresultaat wordt gegeven in Tabel 3.4.

Tabel 3.4 Exploitatieresultaat (in mln. Euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Baten	68	62	67	77	86	90	86	79	82
Lasten	-67	-61	-62	-73	-79	-78	-79	-77	-79
Resultaat	1	1	5	4	7	12	7	2	3

Bron: COVA jaarverslag 2006.

Van 1998 tot en met 2006 heeft COVA bescheiden positieve exploitatieresultaten geboekt, waaruit geconcludeerd kan worden dat een gezond evenwicht bestaat tussen de heffingsopbrengsten (€ 82 mln. in 2006) en uitgaven. Gezien dit positieve dekkingspercentage zou men kunnen denken aan een verlaging van de voorraadheffing, maar COVA geeft aan dat tegelijkertijd rekening gehouden moet worden met fluctuaties in de opgelegde voorraadhoogte (jaarlijkse bijstelling d.m.v. een AMvB) en inflatie. Hoewel de voorraadheffing tijdelijk is verlaagd in 2004 is het politiek onwenselijk de hoogte van de heffing frequent te moeten aanpassen.

De verantwoordingsplicht van de COVA directie naar het bestuur bestaat op basis van 'best effort', waarbij geen eenduidige maatstaf geldt. COVA tracht zo kostenbewust mogelijk om te gaan met verversingen van haar voorraad waarbij rekening wordt gehouden met seizoensafhankelijke vraag naar producten (vraagtoename benzine in

²⁴ Algemene en aanhoudende daling van de prijzen.

zomer en diesel in winter) en daaraan gerelateerde tarieven. Op basis van rationeel beheer wordt optimalisatie in de kostenbeheersing nagestreefd. Een financiële IT applicatie ondersteunt het proces van budgetbewaking en kostenbeheersing. Zowel de COVA directie als het bestuur beschouwen deze wijze van kostenbeheersing als doeltreffend.

3.4.2 Opbouw financiële reserves

Van jaar op jaar kunnen er overschotten of tekorten op de exploitatierekening ontstaan als gevolg van mee- of tegenvallers in de inkomsten en/of uitgaven. Om onvoorziene schommelingen in de exploitatieresultaten op te vangen en al te frequente op- en neerwaartse aanpassingen van de voorraadheffing zoveel mogelijk te vermijden, is een reserve gevormd (Egalisatierekening) met een streefomvang van € 30 mln. (COVA 2006).

Op instigatie van haar accountant is COVA in 2006 overgestapt naar een nieuw voorraadwaarderingssysteem op basis van waardering van de historische kostprijs in plaats van de marktprijs. Als gevolg van deze nieuwe waarderingssystemen komen de met productverkoop gemoeide resultaten geheel ten gunste van de Verlies & Winstrekening (V&W) en worden eventuele positieve saldi van de V&W rekening geboekt op de Egalisatierekening. De post Fonds Waardeverschillen is hiermee komen te vervallen. Omdat de COVA directie niet veel invloed heeft op de winsten en/of verliezen is zij van mening dat de daadwerkelijke exploitatiekosten uit bedrijfsvoering (vóór verkopen) de beste indicator voor geleverde prestaties zijn.

3.4.3 Conclusie

Oordeelvraag: Voldoet COVA aan haar wettelijke taak de verplicht aan te houden voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden en al hetgeen te doen dat daarvoor bevorderlijk is?

Wij beoordelen dat COVA op een zo goed mogelijke wijze tracht zo kostenbewust mogelijk te handelen ten aanzien van haar voorraadverplichting. Op basis van de jaarverslagen, de *benchmark* met haar vergelijkbare Duitse branchegenoot EBV en gesprekken met COVA en EZ zien wij geen redenen hieraan te twijfelen.

Motivatie

Uitgaande van de na te streven ratio van 70/30 voor respectievelijk lange en korte termijn financiering, slaagt COVA er al sinds 2002 in de financieringslasten omlaag te brengen. Bovendien heeft het overzetten van alle kapitaalmarktleningen naar het Agentschap van het Ministerie van Financiën een gunstig rente-effect. Er bestaat al jaren een gezond evenwicht tussen de baten en lasten. Onvoorziene schommelingen in het exploitatieresultaat worden opgevangen door een financiële reserve. Hoewel COVA geen gebruik maakt van een systeem ter optimalisatie van de kostenbeheersing, streeft zij dit wel na door rationeel beheer en *best effort*. Het is naar onze mening twijfelachtig of de prijsvolatiliteit in de oliemarkt opgevangen kan worden door een formeel kostenbeheersingssysteem. COVA calculeert bij ieder ticket of de kosten lager zijn dan de financieringskosten van eigen product en de bijbehorende kosten van tankopslag en

neemt vervolgens het meest kostenefficiënte besluit. De COVA directie zou ter verantwoording in haar jaarrapportage aan kunnen geven hoe zij op basis van *best effort* streeft naar kostenefficiëntie.

3.5 Vorming strategische reserves

3.5.1 Invulling nationale voorraadplicht

Vrijheidsgraden

Voor COVA zijn de voornaamste voordelen van de invoering van de WVA 2001 de flexibiliteit en daarmee de mate van vrijheid waarmee zij invulling kan geven aan haar voorraadverplichting, dat wil zeggen de keuze tussen fysieke voorraden en tickets op gereserveerde voorraden bij derden. COVA hanteert als interne richtlijn een maximum van 25% aan tickets op in Nederland gehouden fysieke voorraden en maximaal 30% aan voorraden in het buitenland. Daarnaast heeft COVA een interne richtlijn die voorschrijft dat maximaal 60% van de voorraadplicht met ruwe olie afgedekt mag worden. Deze wordt voor een deel ondergronds opgeslagen in cavernes in verband met de lagere kosten. Naast deze interne richtlijnen worden de voorraadverhoudingen bepaald door de EU richtlijn (die hoeveelheden aan te houden productcategorieën voorschrijft), de prijs van aardolieproducten, de beschikbaarheid aan opslagcapaciteit en de prijzen van tickets.

Het IEA constateert dat de invoering van de WVA 2001 heeft gezorgd voor een verschuiving van de voorraadplicht van de private bedrijven naar COVA, hetgeen zij toejuicht. Het IEA complimenteert COVA voor haar transparantie en intern beleid om maximaal 25% van haar voorraadverplichting af te dekken met tickets en voor buitenlandse voorraden in het geheel geen tickets te gebruiken.

Aspecten voorraadplicht

De voorraadplicht kent voor COVA twee aspecten: de jaarlijkse aanpassingen in de voorraadhoogte opgelegd door de minister van EZ en de noodzaak tot het verversen van voorraden in verband met kwaliteitsvereisten. De minister kondigt ieder jaar op 1 april de nieuwe voorraadplicht aan. COVA en de voorraadplichtige bedrijven hebben tot 1 juli van datzelfde jaar de plicht om deze voorraden te vormen. Op dit moment bedraagt de voorraadplicht 4,3 mln. ton. Tot op heden heeft COVA altijd binnen de termijn van drie maanden aan haar voorraadplicht kunnen voldoen behalve in 2007 als gevolg van technische belemmeringen (latere oplevering opslagtank, ruilen van productcategorieën n.a.v. bijstelling EU richtlijn, druk vanuit de vraagkant op de opslagmarkt). Dit betreft een zeer klein percentage van de voorraad en het Ministerie van Economische Zaken heeft uitstel verleend.

Productcategorieën

In artikel 4 van de EU richtlijn staat vermeld: “De opslagverplichting van een lidstaat wordt gebaseerd op zijn interne verbruik van het voorafgaande kalenderjaar.” Daarmee is de opslagverplichting in productcategorieën dus gekoppeld aan de nationale consumptie. Om conformiteit met de opgelegde EU productcategorieën (zowel in kwantiteit als kwaliteit) te garanderen, laat COVA periodiek door een onafhankelijke inspecteur controle uitvoeren op haar voorraden. Deze controles vinden plaats aan de hand van

EQPS kwaliteitsnormen (EBV Quality Prediction System) waarbij een vroegtijdige waarschuwing wordt afgegeven als toekomstige veranderingen in productspecificaties te verwachten zijn.

3.5.2 Inkoop, opslag en registratie van fysieke voorraden

Inkoop en verversing van aardolieproducten

Inkoop en verversing van aardolieproducten vindt plaats op basis van een vaststaande tenderprocedure met een duur van tien tot veertien dagen, waarbij COVA gebruik maakt van een shortlist van ongeveer twaalf bedrijven. De keuze voor de beste aanbieding wordt bepaald door prijs en uitvoeringskwaliteit van de opdracht, waarbij aan strikte productspecificaties moet worden voldaan (o.a. aardolieproducten zonder biotoevoeging i.v.m. beperkte houdbaarheid). Voordat de titeltransfer van het gekochte product in tank plaatsvindt, laat COVA door ingehuurd inspecteurs controleren of het product aan de gestelde productspecificaties voldoet. Indien dit niet het geval is, zal een weigering of correctie plaatsvinden. Per inkooptransactie wordt een aankoopcontract afgesloten.

COVA tracht haar in- en verkooptransacties als marktspeeler op zodanige wijze uit te voeren dat deze niet markverstoring werken. Indien COVA bijvoorbeeld besluit 100.000 ton diesel over een periode van een jaar *gelijmatig* te verversen (in plaats van een verversing over een hele korte periode) dan zal de markt, behalve de handelaren die uitgenodigd worden voor de tenderprocedure, hier in de regel niets van merken. De gelijmatige verversing zal dan qua volume ten opzichte van het totale marktvolume geen marktverstoring teweeg brengen. De COVA directeur merkt op dat een actieve dialoog met marktpartijen en transparantie in de tenderprocedure daarvoor van groot belang zijn. Als COVA zou besluiten 650.000 ton aangekochte olie over een korte periode op de markt te brengen dan zou door geruchten hierover, en dus het ontbreken van transparantie over deze transactie, een marktverstoring kunnen optreden door anticiperend gedrag van marktpartijen.

Opslag van aardolieproducten

Opslag van ruwe olie en aardolieproducten vindt plaats in speciaal voor COVA verzegelde tanks (*dedicated tanks*) en in ondergrondse cavernes totdat het product ververst dient te worden. Momenteel is 70% van COVA's voorraden in opslag bij onafhankelijke depothouders, het overige deel bij olieproducenten en handelaren. Registratie van productstromen en voorraden vindt plaats in een speciaal daarvoor bestemd software programma (Navision). Opslag van fysieke voorraden geschiedt op basis van een tankuurcontract dat in de regel voor een langere periode (3-10 jaar) wordt afgesloten.

Hoewel *dedicated* opslag voor COVA de meeste zekerheid biedt, is *comingled* opslag met derden een interessante optie. De COVA directie acht deze optie alleen interessant als hiermee kostenverlagingen kunnen worden bereikt, dan wel opslagcapaciteit ter beschikking komt, die nu niet aangeboden wordt aan COVA. Het voordeel van gemengde opslag met derden is dat tanks actief zijn door productdoorstroom. Echter, specificatieverschillen zijn een potentieel risico van gemengde opslag met derden en *capacity sharing* is administratief lastiger. Bij toenemende krapte op de opslagmarkt is

comingled opslag een serieuze optie die onzes inziens door COVA nader bestudeerd dient te worden.

3.5.3 Tickets

Naast fysieke voorraden neemt COVA ook reserveringen op voorraden (tickets) ter invulling van de voorradenportefeuille. Dit is mogelijk sinds de invoering van de WVA 2001. COVA hanteert als interne richtlijn een maximum van 25% van de voorraadverplichting aan tickets in Nederland. Deze arbitraire en interne beleidsrichtlijn is gebaseerd op een wenselijk geacht niveau van voorzieningszekerheid. Het aanhouden van tickets in het buitenland brengt het risico van dubbele tickets met zich mee, aangezien er geen EU-breed rapportage- en controlesysteem bestaat. Hoewel dit gevaar ook in Nederland bestaat, zijn er controlemiddelen beschikbaar. Buitenlandse partijen kunnen een verzoek doen aan EZ om te inspecteren op dubbele tickets. Vanwege de toenemende krapte op de opslagmarkt staat de drempel van 25% momenteel ter discussie in het COVA bestuur. Indien wenselijk kan de richtlijn worden aangepast. Over de verplichtingenjaren 2002-2005 bedroeg dit percentage 15 à 20%, zoals blijkt uit tabel 3.5.

Tabel 3.5 Aandeel door COVA aangehouden reserveringen ter afdekking van voorraadverplichting in de periode 2002-2005

Rapportagejaar	Totale verplichting (ton r.o.e.)	Tickets (ton r.o.e., gemiddeld)	Percentage tickets
2002	4.232.000	761.000	18%
2003	4.415.000	893.000	20%
2004	3.933.000	670.000	17%
2005	4.105.000	645.000	16%
2006	4.138.000	786.000	19%

Bron: Ministerie van Economische Zaken en COVA.

Net als bij de inkoop van fysieke voorraden geschiedt ticketing op basis van een vaststaande tenderprocedure waarvoor ongeveer twaalf marktpartijen in aanmerking komen. Normaliter ontvangt COVA een aanbieding van tussen de vijf en acht partijen. Ticketcontracten zijn een vorm van aankoopcontracten en worden in principe voor een periode van een jaar dakpansgewijs afgesloten, dat wil zeggen met in principe een looptijd van januari tot januari of van juli tot juli. Belangrijke aspecten die een rol spelen bij de eventuele verlenging van een contract zijn ticketprijzen, de beschikbaarheid van tickets, en de kosten voor aanschaf en opslag van fysieke voorraden.

De kosten van tickets zijn over het algemeen lager dan de kosten voor fysieke opslag. Daarnaast zijn tickets een snel en ideaal overbruggingsmechanisme. Zo is de verhoging van COVA's nationale voorraadplicht van 65% naar 85% destijds geheel door tickets afgedekt (de fysieke voorraden waren er immers omdat eerst de voorraadplicht bij bedrijven lag). Nadelen van ticketing zijn echter de prijsfluctuaties en de korte

termijnzekerheid vanwege de contractperiode van maximaal één jaar en terughoudendheid van leveranciers bij contractverlenging.²⁵

Tickets zijn niet verhandelbaar, maar is een expliciet contract tussen de twee betrokken bedrijven. Er is dus geen sprake van een openbare marktplaats voor tickets met prijsnoteringen. De markt voor tickets is dynamisch en prijzen zijn volatiel. Aan- en verkoop van tickets wordt gedreven door *contango*²⁶ of *backwardation*.²⁷ Omdat de ticketmarkt onvoldoende transparant is, kent COVA niet de exacte oorzaken van prijsschommelingen. Overigens zijn er bij de COVA directie en het bestuur geen voorbeelden bekend van marktbeïnvloeding. Op basis van prijsaanbiedingen die COVA ontvangt is er momenteel geen reden te twijfelen aan goede marktwerking. De directie is van mening dat de voorzieningszekerheid door de inzet van tickets niet is gedaald omdat de fysieke voorraden in Nederland opgeslagen liggen en dus snel ingezet kunnen worden. Daarnaast is ticketing in IEA kringen volledig geaccepteerd als instrument voor het opbouwen van strategische voorraden. Indien ticketing even duur wordt als fysieke opslag in combinatie met toenemende krapte op de opslagmarkt zal COVA overwegen voorraden in eigen opslag en beheer aan te gaan houden. Ook branchegeenoot EBV speelt met deze gedachte.

De meningen van marktpartijen over de 25% richtlijn variëren. Deze meningen zijn gebaseerd op de perceptie ten aanzien van de mate van voorzieningszekerheid van tickets. Diverse partijen zijn van mening dat fysieke voorraden veiliger zijn dan reserveringen. ELG en EBV gaven aan dat de 25% richtlijn te hoog en risicovol is. EBV staat een maximum van 10% aan tickets toe, ELG gebruikt in het geheel geen tickets. Het IEA gaf aan de 25% richtlijn van COVA, in de Nederlandse context, acceptabel en begrijpelijk te vinden. Eén marktpartij meldde echter dat de grens die COVA zichzelf oplegt inefficiënt is. Tickets zijn in beginsel hetzelfde als fysieke voorraad, maar veelal goedkoper. De inzet van meer tickets zal COVA zeker een kostenvoordeel opleveren. Deze partij gaf tevens aan dat COVA behoudend oogt en meer vanuit een commercieel perspectief zou moeten handelen. Belangrijk is wél dat de tickets worden verkregen bij controleerbare partijen in Nederland, dus binnen de accijnswetgeving.

3.5.4 Ontwikkelingen opslagcapaciteit

Gevolgen voor COVA

De opslagmarkt kenmerkt zich al enige jaren door toenemende krapte als gevolg van verschillende factoren, met een stijgend tariefniveau als gevolg. De gesprekken met marktpartijen bevestigen dat er sprake is van krapte op de opslagmarkt, maar de meningen verschillen over de duur en impact van deze schaarste. Voor COVA is de toenemende schaarste een reëel probleem leidend tot prijsstijgingen, met als gevolg een toename van de operationele kosten van COVA, een verhoogd dekkingsniveau met behulp van tickets, een verhoogd voorraadniveau in het buitenland en het mogelijk op termijn niet kunnen voldoen aan de voorraadplicht.

²⁵ Voor een uitgebreide analyse van de ticketmarkt, zie hoofdstuk 4.3.

²⁶ Als de toekomstige prijs van olie hoger is dan de spotprijs wordt gesproken van een *contango*.

²⁷ Als de toekomstige prijs van olie lager is dan de spotprijs wordt gesproken van *backwardation*.

Downstream (2007) heeft in opdracht van COVA recentelijk een verkennende studie uitgevoerd naar de ontwikkelingen op de opslagmarkt en voor COVA een aantal alternatieven en aanbevelingen benoemd. Verwacht wordt dat de krapte verder zal toenemen, uitgaande van een geleidelijke stijging van de voorraadverplichting van COVA en ook die van buitenlandse partijen. COVA zal zich op deze toekomstige situatie van toenemende schaarste aan opslagcapaciteit moeten voorbereiden.

Volgens Downstream lijkt het onverstandig voor COVA om met ongewijzigd beleid de toekomst tegemoet te gaan en daarmee te kunnen blijven voldoen aan voorzieningszekerheid van olie tegen een redelijk kostenniveau. Bij aanhoudende krapte zullen tickets of een verhoging van ruwe olie opslag in cavernes volgens COVA efficiënter kunnen zijn. Meer dan 30% van de opslagcontracten loopt binnen drie jaar af, dit geldt voor 60% van de benzine en bijna 40% van de gasolie contracten. Dit betekent dat vernieuwing van aflopende contracten of nieuwe opslagcapaciteit nodig is. De COVA directie onderzoekt momenteel de mogelijkheden voor nieuwe opslagcapaciteit, waarbij opslagtanks in eigen beheer in principe niet de voorkeur hebben, tenzij hiermee lagere beheerskosten te realiseren zijn. Volgens de directie kan op lange termijn bij aanhoudende krapte alleen nieuwbouw van opslagtanks een prijsdempend effect hebben.

Bescherming tegen concurrentie

Marktpartijen uit het buitenland waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft afgesloten, kunnen voorraden in Nederland aanhouden. Door de toenemende krapte op de opslagmarkt merkt COVA dat de concurrentie om opslagcapaciteit van buitenlandse partijen op de Nederlandse markt is toegenomen. Mocht in de toekomst dreigen dat COVA hierdoor niet aan haar voorraadplicht kan voldoen, dan biedt WVA 2001 artikel 26 lid 1 uitkomst. De minister van EZ kan namelijk de aanvraag tot het mogen aanhouden van buitenlandse voorraden weigeren indien: (a) toestemming naar zijn oordeel zou kunnen leiden tot een situatie die in strijd zou zijn met het betrokken bilaterale akkoord, of (b) weigering naar zijn oordeel aan de andere kant noodzakelijk is met het oog op de naleving van voor Nederland geldende internationale verplichtingen.

Biobrandstoffen

Naast toenemende krapte op de opslagmarkt verwacht COVA dat het toenemende gebruik en daarmee mogelijke opslag van biobrandstoffen een belangrijk onderwerp van discussie zal gaan vormen. Echter, tot dusverre lijken de internationale regels geen toekomstige verplichting voor het aanhouden van biobrandstoffen op te leggen.

Indien biobrandstoffen in de toekomst deel gaan uitmaken van COVA's voorraadplicht dan zijn er volgens de directie twee mogelijkheden: ten eerste, het aanhouden van biobrandstoffen als eindproducten en ten tweede, het aanhouden van voorraden in biobrandstofcomponenten. De directie geeft sterk de voorkeur aan de opslag van componenten aangezien de opslag van het eindproduct reactief en instabiel kan zijn. EZ beschouwt als derde optie om COVA alleen minerale olieplichtingen op te leggen en geheel te vrijwaren van biobrandstoffen. In geval van een crisis kunnen de raffinaderijen en de handel altijd nog bijmengen.

3.5.5 Conclusie

Oordeelvraag 4: Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?

Wij beoordelen dat COVA op goede wijze voldoet aan haar voorraadplicht en dat de samenstelling van de voorraden marktconform is. Echter, de toenemende krapte op de opslagmarkt wijst erop dat alternatieven voor opslag bestudeerd moeten worden om in de toekomst ook aan de strategische voorraadplicht te voldoen.

Motivatie

De WVA 2001 biedt COVA voldoende vrijheidsgraden om door middel van fysieke voorraden of tickets zo optimaal mogelijk haar voorraadplicht in te vullen met inachtneming van de voorzieningszekerheid. Zowel inkoop, verversing als verkoop van voorraden geschiedt via een adequate tenderprocedure. Door periodieke controles op basis van EQPS kwaliteitsnormen wordt de kwaliteit van de voorraden gegarandeerd en kunnen wijzigingen in specificaties tijdig worden opgevangen en gecorrigeerd.

Naar verwachting zullen de operationele kosten van COVA stijgen bij aanhoudende schaarste op de opslagmarkt. Daarom dient COVA alternatieve opslagmogelijkheden kritisch in overweging te nemen om ook in de toekomst zo kostenefficiënt mogelijk aan haar voorraadplicht te kunnen voldoen. Het gaat hierbij om de volgende alternatieven: verhoging van *crude* opslag in cavernes, verhoging tickets, opslagtanks in eigen beheer en *comingling*. Het toenemende gebruik van biobrandstoffen is ook een belangrijke ontwikkeling. Indien biobrandstoffen deel zouden gaan uitmaken van de voorraadverplichting zou dit ook van invloed kunnen zijn op de wijze van productopslag.

3.6 Inzet strategische voorraad

3.6.1 Procedure en markteffecten

In 2005 heeft COVA voor het eerst in haar geschiedenis een deel van haar verplicht aan te houden voorraad op de markt gebracht (*stockdraw*). Vanwege de verstoring in de aanvoer en de productie in de VS als gevolg van de orkaan Katrina is door de lidstaten van het IEA op verzoek van de regering van de VS het besluit genomen om maatregelen te nemen. Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen op welke wijze zij hun aandeel in het besluit invullen. Als invulling voor het Nederlandse deel van het IEA besluit heeft de minister van EZ besloten een deel van de strategische voorraden op de markt te brengen. In overleg met de COVA directie is besloten tot de inzet van 100.000 Mt dieselolie via een commerciële tender procedure. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de leveringstermijn voor voorraden en tickets in Nederland doorgaans sneller kan dan levering van ruwe olie uit cavernes dat veelal een maand duurt. Alle hiervoor zich kwalificerende Nederlandse producenten en handelaren zijn benaderd voor een offerte.

De IEA *stockdraw* beslissing heeft door de publiciteit een prijsdempend effect gehad. COVA heeft haar voorraad voor een marktconforme prijs aan de hoogste bieder verkocht en heeft daar dus financieel voordeel van gehad. Tegelijkertijd had ze ook de plicht om de verplicht aan te houden voorraad weer zo spoedig mogelijk aan te vullen. Het COVA

jaarverslag 2005 vermeldt dat de gehele actie (dus vanaf de IEA aankondiging op 2 september tot uitvoering van de *stockdraw*) binnen twee maanden succesvol en zonder enige problemen is uitgevoerd en afgerond in november 2005. COVA heeft hierover uitgebreid gerapporteerd aan EZ en het IEA. Het succesvolle verloop van de Nederlandse *stockdraw* wordt bevestigd in het IEA evaluatierapport (IEA 2006). Daarnaast is volgens de COVA directie uit een onlangs uitgevoerde test wederom gebleken dat COVA in staat is snel en efficiënte voorraden op de markt te brengen.

Tijdens de interne besluitvorming over de *stockdraw* heeft de COVA bestuursvoorzitter een coördinerende rol gehad. Communicatie tussen het bestuur en de directie heeft voornamelijk via e-mail en fax plaatsgevonden. De snelheid van de besluitvorming wordt zowel door de directie als het bestuur als adequaat en positief ervaren, ondanks de benodigde improvisatie om snel te kunnen handelen.

3.6.2 Conclusie

Oordeelsvraag 5: Is COVA in staat haar strategische voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer EZ hier opdracht toe geeft?

Wij beoordelen dat COVA goed in staat is haar strategische voorraden efficiënt en effectief in te zetten.

Motivatie oordeel

COVA heeft in 2005 via een transparante en commerciële tenderprocedure een deel van haar verplicht aan te houden voorraad tegen een marktconforme prijs verkocht. Daarnaast is zij erin geslaagd haar voorraad tijdig aan te vullen tot het gewenste voorraadniveau. Ook op bestuurlijk niveau is adequaat gecoördineerd en gehandeld. De totale *stockdraw* procedure is door de IEA positief geëvalueerd.

3.7 Algemene conclusie en aanbevelingen

De centrale onderzoeksvraag is of COVA goed uitgerust is voor de aan haar opgedragen taken. Met andere woorden, is COVA in staat doelmatig en doeltreffend te functioneren in relatie tot haar taken voortkomend uit de WVA 2001? Doelmatigheid wordt bepaald door de mate waarin de input op een economische en efficiënte wijze zijn omgezet in resultaten in relatie tot de doelstelling. Doeltreffendheid wordt bepaald door de mate waarin de verwachte resultaten gerealiseerd en de doelstellingen behaald zijn.

Ons algemeen oordeel is dat COVA voldoende tot goed in staat is op doelmatige en doeltreffende wijze te functioneren in relatie tot haar wettelijke taken. ECORYS heeft een aantal aanbevelingen voor de volgende thema's: organisatie, besluitvorming en toezicht, financiering, vorming van strategische reserves en inzet van strategische reserves. De laatste drie thema's zijn samengevoegd vanwege hun onderlinge relatie in de aanbevelingen.

Organisatie

Het verdient aanbeveling voor de COVA directie en haar bestuur om in de beloningsstructuur voor haar werknemers naar marktconformiteit te streven. Relatief lage salarissen ten opzichte van het oliebedrijfsleven, evenals de krappe arbeidsmarkt en benodigde expertise, zijn de belangrijkste redenen dat COVA moeite heeft gehad om het recente personeelsverloop op te vangen. Door de beperkte back-up mogelijkheden en flexibiliteit is de kwetsbaarheid van de organisatie aan het licht gekomen. Daarnaast vormt de beloningsstructuur een belangrijke factor bij het aanhouden van werknemers. De beloningsstructuur zou geformaliseerd kunnen worden door het opstellen en vastleggen van een instrument en procedures voor functionering- en beoordelingsgesprekken, waarin tevens rekening wordt gehouden met de persoonlijke ontwikkeling van werknemers. Hoewel de doorgroeimogelijkheden binnen COVA als kleine organisatie zeer beperkt zijn, kan stimulering van ontwikkeling binnen de functie door opleidingsmogelijkheden een belangrijke bijdrage leveren aan de werkbeleving en motivatie van werknemers.

We onderstrepen het door de COVA directie genoemde belang van een actieve dialoog met het oliebedrijfsleven om inzicht te krijgen in de verschillende belangen ten aanzien van de marktontwikkelingen, waaronder de opslagschaarste en het toenemende gebruik van biobrandstoffen, evenals de verschillen in belangen van marktpartijen. COVA krijgt weliswaar haar voorraadplicht opgelegd, maar om ook in de toekomst deze plicht tegen zo laag mogelijke kosten in te vullen is inzicht in marktontwikkelingen en -belangen essentieel.

Wij adviseren de huidige omvang van het COVA bestuur (7 leden) terug te brengen naar vijf leden, waarbij de onafhankelijkheid van de bestuursleden gegarandeerd dient te blijven en ieder risico van tegengestelde belangen of partijdigheid vermeden dient te worden. Voor een optimale samenstelling gaat onze voorkeur uit naar de volgende opties:

- Een voorzitter en vertegenwoordiger van EZ, één vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën en twee onafhankelijke bestuursleden met ervaring in het oliebedrijfsleven;
- Een voorzitter en vertegenwoordiger van EZ en drie onafhankelijke bestuursleden met ervaring in het oliebedrijfsleven .

Besluitvorming en toezicht

De COVA website (www.cova.nl), die begin september 2007, is geïntroduceerd beschouwen we als een belangrijk middel om de zichtbaarheid van de organisatie en daardoor de transparantie van haar werkzaamheden te vergroten voor (in)directe betrokkenen en geïnteresseerden. Hoewel de website de benodigde informatie biedt (zowel in het Nederlands als Engels) zou de directie ook kunnen overwegen om openbare tenders op haar website te publiceren. Omdat de effecten van de website op de zichtbaarheid van COVA op dit moment nog niet beschikbaar zijn, adviseren wij COVA om over zes maanden een extern website onderzoek te laten uitvoeren.

Vorming, inzet en financiering van strategische reserves

De COVA directie zou ter verantwoording in haar jaarrapportage aan kunnen geven hoe zij op basis van *best effort* streeft naar kostenefficiëntie.

Toenemende schaarste op de opslag- en ticketmarkt zullen bij ongewijzigd beleid leiden tot een aanzienlijke kostenstijging voor COVA. Hoewel EZ verantwoordelijk is voor het vaststellen van de verhouding van de voorraadplicht tussen de markt en overheid, adviseren wij COVA kritisch te evalueren of deze verhouding en de wijze waarop COVA haar voorraadverplichting invult nog volstaan om kostenefficiëntie en optimalisatie in de voorzieningszekerheid na te streven. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot het loslaten en aanpassen van COVA's huidige interne beleidsrichtlijnen ten aanzien van de voorraadvorming en de inzet van strategische voorraden. Wij adviseren de COVA directie de verschillende opslagmogelijkheden zowel technisch als financieel in kaart te brengen. Hierbij refereren we aan de volgende opties: *crude* opslag in cavernes, ticketing, opslagtanks in eigen beheer en *comingling*.

4 Uitvoering en effecten van de WVA 2001

4.1 Inleiding

De analyse in dit hoofdstuk vindt plaats door een aantal van de belangrijkste effecten op de sector en uitvoeringsaspecten te confronteren met de doelstellingen van de wet. De belangrijkste doelstellingen van de wet zijn:

- Voldoen aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van het IEA en de EU ten aanzien van voorzieningszekerheid;
- Zorgdragen voor het zo efficiënt mogelijk aanhouden van de strategische olievoorraden; en
- Zo min mogelijk verstoring van de markt.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de wet aan de internationale verplichtingen voldoet. Over de tweede doelstelling is, voor zover dit betrekking heeft op de rol van COVA, al het een ander besproken in het voorgaande hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt dan ook voornamelijk aandacht besteed aan de efficiëntieaspecten van de wet in relatie tot de markspelers en aspecten rondom marktverstoring. Voorts zal worden ingegaan op de belangrijkste uitvoering- en handhavingaspecten.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De verdeling van de voorraadplicht tussen enerzijds COVA en marktpartijen; en anderzijds, tussen marktpartijen (handelaren en producenten) onderling;
- De effecten van de mogelijkheid tot het verticketen van voorraden;
- Trends in de kosten van het voorraadsysteem;
- Een aantal administratieve aspecten, waaronder het gebruik van ontheffingen;
- Een aantal uitvoeringsaspecten, waaronder handhaving.

De verschillende paragrafen worden afgesloten met een oordeel over deze aspecten van de wet.

4.2 De verhouding tussen de spelers

4.2.1 Achtergrond

Het Nederlandse systeem berust op een combinatie van verplichte voorraadvorming door COVA en verplichte voorraadvorming door marktpartijen. Een deel van de verplichting is bij bedrijven neergelegd om relatieve kostenefficiëntie te bereiken. Immers, bedrijven kunnen hun voorraadplicht invullen door hun werkvoorraden – dit zou betekenen dat geen extra/kosten ontstaan voor de door bedrijven aangehouden verplichte voorraden. Om

de administratieve kosten laag te houden, doen niet alle bedrijven mee aan de voorraadvorming. Alleen bedrijven met een jaarlijkse omzet boven de 100.000 ton r.o.e. (circa 15 van de 140 AGP-houders) zijn verplicht om 5% van de jaarlijkse omzet boven de 100.000 ton r.o.e. te reserveren. Dit betreft zowel handelaren als producenten omdat dit een *level playing field* – in termen van regels – geeft.²⁸ De verplichting in brandstoftypen voor een individueel bedrijf is pro rata aan de (fysieke) uitslag per product.

4.2.2 Markt en overheid

Een belangrijke wijziging die met de invoering van de WVA 2001 is doorgevoerd betreft de verhouding tussen markt en overheid. Voorheen hield COVA ongeveer 65% van de nationale voorraadplicht aan. Na 2001 is dit ongeveer 85% geworden. De rest wordt aangehouden door de sector. De door ons geïnterviewde partijen hebben over de verhouding markt-overheid niet veel opmerkingen. Over het algemeen kunnen de producenten hun voorraadverplichting ruimschoots afdekken met de aanwezige werkvoorraden en daarbij nog een deel verticketen.

Voor handelaren is dit veelal niet zo. Zij dienen derhalve tegen extra kosten aanvullende maatregelen te nemen (bijvoorbeeld aankoop tickets). Tijdens de interviews werd er verschillende malen op gewezen dat door veranderingen in de oliesector, met meer nadruk op *just-in-time* management, kleine verstoringen in de aanlevering voor, met name, handelaren kunnen leiden tot het niet voldoen aan de voorraadverplichting. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat bijvoorbeeld ladingen die onderweg zijn naar schepen niet meetellen in de voorraad.

Voor producenten geven over het algemeen aan het als een morele plicht te zien om bij te dragen aan de voorraadvorming. Anderzijds profiteren zij natuurlijk ook van de voorraadplicht doordat zij tickets kunnen verkopen aan COVA en andere partijen.

Een argument om het bedrijfsleven te laten meedelen in de nationale voorraadplicht is om betrokkenheid bij de crisisinfrastructuur te versterken. Dit argument heeft echter niet veel zeggingskracht. De maatregelen betreffende distributie die in het geval van een crisis kunnen worden genomen staan in beginsel los van de WVA 2001 en er zijn andere kanalen waarlangs deelname aan de crisisinfrastructuur plaatsvindt. Ook de sector geeft aan dat participatie via de WVA 2001 niet noodzakelijk is voor voldoende inbedding in de crisisinfrastructuur.

Ervaringen uit het buitenland

In het Nederlandse systeem is gekozen voor een mengvorm van publieke en private voorraden, met een forsere rol voor een publiek orgaan. Dit past in de internationale trend. Van de 27 IEA-leden met een voorraadverplichting is in 17 de verplichting aan te houden voorraad volledig of gedeeltelijk onder controle van een publiekrechtelijk orgaan. Slechts in drie landen (Finland, Spanje en Portugal) met een mengvorm ligt het publieke aandeel onder de 50%. In Spanje en Portugal wordt er op dit moment naar gestreefd om

²⁸ Zie ook Box 4.1 verderop.

het belang van het bedrijfsleven in de voorraadvorming te verkleinen. Verder opteren nieuwe leden van het IEA (voormalige Oostbloklanden) ook voor een systeem met een sterke publieke rol.

In lijn met de internationale trend naar een grotere publieke rol in het voorraadvormingsysteem is in België recent APETRA opgericht. APETRA zal op termijn 100% van de voorraadplicht op zich nemen. In het verleden werd de nationale voorraadverplichting geheel afgedekt door de werkvoorraden van het bedrijfsleven, maar in de praktijk kon België niet aan de voorraadverplichting voldoen, met name doordat er geen toereikende controle was.

In Oostenrijk is het aanhouden van voorraden verplicht voor de hele sector en kan deze verplichting aan ELG worden gedelegeerd. In de praktijk vervult vrijwel elke speler de voorraadplicht via ELG. ELG dekt op haar beurt de voorraadverplichting af met reserveringen op de werkvoorraden van de oliebedrijven. Op deze manier wordt zo optimaal mogelijk gebruik gemaakt van de aanwezige werkvoorraden.

In Duitsland bestaat sinds lange tijd EBV, een organisatie in handen van de sector, die 100% van de voorraadplicht op zich neemt. EBV heeft wel de status van een agentschap. Deze EBV-voorraden worden volledig naast de commerciële werkvoorraden van de oliebedrijven aangehouden.

Er zijn frappante verschillen tussen de lidstaten te constateren met betrekking tot de invulling van de verplicht aan te houden voorraden door middel van werkvoorraden en additionele voorraden. Een aantal landen, waaronder Oostenrijk, vullen de voorraadplicht in door zoveel mogelijk gebruik te maken van aanwezige werkvoorraden. Hiermee wordt weliswaar aan de internationale verplichtingen voldaan, maar zijn de marges smaller dan in landen die de verplicht aan te houden voorraad (deels) additioneel en in fysieke vorm aanhouden, bijvoorbeeld Duitsland en België. In deze laatste categorie is de voorzieningszekerheid ingeval van crisis dus het hoogst.

Consequenties van 100% invulling door COVA

Eén van de mogelijkheden voor de toekomst is om, in lijn met Duitsland en België, de gehele nationale voorraadverplichting af te laten dekken door COVA. Volledige dekking door COVA zal de kosten voor COVA doen toenemen. Zolang voor de invulling van deze additionele plicht geput kan worden uit de in het kader van de WVA 2001 aangehouden voorraden of reserveringen van het bedrijfsleven, zal dit niet noodzakelijkerwijs tot hogere totale kosten leiden. De hogere uitgaven van COVA komen bij bedrijven terecht die hiermee, in beginsel, de hogere voorraadheffing kunnen compenseren in de pomprijzen. Dit veronderstelt wel dat de markt competitief is. Voor consumenten zal er zo niets veranderen. Enerzijds stijgt de voorraadheffing, anderzijds kan dit worden gecompenseerd door aan de consument door te berekenen kostenbesparingen bij het bedrijfsleven. Een voorwaarde is wel dat de interne richtlijnen van COVA zodanig worden aangepast dat er verhoudingsgewijs meer kan worden gereserveerd bij het Nederlandse bedrijfsleven.

Bedrijven profiteren voorts van de vermindering in, overigens geringe, administratieve lasten. De sector blijft, door de mogelijkheid om, onder andere, reserveringen af te sluiten, betrokken bij de crisisinfrastructuur.

In welke mate de kosten voor COVA stijgen is onder andere afhankelijk van de interne beleidsregels van COVA. Als COVA besluit om meer fysieke voorraden in cavernes aan te houden, kunnen de relatieve kosten mogelijk dalen. Eenzelfde effect kan optreden als er procentueel meer wordt afgedekt door middel van tickets. Dit kostenverlagende effect kan zich versterken als er, bijvoorbeeld, gebruik gemaakt wordt van tickets op *comingled* voorraden.

4.2.3 De effecten van de drempel

Minder voorraadplichtigen?

De gekozen drempel van 100.000 ton is effectief in het terugdringen van het aantal voorraadplichtigen. Hiermee worden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven fors teruggebracht ten opzichte van een situatie waarin de gehele sector bijdraagt. EZ heeft daarnaast ook veel minder 'administratieve lasten' doordat het met minder partijen contact heeft. Een gering aantal voorraadplichtigen leidt voorts tot dusdanige schaalvoordelen dat een effectieve en efficiënte inzet van voorraden mogelijk is.

Administratieve lasten

De administratieve lasten rondom de voorraadplicht zijn relatief gering.²⁹ Eens per maand wordt aan het Ministerie gerapporteerd wat de daadwerkelijke voorraad was op de peildatum aan het eind van de vorige maand. Aangezien de rapportagesystematiek niet geheel aansluit bij die van de Douane en bovendien een formulier met bepaalde specificaties van het Ministerie moet worden ingevuld dat veelal niet aansluit bij de interne administratie, is hier een paar uur per maand mee gemoeid. Voorts is er jaarlijks contact over de voorraadplicht voor het volgende jaar.

Mogelijke besparingen in administratieve lasten zijn haalbaar als er in de rapportage meer kan worden aangesloten op de douanespecificaties. De systematiek van de maandrapportages en die van de AGP's verschilt van elkaar door onder andere een omrekenfactor. De totale lasten worden in dat geval echter niet veel verlaagd, omdat het feitelijk een verschuiving van lasten van bedrijven naar de overheid betekent. Directe aankoppeling aan de douane-infrastructuur is niet mogelijk vanwege verschillen in het type metingen (voorraden versus stromen). Voor kleine partijen, bijvoorbeeld handelaren net boven de drempel, zijn de administratieve lasten relatief hoger dan voor grote spelers. Aanpassing van de maandrapportage aan de AGP-specificaties zou het noodzakelijke omrekenen voor (kleine) oliebedrijven overbodig kunnen maken.

²⁹ De definitie van administratieve lasten luidt: de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie (zie hiervoor <http://www.actal.nl/>).

Eind 2000 heeft EIM een meting uitgevoerd naar de administratieve lasten die de WVA met zich meebracht. Voor de oude WVA bedroeg dit circa € 40.000,-.³⁰ De verwachting van de toen geconsulteerde bedrijven was dat de administratieve lasten onder de WVA 2001 met twee derde zouden dalen. Nadien zijn - voor zover ons bekend - voor de WVA 2001 geen nieuwe metingen meer gedaan.

Onze inschatting is dat de administratieve lasten onder de WVA 2001 zullen zijn gedaald ten opzichte van de situatie voor 1993 doordat het aantal voorraadplichtigen is gedaald (door de drempel van 100.000 ton zijn er thans nog ongeveer 15 voorraadplichtigen). De administratie lijkt bovendien eenvoudiger geworden omdat er directer wordt aangesloten op de douanesystematiek. Ten opzichte van het interim-regime (waarin alleen de zes producenten voorraadplichtig waren) zijn de lasten gestegen omdat het aantal voorraadplichtigen toen kleiner was dan nu het geval is, terwijl de lasten daalden omdat aangesloten werd bij de accijnswetgeving. Exacte gegevens zijn onbekend. Eén van de geïnterviewde producenten gaf wel aan dat in hun geval de administratieve lasten minder sterk waren gedaald dan aanvankelijk (rond 2001) gedacht.

Aansluiting bij werkvoorraden?

Uit interviews met producenten en handelaren blijkt dat de eerstgenoemde spelers over het algemeen geen probleem ondervinden bij het nakomen van de voorraadplicht. Werkvoorraden zijn voldoende en laten zelfs nog ruimte om overschotten te verticketen. Daartegenover geven alle geïnterviewde handelaren aan dat hun werkvoorraden (significant) kleiner zijn dan hun voorraadplicht. Ook met een gedeeltelijke ontheffing ontstaan er af en toe nog problemen bij het voldoen aan de voorraadplicht.

Relatief lage werkvoorraden bij de handelaren zijn te verklaren door twee trends. Ten eerste is er nog steeds ruimte om te optimaliseren door meer leveringen op het laatste moment door te voeren. Door een hoge doorloop kan de opslagcapaciteit (en de daaraan verbonden kosten) beperkt blijven. Daarnaast vinden er steeds meer “ABC-leveringen” plaats. Dit betekent dat handelaren geen olie uit eigen depots leveren maar voor het directe transport van olie zorgen van de producent naar de klant. ABC-leveringen nemen toe omdat het efficiënter is voor handelaren om het product meteen te kunnen leveren zonder het eerst zelf op te slaan. Deze leveringen tellen wel mee voor de AGP van de betreffende handelaar. Het betreft hier structurele veranderingen in het bedrijfsproces waarvoor het gebruik van ontheffingen geen goed instrument vormt. De verwachting van de sector is dat dit proces zich door zal zetten. Eén van de handelaren gaf zelfs aan dat zijn werkvoorraden zo laag zijn dat daarmee slechts 10% van de voorraadplicht wordt gedekt.

Einde aan marktverstoring / discriminatie?

Producenten en handelaren boven de drempel maken kosten voor de voorraadverplichting, die producenten en handelaren onder de drempel niet maken. Er is echter alleen sprake van een marktverstoring als voor bedrijven ook daadwerkelijke kosten ontstaan uit hun eigen voorraadplicht. De wetgever ging er, ten tijde van de invoering van de wet, van uit dat dit niet het geval is, omdat bedrijven hun voorraadplicht

³⁰ Deze lasten zijn gebaseerd op de situatie in 2000, dus onder het interim-regime waarin de handelaren feitelijk geen voorraadverplichting hadden.

middels eigen werkvoorraden kunnen invullen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat er van uit wordt gegaan dat de opportuniteitskosten van het aanhouden van werkvoorraden nul zijn. In de praktijk zijn deze kosten natuurlijk niet gelijk aan nul. Zo zijn er kosten verbonden aan het gebruik en onderhoud van de infrastructuur (afschrijving, operationele kosten, kosten voor onderhoud en een vereist rendement op investeringen) en zijn er kosten verbonden aan het financieren van het product. Daarnaast spelen verwachte prijsontwikkelingen op de productmarkten een rol. Daar staat tegenover dat wij vanuit verschillende zijden signalen hebben opgevangen dat de opportuniteitskosten niet in alle gevallen goed in kaart worden gebracht en/of worden doorberekend (zie, onder andere, Downstream 2007).

De gekozen systematiek met een drempel van 100.000 ton en voor het meerdere een voorraadplicht van 5% – dit kan oplopen tot een voorraadplicht van zo'n 18 dagen³¹ – leidt tot de volgende 'verstoringen':

- Een verschillende behandeling van marktspelers boven en onder de drempel: zelfs als er geen directe kosten verbonden zijn aan het aanhouden van voorraden (het zijn tenslotte werkvoorraden) lopen partijen met een voorraadplicht opbrengsten mis omdat ze (delen van) hun werkvoorraad niet kunnen verticketen. In de praktijk zijn er natuurlijk kosten verbonden aan het aanhouden van voorraden. Het verticketen van voorraden door marktspelers onder de drempel zal daarentegen niet tot nauwelijks voorkomen, alhoewel de mogelijkheden daarvoor verruimd kunnen worden door tickets op *comingled* voorraden te gebruiken. Gezien de dalende trend in werkvoorraden bij, met name, handelaren, lijkt dit laatste echter geen reële optie. Wat blijft staan is in ieder geval dat het aanhouden van voorraden, met name indien deze additioneel zijn, kosten met zich meebrengt;
- Een verschillende behandeling van producenten en handelaren (beide boven de drempel): handelaren moeten in de praktijk (gemiddeld) meer voorraad aanhouden dan hun normale werkvoorraad of tickets kopen om aan de voorraadplicht te voldoen. Dit leidt tot extra kosten. Producenten voldoen altijd aan hun voorraadplicht met hun werkvoorraden en kunnen bovendien het overschot ticketen waarvoor ze geld ontvangen. Producenten maken uiteraard kosten om werkvoorraden aan te houden, maar deze kosten worden gemaakt op basis van overwegingen die niet rechtstreeks aan de WVA 2001 zijn gerelateerd. Zie ook Box 4.1 voor een puur illustratief rekenvoorbeeld.

Box 4.1 Een illustratief rekenvoorbeeld

Een eenvoudig rekenvoorbeeld kan hier inzicht in geven. Er zijn twee bedrijven A en B. A is producent, B is handelaar. Beide bedrijven hebben eenzelfde omzet van 200.000 ton van product 1. De voorraadplicht bedraagt in beide gevallen 5.000 ton. De werkvoorraad van A is gemiddeld 8.000, die van B gemiddeld 3.000. B moet tickets bijkopen voor 2.000 ton, met een gemiddelde prijs van € 2 per ton per maand.³² De totale kosten (exclusief de kosten voor het aanhouden van de eigen voorraad) voor B bedragen dan € 48.000,-. Als de voorraad te plannen is, kan dit iets lager uitvallen. Alternatief wordt er eigen voorraad aangehouden. De kosten hiervan kunnen lager zijn, maar zijn wel positief. Het betreft

³¹ Bij een afzet van 500.000 ton r.o.e. bedraagt de voorraadplicht 20.000 ton. Dit is 4% van de omzet, oftewel 14,6 dagen (0,04 maal 365). Bij hogere omzetten nadert dit tot 18 dagen.

³² We rekenen hier op basis van gemiddelden. In de praktijk zal dit iets anders (hogere) uitpakken omdat een bedrijf te allen tijde moet voldoen aan de voorraadplicht, ook bij tijdelijk lagere werkvoorraden.

hier, onder andere, de kosten van het product, de mogelijke kosten van extra opslagcapaciteit en de rentekosten op het extra benodigde kapitaal. Bedrijf A voldoet aan de voorraadplicht en kan het overschot tickets. Dit veronderstelt wel dat er voorraden in separate tanks worden aangehouden en/of dat op *comingled* voorraden tickets kunnen worden uitgegeven. De opbrengsten die hiervoor kunnen worden verkregen bedragen zo'n € 60.000,-. Hierbij kan nog worden aangetekend dat de hogere werkvoorraden van producenten integraal deel uitmaken van de productiekosten en de kosten van de hoge werkvoorraad worden doorberekend aan de consument en natuurlijk ook aan de handelaren die geleverd krijgen door de producent. In de praktijk valt de voorraadplicht van producenten bovendien relatief laag uit omdat de voorraadplicht wordt berekend op basis van hun eigen uitslag en niet op de totale productie die deels wordt geleverd aan handelaren.

Wat betreft marktverstoringen constateert het IEA dat de WVA 2001 discriminatie tussen marktpartijen zoveel mogelijk beperkt, alsmede extra financiële lasten zoveel mogelijk tracht te voorkomen. Ondanks dat dit goed blijkt te werken constateert zij dat de drempel van 100.000 ton r.o.e. nog altijd enige mate van discriminatie kan veroorzaken tussen de marktpartijen boven en onder de drempel.

De wet biedt de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen. Hiermee zou, in het bovenstaande rekenvoorbeeld bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten op de gemiddeld aanwezige werkvoorraad. Hierbij passen twee opmerkingen. Ten eerste betreft het gemiddelde werkvoorraden waarin van maand tot maand verschillen kunnen optreden. Ten tweede betreft het eigenlijk een oneigenlijk gebruik van het instrument ontheffing. De ontwikkelingen die aanleiding geven tot het niet kunnen voldoen aan de voorraadplicht door middel van de eigen werkvoorraden zijn structureel van aard. In de geest van de wet – de drempel en het percentage voor de voorraadplicht zijn uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van de toenmalige situatie in de sector met daarbij de aantekening dat deze periodiek kan worden heroverwogen – lijkt heroverweging van het percentage op dit moment voor de hand te liggen.³³ Uiteraard kan er ook gekozen worden voor een geheel andere optie, bijvoorbeeld door de voorraadplicht voor handelaren af te schaffen. Op een aantal opties wordt verderop ingegaan.

In de praktijk blijkt dat het bovenstaande rekenvoorbeeld (Box 4.1), in ieder geval voor handelaren, geen onrealistisch beeld geeft. Uit de verschillende gesprekken en een verder onderzoek onder een grotere groep handelaren, blijkt dat in vrijwel alle gevallen de werkvoorraden onder de voorraadplicht liggen. Deze tekorten belopen in de meeste gevallen een kwart tot de helft van de voorraadplicht (voor eventuele ontheffingen).

Met andere woorden: gelijke regels voor handelaren en producenten resulteren in ongelijke uitkomsten. Dit kan een reden zijn om in te grijpen – in dit geval de wet te herzien op dit punt. Zie hiervoor ook Box 4.2.

Vrijwel alle handelaren geven aan dat ze alleen tickets bijkopen als ze niet met behulp van hun eigen werkvoorraden aan de voorraadplicht kunnen voldoen. De wet heeft dus geen gevolgen voor de aangehouden werkvoorraden.

³³ Zie ook artikel 4 lid 3 van de WVA 2001.

Box 4.2 *Level playing field*

“Gelijk speelveld in termen van regels: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met ‘regels’ worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt.

Oftewel: twee bedrijven in een gelijke situatie worden gelijk behandeld.

Gelijk speelveld in termen van uitkomst: alle bedrijven hebben een gelijke verwachte winst. Bedrijven hebben een gelijk speelveld in termen van uitkomst wanneer ze dezelfde kenmerken bezitten (bijvoorbeeld dezelfde productiekosten en strategische mogelijkheden) en de regels symmetrisch zijn. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, kan de overheid een gelijk speelveld in termen van uitkomst creëren door het bedrijf met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld via subsidies).”

De studie geeft aan dat het in principe voldoende is om te streven naar een gelijk speelveld in regels. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan afgeweken worden. Hierbij valt te denken aan het bestaan van marktfalen waarvoor verschillende regels een oplossing kunnen vormen.

Cruciaal voor de discussie rondom een *level playing field* is wel dat er sprake moet zijn van vergelijkbare activiteiten. In dit kader kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds handelaren die de levering van finale producten verzorgen en anderzijds producenten die weliswaar ook levering van finale producten verzorgen maar tegelijkertijd verticaal geïntegreerde bedrijven zijn die ook productie verzorgen. Met andere woorden: de regels zijn gelijk, maar de spelers verschillen van elkaar.

Bron: CPB Document 34, 2003 en analyse ECORYS.

4.2.4 Leidt de WVA 2001 tot marktverstoring?

Enige mate van marktverstoring is niet te voorkomen. Alle landen die verplichtingen opgelegd hebben gekregen vanuit de EU en/of het IEA hebben een eigen voorraadsysteem. Deze voorraadssystemen leggen per land verschillende soorten verplichtingen op aan marktspelers, zowel handelaren als producenten. Daarnaast bestaan er mogelijk ook verplichtingen voor nationale agentschappen. De werking van de Europese interne markt wordt hiermee in beperkte mate verstoord. Dit is echter toegestaan als het proportioneel is en noodzakelijk in verband met de nationale veiligheid.

De drempel waaronder geen voorraadplicht geldt en de gelijke regels voor handelaren en producenten leiden ook tot enige vorm van marktverstoring. In de ons omringende landen wordt er over het algemeen geen onderscheid gemaakt tussen handelaren en producenten en wordt de voorraadplicht daarnaast opgelegd aan alle (importerende) partijen, ongeacht de uitslag.

Vanuit administratieve overwegingen valt er veel te zeggen voor het hanteren van een drempel. Het aantal partijen dat met de voorraadplicht te maken heeft wordt zo fors ingeperkt. De verstoring die hierdoor optreedt, is relatief beperkt voor producenten. Daar staat tegenover dat de drempel handelaren boven de drempel benadeelt. De bedrijfsvoering van producenten en handelaren verschillen dusdanig van elkaar dat er veel voor pleit om ze niet gelijk te behandelen, zonder dat dit tot significante marktverstoring leidt.

De belangrijkste verstoring die optreedt als gevolg van de huidige systematiek van de wet is de relatieve benadeling van handelaren boven de drempel van 100.000 ton r.o.e. Zij maken daadwerkelijke kosten (inkoop tickets) om aan hun voorraadplicht te kunnen voldoen. De wet heeft geen invloed op de omvang van de werkvoorraden.

4.2.5 Conclusie

Gezien de voortgaande trend naar rationalisering van bedrijfsprocessen, staat de omvang van de werkvoorraden van het bedrijfsleven en dan in het bijzonder van de handelaren, onder druk. De WVA 2001 speelde, voor wat betreft de verhouding tussen marktpartijen onderling en de verhouding tussen markt en overheid, in op aansluiting bij de gemiddeld aanwezige werkvoorraden van bedrijven. Voor handelaren levert dit een kostenpost op omdat zij niet door middel van hun werkvoorraden kunnen voldoen aan hun verplichtingen opgelegd door de WVA 2001. Concreet komt dit neer op het verstoren van de markt.

Er zijn verschillende opties om hiervoor een oplossing te vinden. Een aantal opties en de consequenties daarvan worden aan het eind van het hoofdstuk gepresenteerd. Gezien het bovenstaande lijkt het echter voor de hand te liggen dat er een optie wordt gekozen waarbij voor in het bijzonder de handelaren de voorraadplicht fors wordt verlaagd. Omdat er dan een relatief geringe voorraadplicht overblijft, die bovendien, als de huidige trend naar steeds lagere werkvoorraden zich voortzet, over een aantal jaren weer te hoog kan blijken te liggen, lijkt reductie naar nul het meest realistisch. Producenten kunnen op dit moment door middel van hun werkvoorraden voldoen aan hun voorraadplicht. Een reductie van hun voorraadplicht ligt niet voor de hand.

4.2.6 Overige aspecten

Aan het einde van deze paragraaf bespreken wij kort nog enkele aspecten die raakvlakken hebben met het bovenstaande.

Brandstoftypen

Invulling van de voorraadplicht in verschillende brandstoftypen levert geen problemen op, voor handelaren niet omdat ze sowieso geen ruwe olie hebben en voor producenten ook niet. Daarnaast sluit de rekenmethodiek – de plicht wordt pro rata omgeslagen naar fysieke omzet – redelijkerwijs aan op wat er daadwerkelijk verhoudingsgewijs aan voorraden is.

Biobrandstoffen

De IEA verplichting spreekt zich in tegenstelling tot de Europese Richtlijn niet uit over de opbouw van de voorraadplicht. De Europese Richtlijn definieert drie categorieën, van lichte, via halfzware tot zware destillaten (categorieën a tot en met c), waarvan het gebruik leidt tot voorraadplicht en geeft tevens drie methodes op welke wijze aan de voorraadplicht kan worden voldaan. Europese regelgeving (Richtlijn 2003/30/EG) schrijft voor dat eind 2010 een bepaald percentage (5,75%) van de verschillende motorbrandstoffen bijgemengd moet zijn met Bio-elementen. De biologische elementen

in motorbrandstoffen hebben als nadeel de ze een snellere degradatie vertonen dan reguliere brandstoffen. Voorraden moeten dus of sneller worden ververst, of de bio-elementen moeten zo laat mogelijk worden toegevoegd – en tot het moment van bijmenging separaat worden opgeslagen. Bedrijven geven aan dat ze op dit moment nog geen duidelijk beeld hebben van de manier waarop ze deze voorraden op termijn gaan aanhouden. Uiteraard heeft de verplichte bijmenging mogelijk consequenties voor de invulling van de voorraadplicht.

Op dit moment is nog onduidelijk wat de uitwerking van de richtlijn zal zijn. De EU systematiek lijkt invulling door middel van substituten van (bio-)brandstoffen binnen de categorieën (a t/m c) mogelijk te maken, waardoor biobrandstoffen geen invloed op de invulling van de voorraadplicht hebben. Als dit niet het geval is, dient er (separate) voorraad aangehouden te worden van de bio-elementen. Hierbij kan aangetekend worden dat aanbodverstoringen van bio-elementen minder voor de hand liggen. Dit komt enerzijds doordat de productie van bio-elementen in Europa plaatsvindt (bijvoorbeeld koolzaad) of omdat import vanuit niet-OPEC landen komt (bijvoorbeeld uit Brazilië in het geval van ethanol uit suiker).

Internationale regels lijken geen verplichting op te leggen om verplichte voorraden in Biofuels aan te houden. Gezien de problemen ten aanzien van houdbaarheid van biocomponenten lijkt het ons dat deze biocomponenten buiten de voorraadplicht kunnen blijven.

Comingled opslag

Bedrijven geven aan geen probleem te hebben met het aanbieden van *comingled* opslag (aan COVA). Hierbij moet wel worden bedacht dat dit met name speelt bij producenten. Handelaren hebben moeite te voldoen aan de voorraadplicht. Het aanbieden van *comingled* opslag is voor handelaren alleen een optie als ze zelf geen of een sterk gereduceerde voorraadplicht hebben. *Comingled* opslag kan voordelen bieden door de constante verversing van producten, iets dat van meer belang kan worden als er meer biobrandstof wordt geconsumeerd. Daarnaast bevinden deze voorraden zich in het systeem, waardoor ze snel kunnen worden ingezet.

Volgens de geïnterviewde bedrijven spelen hier geen problemen ten aanzien van controle en inzetbaarheid.

4.3 De opslag- en ticketmarkt

4.3.1 Achtergrond

Onder de WVA dienden alle voorraadplichtigen in beginsel eigenaar te zijn van de aardolieproducten waarmee zij hun voorraadverplichting afdekten. De WVA 2001 daarentegen geeft de mogelijkheid producten tot de verplicht aan te houden voorraad te rekenen ten aanzien waarvan de voorraadplichtige ‘slechts’ een beschikkingsrecht (reservering of ticket) heeft.

De WVA 2001 geeft de voorraadplichtigen dus de mogelijkheid om hun verplichting af te dekken met zowel fysieke voorraden (waarvan men eigenaar is) als met reserveringen op voorraden van derden. De WVA 2001 geeft zowel COVA als de marktpartijen de mogelijkheid om fysieke voorraden danwel tickets in het buitenland aan te houden. Hiervoor dient er wel een bilateraal verdrag te zijn tussen het betreffende land en Nederland. Overigens heeft COVA zelf afgezien van het kopen van tickets in het buitenland. Andersom kunnen ook buitenlandse partijen (evenknieën van COVA en het bedrijfsleven) tickets kopen in Nederland, mits er een bilateraal verdrag is.

Als er wordt afgezien van *comingled* opslag zijn de ticketmarkt en de opslagmarkt nauw aan elkaar verwant. Wanneer de ticketaanbieder alle relevante kosten zou laten meewegen zou de ticketprijs niet hoeven te verschillen van fysieke opslag bij een tankverhuurder. Echter, het blijkt dat dit zelden het geval is.

Factoren die de prijs van een ticket doen afwijken van de opslagkosten plus financieringskosten zijn bijvoorbeeld dat de ticketverschaffer de toekomstige prijs van olie in de ticketprijs verdisconteert of (in tegenstelling tot de tankverhuurders) niet primair gericht is op het rendement van het tankverhuur (Downstream 2007). Deze krapte op de opslagmarkt zal, mede door het aflopen van belangrijk aantal contracten, in de nabije toekomst leiden tot een toename van de kosten van COVA en van bedrijven die tickets moeten kopen om aan hun voorraadplicht te voldoen.

Binnen de WVA 2001 was de introductie van de mogelijkheid om tickets te kopen een belangrijk instrument om de kosten van de voorraadvorming voor COVA te verlagen. Gedurende de onderzoeksperiode waren de kosten voor het aanhouden van eigen voorraden in het algemeen hoger dan de vergoedingen voor de reserveringstickets.

4.3.2 Hoe functioneert de markt voor tickets?

Vraag en aanbod op de markt

In Nederland worden nagenoeg alle tickets aangeboden door de grote oliemaatschappijen. Afnemers zijn (grote) oliemaatschappijen uit het buitenland (o.a. ticketing bij dochtermaatschappijen), COVA en buitenlandse zusterorganisaties, en (nationale) handelaren (ter dekking van tekorten). Aanbiedingen van oliemaatschappijen met een olievoorraadoverschot aan derden geschiedt via een privé-markt. Grote vragers als COVA, APETRA schrijven middels een ‘shortlist’ partijen aan om een prijs voor een bepaald product (en bepaalde periode) te bieden. Er is dus geen sprake van een marktplaats met prijsnoteringen voor tickets. Wel zijn er partijen actief op de ticketmarkt die voorraden reserveren en deze inzetten tegen afdekking van verkochte reserveringen.

COVA

In verband met controle en transparantie hanteert COVA als eigen richtlijn dat zij enkel tickets koopt in Nederland. Contracten voor tickets worden op jaarbasis afgesloten.

Marktpartijen

In Nederland gevestigde bedrijven kunnen ook onderling maandelijkse ticketovereenkomsten afsluiten ter afdekking van hun voorraadverplichting. De omvang

van de reserveringen moet door middel van de verplichte maandelijkse opgave van de voorraadgegevens aan EZ gemeld worden. Overeenkomsten met een buitenlandse partij dienen een looptijd te hebben van minimaal drie maanden (90 dagen) en de betreffende reserveringsovereenkomsten moeten vóór aanvang van een kwartaal ter goedkeuring worden voorgelegd aan de desbetreffende overheden.

Buitenlandse partijen

Buitenlandse zusterbedrijven van Nederlandse producenten houden veel reserveringen aan in Nederland. Daarnaast is bijvoorbeeld de Belgische evenknie van COVA, APETRA, actief op de Nederlandse ticketmarkt. De stelselwijziging in België van voorraadplicht voor de sector naar voorraadplicht via APETRA heeft geleid tot een (tijdelijke) stijging naar reserveringen in het buitenland om te kunnen voldoen aan de nationale voorraadplicht. Deze vraag zal op termijn dalen omdat het streven van APETRA is om op termijn 100% voorraad fysiek in België aanwezig te hebben.

Prijsbepalende factoren

Prijzen op de ticketmarkt worden gedeeltelijk gedreven door situaties van ‘contango’ en ‘backwardation’ in de markt voor olie. *Backwardation* betekent dat de verwachte toekomstige prijs van het product lager is dan de toenmalige geldende spotmarktprijzen (OECD 2004). Dit is normaal gesproken een reden voor stijgende ticketprijzen, omdat voorraadhouders die tickets uitgeven een waardeverlies van de opgeslagen olie moeten vrezzen. Bij *contango* geldt het omgekeerde.

Tegelijkertijd oefent ook de aanbodkant druk uit op de ticketprijzen. Bij krapte stijgen de prijzen van opslag en daarmee ook die van tickets. Dit probleem wordt versterkt door de lange tijd die over het algemeen verstrijkt tussen het plannen van nieuwe opslagcapaciteit en de daadwerkelijke ingebruikname hiervan.

4.3.3 Gebruik en prijsontwikkeling van tickets

Gebruik

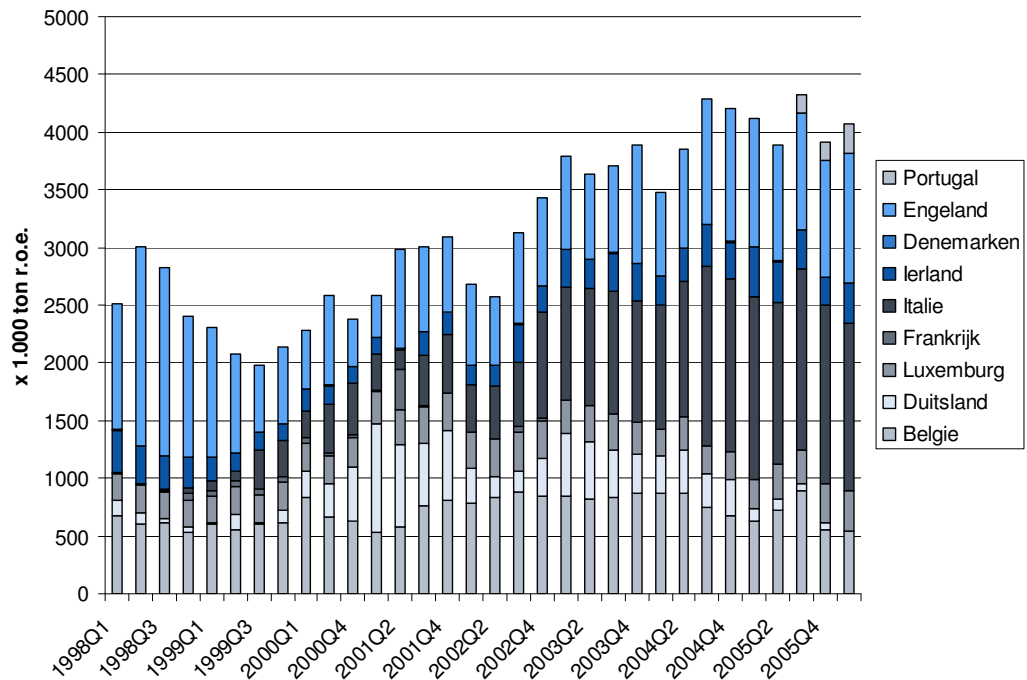
Reserveringen tussen twee Nederlandse bedrijven wordt slechts in beperkte mate gebruikt. Het Ministerie meldt in de jaarlijkse ticketrapportages dat het sinds 2001 om enkele tienduizenden tonnen olieproducten per maand gaat, op een totale voorraadverplichting voor het bedrijfsleven van 630.000-650.000 ton r.o.e. In de praktijk zullen dit tickets betreffen die handelaren aankopen bij de olieproducenten ter afdekking van hun verplichting. Tickets in het buitenland worden zeer incidenteel gebruikt.

In Nederland worden veel reserveringen aangehouden ten behoeve van buitenlandse partijen. Begin 2006 bedroegen de Nederlandse voorraden in het buitenland 984.000 ton r.o.e. (dit betreft zowel tickets als voorraden), terwijl Nederlandse bedrijven voor ruim 4 miljoen ton r.o.e. aanhielden voor buitenlandse partijen in de vorm van tickets.

Figuur 4.1 toont de ontwikkeling van buitenlandse reserveringen op de Nederlandse voorraden vanaf 1998, waaruit ook blijkt dat met name België, Italië en het Verenigd Koninkrijk hier grote reserveringen aanhouden. Grotendeels betreffen deze reserveringen ten behoeve van zuster- of dochterondernemingen. Het percentage reserveringen dat in

Nederland wordt aangehouden voor zusterbedrijven bedroeg respectievelijk 69% (2002), 61% (2003), 58,8% (2004) en 61% (2005).

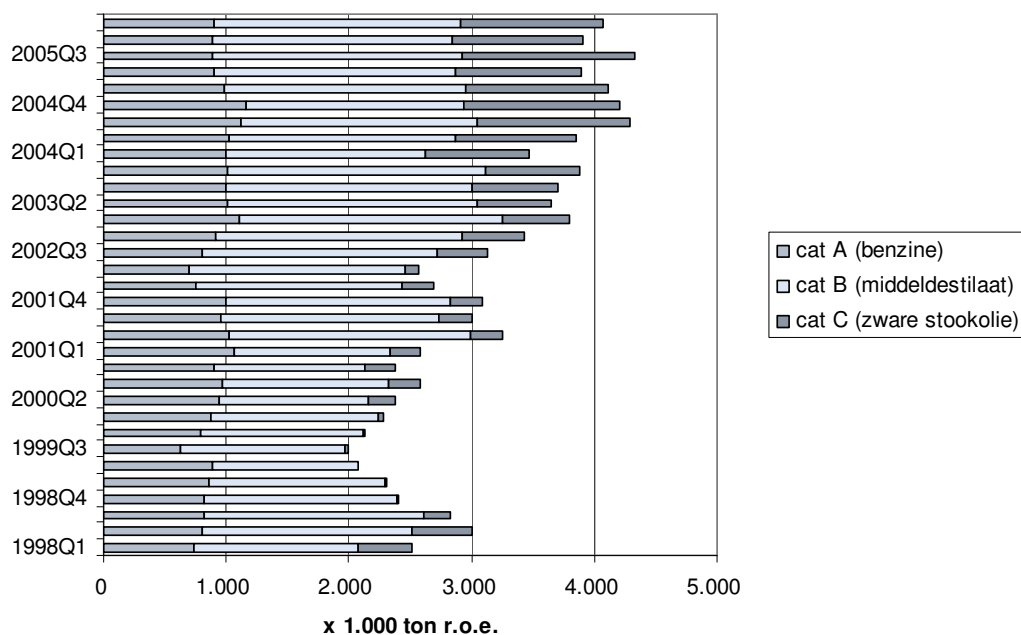
Figuur 4.1 Ontwikkeling van gereserveerde voorraden ten behoeve van het buitenland in Nederland in de periode 1998-2006; gegevens 2000-Q2 ontbreken.



Bron: Ministerie van Economische Zaken.

De meeste reserveringen gelden op productcategorie B, circa 50% van het totaal (Q1, 2006). Zie hiervoor Figuur 4.2. Categorie B bestaat uit middeldestillaten zoals kerosine en gasolie. Sinds het derde kwartaal van 2004 overtreffen de reserveringen voor zware stookolie de reserveringen voor benzines.

Figuur 4.2 Ontwikkelingen van gereserveerde buitenlandse voorraden in Nederland in de periode 1998-2006 (Q1) per productcategorie



Bron: Ministerie van Economische Zaken.

Hoewel de WVA 2001 toestaat dat ook COVA in het buitenland reserveringen aanhoudt, heeft zij er voor gekozen dat niet te doen.

Prijzontwikkeling

De prijzen die worden gehanteerd voor het aanhouden van reserveringen variëren sterk. Tabel 4.1 toont de gegevens over de ticketprijzen zoals EZ deze in de jaarlijkse ticketrapportage aan het parlement weergeeft. EZ wijst er daarbij op dat prijzen sterk variëren per kwartaal en per hoeveelheid. Ook liggen de gehanteerde prijzen ten behoeve van zusterondernemingen fors lager.³⁴

Tabel 4.1 Overzicht gemiddelde ticketprijzen per product in \$ per ton per maand

Productcategorie	2002	2003	2004	2005
Cat. a (benzines)	0.61 - 1.22	0.74 - 1.70	0.99 - 1.30	0.80 - 1.59
Cat. b (middeldestillaat)	0.61 - 1.22	0.99 - 1.50	2.12 - 2.27	0.80 - 1.59
Cat. c (zware stookolie)	0.23 - 0.39	0.24 - 0.29	0.32 - 0.42	0.16 - 0.74

Bron: Ministerie van Economische Zaken.

De prijzen van tickets zijn over het algemeen afhankelijk van het type product, de omvang van de reservering (hogere reserveringen hebben veelal een lagere prijs per eenheid) de looptijd van de reservering, toekomstige prijsverwachtingen voor het product

³⁴ In de ticketrapportages maakt EZ er melding van dat de ticketprijzen ten behoeve van zuster- en dochterondernemingen lager liggen. In 2002-2004 betrof dit respectievelijk \$ 0.21-0.61, \$ 0.32, en \$ 0.46 (per ton per maand). In 2005 lagen de prijzen op gelijk niveau.

en mogelijk ook van de status van de bij de transactie betrokken partijen (zusterbedrijven, niet gerelateerde partijen).

Op basis van de ons beschikbare gegevens kunnen wij geen eenduidig beeld destilleren over het relatieve belang van deze factoren. Ten aanzien van de gemiddelde ticketprijzen die COVA betaalt, meldt EZ in haar ticketrapportages dat COVA in 2002 en 2003 respectievelijk 12% en 8% lagere tarieven betaalde dan in het jaar ervoor. In 2004 en 2005 stegen de tickettarieven daarentegen met respectievelijk 13% en 23% ten opzichte van het voorafgaande jaar. Dit betekent dat in 2005 de prijs gemiddeld zo'n 13% boven de prijs uit 2002 lag.

De achterliggende factoren voor deze initiële daling en latere stijging lijken niet het gevolg te zijn van bewuste beïnvloeding door marktpartijen maar eerder het gevolg te zijn van aanhoudende krapte op de opslagmarkt (Downstream 2007), spanning op de oliemarkt en een toenemende vraag vanuit het buitenland. Daarnaast spelen ontwikkelingen in de verschillende productmarkten een rol. Het betreft hier echter voor een deel conjuncturele factoren. Zoals eerder aangegeven is ten aanzien van de gasolie en dieselolie is op dit moment sprake van *backwardation*, als gevolg van een sterk vraagoverschot naar deze oliederivaten binnen de EU. De markt voor benzines bevindt zich in *contango*, mede als gevolg van West-Europese overproductie.

4.3.4 De invloed van ticketing op de kostenefficiëntie van de voorraadvorming

Door de positie van Nederland als spilpunt in de Europese oliesector, zijn de werkvoorraden van de oliesector in Nederland relatief hoog. Het is dus niet onlogisch te veronderstellen dat ticketing tot efficiëntievoordelen in de voorraadvorming leidt.

De kosten van tickets zijn voor COVA weliswaar hoger dan voor het aanhouden van de eigen voorraad, maar dat wordt verklaard door de relatief lage kosten voor opslag van delen van de verplicht aan te houden voorraad in Duitsland en doordat COVA zelf relatief veel *crude* opslaat. *Crude* is goedkoper dan einddestillaten. Verder spelen andere contractvoorwaarden een rol, waaronder hoeveelheden en termijnen. Opslag zonder de mogelijkheid tot ticketing door COVA zou, zeker gezien de huidige krapte op de opslagmarkt, tot hogere prijzen leiden.

Voorraadplichtige bedrijven die de voorraadplicht niet door middel van werkvoorraden kunnen afdekken, maken een kostenefficiënte afweging om aan de voorraadplicht te voldoen. In de praktijk maken zij daarvoor gebruik van tickets en niet van extra opslagcapaciteit.

Gezien deze overwegingen, en dat wordt ondersteund door de verschillende ticketbrieven van EZ, heeft ticketing tot meer kostenefficiëntie in de voorraadvorming geleid.

4.3.5 Heeft ticketing geleid tot besparing voor de eindgebruiker?

Op basis van de voorafgaande overwegingen moet ticketing tot een besparing voor COVA en het bedrijfsleven hebben geleid. Of dit ook tot een besparing voor de eindgebruiker heeft geleid, is afhankelijk van de mate waarin de voorraadheffing is gedaald en het antwoord op de vraag of dit is doorberekend aan de eindgebruiker.

De WVA 2001 bepaalt dat de voorraadheffing € 5,90 per relevante eenheid bedraagt. De hoogte van de voorraadheffing bedraagt op dit moment voor lichte olie, halfzware olie en gasolie € 5,30 per 1000 liter (bij 15°C) en voor vloeibaar gemaakt petroleumgas € 5,30 per 1000 kilogram. In de periode van 1 oktober 2004 tot en met 30 september 2006 gold een verlaagde heffing van € 5,30 om verwachte structurele exploitatieoverschotten van COVA geleidelijk af te bouwen. Nadien is de verlaging voor onbepaalde tijd gecontinueerd. Voor invoering van de WVA 2001 gold een heffing van € 4,99. De stijging van € 4,99 naar € 5,30 was lager dan de verhoging van de voorraadplicht voor COVA. Per saldo is de voorraadheffing per eenheid door COVA aangehouden voorraad gedaald. De verwachting is dat de heffing in de nabije toekomst gaat stijgen door de krapte op de opslag- en ticketmarkt.

Wij hebben geen indicaties gekregen dat de gedaalde voorraadheffing door het bedrijfsleven is afgeroomd. De eindgebruiker heeft, met andere woorden, geprofiteerd van de stelselwijziging.

4.3.6 Effecten van tickets op de voorzieningszekerheid en inzetbaarheid

Uit de kamerstukken blijkt dat enkele parlementariërs zich bij de totstandkoming van de WVA 2001 zorgen maakten over invloed die de mogelijkheid tot het hanteren van tickets zou hebben op de voorzieningszekerheid. Bij de inschatting van de invloed van het gebruik van tickets op de voorzieningszekerheid zijn twee vragen van belang:

1. Hoe groot is de waarschijnlijkheid dat bij tickets eerder sprake is van “papieren” dan werkelijke voorraden?; en
2. Zijn tickets voldoende snel inzetbaar?

In de beantwoording van deze vragen moet verder een onderscheid gemaakt worden tussen ticketreserveringen op Nederlandse en op buitenlandse voorraden.

Papieren voorraden binnen Nederland?

Ticketreserveringen op Nederlandse voorraden worden bijna uitsluitend door COVA gedaan. De reservering van tickets tussen binnenlandse bedrijven is marginaal.

Middels de verplichte maandopgaven van bedrijven aan EZ is het mogelijk om een kruiscontrole te doen tussen de totale werkvoorraden van bedrijven, de invulling van hun eigen WVA-verplichtingen en aan COVA c.q. derden (binnen- en buitenland) uitgegeven tickets. EZ hanteert deze kruiscontroles omdat de WVA-systematiek in de controle geen onderscheid maakt tussen eigen verplichtingen en de ticketverplichtingen tegenover derden. Periodiek controleert de Douane of de voorraad daadwerkelijk aanwezig is. Hiermee bestaat er zekerheid over de daadwerkelijke beschikbaarheid van de voorraden

die voor derden, zoals COVA, als gereserveerde voorraad fysiek wordt aangehouden onder ticketcontract.

De meningen van belanghebbenden over de betrouwbaarheid van binnenlands gereserveerde tickets lopen uiteen. Meerdere belanghebbenden vinden dat tickets over het algemeen fraudegevoeliger zijn dan het houden van eigen voorraden. Niemand geeft echter aan dat het waarschijnlijk is dat er in Nederland ook daadwerkelijk gefraudeerd wordt. De geïnterviewden geven aan zich een eventueel verlies van reputatie niet te kunnen permitteren.

Papieren voorraden in het buitenland?

De betrouwbaarheid van in het buitenland gereserveerde tickets wordt over het algemeen pessimistischer ingeschat dan de betrouwbaarheid van Nederlandse tickets. Alhoewel op papier de betrouwbaarheid niet in het geding is, kan gebrekkige controle door buitenlandse overheden het risico op dubbel-tickets of het tickets van niet aanwezige voorraden tot gevolg hebben.

Deze voorraden worden aangehouden op basis van bilaterale verdragen. Het in artikel 6 van de verdragen beschreven controlemechanisme laat relatief veel ruimte voor interpretatie bij de uitvoering door de desbetreffende overheden. In het artikel wordt vastgesteld dat Nederland de maandopgaven van bedrijven met buitenlandse tickets aan zijn wederpartij op aanvraag ter beschikking moet stellen. De autoriteit in het land waar de voorraden zich bevinden wordt dan geacht deze gegevens te controleren “door van tijd tot tijd haar inspectiebevoegdheden uit te oefenen”. De controlevereisten houden bijvoorbeeld niet in dat er kruiscontroles gedaan moeten worden met de reserveringen die door bedrijven uit een derde land gedaan worden bij bedrijven die ook aan Nederlandse partijen tickets verstrekken. Of dezelfde voorraad twee- of zelfs meerdere keren “verticket” kan worden hangt dus af van de manier waarop de verdragspartner zijn “inspectiebevoegdheden” implementeert. Controle op papier vindt bij EZ plaats en op locatie door de Douane. Hierbij zijn nog nooit problemen geconstateerd. Een verzoek aan of van een buitenlandse autoriteit heeft nog nooit plaatsgevonden.

Gezien de beperkte buitenlandse ticket-portfolio voor Nederland en de geografische spreiding daarvan – deze is beperkt tot Noordwest-Europese landen – lijkt ticketing geen reële bedreiging te zijn voor de voorzieningszekerheid.

Inzetbaarheid tickets in geval van crisis

Ingeval van crisis is het aan de minister om het Nederlandse beleid ten aanzien van de inzet van de verplicht aangehouden voorraden te bepalen. In lijn met de internationale besluiten en afhankelijk van de concrete situatie zal per crisissituatie worden bepaald wat de Nederlandse bijdrage zal worden. Wat betreft de inzetbaarheid van voorraden, maken belanghebbenden minder een onderscheid in tickets en eigen voorraden, dan in binnenlandse en buitenlandse voorraden. In het geval van crisis zullen eerst de binnenlandse voorraden in eigendom van COVA worden afgebouwd. Dit zijn minimaal 30% van de totale voorraden. Bij een buitengewoon sterke crisis zal EZ ook beroep doen op tickets van COVA. Deze voorraden maken deel uit van de raffinage-infrastructuur en zijn dus ook direct inzetbaar.

In het buitenland opgeslagen voorraden zijn mogelijk niet direct op de markt te brengen. De repatriatie van eigen voorraden van COVA en door tickets gereserveerde voorraden van Nederlandse bedrijven in het buitenland kunnen maximaal 6 weken duren. Dit proces kan echter worden versneld door “swaps” tussen voorraden van Nederlandse en buitenlandse bedrijven. Aangezien een groot percentage van de Nederlandse voorraden vrijwel direct op de markt kan worden gebracht, kan ervan worden uitgegaan dat de Nederlandse autoriteiten over buitenlandse voorraden kunnen beschikken voordat het nodig is deze op de markt te brengen. De totale voorraad moet immers voldoende zijn om, zonder beperking van de vraag, het verbruik van drie maanden af te dekken.

Internationaal perspectief

De IEA heeft recentelijk een vergelijkende studie laten verrichten waarin ook wordt ingegaan op de verschillende internationale strategieën ten opzichte van het houden van tickets in het buitenland. De regimes in landen verschillen sterk van elkaar. Zo is het in een aantal landen buitenlandse tickets niet toegestaan voor verplichte voorraden gebruik te maken van tickets in buitenland (Oostenrijk, Griekenland, Hongarije, Japan, Korea, Slowakije, Zwitserland en Turkije). In Nieuw Zeeland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk daarentegen bestaat geen beperking voor het gebruik van tickets in het buitenland. Het percentage van de voorraadverplichting dat in deze landen met buitenlandse tickets gedekt wordt, is respectievelijk 30, 39 en 13 percent. Luxemburg springt uit de band met een buitenlandse dekking van 75 procent. De omstandigheden in Luxemburg zijn echter ook uitzonderlijk door de omvang en de positie van het land, de afwezigheid van raffinaderijen en het significante tanktoerisme. Gemiddeld houden IEA leden circa 10 percent van hun verplichte voorraden aan in de vorm van buitenlandse tickets.

Ten aanzien van de omvang van ticketing bestaan er ook verschillende opvattingen. Zo is Oostenrijk een felle tegenstander van buitenlandse tickets en beperkt Duitsland het totale percentage aan tickets (in het binnen- en buitenland) tot maximaal 10 percent. Daartegenover kent een aantal landen (waaronder Engeland en Ierland) geen limiet.

Uit interviews met vertegenwoordigers met het Oostenrijkse en Duitse systeem bleek dat de keuzes met name gebaseerd zijn op (cultureel bepaalde) voorkeur (bijvoorbeeld voor controle) en niet zo zeer op de uitkomsten van studies. Verder is het denkbaar dat de voorkeur van landen voor tickets of fysieke voorraden afhangt van andere kenmerken van hun voorraadstelsel die de voorzieningszekerheid beïnvloeden.

Effecten van het gebruik van opslag en werkvoorraden op de voorzieningszekerheid

Energy Market Consultants (2007) geeft aan dat een voorraadvormingssysteem met een sterke ‘publieke rol’ in ieder geval in theorie meer voorzieningszekerheid geeft dan een systeem met een minder sterke publieke rol. Immers, de door een publiek orgaan verplicht aangehouden voorraden zijn veelal additioneel beschikbaar, dus naast de commerciële werkvoorraden. Volgens de geïnterviewde IEA-expert toont de trend naar een grotere publieke rol een verlangen naar grotere zekerheid in de voorraadvoorziening aan. De toenemende krapte in de oliemarkt en de daaruit volgende hoge prijzen hebben landen duidelijk gemaakt dat een voorraadvormingssysteem in hun eigen belang is.

Het EMC rapport beschrijft verder dat systemen die tenminste gedeeltelijk met werkvoorraden van bedrijven werken over het algemeen een betere uitgangspositie hebben om voorraden in geval van crisis sneller op de markt te brengen. Daar staat tegenover dat in het geval van een crisis in Nederland eerst de eigen voorraden van COVA op de markt gebracht worden. Volgens de inschatting van het rapport van Energy Market Consultants kan dit binnen een dag gebeuren – als dat gewenst is. De inzet rondom Katrina heeft dit ook aangetoond.

4.3.7 Conclusie en aanbevelingen

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de mogelijkheid tot het hanteren van reserveringen niet heeft geleid tot papieren voorraden, noch binnen Nederland, noch in het buitenland. De controlesystematiek op tickets is met de kruiscontroles in principe waterdicht, maar is wel afhankelijk van de monitoring en handhaving in de praktijk. Een groot deel van de verplicht aan te houden voorraden wordt in Nederland aangehouden. Derhalve is het waarschijnlijk dat de autoriteiten over de voorraden in het buitenland kunnen beschikken, voordat het nodig is deze op de markt te brengen.

Wij zien dan ook geen aanleiding om hier verdere aanbevelingen te maken.

4.4 Trends in de kosten van het systeem

4.4.1 Kosten voorraadplicht voor de markt en voor COVA

Lastenverlichting voor het bedrijfsleven?

Het wetsvoorstel voorzag dat de WVA 2001 een aanzienlijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven zou betekenen omdat voor het bepalen van de voorraadverplichting zou worden aangesloten bij de normale bedrijfsvoering.

Onder de oude WVA hadden de producenten een verplichting van 50 (+40) dagen en de handelaren van 16 2/3 dag. Gedurende het interim regime (1993-2001) hebben de producenten voorzien in de gehele voorraadplicht die was opgelegd aan het bedrijfsleven. In 2000 was de nationale voorraadverplichting circa 4,8 miljoen ton r.o.e. waarvan COVA circa 3,4 miljoen (70%) ton r.o.e. voor haar rekening nam en de producenten circa 1,45 miljoen ton (30%).

De wetgever verwachtte in 2000/2001 dat onder de WVA 2001 de voorraadverplichting van bedrijven met 50% zou dalen naar circa 750.000 ton r.o.e., wat ook aansloot bij de aanwezige werkvoorraden van handelaren en producenten op dat moment. Daar de resterende 50% (boven de aanwezige werkvoorraden) niet meer verplicht als (additionele) werkvoorraden hoefde te worden aangehouden, schatte de minister de lastenverlichting voor het oliebedrijfsleven (in de praktijk de producenten) op circa € 8,5 miljoen (19 miljoen gulden): 750.000 ton r.o.e. tegen een reserveringsvergoeding van circa € 11,30 per ton per jaar.

De kosten voor de nieuwe voorraadplicht van 750.000 ton werden niet meer in de totale kosten van de nationale voorraadverplichting opgenomen omdat dit aanwezige werkvoorraden betroffen.

De voorraadplicht voor het bedrijfsleven is in de praktijk lager uitgevallen dan de wetgever aanvankelijk dacht. In de praktijk bedraagt de voorraadplicht van het bedrijfsleven circa 14-15%. Uit Tabel 2.1 blijkt dat de voorraadplicht voor het bedrijfsleven de afgelopen jaren rond de 640.000 ton r.o.e. lag.

De kosten voor producenten zijn dus fors gedaald, ook al omdat ze het surplus aan werkvoorraden door middel van tickets te gelde kunnen maken. Voor handelaren daarentegen is een lastenverzwaring opgetreden omdat de huidige voorraadplicht boven de werkvoorraden ligt. Een precieze inschatting hiervan is moeilijk te maken omdat de olie- en destillaatprijzen de afgelopen jaren sterk hebben gefluctueerd. Onze inschatting is dat de gedaalde kosten voor producenten de gestegen kosten voor de handelaren meer dan goed maken.

Tabel 4.2 Overzicht voorraadverplichting COVA en bedrijfsleven in de periode 1998-2007 (x1.000 ton)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IEA- verplichting	4.284	4.470	4.878	4.780	4.947	5.135	4.619	4.799	4.823	4.985
COVA	3.015	3.002	3.427	4.103	4.232	4.415	3.933	4.105	4.138	4.293
Bedrijfsleven	1.269	1.468	1.451	653	666	669	686	674	685	650

Bron: Ministerie van Economische Zaken.

Ontwikkeling van de kosten van COVA

Door de hogere voorraadplicht voor COVA (van ongeveer 65% naar ongeveer 85% van de nationale voorraadplicht) werd verwacht dat de kosten voor COVA zouden stijgen. Deze stijging zou beperkt kunnen blijven door het toestaan van het gebruik van tickets.

De kosten voor COVA zijn inderdaad gestegen, zoals wel blijkt uit de gestegen voorraadheffing ten opzichte van 2001. De kosten – benaderd door de voorraadheffing – zijn echter minder snel gestegen dan de hoogte van de voorraadplicht.

Conclusie

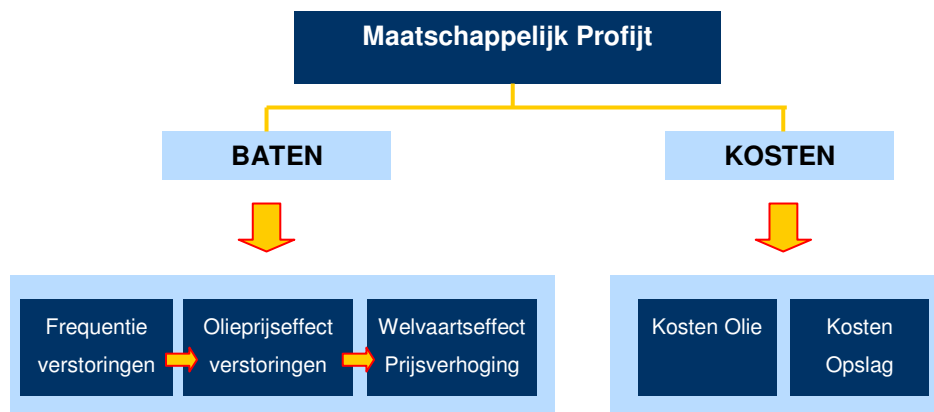
De kosten voor de sector vertonen relatief een dalende trend. De kosten voor COVA zijn minder dan proportioneel gestegen. Al met al zijn de kosten per eenheid dus gedaald. In een goed werkende markt worden deze kostenvoordelen doorberekend aan de eindconsument. Wij hebben geen signalen ontvangen dat dit niet zo is. Op korte termijn zal COVA echter de kosten zien stijgen door de krapte op de opslag- en ticketmarkt. Gezien de volatiliteit van de prijzen op de oliemarkt, zowel van olie zelf als van de producten, is het lastig om aan te geven of de wet of reguliere prijstrends de geconstateerde besparingen hebben veroorzaakt.

4.4.2 Maatschappelijke kosten en baten

Een recente studie naar de maatschappelijke kosten en baten van het voorraadvormingsysteem (Mulder et al, 2007) concludeert dat de kosten van de voorraadvorming voor Nederland beduidend groter zijn dan de baten.

In hun berekening van de maatschappelijke kosten en baten van het voorraadvormingsysteem gaan de schrijvers uit van een simpel model, zoals beschreven in Figuur 4.3. In dit model zijn de baten van de verplicht aan te houden voorraad afhankelijk van de frequentie van aanbodverstoringen die de verplichte olievoorraad volledig zouden uitputten, de effect van aanbodverstoringen op de prijs van olie en de effect van een prijsstijging van olie op de welvaart van een land. De kosten van het systeem zijn enkel afhankelijk van de kosten van de opgeslagen olie en de kosten van de opslag zelf.

Figuur 4.3 Het model voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse



Bron: Mulder e.a., 2007.

De belangrijkste aannames die in de studie gebruikt zijn, worden weergegeven in Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Onderliggende aannames

Onderwerp	Gemeten door	Aanname
Waarschijnlijkheid van een aanbodverstoring met als gevolg de totale uitputting van strategische voorraden	Frequentie	Eens in de 100 jaar
Invloed van aanbodverstoringen op de prijs van olie	Percent prijsstijging per miljoen vatten per dag aan aanbodverstoring	10%
Effect van stijgende olieprijs op het BBP	Olieprijselasticiteit van het BBP	0.02 (Nederland); 0.03 (internationaal)
Kosten van olie en opslagcapaciteit	Gemiddelde kosten in Euro	€ 2,4 per vat per jaar

Bron: Mulder e.a., 2007.

De baten van verplichte voorraden zijn sterk afhankelijk van de grootte van een land. Daarom bereiken de auteurs de conclusie dat het voor Nederland maatschappelijk niet

rendabel is om een eigen olievoorraad te hebben. Wel heeft Nederland er significante baten van onderdeel uit te maken van een grotere groep van landen (de studie kijkt hier naar de EU) te zijn, die verplichte oliereserves hebben. Ook hier concludeert de studie dat de kosten van de voorraadvorming hoger zijn dan de baten. Dit betekent dat een verlaging van de voorraden binnen de EU welvaartverhogend zou zijn. De sensitiviteitsanalyse toont aan dat deze conclusies robuust zijn.

Een tweetal nuanceringen kan hierbij worden aangebracht. Ten eerste wordt het strategische effect van het aanhouden van voorraden niet meegenomen. De aanwezigheid van strategische voorraden verlaagt de prijseffecten van moedwillige aanbodverstoringen. Ten tweede kan het verplicht aanhouden van voorraden de volatiliteit van prijzen op de markt verlagen. Beide effecten worden niet meegenomen vanwege de onmogelijkheid om deze effecten te kwantificeren.

4.5 Administratieve en uitvoeringsaspecten

4.5.1 Ontheffingen

Artikel 14 WVA 2001 geeft voorraadplichtigen de mogelijkheid om ontheffing te krijgen van hun voorraadplicht en informatie- en administratieplicht, eventueel onder beperkingen of nadere voorschriften. De wetgever achtte het noodzakelijk om “in bijzondere gevallen” ontheffing te kunnen verlenen van de voorraadplicht, daar zich situaties kunnen voordoen, waarin het niet redelijk is te verlangen, dat een voorraad moet worden gehandhaafd of op het wettelijk voorgeschreven niveau moet worden gebracht. Wanneer een (gedeeltelijke) ontheffing wordt verleend, gaat dit gedeelte over op COVA.

Praktijk

Uit de gegevens die wij van het ministerie van Economische Zaken ontvingen blijkt dat in de periode 2001-2007 drie verzoeken tot ontheffing zijn ingediend, die allen zijn verleend. Het betreft één gedeeltelijke ontheffing en twee volledige ontheffingen. In 2007 betrof de omvang van twee ontheffingen circa 16.000 ton r.o.e. op een totale verplichting voor het bedrijfsleven van 650.000 ton r.o.e.

De geïnterviewde marktpartijen, zowel handelaren als producenten, hebben aangegeven dat het voor hen onduidelijk is wanneer een bedrijf in aanmerking zou komen voor ontheffing en welke criteria EZ in de beoordeling daarvan hanteert. Diverse handelaren waarvan de huidige werkvoorraden ruim onder hun voorraadverplichting liggen, gaven aan het aanvragen van een ontheffing eigenlijk nog nooit overwogen te hebben.

De partijen die wel een ontheffing hebben aangevraagd en gekregen, gaven aan dat zij de procedure nogal onduidelijk vonden en weinig zicht hadden op de beoordelingscriteria voor het verlenen van de ontheffing. Beiden hadden een vrij basaal verzoek ingediend, waarna (gedeeltelijke) ontheffing werd verleend conform het ingediende verzoek. Eén van de partijen sprak over een vrij “schimmige procedure”.

De ontheffingsbesluiten zelf zijn tamelijk summier. Uit de afschriften van de besluiten die wij van EZ ontvingen blijkt dat onder verwijzing naar de desbetreffende verzoeken de

onthefing werd verleend, waarbij in beide gevallen wel werd aangegeven dat overwogen was dat de onthefing (i) de concurrentieverhoudingen tussen handelaren en producenten niet wezenlijk verstoorde, en (ii) de nationale voorraadverplichting niet wezenlijk in de weg stond. Hoe aan die overwegingen verder invulling is gegeven, is ons niet duidelijk geworden.

Onduidelijke beoordelingscriteria

De criteria waarop een onthefing kan worden verleend zijn niet transparant. EZ heeft aangegeven dat zij geen (interne) richtlijnen of beleidsregels heeft opgesteld om aanvragen te toetsen, mede gezien het zeer beperkte aantal voorraadplichtigen.

Drie handelaren hebben onthefing gekregen waarvan één gedeeltelijk. In alle gevallen lag de voorraadverplichting boven de aanwezige werkvoorraden. Onduidelijk is of ook andere partijen (met name handelaren) waar de werkvoorraad minder is dan voorraadplicht (gedeeltelijke) onthefing kunnen krijgen. Nu maken verschillende handelaren extra kosten door het aankopen van tickets, terwijl twee anderen (gedeeltelijke) onthefing hebben gekregen en één andere handelaar in de praktijk niet aan de voorraadplicht voldoet.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet duidelijk of de situatie dat een partij over onvoldoende werkvoorraden beschikt om aan zijn voorraadplicht te voldoen, zich ook leent voor een onthefing. De Memorie van Toelichting spreekt van “bijzondere omstandigheden”, waarin het niet redelijk is te verlangen, dat een voorraad moet worden gehandhaafd of op het wettelijk voorgeschreven niveau moet worden gebracht. Als voorbeelden worden hierbij genoemd het faillissement van een voorraadplichtige of sterke terugloop van marktactiviteiten.

De minister hield het voor mogelijk dat – in incidentele gevallen – de voorraadverplichting leidde tot een aantoonbare slechtere marktpositie ten opzichte van zijn concurrenten en dat dan een onthefingsverzoek kon worden ingediend.³⁵ Zij vermoedde toen (2001) dat slechts enkele voorraadplichtige ondernemingen over onvoldoende gemiddeld aanwezige voorraden beschikken om volledig aan de WVA 2001 te voldoen zonder daarvoor extra inspanningen te moeten leveren. Echter, nagenoeg alle betrokken handelaren hebben aangegeven dat hun werkvoorraden ver onder de voorraadplicht lagen.

Conclusie

Twee aspecten verdienen aandacht in het kader van onthefingen.

Ten eerste zijn veel bedrijven ofwel niet bekend met de mogelijkheid om een onthefing aan te vragen of verwachten ze er niet voor in aanmerking te komen. De vraag is echter of EZ in dit kader zelf actief op moet treden. Iedereen wordt weliswaar geacht de wet te kennen, maar de huidige situatie leidt tot marktverstoring tussen partijen die wel en geen onthefing krijgen.

³⁵ Kamerstukken II, 27 170, nr 17, p. 3.

Ten tweede zijn de criteria voor het geven van een ontheffing niet duidelijk. Het criterium dat feitelijk wordt gebruikt bij het verlenen van een (gedeeltelijke) ontheffing is dat de ontheffing de concurrentieverhoudingen op de markt niet verstoort. Op basis van die overweging zouden alle handelaren die niet aan hun voorraadplicht kunnen voldoen door middel van hun werkvoorraad een (gedeeltelijke) ontheffing kunnen krijgen. Deze overweging is echter nergens zo expliciet opgenomen. De Memorie van Toelichting maakt er bijvoorbeeld geen melding van.

Het verdient aanbeveling voor EZ om, indien de huidige systematiek met een voorraadplicht voor handelaren in stand blijft, heldere criteria aan te leggen op grond waarvan voorraadplichtigen een (gedeeltelijke) ontheffing kunnen krijgen. Hierin dient tevens te worden vastgelegd of het enkele feit dat de werkvoorraden van partijen niet voldoende zijn om - zonder additionele maatregelen - te voldoen aan de voorraadplicht volstaat om een (gedeeltelijke) ontheffing te krijgen. Hierbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat het te verwachten is dat meer handelaren net boven de drempel van 100.000 ton r.o.e. uit zullen komen.

4.5.2 Handhaving door de Douane

De Douane is conform artikel 24 WVA 2001 aangewezen als toezichthouder voor de WVA 2001. Zoals eerder aangegeven ontstonden er rondom de totstandkoming van de interne markt definitieproblemen door het verdwijnen van de douane entrepotstatus. In de WVA 2001 is bewust gekozen voor aansluiting bij de douaneregelgeving (AGP's) als basis voor de voorraadverplichting. Derhalve controleert de Douane ook de invulling van de voorraadverplichting.

Ervaringen Douane

De Douane controleert regelmatig ondernemingen op het naleven van de wettelijke verplichtingen voortvloeiend uit de WVA 2001. Op basis van de rapportage van de Douane is eenmaal geconstateerd dat een partij niet aan de voorraadplicht voldeed. EZ heeft zich daarop met het betrokken bedrijf in verbinding gesteld en het bedrijf houdt zich inmiddels aan de gemaakte afspraken. Vanuit EZ is geen specifieke prioriteit gegeven aan de controles waardoor ze plaatsvinden op basis van de interne prioritering van de Douane. In beginsel, door de koppeling aan de AGP's, is er een 100% monitorsysteem. Dit geldt voor zowel fysieke voorraden als voor uitgegeven tickets. De Douane geeft aan dat zij openstaat voor een gesprek met EZ over wensen ten aanzien van de frequentie en inhoud van controles.

Ervaringen marktpartijen

De geïnterviewde marktpartijen gaven aan dat aansluiting op de douanesystematiek wel goed verloopt. De data wordt (dagelijks) aan de Douane doorgegeven en de indruk van alle gesproken marktpartijen is dat dit allemaal prima functioneert. Enkele malen werd aangegeven dat de dreiging van controle door de Douane hoog is en afschrikwekkend werkt ten aanzien van fraude. De grote marktpartijen gaven expliciet aan dat hun (internationale) reputatie erg belangrijk is en zij het zich niet kunnen veroorloven om in verband gebracht te worden met fraude. Dit is zowel van toepassing op zowel eigen voorraden als op reserveringen. Bij twee geïnterviewde partijen had ook daadwerkelijk

een controle ten aanzien van de WVA 2001 plaatsgevonden, waarbij in één geval een administratieve onvolkomenheid was ontdekt.

4.5.3 Handhaving door EZ

Deze paragraaf richt zich met name op de handhavingsactiviteiten van EZ ten opzichte van het bedrijfsleven.

Artikel 31 WVA 2001 bepaalt dat de voorraadplichtige gegevens moet verstrekken aan EZ omtrent (i) de omvang en samenstelling van zijn wettelijke voorraad en overige voorraad aardolieproducten, (ii) zijn rechtsbetrekking daartoe, alsmede (iii) de kosten van het naleven van zijn voorraadverplichting.

Controle op binnenlandse voorraden

EZ heeft aangegeven dat – naar haar oordeel – de controle en handhaving prima verloopt. In de praktijk komt dit er op neer dat de voorraadplichtigen maandelijks per e-mail opgave doen aan EZ met een overzicht van de aanwezige verplicht aan te houden voorraad aan het einde van de maand conform de maandopgave zoals opgenomen in de uitvoeringsregelingen van de WVA 2001.

De producenten die wij gesproken hebben, gaven aan dat het contact met EZ prima verloopt en zij in het geheel geen moeite hebben om te voldoen aan de voorraadverplichting die hen is opgelegd. Ten aanzien van de geïnterviewde handelaren ligt dit heel anders: bij geen van de partijen is de aanwezige werkvoorraad thans voldoende om de voorraadverplichting zonder additionele tickets af te dekken. Deze partijen kopen dan ook met enige regelmaat tickets in.

Uit de gesprekken met EZ en de verschillende marktpartijen leiden wij af dat EZ momenteel vrij soepel omgaat met situaties waarin een partij (tijdelijk) niet aan de voorraadverplichting kan voldoen. Er wordt niet altijd werk gemaakt van (incidentele) tekorten. Enkele partijen hebben wel eens telefonisch contact gehad met het ministerie waarin zij uitgelegd hebben waarom (tijdelijk) niet aan de voorraadverplichting kon worden voldaan. Vaak gaat het door vertraging in levering en transport om een tekort voor enkele dagen. Vooruitlopend op deze evaluatie is EZ relatief soepel omgesprongen met incidentele tekorten op de voorraadplicht. Wel is het ons bekend dat EZ met één marktpartij een “indringend gesprek” heeft gevoerd waarin deze partij duidelijk is gemaakt dat ook zij aan de voorraadplicht dient te voldoen.

Incidentele tekorten kunnen tot gevolg hebben dat formeel niet aan de IEA-plicht wordt voldaan. Echter, in de praktijk gaat het hier om marginale hoeveelheden en korte perioden. 100% zekerheid over de verplicht aan te houden voorraden kan alleen worden bereikt tegen hogere administratieve kosten omdat dan frequentere rapportage vereist is.

Rapportage vooraf?

EZ heeft aangegeven dat zij door de maandelijkse rapportage pas achteraf weet waar de verplicht aan te houden voorraden de afgelopen maand precies lagen opgeslagen, wat een onvolledig beeld geeft. Het grootste deel van de verplicht aan te houden voorraad

(waarschijnlijk 98-99%) ligt elke maand op dezelfde locatie, maar een klein deel verplaatst zich maandelijks (voornamelijk omdat het dan betrekking heeft op tickets). EZ zou in het licht van het crisisbeleid graag een volledig en actueel overzicht hebben. Daar komt volgens EZ bij dat zij de Douane ook geen actuele opgave kan doen waar de voorraden liggen opgeslagen. Een oplossing zou kunnen zijn dat de melding aan EZ een (administratief) onderdeel wordt in het totstandkomingsproces van de opslagovereenkomst.

Wij hebben dit in onze gesprekken aan de marktpartijen voorgelegd. De geïnterviewde producenten gaven aan dat opgave vooraf in principe geen probleem is: hun gehele verplicht aan te houden voorraad ligt elke maand op de (ook voor EZ) bekende plekken. Voor de geïnterviewde handelaren ligt dit anders. In principe is (met enige marge) vooraf goed aan te geven waar het grootste deel van de voorraden liggen, namelijk op de bekende depots. Echter, het gebeurt nog wel eens dat aan het einde van de maand (het gaat dan om enkele dagen) blijkt dat de aanwezige voorraad onvoldoende is en dan worden bijvoorbeeld voorraden enkele dagen eerder aangekocht (zodat ze meetellen voor de verplichting). Soms is ook lastig aan te geven of een deel van de voorraad in het depot zal liggen of nog op transport is. Eén handelaar gaf aan dat dit (weer) extra administratieve lasten met zich mee zal brengen en suggereerde dat EZ het beste kon starten bij de producenten omdat de handelaren daar hun voorraad vandaan halen.

Controle op buitenlandse voorraden in Nederland en op Nederlandse voorraden in buitenland

Een deel van de nationale voorraadverplichting wordt afgedekt met voorraden (fysiek dan wel tickets) die in het buitenland liggen, terwijl er ten behoeve van andere landen ook voorraden in Nederland liggen opgeslagen, fysiek in eigendom danwel gereserveerd bij Nederlandse bedrijven.

EZ voert maandelijks kruiscontroles uit. Deze controles worden gedaan op basis van de maandelijks rapportages, ticketaanvragen en kwartaalgegevens die zij ontvangt van buitenlandse ministeries. Wederzijdse toestemming wordt pas verstrekt na deze controle. EZ heeft nog nooit een formeel verzoek gedaan of gekregen om van overheidswege deze voorraden fysiek te controleren. Binnen Nederland worden steekproefsgewijs controles uitgevoerd door de Douane. Op verzoek van EZ kunnen deze controles frequenter worden uitgevoerd.

EZ heeft aangegeven dat er wel (relatief kleine) statistische verschillen optreden rondom de voorraden die eigendom zijn van buitenlandse partijen en in Nederland worden aangehouden. Het is voor EZ niet altijd duidelijk hoeveel voorraden er precies in Nederland voor andere landen liggen. EZ is hierin afhankelijk van de informatie die zij van derden ontvangt. Een verplichting om dit aan EZ te melden zou een oplossing kunnen bieden maar dat zal eerder op Europees niveau moeten worden geregeld dan binnen de WVA 2001.

Controle op tickets

Eén van de vragen binnen deze evaluatie is of de mogelijkheid tot het gebruik van tickets de handhaving heeft beïnvloed. Immers, bedrijven hebben nu de mogelijkheid om reserveringen te doen op voorraden die in binnen- en buitenland liggen ter afdekking van

hun voorraadplicht. Uit informatie van de Douane blijkt dat de mogelijkheid tot het aan- en verkopen van tickets de handhaving niet heeft beïnvloed.

Conclusie

De handhaving vanuit EZ is tot nu toe soepel geweest. Er zijn incidentele gevallen geconstateerd van bedrijven die niet aan de voorraadplicht kunnen voldoen. Als hiervoor een valide reden wordt gegeven, bijvoorbeeld vertraging in de aanlevering, treedt EZ niet verder op. De vraag is echter of dit verstandig is omdat dit uiteindelijk tot rechtsongelijkheid zou kunnen leiden. Sommige bedrijven kunnen, op basis van het huidige optreden van EZ, een welbewust risico nemen om vaker niet aan de voorraadplicht te voldoen en zo kosten te besparen terwijl andere bedrijven wel kosten maken om aan de voorraadplicht te voldoen.

Daarnaast is er, door de maandelijkse rapportage, in de loop van de maand waarschijnlijk niet altijd sprake van volledige afdekking van de voorraadplicht. Frequentere rapportage en/of rapportage vooraf lijken hiervoor echter niet de meest voor de hand liggende oplossing omdat deze de (administratieve) lasten van bedrijven op doen lopen. Daarnaast lijkt ingrijpen ook niet direct noodzakelijk. Er zit voldoende marge in het systeem om deze kleine fluctuaties – het betreft voornamelijk handelaren met een relatief kleine voorraadplicht – op te vangen.

Samenvattend kan de handhaving vanuit EZ kan consistenter en mogelijk scherper, zonder dat daar wijzigingen in wet- en regelgeving voor nodig zijn. Wanneer besloten wordt om de handelaren geen voorraadverplichting meer op te leggen, zullen deze incidentele tekorten zich echter niet of nauwelijks meer voordoen.

4.6 Opties en oordeel

Het kader zoals dat door de WVA 2001 wordt gegeven lijkt op dit moment goed te werken. De totale kosten van het voldoen aan de nationale voorraadplicht zijn de afgelopen jaren gedaald en de uitvoering lijkt weinig grote problemen op te leveren. Op een aantal aspect gaan we hieronder in het bijzonder in. De bedrijfsprocessen van de sector kenmerken zich door een trend naar steeds lagere werkvoorraden, zeker bij handelaren. Dit veroorzaakt onvoorziene kosten bij handelaren omdat zij gedwongen zijn om de tekorten op te vullen. Dit gebeurt met name door tickets te kopen. In het navolgende worden verschillende opties uitgewerkt en vergeleken op basis van een aantal aspecten. De paragraaf sluit af met een aantal observaties ten aanzien van de WVA 2001 in de huidige context.

4.6.1 Het samenspel van de drempel en de verhouding markt overheid

De voorraadplicht voor handelaren boven de grens van 100.000 ton r.o.e. sluit niet (meer) aan bij de werkvoorraden. De geconstateerde trends wijzen zelfs op verder dalende werkvoorraden bij deze groep bedrijven. Zij moeten hun tekorten aanvullen waar kosten tegenover staan. In een concurrerende omgeving kunnen zij deze kosten mogelijk niet doorberekenen aan de consument. Dit is in tegenspraak met een van de doelstellingen bij

de invoering van de wet. Naar onze mening zijn er onvoldoende steekhoudende argumenten voor een gelijke behandeling van producenten en handelaren. Verschillende opties zijn denkbaar als alternatief.

1. Aansluiting bij de feitelijke werkvoorraden voor handelaren (en producenten). Dit betekent een verlaging van het percentage van 5% naar een nader te bepalen percentage (al dan niet in combinatie met een verhoging van de drempel);
2. Geen voorraadplicht meer voor handelaren (al dan niet in combinatie met een hogere voorraadplicht voor producenten);
3. Voorraadplicht volledig bij COVA.

De verschillende voor- en nadelen worden hieronder op een rijtje gezet. Het referentiekader hierbij is de situatie zoals die nu geldt.

Aansluiting bij de feitelijke werkvoorraden van handelaren (lager % en/of hogere drempel)

Verhoging van de drempel waarboven de voorraadplicht ingaat, lijkt niet zinvol. Hiermee daalt het aantal handelaren dat aan de voorraadplicht moet voldoen weliswaar, maar sommige handelaren hebben een uitslag die hoger is dan die van een aantal producenten.

De enige realistische optie om gegeven de huidige systematiek een betere aansluiting te krijgen op de feitelijk aanwezige werkvoorraden is dus een verlaging van het percentage voorraadplicht. Om een aansluiting te krijgen op de aanwezige werkvoorraden van handelaren zal dit percentage fors moeten dalen, tot hooguit 2-3%. In dat geval zal een enkele handelaar nog steeds structurele tekorten vertonen. Incidenteel zullen meer handelaren problemen hebben. Als de trend van de afgelopen jaren naar een steeds lagere werkvoorraad bij handelaren zich voortzet, zal bovendien over een aantal jaren hetzelfde probleem zich weer voordoen. Bovendien daalt de bijdrage van de sector aan het vervullen van de nationale voorraadplicht tot een niveau waarbij er sprake is van een dusdanig geringe bijdrage dat betrokkenheid van de sector ter discussie kan worden gesteld. Aangezien het aantal betrokkenen gelijk blijft, dalen de administratieve kosten niet. Alle partijen die nu betrokken zijn bij de WVA 2001 blijven daarbij betrokken en daarmee indirect ook bij de crisisinfrastructuur.

Het verlagen van het percentage heeft consequenties voor de voorraadplicht die resteert voor COVA. COVA zal meer voorraden aan moeten houden, per procentpunt verlaging van het percentage zal COVA zo'n 3 procentpunt extra voorraden aan moeten houden. Tegenover een verlaging van de kosten van bedrijven – handelaren hoeven niet of minder tickets aan te kopen, bedrijven kunnen meer werkvoorraden verticketen – zal dus een verhoging van kosten van COVA staan. Waarschijnlijk zal dit per saldo tot een kostenstijging voor de maatschappij – en dus de consument – leiden. Hoe sterk dit effect is, is afhankelijk van de manier waarop COVA deze additionele plicht invult. Als invulling van deze extra plicht door middel van tickets plaatsvindt, zullen de totale kosten mogelijk niet of nauwelijks stijgen. COVA kan de tickets van handelaren overnemen en daarnaast tickets nemen op de 'vrijgekomen' voorraden van producenten. Als de extra voorraadplicht in de vorm van (additionele) fysieke voorraden wordt aangehouden, zullen de kosten meer toenemen dan wanneer de additionele plicht wordt ingevuld door middel van tickets. De stijging van de voorraadheffing die optreedt door de hogere kosten van COVA, zal deels tenietgedaan kunnen worden doordat er bij het bedrijfsleven

besparingen optreden die aan de consument kunnen worden doorgegeven in de vorm van lagere netto-prijzen van finale producten. Het saldo van de kosten is dus sterk afhankelijk van de beleidskeuze voor de hoeveelheid additionele fysieke voorraden die in Nederland aangehouden worden.

Geen voorraadplicht voor handelaren

Een andere optie is om handelaren geen voorraadplicht op te leggen. Het belangrijkste voordeel van deze optie is dat de kosten die handelaren maken voor het voldoen aan de voorraadplicht dalen. Daarnaast verdwijnen de administratieve lasten voor handelaren. De kosten voor administratie en handhaving voor EZ (en de Douane) dalen ook. Mogelijke kwesties met betrekking tot handhaving / toezicht en met betrekking tot ontheffingen behoren dan tot het verleden.

Een nadeel is de minder evidente betrokkenheid van de sector bij de nationale voorraadplicht en daarmee indirect ook bij de crisisinfrastructuur. Een ander mogelijk nadeel is de expliciete discriminatie tussen handelaren en producenten, ondanks dat daar goede redenen voor zijn omdat de bedrijfsprocessen nu eenmaal van elkaar verschillen. Hiervoor lijkt een verdere juridische analyse noodzakelijk. Een ander mogelijk nadeel is de onmogelijkheid om administratief aan te blijven sluiten bij de AGP-systematiek.

Deze optie zal leiden tot lagere kosten voor handelaren. Hun voorraadplicht verdwijnt. Voor producenten stijgen de kosten als hun voorraadplicht wordt verhoogd. Er wordt weliswaar aangesloten bij de aanwezige werkvoorraden, maar de opbrengsten uit tickets op deze voorraden verdwijnen. Aansluiting op de werkvoorraden van producenten zal tot een lagere voorraadplicht voor COVA zorgen omdat de werkvoorraden van producenten ruim boven de 15% van de nationale voorraadplicht liggen. De kosten voor COVA kunnen hierdoor dalen wat via een lagere voorraadheffing ten bate komt aan de consument. Hier staat tegenover dat de hogere kosten (lagere baten) van producenten zullen worden doorberekend aan consumenten via hogere netto productprijzen. Het saldo van de kostenveranderingen is vervolgens afhankelijk van de wijze van invulling van de voorraadplicht door COVA – door middel van fysieke voorraden of ook deels door middel van tickets.

Een realistische invulling van deze optie is om voor wat betreft de voorraadplicht voor COVA aan te haken op de huidige hoeveelheid in fysieke vorm aangehouden voorraden door COVA (ongeveer 70% van de nationale voorraadplicht). Tickets behoren dan tot het verleden en de resterende 30% aan voorraadplicht voor producenten lijkt goed aan te sluiten op hun werkvoorraden. De totale kosten van dit systeem zullen niet veel afwijken van de huidige kosten. Daarnaast maakt het mogelijke terughoudendheid bij het sluiten van bilaterale verdragen overbodig.

Het lijkt ons hierbij wel noodzakelijk dat er een nadere juridische analyse wordt uitgevoerd om mogelijke strijdigheid met de regels voor de interne markt (discriminatie, proportionaliteit) te onderzoeken.

Volledige voorraadplicht voor COVA

Een derde alternatief is om de volledige voorraadplicht te leggen bij COVA. Een belangrijk voordeel zijn de lagere kosten en administratieve lasten voor de sector. De

kosten voor toezicht en handhaving door EZ en de Douane dalen daarmee ook significant, alhoewel deze kosten in absolute termen reeds gering zijn. Alle marktpartijen worden dan bovendien gelijk behandeld. Mogelijke kwesties met betrekking tot handhaving / toezicht en met betrekking tot ontheffingen behoren dan tot het verleden.

Een nadeel is de mogelijk geringere betrokkenheid van de sector bij het crisisbeleid. De mogelijkheid tot ticketing blijft echter bestaan. Zeker als COVA tickets op *comingled* voorraden aankoopt en ook kleine tenders uitschrijft kunnen ook verschillende handelaren betrokken blijven.

Volledige dekking van de nationale voorraadplicht door COVA zal de totale kosten van het echter systeem laten stijgen, met name als COVA meer additionale fysieke voorraden aan gaat houden. Tegenover extra kosten voor COVA staan lagere kosten voor bedrijven omdat zij, gesteld dat er voldoende vraag is vanuit COVA en vanuit het buitenland, tickets kunnen uitgeven op hun werkvoorraden. Deze kostenbesparing zal zich, in een competitieve markt, vertalen in een lagere nettoprijs. Deze kostenbesparing zal echter niet voldoende zijn om de kostentoeename van COVA, die tot uitdrukking zal moeten komen in een hogere voorraadheffing, te compenseren. Dit komt enerzijds doordat er extra vraag optreedt omdat invulling door middel van werkvoorraden deels betrekking heeft op *comingled* voorraden en anderzijds doordat toenemende arbitrage met buitenlandse spelers mogelijk een prijsopdrijvend effect heeft. Als de totale hoeveelheid fysiek aangehouden additionele voorraden stijgen, zal dit de kosten verder doen laten toenemen. De stijging van de voorraadheffing wordt dus niet volledig gecompenseerd door de daling in netto prijzen voor consumenten ten gevolge van lagere kosten en extra baten die in concurrerende markten worden doorberekend aan de consument.

De totale kosten worden echter wel volledig zichtbaar omdat de voorraadheffing wordt ingezet om de gehele voorraad te financieren.

Opgemerkt dient te worden dat het bij deze optie noodzakelijk kan zijn om EZ robuustere instrumenten (in vergelijking met het huidige artikel 26 WVA 2001) te geven om in te grijpen, wanneer COVA niet aan haar voorraadverplichtingen dreigt te kunnen voldoen. Nadere juridische analyse lijkt ons hierbij noodzakelijk.

Welke optie?

Gezien de marktontwikkelingen naar steeds lagere voorraden, met name bij handelaren, ligt optie 1 niet voor de hand. De keuze tussen optie 2 en 3 is onder andere afhankelijk van de wens om de voorzieningszekerheid te kunnen sturen. Optie 2 waarin wordt aangesloten op de huidige voorraden fysiek product van COVA is de meest elegante oplossing omdat enerzijds ticketing door COVA tot het verleden behoort en anderzijds wordt aangesloten op werkvoorraden bij bedrijven die in het systeem aanwezig zijn. Een kostenstijging ligt dan niet voor de hand. De vraag is wel of deze optie juridisch door de beugel kan. Hiervoor is nader onderzoek gewenst.

4.6.2 De WVA 2001 in context

De WVA 2001 is ontworpen in en sluit aan op de geopolitieke context van het eind van de jaren negentig en de vraag rijst of de WVA 2001 als instrument nog steeds goed aansluit op de huidige realiteit. Hierbij dient dus onder andere antwoord gegeven te worden op de vraag of het Nederlandse systeem van voorraadvorming voldoet aan de behoefte aan voorzieningszekerheid gezien de huidige en te verwachten situatie op de oliemarkt.

Het risico op aanbodverstoringen lijkt te zijn toegenomen. Het gaat hierbij om een ontwikkeling die voor een deel ook al bij het inwerkingtreden van de WVA 2001 bekend was. Veel meer dan de kans op een aanbodverstoring benadrukken de verschillende gesprekspartners de gestegen gevoeligheid voor verstoringen op de vraag naar voor de wet relevante trends. Deze verhoogde gevoeligheid is het gevolg van de verkrappende oliemarkt, die wederom het gevolg is van een sterke en groeiende vraag naar aardolieproducten, met name uit China, en lage overcapaciteit aan de productie kant.

Verskillende nationale voorraadsystemen zijn onder meer met het oog hierop aangepast om de voorzieningszekerheid beter te waarborgen. Gezien de sterke rol van COVA in de voorraadplicht en de aanwezigheid van meer dan voldoende werkvoorraden bij Nederlandse producenten, lijken zorgen over voorzieningszekerheid voor Nederland niet nodig. Wij hebben geen signalen opgevangen dat de systematiek van de wet in Nederland, met onder andere tickets, problemen op heeft geleverd of op gaat leveren. Wel dient rekening gehouden te worden met stijgende kosten van het voorraadvormingssysteem door stijgende vraag naar tickets en opslagcapaciteit vanuit het buitenland en door een krap aanbod aan, met name, opslagcapaciteit.

Gezien de voortschrijdende integratie van de Europese Interne Markt lijkt het niet logisch om geen extra bilaterale verdragen af te sluiten om zo de potentiële vraag naar tickets vanuit het buitenland af te remmen. De keuze om al dan niet meer additionele fysieke voorraden aan te houden is uiteindelijk een afweging over de kosten van deze extra voorraden in fysieke vorm en de daaraan verbonden maatschappelijke baten. Deze baten zijn echter dusdanig beperkt, als het strategische effect buiten beschouwing blijft, dat deze keuze niet voor de hand ligt. Het voeren van een opslagbeleid om daarmee de kosten voor opslag door COVA en mogelijk ook de kosten van tickets op voorraden te verlagen, ligt niet voor de hand. De vraag is of het zinvol is dat de overheid, al dan niet via COVA, in de markt stapt. De huidige marktomstandigheden geven voldoende signalen af aan marktpartijen om zelf te investeren.

5 Logica en consistentie

5.1 Onvolkomenheden in de wet?

In deze evaluatie is logischerwijs aandacht besteed aan de vraag of er de afgelopen jaren is gebleken dat er onvolkomenheden in de WVA 2001 zitten. Dit kan zowel betrekking hebben op mazen in wet- en regelgeving waardoor bedrijven hun voorraadverplichting (deels) kunnen ontlopen als op ‘weeffouten’ in het geheel van het wettelijk raamwerk. Hierover is met EZ, COVA, Financiën en de verschillende marktpartijen gesproken.

Mazen in de wet?

In de interviews met de verschillende marktpartijen is ons niet gebleken dat er sprake is van gebreken in de WVA 2001 waardoor bedrijven hun voorraadplicht (deels) kunnen ontlopen en zodoende een voordeel behalen ten opzichte van naaste concurrenten. De aansluiting bij de douaneregelgeving is duidelijk en de controle daarop is streng, aldus verschillende partijen. Natuurlijk moet er hier rekening mee gehouden worden dat bedrijven hun ‘voordeeltjes’ niet zomaar op straat leggen, maar ook richting naaste concurrenten konden de geïnterviewde partijen niets noemen. Wel werd in dit verband aangegeven dat de ontheffingsregeling niet transparant was, maar daar is eerder over gesproken.

EZ zelf heeft aangegeven dat er wel onduidelijkheid bestaat rondom de uitslag van kerosine in entrepots. Enkele jaren geleden groeide de productstroom die door de kerosinebunkers vloeide sterk. Vanwege de entrepotstatus van deze bunkers maakte deze stijging geen deel uit van de AGP-uitslag op grond waarvan de (nationale) voorraadplicht wordt bepaald. Op termijn kon dit een ondergraving betekenen van de atieve omvang van de strategische voorraden, daar deze producten wel worden geconsumeerd maar hiervoor geen voorraden worden aangehouden. De ontwikkeling heeft zich echter niet doorgezet en werd ook niet gedreven door de wet. Deze leemte bestaat nog altijd, maar staat wel bij EZ op het netvlies. In beginsel kan dit probleem zich ook voordoen rondom de productstromen die via de zeebunkers lopen (internationale binnenvaart), maar dit is – aldus EZ – slechts een zeer klein deel van de nationale consumptie. Dit probleem werd ook opgemerkt door één van de marktpartijen, waarbij het vermoeden werd uitgesproken dat dit om een substantiële productstroom gaat.

Grondslag voorraadverplichting

Eén van de marktpartijen gaf aan dat het feit dat de voorraadverplichting wordt bepaald op basis van de uitslag van het afgelopen jaar een probleem kan geven.

Een partij (bijvoorbeeld handelaar) kan zelf een depot (AGP) aanleggen en op grond daarvan AGP-uitslag realiseren, terwijl dezelfde productstroom van het afgelopen jaar

nog wordt meegerekend in de AGP-uitslag van de toenmalige toeleverancier (producent). Publicatie van een lijst met voorraadplichtigen zou volgens deze marktpartij voldoende zijn.

EZ gaf hierbij aan dat het in dergelijke situaties meestal gaat om bedrijfsonderdelen van de olieproducenten die (opnieuw) zelfstandig worden. EZ ziet dit niet als taak voor hen of de WVA 2001, daar deze partijen als onderdeel van de verzelfstandiging afspraken kunnen maken over de gedeeltelijke overdracht van de voorraadverplichting. In andere gevallen kunnen bedrijven EZ benaderen om dit in onderling overleg op te lossen. Het punt blijft echter deels actueel omdat de bedrijven niet op de hoogte lijken van deze mogelijkheid. EZ zou hier actiever invulling aan kunnen geven, maar dit komt naar onze mening slechts (zeer) incidenteel voor zodat partijen dit prima zelf kunnen regelen of in overleg met EZ.

Aanschrijving door EZ

Twee marktpartijen hebben aangegeven dat naar hun mening EZ actiever zou moeten zijn in het benaderen van voorraadplichtige bedrijven in plaats van dat bedrijven zelf opgave doen. Partijen zijn van mening dat de voor EZ benodigde gegevens over het afgelopen referentiejaar eind januari reeds bekend zijn, zodat EZ dit zelf kan oppakken. EZ heeft hieromtrent aangegeven dat zij via de Belastingdienst inmiddels de juiste gegevens op kunnen vragen om de voorraadplichtigen zelf te benaderen. In eerdere jaren bleek het niet mogelijk te zijn om de noodzakelijke informatie (afzonderlijk) te kunnen ontvangen. EZ gaf aan dit op te gaan pakken.

Externe financiering COVA

COVA sluit ten behoeve van haar financiering leningen af. Van deze leningen wordt momenteel circa 70% bij Financiën afgesloten (korte termijn leningen), terwijl de resterende 30% (lange termijn) bij externe partijen wordt afgesloten. Rondom het afsluiten van deze externe leningen kan zich het probleem voordoen dat deze externe financier als zekerheidsstelling een stilpandrecht vestigt op een deel van de voorraden van COVA. Mogelijke oplossingen voor deze onwenselijke situatie zijn om (i) COVA te verplichten om 100% bij Financiën te lenen, of (ii) in de wet op te nemen dat er geen beslag mag worden gelegd op de COVA-voorraad. Inmiddels is er tussen EZ, Financiën en COVA afgesproken dat dit percentage van 30% de komende jaren zal worden afgebouwd en COVA haar financiering alleen via Financiën zal regelen.

Convenant EZ en Financiën

COVA is een 'rechtspersoon met wettelijke taak' (RWT) en valt onder het toezicht van EZ. Ten aanzien van de relatie tussen COVA/EZ en Financiën functioneert er al jaren een convenant waarin is opgenomen dat EZ zich garant stelt voor het nakomen van de verplichtingen door COVA richting Financiën. Het laatste convenant stamt uit 1984 en spreekt nog over 'fiduciair eigendom', wat inmiddels verboden is (artikel 3:84 BW) en waarvoor in de plaats inmiddels het stilpandrecht fungeert. Momenteel wordt er door EZ en Financiën gewerkt aan een 'raamconvenant' dat als basis moet fungeren bij toekomstige leningen tussen COVA en Financiën.

In theorie kan Financiën, op grond van het stilpandrecht, beslag leggen op de voorraden van COVA indien COVA niet voldoet aan haar verplichtingen (rentebetalingen,

aflossing, etc). De vraag is wat het nut van een dergelijk raamconvenant is nu in de Comptabiliteitswet 2001 is opgenomen dat indien COVA niet aan de verplichtingen voldoet, dit bedrag via de begroting van EZ op rekening van de Nationale Schuld komt (artikel 48 lid 3).³⁶ De situatie dat Financiën beslag kan laten leggen op de COVA-voorraden lijkt ons onwenselijk en – gezien de regeling in de Comptabiliteitswet – onnodig. Financiën heeft aangegeven dit niet als een extra (overbodige) constructie te zien. Het wordt ook gehanteerd ten opzichte van andere ministeries.

5.2 Verbod op speculatie?

Artikel 8 lid 3 WVA 2001 bepaalt dat de minister er op toeziet dat, indien er sprake is van een (dreigende) oliecrisis, geen speculatie in of het achterhouden van voorraden zal plaatsvinden. Bij AMvB worden nadere regels gesteld, aldus de WVA 2001.

Achtergrond

Deze bepaling is bij amendement (nr. 12) in de wet opgenomen. De PvdA was bezorgd over de prikkels die een stijgende olieprijs ingeval van een (dreigende) crisis heeft op het langer aanhouden of zelfs achterhouden van voorraden. Hiertegen diende de minister te kunnen optreden. De toenmalige minister van EZ was van mening dat de reeds bestaande Distributiewet voldoende mogelijkheden gaf om bij ministeriële regeling maatwerk te leveren. Het amendement was in de ogen van de minister vergaande en overbodige regelgeving.

Praktijk

Deze ministeriële regeling is tot op heden niet gemaakt, maar dat is (volgens de juristen van EZ) gezien de bewoordingen van artikel 8 ook niet verplicht. Er moet echter wel rekening mee worden gehouden dat de totstandkoming van een dergelijke regeling gemiddeld 9 maanden duurt, omdat bijvoorbeeld advies aan de Raad van State gevraagd moet worden. Een periode van drie maanden lijkt toch wel het absolute minimum voor de totstandkoming.

Marktpartijen is gevraagd naar de noodzaak van een dergelijk verbod. De heersende opinie is dat het in ieder geval niet te voorkomen is dat in geval van (dreigende) crisis de prijzen van de aardolieproducten gaan stijgen. Het prijseffect is immers één van de belangrijkste mechanismen op een vrije markt en heeft in geval van aanvoerdrupties als voordeel dat het de consumptie zal terugdringen. Alleen de (her-)invoering van een bonnendistributiesysteem zal prijseffecten kunnen voorkomen, aldus één van de marktpartijen. Daarnaast, zo gaf één van de partijen aan, is gedrag van marktpartijen dat leidt tot prijsfluctuaties ook onderdeel van het marktspeel.

³⁶ Artikel 48 lid 3 Comptabiliteitswet: "Indien in enig jaar een rechtspersoon waaraan door Onze Minister van Financiën een lening is verstrekt, in gebreke blijft de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing na te komen, kan Onze Minister van Financiën het bedrag van de niet-nagekomen verplichtingen ten laste van de begroting van Onze betrokken Minister overboeken naar de begroting van Nationale Schuld."

Conclusie

Ons lijkt een dergelijk speculatiebeding overbodig. Het is marktpartijen niet toegestaan hun verplicht aan te houden voorraden zelf op de markt te brengen. Daartoe is krachtens artikel 8 lid 1 WVA 2001 slechts de minister bevoegd. Wanneer niet voldaan wordt aan de voorraadverplichting van artikel 3 WVA 2001 is er sprake van een economisch delict (artikel 1 Wet op de Economische Delicten). Over voorraden die boven de voorraadverplichting liggen zijn bedrijven in beginsel bevoegd om vrij te beschikken.

De Distributiewet (1939) geeft de mogelijkheid om, naast allerlei andere distributiegoederen, te beschikken over (alle) aardolieproducten. De minister kan op grond van een distributieregeling bepalen dat distributiegoederen niet mogen worden gekocht, verkocht, te koop aangeboden, afgeleverd, of voorhanden of in voorraad gehouden dan met inachtneming van de door hem vastgestelde distributieregeling (artikel 5 lid 1). Daarnaast is hij bevoegd om regels te stellen met betrekking tot het gebruik, het verbruik, de bewerking of de verwerking van distributiegoederen (artikel 6) en regels te stellen met betrekking tot het vervoer van distributiegoederen (artikel 7).

Daarnaast is het maar zeer de vraag of aan een speculatiebeding vorm te geven is. Dat prijzen stijgen in een crisissituatie is een uitvloeisel van een vraag die het aanbod overtreft. De omvang van de effecten van het eventueel achterhouden van surplusvoorraad bovenop de voorraad op de prijsvorming, om daarmee een inschatting te kunnen geven van het voordeel dat een partij daaraan ontleent, is niet te bepalen, zeker niet als rekening wordt gehouden met het internationale karakter van de oliemarkt.

5.3 Europese dimensie en het weigeren van toestemming aanhouding voor buitenlandse partijen

De Europese Unie kent geen uniform stelsel voor het aanhouden van strategische voorraden. De relevante richtlijnen geven de lidstaten de vrijheid om op hun eigen manier hun voorraadverplichting in te vullen. Dit heeft geresulteerd in een breed scala aan regels en verplichtingen. In het verleden heeft dit enkele malen een botsing tussen de Commissie en de lidstaten tot gevolg gehad rondom de interne Europese markt.

5.3.1 Europese dimensie

De interne Europese markt

De artikelen 28-30 van het EG-Verdrag (voorheen: artikelen 30-36) geven invulling aan het beginsel van een vrij verkeer van goederen en bepaalt dat kwalitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Volgens vaste jurisprudentie is elke handelingsregeling van de lidstaten die de intercommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren verboden (Dasonville, 11 juli 1974). Echter, artikel 30 van het EG-Verdrag (voorheen: artikel 36) geeft aan dat de verboden uit de artikelen 28-29 EG-Verdrag (voorheen artikelen 30-34) geen beletsel vormen voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van (onder meer) de openbare veiligheid. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de

intracommunautaire handel vormen. Verder zijn dergelijke maatregelen slechts verenigbaar met het Verdrag, voorzover ze niet verder gaan ter bereiking van het nagestreefde doel dan passend en noodzakelijk is (Commissie-Italië, 12 juli 1990).

Vanuit de Europese jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat in het kader van de verplicht aan te houden voorraden, het hanteren van artikel 30 EG-Verdrag gerechtvaardigd is: een onderbreking van de bevoorrading met aardolieproducten (en de daaraan verbonden gevaren voor het bestaan van een staat) kan in ernstige mate afbreuk doen aan de openbare veiligheid.³⁷

Standpunt Commissie-expert

De geïnterviewde expert van de Commissie gaf aan niet direct problemen te zien ten aanzien van de interne markt. Wel gaf hij aan dat de lidstaten zeer verschillende systemen hanteren om aan hun voorraadverplichting te voldoen, wat ertoe leidt dat in sommige lidstaten alle oliebedrijven hiermee belast worden en in andere lidstaten (waaronder Nederland) slechts enkele. Over deze ongelijkheid (discriminatie) in verplichtingen zijn wel eens signalen uit de markt ontvangen, aldus de Commissie-expert.

Het is volgens hem belangrijk dat er binnen de wettelijke kaders, mede gezien de betere mogelijkheden voor de producenten om hun voorraadplicht af te dekken, geen discriminatie van handelaren plaatsvindt. Hierbij denkt hij bijvoorbeeld aan de optie om handelaren die niet voldoende opslagcapaciteit hebben, de mogelijkheid te geven hun verplichting over te dragen aan een publiekrechtelijke entiteit (zoals COVA). In het ingetrokken richtlijnvoorstel uit 2002 was een dergelijke constructie overigens ook opgenomen. Hierbij dient echter wel bedacht te worden dat ook aan een dergelijke overdracht kosten verbonden zijn en het maar ten dele een oplossing biedt voor het feit dat de werkvoorraden van de handelaren onvoldoende zijn om hun verplichting af te dekken. Met name de handelaren zullen ook bij een dergelijke oplossing additionele kosten moeten blijven maken.

Conclusie

Dat verplicht aan te houden voorraden de werking van de interne markt verstoren moge duidelijk zijn. Bedrijven kunnen niet in die mate over hun eigen werkvoorraden beschikken, als in het geval zonder deze wetgeving. Echter, en dat blijkt ook uit de (beperkte) jurisprudentie, in het licht van de openbare veiligheid mogen er vergaande verplichtingen aan het oliebedrijfsleven worden opgelegd. Mede gezien de systematiek in andere landen, waar de gehele voorraadplicht bij het bedrijfsleven is gelegd, vormt het Nederlandse systeem geen probleem. Immers, de belasting voor het Nederlandse oliebedrijfsleven is relatief beperkt. Daarnaast heeft de Commissie, naast de twee genoemde gevallen uit 1984 en 2001, nooit ingegrepen.

In het kader van deze evaluatie is, in lijn met de argumentatie van de Commissie-expert, wel van belang hoe de WVA 2001 omgaat met de ongelijkheid in bedrijfsvoering tussen producenten en handelaren. De verplicht aan te houden voorraden drukken sterker op de handelaren dan op de producenten, omdat hun werkvoorraden in de meeste gevallen niet

³⁷ Hof van Justitie, 10 juli 1984, 72/83 (Ierland) en Hof van Justitie, 25 oktober 2001, C-398/98 (Griekenland). Zie voor bespreking bijlage A.

volstaan om de voorraadverplichting af te dekken. Daarnaast hebben de partijen boven de drempel een concurrentienadeel ten opzichte van spelers onder de drempel. Of deze praktijk in strijd is met het verbod op discriminatie en of deze in proportionele verhouding tot het doel staat is onduidelijk, mede omdat daarover geen duidelijke jurisprudentie of aanvullend juridisch onderzoek bestaat. Binnen het Nederlandse kader beoordeelde het CBB, zoals eerder beschreven, in ieder geval dat van de grote spelers op de Nederlandse markt een bepaalde bijdrage mocht worden verwacht.

In geval er toe besloten wordt dat COVA de gehele nationale voorraadverplichting gaat afdekken, is deze vraag in ieder geval opgelost. Echter, in dat geval zal EZ ook instrumenten achter de hand willen hebben om, mocht daartoe aanleiding zijn, in te kunnen grijpen om zodoende te garanderen dat COVA over voldoende voorraden kan beschikken. In de WVA 2001 bestaat er al een dergelijke regeling (artikel 26), en zoals uit de volgende paragraaf zal blijken, achten wij dit een probaat instrument zolang er zorgvuldig mee wordt omgesprongen. Ten aanzien van mogelijke robuustere instrumenten dan artikel 26 bevelen wij aan vooraf nadere juridische analyse uit te voeren.

In hoeverre het binnen de Europese regelgeving mogelijk is om – naast COVA – enkel de producenten te verplichten voorraden aan te houden is onduidelijk. Wij vermoeden dat een dergelijke maatregel wel past binnen de ruimte die artikel 30 EG-Verdrag geeft. Echter, wij bevelen aan om, alvorens hiervoor te kiezen, nadere juridische analyse te laten uitvoeren.

5.3.2 Weigeren toestemming aanhouding voor buitenlandse partijen

Achtergrond

Versillende landen (commerciële partijen dan wel overheidsinstanties) hebben voorraden in Nederland liggen of dekken hun voorraadverplichting af met reserveringen op voorraden die in Nederland liggen. Dit betreffen de landen waarmee Nederland bilaterale verdragen heeft afgesloten, alsmede enkele landen waarmee afzonderlijke afspraken zijn gemaakt over reserveringen en opslag in Nederland. Vanuit de verdragspartners is er veel vraag naar tickets in Nederland. Dit kan een effect hebben op de prijzen van tickets en eventueel op de beschikbaarheid van tickets voor COVA. De minister kan dan ook toestemming weigeren om in Nederland voorraden aan te houden ten behoeve van het buitenland, indien (i) de toestemming zou leiden tot een situatie in strijd met het gesloten bilaterale akkoord, en (ii) de weigering noodzakelijk is met het oog op de naleving van de Nederlandse voorraadplicht (artikel 25-28 WVA 2001).

Praktijk

EZ heeft aangegeven dat deze bevoegdheid in de periode 2001-2007 niet formeel is gebruikt. Wel heeft EZ in één jaar op informele wijze (“een belronde”) producenten benaderd en aangegeven dat COVA moeite had met het vinden van voldoende voorraden om haar verplichting af te dekken. Na deze benadering kwamen er (extra) voorraden voor COVA beschikbaar, waarbij ook de overeenkomst met de buitenlandse partij gewoon doorgang kon vinden.

Conclusie

Gezien de huidige – reeds beschreven – krapte op de opslagmarkt is de bepaling dat de minister vanwege het nationaal belang toestemming mag weigeren om in Nederland voorraden aan te houden ten behoeve van het buitenland, zeker geen overbodige bepaling. De verwachting is dat deze krapte nog wel enige jaren kan voortduren, zeker nu APETRA de komende jaren haar voorraadverplichting gaat uitbouwen naar 100% en hiervoor in eerste instantie voornamelijk tickets koopt. Ook de uitbreiding van het aantal bilaterale verdragen geeft meer partijen de mogelijkheid op de Nederlandse markt actief te zijn.

Echter, men dient wel goed in het oog te houden dat dergelijk ingrijpen marktverstoringen veroorzaakt en in beginsel in strijd kan zijn met de Europese bepalingen voor de interne markt. Bepalend in de afweging hiervan is artikel 30 van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat de verboden uit artikel 28-29 EG-Verdrag geen beletsel hoeven te vormen voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer indien zij gerechtvaardigd zijn uit hoofd van bescherming van (onder meer) de openbare veiligheid.

EZ dient goed in het oog te houden of de invulling van artikel 26 WVA 2001 geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten omvat. Voor zover wij kunnen beoordelen is dat niet het geval en voldoet de WVA 2001 aan de Europese bepalingen. Echter, dergelijke maatregelen zijn slechts verenigbaar met het Verdrag, voorzover ze niet verder gaan ter bereiking van het nagestreefde doel passend en noodzakelijk is. Met het instrument uit artikel 26 WVA 2001 dient dan ook zorgvuldig, weloverwogen en met name ook transparant te worden omgegaan.

5.4 Europees toezichthouder

De Tweede Kamer heeft een motie (nr. 15) aangenomen waarin is gesteld dat het wenselijk zou zijn om in Europees verband te komen tot meer samenwerking op het punt van buitenlands toezicht in de vorm van een Europees toezichthoudend orgaan. De Kamer heeft de regering in deze motie verzocht de totstandkoming van een dergelijk Europees toezichthoudend orgaan te bevorderen.

EZ heeft aangegeven dat de voorgestelde controlesystematiek in het richtlijnvoorstel van de Commissie uit 2002 ten volle invulling gaf aan de door de Tweede Kamer beoogde aanscherping van de Europese controle. Nederland heeft, aldus EZ, in dat proces dat gedeelte van de voorstellen ten volle ondersteund. Ook in eventuele nieuwe voorstellen zullen deze elementen weer door Nederland worden ondersteund.

De geïnterviewde Commissie-expert gaf aan dat hem niets bekend is over Nederlandse initiatieven om een Europese toezichthouder te bewerkstelligen. Wel gaf hij aan dat naar zijn mening het in de (nabije) toekomst absoluut wenselijk is om een Europees ‘clearinghouse’ te vestigen. In zo’n *clearinghouse* kan informatie over onderlinge voorraden (inclusief tickets) worden verzameld, vergeleken en gecontroleerd.

Overigens functioneert de Commissie reeds impliciet als toezichthouder, getuige de inbreukprocedure die de Commissie onlangs tegen België is gestart vanwege het niet correct voldoen aan de EU-verplichtingen.

In de gesprekken met de marktpartijen is wel duidelijk geworden dat zij zeker ook een rol zien weggelegd voor de Commissie. Het lijkt er volgens hen op dat de controlesystematiek tussen de (ministeries van de) lidstaten niet vlekkeloos verloopt. In hun perceptie hebben de Nederlandse toezichthouders weinig tot geen controle op voorraden (inclusief tickets) die in het buitenland liggen opgeslagen.

Controle op papier vindt wel plaats. De betrokken ministeries stellen elkaar op de hoogte van bilaterale tickets en andere overeenkomsten en de aldus aangehouden voorraden tellen pas mee in de nationale voorraaddekking als een bevestigingsbrief is ontvangen vanuit het ministerie in het betreffende land.

Daadwerkelijke controle op de fysieke aanwezigheid vindt echter niet of nauwelijks plaats. Gezien de beperkte omvang van de in het buitenland voor Nederland aangehouden voorraden (het betreft voornamelijk de fysieke voorraden voor COVA in Duitsland en de afdekking voor een Nederlandse maatschappij door het moederbedrijf in Duitsland), levert dit geen problemen op. Er bestaat de mogelijkheid om de betreffende overheden te vragen om een controle uit te voeren. Van deze mogelijkheid is nog nooit gebruik gemaakt.

Conclusie

Ondanks dat er geen Europees toezichthouder is opgericht, heeft EZ wel de initiatieven van de Commissie om te komen tot betere controle ondersteund. Dit lijkt ons vooralsnog voldoende. Naar onze opvatting is er onder marktpartijen in ruime mate behoefte en draagvlak voor een grotere rol van de Commissie, bijvoorbeeld door de oprichting van een *clearinghouse*.

5.5 Bilaterale contracten

Zoals eerder aangegeven mogen – krachtens het IEP-verdrag en de Europese richtlijn – voorraden in het buitenland alleen meetellen voor de nationale voorraadplicht als met dat land een bilateraal verdrag is gesloten. Er zijn verdragen afgesloten met Duitsland (1970), België (1973), Luxemburg (1973), Zweden (2004), Ierland (2005), Denemarken (2006) en het Verenigd Koninkrijk (2007). Het verdrag met Slovenië is inmiddels ambtelijk geheel akkoord. Daarnaast lopen er gesprekken met Italië, Portugal, Malta, Cyprus en Nieuw-Zeeland.

Verdragspartners buiten de EU

Artikel 1 lid 1 WVA 2001 bepaalt dat een bilateraal akkoord slechts tussen Nederland en een andere Europese lidstaat kan worden gesloten en artikel 10 geeft aan dat een product pas tot de wettelijke voorraad mag worden gerekend als het zich bevindt in een EU-lidstaat waar een bilateraal verdrag mee is afgesloten. Hiermee sluit de WVA 2001 dus andere landen (waaronder een deel van de IEA-leden) uit als potentiële verdragspartner.

EZ vraagt zich binnen deze evaluatie af of het wenselijk is om deze bepaling uit te breiden naar landen buiten de EU.

Zo zijn er momenteel onderhandelingen gaande met Nieuw-Zeeland over het sluiten van een verdrag. Nieuw-Zeeland kampt momenteel met een snelle leegloop van haar eigen olievelden, waarbij het enige tijd kan duren voordat er weer andere velden in gebruik genomen kunnen worden. Nederlandse bedrijven zagen wel mogelijkheden om een deel van hun voorraden ter beschikking te stellen ter dekking van de Nieuw-Zeelandse voorraadverplichting. EZ heeft dit toegestaan en men onderhandelt nu over het te sluiten verdrag.

Verdere uitbreiding?

Ten aanzien van de vraag of het wenselijk is om de reikwijdte van de WVA 2001 verder uit te breiden zijn enkele aspecten van belang.

Ten eerste dient bedacht te worden dat voorraden die in niet-EU-landen liggen opgeslagen niet meetellen ter afdekking van de plicht die de Europese richtlijn oplegt (artikel 7 van de richtlijn). Deze voorraden kunnen wel ter afdekking van de IEA-plicht gelden.

Indien de reikwijdte tot niet-EU-landen wordt uitgebreid is het in beginsel voor Nederlandse partijen mogelijk om ook daar voorraden aan te houden. Hierbij zal het noodzakelijk zijn om goede afspraken met de betreffende verdragspartner te maken over controles (zowel op papier als op locatie).

Het afsluiten van meer verdragen geeft Nederlandse marktpartijen ruimere mogelijkheden om voorraden in het buitenland aan te houden. Echter, het belang daarvan zal relatief klein zijn gezien het feit dat marktpartijen die mogelijkheid thans ook slechts in beperkte mate hanteren en dan nagenoeg alleen in België en Duitsland.

Het voordeel voor de marktpartijen (en dan met name de olieproducenten) zit met name in de ruimere mogelijkheid om tickets te verkopen. Hoe meer verdragen er gesloten worden, hoe minder de marktpartijen gehinderd worden door dergelijke barrières. Echter, het is maar de vraag in hoeverre niet-EU-landen interesse hebben in het aanhouden van voorraden in Nederland. Nieuw-Zeeland lijkt ons wat dat betreft een uitzondering. Ruimere mogelijkheden voor het verkopen van tickets brengt echter ook met zich mee dat meer partijen zich op de Nederlandse markt gaan begeven als vragers, wat nadelig uit kan werken voor bijvoorbeeld COVA en daarmee voor de belastingbetaler.

Daarnaast is het de vraag of de voorzieningszekerheid geen gevaar loopt omdat repatriëring van voorraden langer duurt naarmate contractlanden verder weg liggen. Echter, dit probleem kan worden opgelost door *swaps*, de wederzijdse uitruil tussen voorraden die reeds in de betreffende landen liggen.

Europees raamwerk

Uit de gesprekken met EZ blijkt dat de nieuwe richtlijnvoorstellen vanuit de Commissie waarschijnlijk geen bilaterale verdragen meer vereisen, maar dat er één Europees

raamwerk komt, zodat er in die zin geen belemmeringen meer optreden. Hoe dit er in de praktijk uit gaat zien is nog onduidelijk.

Conclusie

De afgelopen jaren zijn diverse nieuwe bilaterale verdragen afgesloten, deels ter bestendiging van een reeds bestaande praktijk. Gezien de huidige en toekomstige krapte op de opslagmarkt, lijkt het ons niet meteen wenselijk om meer contracten af te sluiten met partijen buiten de EU, omdat de prijsdruk in Nederland dan nog verder zal oplopen, wat – via COVA – ten nadele is voor de consument. Binnen de EU is het waarschijnlijk slechts een kwestie van tijd voordat de bilaterale verdragen niet meer zijn vereist. Ook dat raamverdrag zal mogelijk een prijsopdrijvend effect hebben, maar we achten het in het licht van de interne Europese markt niet wenselijk en haalbaar voor Nederland om zich daartegen te verzetten.

Bijlage A: Verdieping IEA- en EU-kader

IEA-kader

Politieke achtergrond

De samenwerking binnen het IEA ontstond in 1974 vooral uit een besef dat de manier waarop men tot dan toe met het oliecrisisbeleid omging niet voldeed. De Europese lidstaten hadden in de jaren vijftig en zestig al last gehad van de opgelopen spanningen in het Midden-Oosten en daar binnen de Europese Gemeenschap enkele maatregelen tegen genomen, maar de crisis van 1973/1974 onderstreepte het belang van strategische diversificatie (Willenborg 2004).

Naast het feit dat de OPEC-landen de olieproductie in 1973/1974 verminderden, kregen Nederland, Portugal en de VS te maken met een embargo. De onderlinge solidariteit tussen de Europese landen was ver te zoeken en diverse landen, waaronder Frankrijk, Italië en West-Duitsland, concentreerden zich op het verzekeren van hun eigen olievoorziening, bijvoorbeeld door het aangaan van bilaterale contracten met olieproducerende landen. In de praktijk waren de effecten van het embargo veel breder merkbaar, mede doordat oliemaatschappijen de olie herverdeelden en ook aanvoerden naar de embargolanden (CIEP 2004, Willenborg 2004).

Terwijl in de nasleep van deze crisis met name Frankrijk wilde inzetten op een dialoog tussen Europa en de Arabische landen (resultierend in bilaterale overeenkomsten met de olieproducerende landen), organiseerde de VS, teneinde de Arabische invloed in Europa te beperken, in februari 1974 een energieconferentie. Deze bijeenkomst leidde in november 1974 tot de beslissing van de OECD om het IEA op te zetten en de totstandkoming van het IEP, het Internationale Energie Programma (Willenborg 2004).

Co-ordinated Emergency Response Measures (CERM)

Begin jaren tachtig is vanuit het besef dat het IEP-verdrag niet geheel voldeed, immers het IEP-verdrag regelde enkel aanvoerverstoringen van meer dan 7%, een aanvullend crisis coördinatie mechanisme opgezet, namelijk de Co-ordinated Emergency Response Measures (CERM).³⁸ Binnen de CERM zijn procedures opgezet om ingeval van een crisis een consultatie van alle aangesloten landen te houden. In 1995 besloot de IEA, als uitvloeisel van de ervaringen rondom de Golfoorlog, zelfs dat de CERM het belangrijkste middel voor het IEA zou gaan vormen in geval van crisis (IEA 2004).

De CERM omvat, in vergelijking met het IEP-verdrag, een meer flexibel systeem van overleg tussen de aangesloten landen over het nemen van noodmaatregelen ingeval van

³⁸ IEA, Decision on Stocks and Supply Disruptions, 11 juli 1984.

crisis. Het idee hierachter is dat ingeval van een stagnatie in de olietoevoer (of opdrijving van de prijs) in een van de aangesloten landen van minder dan 7% via de CERM actie zal worden ondernomen, terwijl bij een zeer grote stagnatie (meer dan 7%) de verdergaande IEP-maatregelen van kracht kunnen worden. Omwille van de flexibiliteit kent de CERM alleen richtlijnen voor maatregelen die genomen kunnen worden, bijvoorbeeld een gecoördineerde trekking vanuit de aanwezige voorraden.

Op deze manier wordt het probleem ondervangen dat de IEP-maatregelen niet bij (relatief) kleine problemen kunnen worden ingezet, terwijl deze wel grote impact kunnen hebben op de economie. Daarnaast probeert men zo in het geval van een (dreigende) energiecrisis al in een vroeg stadium het onderlinge overleg op gang te brengen, zodat adequaat kan worden gereageerd en, voor zover mogelijk, de crisis kan worden beheerst.

Rond de Golfoorlog van 1991 is officieel geen gebruik gemaakt van de CERM, maar het CERM-consultatiesysteem heeft wel de totstandkoming van het “Coordinated Energy Emergency Response Contingency Plan” van de IEA bevorderd waarmee de deelnemende landen in de periode januari-maart 1991 dagelijks 2,5 miljoen vaten olie op de markt hebben gebracht (Willenborg 2004).

In 2002 heeft het IEA, als verdere uitwerking van de CERM, het Initial Contingency Response Plan (ICRP) opgezet. Rondom de aanvoerdrupties in de VS (2005), veroorzaakt door de orkanen Katrina en Rita, is dit ICRP ingezet. Met de CERM/ICRP heeft het IEA instrumenten in handen om in te grijpen bij regionale verstoringen.

EU-kader

Achtergrond

Energiebeleid wordt binnen de EU al sinds het begin van de jaren vijftig (de start van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) gevoerd, maar heeft tot aan het begin van de jaren zeventig te lijden gehad onder de gefragmenteerde juridische structuur rondom het Europese energiebeleid. Voor kolen en nucleaire energie waren destijds voorbereidingen gaande om aparte verdragen te sluiten, terwijl alle andere energiebronnen (inclusief olie en gas) onder het EEG-verdrag vielen. Een geïntegreerd energiebeleid kwam derhalve maar moeizaam tot stand.

Na de problemen in het Midden-Oosten rondom de Zesdaagse-oorlog in 1967 en de (tweede) sluiting van het Suez-kanaal deed de Europese Commissie in 1968 voorstellen voor een actieprogramma en maatregelen voor interventie in geval van belemmeringen in de olieaanvoer. Onder druk van de OECD, het Europese parlement en de situatie op de oliemarkt werd eind 1968 Richtlijn 68/414/EEG³⁹ uitgebracht waarin was opgenomen dat de lidstaten tenminste een voorraad van 65 dagen dienden aan te houden. In december 1972 werd, op advies van de OECD, de voorraadplicht in de Richtlijn verhoogd naar 90

³⁹ Richtlijn 68/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1968 houdende verplichting voor de Lidstaten van de Europese Gemeenschap om minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag voor drie categorieën aardolieproducten.⁴⁰ Daarnaast vaardigde de Commissie in juli 1973 maatregelen af die de lidstaten verplichtte om alle nodige voorzieningen te treffen om aardolie aan de strategische voorraden te onttrekken en het verbruik te beperken in geval van belemmeringen in de aanvoer.⁴¹

Feitelijk waren de Europese beheersmaatregelen voor een oliecrisis er dus eerder dan de afspraken van eind 1974 binnen het IEP. Willenborg (2004) merkt op dat de totstandkoming van het IEP mede te maken had met het feit dat bepaalde Europese lidstaten wilden voorkomen dat het gemeenschappelijke energiebeleid zich verder zou ontwikkelen, omdat dit kon betekenen dat bevoegdheden dienden te worden overgedragen aan Brussel. Volgens Willenborg bood het IEP sommige lidstaten de kans om te ontsnappen aan de consequenties van de ‘eenwording van het energiebeleid’.

Voorstel richtlijn ingetrokken

In 2002 heeft de Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld betreffende de coördinatie van maatregelen rondom een crisis in de aanvoer van aardolie(-producten), welke in 2004 weer is ingetrokken. De Commissie was van mening dat, ondanks de toenemende afhankelijkheid van externe olievoorzieningen, een echte interne markt voor geraffineerde producten tot stand moest worden gebracht teneinde voorwaarden te scheppen voor gezonde concurrentie (Commissie 2002). De Commissie constateerde daarbij dat de geldende richtlijn niet meer aansloot op de Europese interne energiemarkt. Zij was van mening dat de geldende communautaire bepalingen niet zorgden voor een voldoende harmonisatie en coördinatie van de nationale maatregelen, terwijl dat wel nodig is voor de goede werking van de interne markt.

De belangrijke problemen die de Commissie in 2002 constateerde waren (i) gebrek aan harmonisatie in de organisatie van de strategische voorraden, en (ii) gebrek aan harmonisatie (in nationale wetgeving) en coördinatie met betrekking tot crisismaatregelen en -situaties. Met name het gebrek aan harmonisatie in de organisatie van de verplicht aan te houden voorraden zag de Commissie als een belemmering van de interne markt, ondermeer doordat sommige lidstaten handelaren niet toestaan om aan hun voorraadverplichting te voldoen met voorraden die in andere lidstaten liggen opgeslagen. Dit zou afsluiting van de markt tot gevolg kunnen hebben en strijdig zijn met het vrij verkeer van goederen.

Oplossingen zocht de Commissie in (i) de oprichting van nationale opslagagentschappen, (ii) het toestaan van het opslaan van strategische voorraden in andere lidstaten, (iii) ruimere bevoegdheden voor de inzet van verplicht aan te houden voorraden (en verhoging van de voorraad naar 120 dagen binnenlandsverbruik), en (iv) een communautair besluitmechanisme voor de inzet van de verplicht aan te houden voorraden, mede omdat – naar het oordeel van de Commissie – het IEA-besluitkader zwakke plekken vertoonde, zodat communautair optreden noodzakelijk was.⁴²

⁴⁰ Richtlijn 72/425/EEG van de Raad van 19 december 1972 tot wijziging van Richtlijn 68/414/EEG houdende verplichting voor de Lidstaten van de Europese Gemeenschap om minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

⁴¹ Richtlijn 73/238/EEG van de Raad van 24 juli 1973 betreffende de maatregelen ter vermindering van de gevolgen van moeilijkheden bij de bevoorrading met ruwe aardolie en aardolieproducten.

⁴² Voor een uitgebreide beschrijving van de voorstellen van de Commissie in 2002, zie Willenborg (2004), p. 45-49.

Het voorstel van de Commissie ondervond echter grote weerstand in het Europees Parlement en de Raad, zodat het uiteindelijk in 2004 is ingetrokken onder de vermelding dat nieuwe initiatieven zullen worden voorbereid. In 2006 is de bestaande Richtlijn, met inbegrip van alle tussentijdse wijzigingen, gecodificeerd. Momenteel werkt men aan een nieuw voorstel.

Relevante Europese jurisprudentie ten aanzien van verplicht aan te houden voorraden

In 1984 boog het Hof zich over enkele prejudiciële vragen van het Ierse High Court over de uitleg van artikel 36 EG-Verdrag (thans artikel 30).⁴³ Deze vragen hadden betrekking op het Ierse systeem van verplicht aan te houden voorraden waarbij importeurs van aardolieproducten tot een bepaald percentage de binnenlandse raffinaderijen dienden te bevoorraden. Volgens het Hof laat artikel 36 EG-Verdrag, als uitzondering op een fundamenteel verdragsbeginsel, het slechts toe dat in de nationale wetgevingen een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van het vrije verkeer van goederen, voor zover zulks gerechtvaardigd is ter bereiking van de in artikel 36 genoemde doelstellingen. Volgens het Hof kan een onderbreking van de bevoorrading met aardolieproducten (en de daaraan verbonden gevaren voor het bestaan van een staat) in ernstige mate afbreuk doen aan de openbare veiligheid, waardoor het hanteren van artikel 36 in beginsel gerechtvaardigd is. Echter, de regeling moet gerechtvaardigd zijn om objectieve redenen, die beantwoorden aan de eisen van de openbare veiligheid.

In 2001 oordeelde het Hof dat het Griekse systeem van verplicht aan te houden voorraden niet voldeed aan de bepalingen uit het EG-Verdrag.⁴⁴ Griekse handelsondernemingen hadden, teneinde te kunnen voldoen aan hun voorraadverplichting, binnen de Griekse wetgeving het recht om hun verplichting over te dragen aan één van de binnenlandse raffinaderijen, op voorwaarde dat in het voorafgaande jaar een bepaald volume aan aardolieproducten bij hen was afgenomen. De Commissie was van mening dat deze aankoopvoorwaarde het vrije verkeer van goederen belemmerde omdat deze regeling de aankoop van binnenlandse producten begunstigde en van buitenlandse producten ontmoedigde.

Het Hof was het eens met de Commissie en oordeelde dat het feit dat de overdracht van de opslagverplichting afhankelijk was gesteld van de aankoop van aardolieproducten bij binnenlandse raffinaderijen discriminatie opleverde jegens de aardolieproducten van de in andere lidstaten gevestigde raffinaderijen, omdat de verhandeling ervan daardoor moeilijker wordt. Immers, wanneer zij producten aankopen bij buitenlandse raffinaderijen kunnen zij hun opslagverplichting niet meer overdragen aan de binnenlandse raffinaderijen.

⁴³ Hof van Justitie, 10 juli 1984, 72/83.

⁴⁴ Hof van Justitie, 25 oktober 2001, C-398/98.

Bijlage B: Analyse kader

Analyse kader COVA

Organisatie	Hoofdstuk
<i>Oordeelsvraag 1: Is de organisatie van COVA adequaat om aan haar doelstellingen te voldoen?</i>	
Detailvragen:	
• Hoe ziet de huidige organisatie van COVA eruit? Is dit de optimale samenstelling en bezetting? Slaagt COVA erin gekwalificeerde en kundige werknemers en aan te trekken?	3.2
• Is de continuïteit van werkzaamheden en kennis binnen COVA gegarandeerd?	3.2
• Is COVA in staat te functioneren met uitval van personen of techniek?	3.2
• Hoe zijn de relaties tussen COVA en het ministerie van Economische Zaken? Hoe zijn de relaties tussen COVA en haar overige stakeholders?	3.2
• Is COVA bij normale omstandigheden en crisissituaties voldoende geïnformeerd over de oliemarkt?	3.2
• Is COVA op de juiste manier verankerd in de Nederlandse crisisinfrastructuur en de internationale crisis-communicatiestructuur?	3.2
• Hoe ziet het huidige bestuur van COVA eruit? Is dit de optimale samenstelling en bezetting?	3.2

Besluitvorming en toezicht	Hoofdstuk
<i>Oordeelsvraag 2: Wat zijn besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures binnen COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?</i>	
Detailvragen:	
• Is de interne administratieve organisatie voldoende ontwikkeld om toezicht te kunnen houden op het volgen van procedures?	3.3
• Is het voor belanghebbenden mogelijk een volledig beeld van het werk en de organisatie van COVA te vormen?	3.3
• Op welke wijze en in welke mate legt COVA verantwoording af over zijn werkzaamheden? Voldoen de wijzen en mate van verantwoording?	3.3
• Zijn de administratieve procedures in de wet rondom goedkeuring van begrotingen jaarrekening praktisch en zo eenvoudig mogelijk?	3.3
• Hoe loopt het besluitvormingsproces bij de inkoop, verkoop en verversing van strategische voorraden? In hoeverre is COVA in staat snel besluiten te nemen en te handelen in deze situaties?	3.3
• In hoeverre betreft COVA andere stakeholders bij haar besluitvorming?	3.3
• Welke ingaande en uitgaande informatiestromen heeft COVA? Voldoen deze informatiestromen aan de behoefte van COVA en andere belanghebbenden?	3.3

Financiën	Hoofdstuk
<i>Oordeelsvraag 3: Voldoet COVA aan haar wettelijke taak de voorraad tegen zo laag mogelijke kosten te houden en al hetgeen te doen dat daarvoor bevorderlijk kan zijn?</i>	
Detailvragen:	
• Van welke financiële constructies/producten maakt COVA gebruik en in welke mate?	3.4 en 5.1
• Slaagt COVA erin binnen zijn mogelijkheden de voorraad op de meest kostenefficiënte manier aan te houden?	3.4
• Welke (overhead)kosten maakt COVA en zijn deze redelijk?	3.4
• Beschikt COVA over financiële reserves en zo ja, voor welk doel?	3.4
• In hoeverre is er evenwicht tussen de heffingsopbrengst en de uitgaven van COVA?	3.4
• COVA heeft momenteel enkel leningen uitstaan bij het Ministerie van financiën. Ondervindt COVA moeilijkheden bij het aangaan van leningen?	3.4
• Is er sprake van pandrecht indien COVA niet aan haar financiële verplichtingen kan voldoen?	3.4 en 5.1

Vorming strategische reserves	Hoofdstuk
<i>Oordeelsvraag 4: Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?</i>	
Detailvragen:	
• Wat is in uw oordeel over de WVA 2001? Geeft de WVA 2001 nog de juiste invulling aan het oliecrisisbeleid of is er aanleiding om de WVA 2001 aan te passen?	3.5 en 4.6
• Wat is uw oordeel over de verhouding tussen de voorraadplicht voor het bedrijfsleven en COVA? Is deze verhouding thans effectief en optimaal of is een andere verdeling wenselijk? Welke rol kunnen de werkvoorraden hierin spelen?	3.5, 4.2 en 4.6
• Heeft COVA op enig moment moeite gehad om aan de voorraadplicht te voldoen? Is dit opgemerkt? Welke acties zijn er ondernomen?	3.5
• De Nederlandse voorraden liggen over het algemeen iets boven de voorgeschreven hoeveelheden. Wat is hierover uw oordeel en wat zijn de eventuele consequenties?	2.4 en 4.6
• Hoe komt de verhouding tussen fysieke voorraden en tickets tot stand?	3.5
• Is de invulling van de voorraadverplichting marktconform (type en kwaliteit voorraad)?	3.5
• Hoe verloopt het inkoop- en verversingsproces van fysieke voorraden?	3.5
• Hoe verloopt de opslag en registratie van voorraden van fysieke voorraden?	3.5
• Wat voor contracten worden gebruikt voor fysieke voorraden?	3.5
• Wat voor consequenties heeft de toenemende krapte op de opslagmarkt voor COVA? Wat is de invloed van bilaterale contracten? Is COVA in staat voldoende opslagcapaciteit te vinden om aan haar strategische voorraadplicht te voldoen?	3.5, 4.6, 5.3 en 5.5
• Wat is COVA's oordeel over de opslag van duurzame brandstoffen?	3.5
• Hoe functioneert de markt voor tickets?	3.5 en 4.3
• Heeft ticketing geleid tot 'papier voorraden'?	3.5 en 4.5
• Wat is uw oordeel over de inzet van tickets (kosten, efficiency) en de 25% drempel voor tickets?	3.5 en 4.3
• Heeft ticketing de handhaving en voorzieningszekerheid beïnvloed? Wegen de eventuele efficiency voordelen van ticketing op tegen een mogelijke daling van de voorzieningszekerheid?	3.5 en 4.5
• In hoeverre zijn er situaties of voorbeelden dat marktspelers speculeren op basis van ticketing?	3.5 en 4.3
• Waarom tonen aanbieders een zekere terughoudendheid bij de verlenging van tickets, zeker op lange termijn?	3.5 en 4.3

Inzet strategische voorraad	Hoofdstuk
<i>Oordeelvraag 5: Is COVA in staat haar strategische voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer het Ministerie van Economische Zaken hier opdracht toe geeft?</i>	
Detailvragen:	
<ul style="list-style-type: none"> Is COVA in staat strategische voorraden snel en efficiënt op de markt te brengen indien daartoe besloten wordt? 	3.6
<ul style="list-style-type: none"> Wat waren de effecten van de inzet van de strategische voorraden in 2005? Heeft COVA deze inzet intern geëvalueerd? 	3.6
<ul style="list-style-type: none"> Slaagt COVA erin strategische voorraden in crisissituaties tegen marktconforme prijs te verkopen? 	3.6
<ul style="list-style-type: none"> Was het feit dat COVA de strategische voorraad ging inzetten in 2005 voldoende bekend bij relevante partijen? 	3.6

Analysekader overige thema's

Thema: Basisbeginselen WVA 2001	Hoofdstuk
<ul style="list-style-type: none"> Voldoet de WVA 2001 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU? 	2.4
<ul style="list-style-type: none"> Is WVA 2001 nog juiste invulling oliecrisisbeleid in veranderde context? 	4.6
<ul style="list-style-type: none"> Invulling voorraadplicht met tickets (zowel COVA als bedrijfsleven): <ul style="list-style-type: none"> Is de voorzieningszekerheid in Nederland mogelijk gedaald door het gebruik van tickets? Wegen de eventuele efficiency voordelen van ticketing op tegen de mogelijke daling van de voorzieningszekerheid? Heeft ticketing geleid tot 'papieren voorraden'? 	3 en 4.3 4.3 4.3
<ul style="list-style-type: none"> Is de verdeling van de voorraadplicht over bedrijfsleven en COVA de meest optimale? 	4.2 en 4.6
<ul style="list-style-type: none"> Wat is het nut en wat zijn de consequenties van de keuze om producenten en handelaren gelijk te behandelen? 	4.2 en 4.6
<ul style="list-style-type: none"> Is de WVA 2001 in lijn met Europese regelgeving inzake de interne markt? 	5.3

Thema: effecten van de wet op de Nederlandse economie	Hoofdstuk
<ul style="list-style-type: none"> Kosten van aanhouden strategische voorraden Hoe hebben de kosten zich ontwikkeld voor: <ul style="list-style-type: none"> De eindgebruiker: <ul style="list-style-type: none"> Absolute verandering van de hoogte van de heffing? Relatieve verandering van de hoogte van de heffing (gecompenseerd voor het feit dat COVA onder WVA2001 een groter deel van de strategische voorraad aanhoudt dan voorheen)? Heeft ticketing geleid tot besparing voor de eindgebruiker? Bedrijven: <ul style="list-style-type: none"> ontwikkeling kosten van het voldoen aan de voorraadplicht? heeft WVA voldaan aan uitgangspunt dat voorraadplicht bedrijven niet met substantieel extra kosten mag opzadelen? Hierbij moet speciale aandacht worden besteed aan de positie van handelaren, die normaalgesproken werken met kleinere voorraden dan producenten. In hoeverre leiden de regels en verplichtingen die voortvloeien uit de WVA2001 tot verstoring van de markt? 	4.4 4.3 4.2 en 4.4 4.2 e 4.4 4.2

Thema: effecten van de wet op de Nederlandse economie	Hoofdstuk
<ul style="list-style-type: none"> Is het verlenen van ontheffingen op transparante en consistente wijze uitgevoerd? In hoeverre heeft het verlenen van ontheffingen bijgedragen aan het voorkomen van marktverstoring? 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Hoe hebben de werkvoorraden van bedrijven in de oliesector zich ontwikkeld na 2001. In hoeverre is deze ontwikkeling beïnvloedt door de WVA 2001? Indien de omvang van werkvoorraden veranderd is, geeft deze verandering aanleiding tot aanpassing van de WVA 2001? 	4.2 en 4.6
<ul style="list-style-type: none"> Is de drempel van 100.000 ton effectief? Is de drempel van 100.000 ton de optimale drempel? 	4.2 en 4.6
<ul style="list-style-type: none"> Hoe verhouden de uit de WVA 2001 voortvloeiende administratieve lasten van bedrijven en overheid zich t.o.v. de lasten met de voorgaande regeling? Kunnen de administratieve lasten teruggedrongen worden? 	4.4

Thema: doorlichting wet op logica, interne consistentie en uitvoering	Hoofdstuk
Effectiviteit handhaving	
<ul style="list-style-type: none"> Sommige bedrijven hebben niet altijd aan hun voorraadplicht voldaan; soms werd d.m.v. waarschuwingen corrigerend opgetreden, maar niet altijd. <ul style="list-style-type: none"> In hoeverre is de handhaving effectief en consistent geweest? Hoe kan de handhaving verbeterd worden? Zijn daar wijzigingen in wet- en regelgeving voor nodig? In hoeverre heeft ticketing de handhaving beïnvloed? 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Zijn er mazen in de wet- en regelgeving waardoor bedrijven de voorraadplicht (deels) kunnen ontlopen of invullen op een manier die niet voorzien was? 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> Zijn er mazen in de wet- en regelgeving waardoor bedrijven de voorraadplicht (deels) kunnen ontlopen of invullen op een manier die niet voorzien was? 	4.5
<ul style="list-style-type: none"> De minister kan weigeren toestemming te verlenen voor het aanhouden van voorraden ter voldoening aan buitenlandse voorraadverplichtingen indien COVA niet aan haar voorraadplicht kan voldoen. De Nederlandse partij aan wie de toestemming is geweigerd dient dan te onderhandelen met COVA. Van deze mogelijkheid is informeel een paar keer gebruik gemaakt. Op welke gronden is hiertoe besloten? Is deze bepaling effectief en noodzakelijk? 	5.1
<ul style="list-style-type: none"> De minister kan weigeren toestemming te verlenen voor het aanhouden van voorraden ter voldoening aan buitenlandse voorraadverplichtingen indien COVA niet aan haar voorraadplicht kan voldoen. De Nederlandse partij aan wie de toestemming is geweigerd dient dan te onderhandelen met COVA. Van deze mogelijkheid is informeel een paar keer gebruik gemaakt. Op welke gronden is hiertoe besloten? Is deze bepaling effectief en noodzakelijk? 	5.3
<ul style="list-style-type: none"> In de WVA 2001 is bij amendement opgenomen (artikel 8.3) dat de MEZ bij AMvB regels moet stellen die verbieden dat tijdens een oliecrisis speculatie in olie of olieproducten zal optreden. De toenmalige MEZ (Jorritsma) heeft dit amendement sterk ontraden omdat het haar onuitvoerbaar leek. De AMvB is niet tot stand gekomen, in afwachting van mogelijke EU-regelgeving op dit gebied. Er is echter nog geen Europese regelgeving op dit gebied voorzien. Is het instellen van een verbod op speculatie realistisch? Wat zouden de gevolgen zijn van een verbod op speculatie? 	5.2
Bilaterale contracten	
<ul style="list-style-type: none"> WVA2001 regelt alleen het in Nederland aanhouden van voorraden ter naleving van internationale verplichtingen van andere landen. Zijn deze bepalingen toereikend of zou de WVA2001 ook in moeten gaan op de (de inhoud van) bilaterale contracten voor de Nederlandse voorraad die in het buitenland gehouden wordt? 	5.5
<ul style="list-style-type: none"> Wenselijkheid van uitbreiding van artikel 1 lid 1 naar landen buiten de EU. Er is nu namelijk bijna een verdrag met Nieuw Zeeland maar er zijn geen inspectiebevoegdheden om bijv toe te zien dat de voorraden daar ook daadwerkelijk liggen. 	5.5
<ul style="list-style-type: none"> Spanning tussen het in NL aanhouden van voorraden voor andere landen versus de voorraadplicht van COVA zelf. 	4.3 en 5.5

Thema: doorlichting wet op logica, interne consistentie en uitvoering	Hoofdstuk
<ul style="list-style-type: none"> Bij behandeling WVA 2001 is een motie aangenomen om te komen tot Europees toezichthoudend orgaan – wat is hiervan gekomen? 	5.4

Bijlage C: Lijst van geraadpleegde literatuur

- Algemene Energieraad, 'Oliecrisisbeleid tussen risico en realiteit', 1997;
- Algemene Energieraad, 'Zorgen voor morgen', 2001;
- Algemene Energieraad, 'Energiek buitenlands beleid', 2005;
- Algemene Rekenkamer, 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel: Bevindingen over RWT's behorend bij het Ministerie van Economische Zaken', 6 november 2002;
- Beverdam, H.J, 'Experiences with strategic stocks in the Netherlands', (presentatie voor de IEA), oktober 2002;
- BP, 'Statistical Review of World Energy', juni 2007;
- CIEP, 'Study on Energy Supply Security and Geopolitics', Rapport in opdracht van DG TREN, 2004;
- COVA, 'Instructie inzake inrichting en functionering van het bureau van de stichting C.O.V.A.', 2 januari 2002;
- COVA, Jaarstukken 2005, 27 juni 2006;
- COVA, Bedrijfsplan 2007-2008 en Begroting 2007, 6 december 2006;
- COVA, Jaarstukken 2006, 30 mei 2007;
- De Brauw Blackstone Westbroeck, COVA statuten, 19 december 2001;
- Downstream, 'Toekomstverkenning van de opslagmarkt van COVA', Studie voor COVA, maart 2007;
- Emerson, S.A., 'When should we use strategic oil stocks?', in: *Energy Policy* 34, p. 3377-3386, 2006;
- Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de raad betreffende coördinatie van de maatregelen met betrekking tot de continuïteit van de voorziening met aardolieproducten, COM (2002), 488, 2002;
- Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van de raad houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden, COM (2004) 35, d.d. 23 januari 2004;
- Europese Commissie, 'Prospects to the internal gas and electricity markets', januari 2007;
- Handelingen I, 2000/01, 24, p. 1099 – 1108;
- Handelingen II, 2000/01, 45, p. 3487- 3510 en 3524 – 3534;
- Handelingen II, 2000/01, 46, p. 3556 – 3557;
- IEA, 'Oil supply security- the emergency response potential of IEA countries', 1996;
- IEA, 'Oil supply security- the emergency response potential of IEA countries in 2000', 2001;
- IEA, 'The IEA's global oil crisis management experience and crisis coordination' (presentatie), augustus 2004;
- IEA, Energy Policies of IEA countries (review), 2005;
- IEA, 'The Netherlands 2004 Review', 2005;

- IEA, 'Emergency response review of the Netherlands', IEA/SEQ(2005)23, 7 June 2005;
- IEA, 'Evaluation of the IEA collective action of 2005', IEA/SEQ(2006)6, 8 March 2006;
- IEA, 'Standard review of the Netherlands', 2006;
- IEA, 'World Energy Outlook 2005', 2005;
- IEA, 'Medium-Term Oil Market Report', 2007;
- Kamerstukken I, 2000/01, 27 170, nr. 188-188^e;
- Kamerstukken II, 2002/05, 29 017, nr. 1-4 (ticketrapportages);
- Kamerstukken II, 1999/2000, 23 531, nr. 3 (aardoliecrisisbeleid);
- Kamerstukken II, 2000/01, 27 170, nr. 3 (Memorie van Toelichting) – nr. 17;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nieuwsbrief Crisisbeheersing, jaargang 3, nr. 11, november 2005;
- Mulder, M. e.a., 'The economics of promoting security of energy supply', te verschijnen, 2007;
- NERA, 'The functioning of an oil market during an oil crisis', Londen 2003;
- OECD, 'Economic Outlook no 76', 2004;
- Van de Linde, C. 'Een optie op een crisis', in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4293, p. 99, 2001;
- Wieleman, F., 'Herziening van het Nederlandse oliecrisisbeleid', in: *CBS Energie Monitor 2001*, nr 3;
- Willenborg, R. et al., 'Europe's oil defences- an analysis of Europe's oil supply vulnerability and its emergency oil stockholding systems', Den Haag 2004.

Bijlage D: Lijst met gesprekspartners

Gesprekspartners ministeries, de sector en internationaal

- EZ: Frans Wieleman, Wim Krijgsman, Karin Bresjer en Linda Engels;
- Financiën: Songül Arslan;
- Douane, Rob van Pomeran;
- BP: Helen Bouva en Erik Kleine;
- Shell: Gabriel Desentis;
- KLM: Yves Soudan, Robert Bijl;
- Vollenhoven Olie: Mauk Weeber;
- Schouten Olie: Leen Schouten;
- Van de Sluijs: Jack van Lint;
- NOVE: Henk Wolthaus;
- IEA: Aad van Bohemen;
- EC, DG TREN: Klaus-Dieter Jacobi;
- ELG: Peter Annawitt;
- EBV: Stephan Bockmuehl;
- APETRA: Lizi Meuleman;
- Ter aanvulling heeft een belronde plaatsgevonden met de resterende handelaren met een voorraadplicht.

Gesprekspartners COVA

- Ted van Dam Merrett (Algemeen Directeur);
- Frank Tigges (Financieel Directeur);
- Gerard Radder (Manager Operations);
- Ed Heinsbroek (Assistant Manager Operations);
- Jan Baan (Controller);
- Bas Broeneweg (Controller);
- Marc Geersing (Bestuurslid).