

Vergaderjaar 1984-1985

19 156

**Wijziging van de Wet voorraadvorming
aardolieprodukten**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Inhoud**

	blz.
I ALGEMEEN	
§ 1. Inleiding	2
§ 2. De Wet voorraadvorming aardolieprodukten	2
§ 3. De voorraadpositie van Nederland	3
§ 4. Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolie- produkten (ICOVA)	5
§ 5. Voorraadeisen voortvloeiende uit de IEP-overeenkomst	6
§ 6. De inhoud van het wetsvoorstel	7
1. Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (COVA)	7
a. Functie	7
b. Institutionele aspecten	8
c. De COVA-voorraden	9
d. Voorraadheffing	11
e. Wijze van vervulling van de voorraadplicht in de andere EEG-Lid-Staten	12
2. Omvang van de voorraadverplichting van het bedrijfsleven	13
3. Niet meerekenbare werkvoorraden ten behoeve van de uitvoer	14
4. Overige wijzigingen	16
a. Verplichtingsperiode	16
b. Correctie voor voorraadmutaties	16
c. Aftrek van binnenlandse winning	17
d. Wijziging informatieverplichting	18
e. Dekking door ruwe aardolie of halffabrikaten	18
f. Gebruik en verbruik	19
g. Beroep	19
§ 7. Overgangperiode	20
II ARTIKELEN	21

1. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Reeds enkele maanden na de inwerkingtreding van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Stb. 1976, 569) op 1 april 1977 maakte mijn toenmalige ambtsvoorganger in een brief aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Economische Zaken uit de Tweede Kamer zijn voornemen bekend een wijziging van de wet voor te bereiden (Kamerstuk II, 1977, 11 327, nr. 14). Deze wijziging zou in hoofdzaak betrekking moeten hebben op de instelling van een centraal orgaan voor de voorraadvorming van aardolieproducten en van een heffing op aardolieproducten voor de financiering van de uitgaven van dat orgaan. Voorts werd aangekondigd dat van deze gelegenheid gebruik zou worden gemaakt om de wet op enkele ondergeschikte punten te wijzigen en bovendien aan te passen aan de verplichtingen, die voortvloeien uit de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (Trb. 1975, 47).

Het onderhavige wetsvoorstel bevat die wijzigingen. Het voegt tevens een nieuw element aan de reeds in 1977 in het vooruitzicht gestelde wijzigingen toe, namelijk het niet ter voldoening aan de voorraadverplichting kunnen inzetten door raffinadeurs van werkvoorraden die zijn bestemd voor de uitvoer, met als resultaat een kwantitatieve verbetering van de voorraden in Nederland. Ziet het wetsontwerp er reeds in zoverre anders uit dan in 1977 was voorzien, ook de kijk op de functie van het centraal orgaan heeft een ontwikkeling ondergaan. In 1977 werd met het centraal orgaan met name beoogd het voorraadplichtige bedrijfsleven financiële verlichting te verschaffen; de huidige wijziging is tevens gericht op verbetering van de Nederlandse noodvoorraden.

Hoofdstrekking van het wetsvoorstel is derhalve het bevorderen van een kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de Nederlandse voorraadpositie.

Meer specifiek heeft deze wetswijziging de volgende oogmerken:

- a. totstandbrenging van een Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA);
- b. instelling van een aan de accijns op minerale oliën gekoppelde voorraadheffing ter dekking van de uitgaven van COVA;
- c. verlaging van de verplichting van de voorraadplichtigen; niet mee-rekenbaar verklaren voor de verplichtingsdekking van de minimumwerkvoorraden verbonden aan de uitvoer;
- d. aanpassing van de wet aan een aantal uit de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma voortvloeiende vereisten;
- e. aanbrenging van een aantal praktische verbeteringen en vereenvoudigingen.

In het navolgende zal eerst een korte schets worden gegeven van de inhoud van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (paragraaf 2). Daarna zal achtereenvolgens worden ingegaan op de specifieke Nederlandse oliepositie en de consequenties welke deze voor onze (nood-)voorraden heeft (paragraaf 3), de totstandbrenging en wijze van functioneren van de bestaande Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (paragraaf 4) en de voorraadvereisten welke voortvloeien uit de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (paragraaf 5). Ten slotte zal in dit algemeen gedeelte een schets van de hoofdtekken van het wetsvoorstel (paragraaf 6) en van de overgangsbepaling (paragraaf 7) worden gegeven.

§ 2. De Wet voorraadvorming aardolieproducten

De Wet voorraadvorming aardolieproducten is geënt op de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1968, nr. 68/414/EEG (PbEG L 308/14), zoals gewijzigd in de richtlijn van 19 december 1972 (PbEG L 291/154), ter uitvoering waarvan hij tot stand gebracht werd.

De richtlijn draagt de Lid-Staten op permanent voorraden aardolieprodukten aan te houden, waarvan de omvang gelijk is aan de hoeveelheid die in het voorafgaande kalenderjaar gedurende een periode van 90 dagen gemiddeld in het binnenland werd verbruikt. Deze verplichting geldt voor elk van de volgende drie categorieën: categorie a: autobenzine en brandstof op benzinebasis voor vliegtuigen; categorie b: gasolie, dieselolie, kerosine en brandstof op kerosinebasis voor vliegtuigen en categorie c: zware stookolie.

De Wet voorraadvorming aardolieprodukten legt de verplichting geheel op importeurs en producenten (raffinadeurs) van aardolieprodukten. Basis voor de vaststelling van het bestaan en de omvang van een voorraadverplichting is de hoeveelheid aardolieprodukten van een bepaalde categorie, die betrokkene in het laatst verstreken kalenderjaar «op de markt heeft gebracht», dat wil zeggen in Nederland heeft ingevoerd of geproduceerd. Van die hoeveelheid worden afgetrokken de hoeveelheden van dezelfde categorie, die betrokkene in datzelfde jaar heeft uitgevoerd, voor de zeescheepvaart heeft afgeleverd of bij de vervaardiging van aardolieprodukten in Nederland heeft verbruikt. Voorts wordt volgens bepaalde regels een deel van in dat jaar uit in Nederland gewonnen ruwe aardolie of condensaat vervaardigde aardolieprodukten van de desbetreffende categorie afgetrokken. Op de uitkomst van deze berekening wordt de breuk 90/365 toegepast, waarmee de omvang van de in het daarop volgende kalenderjaar aan te houden voorraden van de betrokken categorie aardolieprodukten vaststaat.

Men kan aan zijn verplichting voldoen door het aanhouden van aardolieprodukten van de desbetreffende categorie of van componenten, ruwe aardolie of halffabrikaten, waaruit aardolieprodukten van die categorie vervaardigd kunnen worden. Men moet de voorraden, waarover men als enig rechthebbende moet kunnen beschikken, in Nederland aanhouden of, in het kader van een met een andere EEG-Lid-Staat gesloten overeenkomst, in die Lid-Staat.

De wet gaat ervan uit, dat iedere voorraadplichtige zelf zijn verplichte voorraden aanhoudt, maar kent de mogelijkheid van gehele of gedeeltelijke overdracht van de verplichting, welke sanctionering van de Minister van Economische Zaken behoeft middels een aan de oorspronkelijke voorraadplichtige te verlenen ontheffing (artikel 11, derde lid). Deze bepaling biedt de wettelijke grondslag voor het overnemen van een deel der verplichtingen van voorraadplichtigen door de hieronder te bespreken Stichting ICOVA.

Sinds de inwerkingtreding van de wet op 1 april 1977 heeft de onafhankelijke handel een voorraadverplichting welke beduidend lager ligt dan 90 dagen. Krachtens artikel 12 is aan de onafhankelijke handelaren een ontheffing van 2/9 (20 dagen) gegeven, terwijl daarnaast op basis van artikel 11, derde lid, aan onafhankelijke handelaren, die deelnemer zijn van ICOVA, nog eens een ontheffing van 55 dagen is verleend; dit deel van de voorraadverplichting is overgenomen door ICOVA. Voor de onafhankelijke handel resteert derhalve een voorraadverplichting van 15 dagen, dat wil zeggen: 15/365 van de in het laatst verstreken kalenderjaar op de markt gebrachte (ingevoerde) hoeveelheden aardolieprodukten van een bepaalde categorie.

§ 3. De voorraadpositie van Nederland

Rond het begin van 1979 stagneerde als gevolg van interne ontwikkelingen de olie-uitvoer van Iran. Hierdoor liep de aanvoer van olie naar West-Europa terug. In samenhang met de strenge winter leidde dit ertoe dat er in snel tempo op de voorraden werd ingeteerd. In verscheidene landen leidde dit tot de noodzaak om de verplichte voorraden (de zgn. 90 dagenvoorraden) aan te spreken.

In Nederland was dit niet het geval. Onze voorraden bevinden zich in normale perioden ruim boven het niveau van de 90 dagen binnenlands

verbruik. Dit is het gevolg van de aanzienlijke uitvoer-, doorvoer- en bunkeractiviteiten welke in ons land plaatsvinden. Deze activiteiten brengen de aanwezigheid van grote werkvoorraden met zich. De Wet voorraadvorming aardolieproducten staat toe dat een voorraadplichtige alle voorraden waarover hij in Nederland als enig rechthebbende kan beschikken, meerekent bij het voldoen aan zijn voorraadverplichting; dit geldt ook voor de werkvoorraden die met het oog op de export worden aangehouden.

Het niveau van de voorraden in Nederland dat een directe operationele rol speelt bij raffinage, distributie, uitvoer en doorvoer ligt beduidend boven het in de wet verplicht gestelde niveau. Als gevolg hiervan ontmoeten de meeste voorraadplichtigen geen grote problemen bij het voldoen aan hun voorraadverplichting. De keerzijde hiervan is dat de invoering van de Wet voorraadvorming aardolieproducten in het algemeen niet geleid heeft tot de vorming van additionele voorraden boven het gebruikelijke niveau. Er is geen blijvende buffer gecreëerd waarop zonder operationele problemen in betekenende mate kan worden ingeteerd bij voorzieningsverstoringen. In Nederland bestond na de invoering van de wet dus de situatie dat enerzijds de aanwezige voorraden ruim uitgingen boven de verplichte 90 dagen, doch dat anderzijds de mogelijkheden om in crisistijd op de voorraden in te teren relatief beperkt waren. Dit werd bevestigd door de ervaringen in 1979, toen duidelijke knelpunten ontstonden bij voorraadniveaus welke zowel globaal als per individueel bedrijf ruim boven de 90 dagen-verplichting lagen.

Het is goed de Nederlandse voorraadpositie wat nader te beschouwen, in het bijzonder uit het gezichtspunt van een voorzieningscrisis. Een van de uitgangspunten – ook voorkomend in de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (IEP) – bij het treffen van maatregelen in een oliecrisis is dat de historische handelsstromen zoveel mogelijk gehandhaafd blijven. Dit behoeft niet te impliceren dat de stromen dezelfde omvang houden als ze vóór de crisis hadden. Gemiddeld zal er een terugval zijn met een percentage in de orde van grootte van het tekortpercentage. Voorkomen dient echter te worden dat er grote verschuivingen in de oliestromen optreden. Dit zou bijvoorbeeld het gevolg kunnen zijn van eng nationalistisch optreden van door een aanvoertekort getroffen landen, hetgeen een strijd om de beschikbare olie zou kunnen doen ontstaan. Als gevolg hiervan zouden de afspraken, welke in het kader van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) gemaakt zijn voor een eerlijke verdeling van de beschikbare olie, veel moeilijker uitvoerbaar en wellicht zelfs ondermijnd worden. Het zou een ongewenste zaak zijn als landen hun eigen binnenlandse voorziening veilig zouden proberen te stellen door het tekort in hun aanvoer op te vangen door verlaging van hun exporten. Door een zo normaal mogelijk (dat wil zeggen overeenkomend met de historische patronen) verloop van de oliestromen is het mogelijk middels door het IEA aan te geven herallocaties alle deelnemende landen in een gelijke tekortpositie te brengen. Naast het bepaalde in de IEP-overeenkomst en het belang van de betrokken landen bij een goed functioneren van het internationale verdeelingsmechanisme, is het voor exporteurs van olieproducten uiteraard eveneens van belang om hun buitenlandse afnemers niet in de kou te laten staan. Deze laatsten mogen niet het gevoel krijgen door hun buitenlandse leveranciers achtergesteld te worden. Dat zou ertoe kunnen leiden dat na de aanvoercrisis een herstructurering van oliestromen zou optreden.

Bovenstaande, uit de bijzondere Nederlandse positie op de oliemarkt voortvloeiende, problematiek werd reeds ten tijde van de totstandkoming van de hierna te bespreken Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten onderkend. In het kader van die totstandkoming werd met de raffinadeurs afgesproken, dat zij een deel van hun minimumwerkvoorraden ten behoeve van de export niet zouden inzetten ter voldoening aan hun voorraadplicht.

De aankondiging van de oprichting van de Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (ICOVA) vond plaats in een brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de vaste Commissie van Economische Zaken d.d. 19 september 1977 (Kamerstuk II 1977, 11 327, nr. 14). Tot oprichting werd besloten ten einde op korte termijn tot de aanleg van additionele, uitsluitend voor inzet tijdens een voorzieningscrisis bestemde, voorraden te komen en daarmee de verplichtingsomvang van het bedrijfsleven te verminderen. De oprichting zelf op 7 september 1978 werd aan de Tweede Kamer medegedeeld in de brief van 18 september 1978 (Kamerstuk II 1978–1979, 11 327, nr. 16).

De opzet van ICOVA is gebaseerd op afspraken tussen de Minister van Economische Zaken en het oliebedrijfsleven. ICOVA neemt een deel van de voorraadverplichting op basis van artikel 11, derde lid, van de wet van zijn deelnemers over. De verplichtingsomvang van ICOVA (en dus de omvang van de ICOVA-voorraden) is rechtstreeks ontleend aan de verplichtingen van de deelnemers. Deelnemers van ICOVA zijn de oliemaatschappijen en voorraadplichtige oliehandelaren in Nederland.

ICOVA wordt geleid door een bestuur bestaande uit zeven personen afkomstig uit overheid (Ministeries van Economische Zaken en van Financiën, samen vier), olie-industrie en oliehandel (samen drie). De dagelijkse leiding berust bij de directie.

Ter dekking van zijn voorraadverplichting heeft ICOVA benzine, gasolie en stookolie aangekocht. Deze hoeveelheden zijn opgeslagen in opslag tanks welke (merendeels langjarig) zijn gehuurd, voornamelijk bij olieopslagbedrijven. Door ICOVA worden de kwaliteit en kwantiteit van de voorraden regelmatig gecontroleerd. De olievoorraden zijn door ICOVA gefinancierd middels leningen bij financiële instellingen. Alle leningen zijn verstrekt onder staatsgarantie.

De kosten van ICOVA, welke voor het overgrote deel uit rente en tankhuur bestaan, worden gedekt door de afdrachten van de deelnemers aan ICOVA over hun binnenlandse afzet. Deze afdrachten kunnen worden doorberekend aan de eindverbruikers. De ICOVA-deelnemers betalen maandelijks de afdrachten, gebaseerd op hun binnenlandse afzet in de voorafgaande maand, aan ICOVA. Sinds 1 juli 1983 bedraagt de afdracht f 1 per honderd liter benzine en f 1 per honderd liter gasolie. Per 1 november 1984 is de afdracht op stookolie, die op dat moment f 10 per ton bedroeg, op nul gesteld.

In de brief van 29 september 1980 (Kamerstuk II 1980–1981, 16 400, nr. 9) kon worden medegedeeld dat de geplande voorraden door ICOVA in eigendom waren verworven en dat per 1 oktober 1980 een deel van de voorraadverplichting van de deelnemers zou worden overgenomen. Deze voorraden kwamen overeen met 15 verplichtingsdagen industrie en 55 verplichtingsdagen handel in de categorieën a (lichte producten), b (middeldestillaten) en c (zware stookolie) welke de wet kent. In dezelfde brief werd aangekondigd dat ICOVA zijn voorraden ten behoeve van de industrie zou uitbreiden tot 30 dagen. Nadat bedoelde voorraden eind 1981 verworven waren, is – gezien onze potentiële kwetsbaarheid als gevolg van de beperkte mogelijkheden tot verbruiksbeperking bij de middeldestillaten en mede gezien de gunstige marktomstandigheden – besloten de gasolievoorraden bij ICOVA uit te breiden tot 40 verplichtingsdagen industrie. Toen deze waren verworven, beschikte ICOVA vanaf juni 1982 over 1 422 000 ton produkt, verdeeld over 319 000 ton benzine, 650 000 ton gasolie en 453 000 ton stookolie. Per 1 januari 1983 werd het mogelijk, als gevolg van een dalend stookolieverbruik in het jaar 1982, op basis van de bestaande voorraad stookolie nog tien dagen verplichting van de industrie over te nemen. In de loop van 1983 werd besloten, nog tien dagen verplichting van de industrie in de categorie a (circa 45 000 ton) over te nemen. Na de

totstandkoming van de hierna te bespreken overeenkomst met de SEP (Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven N.V.), werd besloten tot de verkoop van stookolie over te gaan. Dit leidde begin 1985 tot de verkoop van 58 000 ton stookolie. Per 1 april 1985 bedraagt de voorraad van ICOVA 1 407 000 ton. De totale verplichting van ICOVA omvat 55 verplichtingsdagen van de handel en 40 dagen verplichting van de industrie in de categorieën a, b en c.

Door de industrie wordt, zoals afgesproken bij de oprichting van ICOVA, ook een deel van de minimumwerkvoorraden ten behoeve van de export, te weten 21/365 van de netto-exporten van het voorafgaande jaar, niet meer meegerekend bij het voldoen aan de voorraadverplichting.

In de loop van 1984 heeft ICOVA, daartoe gemachtigd door de Minister van Economische Zaken, een overeenkomst gesloten met de SEP, waarbij de SEP op zich heeft genomen een voorraad zware olie aan te houden ten behoeve van ICOVA en vervolgens COVA, zulks ter grootte van de betrokken voorraadverplichting van (I)ICOVA en ten minste voor de duur van vijf jaar. Aangezien SEP hiervoor aan ICOVA geen kosten in rekening brengt, verviel de noodzaak om aan de ICOVA-deelnemers een afdracht voor stookolie in rekening te brengen. Deze werd dan ook op nul gesteld. Aan de overeenkomst tussen ICOVA en SEP ligt de overweging ten grondslag dat zodoende de ICOVA-heffing geen materieel effect meer heeft op het aardgastarief voor grootverbruikers. Noch aan de doelstellingen van de onderhavige wet, noch aan de marktwaardebenadering zoals verwoord in de memorie van toelichting bij hoofdstuk XIII van de rijksbegroting 1984 (Kamerstuk 18 100, nr. 2, bladzijden 115 e.v.) wordt op deze wijze afbreuk gedaan.

Dankzij het tot stand komen van ICOVA en het ten uitvoer leggen van de hierboven bedoelde afspraak betreffende de minimumwerkvoorraden is de *Nederlandse voorraadsituatie uit het oogpunt van crisisvoorbereiding al aanzienlijk verbeterd*:

- a. er zijn nu voorraden in ons land, uitsluitend bestemd voor inzet bij een voorzieningscrisis;
- b. een belangrijk deel van de minimumwerkvoorraden ten behoeve van het buitenland valt nu buiten de verplichte voorraden;
- c. de verplichtingsvermindering per 1 april 1977 van onafhankelijke importeurs met 55/70 wordt gedekt door ICOVA-voorraden;
- d. de verplichting van de oliemaatschappijen is met 4/9 (40 dagen) verminderd, waar tegenover staat dat zij een deel van hun werkvoorraden ten behoeve van de export niet meer meerekenen bij het voldoen aan de resterende 50 dagen-verplichting.

In paragraaf 6 wordt ingegaan op de punten waarop COVA zal afwijken van ICOVA.

§ 5. Voorraadeisen voortvloeiende uit de IEP-overeenkomst

De Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma bepaalt, dat elk deelnemend land voldoende olievoorraden dient aan te houden om het verbruik ten minste 90 dagen zonder netto-invoer te kunnen voortzetten. Daarbij worden zowel het verbruik als de netto-invoer berekend naar het gemiddelde dagelijkse peil van het voorafgaande kalenderjaar. De voorraadverplichting wordt uitgedrukt in ruwe aardolie-equivalent, waarbij aardolieproducten middels een constante factor (1,065) tot ruwe aardolie herleid worden. De voorraadverplichting heeft betrekking op ruwe aardolie en alle, ook niet in de EEG-richtlijn en in artikel 1 van de wet genoemde aardolieproducten met uitzondering van nafta. Dit laatste produkt is, omdat het wegens het non-energetisch gebruik ervan als grondstof in de petrochemische industrie in een bijzondere positie verkeert, vooralsnog uitgezonderd van een voorraadverplichting.

De verplichtingen, voortvloeiend uit de IEP-overeenkomst, en die welke voortvloeien uit de EEG-richtlijn van 1968 vallen niet geheel samen. De

verplichting, voortvloeiende uit de EEG-richtlijn, is meer specifiek dan de IEP-verplichting, daar zij betrekking heeft op drie categorieën aardolieprodukten, terwijl de IEP-overeenkomst zo'n onderscheid niet kent. De IEP-verplichting komt in totaal hoger uit dan de EEG-verplichting en wel door de volgende oorzaken:

a. De EEG-richtlijn heeft betrekking op een limitatieve reeks produkten (waarbij bovendien het eigen verbruik der raffinaderijen buiten beschouwing blijft). De IEP-verplichting betreft ruwe aardolie onderscheidenlijk aardolieprodukten met uitzondering van nafta. Dit verschil doet de IEP-verplichting in Nederland circa de helft hoger uitkomen dan de verplichting uit hoofde van de EEG-richtlijn.

b. Onder de IEP-overeenkomst mag 10% der voorraden (de zgn. «tank-bottoms») niet meegerekend worden. Dit komt in feite neer op een voorraadverplichting van 100 dagen.

Een afzonderlijk te melden verschilpunt is nog dat ingevolge een besluit van de Beheersraad van het IEA de voorraadverplichting krachtens de IEP-overeenkomst gecorrigeerd wordt voor voorraadmutaties. Zonder deze correctie zou een incidenteel jaar van geringe importen met tegelijkertijd een voorraadintering tot een lagere verplichtingsomvang in het volgende jaar leiden. Een incidenteel jaar met hoge importen en een voorraadopbouw zou het omgekeerde effect hebben op de verplichtingsomvang. Door de correctie voor voorraadmutaties benadert de netto-invoerbasis veel dichter het binnenlands verbruik van aardolieprodukten. Als gevolg van deze correctie kan de verplichting zowel hoger (na een jaar van voorraadintering) als lager (na voorraadopbouw) uitvallen dan het geval zou zijn als alleen in- en uitvoercijfers waren gehanteerd.

De hierboven onder a en b genoemde oorzaken leiden ertoe dat de uit de IEP-overeenkomst voortvloeiende voorraadverplichting gemiddeld ruim 50% hoger ligt dan die uit de EEG-richtlijn (totaal van drie categorieën). In paragraaf 6 wordt aangegeven op welke wijze de afwijkende voorraadeisen welke voortvloeien uit de IEP-overeenkomst verwerkt zijn in dit wetsvoorstel.

Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat ons land feitelijk steeds heeft voldaan aan de voorraadverplichting voortvloeiende uit de IEP-overeenkomst. De in Nederland aanwezige voorraden zijn steeds ruim voldoende om deze verplichting te dekken. In tegenstelling tot de EEG-richtlijn vereist de IEP-overeenkomst geen wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen van de betrokken landen. Dat neemt de wenselijkheid om in de wet expliciet met de IEP-overeenkomst rekening te houden niet weg. Wat de individuele voorraadplichtigen betreft zal het daarbij, zoals nader omschreven in paragraaf 6, gaan om de zogenaamde tankbottoms. Voor COVA zal het, naast de tankbottoms, vooral voor de omvang van de aan te houden voorraden gevolgen hebben.

§ 6. De inhoud van het wetsvoorstel

6.1. Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (COVA) (artikel I, onderdeel M)

De bepalingen met betrekking tot COVA en de ter financiering van zijn exploitatiekosten in te stellen heffing zijn ondergebracht in een nieuwe, als paragraaf 4a in de wet op te nemen paragraaf.

a. Functie

COVA zal als taak hebben tegen zo laag mogelijke kosten voorraden aardolieprodukten aan te houden, welke als bestemming hebben te worden aangewend in geval van verstoringen in de aanvoer van aardolie. Anders dan bij ICOVA zal de voorraadverplichting van COVA niet rechtstreeks van die van de individuele voorraadplichtigen zijn afgeleid. De voor Nederland uit de EEG-richtlijn en de IEP-overeenkomst voortvloeiende

verplichtingen – gezamenlijk de nationale voorraadplichtigen worden vervuld volgens de regels van de artikelen 2 en volgende van de wet, deels – aanvullend – door COVA.

Daarbij gelden voor de individuele voorraadplichtigen vooral kwantitatieve eisen, terwijl aan de COVA-voorraden, als specifieke noodvoorraden, ook kwalitatieve eisen gesteld zullen worden.

Dat COVA het verschil tussen de nationale voorraadverplichting en de som van de individuele voorraadplichten overbrugt, welk verschil jaarlijks door de Minister van Economische Zaken wordt vastgesteld, biedt de volgende voordelen:

1. De eisen welke de wet stelt aan de voorraden van een voorraadplichtige behoeven niet identiek te zijn aan de bepalingen in de IEP-overeenkomst en de EEG-richtlijn. Deze eisen kunnen afgestemd worden op de Nederlandse situatie. Indien overeenkomst of richtlijn gewijzigd worden zullen de wettelijke bepalingen inzake de individuele verplichtingen in het algemeen geen aanpassing behoeven.

2. De omvang van de Nederlandse noodvoorraden kan nauwkeuriger afgestemd worden op de internationale vereisten. De omvang van de COVA-voorraden wordt door de minister berekend en vloeit niet rechtstreeks voort uit de som der individuele voorraadverplichtingen. Er kan door hem naast de opgaven krachtens artikel 9 door voorraadplichtigen, gebruik gemaakt worden van de beschikbare CBS-statistieken.

b. Institutionele aspecten

Artikel 13a (nieuw) draagt de Minister van Economische Zaken op te voorzien in een stichting, genaamd Stichting Centraal Orgaan Voorraadvoorzorging Aardolieprodukten (COVA). COVA zal in veel opzichten de voortzetting vormen van ICOVA. Dit ligt ook voor de hand gezien de identieke doelstelling. In juridisch opzicht zal eveneens van continuïteit sprake zijn, doordat de bestaande stichting gehandhaafd blijft, zij het dat de statuten aan de artikelen 13a en volgende zullen moeten worden aangepast. Het bureau van COVA zal in Rotterdam gevestigd blijven.

COVA zal een bestuur kennen dat minimaal vijf en maximaal negen leden zal tellen, en een gelijk aantal plaatsvervangende leden, allen door de Minister van Economische Zaken te benoemen (artikel 13b). Het ligt in het voornemen het bestuur in meerderheid te doen bestaan uit personen uit de kring van de overheid. Van dezen zal één persoon worden benoemd in overeenstemming met de Minister van Financiën. Het voornemen bestaat om hiernaast meerdere onafhankelijke deskundigen met ervaring in de oliewereld te benoemen. Er zullen geen personen uit de kring van het direct betrokken oliebedrijfsleven in het bestuur zitting hebben. Dit laatste ICOVA wel het geval en ligt daar ook meer voor de hand omdat ICOVA berust op een gezamenlijke inspanning van overheid en bedrijfsleven. COVA zal qua doelstelling en opzet veel meer een verlengstuk zijn van de overheid. Hierdoor vervalt de grondslag voor een participatie van het oliebedrijfsleven in het COVA-bestuur. Dat betekent echter niet dat COVA geen contacten met de organisaties van het oliebedrijfsleven zou behoeven te hebben. Wanneer dat wenselijk is, en ten minste éénmaal per jaar, zal overleg gevoerd worden inzake voor beide partijen relevante ontwikkelingen.

Door zijn benoemingsbevoegdheid heeft de Minister van Economische Zaken een directe invloed op de samenstelling van het bestuur. Daarnaast vereisen begroting en jaarrekening zijn goedkeuring (artikel 13d). Hiertoe worden deze jaarlijks aan hem voorgelegd. De Minister van Economische Zaken stelt voorts vast wat de omvang is van de door COVA aan te houden voorraden. Het wetsvoorstel voorziet verder in een aanwijzingsbevoegdheid door de Minister van Economische Zaken (artikel 13c). Op grond hiervan kan hij de stichting, na het bestuur gehoord te hebben, aanwijzingen geven die hij voor een goede taakvervulling van de stichting noodzakelijk acht. Zij kunnen betrekking hebben op zaken als de soort van de door COVA te houden produkten of ruwe olie en de opslagmodaliteiten. De inhoud van

deze aanwijzingen zal in hoge mate worden bepaald door de rol welke de COVA-voorraden zullen moeten spelen in een oliecrisis. Het inzetten van deze voorraden is een van de maatregelen die gedurende een oliecrisis genomen kunnen worden. Inzet zal met name nodig zijn voor die produkten waarvan het gebruik slechts in geringe mate beperkt zal kunnen worden. Met gebruikmaking van zijn aanwijzingsbevoegdheid kan de Minister van Economische Zaken er voor zorgen, dat de COVA-voorraden qua samenstelling en plaats van opslag passen in het geheel van voorbereidingen op verstoringen in de aardolieaanvoer welke nationaal en internationaal getroffen worden.

c. De COVA-voorraden

De omvang van de door COVA aan te houden voorraden wordt vastgesteld door de Minister van Economische Zaken (artikel 13e juncto artikel 13a, tweede lid). In beginsel zal hij dat eenmaal per jaar doen, ter gelegenheid van de wijziging van de door de individuele voorraadplichtingen aan te houden voorraden. Hij gaat hierbij uit van de nationale voorraadverplichting: het geheel van de voor Nederland geldende voorraadverplichtingen welke voortvloeien uit de EEG-richtlijn van 1968 en de IEP-overeenkomst (zie definitie, op te nemen in artikel 1). In feite bepaalt de IEP-overeenkomst de globale omvang van de nationale voorraadverplichting, terwijl de EEG-richtlijn de verplichting per produktcategorie vastlegt.

Op de nationale voorraadverplichting brengt de Minister van Economische Zaken per categorie aardolieprodukten in mindering de som van de verplichtingen van de individuele voorraadplichtingen. Het verschil dient gedekt te worden door COVA-voorraden. Dit leidt ertoe dat in 1985 de minimumomvang van de voorraden van COVA circa op 2,3 mln. ton aardolieprodukten zou uitkomen. Dit komt overeen met ruim 50 dagen binnenlands verbruik van alle olieprodukten, met uitzondering van nafta. Wordt slechts gekeken naar de beperkte groep produkten, genoemd in artikel 1 van de wet en ontleend aan de EEG-richtlijn van 1968, dan zou de COVA-voorraad overeenkomen met circa 65 dagen. In paragraaf 5 is reeds gewezen op de omstandigheid dat de IEP-verplichting betrekking heeft op alle olieprodukten (met uitzondering van nafta), terwijl de EEG-richtlijn zich beperkt tot de hoofdprodukten.

Een dergelijke omvang van specifieke noodvoorraden is voldoende om – afgezien van de effecten van consumptiebeperkende maatregelen – gedurende ruim 8 maanden een aanvoertekort van 20 % op te vangen.

Aldus is beschreven op welke wijze de minimaal door COVA aan te houden voorraden worden bepaald. Het kan echter wenselijk zijn de COVA-voorraden op een hoger peil vast te stellen. Het tweede lid van artikel 13e geeft de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om de omvang van de COVA-voorraden op een – maximaal 20% – hoger niveau dan het Minimaal noodzakelijke vast te stellen. Deze flexibiliteit is om verscheidene redenen gewenst.

In de eerste plaats is het aldus mogelijk uitvoering te geven aan eventuele internationale afspraken over het aanhouden van zogenaamde «flexible stocks», bestemd om ingezet te worden bij spanningen op de oliemarkt welke (nog) niet het karakter van een crisis hebben. De mogelijkheid bestaat, dat ten tijde van een dergelijke «subcrisis» in een internationaal kader, waarbij te denken valt aan het Internationaal Energie Agentschap, afgesproken wordt op internationaal gecoördineerde wijze bepaalde voorraden te verkopen ten einde te voorkomen dat een betrekkelijk gering aanvoertekort tot zeer drastische prijsstijgingen leidt. Dit kan belangrijk zijn, omdat degelijke prijsstijgingen – zoals in het verleden vaak is gebleken – tot verhoging van de officiële OPEC-prijzen voor ruwe aardolie leiden en de internationale prijsvloer omhoog kunnen brengen. In een subcrisis zouden de «echte» noodvoorraden, waaronder dus de minimaal aan te houden COVA-voorraden, niet dienen te worden ingezet; die zijn immers voor een

oliecrisis (aanvoertekort van ten minste 7%) bestemd. Evenmin kan de overheid onder die omstandigheden op basis van de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma (Stb. 1979, 187) aan het bedrijfsleven opdrachten tot verkoop geven. Het kan daarom van belang zijn dat de overheid via COVA hiervoor een beperkte extra hoeveelheid aardolieproducte ter beschikking heeft. Voor de eventuele verkoop hiervan zal alsdan zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de traditionele handelskanalen.

Er zijn ook meer praktische gronden om een marge in te bouwen. Deze maakt het mogelijk bij het vaststelling van de omvang der COVA-voorraden of een wijziging daarin en bij het vaststellen van de periode van aan- of verkoop, rekening te houden met de oliemarktsituatie. Dit kan voorkomen dat COVA door gedwongen aankopen bijdraagt aan spanningen op de oliemarkt. Ook wordt voorkomen dat COVA, als gevolg van een tijdelijk teruglopende nationale voorraadverplichting, voorraden moet afstoten welke later in een aantrekkende markt weer, wellicht duurder, aangekocht moeten worden.

Waar in dit verband wordt gesproken van oliemarkt wordt mede bedoeld op deelmarkten.

Ten slotte maakt de flexibiliteit het mogelijk om een zekere marge in de COVA-voorraden in te bouwen met het oog op correcties op de cijfers omtrent de omvang van nationale verplichting en individuele verplichtingen. De ervaring leert dat de definitieve olie cijfers veelal eerst laat beschikbaar zijn. Het is niet wenselijk dat elke bijstelling van de cijfers automatisch moet leiden tot een wijziging van de omvang van de COVA-voorraden en dus tot aan- of verkoop.

De COVA-voorraden zullen, zoals ook thans met de ICOVA-voorraden het geval is, gesepareerd opgeslagen liggen hetzij bij derden, hetzij in door COVA in eigendom te verwerven tanks. Bij het laatste wordt in het bijzonder gedacht aan de gedecentraliseerd gelegen tanks van het aardoliespreidingsplan, welke nu nog eigendom van de Staat zijn. De overeenkomst inzake het aardoliespreidingsplan, welke per 1 januari 1981 beëindigd is, was in 1960 aangegaan tussen de Staat en drie oliemaatschappijen. Ze hield in dat verspreid in het land gelegen overheidstanks, met een gezamenlijke inhoud van circa 240 000 m³, door de maatschappijen steeds tot op een bepaald niveau gevuld werden gehouden met aardolieproducten. Op deze manier werd gewaarborgd dat te allen tijde buiten de randstad voorraden aardolieproducten aanwezig waren. Sinds begin 1981 worden de tanks door ICOVA gehuurd en is een deel der ICOVA-voorraden dus reeds gedecentraliseerd opgeslagen. Door de integratie van (I)COVA-opslag en de tankage van het aardoliespreidingsplan wordt tevens voldaan aan een verzoek hiertoe van de Tweede Kamer, gedaan tijdens de behandeling van het wetsontwerp dat leidde tot de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Handelingen Tweede Kamer 1976, blz. 5183).

De ICOVA-voorraden bestaan uitsluitend uit producten, en wel de meest gangbare: benzine, gasolie en zware stookolie. COVA zal de mogelijkheid hebben een grotere variëteit van aardolieproducten aan te houden en daarnaast ook ruwe olie. Bij de specifieke vaststelling zal uitgegaan worden van de behoeften van de binnenlandse markt in een tijd van een voorzieningscrisis, waarbij de kostenfactor een belangrijke rol zal spelen. Van belang is uiteraard ook de geschiktheid van de verschillende producten voor langdurige opslag. Lichte producten, zoals benzine, vertonen nogal wat verdampingsverliezen. Uit deze overweging kan het aanhouden van ruwe olie aantrekkelijk zijn, te meer daar de opslag van ruwe olie in het algemeen goedkoper is. Het ligt voor de hand dat de ruwe olie opgeslagen wordt in de nabijheid van raffinaderijen en dat er goede regelingen getroffen worden voor verwerking in crisistijd. De kwaliteit van de producten zal, zoals ook bij de ICOVA-voorraden het geval is, zodanig zijn dat langdurige houdbaarheid zoveel mogelijk is verzekerd. Verversing van de voorraden zal hierdoor slechts sporadisch noodzakelijk zijn. Het is een belangrijke taak

d. Voorraadheffing

Het doel van COVA is, om door het aanhouden van gesepareerd opgeslagen, hoogwaardige voorraden de voorzieningszekerheid voor de eindverbruiker te vergroten. Indien er een aanvoertekort ontstaat kan, door het geleidelijk aanspreken van deze voorraden, het effect hiervan op de samenleving beperkt worden. Aangezien de voorraden de belangen van de eindverbruiker dienen is het redelijk de eindverbruikers van olieproducten te belasten met de kosten van het aanhouden ervan. Dit kan het best bereikt worden door een vergoedingselement voor COVA op te nemen in de binnenlandse prijs van aardolieproducten. Daartoe wordt, zoals reeds aangekondigd in de brief van 19 september 1977 (Kamerstuk 11 327, nr. 14) een aan de accijns op minerale oliën gekoppelde heffing voorgesteld (artikel 13h). Hierdoor dragen verbruikers bij aan de kosten, verbonden aan het aanhouden van deze noodvoorraden.

Vergelijking van de huidige met de beoogde situatie levert, wanneer men daarbij enerzijds uitgaat van volledige doorberekening in de eindverbruikersprijzen van de afdrachten, die de deelnemers van de Stichting ICOVA ter zake van de voorraadverplichting van die Stichting betalen en anderzijds van de thans in het wetsvoorstel neergelegde en op de geschatte COVA-voorraadverplichting gebaseerde tarieven, globaal genomen een verhoging op van ruim 1 cent per liter van de betrokken producten. Daarbij zij aangekend dat er bij die schatting van is uitgegaan, dat de COVA-voorraadverplichting aanzienlijk groter zal zijn dan de huidige voorraadverplichting van ICOVA.

De inning van de heffing zal worden verricht door de Dienst der Rijksbelastingen. De daaraan verbonden kosten zullen ten laste van de begroting van het Ministerie van Financiën komen.

De in het wetsontwerp neergelegde hoogte van de heffing is berekend aan de hand van de verwachte uitgaven van COVA en de geraamde binnenlandse afzet van de relevante aardolieproducten. Aangezien, zoals reeds eerder werd vermeld, de tussen de Stichting ICOVA en SEP in 1984 aangegane overeenkomst een duur van ten minste vijf jaar zal hebben en door SEP aan ICOVA, noch COVA voor het aanhouden van de stookolievoorraden kosten in rekening zullen worden gebracht, zal ook de in artikel 13i, eerste lid, onder d, voorziene heffing op zware stookolie van f 10 per ton bij het in werking treden van de onderhavige wet op nul worden gesteld. De tijdige totstandkoming van een daartoe algemene maatregel van bestuur zal worden bevorderd. De kosten van COVA zullen voornamelijk betrekking hebben op rentebetaling op aangegane leningen en op opslagkosten. De overige kosten hebben betrekking op transport, controles, produktverliezen, salarissen en overhead. Daarnaast zal, uitgaande van de geraamde inkomsten en kosten, een beperkt eigen vermogen gevormd kunnen worden. Bij de berekening van de heffingshoogte is uitgegaan van geraamde integrale kosten voor COVA van circa f 90 per ton per jaar; dit bedrag is bij benadering als volgt te specificeren: circa f 48 aan financieringskosten, circa f 40,50 aan operationele kosten, welke voornamelijk bestaan uit kosten van tankhuur, kwaliteits- en kwantiteitsbewaking, en circa f 1,50 aan algemene kosten. Bij een te verwachten totale omvang van de COVA-voorraden van 2,7 mln. ton maakt dit een heffingsopbrengst van circa f 240 mln. noodzakelijk; als gevolg van de in paragraaf 4 van dit deel van de toelichting vermelde overeenkomst met SEP zullen de door COVA aan te houden voorraden (op basis van de situatie in 1985) ca. 150 000 ton en de opbrengst van de heffing ca. 12 mln. gulden lager uitvallen dan zonder die overeenkomst het geval zou zijn geweest.

De kosten van COVA hangen direct samen met de omvang van de aangehouden voorraden. De vaststelling van de hoogte van de heffing is afhankelijk van de begrote kosten en van de raming van de binnenlandse

afzet van onder de accijns op minerale oliën vallende olieprodukten.

COVA zal de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten op de voet volgen en, indien de noodzaak daartoe zou blijken, een herziene begroting opstellen. Indien gedurende het begrotingsjaar verschillen tussen de inkomende en uitgaande geldstroom blijken op te treden, zullen deze door middel van vergroting onderscheidenlijk verkleining van opgenomen bankkrediet worden overbrugd. Artikel 13d van het wetsvoorstel voorziet, onder meer voor het ondervangen van dergelijke situaties, in adequate procedures ter zake van de jaarstukken van COVA.

Het valt te voorzien dat jaarlijks een beperkte bijstelling van de hoogte van de heffingsbedragen nodig zal zijn. Omdat de hiervoor benodigde gegevens doorgaans betrekkelijk korte tijd, voordat de wijziging van de heffingshoogte moet hebben plaatsgevonden, bekend zullen zijn, is er voor gekozen om deze wijzigingen bij algemene maatregel van bestuur te doen plaatsvinden. Ingevolge artikel 13i, derde lid, dient binnen twee maanden na het in werking treden van de algemene maatregel van bestuur een voorstel van wet tot goedkeuring daarvan aan de Tweede Kamer toegezonden te worden, indien het gaat om een verhoging. Dan immers is sprake van een lastenverzwaring en past het, de Staten-Generaal bij de besluitvorming te betrekken.

e. Wijze van vervulling van de voorraadplicht in de andere EEG-Lid-Staten

Ter vergelijking met de in dit wetsvoorstel neergelegde instelling van een centraal orgaan, welke mede strekt tot uitvoering van de verplichtingen, neergelegd in de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1968 (PbEG L 308/14), zoals gewijzigd in de richtlijn van 19 december 1972 (PbEG L 291/154), volgt hier een globale beschrijving van de wijze waarop in de overige EEG-Lid-Staten aan de voorraadplicht wordt vormgegeven.

Zoals eerder in deze toelichting vermeld, zijn alle Lid-Staten ingevolge genoemde richtlijnen verplicht om permanent voorraden ruwe olie en aardolieprodukten aan te houden gelijk aan ten minste 90 dagen binnenlands verbruik van een aantal met name genoemde produkten, die in drie categorieën zijn onderverdeeld.

Ter uitvoering van deze EEG-richtlijnen hebben sommige Lid-Staten (Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken en Italië) reeds bestaande wetgeving ter zake aangepast. De andere Lid-Staten hebben alsnog nationaal maatregelen genomen ter uitvoering van de EEG-richtlijnen. Alle EEG-Lid-Staten met uitzondering van Griekenland hebben een verplichting tot het aanhouden van voorraden gelegd op importeurs en producenten (raffinadeurs) van aardolieprodukten. In Griekenland wordt de totale voorraad van 90 dagen door de regering aangehouden.

De kosten van (het aanhouden van) de voorraden, voortvloeiende uit de EEG-richtlijnen, worden in alle Lid-Staten met uitzondering van Griekenland door het voorraadplichtige bedrijfsleven (importeurs, raffinadeurs) gedragen en later doorberekend aan de eindverbruiker. In Griekenland geschiedt de financiering van de noodvoorraden uit de algemene middelen.

Naast Nederland kennen de Bondsrepubliek Duitsland en Denemarken instanties die vergelijkbaar zijn met (I)COVA. De Deense opzet is vrijwel gelijk aan de huidige Nederlandse. In 1980 is de omvang van de door het Deense centraal orgaan aan te houden voorraden evenwel bevroren en als gevolg van daarna afgenomen binnenlands verbruik, sterk gestegen. In de Bondsrepubliek Duitsland is voor een systeem gekozen dat elementen bevat van zowel de huidige ICOVA-structuur als de voorgestelde nieuwe opzet van het centraal orgaan. De olie-industrie heeft 25 dagen verplichting; het bij wet ingestelde centraal orgaan is verplicht om 65 dagen voorraad aan te houden. De kosten van het centraal orgaan worden in de vorm van verplichte afdrachten door industrie en handel gedekt. Ten slotte beschikt de Bondsregering – los van de EEG-verplichting – over een strategische voorraad ruwe olie, die slechts in uiterste nood zal worden aangesproken en die

eigendom is van en wordt gefinancierd door de regering.

Volledigheidshalve wordt er hier op gewezen dat voorts alle grote westerse landen participeren in het Internationaal Energie Agentschap. Dit betekent dat landen als de VS en Japan eveneens voorraden ter grootte van ten minste 90 dagen netto import aanhouden; beide genoemde landen hebben in belangrijke mate gekozen voor de aanschaf en financiering van dergelijke voorraden door de overheid.

6.2. *Omvang van de voorraadverplichting van het bedrijfsleven (artikel I, onderdelen C, onder 1, en 5)*

Bij het vaststellen van de omvang van de voorraadverplichting van het bedrijfsleven is als uitgangspunt genomen de omvang van de steeds aanwezige werkvoorraden. Ten aanzien van de *raffinadeurs* is uitgegaan van werkvoorraden, noodzakelijk voor de voorziening van de binnenlandse markt. Hier kunnen zich, evenals overigens bij de onafhankelijke handelaren, onderlinge verschillen voordoen. Enige jaren geleden is uit analyses van voorraadcijfers afgeleid, dat 30 à 35 dagen gemiddelde binnenlandse afleveringen, ofwel circa 10% van de jaarlijkse binnenlandse afleveringen, een reële raming is van de minimaal aanwezige werkvoorraden. Sindsdien gegroeide inzichten en ervaringen wijzen erop dat de omvang van de minimumwerkvoorraden in de praktijk wellicht wat hoger ligt.

Behalve met de steeds aanwezige werkvoorraden ten behoeve van het binnenland is ook rekening gehouden met een beperkt deel (circa 20%) van de werkvoorraden ten behoeve van de export, de zogenaamde crisisflexibiliteit. In een crisistijd zal namelijk het niveau van de minimaal noodzakelijke werkvoorraden ten behoeve van de export enigermate zakken als gevolg van:

- a. geringere benutting van de capaciteit van raffinaderijen en geringere afzet in de distributieketen;
- b. het noodgedwongen aanvaarden van «diseconomies» (b.v. frequentere aan- en afvoer in kleinere schepen).

Het met deze crisisflexibiliteit in verband te brengen deel van de werkvoorraden ten behoeve van de uitvoer, dat in een aanvoercrisis niet strikt noodzakelijk is voor het continueren van de uitvoer, kan zonder bezwaar meegerekend worden bij de dekking van de Nederlandse voorraadverplichting. Dit deel van de werkvoorraden kan worden gesteld op zes dagen uitvoer.

De hierboven gegeven elementen, alsmede een beschouwing van de voorraadcijfers sinds het in werking treden van de wet, hebben geleid tot vaststelling van de verplichtingsomvang op 50/365 van de in de referentieperiode op de markt gebrachte hoeveelheden (artikel 3, tweede en derde lid (nieuw)). In deze 50 dagen-verplichting is geïntegreerd de IEP-bepaling (bijlage bij de IEP-overeenkomst, artikel 1, derde lid) dat 10% van de voorraden als zijnde «tankbodems» of «unavailables» niet in aanmerking genomen mag worden bij het voldoen aan de voorraadverplichting. In feite krijgen de oliemaatschappijen een 45-dagenverplichting, verhoogd met vijf dagen als voortvloeiend van het IEP-voorschrift dat de tankbodems (conform de IEP-regeling gesteld op 10% van de voorraden) niet meegerekend mogen worden. Uiteraard wordt ook bij de berekening van de nationale voorraadverplichting – en dus bij de vaststelling van de omvang van COVA – uitgegaan van 10% tankbodems.

Onderzoek bij *handelaren* heeft uitgewezen dat er circa 15 dagen gemiddelde binnenlandse afleveringen, ofwel 15/365 van de jaaromzet, aan werkvoorraden steeds aanwezig is. Door van dit getal in dit voorstel uit te gaan, zoals ook in de toepassingspraktijk van de wet al gebeurt (zie slot paragraaf 2), wordt door de voorraadverplichting van de handelaren het meest extreme geval genomen: de handelaar die al zijn olie betreft uit eigen importen. De voorraadverplichting van een dergelijke handelaar is gerelateerd aan zijn totale inkoop en er ontstaat dus een verplichting, die

globaal gelijk is aan 15/365 van zijn jaarinkoop. In veruit de meeste gevallen echter koopt een handelaar een aanzienlijk deel van zijn produkt in het binnenland, zodat slechts een deel van zijn inkoop tot voorraadverplichting leidt. De voorraadverplichting van de importerende handelaar heeft derhalve in het algemeen slechts betrekking op een klein deel van de omzet. Evenals bij de oliemaatschappijen is bij de importeurs de bepaling inzake de tankbodems geïntegreerd in de verplichtingsomvang, hetgeen het getal $16\frac{2}{3}$ oplevert. Een voorraadverplichting van $16\frac{2}{3}$ komt neer op 4% van de netto-import van onafhankelijke handelaren en dus in het algemeen een lager percentage van hun totale doorzet.

De lagere voorraadverplichting voor deze categorie was tot nog toe geregeld middels ontheffingen op grond van de artikelen 11 en 12 (zie slot paragraaf 2). Zij wordt thans geregeld in een nieuw, rechtstreeks werkend (vijfde) lid van artikel 3. Hierdoor wordt een in de praktijk overbodig gebleken procedure van ontheffingaanvraag en -verlening uit de wet verwijderd.

6.3 *Niet meerekenbare werkvoorraden ten behoeve van de uitvoer (artikel 1, onderdeel F)*

In paragraaf 3 is uiteengezet dat de voorraden in Nederland hoog zijn in verhouding tot de binnenlandse consumptie. Dit wordt veroorzaakt door de uitvoer-, doorvoer- en bunkeractiviteiten in ons land. De huidige wet kent geen beperking met betrekking tot het meerekenen van de aan deze activiteiten verbonden werkvoorraden bij het voldoen aan de voorraadverplichting.

Het moet ongewenst geacht worden dat de minimumwerkvoorraden ten behoeve van de uitvoer deel uitmaken van de dekking van de Nederlandse voorraadverplichting. Deze thans bestaande situatie heeft tot gevolg gehad dat in ons land – meer dan in andere landen – werkvoorraden een aanzienlijk percentage van de noodvoorraden vormen. Ook ten opzichte van het uit Nederland importerende buitenland is het een weinig aanvaardbare situatie dat de voor hun importen noodzakelijke werkvoorraden door Nederland als eigen noodvoorraden worden beschouwd. Op grond van deze overweging acht ik het noodzakelijk de mogelijkheid van het inzetten van werkvoorraden ter voldoening aan de voorraadverplichting te beperken.

In het voorstel wordt gekozen voor een systeem waarbij de minimumwerkvoorraden ten behoeve van de export van raffinadeurs structureel buiten de dekking van de binnenlandse voorraadverplichting blijven (*artikel 5a*). Reeds thans is – in het raam van de aan de oprichting van ICOVA ten grondslag liggende afspraken – een dergelijk systeem van kracht. Door deze uitsluiting van de minimumwerkvoorraden ten behoeve van de export ontstaat in ons land qua dekking van de voorraadverplichting een beeld dat overeenkomt met dat van landen zonder netto-uitvoer van aardolieprodukten. Voor het omringende buitenland biedt de uitsluiting van de minimumwerkvoorraden ten behoeve van de uitvoer van de dekking van onze voorraadverplichting meer zekerheid ten aanzien van onze capaciteit om de uitvoer in crisisomstandigheden te kunnen continueren.

Het is een complexe zaak om de minimaal noodzakelijke omvang van deze werkvoorraden vast te stellen. Ook in de discussies op internationaal niveau worden zeer verschillende getallen genoemd. Mede na uitgebreid overleg met het bedrijfsleven meen ik dat de minimumomvang van werkvoorraden ten behoeve van de uitvoer, rekening houdende met een beperkte aanvoer- en uitvoervermindering en dus onder aftrek van de in paragraaf 6.2 genoemde crisisflexibiliteit, gesteld kan worden op 26/36 van de netto-uitvoer. Dit getal is gebaseerd op de situatie bij de verschillende exportraffinaderijen in ons land. Voor individuele bedrijven kan het wat anders liggen, waarbij ik van mening ben dat het dan eerder hoger dan

lager zal liggen. De 26 dagen-grens dient beschouwd te worden als de ondergrens, waar beneden de continuering van de uitvoeractiviteiten in gevaar komt.

Ten slotte zij erop gewezen dat artikel 5a zich er niet tegen verzet dat in Nederland gevestigde raffinadeurs werkvoorraden ten behoeve van de export zoals gedefinieerd in dat artikel aanhouden voor buitenlandse voorraadplichtigen, in het kader van overeenkomsten als bedoeld in artikel 6 van de wet. In zo'n geval dekt een buitenlandse voorraadplichtige een deel van zijn verplichting met in ons land ten behoeve van hem aanwezige werkvoorraden.

Overigens kan het soms ongewenst zijn dat dergelijke «bilaterale» voorraden in het begin van een aanvoercrisis meteen afgevoerd worden. Dat zou tot verstoring van de uitvoerstroom kunnen leiden, hetgeen in niemands belang zou zijn. Er zijn daarom in de overeenkomsten als bedoeld in artikel 6 afspraken gemaakt om in geval van een aanvoercrisis overleg te voeren over een zodanig afvoerschema dat de continuïteit van de uitvoer geen gevaar loopt. Het overleg over een afvoerschema doet geen afbreuk aan het recht van het reserverende land om alle gereserveerde voorraden op afroep weg te halen.

Een raffinadeur heeft onder de gewijzigde wet:

- a. een voorraadverplichting van 50/365 van de in de voorafgaande periode op de markt gebrachte hoeveelheden aardolieproducten (artikel 3);
- b. een niet-meerekenbaarheid van 26/365 van zijn netto-export in de voorafgaande periode (artikel 5a).

De gezamenlijke last voor de oliemaatschappijen zal gemiddeld iets geringer zijn dan die welke thans uit de wet voortvloeit. De omvang wordt uiteraard bepaald door de verhouding tussen de binnenlandse afzet en de netto-export. Zou een oliemaatschappij in een bepaalde produktcategorie geen netto-export hebben, dan heeft hij voor die categorie slechts te maken met zijn verplichting van 50 dagen. Voor de meeste raffinadeurs zal de totale last, voortvloeiend uit de artikelen 3 en 5a, rond of beneden het huidige 90 dagen-niveau liggen. Voor enkele raffinadeurs echter zou deze totale last hoger uitkomen dan de 90 dagen-verplichting, met name in de categorie van middeldestillaten. Dit zou voor hen een verzwaarde last in die categorie kunnen betekenen. Hierbij moet bedacht worden dat dit bedrijven betreft met een hoog exportpercentage, waarvoor de voorraadverplichting, gebaseerd op de binnenlandse afzet, altijd relatief laag is geweest. De lagere verplichting brengt te zamen met de niet-meerekenbaarheid van de exportvoorraden, de voorraadlasten meer in overeenstemming met de normale voorraadmiveaus van de verschillende maatschappijen. Aangezien het echter, in het licht van de historie van de totstandkoming van deze wetwijziging, onwenselijk is dat de wijziging voor een onderneeming zou leiden tot een lastenverzwaring, acht ik termen aanwezig om het totaal van voorraadverplichting en niet meerekenbare voorraad per produktcategorie te plafonneren (artikel 5a, derde lid). De omvang van de niet meerekenbare werkvoorraden ten behoeve van de export zal ten hoogste zo groot zijn dat, per categorie, de som hiervan en van de 50 dagen-voorraadverplichting overeenkomt met de huidige 90 dagen-verplichting.

Deze plafonnering op het verplichtingsniveau van de huidige wet sluit uit dat een oliemaatschappij als gevolg van de wetwijziging een lastenverzwaring zou ondervinden. Overigens mag verwacht worden dat deze maximering slechts voor een beperkte groep maatschappijen, en dan nog voornamelijk in categorie b (middeldestillaten), reële betekenis zal hebben.

6.4. Overige wijzigingen

De andere in het onderhavige voorstel opgenomen wijzigingen van de wet vloeien gedeeltelijk voort uit de ervaringen die sinds april 1977 met de wet zijn opgedaan. Voor een ander deel zijn ze een uitvloeisel van de hiervoor behandelde, meer fundamentele wijzigingen van de wet. De belangrijkste aanpassingen zijn de volgende:

a. *Verplichtingsperiode (artikel 1, onderdeel C, onder 1)*

De omvang van de aan te houden voorraden staat in de regel gedurende een kalenderjaar vast en is gerelateerd aan de hoeveelheden aardolieprodukten, die in het voorafgaande kalenderjaar op de markt zijn gebracht (artikel 3, eerste lid). Wijziging in die hoeveelheden leidt van jaar tot jaar tot wijziging in de verplichtingsomvang, een wijziging, die al op 1 januari, volgend op het referentiejaar, ingaat. De relevante gegevens, vooral de gegevens over het entrepotverkeer, zijn echter niet vóór februari beschikbaar. Als gevolg hiervan wordt in de praktijk de verplichtingsomvang in de eerste maanden van het jaar veelal gebaseerd op het voorlaatst geëindigde kalenderjaar. Deze onduidelijkheid geldt niet alleen voor de voorraadplichtigen, maar indirect ook voor ICOVA, dat een van hen afgeleide verplichting heeft. Om aan deze ongewenste frictie tussen regel en realiteit een einde te maken wordt een wijziging van artikel 3 voorgesteld, waardoor de nieuwe verplichtingsomvang jaarlijks ingaat op 1 april. Voorraadplichtige bedrijven dienen vóór 1 maart de Minister van Economische Zaken te informeren over hun nieuwe verplichtingsomvang (artikel 9, vijfde lid (nieuw)). Daarna heeft de voorraadplichtige dus nog ten minste één maand om – indien noodzakelijk – zijn voorraadniveau aan te passen.

b. *Correctie voor voorraadmutaties (artikel 1, onder C, onder 4)*

Op grond van de EEG-richtlijn van 1968, zoals gewijzigd bij de richtlijn van 1972, dienen permanent voorraden aardolieprodukten aanwezig te zijn, gelijk aan ten minste 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik in het voorafgaande kalenderjaar. In de Wet voorraadvorming aardolieprodukten is de voorraadplicht om praktische redenen niet direct gekoppeld aan de binnenlandse afzet van voorraadplichtigen, maar aan de door hen geproduceerde en geïmporteerde hoeveelheden aardolieprodukten. Door hiervan de exporten en de leveringen ten behoeve van de zeescheepvaart af te trekken «wordt een goede benadering verkregen van het binnenlands verbruik», aldus de memorie van toelichting (kamerstuk I, 1971, 11 327, nr. 3, blz. 9, linker kolom).

In beginsel is deze opzet nog steeds als juist aan te merken. In jaren met bijzondere ontwikkelingen op de oliemarkt kunnen er echter aanzienlijke discrepanties ontstaan tussen de op de markt gebrachte hoeveelheden en het binnenlands verbruik. Indien namelijk voorraadplichtigen interen op hun binnenlandse voorraden aardolieprodukten worden er ten opzichte van het binnenlands verbruik geringere hoeveelheden geraffineerd en geïmporteerd. Als gevolg hiervan zakt de verplichtingsomvang in het daaropvolgende jaar, zonder dat er een daling in het verbruik is opgetreden. Bij voorraadopbouw treedt hetzelfde verschijnsel in omgekeerde richting op (een hogere verplichting zonder toename van het verbruik). Bij het tot stand komen van de wet is overwogen, dat het hierboven geschetste verschijnsel zich niet in grote omvang zou voordoen. Sindsdien is gebleken dat – indien de marktsituatie daartoe aanleiding geeft – in korte tijd sterk op de voorraden kan worden ingeteerd. Dit heeft zich bijvoorbeeld in 1981 voorgedaan, als gevolg waarvan de voorraadverplichting van alle raffina-deurs te zamen in 1982 ruim 10% lager is uitgevallen dan bij gelijkblijvende voorraden het geval zou zijn geweest.

Door de Beheersraad van het IEA is reeds in 1976 de IEP-overeenkomst aldus geïnterpreteerd (zie paragraaf 5) dat de basis voor de nationale voorraadverplichting (de netto-importen) steeds gecorrigeerd dient te worden voor voorraadmutaties. In de Nederlandse nationale voorraadver-

plichting – voor zover deze uit de IEP-overeenkomst voortvloeit – is dus reeds een dergelijke correctie verwerkt. Deze situatie zou er – indien geen verdere maatregelen zouden worden genomen – toe leiden dat COVA het volledige effect van binnenlandse voorraadmutaties op de nationale verplichtingsomvang zou moeten opvangen. De minimaal door COVA aan te houden voorraden zouden hierdoor van jaar tot jaar sterk kunnen fluctueren zonder dat dit het gevolg is van wijzigingen in het binnenlands verbruik.

Omdat het dus uit diverse overwegingen wenselijk is dat de omvang van de verplichte voorraden zo nauw mogelijk de verbruiksontwikkeling volgt, is er reden om in de wet een bepaling op te nemen die ertoe strekt dat de voorraadverplichting van producenten gecorrigeerd wordt voor hun voorraadmutaties (artikel 3, vierde lid (nieuw)). Als gevolg hiervan zal hun verplichting nauwer aansluiten bij het binnenlands verbruik in het voorafgaande jaar en tevens bij de omvang van de nationale voorraadverplichting.

De voorgestelde correctie geldt alleen voor producenten van aardolieproducten (raffinadeurs). Zij geldt niet voor importerende handelaren. De voornaamste overweging hierbij is dat in het algemeen de importen (en dus de voorraadverplichting) van deze groep gering zijn in verhouding tot het totaal van hun handelsactiviteiten. Als gevolg hiervan zouden, indien de correctie voor voorraadmutaties voor importerende handelaren zou gelden, voorraadbewegingen welke voortvloeien uit activiteiten (binnenlandse handel), die geen voorraadplicht in het leven roepen, een onevenredige invloed hebben op de verplichtingsomvang. Daarnaast is overwogen dat importerende handelaren soms een zich per kwartaal wijzigende verplichtingsomvang hebben waardoor een correctie voor voorraadmutaties erg gecompliceerd zou worden.

c. Aftrek van binnenlandse winning (artikel 1, onderdeel C, onder 2)

Artikel 3, vierde lid, bepaalt dat hoeveelheden aardolieproducten, vervaardigd uit binnenlands gewonnen ruwe aarolie of condensaat, in mindering mogen worden gebracht bij het vast stellen van de verplichtingsomvang. De twee beperkingen die hierop bestaan worden weggenomen omdat de noodzaak ervoor is komen te vervallen. Tevens leidt het schrappen van de beperkingen tot een vereenvoudiging der wet.

De aftrekbaarheid voor een voorraadplichtige is thans beperkt tot 80% van de uit binnenslands gewonnen olie en condensaat vervaardigde hoeveelheden (artikel 3, vijfde lid, onder a). De 20% van deze hoeveelheden, die niet tot verplichtingsvermindering kan leiden (hoewel dit op grond van EEG- en IEP-bepalingen wel toegestaan zou zijn) gaf destijds de ruimte om afhankelijke importeurs een permanente ontheffing van 20 dagen te geven (artikel 12, tweede lid). Door het bestaan van COVA, dat globaal genomen het verschil tussen nationale voorraadverplichting en de som van alle individuele verplichtingen voor zijn rekening neemt, zal er niet langer behoefte zijn aan deze aftopping van 20%. De aftrekpost kan nu derhalve op 100% worden gesteld.

De tweede beperking houdt in, dat de aftrek van alle voorraadverplichtingen te zamen nu per categorie is geplafonneerd op 12% van de door hen te zamen aan te houden voorraden (artikel 3, vijfde lid, onder b). Dit vloeit voort uit het door de EEG-richtlijn voorgeschreven aftrekmaximum van 15%, gecorrigeerd om ruimte te creëren voor de 20-dagenontheffing voor de onafhankelijke handel. De maximering zou in de gewijzigde wet in de praktijk geen betekenis hebben; ook als in de toekomst de som van de aftrekken het door de EEG voorgeschreven maximum van 15% zou overschrijden, zou aan de verplichtingen van de EEG-richtlijn worden voldaan aangezien de omvang van de COVA-verplichting bepaald wordt door de (hogere) IEP-verplichting. Mocht de IEP-verplichting onvoldoende ruimte bieden om het wegvallen van de 15%-beperking te compenseren, dan zal COVA hetgeen door de voorraadplichtigen teveel is afgetrokken als extra verplichting opgelegd krijgen.

Bovenstaande overwegingen leiden tot schrapping van de huidige leden, 4, 5 en 6 van artikel 3 en toevoeging aan het derde lid van een nieuw onderdeel e, dat volledige aftrek van de hier bedoelde hoeveelheden toestaat.

d. Wijziging informatieverplichting (artikel 1, onderdeel H)

Op grond van artikel 9 van de wet moeten importeurs en producenten ten minste eenmaal per kwartaal aan de Minister van Economische Zaken een aantal gegevens verstrekken. Het betreft hier in de eerste plaats gegevens over de omvang van alle voorraden aardolieproducten, ruwe olie, halffabrikaten en componenten, welke de betrokken importeur op de laatste dag van het afgelopen kalenderkwartaal in Nederland aanhield, over het deel van die voorraden waarover hij als enige rechthebbende kon beschikken en de plaats waar en de wijze waarop hij die voorraden aanhield (artikel 9, eerste lid, onder a). Tevens moeten gegevens worden verstrekt, waaruit per categorie aardolieproducten blijkt, dat betrokkene op de laatste dag van het afgelopen kalenderkwartaal niet voorraadplichtig was, dan wel, in geval van een voorraadverplichting, de omvang van de aan te houden voorraad en de wijze waarop aan de verplichting werd voldaan (artikel 9, eerste lid, onder b).

De hierboven bedoelde gegevens hebben betrekking op de laatste dag van het afgelopen kalenderkwartaal en moeten binnen een maand na het verstrijken van die dag worden verstrekt. Omdat de voorraden voortdurend op peil moeten zijn, is de Minister van Economische Zaken bevoegd ten aanzien van andere tijdstippen steekproeven te nemen (artikel 9, tweede lid). Voorts bevat artikel 9 een regeling voor degenen die met importeren of produceren beginnen of ophouden (derde lid) en de mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken nadere regelingen met betrekking tot de mededelingsplicht stelt (vierde lid).

Aan deze regeling worden twee elementen toegevoegd. In de eerste plaats wordt voorzien in de mogelijkheid, dat de Minister van Economische Zaken bepaalt, dat de in het eerste lid bedoelde gegevens niet per kwartaal, maar maandelijks worden verstrekt (artikel 9, derde lid (nieuw)). Dit geeft de mogelijkheid de ontwikkeling van de voorraadpositie in ons land intensiever te volgen. Dat kan van belang zijn, indien zich problemen bij de aardolievoorziening voordoen of dreigen voor te doen.

Ten tweede voorziet het wetsvoorstel in een verplichting tot vooraanmelding per categorie aardolieproducten van het ontstaan, zich wijzigen of eindigen van een voorraadplicht (artikel 9, vijfde lid (nieuw)). Dergelijke mutaties en de omvang ervan moeten ten minste één maand voordat zij ingaan aan de Minister van Economische Zaken worden gemeld. Deze krijgt aldus eerder dan thans inzicht in de ontwikkeling van de verplicht aan te houden voorraden. Dit is van belang uit een oogpunt van controle, maar tevens om de omvang van de COVA-voorraden te kunnen vaststellen. Het merendeel van de wijzigingen in de omvang van de voorraden, die ingevolge de wet dienen te worden aangehouden, zal in de maand februari bij Economische Zaken binnenkomen. In de maand maart kan dan het nodige gebeuren om zo nodig de COVA-voorraden aan te passen aan de met ingang van 1 april door de voorraadplichtigen aan te houden voorraden.

e. Dekking door ruwe aardolie of halffabrikaten (artikel 1, onderdeel D)

Voorraadplichtigen dienen in beginsel aardolieproducten in te zetten ter voldoening aan hun voorraadplicht, maar zij kunnen in plaats daarvan onder meer ruwe aardolie of halffabrikaten inzetten (artikel 4, derde lid). Uit de hoeveelheid ingezette ruwe aardolie of halffabrikaten moet uiteraard een hoeveelheid aardolieproducten kunnen vervaardigd, die gelijk is aan de hoeveelheid aardolieproducten in plaats waarvan zij worden ingezet. Voor voorraadplichtige producenten kent de wet thans twee methoden, volgens welke de hoeveelheid ruwe aardolie of halffabrikaten die ter voldoening aan de voorraadplicht wordt ingezet kan worden

berekend. De voorraadplichtige producent kan ofwel de in het laatst verstreken kalenderjaar gerealiseerde opbrengst als norm hanteren, ofwel de opbrengst, die hij voor het lopende kalenderjaar verwacht (artikel 4, vierde lid). Hij moet tussen beide mogelijkheden kiezen en zijn keuze schriftelijk aan de Minister van Economische Zaken kenbaar maken (artikel 4, vijfde lid). Kiest hij voor de tweede mogelijkheid (opbrengst van het lopende jaar), dan behoeft het produktieschema, waaruit de opbrengst blijkt, goedkeuring van de Minister van Economische Zaken.

In de praktijk bleek in veruit de meeste gevallen de in het laatst verstreken kalenderjaar gerealiseerde opbrengst als norm te worden gekozen. Die norm is in het thans voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 4 tot hoofdregel verheven. Dit ontslaat de meeste van de betrokken voorraadplichtigen van de verplichting schriftelijk kenbaar te maken welke norm zij kiezen. De andre norm (prognose opbrengst lopende jaar) blijft echter als keuze open (vijfde lid (nieuw)).

f. Gebruik en verbruik (artikel I, onderdeel C, onder 2)

In de wet (artikel 3, derde lid, onder d) is bepaald dat aardolieprodukten welke bij de vervaardiging van aardolieprodukten worden verbruikt in mindering kunnen worden gebracht bij het bepalen van de verplichtingsomvang. Deze bepaling betreft de raffinagebrandstof (voornamelijk stookolie). Hieraan worden duidelijkheidshalve toegevoegd de hoeveelheden aardolieprodukten die bij het vervaardigen van aardolieprodukten zijn gebruikt, dat wil zeggen als grondstof voor die aardolieprodukten hebben gediend.

Zonder een dergelijke aftrek zou, indien een aardolieprodukt (genoemd in artikel 1 der wet) een tussenprodukt zou zijn bij de vervaardiging van een ander aardolieprodukt, een dubbele verplichting optreden. Door de toenemende ingebruikneming van conversie-apparatuur, waarin bijvoorbeeld stookolie wordt omgezet in lichtere produkten, komt een dergelijke trapsgewijze produktie steeds vaker voor. Uitsluiting van een dubbele verplichting is in lijn met de bedoeling van de wet (verplichte voorraden evenredig aan de binnenlandse afzet) en voorkomt concurrentievervalsingen.

g. Beroep (artikel I, onderdeel N en O)

Er is, mede in verband mer de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet arab; Stb. 1975, 248), aanleiding de beroepsregeling van de Wet voorraadvorming aardolieprodukten te wijzigen.

Dit betreft in de eerste plaats de opzet van artikel 14, eerste lid, van de wet. Ingevolge deze bepaling staat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven beroep open tegen een aantal limitatief opgesomde beschikkingen. Door deze opzet valt beroep tegen niet vermelde beschikkingen buiten de competentie van het College en in beginsel binnen de competentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ingevolge genoemde Wet arab. Ik wijs in dit verband op artikel 9, tweede lid (oud; nieuw: vierde lid) van de wet (steekproefsgewijze controle). Door beroep bij het College open te stellen tegen alle individuele beschikkingen, vastgesteld op grond van het bij of krachtens de wet bepaalde, wordt deze tweesporigheid in de rechtsbescherming opgeheven. Dit geschiedt door de in onderdeel N, onder 1, voorgestelde wijziging.

Beroep op het College zal ook open staan tegen beschikkingen op grond van overeenkomsten als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de wet. Het betreft de overeenkomsten tussen EEG-Lid-Staten betreffende het aanhouden van noodvoorraden in de ene Lid-Staat ter voldoening van een voorraadverplichting in een andere Lid-Staat. Thans zijn dergelijke overeenkomsten met België en Luxemburg gesloten (gepubliceerd in Trb. 1983, 42, onderscheidenlijk Trb. 1983, 41). Deze overeenkomsten bevatten een bepaling, die Nederlandse voorraadplichtigen, die voor Belgische of Luxemburgse voorraadplichtigen noodvoorraden willen gaan aanhouden, opdraagt te voren daarvoor toestemming van de Minister van Economische Zaken te vragen.

Een andere in dit kader aan te brengen wijziging strekt tot het opnemen in de wet van de mogelijkheid tot het vragen van voorlopige voorzieningen aan de Voorzitter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Tot nu toe bestaat die mogelijkheid niet, omdat artikel 14, tweede lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten titel V van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) niet van overeenkomstige toepassing verklaart. Het is echter niet uitgesloten dat de burgerlijke rechter in verband met het ontbreken van bedoelde mogelijkheid de belanghebbende ontvangt in kort geding, terwijl de hoofdzaak – het beroep tegen de beschikking – door het College wordt behandeld. Ook deze tweesporigheid ware naar mijn mening te vermijden. Onderdeel N, onder 2, van artikel I van het onderhavige wetsvoorstel strekt hiertoe door titel V van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Overigens zullen de in de onderhavige bepalingen voorgestelde wijzigingen naar verwachting geen invloed van betekenis hebben op de werkbelasting van de (Voorzitter van) het College. Sedert de inwerkingtreding van de Wet voorraadvorming aardolieproducten in 1977 is op grond daarvan namelijk slechts één procedure gevoerd voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het betrof een beschikking ingevolge artikel 11), terwijl de wet in het geheel geen aanleiding heeft gegeven tot Arob-procedures.

Wat betreft de uitbreiding van het rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven ten aanzien van beschikkingen, waartegen tot nog toe Arob-beroep openstaat, bestaat geen aanleiding voor de verwachting, dat, wanneer tegen deze beschikkingen beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven mogelijk zal zijn, daarvan in betekende mate gebruik gemaakt zal gaan worden.

Wat eventuele «nieuwe» beschikkingen betreft, waartegen beroep bij het College mogelijk zal zijn, kan, naast de hierboven in dit verband reeds genoemde bepalingen, met name gedacht worden aan het nieuwe artikel 12, op grond waarvan de Minister van Economische Zaken ontheffing kan verlenen van de uit het eveneens nieuwe artikel 5a voortvloeiende verplichting. Artikel 12 volgt op het veel algemenere artikel 11, dat de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid geeft tot het verlenen van ontheffing van de thans reeds uit de wet voortvloeiende verplichtingen. Zoals hierboven vermeld heeft de toepassing van dit artikel tot nog toe slechts tot één procedure geleid. Het is dan ook niet aannemelijk, dat artikel 12, hetwelk een veel beperktere reikwijdte heeft dan artikel 11, wel aanleiding zal zijn tot veel procedures. Hetzelfde geldt voor de overige bepalingen die de grondslag vormen van beschikkingen waartegen ingevolge de wetswijziging beroep mogelijk zal zijn.

7. Overgangperiode (artikel III)

Gezien de aanzienlijke uitbreiding welke de van ICOVA over te nemen voorraden zullen moeten ondergaan voordat zij voldoen aan de COVA-vereisten, zal een overgangperiode noodzakelijk zijn. Uitgangspunt daarbij is dat de stichting de benodigde voorraden zo snel mogelijk aanlegt, echter tegen zo laag mogelijke kosten en zonder een marktverstorende invloed te vormen. Dit betekent dat de stichting in haar aankoopbeleid rekening moet houden met marktontwikkelingen.

Gezien de grote hoeveelheden die de stichting zal moeten aankopen en de sterke fluctuaties waaraan de oliemarkt blootstaat is flexibiliteit in de tijd door middel van een overgangsregeling noodzakelijk. Daarom zal de voorraadplicht van COVA, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, gedurende enige tijd lager kunnen worden vastgesteld.

II. ARTIKELN

Artikel I

Onderdeel A

In het algemene gedeelte van deze memorie (paragraaf 6.1, onder c., De COVA-voorraden) is reeds aangegeven wat de functie is van het begrip nationale voorraadverplichting. De omschrijving ervan is zo opgezet, dat een wijziging van de nationale voorraadverplichting, die voortvloeit uit een wijziging van de EEG-richtlijn van 20 december 1968, automatisch, zonder dat wijziging van de wet nodig is, tot stand komt. Voor deze constructie is gekozen, omdat de nationale wetgever bij een wijziging ter zake van de EEG-richtlijn niet de vrijheid heeft, al dan niet de wet te wijzigen. Dat deze constructie niet is toegepast voor een wijziging van de nationale voorraadverplichting, die het gevolg is van een wijziging van de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma, hangt hiermee samen dat een dergelijke verdragswijziging instemming van het parlement behoeft. De wet kan dan worden aangepast bij gelegenheid van de wet tot goedkeuring van de verdragswijziging.

Onderdeel B

Ingevolge artikel 2, zoals dat thans luidt, is iemand die aan het eind van een kwartaal voor het eerst aardolieprodukten op de markt brengt, reeds enkele dagen later voorraadplichtig. Hij heeft dan nauwelijks tijd om zich op zijn voorraadplicht voor te bereiden. Door de thans voorgestelde wijziging van artikel 2 vallen begin en einde van de voorraadplicht één kwartaal later dan onder de huidige wettekst. Daardoor wordt bewerkstelligd, dat betrokkenen altijd ten minste één kwartaal hebben om zich op hun voorraadplicht voor te bereiden. Deze wijziging ligt in de lijn van de reeds in paragraaf 6.4, onder a, van het algemene deel van deze memorie toegelichte wijziging van artikel 3, ingevolge welke een wijziging van de verplichtingsomvang niet op 1 januari, maar op 1 april zal ingaan.

Onderdeel C

De in dit onderdeel vervatte wijziging van artikel 3 betreft de volgende, reeds hierboven toegelichte, onderwerpen.

In de eerste plaats de verschuiving met een kwartaal van de ingangsdatum van een wijziging van de omvang van de voorraadverplichting. In het vervolg zal een wijziging van de verplichtingsomvang, die het gevolg is van een verandering van de in het laatst verstreken kalenderjaar op de markt gebrachte hoeveelheid aardolieprodukten, niet – zoals thans – op 1 januari, maar op 1 april ingaan (artikel 3, eerste lid (nieuw)). Het nieuwe tweede lid voorziet in een zelfde wijziging voor degenen, wier voorraadplicht begint of afloopt.

De tweede wijziging van artikel 3 betreft de omvang van de aan te houden voorraden. In plaats van 90/365 van de hoeveelheid aardolieprodukten, die in de referentieperiode op de markt wordt gebracht, zullen voorraadplichtigen in het vervolg 50/365 van die hoeveelheid dienen aan te houden. COVA zal het resterende deel van de nationale voorraadverplichting voor zijn rekening nemen.

In deze tweede wijziging zit een derde opgesloten, namelijk het IEA-voorschrift in verband met de zogenaamde «tankbottoms», de 10% van de voorraden die niet mogen worden meegerekend voor het voldoen aan de voorraadverplichting (zie de paragrafen 5 en 6.2 van het algemene deel van deze memorie). De teller van de in artikel 3, eerste en tweede lid (nieuw), opgenomen breuk bevat dus naast een verlaging van de verplichtingsomvang van 90 naar 45 dagen genoemde 10%, hetgeen resulteert in 50 (50-10% van 50)=45).

De volgende wijziging van artikel 3 betreft het derde lid, waarin wordt opgesomd welke hoeveelheden aardolieproducten van de in de referentieperiode op de markt gebrachte hoeveelheden worden afgetrokken, voordat daarop de breuk van het eerste en tweede lid wordt toegepast. Onderdeel d van het derde lid vermeldt als zodanige aftrekpost de bij de vervaardiging van aardolieproducten verbruikte hoeveelheden. Hierbij is gedacht aan raffinagebrandstof. Hieraan worden thans duidelijkheidshalve toegevoegd de hoeveelheden aardolieproducten, die bij het vervaardigen van aardolieproducten zijn gebruikt, dat wil zeggen als grondstof voor die aardolieproducten hebben gediend (zie ook paragraaf 6.4, onder f, van het algemeen deel van deze toelichting).

De vierde wijziging betreft eveneens een aftrekpost en wel de aardolieproducten, die een voorraadplichtige voor eigen rekening uit in Nederland of op het Nederlandse deel van het continentaal plat gewonnen ruwe aardolie of condensaat heeft vervaardigd of doen vervaardigen. Doordat, zoals in paragraaf 6.4, onder c, van het algemeen gedeelte gemotiveerd, er geen reden meer is deze aftrekpost te beperken, kunnen het vierde, vijfde en zesde lid van artikel 3 vervallen. De aftrekpost kan thans worden opgenomen in een nieuw onderdeel e van het derde lid.

De volgende wijziging, vervat in een nieuw vierde lid, betreft de zogenaamde voorraadmutatie-correctie, in het algemene gedeelte van deze toelichting besproken in paragraaf 6.4, onder b. Het gaat hierbij om een correctie op de hoeveelheid aardolieproducten die in de referentieperiode op de markt is gebracht. Zijn in die periode de voorraden per saldo toegenomen, dan worden de referentiehoeveelheid en daarmee de omvang van de voorraadplicht verlaagd. In het omgekeerde geval worden zij verhoogd. Het mag hierbij, gezien de doelstelling van de correctie, alleen gaan om binnenlandse voorraden, dat wil zeggen aardolieproducten die op de markt zijn gebracht, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de wet, en niet zijn uitgevoerd in de douanetechnische zin van het woord. De slotpassage van het nieuwe vierde lid bewerkstelligt dit.

De laatste wijziging van artikel 3 betreft de lagere voorraadverplichting van de zelfstandige handelaren. Deze zal niet langer door middel van ontheffingen worden gerealiseerd, maar door het rechtstreeks werkend, nieuwe, vijfde lid van artikel 3. De tekst van dit lid is, voor zover mogelijk, ontleend aan het huidige artikel 12, dat de ontheffing van 2/9 voor de handel regelde. Twee afwijkingen ten opzichte van artikel 12 behoeven nadere toelichting. Een ontheffing ingevolge dat artikel kan niet worden gegeven aan een voorraadplichtige die in het lopende kalenderjaar zelf geraffineerd heeft. Terwille van administratieve eenvoud is die beperking in het nieuwe vijfde lid van artikel 3 niet overgenomen. Zou zich het – vrij theoretische – geval voordoen dat een voorraadplichtige handelaar gaat raffineren (of doen raffineren), dan kan hij nog tot 1 april daaraanvolgend profiteren van het vijfde lid. Het zal daarbij echter om tegen de achtergrond van de nationale voorraadverplichting zo geringe hoeveelheden gaan, dat zulks geen bezwaar is. Bovendien past dit effect in het beleid, gericht op het stimuleren van raffinage-activiteiten in Nederland. Ten slotte zij in dit verband vermeld, dat geheel nieuwe producenten ook tot 1 april, volgend op het begin van hun activiteiten, van het vijfde lid zullen kunnen profiteren. Ook hiertegen bestaat, om vergelijkbare redenen, geen bezwaar. Evenmin is uit artikel 12 overgenomen de beperking, dat de daarin geregelde faciliteit niet geldt voor een onderneming waarin producenten een belangrijke zeggenschap hebben. Deze beperking leent zich wegens haar vaagheid niet voor rechtstreekse werking. Zij komt bovendien in de praktijk voor zover bekend niet voor.

Onderdeel D

De hier voorgestelde wijziging van artikel 4 betreft de wijze, waarop de hoeveelheid ruwe olie of halffabrikaat wordt berekend, die men ter voldoening van zijn voorraadverplichting kan inzetten. Deze wijziging is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting (paragraaf 6.4, onder e).

Een tweede wijziging is, dat 1 april als ingangsdatum van de nieuwe opbrengstnorm wordt aangewezen. De redenen daarvoor lopen parallel met die voor de vergelijkbare wijziging van artikel 3. Voorts is, evenals in artikel 3, derde lid, onder d, in het vierde lid als aftrekpost aan de hoeveelheid bij de productie van aardolieproducten verbruikte aardolieproducten de hoeveelheid daarbij – als grondstof – gebruikte aardolieproducten toegevoegd.

Onderdeel E

De voorraadmutatie-correctie, voorgesteld in onderdeel C, onder 4, van artikel I, moet uiteraard alleen betrekking hebben op de «echte» voorraden en niet op de hoeveelheden aardolieproducten waarop artikel 5 van de wet ziet. De aanvulling van de aanhef van artikel 5 voorziet hierin.

Onderdeel F

Het door dit onderdeel nieuw ingevoegde artikel 5a betreft de in paragraaf 6.3. van het algemene deel van deze memorie besproken niet-meerekenbaarheid van aan de uitvoer verbonden werkvoorwaarden van producenten. Het gaat daarbij om netto-uitvoer, dat wil zeggen uitvoer minus invoer. De slotzin van het tweede lid bewerkstelligt, dat de in dat lid gebezigde begrippen «uitvoeren» en «invoeren» dezelfde betekenis hebben als in de artikelen 3, derde lid, onder a en b, onderscheidenlijk 1, tweede lid, onder b en c. Ingevolge het vierde lid zijn de uitzonderingen, die een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, derde lid, en artikel 3, derde lid, aanbrengt op de in artikel 1, tweede lid, gegeven omschrijving van het op de markt brengen van aardolieproducten onderscheidenlijk op de in artikel 3, derde lid, gegeven omschrijving van de hoeveelheden, waarmee de voorraadverplichting van de betrokkene kan worden verminderd, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het in het tweede en derde lid bepaalde.

Onderdeel G

Artikel 7 van de wet geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om in een crisissituatie de omvang van de door de voorraadplichtingen aan te houden voorraden te verlagen. De voorraden worden immers aangehouden om in noodsituaties te kunnen worden aangesproken.

Het ligt voor de hand een zelfde voorziening te treffen ten aanzien van de in artikel 5a (nieuw) bedoelde werkvoorraden. De in dit onderdeel voorgestelde aanvulling van artikel 7 strekt daartoe.

Onderdeel H

Zoals hierboven in paragraaf 6.4, onder d, van het algemene gedeelte van deze memorie besproken, worden ten aanzien van artikel 9 twee aanvullingen voorgesteld: ten eerste de vooraanmelding van het ontstaan, zich wijzigen of vervallen van een voorraadverplichting en ten tweede de mogelijkheid, dat de kwartaalopgave van het eerste lid wordt omgezet in een maandopgave.

In verband met deze aanvullingen wordt voorgesteld de volgorde van de leden van het artikel enigszins te wijzigen. Na het eerste lid, dat ongewijzigd blijft, volgt als tweede lid het oude derde lid (beginners en eindigers). Hierin wordt, in verband met de wijziging van artikel 2, gesproken van zes in plaats van vijf kalenderkwartalen en van «de laatste twee kalenderkwartalen» in plaats van «het laatste kwartaal». Daarna volgt in het derde lid de bepaling, die de Minister van Economische Zaken machtigt de kwartaalverstrekking van het eerste lid om te zetten in een maandverstrekking. Het nieuwe vierde lid stemt overeen met het oude tweede lid, met dien verstande dat het in het vervolg alleen betrekking zal hebben op voorraadplichtigen, dat wil zeggen, degenen die produceerden of importeerden en niet zoveel hoeveelheden exporteerden of om andere reden kunnen aftrekken, dat de omvang van hun voorraadplicht nul is. In feite bestaat alleen te hunnen aanzien behoefte aan de mogelijkheid tot steekproefsgewijze controle. Het vijfde lid, vervolgens, regelt de vooraanmelding van wijzigingen in de voorraadplicht. Het nieuwe zesde lid geeft, evenals het oude vierde lid, de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid nadere regelen te stellen, thans ook ten aanzien van de vooraanmelding.

Onderdeel I

De eerste door dit onderdeel in artikel 10 aangebrachte wijziging vloeit voort uit de wijziging van artikel 9, de tweede – zes in plaats van vijf kalenderkwartalen – hangt samen met de wijziging van artikel 2.

Onderdeel J

Van deze gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de wettelijke verplichting tot het aangetekend verzenden van alle ontheffingsbeschikkingen te schrappen. In het licht van de bedrijfszekerheid van de posterijen is een dergelijke verplichting niet nodig, terwijl er ook overigens geen bijzondere redenen zijn om aangetekende verzending wettelijk voor te schrijven. Deze wijziging sluit aan bij het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten inzake belastingen tot beperkingen van het aangetekend verzenden van stukken en tot aanpassing aan de Grondwet (Kamerstukken 18 175).

Onderdelen K en L

Het vervallen van de huidige tekst van artikel 12 is reeds toegelicht in het algemene gedeelte, onder paragraaf 6.2, slot, en hierboven in de toelichting bij onderdeel C van artikel I, betreffende het nieuwe vijfde lid van artikel 3.

Ten aanzien van de nieuwe tekst van artikel 12 en de aanvulling van artikel 13 kan het volgende worden opgemerkt.

In onderdeel F is het hierboven besproken nieuwe artikel 5a voorgesteld (niet-meerekenbaarheid werkvoorraden export). Dit artikel behelst in feite een extra voorraadverplichting. Van de in artikel 2 vervatte voorraadverplichting kan op verzoek ontheffing worden verleend (artikel 11). Het in onderdeel K neergelegde nieuwe artikel 12 scheidt een gelijke mogelijkheid ten opzichte van de in artikel 5a besloten verplichting. De mogelijkheid tot intrekking van een krachtens artikel 12 gegeven beschikking wordt, evenals reeds voor beschikkingen op grond van artikel 11 het geval was, in artikel 13 neergelegd.

Onderdeel M

Dit onderdeel voegt een nieuwe paragraaf in de wet in. De paragraaf valt in twee hoofddelen uiteen: de regels betreffende het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (artikelen 13a–13g) en de instelling van een heffing ter financiering van de uitgaven van het centraal orgaan: de voorraadheffing (artikel 13h–13i).

Artikel 13a. Dit artikel draagt de Minister van Economische Zaken op ervoor zorg te dragen dat er een Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (COVA) is. Deze opdracht aan de minister houdt tevens de in artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671) vereiste machtiging van de wetgever tot het door de rijksoverheid oprichten van rechtspersonen in.

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 6.1 van het algemene deel van deze memorie ligt het in de bedoeling artikel 13a, eerste lid, uit te voeren door wijziging van de statuten van de bestaande Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (ICOVA). Aldus wordt een zo groot mogelijke continuïteit gewaarborgd en worden bovendien problemen ten aanzien van de overgang van de voorraden van ICOVA, van zijn schulden en van het personeel voorkomen. De bestaande rechtspersoon wordt immers gecontinueerd. Ten aanzien van het personeel van de stichting zij opgemerkt, dat het in het voornemen ligt dit een met die van ambtenaren vergelijkbare rechtspositie te doen verkrijgen.

Het tweede lid van artikel 13a bevat de taakomschrijving van de stichting. De kern daarvan is ontleend aan de omschrijving, die artikel 2 van de voorraadplicht geeft. Daaraan worden echter drie elementen toegevoegd, die het verschil met de verplichting van de in artikel 2 bedoelde voorraadplichtigen onderstrepen. In de eerste plaats dient COVA zijn kosten zo laag mogelijk te houden. Die kosten vertalen zich immers in heffingen. Voorts is het de minister die de omvang van de door COVA aan te houden voorraden vaststelt. Ten slotte worden aan de COVA-voorraden behalve kwantitatieve eisen ook kwalitatieve eisen gesteld. De in artikel 2 bedoelde voorraadplichtigen hebben binnen zekere grenzen de mogelijkheid zelf te bepalen welke produkten zij inzetten voor hun voorraadplicht en waar zij die aanhouden. Binnen de door de wet gestelde eisen wordt die keuze bepaald door bedrijfseconomische overwegingen. De slotpassage van het tweede lid van artikel 13a draagt COVA op bij zaken als de keuze van in voorraad te nemen produkten en de plaats van opslag acht te slaan op de eisen, die uit een oogpunt van zekerheid van voorziening van aardolieprodukten aan centrale crisisvoorraden gesteld moeten worden. Het bestuur van COVA moet die eisen in het oog houden, de Minister van Economische Zaken kan ter zake aanwijzingen aan de stichting geven (artikel 13c, tweede lid).

Artikel 13c. De in dit artikel aan de Minister van Economische Zaken verleende bevoegdheden hangen samen met diens verantwoordelijkheid voor het energiebeleid.

Met de bevoegdheid om de statuten te wijzigen beschikt de minister over een instrument om de organisatie van de COVA zo nodig aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Opgemerkt zij, dat de opheffing van COVA slechts met machtiging van de wetgever kan geschieden. Dat vloeit voort uit de formulering van artikel 13a, eerste lid.

De in het tweede lid vervatte bevoegdheid, COVA bindende aanwijzingen te geven, verschaft de minister een belangrijke mogelijkheid om het praktische functioneren van COVA direct te bepalen. Het is niet mogelijk reeds nu alle onderwerpen aan te duiden, waarop de ministeriële aanwijzingen betrekking zouden kunnen hebben. Een aantal denkbare onderwerpen is echter, bij wijze van voorbeeld, in de tweede volzin van het tweede lid vermeld.

De noodzaak van een verplichting voor COVA aan de minister alle gevraagde inlichtingen te verstrekken, spreekt na het bovenstaande vanzelf.

Artikel 13d. Dit artikel bevat gebruikelijke voorschriften betreffende begroting en jaarrekening.

Artikel 13e. De wijze waarop de Minister van Economische Zaken de omvang van de COVA-voorraden vaststelt, is reeds in het algemene deel van deze memorie (paragraaf 6.1, onder c) beschreven. Zij is neergelegd in het eerste lid van artikel 13e. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid dat de minister de omvang der COVA-voorraden maximaal 20% hoger vaststelt dan voortvloeit uit de formele van het eerste lid. Voor de beweegredenen voor het mogelijk maken van deze flexibiliteit zij eveneens verwezen naar paragraaf 6.1, onder c, van het algemene deel van deze toelichting.

Nadat aan het eerste en tweede lid toepassing is gegeven, staat de omvang van de voorraden, die COVA van elke categorie aardolieprodukten dient aan te houden, vast. Voor verdere afwijkingen van de in § 2 van de wet voor «gewone» voorraadplichtigen neergelegde bepalingen bestaat in beginsel geen aanleiding. Daarom zijn de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van overeenkomstige toepassing, onverminderd een ministeriële aanwijzing op grond van artikel 13c, tweede lid.

Artikel 13g. COVA is zozeer verweven met de rijksoverheid, dat het voor de hand ligt te bepalen dat het Rijk aansprakelijk is voor de schulden, welke na zijn liquidatie als rechtspersoon mochten overblijven. In artikel 13g wordt dat vastgelegd in een redactie, die overeenkomt met die van artikel 2 van de wet van 29 september 1982, houdende machtiging tot oprichting van de Stichting maatschappelijke discussie energiebeleid (Stb. 561).

Artikel 13h. Zoals reeds uiteengezet in het algemene gedeelte van deze toelichting worden de uitgaven van COVA gefinancierd door middel van een heffing op aan accijns op minerale oliën onderworpen aardolieprodukten. De in artikel 13h voor deze heffing gevolgde constructie is gelijk aan die van de luchtverontreinigingsheffing (artikel 65, derde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, 580) juncto artikel 1 van het Heffingenbesluit brandstoffen luchtverontreiniging (Stb. 1972, 307)).

In het vijfde lid van dit artikel worden de wettelijke bepalingen inzake de douane en de accijnzen en daarmee ook de Wet op de accijns van minerale oliën (Stb. 1964, 207) van overeenkomstige toepassing verklaard.

Dit heeft onder meer tot consequentie – ingevolge de toepassing van artikel 31 van die wet juncto de teruggaafregeling van artikel 14 van het daarop gebaseerde Besluit accijns van minerale oliën (Stb. 1965, 349) – dat bij uitvoer teruggaaf van de heffing plaatsvindt. Dit is in overeenstemming met de doelstelling van de Wet voorraadvorming aardolieprodukten; deze is in de eerste plaats: uitvoering te geven aan de door Nederland aangegane internationale verplichtingen om de kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving als gevolg van de grote afhankelijkheid van geïmporteerde olie te verminderen door het aanleggen van voorraden, waarvan de omvang wordt uitgedrukt in dagen *netto* import. Uit deze doelstelling volgt dat het buitenland, waar men geen rechten kan doen gelden op in en ten behoeve van Nederland aangehouden voorraden, daaraan ook niet meebetaalt.

Artikel 13i. De bepaling van de hoogte van de voorraadheffing geschiedt in beginsel bij wet (eerste lid). In het tweede lid is voorzien in de mogelijkheid van wijziging en op nihil-stelling bij algemene maatregel van bestuur. Voor de overwegingen die daartoe hebben geleid zij verwezen naar paragraaf 6.1, onder d, van het algemene deel van deze toelichting. Het derde lid voorziet in bekrachtiging door de wetgever van een algemene maatregel

van bestuur waarbij de heffing wordt verhoogd. Soortgelijke constructies komen voor in artikel 61a, derde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Stb. 519) en in artikel 33 van de Wet selectieve investeringsregeling (Stb. 1974, 95). Indien het bekrachtigingsvoorstel wordt ingetrokken of indien een van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet aannemen van het voorstel besluit, zal worden bewerkstelligd, dat met ingang van het tijdstip waarop de algemene maatregel van bestuur, waarin de verhoging is neergelegd, wordt ingetrokken de vóór de inwerkingtreding van die maatregel geldende heffing herleeft. Blijkens de laatste zin van het onderhavige artikel dient bedoelde intrekking ten spoedigste te gebeuren.

Onderdelen N en O

Voor de toelichting op deze onderdelen zij verwezen naar paragraaf 6.4, onder g, van het algemeen deel. Daaraan zij toegevoegd dat voor beschikkingen betreffende de voorraadheffing (artikel 13 h) de belastingwetgeving de nodige rechtsbescherming biedt.

De Minister van Economische Zaken,
G. M. V. van Aardenne