

Vergaderjaar 1985–1986

19 156

Wijziging van de Wet voorraadvorming aardolieprodukten

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 2 januari 1986

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar voorlopige bevindingen aangaande het bovengenoemde voorstel van wet.

1. Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de doelstelling van de wet, namelijk het aanhouden van voorraden aardolieprodukten ter aanwending in tijden van stagnatie van de olieaanvoer, stemden zij zeer nadrukkelijk in. De aan het woord zijnde leden riepen in herinnering dat zij ook in het verleden reeds hun instemming hadden verwoord. Zij stelden tevens dat zij meer malen hadden verzocht een zogenaamd rampenscenario op te stellen voor een situatie van gehele of gedeeltelijke stagnatie van de olieaanvoer. Is zo'n scenario nu voor handen en maakt de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende voorraadvorming hiervan onderdeel uit?

De leden van de V.V.D.-fractie waren verheugd dat zij tenslotte kennis konden nemen van het voorliggende voorstel van wet, nadat verschillende malen eerdere verwachtingen over een spoedige indiening niet waren uitgekomen. Zij stelden vast dat het wetsvoorstel de voorraadvorming van aardolieprodukten op afdoende wijze regelt en bij snelle aanvaarding en invoering een gezonde toestand op de betreffende deelmarkten kan herstellen.

In hoeverre, zo vroegen zij, hebben zich in de laatste jaren ontwikkelingen voorgedaan die ongewenst moeten worden geacht, met name op het punt van in stand houden van gezonde concurrentieverhoudingen? Bestaat er inzicht in de mate waarin overtredingen hebben plaatsgevonden en in de omvang van de (eventuele) schade die hierdoor werd geleden door de bedrijven die zich loyaal hebben gehouden aan de voorgeschreven gedragscode?

Aangenomen moet worden dat ongewenste ontwikkelingen zich konden voordoen, omdat de voorbereiding van het wetsvoorstel enkele jaren meer heeft gevergd dan was voorzien in 1980, toen de verantwoordelijke bewindsman schreef dat tegen medio 1981 het wijzigingsvoorstel tegemoet kon worden gezien. Kan de bewindsman mededelen welke de redenen van de vertraging met ruim vier jaar zijn geweest?

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Spek (PSP), Van Dis (SGP), Salomons (PvdA), Van der Hek (PvdA), voorzitter, Kombrink (PvdA), Van der Doef (PvdA), Braams (VVD), Jacobse (VVD), ondervoorzitter, Van der Linden (CDA), Spieker (PvdA), Lansink (CDA), De Korte (VVD), Van Erp (VVD), Gerritse (CDA), Zijlstra (PvdA), Mateman (CDA), Van Iersel (CDA), Van Vlijmen (CDA), Lankhorst (PPR), Schartman (CDA), Tommel (D'66), Eshuis (CPN), Van der Kooij (VVD), Alders (PvdA).
Plv. leden: Groenman (D'66), Wagenaar, Vermeend (PvdA), Castricum (PvdA), Toussaint (PvdA), Rienks (PvdA), Linschoten (VVD), De Grave (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Vos (PvdA), Van Muiden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Nijhuis (VVD), Bosman (CDA), Wöltgens (PvdA), De Boer (CDA), Van den Toorn (CDA), Couprie (CDA), Engwirda (D'66), Joekes (VVD), Tazelaar (PvdA).

Zou, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden, de minister kunnen weergeven welke mate van urgentie de invoering van het voorgestelde thans heeft? Van hun kant merkten zij op dat bij nadere bestudering van het wetsvoorstel hen niet gebleken was van controversen. Hun indruk was dat hier sprake is van een zorgvuldig uitgewerkt voorstel, waarin rekening is gehouden met de belangen van de vele betrokkenen. Om die redenen meenden zij van hun kant medewerking te kunnen en willen geven aan een spoedige afdoening.

Met belangstelling had de fractie van de R.P.F. kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, welk in hoofdzaak betreft de aanpassing van de Wet voorraadvorming aardolieproducten aan de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (Trb. 1975, 47). In deze fase volstond deze fractie met het stellen van enkele vragen. De noodzaak van de Wet voorraadvorming aardolieproducten is evident gebleken tijdens de oliecrisis in 1973 en 1979. Is er in deze noodzaak in de afgelopen jaren verandering gekomen, gelet op bijvoorbeeld de situatie waarin de OPEC langzamerhand is komen te verkeren? Hoe groot acht de bewindsman de kans dat er zich opnieuw verstoringen in de energievoorziening zullen voordoen? Is er een concreta aanleiding aan te wijzen om dit wetsvoorstel op dit moment in te dienen, aangezien er reeds een decennium is verstreken sinds de genoemde overeenkomst in het Tractatenblad verscheen?

2. Verplichtingen uit de EG-richtlijn en de IEP-overeenkomst

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen uitleg over twee vraagstukken de EG betreffend. Ten eerste wilden zij weten hoe voorzieningsmoeilijkheden bij de zeescheepvaart worden tegemoetgetreden. Ten tweede vroegen zij hoe de voorraadverplichting in andere EG-landen die hoeveelheden olieproducten of ruwe olie in Nederland aanhouden, is geregeld. Wordt bij het bepalen van hun voorraadverplichting met die hoeveelheden ook inderdaad rekening gehouden?

Tevens stelden deze leden er prijs op het verschil van 50% tussen de IEP-verplichting enerzijds en de EG-verplichting anderzijds met gedetailleerde cijfers nader toegelicht te zien (blz. 7 van de memorie van toelichting).

Wat de voorraadeisen betreft die voortvloeien uit de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (IEP), merkten de leden van de C.D.A.-fractie op dat, zoals ook in de memorie van toelichting is weergegeven, de IEP-verplichting niet geheel overeenkomt met die volgens de EG-richtlijn. Dit bracht hen ertoe te informeren of er ooit sprake is geweest van overleg tussen het IEA en de EG om tot onderlinge afstemming van voorraadeisen te komen. Acht de minister, zo vervolgden zij, zo'n overleg over een betere afstemming opportuun? Zou zo'n afstemming, zo vroegen zij, tot vereenvoudiging op dit terrein leiden?

Mede in dit licht besteedden de aan het woord zijnde leden aandacht aan de situatie in andere EG-lidstaten. Zij constateerden dat er in de memorie van toelichting vrijwel uitsluitend aandacht was besteed aan het beleid van die lidstaten in relatie tot de EEG-richtlijn. In hoeverre, zo informeerden zij, laten die landen zich eveneens leiden door de IEP-overeenkomst, waaraan ons land zich feitelijk altijd heeft gehouden? Voorzover het Nederlandse beleid in deze afwijkt van dat in andere EG-lidstaten zouden de aan het woord zijnde leden hierover nader willen worden ingelicht. Indien niet alle lidstaten zich aan de IEP-overeenkomst houden, waardoor de aangehouden voorraden in Nederland dus relatief groter zijn dan in die landen, vroegen deze leden de argumentatie van de Nederlandse regering voor haar (afwijkend) beleid.

3. De voorraadpositie van Nederland

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten het verloop van de «geschoonde» Nederlandse voorraden aardolieprodukten over de laatste vijf jaar aangegeven te zien in hoeveelheden en corresponderende aantallen dagen, onderverdeeld in de relevante categorieën.

De leden van de C.D.A.-fractie stonden stil bij de daling van de aardolievraag in de afgelopen jaren. Wat is hiervan het gevolg geweest voor de vereiste voorraden, zo informeerden zij.

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg bij welke produkten het gebruik slechts in geringe mate beperkt zal kunnen worden in geval van een energiecrisis.

4. (Interim) Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren er nog niet van overtuigd, dat een regeling als de voorgestelde, overigens al voor 1981 aangekondigd (zie 16400, nr. 9, blz. 3) te verkiezen is. Het was hen opgevallen, dat in alle landen van de Europese Gemeenschappen behalve Griekenland, de kosten van het aanhouden van de betreffende voorraden door het voorraadplichtige bedrijfsleven gedragen worden. Ook in Nederland zou in beginsel aan deze oplossing de voorkeur gegeven kunnen worden. Deze leden vroegen hoe een kostenvergelijking tussen het elders in de EG toegepaste systeem enerzijds en het ICOVA- respectievelijk COVA-systeem anderzijds uitvalt. Zij herinnerden aan een brief van ir. G. M. Baars, voorzitter van de olie-contactcommissie, van 9 oktober 1985 aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Economische Zaken, waarin het recente uittreden van een ICOVA-deelnemer werd vermeld. Zij waren getroffen door de mededeling in diezelfde brief, dat een aantal outsiders hun voorraadverplichting «op een alternatieve goedkopere wijze» effectueerde en derhalve in feite de kosten van het aanhouden van die voorraden «niet of niet geheel bij (hun) afnemers in rekening bracht».

Ervan uitgaande, dat ook op deze «alternatieve» wijze aan de internationaal opgelegde verplichtingen wordt voldaan, en veronderstellend, dat elders in de EG op analoge wijze wordt gehandeld dan wel rechtstreeks met industrie en handel wordt afgerekend, zal een kosten- of concurrentienadeel voor Nederlandse voorraadplichtigen kunnen worden bestendigd dan wel geschapen. Dat dit nadeel mogelijk niet te verwaarlozen zal zijn, volgt uit passage 2b uit de eerder vermelde brief, waarin over een concurrentieverstoring (door outsiders) wordt gesproken, die «moeilijk te kwantificeren is maar een zeer groot bedrag vertegenwoordigt». Deze leden zouden het derhalve op prijs stellen indien de regering aan zou duiden hoeveel de kosten van het aanhouden van de verplichte voorraden in de andere landen van de EG bedragen en tot welk bedrag deze kosten op de eindverbruikers verhaald worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de regering voorts weer te geven welke bovengrens precies aan het «beperkte» eigen vermogen van de COVA zal worden gesteld. Zij wensten ook te vernemen of, behalve door staatsgarantie, het prijsrisico van de aan te houden voorraden nog op andere wijze zal worden gedekt.

Tenslotte vroegen deze leden of een ministeriële bevoegdheid om de COVA bindende aanwijzingen te geven, gezien de gedetailleerde ontwerp-tekst, wel nodig is. Zij stelden er prijs op toch van de regering te vernemen bij welke onderwerpen aanwijzingen noodzakelijk zouden kunnen blijken. Zou de regering die onderwerpen niet kunnen noemen, dan zou aan het nut van een aanwijzingsbevoegdheid eerst met recht getwijfeld kunnen worden, zo betoogden zij.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vast dat er in artikel 13e, tweede lid, wordt voorgesteld dat de minister van Economische Zaken de omvang van de door COVA aan te houden voorraden kan vaststellen op ten hoogste zes vijfden van de omvang, welke deze voorraden ingevolge het eerste lid van dat artikel ten minste moeten hebben.

De aan het woord zijnde leden stelden dat de memorie van toelichting de indruk wekt dat de minister deze ruimte volledig wil «benutten». Is, zo vroegen zij, deze indruk juist?

De opmerking op blz. 11 van de memorie van toelichting, dat COVA een beperkt eigen vermogen zal kunnen vormen, bracht hen er toe bij de minister nader te informeren naar zijn beleidsvoornemens ten aanzien van de vorming van een eigen vermogen, inclusief de na te streven omvang daarvan. In hoeverre is daarbij sprake van een relatie met de door COVA eventueel te maken winst bij verkoop van voorraden, vroegen zij in dit verband. Als er als gevolg van de daling van het verbruik voorraden door ICOVA zijn verkocht, zo vroegen zij vervolgens, wat is er dan met de opbrengst hiervan gebeurd?

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg of een nader inzicht kan worden verschaft in de vermogenspositie van ICOVA. Wil de bewindsman ook nader ingaan op de redenen waarom gekozen wordt voor een verdere verschuiving van de verplichting tot voorraadvorming van de voorraadplichtigen naar een speciaal orgaan (I)COVA? Is dit voor de voorraadplichtigen goedkoper en gebeurt dit mede op verzoek van de voorraadplichtigen, zo wilde de hier aan het woord zijnde fractie weten.

5. Voorraadheffing

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren verbaasd over de netto prijsverhoging van ruim 1 cent per liter van de betrokken produkten, die het gevolg zijn van het invoeren van de voorgestelde regeling. Zij namen aan, dat ook in het huidige systeem geheel voldaan wordt aan de in internationaal verband aangegane verplichtingen. Zij wensten dan ook te vernemen of enkel en alleen de verschuiving binnen de kring van voorraadhouders deze prijsverhoging zal veroorzaken. Deze leden wezen daarnaast op twee andere aspecten, die de kosten betreffen en zij verlangden ook daarover nadere informatie.

Het eerste betreft de opmerking in de memorie van toelichting «dat de gezamenlijke last voor de oliemaatschappijen ... gemiddeld iets lager (zal zijn)» dan thans het geval is (blz. 15). Hoeveel zal die verlichting bedragen en zal die verlichting in de prijzen verrekend worden, zo wilden zij weten.

Het tweede betreft de mededeling, dat de kosten van het innen van de heffing ten laste van de begroting van Financiën zullen komen. Zij constateerden, dat het ook hier om supplementaire kosten voor anderen dan de voorraadplichtigen gaat; kosten, die kennelijk in de andere landen van de EG niet ontstaan en dus ook niet ten laste van de Gemeenschap hoeven te worden gebracht.

Ten aanzien van de voorraadheffing gingen de leden van de C.D.A.-fractie akkoord met het uitgangspunt dat het redelijk is de kosten van de voorraadvorming op de eindverbruikers van die produkten te verhalen. Deze leden zagen daarbij de voordelen in van een aan de accijns op minerale oliën gekoppelde heffing. Zij stelden vast dat er – globaal genomen – een verhoging van ruim 1 cent per liter van de betrokken aardolieprodukten ten opzichte van de huidige situatie wordt verwacht. Kan, zo informeerden zij, dit nader worden gekwantificeerd? Wat betekent dit in termen van het prijsindexcijfer? Is in deze verhoging, zo vervolgden zij, rekening gehouden met de noodzakelijk geachte financiële middelen ter vorming van «een beperkt eigen vermogen» van COVA?

De leden van de C.D.A.-fractie besteedden ook aandacht aan de voorgestelde heffing op zware stookolie. Zij stelden, onder verwijzing naar eerder kenbaar gemaakte bezwaren hieromtrent, met instemming vast dat door de overeenkomst tussen SEP en ICOVA de hierboven genoemde heffing niet langer effect heeft op het aardgastarief voor grootverbruikers. Zij stelden dat zij voorstanders zijn van een verlenging van deze overeenkomst in de toekomst.

De aan het woord zijnde leden stelden met verbazing kennis genomen te hebben van het voornemen van de regering om de algemene maatregel van bestuur die een wijziging in de heffingshoogte regelt, slechts dan per wetsvoorstel ter goedkeuring aan de Tweede Kamer toe te zenden, indien er sprake is van een verhoging. Dan immers is sprake van een lastenverzwaring, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld, en past het de Staten-Generaal bij de besluitvorming te betrekken (blz. 12). De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening dat het bij het beoordelen van een wijziging in de heffingshoogte vooral gaat om de argumenten die tot zo'n wijziging hebben geleid. In principe maakt het volgens de aan het woord zijnde leden dan niet uit of het gaat om een verhoging of verlaging. Zij zouden een reactie van de minister op dit punt zeer op prijs stellen.

6. Omvang van de voorraadverplichting van het bedrijfsleven

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden weten of de vrijheid, die de in art. 2 bedoelde voorraadhouders hebben om zelf de in voorraad te houden produkten te kiezen, het vormen van een eenzijdig voorraadpakket bij deze voorraadhouders tot gevolg kan hebben. Met andere woorden, kan het aantrekkelijk zijn zo grote hoeveelheden van bepaalde produkten aan te houden, dat de COVA onevenredig belast wordt?

Het had deze leden verbaasd, dat de regering enerzijds een totale lastenverlichting voor de oliemaatschappijen wenst, maar daar tegenover zelfs voor individuele maatschappijen geen lastenverhoging aanvaardt. Zou het niet meer in de rede liggen de totale lastendruk ongeveer gelijk te houden en dus individuele verhogingen met individuele verlagingen te compenseren?

Deze leden wilden voorts toegelicht zien waar het «beleid, gericht op het stimuleren van raffinage-activiteiten in Nederland» is uiteengezet (blz. 22 van de memorie van toelichting).

De leden van de C.D.A.-fractie stonden stil bij de uiteindelijke resultaten van dit wetsvoorstel ten aanzien van de omvang van verplichte voorraden bij raffinadeurs. Zij constateerden dat in de memorie van toelichting wordt geconcludeerd dat deze voor de meeste raffinadeurs rond of beneden het huidige 90 dagen-niveau zal liggen. Kan, zo vroegen zij, voor een goed inzicht kwantitatief worden weergegeven hoe de regering tot deze uitspraak komt?

7. Niet meerekenbare werkvoorraden ten behoeve van de uitvoer

De leden van de C.D.A.-fractie stelden met instemming vast dat het voorliggende wetsvoorstel wil voorkomen dat werkvoorraden die zijn bestemd voor de export, nog langer tot de verplichte voorraden in ons land gerekend kunnen worden. Dit is, zo stelden zij, zowel ten aanzien van de voorzieningszekerheid in het binnenland als ten aanzien van de verantwoordelijkheid die een exporterend land heeft ten opzichte van zijn afnemers ten tijde van een aanvoerstagnatie, een grote verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Blijven in het buitenland, zo vroegen zij, de voor de export bestemde werkvoorraden eveneens buiten de aan te houden nationale voorraden?

De voorzitter van de commissie,
Van der Hek

De griffier van de commissie,
Koppen