

Vergaderjaar 1999–2000

27 170

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

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 maart 2000 en het nader rapport d.d. 19 mei 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 31 januari 2000, no. 00.00412, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake het aanhouden van voorraden aardolieproducten (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001).*

*Dit wetsvoorstel strekt tot het vaststellen van een nieuwe Wet voorraadvorming aardolieproducten, waarbij een meer marktgeoriënteerd oliecrisisbeleid wordt voorgesteld. Voorts wordt uit dereguleringsoogpunt voor het stelsel van verplichtingen voor voorraadplichtigen meer aangesloten bij de douane- en accijnsregelgeving. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot een aantal opmerkingen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 januari 2000, nr. 00.000412, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 maart 2000, nr. W10.00 0029/II, bied ik U hierbij aan.

*1. Een van de beweegredenen bij de totstandkoming van de Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (hierna: COVA) in de tachtiger jaren is geweest dat door de aanzienlijke uitvoer- doorvoer- en bunkeractiviteiten die in Nederland plaatsvinden weliswaar de voorraden in normale perioden ruim boven het verplichte niveau liggen, maar dat daardoor geen blijvende buffer aanwezig was waarop zonder problemen in betekenende mate kan worden teruggevallen bij voorzieningsstoringen. Met de vorming van additionele, uitsluitend voor inzet tijdens een crisis bestemde voorraden werd bij de totstandkoming van de COVA beoogd een dergelijke buffer te creëren. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt meer aan te sluiten bij de normale bedrijfsvoering en ter voldoening aan de voorraadverplichtingen het inzetten van bedrijfsvoorraden meer mogelijk te maken. Ook worden de regels voor het in het buitenland aanhouden van voorraden ten behoeve van de voor Nederland geldende voorraadverplichtingen versoepeld door deze beter aan te laten sluiten bij de desbetreffende bedrijfsprocessen. Daarmee lijkt afstand te worden genomen van de destijds gemaakte overwegingen die tot de totstandkoming van de COVA hebben geleid. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of met de voorgestelde meer marktconforme benadering voldoende*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

waarborgen voor de aanwezigheid van voorraden bij voorzieningsstoringen kunnen worden geboden.

*De Algemene Energieraad (hierna: AER) gaat in het in de toelichting genoemde rapport<sup>1</sup> op deze problematiek in. De AER komt in het rapport tot de conclusie dat in de omvang en zwaarte van het oliecrisisbeleid een stap kan worden teruggezet en dat, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven de omvang van de publieke voorraden kan worden verminderd. De overheid dient in die benadering volgens de AER deze verschuiving van verantwoordelijkheden echter actief te begeleiden.*

*De Raad adviseert op dit aspect alsnog nader in te gaan in de toelichting.*

1. In paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting was reeds toegelicht dat de verhouding waarin de voor Nederland geldende voorraadverplichting wordt ingevuld met bedrijfsvoorraden en additionele buffervoorraden, afhankelijk is van de omstandigheden op de oliemarkt. Immers, op grond van artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel kan de Minister van Economische Zaken bepalen dat COVA een grotere voorraad dan de wettelijke minimumvoorraad dient aan te houden. Indien de Minister daartoe heeft besloten en zich een (dreigende) aanvoerverstoring voordoet, zal de inzet van bedrijfsvoorraden kunnen dalen op grond van artikel 8, eerste lid, van het wetsvoorstel. Deze passage in de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad aangevuld met een meer algemene beschouwing over de vraag of de, ten opzichte van de huidige wet, meer marktconforme benadering van het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt voor de aanwezigheid van voldoende voorraden. Daarbij is tevens de grotere eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven betrokken.

*2. De toepasselijke richtlijn inzake voorraadvorming aardolieproducten<sup>2</sup>, waarvan de Wet voorraadvorming aardolieproducten de implementatie vormt (de richtlijn) maakt onderscheid in drie categorieën aardolieproducten. De Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (IEP)<sup>3</sup> kent een ruimere werkingssfeer. De normstelling van de aan te houden voorraden wordt in het wetsvoorstel zelf niet gegeven. Daarvoor wordt verwezen naar de toepasselijke internationale regelingen.*

*De uitwerking van de normstelling in de vorm van de vast te stellen percentages per categorie aardolieproducten aan te houden hoeveelheden zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. De Raad wijst erop dat bij het bepalen van de drempel, bedoeld in artikel 3, tweede lid, en het percentage, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, gedifferentieerd kan worden naar de verschillende categorieën aardolieproducten in de onderscheidenlijke internationale regelingen. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan dan wel een en ander in de wettekst te verduidelijken.*

2. De door de Raad geopperde differentiatie is weliswaar mogelijk, maar daarvoor is uitdrukkelijk niet gekozen omdat dit de uitvoering en handhaving van de wet zou bemoeilijken, en niet noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het resultaat dat de wet beoogt. Dat resultaat wordt namelijk, ongeacht de methodiek van de verdeling van de voorraadverplichting over de voorraadplichtigen, bereikt doordat COVA steeds een buffervoorraad aanhoudt (zie artikel 7 van het wetsvoorstel). Hieronder wordt toegelicht waarom de suggestie van de Raad tot een moeilijker uitvoering en handhaving zou leiden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de twee door de Raad voorgestelde differentiaties.

Zou in de drempel, bedoeld in artikel 3, tweede lid, worden gedifferentieerd naargelang de diverse categorieën aardolieproducten, dan moet per categorie de uitslag worden geadmistreerd en gecontroleerd, moet de drempel per categorie lager worden gesteld dan het geval is in de gekozen systematiek (in het voorstel geldt de drempel als totaal voor alle categorieën), en fluctueert daardoor het aantal voorraadplichtigen sterker. Immers, fluctuaties in de onderscheidene categorieën aardolieproducten kunnen elkaar dan niet langer compenseren. Al met al wordt de uitvoering van de wet ingewikkelder en bewerkelijker voor zowel overheid als voorraadplichtig bedrijfsleven; door de toename van het aantal juridisch relevante onderscheidingen van één naar vier wordt bovendien het aantal beslismomenten uitgebreid, hetgeen ook de rechtsbeschermingslasten doet toenemen.

<sup>1</sup> Advies van de Algemene Energieraad, bij brief van 30 november 1998 van de Minister van Economische Zaken aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 68/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1968 houdende verplichting voor de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PbEG L 208).

<sup>3</sup> Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (Trb. 1975, 47).

Ook differentiatie in het percentage, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, zou leiden tot een ingewikkelder uitvoering dan het thans gekozen stelsel. Het wetsvoorstel bepaalt dat het percentage wordt gebaseerd op de gemiddelde hoeveelheid waarover, bij een normale bedrijfsvoering, tenminste een substantieel deel van de voorraadplichtigen beschikt, eventueel gecorrigeerd met een bepaalde factor (zie artikel 4, derde lid). Het percentage weerspiegelt dus slechts op een globale wijze de bestaande voorraden. Het is uitdrukkelijk géén afspiegeling van de feitelijke situatie op het niveau van de afzonderlijke voorraden van de individuele bedrijven. Ook hiervoor is gekozen om redenen van uitvoerbaarheid. Net zoals er bij de bepaling van het percentage eenvoudigheidshalve niet langer wordt gedifferentieerd tussen bijvoorbeeld producenten en importerende handelaren – hetgeen onder de bestaande Wet voorraadvorming aardolieproducten wel gebeurt – wordt er niet gedifferentieerd in het percentage voor de diverse categorieën.

De toelichting bij de artikelen 3 en 4 is aangevuld in boven weergegeven zin.

*3. In de huidige wet is voorzien in een regeling voor het bepalen van de omvang van de voorraadverplichting voor een bedrijf dat in de referentieperiode geen aardolieproducten heeft uitgeslagen (op de markt heeft gebracht; artikel 3, tweede lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten). Het wetsvoorstel biedt hiervoor geen regeling. De Raad adviseert het niet in het onderhavige wetsvoorstel opnemen van deze regeling nader te motiveren.*

3. Deze regeling is geschrapt omwille van de eenvoud. In het wetsvoorstel wordt immers aangesloten bij de systematiek van de belastingwetgeving op het gebied van de accijnzen. Voor de bepaling van bestaan en omvang van de voorraadverplichting wordt uitgegaan van de uitslag aardolieproducten uit een accijnsgoederenplaats in het jaar t-1. Het zou de uitvoering van de wet ingewikkelder en minder transparant maken als hierbij, ten behoeve van het bepalen van de voorraadverplichtingen op grond van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, aanvullende berekeningen gemaakt zouden moeten worden. Paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangevuld.

*4. De richtlijn geeft in de artikelen 1, eerste lid, en 5 voorschriften over de aard en de samenstelling van de aan te houden voorraden. Uitgangspunt daarbij is dat voorraden ingevolge artikel 1, eerste lid, van de richtlijn per categorie moeten worden aangehouden. In beginsel kunnen voorraden zware stookolie daardoor niet dienen om te voldoen aan de voorraadverplichting voor lichte olie. Artikel 5 van de richtlijn maakt het vervolgens onder voorwaarden mogelijk de voorraden in de vorm van ruwe olie en halffabrikaten aan te houden. In het wetsvoorstel ontbreken regels over de aard en de samenstelling van de voorraden en ook is geen grondslag gegeven om deze bij lagere regelgeving te stellen. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.*

4. Artikel 3 van het wetsvoorstel is aangevuld teneinde geheel duidelijk te maken dat voorraden inderdaad per categorie moeten worden aangehouden. Wel kan, op grond van artikel 9 van het wetsvoorstel – waarin wordt verwezen naar artikel 5, tweede en derde alinea, van richtlijn 68/414/EEG – de ene categorie in een door die richtlijn aangegeven verhouding worden vervangen door een andere categorie. Het wetsvoorstel implementeert de richtlijn op dit punt dus afdoende. Ik acht het dan ook niet nodig terzake nadere regels te stellen; meer dan een vertaling van artikel 5, tweede en derde alinea, van de richtlijn zouden die regels ook niet kunnen inhouden.

Wel heeft het advies van de Raad mij ertoe gebracht artikel 9 te herformuleren, teneinde duidelijker aan te geven welke alternatieve mogelijkheden de richtlijn biedt om invulling te geven aan de voorraadverplichting per categorie. Tevens is in dit artikel ingevoegd dat het aan de voorraadplichtige is, om aan te tonen dat, indien hij gebruik maakt van de mogelijkheden die artikel 9 van het wetsvoorstel biedt, aan de terzake geldende eisen is voldaan. Immers, het is de voorraadplichtige die in het algemeen het beste inzicht heeft in de componenten waarmee de verplichting in een bepaalde categorie kan worden ingevuld, en in de halffabrikaten of ruwe aardolie waarmee de verplichting eveneens zou kunnen worden ingevuld. De voorraadplichtige heeft het beste inzicht in de eigen productieprocessen, waarmee hij de «yield» (de verhouding, bedoeld in artikel 5, tweede alinea, van de richtlijn) kan bepalen. Als de

voorraadplichtige niet over dit inzicht beschikt of kan beschikken, kan hij gebruik maken van de door de Minister van Economische Zaken terzake geleverde informatie. Deze zal namelijk jaarlijks bij de aanvang van het voorraadjaar een verhouding bekendmaken, die wordt gebaseerd op het opbrengstenpatroon van alle Nederlandse raffinaderijen gezamenlijk, uitgezonderd het eigen verbruik, in het laatst verstreken kalenderjaar. Wie deze verhouding in acht neemt, wordt geacht te voldoen aan het bepaalde in artikel 9 van het wetsvoorstel.

*5. Het nihil tarief voor de voorraadheffing op zware stookolie blijft gehandhaafd. Blijkens de toelichting houdt dit ermee verband dat de Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven (SEP) met de COVA een overeenkomst heeft gesloten die ertoe strekt dat de SEP de voorraadverplichting voor COVA aanhoudt, mede teneinde de voorraadheffing geen materieel effect te laten hebben op het aardgastarief voor grootverbruikers van aardgas. Die maatregel is reeds sinds de tachtiger jaren op grond van een algemene maatregel van bestuur<sup>1</sup> van kracht. In het voorstel wordt deze gecontinueerd en in de wet zelf opgenomen. De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op de Europeesrechtelijke aspecten van dit nihil tarief, in het bijzonder met betrekking tot de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag (staatssteun).*

5. Zoals de Raad terecht stelt is sinds 1986 de voorraadheffing op stookolie op nihil gesteld in verband met de overname, door SEP, van de stookolieverplichting van COVA. In maart van dit jaar heeft SEP evenwel het contract met COVA opgezegd in verband met de liberalisering van de energiemarkten. Desalniettemin is in het wetsvoorstel niet gekozen voor invoering van een voorraadheffing op stookolie omdat het verbruik van stookolie in Nederland minimaal is en al jaren een dalende trend vertoont en dus de administratieve lasten die gemeoid zouden zijn met inning groter zouden zijn dan de opbrengsten. Het stookolieverbruik in Nederland is thans ongeveer 19 000 ton en of 0,4% van de nationale voorraadverplichting en vertoont al jaren een dalende trend: het stookolieverbruik in Nederland is vrijwel geheel gesubstitueerd door aardgas. Gelet op het dalende verbruik van stookolie is er zelfs voor gekozen om de hele post uit het wetsvoorstel te schrappen. Mocht er in de toekomst aanleiding zijn – hetgeen ik uitdrukkelijk niet verwacht – om een voorraadheffing op stookolie in te voeren, dan zal een voorstel tot wetwijziging worden ingediend.

Van staatssteun in de zin van de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag is naar mijn mening geen sprake, omdat noch bepaalde ondernemingen of producties worden bevoordeeld, noch de mededinging wordt of dreigt te worden vervalst, noch het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Het stookolieverbruik is immers minimaal en kan door COVA zonder extra kosten ruimschoots worden gedekt met inzet van de aanwezige voorraden waarover COVA beschikt ter invulling van de voorraadverplichtingen die voortvloeien uit de IEP-verplichting en de EU-verplichtingen in de categorieën a en b. Artikel 22, de toelichting daarbij, alsmede punt 4.3 van het algemeen deel van de toelichting zijn aangepast.

*6. Ingevolge artikel 4, tweede lid, wordt de omvang van de voorraadverplichting bepaald aan de hand van de aangiften over het referentiejaar als bedoeld in artikel 53 van de Wet op de accijns. De aangifte is weliswaar een belangrijk element bij het bepalen van de verschuldigde belasting, maar niet bepalend omdat er correcties mogelijk zijn ingeval de aangifte te hoog of te laag is geweest. Voorts strekt de aangifteverplichting zich niet uit tot uitslag waarvoor een vrijstelling van accijns geldt, zoals voor de uitslag van kerosinen behoeve van de luchtvaart. Hierdoor kunnen onevenwichtigheden optreden in de verhouding tussen de verschillende voorraadplichtigen. Gezien voorgaande omstandigheden adviseert de Raad om de aansluiting op de accijnsregelgeving op andere wijze vorm te geven. De grondslag zou kunnen worden geformuleerd als de uitslag, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de accijns. Binnen een bepaalde termijn na het einde van het kalenderjaar moet alsdan opgave worden gedaan van de volledige uitslag, voorzover van toepassing gelijktijdig met de aangifte voor de accijns over de laatste maand van het voorgaande jaar. Op die wijze wordt zoveel mogelijk de beoogde koppeling met de accijnswetgeving gehandhaafd.*

<sup>1</sup> Besluit van 30 december 1986 houdende op nihilstelling van de heffing voor zware stookoliën ingevolge de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Stb. 702).

6. Ik heb, in nauw overleg met de Belastingdienst, nadrukkelijk gekozen voor de in het wetsvoorstel verwoorde koppeling met artikel 53 van de Wet op de accijns en juist niet voor een koppeling met artikel 2 van die wet. De bedoeling is immers juist – zoals ook toegelicht bij artikel 4 van het wetsvoorstel – dat bijvoorbeeld een naheffing van accijns niet leidt tot het met terugwerkende kracht verhogen van de voorraadverplichting, net zo min als een latere teruggaaf dient te leiden tot het met terugwerkende kracht verlagen van die verplichting. Dit geeft de meeste zekerheid aan betrokkenen – waaronder aan COVA, wier voorraadverplichting immers afhankelijk is van die van het bedrijfsleven, en is het eenvoudigst uitvoerbaar en handhaafbaar. Het risico dat bedrijven manipuleren met hun accijnsopgaven met het oog op het ontduiken van de Wva-voorraadverplichting is verwaarloosbaar klein: de mogelijke nadelen van «knoeien» met de accijnsopgaven in de vorm van naheffingen en boetes zijn vele malen groter dan het eventuele voordeel van vermindering van de Wva-voorraadverplichting.

*7. Artikel 11, tweede lid, onderdeel b, geeft een minimumtermijn van één maand voor het beschikkingsrecht om een aangehouden voorraad tot de wettelijke voorraad te kunnen rekenen. Uit de toelichting op dat artikel wordt duidelijk dat de richtlijn uitgaat van een minimumtermijn van drie maanden bij reserveringen op in het buitenland gelegen voorraden. De Raad adviseert in te gaan op de verhouding tussen de voorgestelde bepaling en de richtlijn en zo nodig de bepaling aan te passen.*

7. Een minimale looptijd van slechts één maand voor reserveringsovereenkomsten tussen Nederlandse ondernemingen – in plaats van drie maanden met een buitenlandse onderneming – geeft de voorraadplichtigen meer flexibiliteit en de mogelijkheid om de bedrijfsvoorraden optimaal af te stemmen op de eigen voorraadverplichtingen en eventuele reserveringsclaims. Op nationaal niveau is er ruimte voor acceptatie van korter lopende reserveringsovereenkomsten dan drie maanden, aangezien de lidstaten van de Europese Unie vrij zijn in de manier waarop zij invulling geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 68/414/EEG. Voor reserveringen met een grensoverschrijdend karakter daarentegen vereisen richtlijn 68/414/EEG en de bestaande bilaterale verdragen steeds een minimale looptijd van drie maanden. Aanpassing van artikel 11 is derhalve niet nodig en niet wenselijk; wel is in de toelichting bij artikel 11 thans een passage opgenomen waarin een en ander is toegelicht.

*8. In artikel 13 is een en ander geregeld omtrent de informatie- en administratieplicht. Deze bepaling geeft aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.*

*a. Deze verplichtingen gelden alleen voor voorraadplichtigen (en degenen die ten behoeve van een ander een voorraad beheren). Houders van een accijns-goederenplaats (AGP) met uitslag onder de drempel zijn niet voorraadplichtig en daarmee gelden deze verplichtingen ook niet ten aanzien van deze groep. Het is echter voor een goede handhaving van de regeling van belang dat zij de desbetreffende gegevens administreren en de benodigde informatie verstrekken (onder andere om vast te stellen hoe groot de uitslag is). Het verdient daarom volgens de Raad aanbeveling om de werkingssfeer van deze regeling uit te breiden tot alle AGP-houders. Een en ander is ook van belang in verband met hetgeen hierna onder punt b wordt opgemerkt.*

*b. Artikel 13 strekt zich slechts uit tot informatie betreffende de nakoming van de voorraadverplichting. De informatieverplichtingen van Nederland in internationaal verband betreffen echter ook andere informatie. Zo kan worden gewezen op de zeer gedetailleerde informatie betreffende oliemaatschappijen die moet worden verzameld in het kader van artikel 27 IEP. Deze informatie kan veelal uitsluitend van de desbetreffende oliemaatschappijen worden verkregen. Artikel 27, tweede lid, IEP bepaalt dan ook dat de deelnemende staat passende maatregelen moet treffen om deze informatie van deze oliemaatschappijen te verkrijgen. Ook kan worden gewezen op de gegevens die noodzakelijk zijn om het gemiddelde verbruik te kunnen vaststellen in het kader van artikel 4 van de richtlijn. Geconcludeerd kan worden dat het voorgestelde artikel 13 te beperkt is opgezet om de benodigde informatie te kunnen verzamelen. De Raad adviseert de werkingssfeer zodanig te wijzigen dat de informatie- en administratieplicht betrekking heeft op alle informatie die*

van belang is voor een goede handhaving van de wet en voor de nakoming van de internationale verplichtingen waaraan met deze wet wordt beoogd te voldoen.

8a. Het is mijns inziens niet nodig om de werkingssfeer van artikel 13 van het wetsvoorstel uit te breiden tot alle AGP-houders, ook degenen die onder de drempel blijven en dus niet voorraadplichtig zijn. Immers, deze gegevens zijn reeds, in het kader van de uitvoering van de accijnsregelgeving, voorhanden bij de Belastingdienst. Voor zover nodig voor de uitvoering van de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 stelt de Belastingdienst deze gegevens ter beschikking aan de Minister van Economische Zaken. Het is dus niet nodig in het wetsvoorstel een regeling in deze zin te treffen. Wel zal hiertoe een convenant tussen het ministerie en de Belastingdienst worden afgesloten.

b. Zoals de Raad terecht stelt kan de informatie, bedoeld in artikel 27 van het Internationaal Energieprogramma, veelal slechts van de oliemaatschappijen worden verkregen. Echter, in een informatieplicht met dit doel wordt reeds voorzien door artikel 10 van de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma en de ter uitvoering daarvan vastgestelde Regeling gegevens aardolieproducten 1985. Hetzelfde geldt voor de bepaling van de omvang van het binnenlands verbruik, bedoeld in artikel 4 van de richtlijn. Al met al meen ik dat het niet nodig is om artikel 13 aan te passen.

*9. Artikel 26, eerste lid, onder b, bepaalt dat de minister een aanvraag om in Nederland een voorraad aan te houden ten behoeve van het buitenland, kan weigeren indien dit noodzakelijk is met het oog op de naleving van voor Nederland geldende internationale verplichtingen. Het tweede lid van artikel 26 bepaalt dat wanneer een aanvraag om deze reden geweigerd is, degene die de aanvraag heeft ingediend verplicht is om met COVA te onderhandelen over het door COVA aanhouden van de betrokken voorraad aardolieproducten als wettelijke voorraad. Voornoemde bepalingen zijn nieuw ten opzichte van de huidige wet. In de toelichting wordt in verband met genoemde weigeringsgrond opgemerkt dat de verwachting is, dat het oliebedrijfsleven de bestaande olievoorraden (nog) efficiënter zal inzetten, en deze (nog) meer gaat aanbieden aan buitenlandse (zuster)bedrijven ter naleving van voorraadverplichtingen van andere landen.<sup>1</sup> Tegen deze achtergrond valt het te begrijpen dat de minister door middel van voorafgaande toestemming op de naleving van de internationale voorraadverplichting van Nederland moet kunnen toezien. Op grond van de toelichting wordt echter niet duidelijk waarom de vergunning-aanvrager in geval van weigering gehouden is om te onderhandelen met COVA. Hoewel gesteld wordt dat de verplichting uitdrukkelijk beperkt is tot een onderhandelingsplicht en dat voor de totstandkoming van de overeenkomst de normale civielrechtelijke regels gelden, wordt niet gemotiveerd waarom de noodzaak bestaat om de contractuele vrijheid van betrokkene in deze zin te beperken. Tevens is niet duidelijk wat het belang van deze onderhandelingsplicht is nu de hoeveelheid aardolieproducten die COVA op grond van artikel 7, eerste lid, moet aanhouden in beginsel bepaald wordt door de internationale voorraadverplichting te verminderen met de hoeveelheid die door het oliebedrijfsleven moet worden aangehouden. Aangezien de voorraadverplichting van COVA nauw gerelateerd is aan de internationale voorraadverplichting en die van het oliebedrijfsleven, valt naar het oordeel van de Raad niet onmiddellijk in te zien, wat het belang van onderhandelen met COVA is wanneer een aanvraag om voorraadaanhouding in Nederland reeds is geweigerd wegens gevaar voor de naleving van internationale voorraadverplichting door Nederland. Dit zou alleen dan anders kunnen zijn, wanneer de voorraad die COVA dient aan te houden verhoogd is op grond van artikel 7, tweede lid. De Raad adviseert het belang van de bedoelde onderhandelingen met COVA en de noodzaak van de daaraan verbonden beperking van de contractuele vrijheid, nader toe te lichten.*

9. Het advies van de Raad heeft ertoe geleid dat in de toelichting bij artikel 26 duidelijker is aangegeven dat de mogelijke beperking van de contractuele vrijheid wordt gerechtvaardigd door overwegingen van staatsbelang.

<sup>1</sup> Artikelsgewijze toelichting, toelichting op artikel 26.

*10. De voorraadverplichting gaat ieder jaar in op 1 april en loopt door tot 31 maart in het volgende kalenderjaar. Aangezien het wetsvoorstel voorziet in*

*inwerkingtreding op 1 april 2001, is niet voorzien in overgangsrecht.<sup>1</sup> Op grond van artikel 7, derde lid, dient de minister de omvang van de door COVA aan te houden voorraad tijdig voorafgaand aan het voorraadjaar aan COVA bekend te maken. Daartoe dient, zo blijkt uit de toelichting, de minister uiterlijk medio februari 2001 de benodigde accijnsopgaven van de Belastingdienst te krijgen. Gelet op het tijdsverloop van de procedure tot het vaststellen van de voorraadverplichting van COVA adviseert de Raad om die juridische voorzieningen te treffen die nodig zijn voor het goede verloop van deze procedure.*

10. Wat betreft de juridische verplichting van COVA om voorraden aan te houden, is er materieel geen verschil tussen het huidige artikel 13e van de Wet voorraadvorming aardolieproducten en artikel 7 van het wetsvoorstel. Er is dus in de tijd geen lacune in juridische grondslag voor COVA's verplichtingen: er is steeds een juridische grondslag voor de voorraadverplichting van COVA. De Raad wijst er terecht op dat zeker moet zijn dat de Belastingdienst de benodigde gegevens tijdig vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet ter beschikking stelt aan de Minister van Economische Zaken. Daartoe zullen in een convenant tussen het ministerie en de Belastingdienst afspraken worden gemaakt.

Het advies van de Raad op dit punt heeft ook in meer algemene zin geleid tot meer aandacht voor het overgangsrecht. In dit kader is aan artikel 31 een tweede lid toegevoegd, waarin wordt geregeld dat de voorraadheffing ook na intrekking van de huidige wet kan worden ingevorderd over die tijdvakken waarop de huidige wet van toepassing was.

*11. In de toelichting is een transponeringstabel opgenomen waarin de artikelen in het wetsvoorstel en de artikelen van de huidige wet zijn opgenomen. Daarin zijn de artikelen van de richtlijn echter niet opgenomen. De Raad adviseert, mede gelet op aanwijzing 344 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, een transponeringstabel aan het wetsvoorstel toe te voegen.*

11. De transponeringstabel in de toelichting is uitgebreid in de door de Raad bedoelde zin.

*12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

12. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt, met uitzondering van de laatste. De reden daarvan is dat naar mijn mening de gekozen systematiek, namelijk de omschrijving van de reikwijdte van hoofdstuk 3 in artikel 25, korter en overzichtelijker is dan de door de Raad gesuggereerde. Het schrappen van artikel 25 zou er namelijk toe leiden dat niet alleen artikel 26 moet worden uitgebreid, maar ook de artikelen 27 en 28. Deze artikelen zouden dan dus niet alleen langer worden, maar ook deels identiek gaan luiden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink

---

<sup>1</sup> Aldus het Algemeen deel van de toelichting, paragraaf 4.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 maart 2000, no. W10.00.0029/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel 4, tweede lid, de zinsnede «naar de aangiftes over het referentiejaar als bedoeld in artikel 53 van de Wet op de accijns», vervangen door: naar de aangiften, bedoeld in artikel 53 van de Wet op de accijns, over het referentiejaar.
- In artikel 8, tweede lid, verduidelijken waarop de daar genoemde beperkingen zien.
- In artikel 21, tweede lid, teneinde duidelijkheid te creëren over de toedeling van taken na «De voorraadheffing wordt» invoegen: vanwege Onze Minister van Financiën door de rijksbelastingdienst.
- In artikel 23, aanhef en onder a, en in artikel 24, eerste lid, onder a, «hoofdstuk II», telkens vervangen door: hoofdstuk 2.
- Artikel 25 schrappen en zo nodig de reikwijdte van hoofdstuk 3 omschrijven in artikel 26.