

Vergaderjaar 2017–2018

32 849

Mijnbouw

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2018

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 (Wva 2012), de opzet van de evaluatie en de uitkomsten¹. Ik ga daarbij ook in op de gedane aanbevelingen ingaan op mogelijke wets- en beleidswijzigingen.

Deze tussentijdse evaluatie vloeit voort uit de wet en beslaat de periode vanaf de inwerkingtreding van de wet in april 2013 tot en met 2017. Het doel is een oordeel te kunnen vormen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wva 2012.

De Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012

In de Wva 2012 is vastgelegd op welke wijze Nederland invulling geeft aan de internationale verplichtingen van het Internationale Energie Agentschap (IEA)² en de Europese Unie (EU)³ tot het aanhouden van een minimale hoeveelheid strategische olievoorraden van tenminste 90 dagen netto import. De Wva 2012 heeft tot doel de brandstofvoorzieningszekerheid te borgen om een verstoring van de aanvoer van olie te kunnen opvangen. Indien nodig kunnen de strategische olievoorraden via een gecoördineerde actie op de oliemarkt worden afgezet om de economische schade zo veel mogelijk te beperken.

De belangrijkste onderdelen van het Nederlandse systeem van strategische olievoorraden zijn:

- Het conform de internationale verplichtingen aanhouden van tenminste 90 dagen netto import aan strategische olievoorraden,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Beschreven in het Internationaal Energie Programma

³ Beschreven in de Europese Richtlijn 2009/119 EU. Deze richtlijn wordt in EU-verband geëvalueerd.

waarvan tenminste een derde deel in gereed product (benzine, diesel en kerosine).

- De Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) heeft de wettelijke taak om, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de Nederlandse strategische olievoorraden aan te houden. COVA houdt ca 80% van de Nederlandse strategische olievoorraden aan, tegen zo laag mogelijke kosten. De exploitatiekosten voor de taken van COVA worden gedekt door een eindgebruikersheffing op benzine, diesel, stookolie en LPG van 0,8 eurocent per liter.
- De resterende 20% van de voorraadplicht ligt bij dat deel van de Nederlandse oliebedrijven dat de verplichting heeft om voorraden aan te houden. Het betreft de bedrijven die meer dan 100.000 ton van in de Wva 2012 gedefinieerde olieproducten leveren aan de binnenlandse markt. Deze voorraad moet tenminste voor de helft bestaan uit gereed product. De rest van de verplichting mag ook met andere aardolieproducten worden afgedekt.
- Bedrijven kunnen onder voorwaarden een gedeeltelijke vrijstelling van hun voorraadplicht aanvragen.
- In totaal wordt er voor 15 verbruiksdagen kerosine aangehouden; de rest van de productverplichtingen wordt naar rato van het nationale verbruik verdeeld over benzine en diesel.
- Nederlandse bedrijven worden in staat gesteld om voorraden voor buitenlandse bedrijven aan te houden.

Doel en opzet evaluatie

Het doel van de evaluatie is tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wva 2012 te beoordelen. De evaluatie is uitgevoerd door Trinomics als onafhankelijk adviesbureau, onder begeleiding van een commissie met externe deskundigheid. Het eindrapport is opgebouwd langs de vier onderzoeksvragen die de hoofdonderdelen van het rapport vormen:

- Wettelijke kader en basisbeginselen Wva 2012;
- Organisatie en werkwijze van COVA;
- Effecten van de Wva 2012 op de Nederlandse economie;
- Doorlichting van de Wva 2012 op logica, interne consistentie en uitvoering.

Uitkomsten evaluatie

De Wva 2012 is doeltreffend en goed uitvoerbaar

De hoofdconclusie van het rapport is dat de huidige wet doeltreffend en goed uitvoerbaar is en effectief en efficiënt invulling geeft aan de internationale voorraadverplichtingen. Het systeem van toewijzing, handhaving en rapportage van de voorraadplicht functioneert goed. COVA geeft op een doelmatige en doeltreffende manier invulling aan haar wettelijke taak. Het geheel stelt Nederland in staat aan haar voorraadverplichting tegen zo laag mogelijke kosten te voldoen.

Wva 2012 is doelmatig

De huidige verdeling van de voorraadplicht tussen COVA en het oliebedrijfsleven is voldoende adequaat. De kosten en baten voor het oliebedrijfsleven zijn als resultaat van de Wva 2012 met elkaar in balans. De voorraadverplichting van het bedrijfsleven wordt grotendeels met eigen voorraden van de bedrijven afgedekt, waar COVA de voorraad als strategische buffer aanhoudt. Aanpassingen in de verdeling zijn dan ook niet noodzakelijk. Wel geeft het rapport in overweging om het aandeel van het bedrijfsleven in de totale voorraadplicht te verhogen.

Nederland voldoet met de Wva 2012 aan de internationale verplichtingen en kiest daarbij met de 80–20% verhouding (COVA-bedrijfsleven) en de nadruk op voorraden in eigendom van COVA, voor een systeem dat een substantieel deel van de strategische voorraad fysiek als buffer aanhoudt. In Europees verband is Nederland hierin niet uniek, maar zit het met 80% ruim boven het Europees gemiddelde van 60%. Nederland geeft hiermee een duidelijk signaal aan de markt dat de leveringszekerheid in geval van een verstoring van de aanvoer niet in het geding is. Gezien het grote belang van de Nederlandse oliesector voor de Noordwest-Europese oliemarkt laat Nederland zien dat zij haar rol serieus neemt.

Aanbevelingen

Uit de evaluatie blijkt dat de Wva 2012 doeltreffend en doelmatig is en goed functioneert. Wel wordt in het rapport de volgende aanbevelingen gedaan voor mogelijke aanpassingen van de wet en het beleid:

1. In het rapport wordt in overweging gegeven om de grondslag van de voorraadverplichting in de Wva 2012 te verbreden. Door niet alleen te kijken naar de uitslag uit de accijnsgoederenplaatsen, maar door ook te kijken naar het eigen verbruik binnen de petrochemische bedrijven en raffinaderijen, wordt de voorraadplicht een betere afspiegeling van het daadwerkelijke Nederlandse oliegebruik.
2. Eveneens wordt in overweging gegeven om het aandeel van het oliebedrijfsleven, en dan met name van de producenten, verder te verhogen naar 25% of 30%. Het aandeel COVA zou daarmee dalen naar 75% respectievelijk 70%. De publieke kosten van het Nederlandse systeem zouden daardoor iets kunnen dalen. Tegelijkertijd echter stijgen de kosten voor het oliebedrijfsleven en wordt de voorzieningszekerheid lager omdat COVA navenant minder fysieke voorraad als buffer aanhoudt.
3. Met name ten aanzien van de verplichting tot het aanhouden van voorraad gereed product (benzine, diesel en kerosine) is de aanbeveling gedaan om de gehele kerosineverplichting bij het bedrijfsleven te leggen. Alle kerosineverplichtingen, ook die van COVA, worden binnen de logistieke keten van deze brandstof aangehouden. Om transportveiligheidsredenen worden aan vliegtuigbrandstoffen speciale eisen gesteld. Deze productvoorraad moet daarom als deel van de operationele bedrijfsvoorraden aangehouden worden om hoge verversingskosten te vermijden. Vooruitlopend op deze aanbeveling laat ik voor de voorraadplicht 2019 onderzoeken om kerosine uit te sluiten van de mogelijkheid tot vrijstelling van voorraadplicht.
4. De Wva 2012 biedt het oliebedrijfsleven de mogelijkheid om een gedeeltelijke ontheffing van de voorraadplicht aan te vragen. Aanbevolen wordt voortaan de gedeeltelijke ontheffingen te verlenen op basis van het «vier-ogenprincipe» om de kans op ongelijke behandeling te minimaliseren.
5. Door een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering van COVA is het exploitatieresultaat in de afgelopen jaren duidelijk positief. In overweging wordt gegeven om dit positieve resultaat tevens te gebruiken voor het verlagen van de schuldpositie van COVA bij het Ministerie van Financiën. In diverse andere EU-landen wordt ook op de hoofdsom afgelost bij de agentschappen. Dit brengt stabiliteit in de voorraadheffing voor de eindverbruikers, en leidt op termijn tot een structureel lagere voorraadheffing.

De vervolgstappen

Het overnemen van aanbevelingen die betrekking hebben op de grondslag van de toerekening van de verplichtingen of de grondslag van de voorraadheffing (aanbevelingen 1,2 en 3) zou een aanpassing van de wet vergen. Aangezien de Europese Commissie op dit moment ook de Europese Richtlijn evalueert, waarop de Wva is gebaseerd (2009/119 EU), wil ik een eventuele wetswijziging uitstellen totdat duidelijk is welke wijzigingen in deze richtlijn worden aangebracht.

De overige aanbevelingen (4 en 5) vergen geen wetswijziging. Deze aanbevelingen neem ik over en worden zo snel mogelijk uitgevoerd.

Conclusie

Op basis van de onderzoekresultaten en de thans voorziene ontwikkelingen op de oliemarkt wordt in het rapport vastgesteld dat de Wva 2012, in ieder geval de komende 5 tot 10 jaar, toekomstbestendig is. De evaluatie vormt voor mij dan ook geen aanleiding om nu wijzigingen aan te brengen in de Wva 2012. Eventuele wijzigingen zal ik meenemen in de implementatie van de wijzigingen in de Europese Richtlijn.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes