



Evaluatie

Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva 2012)

Eindrapport

Contractdetails

Ministerie van Economische Zaken: Evaluatie Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva 2012)

Gepresenteerd door

Trinomics B.V.
Westersingel 32A
3014 GS, Rotterdam
Nederland

Contactinformatie projectleider

Nick van der Lijn
Nick.vanderlijn@trinomics.eu

Hoofdauteurs

Hoogland, Onne
Van der Lijn, Nick
Moerenhout, Joris
Vermeulen, Jurgen

Datum

30 januari 2018

Disclaimer

De opvattingen die in dit rapport staan zijn puur van de schrijvers en mogen onder geen enkele voorwaarde worden gezien als de officiële positie van het Ministerie van Economische Zaken.



Rotterdam, 30 januari 2018

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Evaluatie Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva 2012)

Nick van der Lijn (Trinomics)
Jurgen Vermeulen (Trinomics)
Onne Hoogland (Trinomics)
Joris Moerenhout (Trinomics)
Lucia van Geuns (TNO)

INHOUDSOPGAVE

Lijst met afkortingen	4
Managementsamenvatting	5
Achtergrond en doel evaluatie	5
Bevindingen en conclusie	7
Is de Wva 2012 voldoende toekomstbestendig?	8
Aanbevelingen	9
1 Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding van de evaluatie	10
1.2 Doel en opzet van de evaluatie	10
1.3 Ondernomen activiteiten en informatiebronnen	11
1.4 Opbouw van dit rapport	11
2 Wettelijk kader en basisbeginselen	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Wat is de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva) 2012?	13
2.3 Wat zijn de kenmerken van de Wva 2012 en waarin verschillen deze van de Wva 2001?.....	16
2.4 Voldoet de Wva 2012 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU?	19
3 Organisatie en werkwijze van COVA	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Is de organisatie van COVA adequaat om aan haar doelstellingen te voldoen?	21
3.3 Wat zijn de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?	24
3.4 Voldoet COVA aan haar wettelijke taak de verplicht aan te houden voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden en al hetgeen te doen dat daarvoor bevorderlijk is?	26
3.5 Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?	28
3.6 Is COVA in staat haar verplicht aan te houden voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer EZ hiertoe opdracht geeft?	30
4 Effecten van de wet op de Nederlandse economie.....	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Hoe hebben de kosten van het aanhouden van de strategische voorraden zich ontwikkeld?	32

4.3	Leidt de Wva 2012 tot marktverstoringen?	37
4.4	Wat is de invloed van de Wva 2012 op de voorzieningszekerheid?	42
5	Doorlichting van de wet op logica, interne consistentie en uitvoering.....	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Was de handhaving van de Wva 2012 effectief en kan deze worden verbeterd? .	45
5.3	Welke onvolkomenheden zitten er in de Wva 2012?	47
6	Toekomstbestendigheid en conclusies.....	49
6.1	Toekomstbestendigheid van de Wva 2012	49
6.2	Gegeven de beleidsvrijheid binnen de Europese Richtlijn, maakt Nederland de juiste keuzes?	51
6.3	Doelmatigheid en doeltreffendheid van alternatieve invullingen van het strategische voorraadsysteem.....	53
6.4	Eindconclusie	57
	Bijlage A - Lijst van gesprekspartners	59
	Bijlage B - Programma validatieworkshop met stakeholders.....	60
	Bijlage C - Volledige analyse hypothese 4 & 5	61
	Bijlage D - Lijst van onderzoeksvragen en hypothesen uit offerteaanvraag	64

Lijst met afkortingen

AGP	Accijnsgoederenplaats
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FTE	<i>Fulltime equivalent</i>
IEA	Internationaal Energie Agentschap
IEP	Internationaal Energieprogramma
Kt	Kiloton
LPG	<i>Liquefied Petroleum Gas</i>
MOS	<i>Monthly Oil Survey</i>
OCG	<i>Oil Coordination Group</i>
r.o.e.	Ruwe olie equivalent
Wva	Wet voorraadvorming aardolieproducten

Managementsamenvatting

Achtergrond en doel evaluatie

De Wva 2012 geeft invulling aan internationale verplichtingen vanuit het IEA en de EU omtrent het aanhouden van een strategische olievoorraad van tenminste 90 dagen netto import. In het geval van een verstoring van de aanvoer van olie kunnen deze strategische olievoorraden op een gecoördineerde wijze worden ingezet om de ontstane situatie het best het hoofd te bieden en zo min mogelijk economische schade op te lopen. De Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) is opgezet om een groot deel van de Nederlandse voorraadverplichting voor haar rekening te nemen. Verder heeft het Nederlandse oliebedrijfsleven (producenten en handelaren) een verplichting strategische olievoorraden aan te houden.

De inwerkingtreding van de Europese Richtlijn 2009/119 noopte tot een aanpassing van de toenmalige Wva 2001. Een aantal aanpassingen in de Wva 2012 is hiermee het directe gevolg van de transpositie van de Richtlijn, zoals de verplichting een-derde van de voorraad in gereed product aan te houden en het verbod op subdelegatie.¹ Ook is er een aantal keuzen gemaakt die passen binnen de beleidsvrijheid die lidstaten hebben. De belangrijkste aanpassingen van de Wva 2012 ten opzichte van de Wva 2001 betreffen in dit verband de verhoging van de voorraadplicht voor het bedrijfsleven (waardoor de voorraadplicht van het totale bedrijfsleven is gestegen van ongeveer 10% naar 20% van het totaal) en het afschaffen van de mogelijkheid voor handelaren een volledige ontheffing te krijgen voor hun voorraadplicht. Hiernaast wordt het gebruik van tickets door COVA zoveel mogelijk beperkt. Waar in het verleden 70 procentpunt van de COVA-verplichting door eigen voorraden werd afgedekt en de rest door middel van tickets bij het bedrijfsleven, is het beleid er nu op gericht de middellange-termijnverplichting geheel af te dekken met eigen voorraden en de jaarlijkse schommelingen te balanceren door de aan- of verkoop van tickets (zie ook onderstaande tekstbox waarin de belangrijkste elementen van het Nederlandse systeem van strategische olievoorraden worden beschreven).

De Wva 2012 heeft hiermee twee doelstellingen:

1. Het voldoen aan de internationale verplichtingen (EU, IEA);
2. Het verbeteren van de voorzieningszekerheid.

Dit rapport betreft een tussentijdse evaluatie van de Wva 2012 en geen fundamentele review van de nut en noodzaak van het aanhouden van strategische aardolievoorraden. Het uiteindelijke doel van de evaluatie is tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wva 2012.

Om hiertoe te komen heeft EZ onderzoeksvragen geformuleerd die onder te verdelen zijn in de volgende onderdelen:

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

Hiernaast heeft EZ een zestal meer toekomstgerichte onderzoeksvragen of hypothesen geformuleerd die in het kader van de evaluatie worden beantwoord.

¹ Een verbod op het doorverkopen van tickets, zie hoofdstuk 2.

Belangrijkste elementen van het Nederlandse systeem van strategische olievoorraden (Wva 2012)

- Conform de internationale verplichtingen houdt Nederland tenminste 90 dagen gemiddelde netto import aan strategische olievoorraden aan, waarvan tenminste 1/3^e deel in gereed product;
- Deze strategische voorraden worden voor ca. 80% door COVA aangehouden (was 90% onder de Wva 2001) en voor ca. 20% door het bedrijfsleven;
- COVA dekt de middellange-termijnverplichting af met fysieke voorraden en vangt de jaarlijkse schommelingen op met het aan- of verkopen van tickets (een houder van een ticket heeft het recht de onderliggende voorraad gedurende de looptijd van het ticket in geval van een crisissituatie tegen de dan geldende marktprijs aan te kopen). Grosso modo wordt 80% van de totale verplichting afgedekt met fysieke COVA-voorraden en 20% met voorraden van het bedrijfsleven.
- Onder de Wva 2001 hield COVA 7/9^e van haar verplichting aan in fysieke voorraden en dekte de overige 2/9^e af met tickets. Met andere woorden, 70% van de totale verplichting werd afgedekt met fysieke COVA-voorraden en 30% met voorraden van het bedrijfsleven, waarvan 2/3^e (20 procentpunt) in de vorm van tickets van COVA bij het bedrijfsleven;
- COVA heeft de wettelijke taak tegen zo laag mogelijke kosten aan haar voorraadplicht te voldoen. Op diverse momenten kan er sprake zijn van de verkoop of aankoop van voorraden: (1) Verkopen (en na verloop van tijd weer aankopen) van voorraden in tijden van een crisis; (2) Verkopen of aankopen ten gevolge van (structurele) veranderingen in de jaarlijkse voorraadplicht van COVA; (3) Verkopen en aankopen ter verversing van de aangehouden voorraden om er voor te zorgen dat de aangehouden voorraden te allen tijde van goede kwaliteit zijn;
- De kosten die COVA maakt voor de uitvoering van haar wettelijke taken worden gedekt door een eindgebruikersheffing op motorbrandstoffen aan de pomp van 0,8 eurocent/liter;
- Een bedrijf dat tenminste 100,000t uitslag op de binnenlandse markt creëert moet 12% van alle uitslag boven die drempel aanhouden in tenminste 50% gereed product (het overige mag in ruwe aardolie worden aangehouden). De resterende verplichting gereed product aan te houden ligt bij COVA;
- Bedrijven kunnen een gedeeltelijke ontheffing van hun verplichting krijgen indien ze kunnen aantonen 'onevenredige extra kosten' te moeten maken voor het voldoen aan hun verplichting. Er geldt echter altijd een minimale verplichting van 2% van de uitslag boven de drempelwaarde. In de praktijk hebben bijna alle handelaren een gedeeltelijke vrijstelling gekregen;
- Bedrijven met een voorraadplicht worden niet financieel gecompenseerd voor het afdekken van hun voorraadverplichting. Nederlandse bedrijven worden echter in staat gesteld tickets te verkopen aan binnenlandse en buitenlandse partijen en vooral producenten maken hier veel gebruik van. Het internationale systeem van verplichte strategische voorraden levert het Nederlandse bedrijfsleven per saldo geld op;
- Nederland houdt bij voorkeur niet (veel) meer dan 1/3^e deel van de verplichting in aardolieproducten aan. De verplichting voor kerosine is vastgesteld op 15 dagen gemiddeld binnenlands gebruik en het overige deel van de productverplichting wordt gelet op het binnenlands verbruik proportioneel verdeeld over benzine en gasolie/diesel (samen vormen deze drie producten meer dan 75% van de binnenlandse consumptie).

Bevindingen en conclusie

Onze hoofdconclusie is dat de huidige wet goed uitvoerbaar is en op een effectieve en efficiënte wijze invulling geeft aan de internationale voorraadverplichtingen wat betreft de operationalisatie, de organisatie en het management.

Nederland voldoet met de Wva 2012 aan de internationale verplichtingen. Bovendien is ten opzichte van de Wva 2001 de voorzieningszekerheid verbeterd doordat het aandeel fysieke COVA-voorraden is verhoogd van 70% naar 80% en de 20% voorraadverplichting van het bedrijfsleven grotendeels met eigen voorraden van het bedrijfsleven wordt afgedekt. Er wordt hierdoor een stuk minder gebruik gemaakt van tickets, die wat meer risico met zich meebrengen dan eigen voorraden.² Ook functioneert het hele systeem van toewijzing, handhaving en rapportage van de voorraadplicht op een effectieve manier en geeft COVA op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling aan haar wettelijke taak het aan haar toegewezen deel van de Nederlandse voorraadverplichting aan te houden tegen zo laag mogelijke kosten.

Nederland kiest met de 80-20% verhouding (COVA-bedrijfsleven) en de nadruk op fysieke COVA-voorraden voor een systeem dat een substantieel deel van de strategische voorraden bovenop de al aanwezige bedrijfsvoorraden aanhoudt. In Europees verband is Nederland hierin niet uniek. Er zijn diverse landen die ervoor gekozen hebben 100% van de voorraadverplichting aan een zusterorganisatie van COVA op te leggen, maar Nederland zit met 80% wel boven het Europese gemiddelde, dat ligt op ruim 60%. Nederland geeft hiermee een signaal aan de markt dat de continuïteit van producenten en handelaren niet in het geding is in het geval van een verstoring van de aanvoer van olie.

Deze voor de voorzieningszekerheid goede invulling van het systeem van strategische olievoorraden heeft wel een prijs: een hogere voorraadplicht van het Nederlandse bedrijfsleven en een navenant lagere van COVA zal de voorzieningszekerheid iets kunnen verlagen, maar zal ook minder kosten voor de eindgebruiker opleveren. Hoeveel hier te winnen is, hangt af van de marktomstandigheden: de lagere kosten van COVA moeten verrekend worden met mogelijk dalende ticketinkomsten van het bedrijfsleven en mogelijk hogere kosten van het bedrijfsleven voor het aanhouden van strategische voorraden. Wat betreft de doelmatigheid is ons eindoordeel dat de huidige verdeling alles wegende waarschijnlijk adequaat is, maar dat wellicht het aandeel van het bedrijfsleven, en dan met name van de producenten, nog wat verder omhoog kan naar 25% of 30% (de COVA-verplichting daalt dan naar 75% of 70%). De kosten van het Nederlandse voorraadsysteem zullen hierdoor afnemen, terwijl tegelijkertijd ook de voorzieningszekerheid iets lager zal worden.

Bij een eventuele verschuiving kan het beste onderscheid worden gemaakt naar de verschillende productverplichtingen. De afweging tussen hogere doelmatigheid en lagere doeltreffendheid zal het snelst positief zijn voor de kerosineverplichting, aangezien deze strategische voorraden al *commingled*³ in commerciële infrastructuur worden aangehouden vanwege de hoge verversingskosten.

² Voor de voorzieningszekerheid speelt dat het niet altijd evident is dat een ticket makkelijk te verlengen is. Onzekerheid over de kosten ontstaan omdat het niet duidelijk is tegen welke prijs tickets verlengd kunnen worden, maar ook dat het niet duidelijk is tegen welke prijs op basis van een ticket in tijden van crisis de ruwe olie of gereed product kan worden aangeschaft. Het is aannemelijk dat deze prijs in tijden van crisis relatief hoog zal zijn.

³ 'Commingled' betekent dat strategische voorraden in dezelfde opslagtank als operationele bedrijfsvoorraden worden aangehouden. Merk op dat in dit geval verversing van (een deel van) de voorraad op continue basis plaatsvindt.

Naast de eindgebruikers hebben zowel producenten als handelaren er baat bij dat verstoringen in de aanvoer van olie kunnen worden opgevangen en de operationele processen niet onder deze verstoringen te lijden hebben. Ook beschikken handelaren net als producenten over werkvoorraden, zij het dat deze voorraden over het algemeen veel minder groot zijn. Wij zien hiermee de rationale om zowel aan producenten als aan handelaren een voorraadplicht op te leggen en tegelijkertijd de mogelijkheid voor een gedeeltelijke ontheffing (voor maximaal vijf-zesde van de verplichting kan een ontheffing worden verkregen) te bieden. Tegenover de kosten die sommige handelaren moeten maken (een aantal heeft ook na de gedeeltelijke ontheffing te weinig werkvoorraden om hun verplichting mee af te dekken en koopt daarom tickets bij producenten) staan de kosten in de vorm van gedeelde ticketinkomsten van de producenten met een voorraadplicht. Naar onze mening is het resultaat van de Wva 2012 dat de kosten en baten van producenten en handelaren met elkaar in balans zijn en geen aanpassing op dit vlak vereist is.

Raffinaderijen die geen distributietak hebben en daarmee geen uitslag op de binnenlandse markt genereren krijgen geen voorraadplicht opgelegd. Dit is op dit moment voor één raffinaderij het geval. De consequentie hiervan is dat de aanwezige werkvoorraden niet worden benut als strategische voorraad en dat er hierdoor een kleine marktverstoring tussen raffinaderijen ontstaat. Dit zou verholpen kunnen door voor een andere grondslag te kiezen waarop de voorraadplicht van het bedrijfsleven wordt gebaseerd.

In deze studie hebben wij gekeken naar zowel de netto import als het eigen oliegebruik (bestemd voor ondervuring en de inzet voor non-energetische toepassingen) van bedrijven als alternatieve grondslag. Beide alternatieve grondslagen zijn praktisch goed uitvoerbaar. Wat betreft eerlijkheid en efficiëntie leidt het overstappen op een grondslag gebaseerd op de netto import naar onze mening echter niet tot een verbetering. Met name zorgen jaarlijkse fluctuaties in de import en export en het al dan niet gebruik maken van tussenhandelaren bij de import en export tot een zekere willekeur bij de vaststelling van de voorraadplicht. Wel zou een grondslag op basis van eigen verbruik overwogen kunnen worden. Door deze grondslag te combineren met de huidige grondslag zullen handelaren nog steeds een voorraadplicht hebben, terwijl ook raffinaderijen zonder distributietak een voorraadverplichting krijgen opgelegd.

Is de Wva 2012 voldoende toekomstbestendig?

Voor het bepalen van de toekomstbestendigheid van de Wva 2012 is het van belang rekening te houden met de volgende mogelijke ontwikkelingen:

- Er lijkt een voorlopig einde te zijn gekomen aan de periode van lage olieprijsen op de wereldmarkt. Hierdoor ligt het in de lijn der verwachting dat marktspelers hun huidige voorraden zullen afbouwen en dat de markt voor tickets vanuit aanbodperspectief zal verkrappen.
- De energietransitie zal er op termijn toe leiden dat de binnenlandse vraag vanuit de motorbrandstoffen-consumerende sectoren (zoals de transportsector) zal afnemen. Deze vraag zal geleidelijk afnemen, in de komende decennia zal olie een belangrijke energiebron blijven. De olieconsumptie door de Nederlandse petrochemische industrie zal naar alle waarschijnlijkheid groeien in de komende jaren. Aangezien de voorraadplicht is gebaseerd op de netto import en wordt gecorrigeerd voor de mate van productie van nafta (om te corrigeren voor het gebruik van de petrochemische industrie) ademt deze uiteindelijk mee met de

ontwikkeling in de overige binnenlandse vraag. De Wva voorziet hiermee in een mogelijke geleidelijke afbouw van de Nederlandse voorraadplicht.

Als we naar bovenstaande ontwikkelingen kijken kunnen we concluderen dat de Wva 2012, in ieder geval voor de komende 5-10 jaar, toekomstbestendig is. De keuze de strategische voorraden meer in de vorm van eigen voorraden en minder in de vorm van tickets aan te houden is in lijn met de eerste bullet. Ook kan het systeem de komende 5-10 jaar uit de voeten met de energietransitie, gelet op het automatisch mee-ademen van de voorraadplicht met de overige binnenlandse vraag en de vrijheid die de Wva 2012 aan EZ biedt de verhouding in het aan te houden gereed-product (benzine, gasolie/diesel, kerosine) in de loop van de tijd te veranderen zolang maar 1/3^e van de totale verplichting door gereed product wordt afgedekt en de betreffende producten 75% van de binnenlandse vraag representeren.

Het is op dit moment moeilijk te voorspellen wat de snelheid van de energietransitie en de wereldwijde invloed hiervan op de binnenlandse en de wereldoliemarkt zal zijn. Het verdient dan ook aanbeveling hier binnen tien jaar nog eens goed naar te kijken.

Aanbevelingen

- Overweeg de grondslag van de verplichting voor het bedrijfsleven in de toekomst te baseren op een combinatie van het eigen verbruik en de uitslag vanuit de AGP naar de binnenlandse markt.
- Overweeg een groter deel van de verplichting bij het bedrijfsleven te leggen (van 20% naar 25% tot maximaal 30%) en een navenant kleiner deel van de verplichting bij COVA. Kijk in dit geval naar de afzonderlijke verplichtingen (ruwe olie, verschillende gereede producten) en overweeg de gehele kerosineverplichting in dit geval bij het bedrijfsleven te leggen. Het verhogen van de voorraadplicht van het bedrijfsleven heeft een positief effect op de kosten (die zullen dalen), een licht negatief effect op de voorzieningszekerheid en een neutraal effect op de doelmatigheid (onze inschatting is dat de kosten/baten [voorzieningszekerheid] verhouding ongeveer gelijk blijft).
- Het exploitatieresultaat van COVA is de laatste jaren duidelijk positief. Wij zien twee beleidsmogelijkheden: (1) Het gebruiken van dit positieve resultaat voor het verlagen van de schuldpositie van COVA bij het Ministerie van Financiën (in diverse andere EU-lidstaten is op de hoofdsom afgelost), of (2) Het verlagen van de voorraadheffing voor eindgebruikers. Het verlagen van de schuldpositie van COVA heeft onze voorkeur. Hierdoor worden de financieringskosten structureel verlaagd, nemen de risico's (van rentestijgingen en waardering van de COVA-voorraden) af en wordt op termijn ruimte geschapen voor een structurele verlaging van de voorraadheffing voor eindgebruikers.
- De formulering in de Wva 2012 op basis waarvan aan bedrijven een gedeeltelijke ontheffing van hun voorraadplicht verleend kan worden kan leiden tot interpretatieverschillen bij de beoordeling van een aanvraag door verschillende ambtenaren en hierdoor is er een risico op ongelijke behandeling. Het is niet makkelijk gebleken de bewuste formulering aan te scherpen. Onze aanbeveling is de gedeeltelijke ontheffingen te verlenen op basis van het 'vier-ogenprincipe' om de kans op ongelijke behandeling te minimaliseren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de evaluatie

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft Trinomics in de periode september-december 2017 de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva 2012) geëvalueerd. De Wva 2012 geeft invulling aan internationale verplichtingen vanuit het IEA en de EU omtrent het aanhouden van een strategische olievoorraad van tenminste 90 dagen netto import. In het geval van een verstoring van de aanvoer van olie kunnen deze strategische olievoorraden op een gecoördineerde wijze worden ingezet om de ontstane situatie het best het hoofd te bieden en zo min mogelijk economische schade op te lopen. De Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) is in 1978 opgezet om een groot deel van de Nederlandse voorraadverplichting voor haar rekening te nemen.⁴ Verder heeft het Nederlandse oliebedrijfsleven (producenten en handelaren) een verplichting strategische olievoorraden aan te houden.

De inwerkingtreding van de Europese Richtlijn 2009/119 noopte tot een aanpassing van de toenmalige Wva 2001, waarbij ook de resultaten van de in 2007 uitgevoerde evaluatie van de Wva 2001 konden worden meegenomen. Een aantal aanpassingen in de Wva 2012 is hiermee het directe gevolg van de omzetting van de Europese Richtlijn in Nederlandse wetgeving (transpositie), zoals de verplichting eenderde van de voorraad in gereed product aan te houden en het verbod op subdelegatie.⁵ Ook is er een aantal keuzen gemaakt die passen binnen de beleidsvrijheid die lidstaten hebben. De belangrijkste aanpassingen van de Wva 2012 ten opzichte van de Wva 2001 betreffen in dit verband de verhoging van de voorraadplicht voor het bedrijfsleven en het afschaffen van de mogelijkheid voor handelaren een volledige ontheffing te krijgen voor hun voorraadplicht. Hiernaast wordt het gebruik van tickets door COVA zoveel mogelijk beperkt.

Voor de evaluatie is het van belang dat op dit moment een tussentijdse evaluatie van Richtlijn 2009/119 loopt en dat een viertal mogelijke verbeteringen van de Richtlijn wordt overwogen: Nederland heeft hiermee de mogelijkheid effectief in te zetten op wijzigingen in het Europese regelgevende kader die aansluiten bij de Nederlandse wensen en gezichtspunten.

1.2 Doel en opzet van de evaluatie

Dit rapport betreft een tussentijdse evaluatie van de Wva 2012 en geen fundamentele review van de nut en noodzaak van het aanhouden van strategische aardolievoorraden. Het uiteindelijke doel van de evaluatie is tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wva 2012.

Om hiertoe te komen heeft EZ een groot aantal onderzoeksvragen geformuleerd die onder te verdelen zijn in de volgende onderdelen:

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

⁴ Strikt genomen betrof dit de rechtsvoorganger van COVA, het interim-agentschap Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (ICOVA). COVA vervangt ICOVA in 1987.

⁵ Een verbod op het doorverkopen van tickets, zie hoofdstuk 2. Ook stelt de Richtlijn het bestaan van bilaterale overeenkomsten niet langer als voorwaarde voor het aanhouden van voorraden in het buitenland, maar Nederland houdt hier vooralsnog aan vast.

Hiernaast heeft EZ een zestal meer toekomstgerichte onderzoeksvragen/ hypothesen geformuleerd die in het kader van de evaluatie moeten worden beantwoord. De volledige lijst van onderzoeksvragen en hypothesen die onderdeel vormen van de offerteaanvraag is opgenomen in Bijlage D.

De doelstellingen van de Wva 2012 zijn tweeledig:

1. Het voldoen aan de internationale verplichtingen (EU, IEA);
2. Het verbeteren van de voorzieningszekerheid.

Deze twee doelstellingen zijn leidend voor ons uiteindelijk oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet. Doeltreffendheid definiëren wij conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) als *'de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten worden gerealiseerd'* en doelmatigheid als *'de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.'* In de onderhavige evaluatie moet het beleid en de beleidsinstrumenten gelezen worden als de Wva 2012, inclusief de uitvoering en handhaving.

1.3 Ondernomen activiteiten en informatiebronnen

Ten behoeve van de evaluatie hebben wij (soms meerdere) gesprekken gehad met ongeveer vijftientig betrokkenen (voorraadplichtigen, opslagbedrijven, beleidsmakers, partijen die een rol spelen bij de handhaving en/of informatievergaring, etc.). Hiernaast hebben wij relevante data (voorraadplicht in totaal en per voorraadplichtige; daadwerkelijk aangehouden strategische voorraden) en documenten bestudeerd, zoals documenten van COVA (jaarrekeningen, begrotingen, kwartaalverslagen), de Wet-technische documentatie, de evaluatie van de Wva 2001 (Ecorys) en de evaluatie van Richtlijn 2009/119/EC (Trinomics).

Tevens hebben wij half november een validatieworkshop met stakeholders gehouden waarin wij de voorlopige bevindingen en conclusies van de evaluatie hebben besproken. De deelnemers aan de workshop en de uitgenodigde partijen die niet aanwezig konden zijn, zijn vervolgens in staat gesteld op de presentatie te reageren. Tenslotte is het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie die op diverse momenten in het onderzoeksproces gereflecteerd heeft op de evaluatieaanpak en de (tussentijdse) resultaten.

1.4 Opbouw van dit rapport

Om verdere structuur te geven aan de evaluatie hebben wij de onderliggende en soms zeer gedetailleerde onderzoeksvragen onderverdeeld in dertien overkoepelende vragen. Deze dertien vragen vormen de kernparagrafen van de hoofdstukken 2-5:

Hoofdstuk 2 - Wettelijk kader en basisbeginselen Wva 2012:

1. Wat is de Wva 2012?
2. Wat zijn de kenmerken van de Wva 2012 en waarin verschillen deze van de Wva 2001?
3. Voldoet de Wva 2012 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU?

Hoofdstuk 3 - Organisatie en werkwijze van COVA:

4. Is de organisatie van de COVA adequaat om aan haar doelstellingen te voldoen?

5. Wat zijn de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?
6. Voldoet COVA aan haar wettelijke taak de verplicht aan te houden voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden en al hetgeen te doen dat daarvoor bevorderlijk is?
7. Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?
8. Is COVA in staat haar verplicht aan te houden voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer EZ hiertoe opdracht geeft?

Hoofdstuk 4 - Effecten van de wet op de Nederlandse economie:

9. Hoe hebben de kosten van het aanhouden van strategische voorraden zich ontwikkeld?
10. Leidt de Wva 2012 tot marktverstoringen?
11. Wat is de invloed van de Wva 2012 op de voorzieningszekerheid?

Hoofdstuk 5 - Doorlichting van de wet op logica, interne consistentie en uitvoering:

12. Was de handhaving van de Wva 2012 effectief en kan deze worden verbeterd?
13. Welke onvolkomenheden zitten er in de Wva 2012?

Hoofdstuk 6 formuleert vervolgens conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wva en de toekomstbestendigheid van de Wva. Tenslotte bevatten de bijlagen een lijst van gesprekspartners (*bijlage A*), het programma van de validatieworkshop met stakeholders (*bijlage B*), een nadere analyse van de voor- en nadelen om een andere grondslag te gebruiken bij het vaststellen van de voorraadplicht van het oliebedrijfsleven (*bijlage C*) en het volledige overzicht van onderzoeksvragen en hypothesen behandeld in dit rapport (*bijlage D*).

2 Wettelijk kader en basisbeginselen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de Wet voorraadvorming aardolieproducten en de internationale verplichtingen waar Nederland in dit kader aan moet voldoen. We beschrijven het wettelijk kader en de basisbeginselen van de Wet aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is de Wva 2012?
- Wat zijn de kenmerken van de Wva 2012 en waarin verschillen deze van de Wva 2001?
- Voldoet de Wva 2012 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU?

2.2 Wat is de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva) 2012?

In de Wva 2012 wordt invulling gegeven aan de internationale verplichtingen van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Europese Unie (EU) tot het aanhouden van een verplichte minimum voorraad olie en olieproducten. In andere woorden, de Wva 2012 zorgt ervoor dat er in Nederland voorraden van olie en olieproducten zijn die kunnen worden ingezet ten tijde van toekomstige olieaanvoerverstoringen. Mocht er een situatie van verminderde aanvoer van olie en olieproducten in de wereld ontstaan (om welke reden dan ook), zorgt de Wva 2012 ervoor dat Nederland met de IEA en de EU op een gecoördineerde wijze maatregelen kan nemen om de aanvoercrisis zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Hierdoor kunnen mogelijke nadelige economische gevolgen zoals een verwachte prijspijsiek, onzekerheid, uitstel van investeringen en verminderde mobiliteit beperkt worden. Binnen de EU en IEA is afgesproken dat elke lidstaat (zie voor meer achtergrond tekst box 2-1):

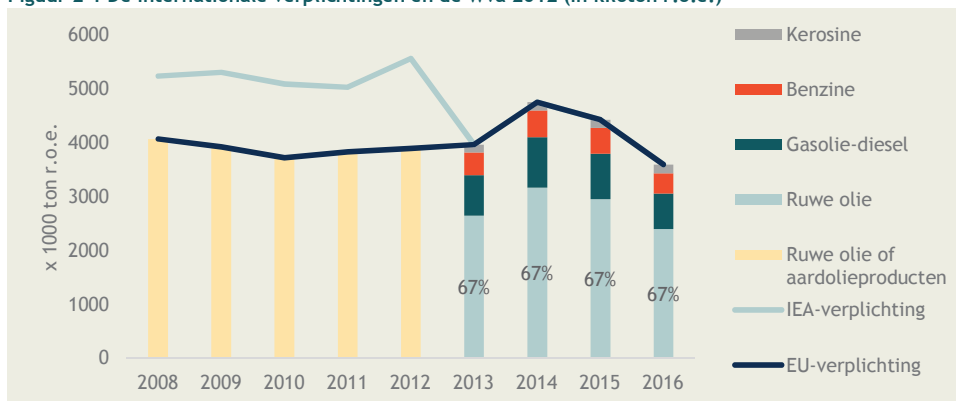
1. Ten minste 90 dagen van hun gemiddelde netto import (of 61 dagen van de gemiddelde binnenlandse consumptie, als die hoger is) als strategische olievoorraad aanhoudt.

Binnen de EU is verder bepaald dat hiervan:

2. Ten minste 1/3^e deel in gereed product moet worden aangehouden (welke minimaal 75% van het totaal binnenlands verbruik moeten afdekken).

Voor Nederland betekent deze verplichting dat er minimaal 90 dagen van het gemiddelde netto import per dag aangehouden dient te worden. In de praktijk betekent dat Nederland ongeveer 4 miljoen ton ruwe aardolie equivalent aan strategische voorraad olie(producten) aanhoudt. Figuur 2-1 geeft de ontwikkeling van de verplichting voor Nederland weer, voor en na de Wva 2012.

Figuur 2-1 De internationale verplichtingen en de Wva 2012 (in kiloton r.o.e.)



Bron: Documenten EZ

Deze verplichtingen (in min of meer dezelfde vorm) bestaan al enige tijd en werden door de voorgangers van de Wva 2012 (meest recentelijk de Wva 2001) wettelijk vastgelegd. In Nederland is een aparte stichting opgezet, Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA), om aan (een groot deel van) deze voorraadplicht te voldoen. Het aankopen, opslaan en managen van de benodigde olie(producten) door COVA wordt bekostigd door een heffing van 0,8 eurocent per liter motorbrandstof aan de pomp. Het overige deel aan benodigde strategische voorraden wordt door het oliebedrijfsleven aangehouden. Het oliebedrijfsleven wordt hier niet financieel voor gecompenseerd. Wel biedt de Wva de mogelijkheid aan bedrijven zogenaamde *tickets* te verkopen. Dit zijn contracten die de koper van het ticket het recht geeft om tijdens een crisis van aanbodverstoring (als EZ over de strategische voorraden wenst te beschikken) een vooraf gespecificeerde hoeveelheid olie van de verkopende partij te kopen tegen de dan geldende marktprijs. Aangezien het strategisch voorraadsysteem een internationale oorsprong heeft (zie tekst box 2-1) zijn er ook voorraadplichtige bedrijven in het buitenland die middels tickets hun voorraadplicht kunnen afdekken. Raffinaderijen in Nederland maken hier veel gebruik van door tickets te verkopen aan buitenlandse partijen. Voor het invullen van hun verplichting gebruiken ze voorraden die ze sowieso voor hun dagelijkse operatie aanhouden. Door de inkomsten uit de verkoop van (voornamelijk internationale) tickets, levert het voorraadsysteem voor het Nederlandse bedrijfsleven per saldo geld op. Dit geldt echter niet voor alle voorraadplichtige bedrijven in Nederland (niet elk bedrijf met een Wva verplichting kan tickets verkopen), maar de kosten voor het voldoen aan de verplichting voor deze partijen zijn kleiner dan de totale inkomsten voor andere partijen uit het verkopen van tickets (zie meer in hoofdstuk 4).

De voorraadplicht voor het bedrijfsleven wordt onder individuele bedrijven verdeeld op basis van hun uitslag uit hun Accijns Goederen Plaats (AGP). Een AGP is een locatie waarin accijnsgoederen mogen worden opgeslagen zonder dat men hier al accijns over moet betalen. In de praktijk betekent dat het verkopen van producenten aan de eindconsument uitslag creëert. Elk bedrijf in Nederland dat meer dan 100,000 ton aan olieproducten aan de consument verkoopt heeft in principe een verplichting om bij te dragen aan het aanhouden van strategische voorraden. Transacties tussen AGP-houders leiden dus niet tot een verplichting voor de Wva 2012.

Tekst box 2-1 Wat zijn de internationale verplichtingen?

De Wva 2012 geeft invulling aan de IEA en EU verplichtingen die Nederland als lidstaat van beide krijgt opgelegd. In de EU is deze verplichting vormgegeven in de Richtlijn 2009/119/EG, welke ten opzichte van zijn voorganger (2006/68/EG en de Wva 2001) de omvang van de verplichtingen van het EU-systeem en van het IEA-systeem heeft geharmoniseerd.

In 2009 heeft de EU de Europese regelgeving dus vernieuwd door de Richtlijn 2006/68/EG te vervangen door de Richtlijn 2009/119/EG om de voorzieningszekerheid te verhogen en om de verschillen met de IEA-verplichting te verkleinen. Nog vóór de oprichting van het IEA, echter, besloot de EU al strategische voorraden olie aan te houden, zoals destijds (1968) gedefinieerd in Richtlijn 68/414. Sinds die tijd is de EU-verplichting voor het aanhouden van voorraden verder aangescherpt. De meest relevante verplichtingen voor de Wva 2012 vanuit de huidige Richtlijn zijn:

- **Artikel 3:** De wettelijke voorraad is ten minste gelijk aan de grootste van de twee volgende hoeveelheden: 90 dagen van de gemiddelde netto import, of 61 dagen van de gemiddelde binnenlandse consumptie over het voorgaande jaar na de aftrek van 10% niet beschikbare voorraad. Dit is in lijn met Artikel 2 van het International Energy Programme (IEP).
- **Artikel 9 lid 4:** Ten minste een deel van de verplichting moet worden afgedekt met gereed product. Dit kan op twee manieren: met strategische voorraden (1/3^e deel van de voorraadplicht) of met specifieke voorraden (30 dagen binnenlands verbruik van een beperkt aantal producten). Het overige deel mag worden aangehouden in ruwe aardolie. Specifieke voorraden moeten worden aangehouden door de lidstaat of door de centrale entiteit (in Nederland COVA), strategische voorraden mogen ook worden afgedekt middels bestaande voorraden bij het bedrijfsleven.
- **Artikel 9 lid 3:** De gekozen producten voor het voldoen aan de 1/3^e productverplichting moeten samen tenminste 75% van het totaal binnenlands verbruik omvatten.

Het IEA is een organisatie bestaande uit voornamelijk olie-importerende landen die ook lid van de OESO zijn. OESO lidmaatschap impliceert echter niet direct IEA lidmaatschap. Een aantal lidstaten van het IEA (zoals Mexico) zijn netto exporteur van olie. Het is gevormd in 1974 om samenwerking onder haar leden te stimuleren bij het reageren op aanbodverstoringen van olie. Het aanhouden van strategische voorraden heeft sinds de oprichting derhalve een belangrijk onderdeel gevormd van de organisatie. De belangrijkste afspraken werden vastgelegd in de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (IEP)¹. De meest relevante verplichtingen van het IEP zijn:

- **Artikel 2:** Het aanhouden van ten minste 90 dagen van de gemiddelde netto import over het voorgaande jaar na aftrek van 10% niet beschikbare voorraden (zoals tankresiduen) - in de praktijk dus 100 dagen. Alle aanwezige voorraden tellen mee voor de verplichting. Dit is een afwijking van het EU systeem, waar specifiek strategische voorraden moeten worden aangehouden.
- **Artikel 5:** Het hebben van vraag beperkende maatregelen die kunnen worden toegepast ten tijde van een oliecrisis.
- **Artikel 25:** Het hebben van een adequaat energie-informatiesysteem en een degelijke oliecrisisorganisatie (In Nederland geregeld via de Wet uitvoering Internationaal Energie

¹ Beschikbaar op: <https://www.iea.org/media/about/iep.pdf>

2.3 Wat zijn de kenmerken van de Wva 2012 en waarin verschillen deze van de Wva 2001?

Veel veranderingen tussen de Wva 2001 en Wva 2012 zijn een direct gevolg van de implementatie van de EU-Richtlijn. Echter, er zijn ook verschillen tussen de Wva 2001 en Wva 2012 ontstaan door het maken van andere keuzes binnen de vrije beleidsruimte. Deze zijn met name interessant voor de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wva, aangezien het niet het doel is van deze studie om de Richtlijn te evalueren⁶. De tabellen hieronder geven de belangrijkste kenmerken van de Wva 2012 weer in vergelijking met de Wva 2001. In de eerste tabel staan voor de volledigheid de veranderde elementen van de Wva 2012 als direct gevolg van de implementatie van de EU-Richtlijn weergegeven. Tabel 2-2 geeft de belangrijkste kenmerken van de Wva 2012 in vergelijking met de Wva 2001 binnen de vrije beleidsruimte.

Tabel 2-1 Kenmerken van de Wva 2012 en verschillen met de Wva 2001

Direct gevolg van veranderen Richtlijn 2006/67 naar 2009/119		
	Richtlijn 2009/119	Richtlijn 2006/67
1	De wettelijke voorraad is ten minste gelijk aan de grootste van: <ul style="list-style-type: none"> - 90 dagen van de gemiddelde netto import - 61 dagen van de gemiddelde binnenlandse consumptie Nederland is netto importeur dus geen grote wijziging	Voorraadplicht in Richtlijn 2006/67 gebaseerd op '90 dagen binnenlandse consumptie' voor drie brede productcategorieën olie (a, b en c) Daarnaast kende de Wva 2001 ook een verplichting voor LPG
2	Tenminste 1/3 ^e van de voorraadplicht in de vorm van olieproducten of 30 dagen binnenlands verbruik van een beperkt aantal producten (specifieke voorraden)	Richtlijn 2006/67 bevatte geen specifieke productverplichting anders dan voor drie brede productcategorieën (a, b en c) die ook met ruwe olie konden worden afgedekt
3	Aangehouden producten moeten ten minste 75% van het aardolie-equivalent van het totale binnenlandse consumptie afdekken	Grootste deel van de verplichting in Nederland werd afgedekt met ruwe aardolie (op basis van yieldfactor van ruwe aardolie)
4	Biobrandstoffen tellen mee in de verplichting en ter afdekking van de verplichting. Echter mag dit alleen als ze reeds vermengd zijn met andere producten of als ze bestemd zijn voor vermenging en binnen Nederland zijn opgeslagen	Richtlijn 2006/67 bevatte geen specifieke regelgeving over biobrandstoffen
5	Een verbod op het subdelegeren van tickets (m.a.w. het doorverkopen van tickets is verboden)	Geen specifiek verbod/regels over subdelegeren tickets
6	Een register in stand houden met informatie over de strategische voorraden. De informatie bevat onder andere de hoeveelheid (per productcategorie), eigenaar en de locatie van de voorraden	Administratie: Een register met de hoeveelheden en type product, maar zonder de specifieke locatie

Tabel 2-2 geeft de belangrijkste kenmerken van de Wva 2012 binnen de vrije beleidsruimte weer en welke eigenschappen zijn aangepast ten opzichte van de vorige Wva 2001 (grijs arceerde velden).

⁶ Deze is in 2016 reeds uitgevoerd, zie: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report%20Trinomics%20-%20August%202016.pdf>

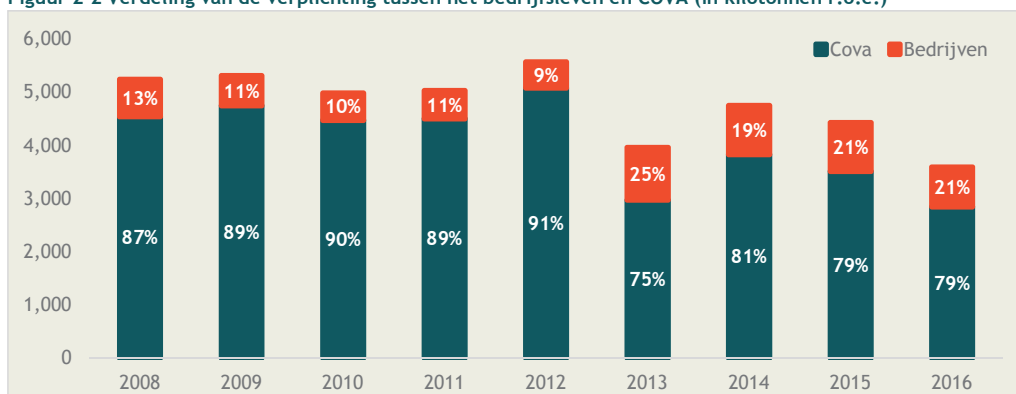
Tabel 2-2 Kenmerken van de Wva 2012 en verschillen met de Wva 2001 - vrije beleidsruimte

Keuzes binnen vrije beleidsruimte		
	Wva 2012	Wva 2001
1	Voorraadplicht voor bedrijven van 12% boven 100.000 ton r.o.e. uitslag. Effectieve verdeling voorraadplicht COVA en bedrijfsleven 80%-20% (zie figuur 2-1)	Voorraadplicht voor bedrijven (producenten, handelaren, grootverbruikers) van 5% boven 100.000 ton r.o.e. uitslag tot verbruik uit AGP. Effectieve verdeling verplichting COVA-bedrijfsleven 90%-10%
2	Voorraadplichtigen zijn alle vergunningshouders van een of meer accijnsgoederenplaatsen voor minerale oliën die aardolieproducten hebben uitgeslagen van meer dan 100.000 ton r.o.e.	<i>Geen verandering</i>
3	Minstens 50% van de verplichting voor bedrijven moet worden voldaan in gereed product	Geen verplichting om deel van verplichting in te vullen met gereed product. Effectief werd groot deel in ruwe olie aangehouden
4	De verplichting voor kerosine van 15 dagen gemiddelde uitslag (binnenlands verbruik en bunker uitslag)	Productverplichting voor categorie a, b (waaronder kerosine) en c., maar mogelijkheid om dit af te dekken met ruwe olie
5	Mogelijkheid tot verkrijgen van <i>gedeeltelijke</i> ontheffing van de voorraadplicht (minimale voorraadplicht is 2% van de uitslag boven 100.000 ton r.o.e.). Criteria voor het beoordelen van ontheffingsverzoeken zijn verhelderd	Mogelijkheid tot verkrijgen van gedeeltelijke of volledige ontheffing. Geen criteria voor verkrijging ontheffing gespecificeerd in de Wet (maar in praktijk zelfde criteria gebruikt als in Wva 2012)
6	Gebruik tickets door COVA wordt zoveel mogelijk beperkt	COVA dekt haar voorraadplicht af met zowel voorraden in eigendom (in binnen- en buitenland) en tickets bij bedrijven in Nederland
7	Voorraadheffing bij de eindgebruiker van olieproducten is € 0,8 cent/liter	Voorraadheffing is € 0,59 cent/liter

In veel aspecten is de Wva dus aangepast ten opzichte van de Wva 2001. De belangrijkste kenmerken van het Nederlandse voorraadsysteem (de Wva 2012) zijn hiermee:

1. Strategische voorraden worden voor ca. 80% door COVA aangehouden en voor ca. 20% door het bedrijfsleven. Dit was in de Wva 2001 90%/10% (zie Figuur 2-2).
2. Deze verschuiving is gerealiseerd door een verhoging van de verplichting van het bedrijfsleven: Een bedrijf dat tenminste 100,000t uitslag op de binnenlandse markt creëert moet 12% (was 5%) van alle uitslag boven die drempel aanhouden in tenminste 50% gereed product (overig mag in ruwe aardolie aangehouden worden).
3. Bedrijven kunnen een gedeeltelijke ontheffing van hun verplichting van maximaal 10%-punt aanvragen (een minimum verplichting van 2%).
4. Nederland houdt precies 1/3^e deel van de verplichting in aardolieproducten aan, waarvan een verplichting voor kerosine van 15 dagen gemiddeld binnenlands gebruik en het overige deel van de productverplichting waarbij de binnenlandse uitslag proportioneel verdeeld wordt over benzine en gasolie/diesel (samen meer dan 75% van binnenlandse vraag).

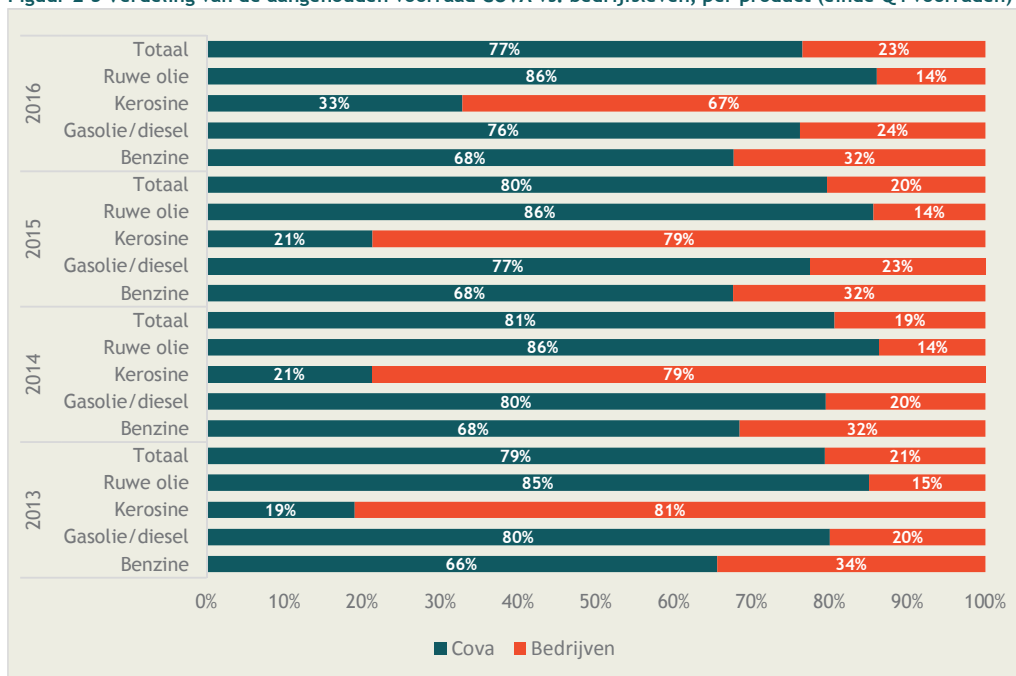
Figuur 2-2 Verdeling van de verplichting tussen het bedrijfsleven en COVA (in kilotonnen r.o.e.)



Bron: Documenten EZ en jaarverslagen COVA

Ook is er sinds de Wva 2012 voor gekozen dat het bedrijfsleven tenminste 50% van hun verplichting als gereed product moet aanhouden, en niet enkel hun verplichting met ruwe olie mag afdekken (zoals in de Wva 2001 het geval was) om aan de nieuwe productverplichting te voldoen. Het resultaat hiervan is dat de productverplichting relatief meer wordt vervuld door het oliebedrijfsleven dan door COVA (zie Figuur 2-3). Het bedrijfsleven houdt ongeveer 35% van de Nederlandse productverplichting aan en 14% van de ruwe olieplichting. COVA houdt de overige aandelen product en ruwe aardolie aan. Nederland heeft er ook voor gekozen om het grootste deel van de kerosineverplichting op te vangen binnen de logistieke keten van de kerosineleveranties met de werkvoorraden van het bedrijfsleven aangezien kerosine erg vaak moet worden ververst.

Figuur 2-3 Verdeling van de aangehouden voorraad COVA vs. bedrijfsleven, per product (einde Q4 voorraden)



Bron: Documenten EZ en jaarverslagen COVA

2.4 Voldoet de Wva 2012 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU?

2.4.1 Oordeel en onderbouwing

Oordeel: Ja

Onderbouwing:

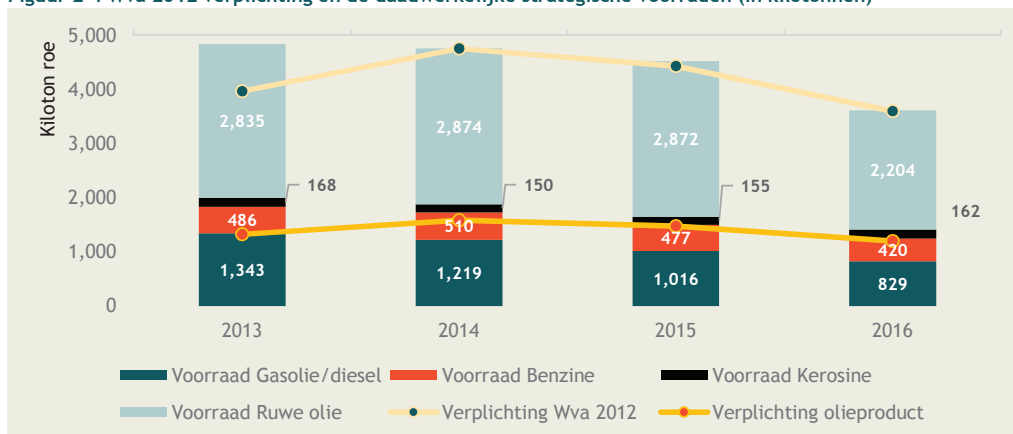
- Nederland voldeed en voldoet aan de verdragsverplichtingen vanuit het IEA en de EU.
- Wva 2012 heeft Richtlijn 2009/119/EC volledig overgenomen. Niet op alle plaatsen wordt voor woord, maar daar waar een iets andere formulering dan in de Richtlijn is gebruikt is akkoord van de Europese Commissie gegeven dat implementatie correct is.

2.4.2 Uitwerking

De verplichtingen uit de Europese Richtlijn vormen de juridische basis voor de Wva 2012. Door de transpositie van de Richtlijn, in combinatie met de Wet op het Internationaal Energie Programma voldoet Nederland ook aan de verplichtingen van het IEA. Een verificatie van de implementatie van de Richtlijn (uitgevoerd door een onafhankelijk juridisch bureau voor de Europese Commissie) en nadere toelichting van Nederland aan de Europese Commissie heeft uitgewezen dat de Wva 2012 de Richtlijn correct heeft geïmplementeerd.⁷

Figuur 2-4 geeft de daadwerkelijk aangehouden strategische voorraden in vergelijking met de verplichting weer. Hieruit blijkt dat Nederland zich in alle jaren sinds de implementatie van de Wva 2012 aan de internationale verplichtingen heeft gehouden.

Figuur 2-4 Wva 2012 verplichting en de daadwerkelijke strategische voorraden (in kilotonnen)



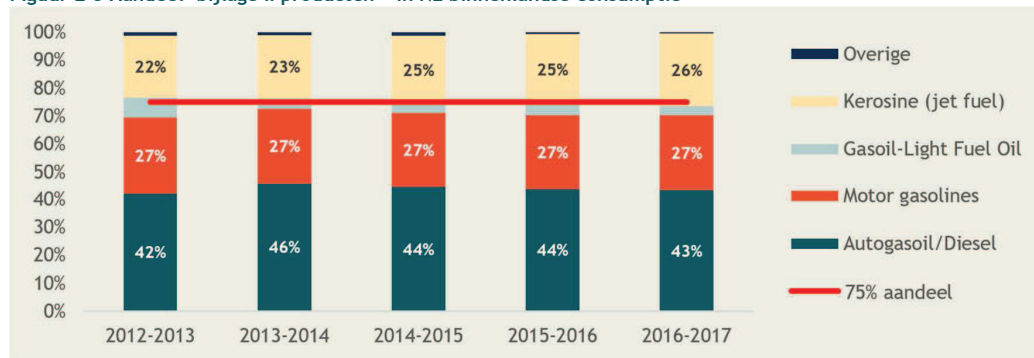
Bron: Documenten EZ en jaarverslagen COVA

Daarnaast moet de productverplichting worden ingevuld met gereed product die tezamen ten minste 75% van de totale Nederlandse binnenlandse consumptie vormen. Figuur 2-5 toont aan dat Nederland met het aanhouden van kerosine, benzine en gasolie/diesel comfortabel aan die voorwaarde voldoet. In

⁷ Verificatie check vertrouwelijk ontvangen in het kader van de tussentijdse evaluatie van de Richtlijn 2009/119/EC uitgevoerd door Trinomics in 2016. Beschikbaar hier: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report%20Trinomics%20-%20August%202016.pdf>

de jaren 2013 en 2014 had Nederland de productverplichting zelfs kunnen invullen zonder kerosine, maar na die jaren zou het aandeel kerosine te groot zijn geworden. Daarom heeft Nederland van het begin af aan ervoor gekozen om ten minste 15 dagen gemiddeld verbruik aan kerosine (voor gebruik op binnenlandse en internationale vluchten (bunkers)) op te slaan, zodat niet na enkele jaren een verandering van het aangehouden type gereed product nodig zou zijn. Met de combinatie van kerosine, benzine en gasolie/diesel zal Nederland voor lange tijd aan de 75% verplichting kunnen voldoen.

Figuur 2-5 Aandeel 'bijlage II producten'* in NL binnenlandse consumptie



Bron: Documenten EZ en jaarverslagen COVA

* Noot: 'Annex II' producten zijn de type gereed producten die opgenomen zijn in Bijlage II van Richtlijn 2009/119 en omvatten: motorbenzine, vliegtuigbenzine, lichte reactiemotorbrandstof (reactiemotorbrandstof van het naftatype of JP4), reactiemotorbrandstof van het kerosinetype, andere kerosine, gasolie/dieselolie (aardoliedistillaat), stookolie (met hoog en laag zwavelgehalte)

3 Organisatie en werkwijze van COVA

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij een oordeel in hoeverre COVA op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling geeft aan haar wettelijke taak het aan haar toegewezen deel van de Nederlandse voorraadverplichting aan te houden tegen zo laag mogelijke kosten. Het is hierbij van belang te realiseren dat het aanhouden van strategische voorraden niet iets statisch is en het verkopen van voorraden niet alleen maar speelt in tijden van een crisis. Aangezien de voorraadplicht van COVA van jaar op jaar fluctueert en aangehouden voorraden te allen tijde van goede kwaliteit moeten zijn, worden ook buiten crisistijden regelmatig olie en olieproducten gekocht en verkocht.

Hieronder geven wij achtereenvolgens antwoord op de volgende vragen:

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

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

3.2.1 Oordeel en onderbouwing

Oordeel

Ja.

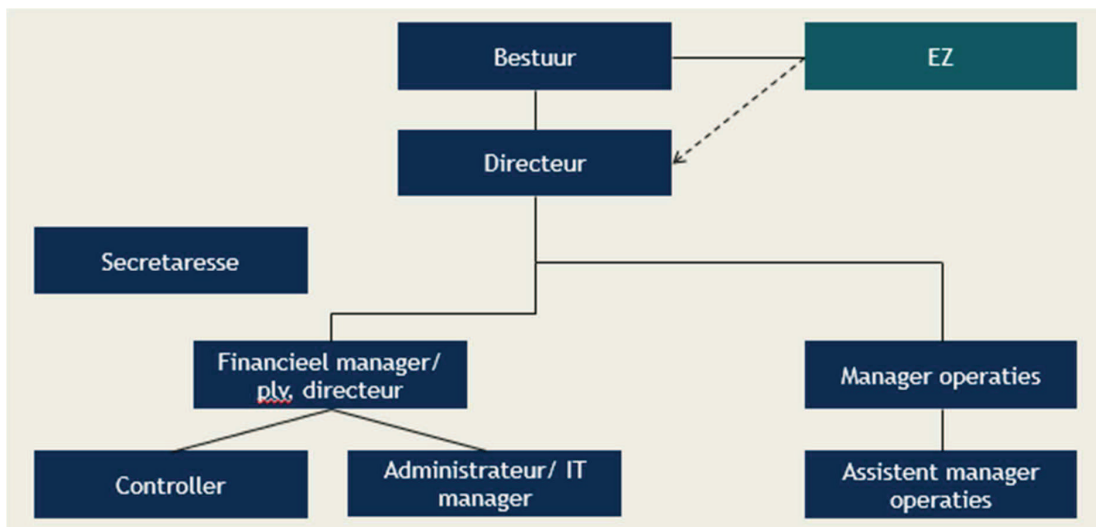
Onderbouwing

- De organisatie staat goed, er is geen reden aan de samenstelling en bezetting te twijfelen;
- De praktijk wijst uit dat COVA erin slaagt gekwalificeerde en kundige werknemers aan te trekken;
- De continuïteit van werkzaamheden en kennis is voor zover mogelijk goed geborgd;
- De relaties tussen COVA directie en EZ zijn goed;
- COVA heeft goede relaties met haar andere stakeholders;
- COVA is voldoende geïnformeerd over de oliemarkt;
- COVA is via de link met EZ op een juiste manier verankerd in de crisisinfrastructuur (in Nederland en internationaal).

3.2.2 Uitwerking: organisatie van COVA

In onderstaande figuur staat de huidige organisatie van COVA en zijn relatie met EZ afgebeeld.

Figuur 3-1 Organigram COVA (2017)



Bron: COVA, Trinomics

COVA heeft naast de directeur zes medewerkers, van wie de directeur, de financieel manager (tevens plaatsvervangend directeur) en de manager operaties het management overleg vormen waarin de belangrijkste beslissingen (zoals aankoop- en verkoopbeslissingen) worden genomen. Het COVA-bestuur is op aanraden van de Algemene Rekenkamer met ingang van 1 oktober 2013 onafhankelijk geworden en telt sindsdien vier bestuursleden. Twee bestuursleden hebben een achtergrond in de oliesector en twee bestuursleden hebben ervaring binnen en/of met de overheid en de politiek-bestuursmatige context waarin COVA opereert. Op juridische kennis na, worden de belangrijkste benodigde kennisgebieden binnen het bestuur afgedekt.⁸ Vertegenwoordigers van EZ zijn aanwezig als deskundigen bij de bestuursvergaderingen van COVA, die vier keer per jaar plaatsvinden.

De praktijk wijst uit dat COVA erin slaagt gekwalificeerde en kundige werknemers aan te trekken

Een aantal ervaringen uit het verleden ondersteunt deze bevinding. Zo is het gelukt een goede vervanger te vinden voor de financieel directeur die per 1 februari 2017 met pensioen is gegaan.⁹ Een aantal jaren eerder is een assistent manager operaties aangenomen en enige jaren daarvoor is met succes een nieuwe directeur aangesteld.

Continuïteit van werkzaamheden en kennis is voor zover mogelijk goed geborgd

De aanwezige kennis en expertise binnen het team is deels complementair en deels overlappend, waardoor er onderlinge opvang mogelijk is binnen het team bij tijdelijke uitval. Om de continuïteit ook bij piekbelasting en tijdelijke uitval te garanderen is het team wellicht wat groter dan strikt noodzakelijk en je in een commerciële omgeving zou zien. Ook is een successieplan aanwezig (wie volgt wie op in geval van calamiteiten?) en is er een goed functionerende back-up voor de IT-systemen. Zo is er bijvoorbeeld een tweede (back-up) server operationeel die de rol van de eerste server direct kan overnemen bij uitval. Hiernaast worden er back-ups buiten het gebouw opgeslagen. Ook wordt de

⁸ De benodigde juridische kennis is tamelijk specialistisch en niet makkelijk binnen een bestuur te borgen. Waar nodig, wordt deze kennis op ad-hoc basis ingehuurd.

⁹ De nieuwe financieel manager is per 1 januari 2017 gestart. Ons inziens is gegeven de omvang van COVA terecht gekozen voor een iets lichtere structuur, waarbij de financieel manager weliswaar tevens plaatsvervangend directeur is, maar niet zoals de voormalige financieel directeur onderdeel vormt van de COVA-directie.

nodige aandacht gegeven aan de gevaren van cybercrime. Tenslotte zou de per januari 2018 geplande overgang van de taken rond kennisbeheer van EZ naar COVA wat meer robuustheid kunnen geven aan het takenpakket van COVA, hetgeen de continuïteit van de werkzaamheden in den brede ten goede komt. Het verdient wat ons betreft aanbeveling het kennisbeheer bij COVA op het niveau van een beleidsmedewerker in te vullen door iemand die affiniteit heeft - of kan ontwikkelen - voor de beleidsmatige inbedding van de werkzaamheden van COVA.¹⁰

In het algemeen merken wij overigens op dat gegeven de kerntaken van COVA de kwetsbaarheid beperkt is. Een uitval van personen of techniek is immers niet direct van invloed op de aangehouden strategische olievoorraden: ook bij het tijdelijk uitvallen van personen of systemen liggen er nog steeds olievoorraden in Duitse cavernes en gereed product in opslagtanks verspreid over Nederland.

Relaties tussen COVA-directie/ COVA-bestuur en EZ zijn goed

Zowel COVA als EZ geven aan zeer tevreden te zijn met de onderlinge werkrelatie. Er is wekelijks contact tussen de COVA directeur en EZ, een goede informatie-uitwisseling en een goede afstemming. COVA vergezelt EZ bij de bijeenkomsten van het IEA en schuift incidenteel aan bij het OCG (*Oil Coordination Group*) die door de Europese Commissie is opgezet als adviesorgaan. Verder zijn zoals boven aangegeven vertegenwoordigers van EZ aanwezig als deskundigen bij de bestuursvergaderingen van COVA en zijn de formele goedkeuringsprocedures goed geregeld (zie paragraaf 3.3).

De relatie tussen het COVA-bestuur en EZ is in de statuten van de Stichting COVA vastgelegd. De werkafspraken zijn verder uitgewerkt en in de notulen van de bestuursvergadering bekrachtigd. Het COVA-bestuur kan met de huidige praktijk goed uit de voeten - alle partijen geven aan dat de driehoek bestuur-directie-EZ goed functioneert. Er is geen frequent contact tussen het COVA-bestuur en EZ buiten de bestuursvergaderingen om (en dit lijkt ook niet nodig te zijn).

COVA heeft goede relaties met andere stakeholders

COVA onderhoudt relaties met diverse stakeholders, zoals partijen die in de raamwerkcontracten zitten (producenten, handelaren), andere mogelijke kopers van COVA-voorraden of COVA-tickets, opslagbedrijven en Europese zusterorganisaties. Waar wij een beeld van deze relaties hebben kunnen vormen is deze positief, ons hebben geen negatieve geluiden over de relaties van COVA met andere stakeholders bereikt.

COVA is voldoende geïnformeerd over de oliemarkt

COVA medewerkers hebben allen een achtergrond in de oliesector en een goed extern netwerk. Hiernaast hebben zoals boven al aangegeven twee van de vier bestuursleden van COVA een achtergrond in de oliesector.

COVA is via de link met EZ op een juiste manier verankerd in de crisisinfrastructuur

COVA handelt in het geval van een crisis op instructie van de minister van EZ en is niet gevolmachtigd zelf over de inzet van strategische olievoorraden te beslissen. De indirecte, namelijk via de link met EZ (die zelf goed ingebed is in de Nederlandse en internationale crisisinfrastructuur), inbedding van COVA in de Nederlandse en internationale crisisinfrastructuur is dan ook juist.

¹⁰ In de nieuwe opzet wordt een aantal taken die nu bij het kernministerie liggen overgenomen door RVO (met name de rapportages van de voorraadplichtigen met betrekking tot de invulling van hun voorraadplicht) en COVA (kennisbeheer). Om versplintering van kennis en informatie te voorkomen dient er een effectief tripartiteoverleg te komen, waarbij het helpt indien de deelnemers van dat overleg affiniteit voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden hebben.

3.3 Wat zijn de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?

3.3.1 Oordeel en onderbouwing

Oordeel

De besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA zijn doelmatig en doeltreffend.

Onderbouwing

- De direct betrokkenen moesten wennen aan hun nieuwe rol nadat het COVA bestuur onafhankelijk was geworden. Onze indruk is dat inmiddels de juiste balans in de rolverdeling is gevonden;
- De interne besluitvorming en toezicht zijn doelmatig en doeltreffend;
- Het extern toezicht en invloed EZ op de besluitvorming zijn doelmatig en doeltreffend.

3.3.2 Uitwerking: besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA

Nadat de ambtenaren uit het COVA-bestuur waren getreden en de stichting onafhankelijk was geworden moesten de direct betrokkenen (COVA-bestuur, COVA-directie, EZ) enige tijd wennen aan hun nieuwe rol. Onze indruk is dat inmiddels de juiste balans is gevonden: er is een goede balans tussen formeel en informeel contact met EZ, er is voldoende vrijheid van handelen van de directeur van COVA en het bestuur functioneert in de praktijk als een Raad van Toezicht, hetgeen naar onze mening past bij het mandaat van COVA.

De interne besluitvorming en toezicht zijn doelmatig en doeltreffend

De administratieve organisatie is voldoende ontwikkeld. Zo is er een kwaliteitshandboek waarin alle procedures zijn vastgelegd, hetgeen een 'levend' document is dat continu wordt aangepast en verbeterd. De manager operaties is tevens kwaliteitsmanager COVA en de wens bestaat in de toekomst ISO-certificering te verkrijgen. Onder meer zijn de te volgen stappen voor de aan- en verkoop van fysieke voorraden en tickets beschreven en zijn er templates ontwikkeld voor deze aan- en verkoopcontracten. Met betrekking tot de betalingen door COVA zijn *checks & balances* ingebouwd: met betrekking tot een specifieke uitgave van COVA bereidt één medewerker de betaling voor, terwijl twee anderen (waarvan tenminste één op management-niveau) de betaling moeten accorderen. Dit betekent dat voor betalingen gewerkt wordt volgens het 'zes-ogenprincipe'.

Besluitvormingsproces bij inkoop, verkoop en verversing van strategische olievoorraden

De jaarlijkse voorraadplicht van Nederland fluctueert door het fluctuerende belang van de petrochemische industrie in de totale olieconsumptie en niet zozeer door variaties in de overige netto binnenlandse consumptie.¹¹ Door de berekeningswijze van de voorraadverplichting van het oliebedrijfsleven, die op de netto uitslag van de AGP op de binnenlandse markt gebaseerd is, komt deze volatiliteit bij COVA te liggen. Om deze volatiliteit goed op te kunnen vangen heeft COVA er in samenspraak met EZ voor gekozen de fysiek aan te houden voorraden op middellange termijn constant te houden en het tekort of overschot ten opzichte van de voorraadverplichting te balanceren door het kopen of verkopen van tickets. De beslissing fysieke voorraden of tickets aan te kopen wordt verder beïnvloed door het al dan niet beschikbaar zijn van opslagruimte. Hiernaast moeten de voorraden

¹¹ In de berekeningsmethode van de voorraadplicht wordt een correctie gemaakt voor de zogenaamde naftaopbrengst (naphtha yield).

periodiek verversen om de kwaliteit te garanderen, hetgeen met de nodige regelmaat aanleiding geeft voor de verkoop en aankoop van voorraden.

Voor het aankopen van fysieke voorraden en tickets is COVA verplicht Europese aanbestedingsregels te volgen. Hiertoe zet COVA om de vier jaar twee raamwerkcontracten uit, een voor de aankoop van fysieke voorraden en een voor de aankoop van tickets, waarna concrete aanbestedingen onder de houders van het raamcontract worden uitgezet. De biedingen worden beoordeeld aan het voldoen aan de vereisten en prijs: bij het beoordelen van de biedingen die aan de vereisten voldoen is de geoffreerde prijs doorslaggevend. De keuze tussen de biedingen wordt intern voorbereid en in een MT-overleg (directeur, financieel manager, manager operaties) gezamenlijk bevestigd.

Voor de verkoop van fysieke voorraden en tickets gelden geen Europese regels. In de praktijk wordt echter een vergelijkbare tenderprocedure gevolgd waarbij tenders worden uitgezet onder de houders van de (aankoop)raamcontracten, aangevuld met andere geïnteresseerde kopers (zoals Europese zusterorganisaties en handelaren).

De productkwaliteit van de fysieke voorraden wordt in de gaten gehouden door een computerprogramma met internationale gegevens over de ontwikkeling van de productkwaliteit en jaarlijkse controles. Indicaties of verwachtingen van veroudering bij benzine of diesel worden hierdoor adequaat bewaakt.¹² Indien verversing nodig is, streeft COVA er naar het verkoop- en het aankoopcontract met dezelfde partij af te sluiten, zodat deze partij net als COVA er belang bij heeft het legen en weer vullen van de opslagtank in de tijd goed op elkaar te laten aansluiten.

In hoeverre betreft COVA andere stakeholders bij haar besluitvorming?

COVA neemt onafhankelijk besluiten, maar bespreekt sommige zaken vooraf met stakeholders om tot optimale besluitvorming te komen. Met EZ is er zoals aangegeven regelmatig overleg, belangrijke besluiten (niet zozeer de operationele uitvoering) worden vooraf besproken. Met andere stakeholders (met name sommige handelaren) wordt soms het beste moment voor het uitzetten van een aanbesteding getoetst: is het product dat COVA wil kopen voldoende voorradig of is het beter even te wachten? Hoe zien stakeholders de marktontwikkelingen? Voor het bepalen van het aan- of verkoopmoment is de marktprijs niet bepalend, maar wel wordt terdege rekening gehouden met voorziene ontwikkelingen in de marktprijs.

Het extern toezicht en invloed EZ op de besluitvorming zijn doelmatig en doeltreffend

COVA legt verantwoording af over zijn werkzaamheden middels de jaarrapportage, de kwartaalrapportages (ook in relatie tot de begroting), de driemaandelijke bestuursvergaderingen en tussentijdse contacten met EZ. Voor belanghebbenden (bestuur en EZ) is het mogelijk een goed en volledig beeld van het werk en de organisatie van COVA te vormen: de rapportages zijn informatief en benodigde aanvullende informatie kan gedurende bestuursvergaderingen of extra gesprekken zonder veel moeite worden vergaard. Wat hierbij meespeelt is dat de taken van COVA niet aan grote veranderingen onderhevig zijn.

EZ dient de jaarrekening en de begroting, na vaststelling door het bestuur, conform de wet (en conform de statuten van COVA) goed te keuren. In afwachting van de formele goedkeuring van de begroting door

¹² Merk op dat kerosine alleen commingled wordt opgeslagen en daardoor niet apart verversen hoeft te worden.

EZ heeft de COVA-directie de benodigde vrijheid te handelen: het bestuur machtigt de directie binnen de grenzen van de begroting te handelen. Het vigerende model van formeel toezicht functioneert hierbij goed zonder dat het te zwaar is aangezet.

Zowel het bestuur als EZ geven aan dat de wijze en mate van verantwoording voldoen.

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

3.4.1 Oordeel en onderbouwing

Oordeel

Ja; wel is het tegen zo laag mogelijke risico's voldoen aan de voorraadverplichting leidend en zijn de mogelijkheden tot kostenbeperking soms beperkt.

Onderbouwing

- NL zit iets boven het EU-gemiddelde in de benchmark van de totale kosten per m³ opslag;
- Er is een goede spreiding tussen lange-termijn- en korte-termijnopslag en opslag in binnen- en buitenland;
- Het afdekken van de trendmatige voorraadverplichting met eigen voorraden en jaarlijkse schommelingen met tickets blijkt financieel goed uit te pakken onder diverse marktomstandigheden;
- De overheadkosten van COVA zijn redelijk.

3.4.2 Uitwerking: kosten aanhouden voorraden door COVA

NL iets boven EU-gemiddelde in de benchmark totale kosten per m³ opslag binnen ACOMES

Op basis van vertrouwelijke informatie uit de ACOMES-benchmark¹³ blijkt dat de totale kosten per m³ opslag net iets boven het EU-gemiddelde van vergelijkbare zusterorganisaties liggen. Hoewel door de lage rente sterk gedaald, blijken de financieringskosten van de schuld de hoogste in de EU te zijn. De reden is de hoge schuld die COVA bij het Ministerie van Financiën heeft: in tegenstelling tot in het buitenland wordt in Nederland op de hoofdsom van de aangeane leningen niet afgelost. De personeelskosten van COVA per m³ opslag liggen iets onder het EU-gemiddelde. Dit wordt verklaard door het relatief lage aantal werknemers van COVA (gemeten in FTE); het gemiddelde salaris van COVA-medewerkers ligt namelijk boven het Europese gemiddelde.

Zoals in tabel 3-1 valt af te lezen zijn de kosten voor opslag verreweg de grootste kostenpost van COVA. De kosten voor opslag worden beïnvloed door de (korte termijn) marktomstandigheden en door de keuzes met betrekking tot de locaties waar de voorraden worden aangehouden. Hierbij speelt zowel een toegankelijkheids- als een kostenaspect. Immers, voorraden die in de Rotterdamse haven worden aangehouden zijn doorgaans sneller op de markt te brengen dan voorraden die in het buitenland worden aangehouden, terwijl de kosten voor opslag hoger zullen zijn. In onze inschatting vindt COVA een goede balans tussen goedkopere, lange-termijn opslag (zoals het aanhouden van ruwe olie in zoutcavernes in Duitsland en het aanhouden van diesel in een ondergrondse opslag in Oost-Nederland)

¹³ De Annual Coordinating Meeting Entities Stockholding (ACOMES) is een vergaderend orgaan van Europese, Aziatische en Amerikaanse organisaties en agentschappen voor verplichte voorraadvorming van aardolie en aardolieproducten. In dit orgaan worden de praktische aspecten van verplichte voorraadvorming besproken en met elkaar vergeleken. Het gaat daarbij om technische, organisatorische en financiële aangelegenheden van algemene aard.

en duurdere kortere-termijn opslag (zoals het aanhouden van ruwe olie in de Rotterdamse haven en olieproducten op verschillende locaties in West-Nederland). Ook het feit dat er dakpansgewijze contracten voor de opslag zijn aangegaan (die op verschillende momenten in de tijd aflopen) en dat de contracten inmiddels allemaal per opslagtank zijn opgesteld, bevorderen het kunnen maken van kosteneffectieve aanpassingen.

Overheadkosten COVA zijn redelijk

Wij vinden de gemaakte kosten door COVA voor algemeen beheer redelijk. De kosten algemeen beheer liggen in totaal op ongeveer 1,4m euro, hetgeen in 2016 uitkomt op 1,7% van de totale kosten.¹⁴ Zoals boven aangegeven, liggen de personeelskosten in de ACOMES-benchmark onder het Europese gemiddelde. Tenslotte zijn de beloning van de directie en het bestuur naar onze mening redelijk.¹⁵

Tabel 3-1: Overzicht baten en lasten van COVA, 2012-2016 (in miljoen €)

Bedragen in miljoen euro	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal baten	86,4	104,9	109,7	108,1	109,9
- Voorraadheffing	86,2	104,3	106,0	107,4	109,2
- Ticketopbrengsten	-	0,6	3,7	-	0,6
- Overig	0,2	-0,0	-0,0	0,7	-
Totaal lasten	102,9	111,3	93,0	88,7	80,7
- Opslag incl. verzekering en inspectie	76,9	82,9	68,7	66,7	62,3
- Financieringslasten	24,6	27,2	23,0	20,6	17,0
- Algemeen beheer	1,4	1,2	1,2	1,4	1,4
Exploitatieresultaat	-16,5	-6,4	16,6	19,4	29,2
Egalisatierekening voorraadheffing (ultimo jaar)	18,6	12,2	28,8	48,2	77,4

Noot: Door afrondingen zijn de totalen soms niet precies de som van de onderliggende posten. De post opslag incl. verzekering en inspectie in 2012 is inclusief €12,5m kosten tickets. In 2013 was deze post (ook) relatief hoog door de kosten van tickets (€7,1m) in het eerste kwartaal van 2013 door de latere inwerkingtreding van de Wva 2012 dan oorspronkelijk voorzien.

Wat te doen met het positieve exploitatieresultaat?

Zoals te zien is in tabel 3-1 is het exploitatieresultaat in de periode 2014-2016 duidelijk positief. Ook voor 2017 wordt een positief exploitatieresultaat verwacht. Dit exploitatieresultaat is positiever uitgevallen dan voorzien door de lagere dan verwachte kosten voor opslag. Er was rekening gehouden met hogere kosten voor opslag (per ton) voor olieproducten maar deze hebben zich maar ten dele gematerialiseerd. Het heeft ook meegespeeld dat de hoogte van de nationale verplichting de afgelopen jaren lager uitviel dan aanvankelijk geraamd.

¹⁴ In 2013-2014 waren de kosten algemeen beheer incidenteel laag omdat een bepaalde periode met minder FTEs is gefunctioneerd.

¹⁵ De beloning van de directie voldoet ook aan de Wet normering topinkomens.

De egalisatierekening voorraadheffing is hierdoor gestegen tot 77,4m euro (ultimo 2016). Dit positieve saldo wordt gebruikt om tijdelijk de schuldpositie bij het Ministerie van Financiën te verlagen. De vraag is echter wat er meer structureel mee moet gebeuren. Wij zien hierbij twee opties. De eerste optie is het verlagen van de voorraadheffing. Omdat de kosten voor het aanhouden van strategische voorraden door COVA meevallen lijkt het logisch om in ieder geval de toekomstige eindverbruiker niet teveel te laten betalen voor de voorraadheffing. Een lagere voorraadheffing zal de inkomsten van COVA doen verminderen en zal het exploitatieresultaat verlagen. In dit geval is het nog steeds de vraag wat met het saldo op de egalisatierekening moet gebeuren, want tenzij de voorraadheffing zo laag wordt vastgesteld dat COVA een operationeel verlies gaat maken de komende jaren, blijft er sprake van een hoog positief saldo. Een tweede optie, waarvoor ook in combinatie met de eerste optie gekozen kan worden, is het saldo te gebruiken om een deel van de schuld bij het Ministerie van Financiën af te lossen en ook kan er beleidsmatig voor worden gekozen de voorraadheffing gelijk te houden (of maar iets te verlagen) om ook toekomstige positieve exploitatieresultaten hiervoor te gebruiken. Dit zou leiden tot duurzaam lagere financieringskosten en zou, zoals boven aangegeven, in lijn zijn met andere Europese landen waar wel op de hoofdsom van aangegane leningen wordt afgelost. Ook zou Nederland in dat geval gevrijwaard zijn van het risico dat de marktwaarde van de COVA-voorraden lager zou worden dan de totale schulden ter financiering van deze voorraden, waardoor in de toekomst EZ met een eenmalige kostenpost te maken zou kunnen krijgen. Overigens schatten wij dit risico niet erg hoog in, zeker niet indien de COVA-voorraden ten gevolge van de energietransitie geleidelijk zullen afnemen.

Schatkistbankieren en pandrecht

COVA doet aan schatkistbankieren, wat inhoudt dat al haar bankzaken via het Ministerie van Financiën lopen. COVA is in algemene zin tevreden met deze wijze van bankieren en ondervindt geen moeilijkheden bij het aangaan van nieuwe leningen bij het ministerie.

Het Ministerie van Financiën heeft geen pandrecht op de COVA-voorraden, maar statutair is bepaald dat in het geval van financiële in gebreke stelling door COVA uiteindelijk alle voorraden en verplichtingen worden overgenomen door de Staat. Er is wel een borgstelling voor de huurkosten (richting de verhuurder) en een €9 miljoen borgstelling aan de douane voor eventuele accijnsverliezen.

3.5 Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?

3.5.1 Oordeel en onderbouwing

Oordeel

Ja; COVA voldoet aan haar strategische voorraadplicht maar heeft door de late vaststelling van de verplichting wel moeite hier steeds per 1 april al aan te voldoen. De samenstelling van de voorraden is goed vanuit marktperspectief.

Onderbouwing

- Gedurende het jaar voldoet COVA steeds aan de voorraadplicht, maar vaak niet per 1 april;
- Verstandige keuze voor multi-inzetbare zomerbenzine en winterdiesel;
- Een hoger aandeel producten wordt aan COVA niet gevraagd en is vanuit Nederlands perspectief niet nodig vanwege de hoge aanwezige raffinagecapaciteit.

3.5.2 *Uitwerking: voldoet COVA aan de voorraadplicht en is de samenstelling optimaal?*

Voorraadplicht en productsamenstelling

COVA heeft na de inwerkingtreding van de Wva 2012 geen moeite gehad om steeds aan de voorraadplicht te voldoen, ook niet met betrekking tot de verplichting een deel van de voorraad in kerosine aan te houden. Een tijdelijk probleem ontstond in het eerste kwartaal van 2013, door de latere dan geplande inwerkingtreding van de wet en het feit dat de voorraadplicht voor COVA onder de Wva 2001 hoger was. Dit is opgelost door het kopen van relatief dure tickets (zie ook paragraaf 3.4). Ten gevolge van de late bekendmaking van de voorraadplicht door EZ (in een enkel geval zelfs na 1 april) lukt het COVA echter niet altijd per 1 april al aan de voorraadplicht te voldoen en krijgt hier ontheffing voor van EZ. Dit geldt voor ruwe olie (in 2014 en 2015), kerosine (in 2013 en 2016 - het laatste is opgelost door het kopen van 20 kt tickets) en benzine (in 2014). Meer landen in de EU geven aan moeite te hebben met het tijdig kunnen communiceren van de voorraadplicht en ook zusterorganisaties van COVA geven aan problemen te ondervinden met het tijdig voldoen aan de voorraadplicht.¹⁶

Het beleid is om de gemiddelde voorraadplicht voor de middellange termijn in te vullen met fysieke voorraden en tickets te kopen voor het opvangen van een tijdelijk hogere voorraadplicht of tickets te verkopen om de kosten van de aangehouden voorraden te reduceren bij een tijdelijk lagere voorraadplicht. Dit systeem werkt inmiddels goed, het lukt om tamelijk snel via het kopen of verkopen van tickets op het gewenste voorraadvolume te komen.¹⁷

Bij het aanpassen van de fysieke voorraden in de afgelopen jaren heeft COVA geen problemen ondervonden om voldoende opslagcapaciteit te vinden, dit ondanks de krapte op de opslagmarkt. Wat hierbij mee kan spelen is dat COVA ervoor heeft gekozen om bepaalde opslagcontracten uit elkaar te trekken en stelselmatig aparte contracten per opslagtank af te sluiten. Dit vergoet de flexibiliteit voor het maken van aanpassingen in de benodigde opslagcapaciteit. Ook heeft de realisatie van de ondergrondse opslag van diesel in Oost-Nederland het makkelijker gemaakt voldoende opslagcapaciteit te vinden.

Wat betreft de samenstelling van de voorraden is de bewegingsruimte van COVA beperkt. COVA moet immers het verschil tussen de totale nationale verplichting en de verplichting van het oliebedrijfsleven afdekken. Anders gezegd: COVA voldoet aan de opgelegde voorraadplicht met betrekking tot ruwe olie en aardolieproducten en heeft verder geen mogelijkheid de samenstelling te beïnvloeden. Alleen binnen de productcategorieën is er een bepaalde vrijheidsgraad, die COVA gebruikt door zomerbenzine en winterdiesel aan te houden: deze producten kunnen het hele jaar door gebruikt worden in tegenstelling tot winterbenzine en zomerdiesel.

Duurzame brandstoffen en tickets

COVA is (zeer) terughoudend over de opslag van duurzame brandstoffen vanwege de relatief snel afnemende kwaliteit van biobrandstoffen.

¹⁶ Tussentijdse resultaten uit de impact assessment van mogelijke wijzigingen in Richtlijn 2009/119 (Trinomics).

¹⁷ De gedachte hierachter is dat een hoge jaarlijkse volatiliteit in aan te houden voorraden tot inefficiënties leidt. Voor zover iets hogere voorraden deze volatiliteit verminderen heeft dat een positieve uitwerking op de kosten van het aanhouden van strategische voorraden, temeer indien met tickets gebalanceerd kan worden.

Tickets uitgegeven door COVA worden gedekt door fysieke voorraden op vaste locaties. Op geen enkele manier is hier sprake van papieren voorraden; tickets verkocht door COVA hebben geen negatieve invloed op de voorzieningszekerheid. Ook bij het aankopen van tickets door COVA is er geen reden tot ongerustheid. Ten eerste gebeurt dit op kleine schaal en minder dan onder de Wva 2001: het feit dat het percentage voorraden dat COVA fysiek aanhoudt is gestegen heeft een positief effect op de voorzieningszekerheid. Hoewel het hebben van tickets een bepaalde mate van onzekerheid met zich meebrengt (Kan ik de tickets indien ze aflopen wel verlengen en tegen welke prijs? Hoeveel moet ik uiteindelijk betalen indien ik een beroep wil doen op de tickets in geval van een crisissituatie?) is er in Nederland geen reden aan de beschikbaarheid van de onderliggende voorraden te twijfelen. De totale aangehouden voorraden in Nederland liggen beduidend boven de voorraadverplichting plus de (veelal aan het buitenland) verkochte tickets. Onze inschatting is dan ook dat het onder het huidige systeem niet nodig is een maximum vast te stellen voor de dekking met tickets (de beleidsregel van COVA is voldoende, bedrijven dekken hun voorraadplicht sowieso primair met eigen werkvoorraden af en er worden niet meer tickets verkocht dan er voorraden aanwezig zijn).

3.6 Is COVA in staat haar verplicht aan te houden voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer EZ hiertoe opdracht geeft?

3.6.1 Oordeel en onderbouwing

Oordeel

Ja.

Onderbouwing

- Er zijn geen grote logistieke bottlenecks die hiervoor een risico vormen;
- Er is een goede geografische spreiding van de locaties waar voorraden worden aangehouden;
- De (beperkte) ervaring is positief, COVA komt goed uit de tweejaarlijkse 'stresstest' van het IEA.

3.6.2 Uitwerking: inzetten voorraden door COVA

Naar onze mening is COVA in staat voldoende snel en efficiënt strategische voorraden op de markt te brengen indien hiertoe wordt besloten. Op vertrouwelijke basis hebben wij gekeken naar de voorraadlocaties en de wijzen waarop de aldaar aanwezige voorraden op de markt kunnen worden gebracht. Naar onze mening zijn er geen grote logistieke bottlenecks die een risico vormen voor het snel en efficiënt op de markt brengen van deze voorraden.

De spreiding van de voorraadlocaties is hierbij van belang, waardoor al naar gelang de situatie de aanwezige voorraden in een bepaalde volgorde op de markt gebracht kunnen worden. Zo ligt 1/3^e van de ruwe olie in Rotterdam en 2/3^e in zoutcavernes in Duitsland en is er lange-termijnopslag van benzine en diesel in Noord-Nederland en van diesel (ondergronds) in Oost-Nederland naast de korte-termijnopslag in diverse opslaglocaties in West en Zuid-Nederland.

De onderstaande tabel geeft de benodigde tijd om alle voorraden op de markt te brengen.

Tabel 3-1: Benodigde tijd om COVA-voorraden op de markt te brengen (2017)

Tijd totdat het op de markt beschikbaar is	Percentage van totale voorraad
15 dagen	43%
30 dagen	63%
60 dagen	98%
90 dagen	100%

Noot: De COVA voorraden betreffen zowel ruwe olie als gereed product.

Bron: COVA (directe communicatie).

Aankopen zijn ingewikkelder geworden door Europese aanbestedingsregels

Bij het aankopen van voorraden, zowel fysiek als in de vorm van tickets, dient COVA gebruik te maken van Europese aanbestedingsregels. Hierdoor moet alles, en met name de productspecificaties, van tevoren exact gespecificeerd worden in de aanbestedingsdocumenten en is er geen ruimte meer voor een procedure met onderhandelde concurrentie. COVA mag echter gebruik maken van aanbesteding zonder vooraankondiging en kan de procedure daardoor wel relatief snel doorlopen. Zoals eerder beschreven zet COVA om de vier jaar twee raamwerkcontracten uit (één voor de aankoop van fysieke voorraden en één voor de aankoop van tickets) en worden alle houders van het raamwerkcontract uitgenodigd op concrete aanbestedingen in te schrijven. COVA houdt zes weken aan voor zowel aankopen als verkopen, indien de marktomstandigheden het toelaten kan het soms sneller. Hoewel de procedure wel ingewikkelder is geworden is COVA in staat voldoende snel besluiten te nemen en te handelen. COVA geeft zelf aan inmiddels goed met de Europese aanbestedingsregels uit de voeten te kunnen.

4 Effecten van de wet op de Nederlandse economie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de effecten van de Wva 2012 op de Nederlandse economie aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de kosten van het aanhouden van strategische voorraden zich ontwikkeld?
- Leidt de Wva 2012 tot marktverstoringen?
- Wat is de invloed van de Wva 2012 op de voorzieningszekerheid?

4.2 Hoe hebben de kosten van het aanhouden van de strategische voorraden zich ontwikkeld?

Antwoord: De kosten voor het bedrijfsleven zijn gestegen sinds 2013 (ten opzichte van de Wva 2001), maar zijn sinds die tijd wel dalend door dalende ticketprijzen. De kosten voor de eindgebruiker van de Wva 2012 zijn ook gestegen t.o.v. de Wva 2001 door een verhoogde voorraadheffing aan de pomp in 2013, maar wel stabiel sinds 2013.

Er zijn drie partijen binnen de Nederlandse economie die kosten ondervinden van het aanhouden van strategische voorraden in Nederland:

1. Het oliebedrijfsleven met een verplichting om voorraden aan te houden;
2. COVA;
3. De eindgebruiker (consument van olieproducten aan de pomp).

4.2.1 Kosten bedrijfsleven

Bedrijven die een verplichting hebben om strategische voorraden aan te houden maken kosten om aan deze verplichting te kunnen voldoen. Afhankelijk van de manier waarop de voorraadplichtigen hun verplichting invullen is er sprake van:

1. Kosten voor het aanhouden van bestaande voorraden als strategische voorraden;
2. Netto kosten voor tickets (het kopen van tickets dan wel het minder kunnen verkopen van tickets);
3. Administratieve lasten (voor het beheer van strategische voorraden en het voldoen aan de rapportageplicht).

Door de hogere voorraadplicht (van 5% naar 12%) van het bedrijfsleven en de invoering van een minimale verplichting voor ontheffingshouders (2%) zijn de kosten voor het bedrijfsleven gestegen ten opzichte van de Wva 2001. We leggen dit voor elk van de drie mogelijke kostenposten hieronder uit.

Aanhouden strategische voorraden met eigen voorraden

Voorraadplichtigen die voor hun regulier bedrijfsproces (grote) voorraden van ruwe olie en gereed product aanhouden kunnen deze voorraden gebruiken om hun strategische voorraadplicht mee af te dekken, mits het volume van hun eigen voorraden te allen tijde groter is dan de voorraadplicht vanuit de Wva. Producenten van olieproducten (raffinaderijen) houden doorgaans grote hoeveelheden ruwe aardolie en gereed product aan en kunnen dus hun verplichtingen afdekken met de voorraden die ze

zelf sowieso aanhouden voor hun regulier bedrijfsproces. Er is ook een handelaar die voldoende werkvoorraden heeft om zijn verplichting volledig mee af te dekken. Op deze manier leidt de voorraadplicht, mits niet exorbitant hoog, niet tot een aanpassing van het bedrijfsproces, noch de hoogte van aangehouden voorraden en leidt de Wva dus niet tot extra kosten voor het aanhouden van strategische voorraden voor deze partijen .

Voor de meeste oliehandelaren geldt echter dat hun normale niveau aan werkvoorraden niet voldoende is voor het vervullen van hun verplichting onder de Wva (12%). Zeker de handelaren die just-in-time principes gebruiken om hun depots of tankstations te bevoorraden werken met relatief weinig voorraden. Dankzij de mogelijkheid van het aanvragen van een gedeeltelijke ontheffing (die hun verplichting tot 2% kan verlagen, zie sectie 4.3.2) kunnen een aantal handelaren ook aan hun verplichting voldoen door het gebruik van eigen werkvoorraden. Dit geldt voor vier van de zeven geïnterviewde partijen. De overige handelaren (drie van de zeven) met een verplichting heeft ook na gedeeltelijke ontheffing onvoldoende voorraden om middels eigen voorraden aan de 2%-verplichting te voldoen. Voor hen leidt de Wva 2012 wel tot extra kosten, zoals besproken in het volgende punt.

Netto kosten voor tickets

Handelaren die te weinig werkvoorraden hebben hoeven geen voorraden aan te kopen om aan hun verplichting te voldoen. Voor hen bestaat de mogelijkheid om *tickets* te kopen. Dit is een contract tussen een partij met voorraden (verkoper) en een voorraadplichtige (koper) die de koper het recht geeft tijdens een crisis binnen de contractduur een vooraf gespecificeerde hoeveelheid olie of gereed product te kopen tegen de dan geldende marktprijs. Met 'tijdens een crisis' wordt bedoeld dat tickets afgesloten onder het raamwerk van de Wva enkel geëffectueerd kunnen worden als EZ in tijden van crisis vereist de voorraden op de markt te brengen. Drie van de zeven geïnterviewde handelaren vullen meer dan 50% van hun verplichting in met het kopen van tickets. Al deze partijen hebben een gedeeltelijke ontheffing verkregen, omdat ze aantoonbaar te weinig werkvoorraden hebben voor het voldoen aan hun verplichting. Op basis van deze verhouding (3/7 handelaren) en aannemende dat al deze handelaren een gedeeltelijke ontheffing ontvangen, wordt een geschatte 4,5% van de Nederlandse verplichting afdekt met tickets.

De kosten voor het voldoen aan de voorraadplicht voor deze handelaren bestaan dus uit de kosten voor het kopen van tickets. Met de huidige ticketprijs (van ongeveer €1 per ton r.o.e. per maand) maken deze bedrijven kosten van zo'n €15.000 tot €30.000 per jaar om aan hun verplichting te voldoen. In de Wva 2001 konden deze bedrijven een *volledige* ontheffing van hun verplichting krijgen. De Wva 2012 heeft voor hen dus een kostenverhogend effect gehad. De hoogte van deze kosten is afhankelijk van de ticketprijs en het verkrijgen van de *gedeeltelijke* ontheffing. De laatste is sinds 2013 structureel verleend (zie sectie 5.3), maar de ticketprijs is minder stabiel. In 2013 was de ticketprijs ongeveer een factor drie hoger dan nu (€3/t/maand versus €1/t/maand). Ondanks het kostenverhogende effect van de Wva 2012, zijn de totale kosten voor het voldoen aan de voorraadplicht voor de ticket-kopende handelaren wel gedaald tijdens de evaluatieperiode van de Wva.

Tickets vormen aan de andere kant een bron van inkomsten voor de verkopende partij. Met name raffinaderijen zijn in Nederland in staat tickets te verkopen. De Wva 2012 bepaalt geen restricties op de verkoop van tickets aan Nederlandse of buitenlandse voorraadplichtigen. Dankzij het volume van ticketverkoop (zie box 4-1) en de geringe kosten voor het voldoen aan hun voorraadplicht (zie sectie hierboven) verdienen producenten per saldo aan de Wva.

De Wva 2012 heeft echter wel tot derving van ticketinkomsten geleid en dus hogere netto kosten voor producenten. Doordat de verplichting voor bedrijven van 5% naar 12% is verhoogd in de Wva 2012, moet een groter deel van bestaande voorraden voor de Nederlandse verplichting worden aangehouden en kan dus een minder groot deel aan tickets worden verkocht. Een gemiddelde raffinaderij met voorraadplicht in Nederland moet ongeveer 148kt voorraden aanhouden (12% van gemiddelde binnenlandse uitslag van 1,232kt door producenten). In vergelijking met de Wva 2001, toen de verplichting 5% was (of ongeveer 62kt¹⁸), zou een gemiddelde raffinaderij 86kt meer aan tickets hebben kunnen aanbieden. Als ze deze volledige 86kt zouden hebben kunnen verkopen, zou dat ongeveer €1m per jaar opgeleverd hebben. Daarnaast zijn de ticketinkomsten ook gedaald tussen 2013 en 2017, zoals eerder genoemd.

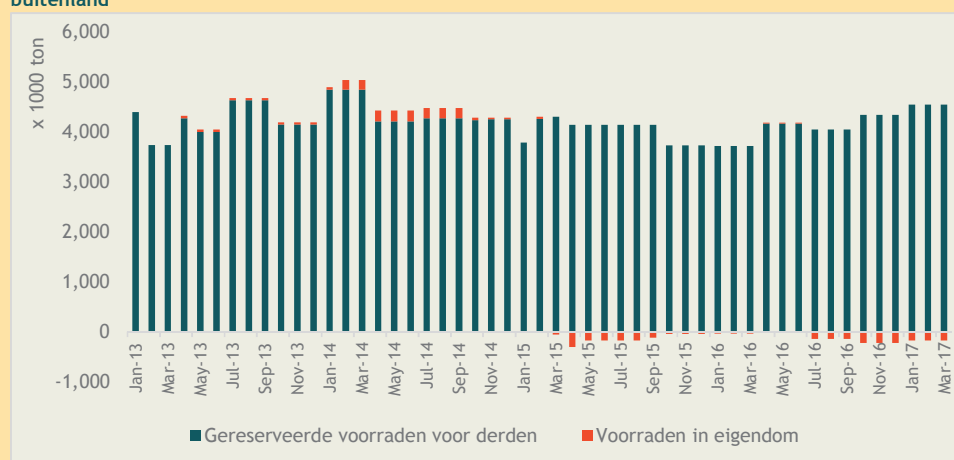
In conclusie heeft de Wva 2012 voor zowel handelaren zonder werkvoorraden (ticket kopers) als voor producenten (ticket verkopers) voor meer kosten gezorgd aangezien voor beiden de voorraadplicht is gestegen (van 5% naar 12%). Voor handelaren zonder werkvoorraden zijn dit de kosten voor het kopen van tickets, terwijl het voor producenten de kosten in de vorm van gedeerde ticketinkomsten zijn.

¹⁸ We nemen hier eenzelfde uitslag aan als bij de 12% verplichting (1,232kt).

Tekst box 4-1 Belang van tickets in Nederland

Dankzij een grote raffinagesector, een zeer grote onafhankelijke opslagcapaciteit en enkele zeer grote internationale oliehandelaren heeft Nederland een grote ticketmarkt. Figuur 4-1 geeft een overzicht van het volume aan verkochte tickets door Nederlandse partijen aan buitenlandse voorraadplichtigen. Zoals weergegeven in de figuur worden er ongeveer evenveel tickets verkocht aan het buitenland als de gehele Nederlandse voorraadplicht (4 miljoen ton r.o.e.). Uitgaand van de huidige ticketprijs (€1 per ton per maand) betreft deze ticketmarkt in Nederland ongeveer €48 miljoen per jaar. Deze markt wordt mogelijk gemaakt door het bestaan van de Europese Richtlijn (er zijn veel buitenlandse bedrijven met nationale verplichtingen die in Nederland tickets kopen) en de mogelijkheid die de Wva 2012 biedt om tickets te verkopen.

Figuur 4-1 De Nederlandse ticketmarkt en voorraden die in Nederland worden aangehouden voor het buitenland



Bron: Eurostat, database nrg_142m gebaseerd op Monthly Oil Survey questionnaire (MOS)

Noot: Negatieve voorraden in eigendom betekent het aanhouden van eigen voorraden in het buitenland

Administratieve lasten

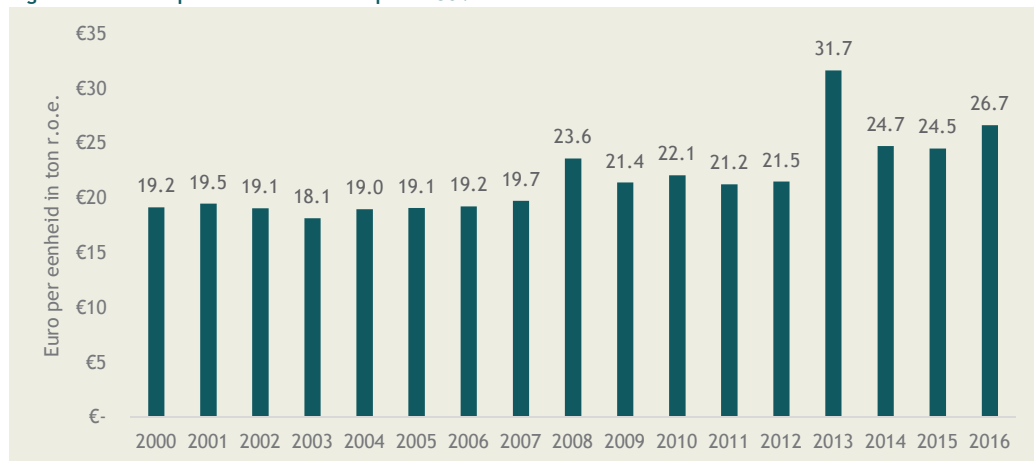
De Wva 2012 leidt, evenals de Wva 2001, ook tot kosten via de tijd die het kost om aan de voorraadplicht te voldoen. Het beheer van de voorraadplicht bestaat uit het invullen van de maandelijkse rapportages naar EZ, de tijd voor het kopen van tickets en managementtijd om te zorgen dat werkvoorraden voldoende zijn voor het voldoen aan de voorraadplicht. Uit interviews blijkt echter dat de lasten voor dit beheer van de voorraadplicht variëren tussen de 2 uur per jaar en de 2 uur per maand, afhankelijk van de manier waarop het bedrijf de verplichting invult. Als dit via eigen werkvoorraden is en die normaal gesproken ruim voldoende zijn, kost het beheer van de verplichting zeer weinig tijd. Voor anderen die ook tickets moeten kopen of waar wat actiever moet worden toegezien om het niveau van werkvoorraden voldoende hoog te houden kost het iets meer tijd. In alle gevallen concluderen we echter dat de totale administratieve lasten voor het voldoen aan de Wva verplichting laag is.

4.2.2 Kosten COVA

De tweede partij binnen de Nederlandse economie die kosten maakt om aan de verplichting te voldoen is COVA. De kosten voor het aanhouden van strategische voorraden door COVA worden betaald door de consument via een voorraadheffing in de prijs van motorbrandstoffen aan de pomp. In sectie 3.4 is

uitgebreid ingegaan op de kosten van COVA. Relevant voor dit hoofdstuk is dat door de nieuwe productverplichting (van minimum 1/3^e van de verplichting) de aan te houden type gereed product voor COVA zijn veranderd met de invoering van de Wva 2012. COVA houdt sinds 2013 bijvoorbeeld meer kerosine en benzine aan. Deze zijn duurder in opslag dan ruwe aardolie. Daarnaast heeft de Wva 2012 het structureel gebruik van tickets afgeschaft. Dit heeft ook een kostenverhogend effect gehad voor COVA (de prijs van tickets lag voor een groot deel van de evaluatieperiode 2012-2017 onder de kostprijs van het aankopen en opslaan van olie). Figuur 4-2 laat het gecombineerde effect zien. De kosten per eenheid strategische voorraad voor COVA zijn sinds 2012 gestegen.

Figuur 4-2 Kosten per eenheid voorraadplicht COVA



Bron: Jaarrekeningen COVA

Deze stijging in kosten werd voor het ontwerp van de Wva 2012 al voorzien. Ook om het negatieve exploitatieresultaat te corrigeren, is er dus voor gekozen de voorraadheffing voor de eindgebruiker te verhogen (zie hierna).

4.2.3 Kosten eindgebruiker

De derde partij binnen de Nederlandse economie die kosten ondervindt van de verplichting tot het aanhouden van voorraden is de Nederlandse consument van olieproducten. De kosten voor het aanhouden van strategische voorraden worden vooral door de eindgebruiker betaald via de voorraadheffing verwerkt in de prijs van motorbrandstoffen aan de pomp. Deze heffing wordt gebruikt om de kosten voor het aanhouden van strategische voorraden door COVA te dekken.

In de Wva 2012 is deze voorraadheffing verhoogd ten opzichte van de Wva 2001, en dus zijn de kosten voor de eindgebruiker gestegen. In de jaren voor 2013 had COVA een negatief exploitatieresultaat dat gecorrigeerd moest worden. Daarnaast werd verwacht dat door de veranderende verplichting en het afschaffen van tickets COVA hogere eenheidskosten zou gaan maken voor het aanhouden van de voorraden. Om deze reden is de voorraadheffing in de Wva 2012 verhoogd van €0,0059 per liter naar €0,008 per liter (+36%). Echter zijn de kosten van COVA per ton voorraadplicht sinds 2013 aanzienlijk minder gestegen dan voorraadheffing (zo'n 16% vs. 36% - zie Figuur 4-2), waardoor een positief exploitatieresultaat van COVA is ontstaan. Een minder grote verhoging van de voorraadheffing was achteraf bezien dus mogelijk geweest. Dit positieve exploitatieresultaat is echter niet van belang voor de ontwikkeling van de kosten voor de eindgebruiker zolang dit niet tot een verlaging van de heffing

leidt, want het positieve resultaat vloeit niet direct naar de eindgebruiker terug. De kosten van de Wva 2012 voor de eindgebruiker zijn dus gestegen sinds 2013, maar wel stabiel sinds die tijd.

Daarnaast zouden de kosten die het bedrijfsleven maakt voor het aanhouden van strategische voorraden kunnen worden doorgegeven aan de eindgebruiker door het doorrekenen van deze kosten in de prijs van hun producten: het *pass-through* effect. Echter, we hebben in de vorige secties geconcludeerd dat de kosten voor het aanhouden van de voorraden voor het grootste deel van het oliebedrijfsleven verwaarloosbaar is door het gebruik van eigen voorraden. In totaal leidt slechts 4,5% van de verplichting tot extra kosten door het gebruik van tickets door handelaren. Geïnterviewden geven ook aan dat ‘...de corebusiness een factor 50 tot 100 maal belangrijker is dan de Wva’ in de prijsstelling van producenten. We verwachten dan ook dat er geen sprake is van een extra toeslag door *pass-through* in de prijs aan de pomp of aan grootafnemers met eigen opslag.

4.2.4 Bredere effecten van de Wva 2012 op de kosten voor voorraadplichtigen

Naast de effecten beschreven hierboven heeft de transpositie van de Richtlijn voor een mogelijk ander kostenverhogend effect gezorgd voor COVA en bedrijven met een verplichting. Volgens de Wva 2012 communiceert het Ministerie uiterlijk per 31 maart de nieuwe voorraadplicht aan COVA en het bedrijfsleven. Deze nieuwe voorraadplicht gaat echter al direct per 1 april in. In de Wva 2001 (en de vorige Richtlijn) was dit per 1 juli. In de praktijk wordt de nieuwe voorraadplicht wel iets eerder medegedeeld (één of twee weken), maar er blijft weinig ruimte om per 1 april nieuwe voorraden aangelegd te hebben. Partijen zullen voor een kosteneffectieve manier van afdekken van de verplichting dus van te voren moeten inschatten wat ongeveer hun verplichting zal zijn per 1 april. Dit is in principe mogelijk, want deze is gebaseerd op hun uitslag van het vorige jaar en deze informatie hebben ze zelf, maar als hier een foutje in zit of ze hebben niet vooruit gepland, leidt deze late communicatie tot het eventueel moeten kopen van tickets voor een korte tijd om eigen voorraden op te bouwen of goedkopere lange-termijntickets te regelen. De Wva 2012 volgt met deze deadline en rekenmethode de Richtlijn en kan dus enkel dit effect verhelpen door in Europa in te zetten op een meer efficiënte oplossing¹⁹.

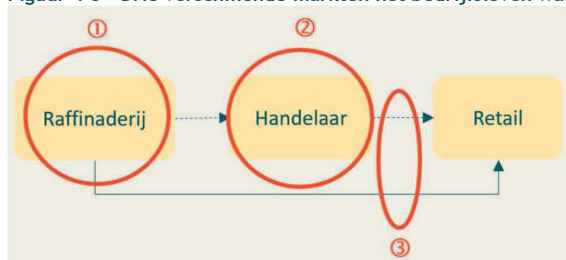
4.3 Leidt de Wva 2012 tot marktverstoringen?

Binnen een markt dient een *level playing field* te worden nagestreefd waarin bedrijven onderling eerlijk met elkaar kunnen concurreren. We analyseren derhalve ook of de Wva 2012 tot marktverstoring(en) leidt. De Wva 2012 zou tot marktverstoring kunnen leiden als de kosten van het systeem onevenredig tussen spelers verdeeld zouden worden in vergelijking met de baten. We onderscheiden drie verschillende markten waar de Wva 2012 verstoringen zou kunnen creëren (zie Figuur 4-3):

1. Tussen raffinaderijen
2. Tussen handelaren
3. Tussen handelaren en (de distributietak van) producenten in de retailmarkt (aan de pomp)

¹⁹ Er wordt op dit moment al een impact assessment uitgevoerd op EU-niveau om het moment waarop strategische voorraden aanwezig zouden moeten zijn te verschuiven van 1 april naar een moment later in het jaar.

Figuur 4-3 - Drie verschillende markten het bedrijfsleven waar de Wva 2012 tot marktverstoringen kan leiden



Oordeel: Enige marktverstoring door wet- en regelgeving is over het algemeen nauwelijks te voorkomen. De Wva 2012 in dit geval creëert:

- Tussen raffinaderijen - een kleine marktverstoring
- Tussen handelaren - geen significante marktverstoring door het effect van de drempelwaarde en mogelijkheid tot gedeeltelijke ontheffing
- Tussen handelaren en producenten - geen significante marktverstoring door het effect van de drempelwaarde en de mogelijkheid tot gedeeltelijke ontheffing

4.3.1 Tussen raffinaderijen

Raffinaderijen hebben enkel een voorraadplicht als ze ook distributieactiviteiten in Nederland ontplooiën. De directe activiteit van raffinaderijen leidt immers vaak niet tot uitslag uit een AGP aangezien ze een product eerst aan een distributeur met ook een AGP verkopen. Indien ze distributieactiviteiten hebben, kan de relatieve hoogte van de verplichting ook nog verschillen afhankelijk van het aandeel van productie dat in Nederland wordt afgezet en het aandeel dat wordt geëxporteerd. Hoe groter het aandeel van export van de raffinaderij, hoe lager de voorraadplicht vanuit de Wva 2012. De hoogte van de verplichting kan dus verschillen per raffinaderij en dus kunnen de kosten voor het voldoen aan die verplichting ook verschillen. Zoals beschreven in sectie 4.1, betreffen de kosten voor raffinaderijen voornamelijk een derving aan ticketinkomsten. Tegelijkertijd zijn de baten van de Wva 2012 voor alle raffinaderijen in Nederland gelijk: het op te markt brengen van strategische voorraden tijdens een crisis biedt alle partijen evenveel toegang tot het kopen van deze voorraden.

Er zijn op dit moment zes raffinaderijen actief in Nederland, waarvan er vijf ook een distributieactiviteit hebben. Eén raffinaderij heeft dat niet. Deze creëert dus geen uitslag en krijgt als enige raffinaderij dus ook geen voorraadplicht opgelegd, terwijl het wel tickets kan verkopen en evenveel mogelijkheid heeft tot het kopen van strategische voorraden tijdens een crisis. Het geschatte financiële voordeel voor deze partij bedraagt maximaal €1.4 miljoen²⁰ op jaarbasis door de extra ruimte voor het verkopen van tickets (als de volledige hoogte van de strategische voorraden kan worden verticket). Dit financiële voordeel kan daardoor worden gezien als **kleine** (in vergelijking met hun gemiddelde totale omzet en kosten) **marktverstoring binnen de markt van raffinaderijen**.

Een volledige analyse van de marktverstoring binnen deze markt zou echter ook de voorraadsystemen in andere landen mee moeten nemen. Indien producenten namelijk hun export vanuit Nederland via hun eigen distributietakken wel in andere EU-landen worden verkocht, zouden deze raffinaderijen daar alsnog aangeslagen kunnen worden op basis van hun afzet (of, vaker voorkomend, hun netto import).

²⁰ Berekend door de gemiddelde verplichting van producenten (115 kiloton) te vermenigvuldigen met een ticketprijs van €1 per ton per maand.

Echter niet alle EU landen leggen de voorraadverplichting bij het bedrijfsleven. Een volledige analyse van de netto kosten en baten van het strategische voorraadsysteem op EU-niveau voor de Nederlandse raffinaderijen zou hiervoor nodig zijn, maar ligt buiten de scope van deze studie.

4.3.2 Tussen handelaren

Ook handelaren met een hoog exportaandeel hebben een relatief lage verplichting in Nederland. Dit levert hen ook een kostenvoordeel op als zij niet (of minder) aangeslagen worden voor de uitslag van de producten in een andere lidstaat. Voor de meeste handelaren is echter het exportaandeel relatief laag en speelt deze potentiële marktverstoring minder. Daarnaast zou de Wva 2012 nog op twee manieren de concurrentie op de markt tussen handelaren kunnen verstoren:

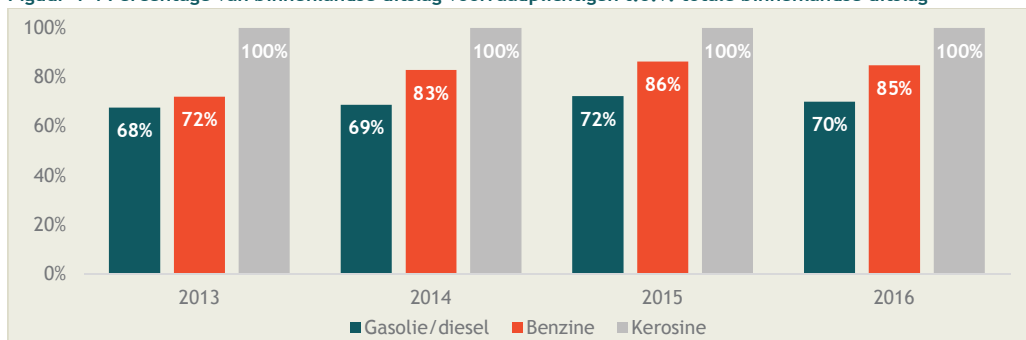
1. Door het ontzien van kleine handelaren met een binnenlandse uitslag onder de 100.000 ton
2. Door het verschil tussen handelaren met en handelaren zonder grote werkvoorraden.

Ten eerste zou dus de drempelwaarde van 100.000t een marktverstoring kunnen opleveren als bedrijven net boven de drempel, die qua omzet ongeveer even groot zijn als bedrijven vlak onder de drempel, significant extra kosten zouden moeten maken voor het voldoen aan de Wva-verplichting. Immers kunnen ze allebei evenveel profiteren van de baten van het systeem ten tijde van crisis. Deze mogelijke verstoring is echter in de praktijk niet significant, omdat in de berekening van de voorraadverplichting de 100.000 ton drempel *afgetrokken wordt* van de totale binnenlandse uitslag voordat het niveau van aan te houden strategische voorraden wordt berekend (12% of 2%). Daardoor is het verschil tussen net boven of net onder de drempel aan kosten zeer klein.

Daarnaast is er op basis van een vergelijking tussen de omvang van de totale markt en de markt van voorraadplichtigen (zie Figuur 4-4) te concluderen dat het grootste deel van de markt een voorraadplicht heeft. Ook blijkt uit de figuur dat het aandeel voorraadplichtigen toeneemt wat tot een verdere afname van deze kleine marktverstoring leidt. We concluderen derhalve dat de drempelwaarde niet tot een marktverstoring leidt.

Ten tweede bestaat er, zoals besproken in hoofdstuk 4.3.1, een verschil in kosten voor het aanhouden van strategische voorraden tussen handelaren met en zonder voldoende werkvoorraden. Handelaren zonder voldoende eigen voorraad moeten tickets kopen, waardoor de Wva direct extra kosten oplevert voor hen in vergelijking met de handelaren met voldoende werkvoorraad. Echter, de handelaren die tickets moeten kopen hebben ook structureel minder kosten omdat ze geen (of kleinere) eigen depots hoeven aan te leggen en te onderhouden. Daarnaast wordt het kostenverschil voor het voldoen aan de voorraadplicht door de mogelijkheid van het aanvragen van een gedeeltelijke ontheffing verkleind.

Figuur 4-4 Percentage van binnenlandse uitslag voorraadplichtigen t.o.v. totale binnenlandse uitslag



Bron: Documenten EZ

Aangezien de gedeeltelijke ontheffing wordt toegewezen indien significante kosten moeten worden gemaakt omdat er (te) weinig werkvoorraden zijn, kunnen partijen zonder werkvoorraden deze gedeeltelijke ontheffing aanvragen. Hierdoor wordt hun verplichting 10%-punt lager en dalen hun kosten navenant. Met een gedeeltelijke ontheffing zijn deze kosten ongeveer €10.000 - €30.000 per jaar voor de meeste handelaren. We verwachten dat deze kosten opwegen tegen het structurele kostenvoordeel voor het onderhouden van kleinere werkvoorraden. Zonder de mogelijkheid tot het aanvragen van een gedeeltelijke ontheffing zou dit kostenverschil echter groter worden en allicht een situatie van marktverstoring ontstaan. Het middel van de gedeeltelijke ontheffing is daarmee effectief in het wegnemen van de verstoring.

Het proces voor het aanvragen van de gedeeltelijke ontheffing kan echter ook tot een bron van marktverstoring leiden indien de ontheffingen inconsequent of oneerlijk verleend zouden worden. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wva 2001²¹ zijn de criteria op basis waarvan verzoeken tot verlenen van ontheffingen aangescherpt. Deze staan nu beschreven in artikel 19 van de Wva 2012. Op basis van de data van 2014 tot en met 2016 blijkt dat acht van de negen handelaren met een verplichting voor het aanhouden van benzine of diesel met succes een gedeeltelijke ontheffing heeft aangevraagd (zie tabel 4-1). Wij concluderen op basis van de interviews met verschillende partijen dat de ontheffingen op een eerlijke en consequente manier zijn verleend. Wij vinden geen bewijs voor een eventuele inconsequente toekenning van ontheffingen.

Tabel 4-1 Gedeeltelijke ontheffingen verleend aan handelaren

	2013	2014	2015	2016	
Handelaren - Verleende ontheffingen van totaal voorraadplichtige bedrijven	Benzine	[6/8]	[8/9]	[8/9]	[9/10]
	Diesel	[6/8]	[8/9]	[8/9]	[9/10]
	Kerosine	[1/4]	[1/4]	[1/2]	[3/4]

Bron: Documenten EZ

Wel blijft de procedure van aanvragen en goedkeuren van ontheffingen een ‘menselijke taak’ en dus wat gevoelig voor subjectiviteit, ondanks de verdere aanscherping van de criteria. Er blijft namelijk ruimte voor verschillende interpretaties van het begrip ‘onevenredige extra kosten’. Het Ministerie van Economische Zaken heeft meerdere sessies met het bedrijfsleven gehouden om tot duidelijkere en scherpere criteria te komen, maar dit heeft niet tot verdere aanpassing van de criteria geleid. Hierdoor blijft de interpretatie afhankelijk van een menselijke beslissing bij het Ministerie en kan bijvoorbeeld door wisselingen van ambtenaren anders worden geïnterpreteerd. Om deze reden wordt aangeraden om de verlening van gedeeltelijk ontheffingen op basis van het ‘vier-ogen’ principe te doen.

4.3.3 Tussen producenten en handelaren

Een laatste relevante markt waar voorraadplichtigen met elkaar concurreren is het distributiesegment, bestaande uit pompstations en andere eindgebruikers van olieproducten. Hier concurreren producenten met een distributietak met handelaren. Beide beleveren ze bijvoorbeeld pompstations in Nederland. Echter, er bestaat een kostenverschil voor het voldoen aan de verplichting, afhankelijk van de grootte van beschikbare werkvoorraden (zoals ook in de vorige sectie uitgelegd). De distributietakken van

²¹ Evaluatie Wva 2001 door ECORYS, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31309-1-b1.pdf>

producenten kunnen voordelig gebruik maken van de grote hoeveelheid werkvoorraden bij hun raffinaderijen, terwijl handelaren in de regel veel minder werkvoorraden hebben en dus (soms) tickets moeten kopen voor het invullen van hun verplichting. Dit zou net zoals bij handelaren in principe tot een marktverstoring kunnen leiden.

Tegelijkertijd wordt dit kostenverschil door de mogelijkheid tot het aanvragen van een gedeeltelijke ontheffing voor partijen zonder veel werkvoorraden ook in dit marktsegment verkleind. Het gros van de handelaren heeft met succes een gedeeltelijke ontheffing aangevraagd waardoor hun verplichting nog maar 2% bedraagt in plaats van de 12% die voor vrijwel alle producenten geldt (zie tabel 4-2).

Tabel 4-2 De verlening van gedeeltelijke ontheffingen

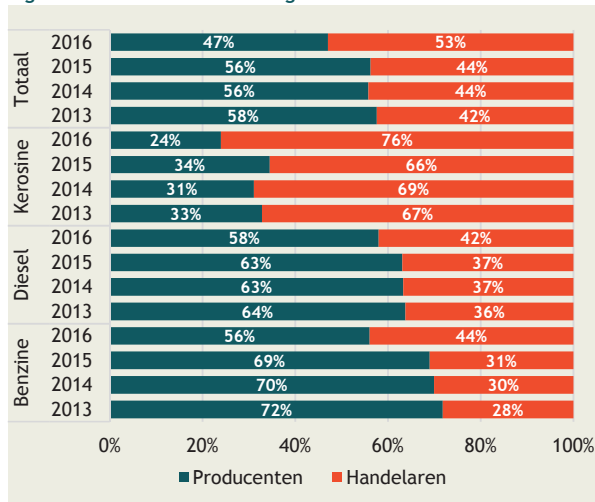
		2013	2014	2015	2016
Producenten (Verleende ontheffingen van totaal voorraadplichtigen)	Benzine	[0/6]	[0/5]	[0/6]	[0/5]
	Diesel	[0/6]	[0/5]	[0/6]	[0/5]
	Kerosine	[0/5]	[0/4]	[0/4]	[0/3]
Handelaren (Verleende ontheffingen van totaal voorraadplichtigen)	Benzine	[6/8]	[8/9]	[8/9]	[9/10]
	Diesel	[6/8]	[8/9]	[8/9]	[9/10]
	Kerosine	[1/4]	[1/4]	[1/2]	[3/4]

Noot: Cijfers geven aan hoeveel voorraadplichtige bedrijven met succes een aanvraag tot gedeeltelijke ontheffing heeft gedaan als totaal van het aantal voorraadplichtige bedrijven in dat jaar

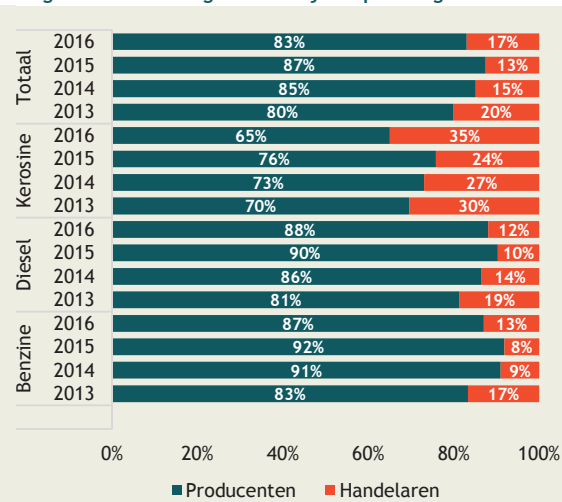
Bron: Documenten EZ

Het effect van de ontheffingen op de daadwerkelijke verdeling van de verplichting tussen de producenten en handelaren is aanzienlijk. Figuren 4-5 en 4-6 laten zien dat in 2016 de verhouding tussen producenten en handelaren op basis van uitslag 45% tot 55% is, maar dat de totale bedrijfsverplichting voor ongeveer 85% door producenten (en 15% door handelaren) wordt vervuld. Dit lijkt een onredelijke verdeling, maar het zorgt in feite voor een meer level playing field dan er zou zijn zonder gedeeltelijke ontheffing. De verdeling van de verplichting zelf is namelijk niet van belang, maar de verdeling van de kosten voor het voldoen aan de verplichting in vergelijking met de baten van het systeem (die gelijk zijn voor producenten en handelaren). Na de gedeeltelijke ontheffing maakt een deel van de handelaren nog kosten voor het kopen van tickets. Echter tegenover de kosten die deze handelaren moeten maken staan de kosten in de vorm van gedeerde ticketinkomsten van de producenten met een voorraadplicht. Naar onze mening is hierdoor geen sprake van een marktverstoring in dit marktsegment.

Figuur 4-5 Binnenlandse uitslag vanuit een APG



Figuur 4-6 Verdeling Wva bedrijfsverplichting



Bron: Documenten EZ

4.4 Wat is de invloed van de Wva 2012 op de voorzieningszekerheid?

4.4.1 Oordeel

Oordeel: De voorzieningszekerheid is verhoogd ten opzichte van de Wva 2001.

Onderbouwing:

- Het structurele gebruik van tickets voor het vervullen van de Nederlandse verplichting is sterk verminderd
- Aandeel fysieke voorraden aangehouden door COVA is vergroot, waardoor een groter aandeel strategische voorraden 'boven op de markt' beschikbaar is

4.4.2 Uitwerking

Het hoofddoel van de Wva 2012 is ervoor te zorgen dat er ten tijde van aanbodverstoringen in de vraag naar olie(producten) kan worden blijven voorzien door het op de markt brengen van strategische voorraden. De mate en snelheid waarin strategische voorraden op de markt kunnen worden gebracht bepaalt de 'voorzieningszekerheid' van het systeem. Belangrijke factoren die de voorzieningszekerheid van een strategisch voorradensysteem bepalen zijn onder andere:

1. **De verhouding tussen fysieke voorraden en tickets** - tickets bieden over het algemeen minder voorzieningszekerheid bij een aanbodverstoring dan fysieke voorraden (zie box 4-1)
2. **De verhouding in de hoeveelheid strategische voorraden aangehouden door COVA en het bedrijfsleven** - Fysieke voorraden aangehouden door COVA voor strategische doeleinden dienen enkel het nut van de verplichting in de Wva 2012. Het bedrijfsleven gebruikt de bestaande werkvoorraden als strategische voorraden. Deze voorraden dienen dus ook nog een ander doel. Bij raffinaderijen dient een bepaald deel²² van de werkvoorraden als minimum voor de operatie van de raffinaderij en is dus niet beschikbaar ten tijde van een crisis. De inzetbaarheid van fysieke COVA-voorraden is dus zekerder dan de strategische voorraden

²² In tijden van crisis kan waarschijnlijk met lagere werkvoorraden door geproduceerd worden, maar hier zijn geen gegevens over bekend.

aangehouden door het bedrijfsleven. De exacte hoogte van de minimum benodigde werkvoorraden voor raffinaderijen verschilt per raffinaderij, maar kan in principe worden afgeleid op basis van raffinagecapaciteit (zie box 4-3)²³.

Tekst box 4-2 Effect van tickets op voorzieningszekerheid

Tickets bieden minder voorzieningszekerheid dan fysieke voorraden ten tijde van een crisis (juist de periode dat strategische voorraden beschikbaar moeten zijn), omdat er tijdens een crisis minder tickets beschikbaar zijn en het aanhouden van tickets niet leidt tot het aanhouden van extra voorraden. Tickets worden door raffinaderijen verkocht op hun werkvoorraden of het deel van hun voorraden dat ze aanhouden voor speculatieve of andere commerciële doeleinden en waarvan ze kunnen garanderen dat ze de raffinaderij niet verlaten gedurende de contractduur van het ticket. Er worden door raffinaderijen geen voorraden aangehouden enkel voor de mogelijkheid om tickets te verkopen. Vaak is de ticketprijs namelijk lager dan de eenheidskosten voor het aanhouden en aanschaffen van de voorraden. Het bestaan van de mogelijkheid om met tickets een verplichting af te dekken zal dus niet zo snel leiden tot het aanhouden van extra voorraden (conform hypothese 2 - zie Bijlage D).

Wanneer een voorraadplichtige zijn verplichting vervult met tickets, zal deze telkens na afloop van elk ticketcontract (veelal 3 maanden) zijn contract proberen te verlengen. Dit levert in een contango-markt weinig problemen op, omdat er bovenop de aanwezige werkvoorraden veel voorraden voor speculatieve redenen worden aangehouden. Echter in een backwardation-markt zullen oliebedrijven hun voorraden afbouwen. In een dergelijke markt kunnen er moeilijkheden ontstaan voor de voorraadplichtige bij het kopen van een nieuw ticket. Deze moeilijkheden zullen zich al helemaal tijdens een potentiële aanbodverstoring voordoen, aangezien dan voorraadhoudende partijen hun voorraden ook zelf zullen aanspreken. Het ticketaanbod en kosten zullen sterk stijgen. Er bestaat dan een risico dat de verplichting niet meer volledig vervuld kan worden.

Zoals Figuur 4-7 laat zien, heeft de Wva 2012 ten opzichte van zijn voorganger:

1. Het aandeel fysieke voorraden van COVA verhoogd
2. Het gebruik van tickets door COVA verminderd; en
3. De verplichting voor het bedrijfsleven verhoogd.

De eerste twee punten leiden tot een verhoging van voorzieningszekerheid. COVA heeft het structurele gebruik van tickets voor afdekking van haar verplichting sinds 2013 beëindigd. Hiermee worden tickets voor het voldoen aan de Nederlandse voorraadplicht nauwelijks meer gebruikt en is de voorzieningszekerheid verbeterd ten opzichte van de Wva 2001. Daarnaast heeft COVA het aandeel van hun fysieke voorraden verhoogd (van 70 procentpunt naar 80 procentpunt van de totale Nederlandse verplichting), waardoor er een groter deel van de Nederlandse verplichting 'boven op de markt' wordt aangehouden en dus extra beschikbaar is tijdens een crisis.

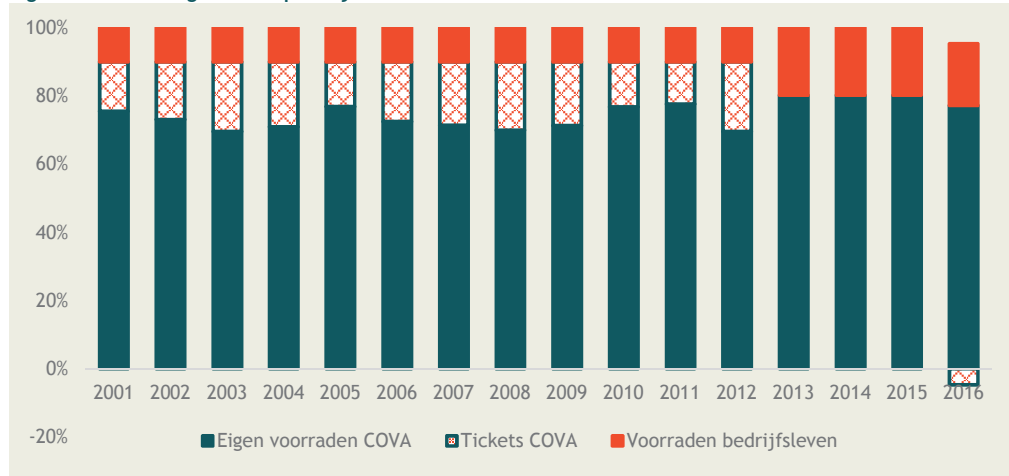
De verhoging van de verplichting voor het bedrijfsleven (van 10 procentpunt naar 20 procentpunt van de totale verplichting), daarentegen, leidt in principe zoals hierboven uitgelegd tot een verlaging van voorzieningszekerheid. Het is echter onduidelijk wat de hoogte van minimum benodigde voorraden per bedrijf zijn (zoals in Box 4-2 uitgelegd) en of deze verhoging hiermee een grotere hoeveelheid

²³ Box 4-2 beantwoord hiermee hypothese 2 (zie Bijlage D)

strategische voorraden in Nederland niet beschikbaar maakt. Daarnaast heeft deze verhoging van de bedrijfsvoorraadplicht enkel beschikbare voorraden die toch al bij het bedrijfsleven lagen (als ticket voor COVA) omgezet naar strategische voorraad voor het vervullen van de eigen bedrijfsverplichting. Naar onze inschatting is voorzieningszekerheid hierdoor dus in de praktijk niet gedaald.

Samengenomen concluderen we dus dat voorzieningszekerheid door de Wva 2012 is verhoogd.

Figuur 4-7 Verdeling voorraadplicht jaren 2001-2016



Bron: Documenten EZ en jaarverslagen COVA

Tekst box 4-3 Raffinagecapaciteit als graadmeter voor minimum benodigde werkvoorraden?

Raffinagecapaciteit is een redelijke maatstaf voor het bepalen van minimaal benodigde werkvoorraden, mits enkele technische specificaties met betrekking tot het productieproces bekend zijn. Over het algemeen dat hoe groter een raffinaderij is, des te groter het volume aan minimum benodigde werkvoorraden dient te zijn. Maar de minimum benodigde voorraden hangen ook af van het type product dat wordt geproduceerd, de kwaliteit en het soort feedstock dat wordt gebruikt. Voor het produceren van bepaalde producten is meer werkhoeveelheid benodigd dan voor andere producten. Daarnaast is er verschil in kwaliteit van feedstock (verschillende type ruwe olie). De minimum benodigde hoeveelheid werkvoorraden is dus specifiek per raffinaderij en zou ook in de tijd nog kunnen verschillen per raffinaderij (afhankelijk van type feedstock gebruik).

5 Doorlichting van de wet op logica, interne consistentie en uitvoering

5.1 Inleiding

Het functioneren van de Wva 2012 wordt ook bepaald door de manier waarop de wet opgebouwd is, geïnterpreteerd en gehandhaafd wordt. We structureren de doorlichting van de wet op interne logica, consistentie en uitvoering aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Was de handhaving van de Wva 2012 effectief en kan deze worden verbeterd?
2. Welke onvolkomenheden zitten er in de Wva 2012?

5.2 Was de handhaving van de Wva 2012 effectief en kan deze worden verbeterd?

5.2.1 Oordeel

Oordeel: Ja, de handhaving van de Wva 2012 was effectief. De handhaving kan verder worden verbeterd door het invoeren van een structurele controle op de aanwezige voorraden van bedrijven, hun aantal verkochte tickets en hun Nederlandse voorraadplicht.

Onderbouwing:

- Systeem van handhaving op Wva-verplichting is effectief en efficiënt ingericht door samenwerking met de Douane die streng toeziet op de hoogte van de uitslag;
- Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat partijen hun verplichting ontlopen of incorrect invullen;
- Corrigerende maatregelen waren tot op heden enkel nodig om misverstanden in de opgeleverde maandelijkse rapportages te verhelpen

5.2.2 Uitwerking

Voor de handhaving van de Wva 2012 is het allereerst van belang dat COVA, gezien haar bijdrage aan de doelen van de Wva 2012, haar rol juist vervult. Dit is behandeld in hoofdstuk 3. De verdere handhaving van de Wva 2012 betreft voornamelijk de toets of de juiste bedrijven een voorraadplicht opgelegd krijgen, dat voorraadplichtigen de juiste hoeveelheid voorraadplicht opgelegd krijgen, dat voorraadplichtigen daadwerkelijk de juiste hoeveelheden aanhouden en hun voorraden aan de eisen van strategische voorraden voldoen.

Het systeem van handhaving dat hiervoor opgericht is, is gebaseerd op een samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en de Dienst Douane:

- De douane overziet alle AGP-houders in Nederland en controleert de uitslag vanuit alle Nederlandse AGP's zorgvuldig. AGP-houders staan onder strikt toezicht van de belastingdienst en voordat ze een AGP-vergunning krijgen moeten ze onder andere aantonen dat de administratie en bedrijfsprocessen op orde zijn. Bovendien int de belastingdienst over iedere transactie vanuit een AGP naar de markt accijns. Omdat iedere voorraadplichtige een AGP-vergunning heeft, valt hij automatisch ook onder toezicht van de douane. Zij controleren met name de processen van rapportage en zijn ook verantwoordelijk voor de fysieke controles op locatie. De douane doet dit primair voor het bepalen en volgen van accijnsinkomsten, maar

neemt in haar inspectie en toezicht ook de implementatie van de Wva 2012 mee. De douane heeft hierdoor een goed beeld van de AGP-houders die door de 100,000t drempel dreigen te breken en dus voorraadplichtig worden. Daarnaast controleren ze de volumes uitslag en type uitslag zeer nauwkeurig (om fiscale redenen), waardoor ook de hoogte van de voorraadplicht nauwkeurig bepaald kan worden.

- Daarnaast heeft het Ministerie van Economische Zaken een rapportagesysteem ingesteld dat voorraadplichtige bedrijven verplicht zijn in te vullen op maandelijkse basis en waarin de aangehouden strategische voorraden worden gerapporteerd: welke verplichtingen (volume en soort product) worden aangehouden, voor welke periode, op welke locaties en welke bedrijven zijn betrokken. Dit gebeurt voor voorraden in eigen beheer, in beheer bij derden of in het buitenland.
- Ook heeft het Ministerie een apart rapportagesysteem voor het aankopen en verkopen van tickets. Aan- en verkopende partijen dienen informatie over het contract op te geven in dit systeem.

Door de combinatie van deze twee informatiesystemen kan nauwkeurig worden toegezien of de juiste partijen de juiste hoeveelheid voorraadplicht hebben en ook daadwerkelijk aanhouden. Op maandelijkse basis controleert EZ dan ook of de opgegeven hoeveelheden strategische voorraden overeenkomen met de aan te houden voorraden. Wanneer dit niet het geval is, zal EZ handhavend optreden door eerst zelf contract op te nemen met de voorraadplichtige en de reden voor het niet voldoen aan de verplichting achterhalen. Soms betreft het slechts een (ongewilde) foutieve rapportage van een voorraadplichtige. Indien de opvolging van EZ geen helderheid biedt, kan EZ de controledienst van de Douane de situatie te onderzoeken. In het ergste geval wordt de FIOD ingeschakeld voor een officieel strafrechtelijk onderzoek. Tijdens de evaluatieperiode zijn de laatste twee maatregelen niet nodig geweest. Er is alleen sprake geweest van enkele foutieve rapportages door voorraadplichtigen, die na reactie van EZ redelijk snel bilateraal zijn opgelost. Handhaving op de aanwezigheid van voorraden aangehouden in het buitenland wordt geregeld via bilaterale akkoorden tussen Nederland en de betreffende partnerlanden, waarin gespecificeerd is dat het partnerland verantwoordelijk is voor de lokale inspectie en maandelijkse informatievoorziening.

Uit interviews met voorraadplichtigen is echter niet gebleken dat er de laatste jaren daadwerkelijk fysieke controles op locatie hebben plaatsgevonden om te verifiëren of strategische voorraden ook echt aanwezig zijn. Op verzoek van een voorraadplichtige heeft EZ wel eens met hen een controlebezoek uitgevoerd bij het onderhavige opslag houdend bedrijf. Daarnaast gaf iedere stakeholder aan dat de huidige controlemethodiek (voornamelijk door de douane) strikt en efficiënt verloopt. Kortom, we concluderen dat de handhaving van de Wva effectief is ingericht, vooral door de samenwerking met de douane en de grondslag van de verplichting op basis van uitslag uit de AGP.

Een minder goed aspect bij de handhaving van de Wva 2012 is dat het niet mogelijk is een volledige sluitende statistische controle uit te voeren van de bedrijfsverplichtingen onder de Wva 2012. Idealiter kan op het niveau van individuele bedrijven op regelmatige basis (tenminste maandelijks) bepaald worden of de totaal aangehouden voorraden voldoende zijn om de eigen voorraadplicht (voor zover afgedekt door eigen voorraden) en de netto verkochte tickets af te dekken. Hierdoor kan gecheckt worden of de onderliggende voorraden aanwezig zijn en in hoeverre de voorraadplichtige nog voorraden heeft die niet geormerkt zijn als strategische voorraden of zijn verticket.

In de huidige situatie worden als onderdeel van de rapportageplicht van bedrijven de aangehouden strategische voorraden per bedrijf zorgvuldig vergeleken met de verplichting per bedrijf. Daarnaast geven bedrijven door hoeveel tickets ze verkocht hebben en aan wie. Ook wordt over de locatie van de strategische voorraden en de voorraden waar tickets op rusten gerapporteerd. Hiermee wordt wel gecheckt of de benodigde voorraden daadwerkelijk aanwezig zijn, maar wordt geen informatie verzameld over de omvang van de voorraden waar geen verplichting of ticket op rust.

Hiernaast doet EZ geregeld een controle op nationaal niveau van de totale beschikbare voorraad in Nederland, de Wva-bedrijfsverplichting en het aantal verkochte tickets. Ook deze som van de totale Wva bedrijfsverplichting en het totaal aantal verkochte tickets moet te allen tijde lager zijn dan de totale aanwezige voorraden in Nederland. Deze 'macro'-controles geven echter niet het inzicht op bedrijfsniveau.

Om de handhaving van het systeem verder te verbeteren verdient het daarom aanbeveling om een praktische en systematische controle van aanwezige voorraden, verkochte tickets en individuele verplichting per voorraadplichtige op maandelijkse basis mogelijk te maken. Deze maandelijkse controle zou nog geen perfect inzicht geven in de afdekking van de Nederlandse verplichting en verkochte tickets op elk moment in de maand (verkochte tickets en aanwezige voorraden schommelen gedurende de maand), maar het zou het huidige systeem van monitoring en handhaving wel verder verbeteren.

5.3 Welke onvolkomenheden zitten er in de Wva 2012?

5.3.1 Oordeel

Oordeel: Geen onvolkomenheden gevonden in de Wva 2012

Onderbouwing:

- De Wva 2012 heeft de Richtlijn correct overgenomen (zie hoofdstuk 2) en is logisch gestructureerd
- Daar waar de wet ruimte voor interpretatie laat (criteria en hoogte voor ontheffingen) zijn verdere verduidelijkingen gespecificeerd in een Koninklijk Besluit
- Onder voorraadplichtigen bestaan geen verschillende interpretaties van de Wva 2012

5.3.2 Uitwerking

Onvolkomenheden in wet- en regelgeving kunnen ontstaan door het onzorgvuldig definiëren van de wettekst, waardoor de interpretatie van de wet tussen betrokken partijen verschilt en de wet niet op optimale wijze functioneert of geïmplementeerd wordt. Uit onze analyse van de Wva 2012 blijkt dat er geen onvolkomenheden gevonden zijn. Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 2, heeft de Wva 2012 de Richtlijn correct overgenomen. De Wva 2012 had niet alle definities letterlijk uit de Richtlijn overgenomen, maar de interpretatie van de Wva 2012 is correct bevonden door de Europese Commissie. Er zijn tijdens de interviews geen aanwijzingen gevonden dat er onder de voorraadplichtigen verschil van interpretatie bestaat over de implementatie of invulling van de wet. Daarnaast hebben de resultaten van het systeem van handhaving niet uitgewezen dat er partijen zijn die hun voorraadplicht ontlopen of verkeerd invullen.

Zoals eerder geconcludeerd (sectie 4.3) is enkel de procedure van aanvraag en toekenning van gedeeltelijke ontheffingen een zwak punt vanuit juridisch oogpunt, aangezien het criterium voor toekenning van gedeeltelijke ontheffing (“significante financiële lasten”) ruimte voor interpretatie biedt en niet verder aangescherpt bleek te kunnen worden. Ondanks meerdere sessies met het bedrijfsleven om de criteria verder aan te scherpen, is het niet gelukt om de volledige criteria in de wettekst te verwerken. Echter, de daadwerkelijke uitvoering van deze procedure heeft tot nu toe niet tot incorrecte of oneerlijke toepassing van de criteria geleid.

Aangezien de procedure niet volledig hard te maken lijkt in de wettekst en de verlening van ontheffing eerlijk lijkt te verlopen, heeft de huidige procedure geen aanpassing. Wel wordt aangeraden om mogelijke toekomstige subjectiviteit bij de beoordeling van ontheffingsaanvragen verder weg te nemen door het toepassen (en formaliseren) van het ‘vier-ogen principe’ bij het beoordelen van aanvragen voor ontheffingen.

6 Toekomstbestendigheid en conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk beoordelen we de belangrijkste kenmerken van de Wva op doelmatigheid en doeltreffendheid door:

- Te toetsen of de Wva 2012 ook toekomstbestendig is;
- De belangrijkste kenmerken van de Wva 2012 op doelmatigheid en doeltreffendheid *ten opzichte van de voorganger (Wva 2001)* te beoordelen. In andere woorden, we gaan in op de vraag of Nederland binnen de beleidsvrijheid van de Europese Richtlijn de juiste keuzes heeft gemaakt ten opzichte van de Wva 2001;
- De effecten van een eventuele andere grondslag voor de verdeling van de voorraadplicht en de mogelijkheid om een groter deel van de Nederlandse voorraadplicht bij het bedrijfsleven te leggen te bepalen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wva.²⁴ De resultaten van deze analyse helpen de vraag “zou het nog beter kunnen?” te beantwoorden;
- En dan af te sluiten met de eindconclusie over de algehele doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wva 2012.

6.1 Toekomstbestendigheid van de Wva 2012

Hoofdstuk 2 concludeerde al dat de Wva 2012 de internationale verplichtingen vervult. Voor een volledige analyse van de doeltreffendheid van de Wva 2012 is het ook goed om te bepalen of de Wva 2012 ook bestendig is voor de verwachte ontwikkelingen in de komende 10 jaar. In dit kader, lichten we twee mogelijk belangrijke ontwikkelingen uit:

1. Het effect van (mogelijk) hogere olieprijsen;
2. Het effect van de energietransitie.

In dit rapport is de periode 2013-2017 geëvalueerd, waarin de olieprijs van ongeveer \$90 per vat in begin 2014 naar tussen de \$60 en \$40 per vat tussen 2014 en 2017 daalde. Hierdoor werden er voor het grootste deel van de evaluatieperiode een grote hoeveelheid voorraden voor commerciële doeleinden aangehouden. Er lijkt een voorlopig eind te komen aan deze periode van lage olieprijsen. Volgens de Annual Energy Outlook van de US Energy Information Administration zal de olieprijs de komende tien jaar weer langzaam stijgen naar \$80-\$86 per vat in 2025²⁵. Als de olieprijsen weer verder gaan stijgen, is het aannemelijk dat partijen hun huidige voorraden zullen afbouwen. Een lagere omvang van de olievoorraden kan leiden tot veranderingen op de ticketmarkt. Wanneer er minder olievoorraden opgeslagen liggen, is er namelijk ook minder voorraad beschikbaar om te verticketen. Hierdoor kan krapte op de ticketmarkt ontstaan hetgeen kan leiden tot hogere ticketprijzen met een navenant effect op alle partijen die op de ticketmarkt actief zijn. Producenten zullen meer inkomsten per eenheid r.o.e. genereren met de verkoop van tickets, maar het totale volume voorraden dat aan tickets verkocht zal kunnen worden neemt ook af. Voor handelaren die hun verplichting (deels) voldoen middels tickets, zullen de kosten die voortvloeien uit de Wva 2012 toenemen. Daarnaast wordt de beschikbaarheid van tickets in een dergelijke periode onzekerder, hetgeen een negatieve invloed heeft op de voorzieningszekerheid.

²⁴ Hiermee bespreekt deze sectie de analyses van de hypothesen die zijn geformuleerd met betrekking tot verdergaande aanpassingen aan het Wva systeem.

²⁵ <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/appc.pdf>

De Wva 2012 heeft het gebruik van tickets voor het voldoen aan de verplichting echter sterk verminderd, waardoor enkel een klein deel van de Nederlandse verplichting (ongeveer 5%) wordt ingevuld door tickets. De Wva 2012 is hierdoor meer toekomstbestendig dan de Wva 2001, waar COVA nog een groot deel van hun verplichting afdekte middels tickets.

Op de wat langere termijn ligt het in de lijn der verwachtingen dat de binnenlandse vraag naar olieproducten vanuit de motorbrandstoffen-consumerende sectoren (zoals de transportsector) zal afnemen als gevolg van de energietransitie. Het is het meest waarschijnlijk dat de vraag geleidelijk zal afnemen, maar in het komende decennium zal olie waarschijnlijk nog een cruciale energiebron blijven. De olieconsumptie door de Nederlandse petrochemische industrie zal naar alle waarschijnlijkheid gelijk blijven of verder toenemen in de komende jaren²⁶. Deze ontwikkelingen doen geen afbreuk aan de toekomstbestendigheid van de Wva 2012. Dit komt door de grondslag van de verplichting. Deze is gebaseerd op de netto import en wordt gecorrigeerd voor de mate van productie van nafta (om te corrigeren voor het verbruik door de petrochemische industrie). Dit leidt ertoe dat de voorraadplicht mee-ademt met de ontwikkelingen ten gevolge van de energietransitie en de toenemende²⁷ olieconsumptie van de petrochemische industrie: als de netto import van olie afneemt doordat de binnenlandse vraag naar olie afneemt, zal ook de Nederlandse verplichting afnemen. Dus hoe minder de binnenlandse consumptie van olie, hoe minder strategische voorraden Nederland dient aan te houden.

De energietransitie zou daarnaast ook de compositie van de vraag naar verschillende olieproducten kunnen beïnvloeden. Een kleiner aandeel van motorbrandstoffen in de totale vraag naar gereed product zal enkel tot gevolg hebben dat kerosine een groter aandeel zal vormen in de compositie van de vraag naar gereed product in Nederland. De Richtlijn (en de Wva 2012) biedt de vrijheid om de verhouding in het aan te houden gereed-product in de loop van de tijd aan te passen, zolang maar 1/3^e van de totale verplichting door gereed product wordt afgedekt en de betreffende producten 75% van de binnenlandse consumptie (volgens de EU definitie in de Richtlijn) representeren. Zoals in Figuur 2-5 al weergegeven (hoofdstuk 2) voldoet Nederland met de huidige samenstelling van aangehouden gereed product ruim aan de 75% aandeel verplichting, dus zal een aanpassing van de aan te houden type gereed product waarschijnlijk niet nodig zijn. In Nederland wordt de verhouding tussen deze drie producten bepaald door eerst 15 dagen gemiddeld verbruik van kerosine aan te houden en daarnaast het restant deel 50-50 over benzine en diesel te verdelen (beide ongeveer 30 dagen). Ook de verdeling van aan te houden gereed product ademt dus enigszins mee met een veranderende compositie van de vraag in Nederland: de hoeveelheid aan te houden kerosine is direct gekoppeld aan binnenlandse consumptie en een veranderende vraag naar benzine of diesel zal via totale netto import ook doorwerken in een veranderende product verplichting (aangezien 1/3^e van de verplichting in gereed product aangehouden dient te worden). In de toekomst zou overwogen kunnen worden om de kerosine verplichting te verhogen naar - zeg - 20 dagen, indien het aandeel van kerosine in de totale consumptie sterk zou toenemen.

Op dit moment is het moeilijk te voorspellen wat de snelheid van de energietransitie en de wereldwijde invloed hiervan op de wereldoliemarkt zal zijn. Daarom raden wij aan om binnen tien jaar nog eens grondig te kijken naar wat het effect van de (snelheid) van de energietransitie is op het Nederlandse systeem omtrent strategische olievoorraden.

²⁶ De impact van de Nederlandse ambitie om in 2050 een *circulaire economie* te worden is hier echter niet in meegenomen en zou de vraag naar olie van de petrochemische industrie kunnen verlagen. Zie: <https://www.circulairreconomienederland.nl/default.aspx>

²⁷ Zie voetnoot 26

6.2 Gegeven de beleidsvrijheid binnen de Europese Richtlijn, maakt Nederland de juiste keuzes?

De belangrijkste keuzes die Nederland ten opzichte van de Wva 2001 heeft gemaakt binnen de vrije beleidsruimte zijn:

1. De verhoging van de bedrijfsverplichting (van 5% naar 12%);
2. Het gelijk behandelen van handelaren en producenten (wegnemen van de mogelijkheid tot *volledige* ontheffing, maar nog wel mogelijkheid tot *gedeeltelijke* ontheffing);
3. Aanhouden van minimaal precies 1/3^e van de totale Nederlandse verplichting in gereed product (mag volgens de Richtlijn ook meer dan 1/3^e zijn).

Oordeel: Wva 2012 heeft op twee van de drie belangrijkste keuzes een verbetering in het functioneren van de wet doorgevoerd ten opzichte van de Wva 2001: de combinatie van een (netto) verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de Wva. Het gelijk behandelen van producenten en handelaren heeft niet tot een verbetering geleid (maar ook niet tot een verslechtering). In totaal heeft de combinatie van deze keuzes tot een meer doelmatige en doeltreffende wet geleid.

Onderbouwing:

Ten opzichte van de Wva 2001	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
1. Verhoging aandeel bedrijfsleven t.s.m toename fysieke voorraden COVA	+	=/+
2. Producenten en handelaren gelijk behandelen	-	+
3. Precies 1/3 ^e deel van de verplichting in gereed product	=	+

We lichten dit oordeel per punt hieronder apart toe. Paragraaf 6.3 gaat verder in op de vraag of er op deze punten nóg betere keuzes zouden kunnen worden gemaakt.

6.2.1 Verhoging aandeel bedrijven

In de Wva 2012 is de grondslag voor het verdelen van de verplichting tussen COVA en het bedrijfsleven veranderd, hetgeen tot een verhoging van de verplichting van het bedrijfsleven heeft geleid van 5% naar 12%. Hoofdstuk 2 liet al zien dat dit in de praktijk betekende dat de verdeling van de Nederlandse voorraadverplichting tussen COVA en het bedrijfsleven van 90%-10% (COVA-bedrijfsleven) naar 80%-20% is gegaan. Aangezien COVA in de Wva 2001 echter nog 20 procentpunt van de Nederlandse verplichting middels tickets van het bedrijfsleven invulde werden daadwerkelijk 70 procentpunt van de strategische voorraden als fysieke voorraad bij COVA aangehouden en 30 procentpunt bij het oliebedrijfsleven.

Doeltreffendheid

Zoals in hoofdstuk 4.4 beargumenteerd heeft deze verschuiving tot een verhoging van de voorzieningszekerheid geleid, aangezien het aandeel van tickets binnen het Nederlandse systeem drastisch is teruggebracht. De helft van de fysieke voorraden die als tickets verkocht werden aan COVA (10 van de 20 procent), worden in de huidige situatie als fysieke strategische voorraad gebruikt door het bedrijfsleven, zijn de de stijging van de verplichting van het bedrijfsleven van 10% naar 20%. Daarnaast heeft COVA hun eigen aandeel fysieke voorraden verhoogd van 70% naar 80%. Hiermee houdt

COVA een groter aandeel van hun verplichting als fysieke voorraden aan en is het aandeel van tickets in het Nederlandse strategisch voorraadstelsel verminderd.

Doelmatigheid

Doelmatigheid is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Uit de bespreking van de kosten in hoofdstuk 4 kan geconcludeerd worden dat de kosten voor producenten zijn gestegen in de vorm van gedeerde ticketinkomsten, de kosten voor een deel van de handelaren is gestegen in de vorm van kosten voor tickets, en dat de kosten van COVA per eenheid strategische voorraad ongeveer gelijk zijn gebleven: de lagere kosten van 20%-punt minder tickets zijn ongeveer gelijk aan de hogere kosten van het aanhouden van 10% meer fysieke voorraden (op basis van de recente ticketprijzen). We laten hierbij de iets hogere kosten per eenheid strategische voorraad van COVA door het aanhouden van gereed product buiten beschouwing, aangezien dit een direct gevolg is van de Richtlijn en niet een invulling van de vrije beleidsruimte betreft. Deze hogere kosten worden echter op zijn minst gecompenseerd door de hogere voorzieningszekerheid, waardoor de doelmatigheid op zijn minst gelijk gebleven is en wellicht zelfs is verbeterd.

6.2.2 Gelijk behandelen producenten en handelaren & mogelijkheid tot gedeeltelijke ontheffing

In de Wva 2001 hadden handelaren de mogelijkheid tot het aanvragen van een volledige ontheffing. In de praktijk hadden de meeste handelaren hierdoor geen verplichting, aangezien de werkvoorraden voor de meeste handelaren klein zijn. Niet alle handelaren vroegen echter een volledige ontheffing aan (terwijl ze er eventueel wel recht op hadden). In de Wva 2012 is de verplichting van 12% opgelegd aan alle bedrijven die een uitslag van meer dan 100,000t creëren en is de mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing aangepast tot maximaal een *gedeeltelijke* ontheffing (tot max. 2%).

Doeltreffendheid

Het gevolg hiervan is dat ook handelaren zonder substantiële eigen werkvoorraden een minimale verplichting van 2% over hun uitslag hebben. Het verwijderen van de mogelijkheid tot volledige ontheffing zorgt er voor dat meer voorraadplichtige bedrijven (handelaren) hun verplichting moeten invullen middels het kopen van tickets (bijna de helft van de handelaren). Er zijn sinds de invoering van de Wva 2012 dus extra voorraadplichtigen bijgekomen zonder eigen voorraden die hun nieuwe verplichting met tickets moeten invullen. In hoofdstuk 4 schatten we dat het aandeel van de Nederlandse verplichting dat met tickets wordt afgedekt ongeveer 4,5% is. In de Wva 2001 werden echter ook al tickets gekocht door handelaren, terwijl sommigen 'recht' hadden op een volledige ontheffing, echter is niet bekend precies hoeveel tickets er werden gebruikt. Echter, doordat er nu een minimale verplichting van 2% voor alle voorraadplichtigen is, is het gebruik van tickets voor het invullen van de verplichting door het oliebedrijfsleven waarschijnlijk gestegen. Zoals beargumenteerd in hoofdstuk 4.4 leveren tickets minder voorzieningszekerheid dan eigen voorraden en heeft deze aanpassing op dit punt tot een kleine vermindering van de doeltreffendheid van de wet geleid.

Doelmatigheid

Het gelijk behandelen van handelaren en producenten heeft echter wel geleid tot een verdere verbetering van de doelmatigheid van de Wet, aangezien door het gelijk behandelen de bestaande voorraden nóg beter benut worden en daarmee de totale kosten van het stelsel verder omlaag zijn gegaan. De meeste handelaren hebben namelijk wel een kleine hoeveelheid werkvoorraden die door een minimale verplichting van 2% ook benut worden. Daar tegenover staat een toename in de kosten

voor handelaren die zelfs met een gedeeltelijke ontheffing nu tickets moeten kopen, hetgeen op macroniveau echter gecompenseerd wordt door de hogere ticketinkomsten van producenten.

6.2.3 Precies 1/3^e deel van de verplichting aanhouden in aardolieproducten

Ten derde heeft Nederland ervoor gekozen om bij voorkeur precies 1/3^e deel van de verplichting in gereed product aan te houden, terwijl de Richtlijn de ruimte laat om een groter deel in gereed product aan te houden.²⁸

Doeltreffendheid

Een groter deel van de verplichting aanhouden in producten leidt niet tot een betere implementatie van de Richtlijn. Daarnaast heeft Nederland voldoende raffinagecapaciteit om ook tijdens een aanvoerverstoring aan de behoefte aan gereed product te blijven voldoen. Er is daarnaast geen indicatie dat de raffinagecapaciteit in de toekomst zal afnemen in Nederland. Er zijn de afgelopen jaren zelfs grote investeringen in raffinaderijen in Rotterdam gedaan. De doeltreffendheid van de Wet wordt met de keuze 1/3^e aan gereed product aan te houden dus niet beïnvloed.

Doelmatigheid

Het aanhouden van ruwe olie is goedkoper dan het aanhouden van gereed product, omdat gereed product vaker ververst moet worden en de technische en milieu-eisen aan opslag hoger zijn dan voor ruwe olie. De totale kosten van het voldoen aan de voorraadplicht zijn dus op zijn laagst bij een zo laag mogelijk aandeel aan gereed product in de verplichting, terwijl dit in het Nederlandse geval geen negatieve invloed heeft op de voorzieningszekerheid.

6.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van alternatieve invullingen van het strategische voorraadsysteem

Het analyseren van het verschil in doelmatigheid en doeltreffendheid van enkele mogelijke alternatieven voor de huidige Wva 2012 geeft verder inzicht in de vraag of het systeem eventueel nog beter zou kunnen worden vormgegeven dan op dit moment het geval is. We bespreken drie mogelijke aanpassingen:

1. Volatiliteit in de jaarlijkse voorraadverplichting bij het bedrijfsleven leggen (ligt nu bij COVA);²⁹
2. Andere grondslag voor verdeling voorraadplicht binnen bedrijfsleven (nu o.b.v. uitslag);³⁰
3. Verdere verschuiving van de verdeling van de verplichting van COVA naar het bedrijfsleven.

6.3.1 Alternatief: Volatiliteit van de voorraadverplichting bij het bedrijfsleven leggen

De huidige internationale verplichting voor het aanhouden van de hoeveelheid strategische voorraden wordt in het geval van Nederland berekend op basis van de netto import van aardolieproducten (90 dagen). Deze netto import wordt daarnaast gecorrigeerd voor de efficiëntie van naftaproductie (de *naphtha yield*). De verdeling van de verplichting binnen Nederland tussen voorraadplichtige bedrijven wordt echter op basis van de binnenlandse uitslag vanuit een AGP bepaald. Het verschil tussen de totale internationale verplichting en de som van de bedrijfsverplichtingen bepaalt COVA's verplichting. De relatie tussen binnenlandse uitslag vanuit AGP's en netto import is redelijk sterk. Om deze reden komt de meeste volatiliteit in de totale Nederlandse verplichting door schommelingen in de nafta yield.

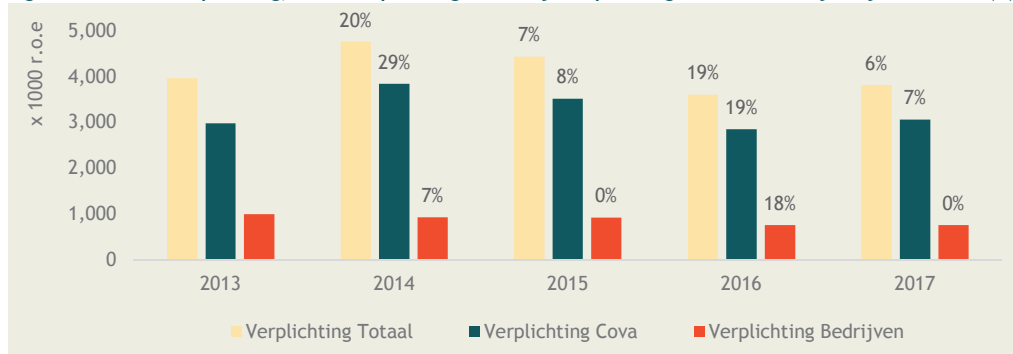
²⁸ In de praktijk wordt iets meer dan 1/3^e in gereed product aangehouden.

²⁹ Dit alternatief gaat in op hypothese 1 uit bijlage II van de offerteaanvraag (zie bijlage D).

³⁰ Dit alternatief gaat in op hypothese 3, 4 en 5 uit bijlage II van de offerteaanvraag (zie bijlage D).

Deze wordt op zijn beurt voornamelijk veroorzaakt door de verschuivingen in de feedstock van de petrochemie, de volatiliteit in de naftaproductie en totale doorzet van de raffinaderijen. Bij het verdelen van de voorraadplicht tussen COVA en het bedrijfsleven wordt eerst de verplichting van het bedrijfsleven op basis van hun uitslag bepaald. Het restant van de verplichting wordt bij COVA neergelegd. Door deze methode belandt alle volatiliteit in de nationale verplichting (veelal veroorzaakt door schommelingen in de nafta-yield) bij COVA.

Figuur 6-1 Totale verplichting, COVA-verplichting en bedrijfsverplichting en de absolute jaarlijkse variatie (%)



Bron: Documenten EZ

Uit Figuur 6-1 wordt duidelijk dat de som van de bedrijfsverplichtingen inderdaad een stuk minder volatiel is dan de totale verplichting en de COVA-verplichting. De gemiddelde absolute jaarlijkse procentuele verandering in de totale Nederlandse verplichting bedraagt 13%, terwijl de verplichting voor het bedrijfsleven gemiddeld met 7% schommelt en de verplichting van COVA met 16%. De COVA-verplichting is dus aanzienlijk volatieler dan de bedrijfsverplichting onder de huidige wetgeving. Volatiliteit in de verplichting brengt hogere kosten met zich mee aangezien de hoogte van de voorraden sterker moet worden aangepast. Als de rekenmethode zou worden omgedraaid, zodat COVA een trendmatige verplichting krijgt opgelegd en de volatiliteit bij het bedrijfsleven terecht zou komen, zou deze volatiliteit opgevangen kunnen worden door het bedrijfsleven. De gedachte hierachter is dat het bedrijfsleven beschikt over voldoende bestaande voorraden en de volatiliteit van de verplichting kosteneffectief in deze bestaande voorraden zou kunnen opnemen.

De verwachte netto kostenbesparing is echter volgens ons slechts zeer gering, omdat COVA haar voorraadverplichting ook zoveel mogelijk trendmatig afdekt. Schommelingen, waardoor tijdelijk meer of minder voorraden nodig zijn, worden door het kopen of verkopen van tickets afgedekt. Tegelijkertijd leidt het opvangen van de volatiliteit door het bedrijfsleven tot een derving aan ticketinkomsten. De kosten voor COVA en het bedrijfsleven voor het opvangen van de volatiliteit zijn dus, doordat voor beide partijen de marktprijs van tickets geldt, gelijk.

Vanuit het perspectief van doelmatigheid zou de volatiliteit het beste bij producenten terecht kunnen komen, omdat zij de meeste beschikbare werkvoorraden hebben en de kosten voor het opvangen van de volatiliteit voor hen het laagst zijn³¹. Om dit te bewerkstelligen zouden handelaren anders behandeld moeten worden dan producenten, hetgeen tot ongelijke regels en een eventuele marktverstoring zou kunnen leiden.

³¹ De kosten zullen voor hen in de vorm van gedeerde ticketinkomsten gemaakt worden. Echter aangezien producenten nooit 100% van de beschikbare ruimte kunnen verkopen als tickets (door de natuurlijke schommelingen in voorraden), zijn deze kosten voor hen per definitie minder dan voor handelaren of COVA die de volledige volatiliteit aan tickets moet kopen

Ook is COVA als organisatie beter ingesteld om op schommelingen in de verplichting te anticiperen. Voor het bedrijfsleven is het managen van de Wva-verplichting geen core business, voor COVA wel. Daarnaast wordt de volatiliteit grotendeels veroorzaakt door de petrochemische sector. De raffinaderijen (met voorraadplicht) hebben over het algemeen niet een veel beter zicht op de ontwikkeling van de nafta-yield bij deze partijen dan COVA.

Tenslotte verwachten wij dat het neerleggen van de volatiliteit van de voorraadverplichting bij het bedrijfsleven op weinig draagvlak vanuit het bedrijfsleven kan rekenen.

Het verschuiven van de volatiliteit naar het bedrijfsleven lijkt het functioneren van de Wva dus niet efficiënter te maken. Het verschuiven van de volatiliteit heeft waarschijnlijk ook geen invloed op de doeltreffendheid van de Wva 2012. Ten opzichte van de jaren waarin COVA tickets moet kopen (en eigen voorraden van bedrijven iets beter voor de voorzieningszekerheid zouden zijn) staan immers jaren waarin COVA tickets verkoopt (en voorraden die bovenop de al in de markt aanwezige voorraden worden aangehouden zijn goed voor de voorzieningszekerheid).

6.3.2 *Alternatief: Andere grondslag*³²

De grondslag voor het bepalen van de voorraadverplichting voor marktpartijen is in de huidige wetgeving de uitslag van aardolieproducten door vergunningshouders vanuit accijnsgoederenplaatsen (AGPs), zoals al eerder uitgelegd. De internationale verplichting voor het aanhouden van strategische voorraden is echter gebaseerd op de netto import van olie(producten). De netto import correleert in de regel redelijk sterk met de binnenlandse uitslag voor Nederland als geheel, maar het zou allicht natuurlijker zijn om de verdeling van de voorraadplicht ook op de netto import te baseren. Voor individuele bedrijven kan het echter veel verschil maken of netto import of binnenlandse uitslag wordt genomen als grondslag voor de verdeling van de voorraadplicht. Daarnaast kan het voor de doelmatigheid van de Wva 2012 een goed idee zijn om de grondslag te veranderen, zodat een groter deel van de verplichting bij producenten (met veel werkvoorraden) komt te liggen. Een manier om dat te bewerkstelligen is door een grondslag gebaseerd op 'eigen verbruik' van oliebedrijven te nemen. Dit is het gebruik van ruwe olie voor het verhitten van ruwe olie voor de productie van olieproducten bij raffinaderijen. Handelaren hebben dit verbruik van olie (natuurlijk) niet en zouden derhalve geen verplichting (meer) krijgen. We hebben de voor- en nadelen van deze twee alternatieve grondslagen en in vergelijking met de huidige grondslag bekeken:

- Grondslag gebaseerd op uitslag (uit AGP)
- Grondslag gebaseerd op netto import³³
- Grondslag gebaseerd op eigen verbruik³⁴

Een volledige rapportage van deze analyse is bijgevoegd als Bijlage C. Bij het beoordelen van de verschillende opties hebben we de volgende criteria gehanteerd voor het bepalen van het effect van het veranderen van de grondslag op doelmatigheid en doeltreffendheid:

1. *Leidt de grondslag tot een eerlijke en efficiënte verdeling van de verplichting, lettende op:*
 - a. Het voorkomen van marktverstoring;

³² Zie volledige analyse in Bijlage C, waarin hypothesen 4 en 5 worden besproken

³³ Conform de analyse van hypothese 4 (zie bijlage D)

³⁴ Conform de analyse van hypothese 5 (zie bijlage D)

- b. Het minimaliseren van de extra kosten voor marktpartijen door het optimaal benutten van bestaande voorraden.
2. *Is de grondslag in de praktijk goed te implementeren, lettende op:*
- a. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de benodigde informatie;
 - b. De kosten voor het verzamelen van de informatie.

Een samenvattende beoordeling van de verschillende opties voor een grondslag voor het bepalen van de voorraadverplichting is weergegeven in onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat alle opties en met name de optie die netto import als grondslag heeft enige marktverstoring tot gevolg hebben. Verder wordt inzichtelijk dat een grondslag op basis van eigen verbruik het beste de bestaande voorraden benut. De praktische uitvoerbaarheid lijkt voor alle opties geen probleem te zijn, maar zal voor de nieuwe opties nog wel in meer detail uitgewerkt moeten worden.

Tabel 6-1 Samenvatting bevindingen alternatieve grondslagen

Grondslag	Eerlijkheid en efficiëntie		Praktische uitvoerbaarheid	
	Marktverstoring	Benutting bestaande voorraden	Beschikbaarheid en betrouwbaarheid	Kosten voor informatieverzameling
Uitslag	Concurrentienadeel voor handelaren t.o.v. producenten ³⁵	Vrij hoog	Hoog	Minimaal
Netto import	Concurrentienadeel voor producenten die via een handelaar exporteren en voor handelaren die relatief veel importeren	Gemiddeld	Hoog	Minimaal
Eigen verbruik	Gelijke concurrentie tussen raffinaderijen binnen Nederland; concurrentienadeel voor raffinaderijen gevestigd in Nederland in internationale markt (grotere verplichting)	Hoog	Hoog	Minimaal

6.3.3 Alternatief: Verdere verschuiving van verdeling van de verplichting naar het bedrijfsleven

Zoals besproken in paragraaf 6.2 is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Nederlandse strategische voorradensysteem verbeterd door de verschuiving van de verdeling van 90%-10% (COVA-bedrijfsleven) naar 80%-20%, tezamen met de beslissing het (trendmatige) COVA-deel in fysieke voorraden aan te houden.³⁶ De vraag is of een verdere verschuiving van de verdeling van de voorraadplicht naar het bedrijfsleven de Wva nog doeltreffender of doelmatiger maakt.

De totale kosten voor het aanhouden van strategische voorraden zouden in principe verlaagd kunnen worden door een verdere verschuiving van de voorraadplicht naar het bedrijfsleven, omdat de eenheidskosten voor een ton aan voorraden van COVA gemiddeld hoger zijn dan de eenheidskosten voor het bedrijfsleven (ruim twee keer zo hoog op basis van huidige ticketprijs). De kosten voor producenten voor het vervullen van hun voorraadplicht zijn voornamelijk gedeerde ticketinkomsten (voor

³⁵ Voor toepassing van ontheffingen.

³⁶ Op basis van de locatie van fysieke voorraden was dit immers een verschuiving van 70%-30% naar 80%-20%.

producenten ligt de voorraadplicht gemiddeld genomen onder de normale aanwezige werkvoorraden) en die van handelaren de kosten voor het kopen van tickets, want de hoeveelheid aanwezige werkvoorraden zijn vaak ontoereikend (of net voldoende) voor het voldoen aan de voorraadplicht (zie hoofdstuk 4). In hoeverre de totale kosten voor het aanhouden van strategische voorraden daadwerkelijk lager worden door een verdere verschuiving van de voorraadplicht van COVA naar het bedrijfsleven hangt hierdoor sterk af van de hoogte van de ticketprijs en kan dus van jaar tot jaar verschillen. Daarnaast hangt het af van het aandeel van beschikbare voorraden bij producenten dat verkocht wordt als tickets, omdat dit de totale hoeveelheid aan gedeerde inkomsten voor hen bepaalt.³⁷

Wat betreft doeltreffendheid is het effect van een verdere verschuiving grotendeels negatief. Nederland kiest met 80%-20% voor een systeem dat een groot deel van de voorraden bovenop de al aanwezige bedrijfsvoorraden aanhoudt. Dit geeft een signaal naar de markt dat de continuïteit van producenten en handelaren niet in het geding is in het geval van een aanvoerverstoring. Een groter aandeel bedrijfsvoorraden (naar bijvoorbeeld 25%) zou dit signaal afzwakken. Daarnaast zou een grotere bedrijfsverplichting tot meer ticket gebruik bij handelaren leiden, omdat het huidige niveau van de verplichting bij de helft van de handelaren (die op dit moment (nog) geen tickets gebruiken) precies op hun normale niveau van werkvoorraden ligt. Zonder aanpassing van de grondslag zal een verhoging van de bedrijfsverplichting dus voor een toename in het aandeel van tickets in het Nederlandse systeem zorgen, en dus voor minder voorzieningszekerheid (zie box 4-1). Producenten hebben meer werkvoorraden beschikbaar dan hun huidige niveau van voorraadplicht en zouden dus zonder extra directe kosten (behoudens de gedeerde ticketinkomsten) de extra verplichting op kunnen nemen als fysieke voorraad. Los van het kosteneffect leidt een verhoging van het bedrijfsaandeel in de verplichting dus tot minder voorzieningszekerheid en hiermee een lagere doeltreffendheid.

De keuze voor een eventuele verhoging van het bedrijfsaandeel is dus vooral een politieke afweging tussen lagere kosten enerzijds en lagere voorzieningszekerheid en een minder sterk signaal naar de markt anderzijds. Deze afweging wordt bovendien beïnvloed door de hoogte van de ticketprijs op dat moment. Daarnaast kan de afweging tussen hogere doelmatigheid en lagere doeltreffendheid verschillen voor ruwe aardolie en gereed product, en binnen gereed-productcategorieën. Zo is het verschil tussen de eenheidskosten voor het aanhouden van kerosine voor COVA en het bedrijfsleven het grootst doordat kerosine *commingled* aangehouden moet worden door de hoge verversingseis van kerosine. Daarnaast geldt dat voor kerosine enkel producenten en maar één handelaar (met eigen werkvoorraad) een verplichting hebben. Het marktversturende effect van een hogere bedrijfsverplichting zonder aanpassing van de grondslag geldt voor kerosine dus minder. De afweging tussen doelmatigheid en doeltreffendheid zal dus het snelst positief zijn voor kerosine. Een verhoging van de kerosine voorraadplicht voor het bedrijfsleven (en een navenante daling voor COVA) zou dus - afhankelijk van de beschikbare werkvoorraden kerosine bij het bedrijfsleven en de geldende ticketprijs voor kerosine - zeker te overwegen zijn.

6.4 Eindconclusie

De Wva 2012 bereikt zijn doelen en is hiermee doeltreffend. Het systeem voldoet aan de internationale verplichtingen vanuit de EU en de IEA, zoals in hoofdstuk 2 beschreven. In paragraaf 6.2 concludeerden we ook al dat de gemaakte keuzes in de Wva 2012 tot een meer doelmatige en doeltreffende invulling van de internationale verplichtingen ten opzichte van de Wva 2001 heeft geleid. Onder andere heeft de

³⁷ Dit aandeel is niet bekend (bedrijfsgevoelige informatie).

Wva 2012 met het terugdringen van het gebruik van tickets de voorzieningszekerheid verhoogd. De huidige invulling van de Wva 2012 is ook toekomstbestendig kijkende naar de meest waarschijnlijke ontwikkelingen in de energiemarkt de komende 10 jaar. Ook COVA vervult haar wettelijke taak voor het aanhouden van strategische voorraden tegen zo laag mogelijk kosten adequaat (zie hoofdstuk 3). De eindconclusie is dan ook dat de Wva 2012 doeltreffend is.

De doelmatigheid van de Wva 2012 is ook hoog. Door het verdelen van de voorraadplicht tussen COVA en het bedrijfsleven wordt gebruikt gemaakt van de beschikbare werkvoorraden bij producenten en handelaren. Daarnaast voert COVA een trendmatig beleid om de kosten zo laag mogelijk te houden door het gebruik van lange termijn contracten. We concluderen dat de huidige wet goed uitvoerbaar is en op een effectieve en efficiënte wijze invulling geeft aan de internationale voorraadverplichtingen wat betreft de operationalisatie, de organisatie en het management van de strategische voorraden³⁸.

De doelmatigheid van de Wva zou mogelijk verder verhoogd kunnen worden door het aanpassen van de grondslag. Hiernaast kunnen de kosten worden teruggebracht door het verder verschuiven van de verplichting naar het bedrijfsleven (naar bijvoorbeeld 25% of 30%). Een verhoging van de verplichting voor het bedrijfsleven zal ook tot minder voorzieningszekerheid leiden doordat COVA navenant minder fysieke voorraden boven de al in de markt aanwezige voorraden zal aanhouden. De afweging tussen lagere kosten / lagere doeltreffendheid en hogere kosten / hogere doeltreffendheid is een politieke keuze. Deze afweging is het snelst positief voor de kerosineverplichting, waar strategische voorraden sowieso met bedrijfsvoorraden aangehouden moeten worden en er enkel producenten en één grote handelaar een verplichting hebben. Verdere aanbevelingen voor een verbeterd functioneren van de Wva 2012 zijn opgenomen in de managementsamenvatting.

³⁸ Dit is hypothese 6 (zie Bijlage D) die dus positief beoordeeld wordt

Bijlage A - Lijst van gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartners	Datum
Catom	Frank de Graaff, Theo Huijbregts & Jan Willem Westerhuis	12/10/2017
Centraal Bureau voor de Statistiek	Sander Brummelkamp	02/11/2017
Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	Bart van Holk, Gertjan ten Broeke, John Barendregt Jan Baan, Ed Heinsbroek Samantha Albuquerque, Petra Dorst	diverse keren 26/09/2017 29/09/2017
Bestuur COVA	Hans Trumpi Koert van Buiren	24/10/2017 01/11/2017
De Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie *	Hélène Hol	21/11/2017
EG Group	Harmen Huiskens	31/10/2017
ExxonMobil	Danny van Eylen, Tanja Merckx & Gunther Mertens	25/10/2017
Gunvor Petroleum Rotterdam*	Ramon van der Knaap	21/11/2017
Koninklijke Nederlandse Luchtvaartmaatschappij	Jurriaan de Jonge & Wouter Koomen	26/09/2017
Ministerie van Economische Zaken	Frans Wieleman	26/10/2017
Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche *	Erik de Vries	21/11/2017
Oil Tanking Amsterdam	Frank van de Weerd	18/10/2017
Schouten Oil	Wiebe van der Veen	31/10/2017
Shell	Larissa van Hout, Chris Humphreys, Bas Maase, Ralph van den Ouden & Roland Schotte	10/11/2017
Tamoil	Johan de Koning & Cees van de Peppel	17/10/2017
Varo Energy	Henk Wolthaus	20/10/2017
Vollenhoven Olie	Thomas Bogaers	17/10/2017
Vopak	Arnout van der Houwen	18/10/2017
Zeeland Refinery	Ruud Hogervorst	26/09/2017

Bijlage B - Programma validatieworkshop met stakeholders

In de workshop van 21 november in Den Haag hadden de stakeholders geruime gelegenheid vragen te stellen en in discussie te gaan over de voorlopige resultaten. Deze input werd door ons meegenomen in het definitieve eindrapport voor het Ministerie van Economische Zaken. De volledige agenda van de workshop staat hieronder.

Tijd	Actie
10:00 - 10:15	Korte introductie deelnemers workshop en introductie door Trinomics
10:15 - 11:15	Presentatie en discussie voorlopige bevindingen
11:15 - 11:30	Pauze
11:30 - 12:15	Presentatie en discussie voorlopige bevindingen (vervolg)
12:15 - 13:00	Afronding en lunch

Bijlage C - Volledige analyse hypothese 4 & 5

Introductie

De grondslag voor het bepalen van de voorraadverplichting voor marktpartijen is in de huidige wetgeving de uitslag van aardolieproducten door vergunningshouders vanuit accijnsgoederenplaatsen. Hypothese 4 en 5 van de onderzoekspunten voor toekomstige ontwikkelingen omvatten opties voor andere grondslagen om de voorraadverplichting voor marktpartijen te bepalen. In deze sectie behandelen we de voors en tegens van het huidige systeem en de twee alternatieve opties zoals benoemd in hypothese 4 en 5.

Om de verschillende opties te kunnen beoordelen hanteren we de volgende criteria:

1. Leidt de grondslag tot een eerlijke en efficiënte verdeling van de verplichting? Hierbij lettende op:
 - a. Het voorkomen van marktverstoring;
 - b. Het minimaliseren van de extra kosten voor marktpartijen door het optimaal benutten van bestaande werkvoorraden.
2. Is de grondslag in de praktijk goed te implementeren? Hierbij lettende op:
 - a. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de benodigde informatie;
 - b. De kosten voor het verzamelen van de informatie.

Deze criteria zijn niet bedoeld om een definitief, objectief oordeel te geven, maar moeten gezien worden als een manier om de voors en tegens van de verschillende opties gestructureerd te behandelen.

Uitslag accijnsgoederenplaats (huidige opzet)

In de huidige opzet wordt de voorraadverplichting vastgesteld op basis van de uitslag van aardolieproducten uit accijnsgoederenplaatsen (AGPs). Bovendien bestaat er de mogelijkheid om een gedeeltelijke ontheffing van de verplichting te krijgen wanneer aangetoond kan worden dat de voorraadverplichting tot een onevenredig zware financiële belasting leidt. Hierdoor komt de voorraadverplichting te liggen bij de partij die de aardolieproducten op de Nederlandse markt brengt. In de praktijk betreft dit:

1. Producenten van aardolieproducten (raffinaderijen): 83% van de verplichting.
2. Handelaren die aardolieproducten van producenten inkopen en via hun AGP op de Nederlandse markt brengen: 17% van de verplichting.³⁹

Als we deze grondslag beoordelen op het gebied van eerlijkheid en efficiëntie, zien we dat het in de basis tot dezelfde verplichting leidt voor alle partijen die aardolieproducten op de Nederlandse markt brengen. Toch is dit niet per definitie eerlijk en efficiënt, aangezien de handelaren extra kosten moeten maken om aan deze verplichting te voldoen, waar producenten over het algemeen voldoende eigen voorraden hebben om aan de verplichting te voldoen. Hierdoor wordt de positie van producenten bevoordeeld ten opzichte van die van handelaren. Merk op dat de mogelijkheid tot gedeeltelijke ontheffing dit grotendeels of zelfs geheel teniet doet. Ook speelt dat producenten zonder retail-

³⁹ Cijfers op basis van data EZ

activiteiten geen verplichting hebben. De vraag ook naar andere grondslagen te kijken lijkt hiermee gerechtvaardigd.

De implementatie van de huidige grondslag is wel zeer praktisch aangezien de uitslag uit accijnsgoederenplaatsen al voor andere doeleinden gerapporteerd wordt (het heffen van accijns). Hiermee zijn de extra kosten minimaal. Het informatiesysteem staat bovendien bekend als uitermate betrouwbaar.

Netto importvolume (variant 1 o.b.v. hypothese 4)

In deze variant zou de voorraadverplichting vastgesteld worden op basis van de netto importvolumes van marktpartijen. Hiermee komt de voorraadverplichting te liggen bij de partij die de volumes importeert - dit is niet per definitie dezelfde partij als de partij die die uitslag creëert. In de praktijk zal met deze grondslag een groter deel van de voorraadverplichting bij de producenten komen te liggen en een kleiner deel bij de handelaren. Wanneer we naar de netto importvolumes van ruwe olie en aardolieproducten kijken, zou op basis van deze grondslag 92% van de verplichting bij raffinaderijen komen te liggen en 8% bij handelaren.⁴⁰ Dit wordt met name veroorzaakt door de grote importvolumes van ruwe olie door producenten, wat slechts deels door hen als aardolieproducten weer wordt uitgevoerd. Voor handelaren zijn de totale import en exportvolumes vrijwel gelijk aan elkaar, maar zijn er voor individuele handelaren grote verschillen, waarbij sommigen een netto importeur en anderen een netto exporteur zijn.

Wat eerlijkheid en efficiëntie van de grondslag betreft, zien we dat deze beter de bestaande voorraden benut doordat de verplichting verschuift van handelaren naar producenten. Toch worden hiermee niet alle voorraden optimaal benut, aangezien de voorraden van producenten die een groot volume exporteren hiermee niet volledig benut worden. Qua eerlijkheid zit een bezwaar in de situatie waar producenten de olieproducten aan een handelaar verkopen die deze vervolgens exporteert. In deze situatie wordt de producent als netto importeur gezien. Maar wanneer de producent de olieproducten direct zelf zou exporteren is dit niet het geval. Hierdoor worden producenten die hun olieproducten direct (en dus niet via een handelaar) exporteren bevoordeeld, wat enige marktverstoring tot gevolg heeft. Daarnaast kan de verplichting voor handelaren erg willekeurig lijken. Wanneer een handelaar namelijk in een jaar een groot volume inkoopt van Nederlandse raffinaderijen en exporteert en in een ander jaar grote volumes van buitenlandse raffinaderijen inkoopt en op de Nederlandse markt brengt, heeft dit grote gevolgen voor de voorraadverplichting. Dit is echter een onwaarschijnlijk scenario aangezien de marktbevingen vaak geleidelijk en in kleine stapjes plaatsvinden.

De implementatie van deze grondslag lijkt praktisch goed uitvoerbaar. Het CBS verzamelt de import- en exportvolumes van marktpartijen op dit moment al, waardoor de beschikbaarheid en kosten geen bezwaar zijn. Verder wordt deze data aangeleverd en verwerkt tot sluitende energiebalansen, waardoor de betrouwbaarheid van de cijfers ook hoog is. Een rekenmethodiek voor het bepalen van netto importvolumes zal wel nog bepaald moeten worden.

⁴⁰ Eigen berekening op basis van CBS-data over 2016.

Eigen verbruik (variant 2 o.b.v. hypothese 5)

In deze variant zou de voorraadverplichting (mede⁴¹) vastgesteld worden op basis van het eigen verbruik van producenten. Dit leidt ertoe dat de voorraadverplichting niet meer bij handelaren komt te liggen, maar slechts bij producenten. Een belangrijk verschil met de andere opties is dat hiermee geen onderscheid gemaakt wordt tussen volumes die voor de Nederlandse markt bestemd zijn en die voor de internationale markt bestemd zijn.

De efficiëntie van deze grondslag is hoog aangezien optimaal gebruik gemaakt wordt van de aanwezige werkvoorraden voor raffinage. Het leidt echter wel tot een concurrentienadeel ten opzichte van de internationale markt aangezien buitenlandse raffinaderijen die geen voorraadverplichting opgelegd krijgen, met hun werkvoorraden extra inkomsten kunnen genereren door middel van ticketing. De implementatie van deze grondslag lijkt praktisch goed uitvoerbaar. Het CBS verzamelt het eigen verbruik van marktpartijen op dit moment al, waardoor de beschikbaarheid en kosten geen bezwaar zijn. Verder wordt deze data aangeleverd en verwerkt tot sluitende energiebalansen, waardoor de betrouwbaarheid van de cijfers ook hoog is.

Conclusies

De beoordeling van de verschillende opties voor een grondslag voor het bepalen van de voorraadverplichting zijn samengevat in onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat alle opties en met name de optie die netto import als grondslag heeft enige marktverstoring tot gevolg hebben. Verder wordt inzichtelijk dat een grondslag op basis van eigen verbruik het beste de bestaande voorraden benut. De praktische uitvoerbaarheid lijkt voor alle opties geen probleem te zijn, maar zal voor de nieuwe opties nog wel in meer detail uitgewerkt moeten worden.

Optie	Eerlijkheid en efficiëntie		Praktische uitvoerbaarheid	
	Marktverstoring	Benutting bestaande voorraden	Beschikbaarheid en betrouwbaarheid	Kosten voor informatieverzameling
Uitslag	Concurrentienadeel voor handelaren t.o.v. producenten ⁴²	Vrij hoog	Hoog	Minimaal
Netto import	Concurrentienadeel voor producenten die via een handelaar exporteren en voor handelaren die relatief veel importeren	Gemiddeld	Hoog	Minimaal
Eigen verbruik	Gelijke concurrentie tussen raffinaderijen binnen Nederland; concurrentienadeel voor raffinaderijen gevestigd in Nederland in internationale markt (grotere verplichting)	Hoog	Hoog	Minimaal

⁴¹ In de beschrijving en beoordeling van deze optie gaan we slechts in op het deel van de verplichting dat op basis van eigen verbruik toegewezen zou worden. Dit is het meest effectief om de voors en tegens van een dergelijke aanpak eenduidig te benoemen. Hoe groot dit deel zou moeten zijn wordt hiermee niet behandeld.

⁴² Voor toepassing van ontheffingen.

Bijlage D - Lijst van onderzoeksvragen en hypothesen uit offerteaanvraag

Hoofdstuk	Deelvraag	Onderzoeksvragen uit offerte
Hoofdstuk 2 - Wettelijk kader en basisbeginselen Wva 2012	2.2 - Wat is de Wva 2012?	
	2.3 - Wat zijn de kenmerken van de Wva 2012 en waarin verschillen deze van de Wva 2001?	
	2.4 - Voldoet de Wva 2012 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU?	Voldoet de Wva 2012 aan de verdragsverplichtingen en richtlijnen van IEA en EU?
Hoofdstuk 3 - Organisatie en werkwijze COVA	3.2 - Is de organisatie van de COVA adequaat om aan haar doelstellingen te voldoen?	Hoe ziet de huidige organisatie van COVA eruit? Is dit de optimale samenstelling en bezetting? Slaagt COVA erin gekwalificeerde en kundige werknemers aan te trekken?
		Is de continuïteit van werkzaamheden en kennis binnen COVA gegarandeerd?
		Is COVA in staat te functioneren met uitval van personen of techniek, bijvoorbeeld als gevolg van een volledige black-out?
		Hoe zijn de relaties tussen COVA directie en het ministerie van Economische Zaken?
		Hoe zijn de relaties tussen COVA en haar overige stakeholders?
		Is COVA, directie en bestuur, bij normale omstandigheden en crisissituaties voldoende geïnformeerd over de oliemarkt?
		Is COVA op de juiste manier verankerd in de Nederlandse crisisinfrastructuur en de internationale crisis-communicatiestructuur?
		Hoe ziet het huidige bestuur van COVA eruit? Is dit de optimale samenstelling en bezetting? Welke competenties zouden eventueel meer in het bestuur moeten komen?
		Hoe zijn de relaties van het COVA bestuur met de COVA directie en met het Ministerie van Economische Zaken?
	Welke activiteiten van COVA vallen onder de Europese aanbestedingsregelingen?	
	3.3 - Wat zijn de besluitvormingsprocessen en toezichtprocedures van COVA en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?	Is de administratieve organisatie voldoende ontwikkeld om toezicht te kunnen houden op het volgen van de procedures?
		Is het voor belanghebbenden mogelijk een volledig beeld van het werk en de organisatie van COVA te vormen?
		Op welke wijze en in welke mate legt COVA verantwoording af over zijn werkzaamheden?
		Voldoen de wijzen en mate van verantwoording?
		Zijn de administratieve procedures in de wet rondom de goedkeuring van begrotingen en jaarrekening praktisch en zo eenvoudig mogelijk?
Hoe loopt het besluitvormingsproces bij de inkoop, verkoop en verversing van strategische olievoorraden? In hoeverre is COVA in staat snel besluiten te nemen en te handelen in deze situaties?		
In hoeverre betreft COVA andere stakeholders bij haar besluitvorming?		
3.4 - Voldoet COVA aan haar wettelijke taak de verplicht aan te houden voorraad tegen zo laag mogelijke kosten aan te houden en al hetgeen te doen dat daarvoor bevordert is?	Van welke financiële constructies / producten maakt COVA gebruik en in welke mate? Slaagt COVA erin binnen zijn mogelijkheden de voorraad op de meest kosteneffectieve manier aan te houden?	
	Welke overheadkosten maakt COVA en zijn deze redelijk?	
	Beschikt COVA over financiële reserves en zo ja, voor welk doel?	
	In hoeverre is er evenwicht tussen de heffingsopbrengst en de uitgaven van COVA?	
	COVA heeft momenteel enkel leningen uitstaan bij het Ministerie van Financiën. Ondervindt COVA moeilijkheden bij het aangaan van leningen? Is er sprake van pandrecht indien COVA niet aan haar financiële verplichtingen kan voldoen?	
3.5 - Voldoet COVA aan haar strategische voorraadplicht en is de samenstelling optimaal vanuit een marktperspectief?	Wat is uw oordeel over de Wva 2012? Geeft de Wva 2012 nog de juiste invulling aan het oliecrisisbeleid of is er aanleiding om de Wva 2012 aan te passen?	
	Wat is uw oordeel over de verhouding tussen de voorraadplicht voor het bedrijfsleven en COVA? Is deze verhouding thans effectief en optimaal of is er een andere verdeling wenselijk? Welke rol kunnen de werkvoorraden hierin spelen?	
	Heeft COVA op enig moment moeite gehad om aan de voorraadplicht te voldoen? Is dit opgemerkt? Welke acties zijn er ondernomen?	

		<p>De Nederlandse voorraden liggen over het algemeen iets boven de voorgeschreven hoeveelheden. Wat is hierover uw oordeel en wat zijn de eventuele consequenties?</p> <p>Hoe komt de verhouding tussen fysieke voorraden en tickets tot stand?</p> <p>Is de invulling van de voorraadverplichting marktconform (type en kwaliteit)?</p> <p>Hoe verloopt het inkoop- en verversingsproces van fysieke voorraden?</p> <p>Hoe verloopt de opslag en registratie van voorraden van fysieke voorraden?</p> <p>Wat voor contracten worden er gebruikt voor fysieke voorraden?</p> <p>Wat voor consequenties heeft de toenemende krapte op de opslagmarkt voor COVA? Wat is de invloed van bilaterale voorraden? Is COVA in staat voldoende opslagcapaciteit te vinden om aan haar strategische voorraadplicht te voldoen?</p> <p>Wat is COVA's oordeel over de opslag van duurzame brandstoffen?</p> <p>Hoe functioneert de markt voor tickets?</p> <p>Heeft ticketing geleid tot papieren voorraden?</p> <p>Wat is uw oordeel over de inzet van tickets (kosten, efficiency)?</p> <p>Moet er een maximum komen voor de dekking met tickets?</p> <p>Heeft ticketing de handhaving en voorzieningszekerheid beïnvloed? Wegen de eventuele efficiencyvoordelen van ticketing op tegen een mogelijke daling van de voorzieningszekerheid?</p> <p>In hoeverre zijn er situaties of voorbeelden dat marktspelers speculeren op basis van ticketing?</p> <p>Waarom tonen aanbieders een zekere terughoudendheid bij de verlenging van tickets, zeker op langere termijn?</p>
	3.6 - Is COVA in staat haar verplicht aan te houden voorraden efficiënt en effectief in te zetten wanneer EZ hiertoe opdracht geeft?	<p>Is COVA in staat strategische voorraden snel en efficiënt op de markt te brengen indien daartoe wordt besloten?</p> <p>Slaagt COVA erin strategische voorraden in crisissituaties tegen marktconforme prijs te verkopen?</p> <p>Wat zijn de bevindingen van COVA met het werken met de Europese aanbestedingsregels?</p> <p>Hoeveel tijd vergt het om alle door COVA aangehouden voorraden op de markt beschikbaar te krijgen?</p>
Hoofdstuk 4 - Effecten van de wet op de Nederlandse economie	4.2 - Hoe hebben de kosten van het aanhouden van strategische voorraden zich ontwikkeld?	<p>Hoe hebben de kosten van aanhouden van strategische voorraden zich ontwikkeld voor de eindverbruiker?</p> <p>Hoe hebben de kosten van aanhouden van strategische voorraden zich ontwikkeld voor de bedrijven?</p> <p>Hoe verhouden de uit de Wva 2012 voortvloeiende administratieve lasten van bedrijven en overheid zich t.o.v. de lasten met de voorgaande Wva 2001?</p>
	4.3 - Leidt de Wva 2012 tot marktverstoringen?	<p>In hoeverre leiden de regels en verplichtingen die voortvloeien uit de Wva 2012 tot verstoring van de markt?</p> <p>Is het verlenen van gedeeltelijke ontheffingen op transparante en consistente wijze uitgevoerd? In hoeverre heeft het verlenen van gedeeltelijke ontheffingen bijgedragen aan het voorkomen van marktverstoringen?</p> <p>Is de drempel van 100.000 ton effectief? Is de drempel van 100.000 ton de optimale drempel?</p>
	4.4 - Wat is de invloed van de Wva 2012 op de voorzieningszekerheid?	<p>Is de voorzieningszekerheid in Nederland mogelijk gedaald door het gebruik van tickets? Wegen de eventuele efficiencyvoordelen van ticketing op tegen de mogelijke daling van de voorzieningszekerheid? Heeft ticketing geleid tot "papieren voorraden"?</p> <p>Hoe hebben de werkvoorraden van bedrijven in de oliesector zich ontwikkeld na 2012? Wat is de invloed van de Wva 2012?</p>
Hoofdstuk 5 - Doorlichting van de wet op logica, interne consistentie en uitvoering	5.2 - Was de handhaving van de Wva 2012 effectief en kan deze worden verbeterd?	<p>In hoeverre is handhaving effectief en consistent geweest? Hoe kan de handhaving worden verbeterd? Zijn daar wijzigingen in wet- en regelgeving voor nodig? In hoeverre heeft ticketing de handhaving beïnvloed?</p>
	5.3 - Welke onvolkomenheden zitten er in de Wva 2012?	<p>Zijn er mazen in de wet- en regelgeving waardoor bedrijven de voorraadplicht (deels) kunnen ontlopen of invullen op een manier die niet voorzien was?</p> <p>Er kan spanning zitten tussen het in NL aanhouden van voorraden voor andere landen versus de vervulling van de voorraadplicht van COVA zelf. Is het wenselijk en juridisch mogelijk om COVA een primair recht op voorraden te geven die ter dekking worden aangeboden door bedrijven aan buitenlandse voorraadplichtigen?</p> <p>De minister kan weigeren toestemming te verlenen voor het aanhouden van voorraden ter voldoening aan buitenlandse voorraadverplichtingen indien COVA niet aan haar voorraadplicht kan voldoen. De Nederlandse partij aan wie de toestemming is geweigerd dient dan te onderhandelen met COVA. Van deze mogelijkheid is informeel een paar keer gebruik gemaakt. Op welke gronden is hiertoe besloten? Is deze bepaling effectief en noodzakelijk?</p>
Hoofdstuk 6 - Toekomstbestendigheid en conclusies	6.2 - Gegeven de beleidsvrijheid binnen de Europese Richtlijn, maakt Nederland de juiste keuzes?	<p>De Wva 2012 regelt alleen het in Nederland aanhouden van voorraden ter naleving van de internationale verplichtingen van andere landen. Zijn deze bepalingen toereikend of zou de Wva 2012 ook in moeten gaan op de (inhoud van) bilaterale contracten voor de Nederlandse voorraad die in het buitenland gehouden wordt? Of is dat voldoende afgedekt in de EU Richtlijn?</p> <p>Is de verdeling van de voorraadplicht over bedrijfsleven en COVA de meest optimale?</p>

	Is de verdeling van de olieproductverplichtingen optimaal, of is een verschuiving tussen de bedrijven en COVA te overwegen? Bijvoorbeeld alle kerosineverplichtingen neerleggen bij het oliebedrijfsleven.
	Wat is het nut en wat zijn de consequenties van de keuze om producenten en handelaren gelijk te behandelen?
	Is de Wva 2012 in lijn met de Europese regelgeving inzake de interne markt?
	Is de Wva 2012 nog de juiste invulling van oliecrisisbeleid in de veranderende context?

Hypothese	Behandeld in hoofdstuk
1 - De systematiek in de huidige Wva2012 legt de benodigde flexibiliteit vrijwel volledig neer bij COVA, terwijl de volatiliteit met name wordt veroorzaakt door de verschuivingen in de feedstock van de petrochemie en de volatiliteit in de naftaproductie en totale doorzet van de raffinaderijen. Hierdoor worden de kosten van COVA hoger dan het geval zou zijn indien COVA een meer trendmatige verplichting zou moeten afdekken. Het verdient dan ook de voorkeur om de systematiek dusdanig te veranderen dat de benodigde volatiliteit voor het afdekken van de nationale verplichtingen meer bij het bedrijfsleven wordt neergelegd en minder bij COVA.	6
2 - Het door derden (in binnenland of buitenland) laten aanhouden van gereserveerde voorraden ter dekking van voorraadverplichtingen (het kopen van (bilaterale)tickets) leidt nauwelijks tot het aanhouden van extra voorraden. Voorraden worden voornamelijk aangehouden voor operationele doeleinden en voor commerciële/speculatieve doeleinden.	4.4
3 - De raffinage capaciteit geeft een redelijke maatstaf voor de minimaal benodigde hoeveelheid werkvoorraad die bedrijven hebben aan te houden voor een regulier bedrijfsproces.	4.4
4 - De extra kosten voor eventueel benodigde aanpassing van de huidige informatiesystemen om te komen tot eenduidige en verifieerbare netto importdata zijn beperkt en daarom aanvaardbaar om te komen tot een alternatieve grondslag voor de bepaling van de voorraadverplichtingen	Bijlage C
5 - De grondslag voor de verplichtingen van het bedrijfsleven zou ook mede gebaseerd kunnen zijn op het eigen verbruik van de bedrijven (fuel use en non-energetisch verbruik in de petrochemische sector) en niet alleen bij de uitslag naar de binnenlandse markt moeten liggen. Oliebedrijven die met name op de export zijn gericht hebben nu een onevenredig voordeel t.o.v. de bedrijven die de binnenlandse markt voorzien.	Bijlage C
6 - De huidige wet is goed uitvoerbaar en leidt op een effectieve en efficiënte wijze naar het invulling geven door Nederland van de internationale voorraadverplichtingen wat betreft de operationalisatie, de organisatie en het management.	6

Trinomics B.V.
Westersingel 32A
3014 GS Rotterdam
the Netherlands

T +31 (0) 10 3414 592
www.trinomics.eu

KvK n°: 56028016
VAT n°: NL8519.48.662.B01

