Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Landelijk Crisisplan Olie



Intern gebruik

Inhoud

Voorwoord 7

1 Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Doel en doelgroep 9
1.3 Afbakening 10
1.4 Vaststellings- en implementatieprocedure 11
1.5 Beheer en actualisatie crisisplan 11
1.6 Opleiden, trainen, oefenen, toetsen, evalueren en leren 12
1.7 Leeswijzer 12

2 Juridisch kader 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Relevante wet- en regelgeving 13
2.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden 16

3 Crisisstructuur en betrokken actoren 17
3.1 Inleiding 17
3.2 Overzicht crisisstructuur olie- of olieproductcrisis 17
3.3 Actoren in de functionele keten 19
3.3.1 Europese Unie (EU) 19
3.3.2 Internationaal Energieagentschap (IEA) 19
3.3.3 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) 19
3.3. .4 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) 20
3.3.5 Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) 20
3.3.6 Actoren bedrijfsleven olie 21
3.4 Actoren in de generieke crisisbeheersing 22
3.4.1 Nationale crisisstructuur 22
3.4.2 Ministerie van Justitie en Veiligheid 23
3.4.3 Veiligheidsregio's 23
3.5 Bovenregionale samenwerkingsafspraken 23
3.6 Internationale samenwerking (overig) 24

4 Crisisprocessen 25
4.1 Inleiding 25
4.2 Escalatiefasen 25
4.3 Melden en alarmeren 27
4.4 Opschalen en afschalen 28
4.5 Leiding en coördinatie 29
4.6 Informatiemanagement 29
4.7 Crisiscommunicatie 30
4.8 Typen maatregelen in relatie tot de escalatiefasen 31

4.9 Doorlopende adviesgroepen 33
4.9.1 Adviesgroep communicatie 33
4.9.2 Adviesgroep informatie olie/olieproduct 34
4.9.3 Adviesgroep vaststelling en coördinatie bescherming prioritaire gebruikers 35
4.9.4 Adviesgroep en coördinatie bedrijfsleven oliesector 36
4.10 Sectorale maatregelgroepen 36
4.10.1 Maatregelgroep Algemeen verbruik 37
4.10.2 Maatregelgroep Transportbewegingen 38
4.10.3 Maatregelgroep Raffinaderijen 38
4.10.4 Maatregelgroep Chemische industrie 39
4.10.5 Sectorale maatregelgroep Nederlandse voorraadinzet en -aankoop 40
4.11 Nafase 40

5. Uitwerking LCP-O door middel van scenario's 41
5.1 Inleiding 41
5.2 Scenario 1. Een oplopend dieseltekort, duur 3-6 maanden 41
5.2.1 Situatieschets 41
5.2.2 Handelingsperspectief 43
5.2.3 Sleutelbesluiten en aandachtspunten 44
5.3 Mogelijke andere scenario's om nader uit te werken 45

6 Inventarisatie van maatregelen 46
6.1 Inleiding 46
6.2 Geïdentificeerde maatregelen per maatregelgroep 46

7 Voorlopige afweging prioritaire gebruikers 49
7.1 Inleiding 49
7.2 Vitale processen en prioritaire gebruikers 49
7.3 Theoretisch denkkader 50
7.4 Conceptuitwerking prioritaire gebruikers 52
7.5 Afhankelijkheid vitale processen van olie(product) 52

Intern gebruik

Voorwoord

"Wij moeten beseffen met elkaar dat we niet kunnen voortgaan met het verbruik van beperkte voorraden brandstoffen en grondstoffen zoals we dat in de laatste kwart eeuw hebben gedaan." Dat vertelde toenmalig premier Joop den Uyl in 1973 aan de Nederlandse bevolking. Als reactie op Westerse steun aan Israël tijdens de Jom Kipoeroorlog zetten olieproducerende landen druk op het Westen met een boycot op olie. De olieprijzen stegen, net als de prijzen van aardgas en elektriciteit. Den Uyl zei op televisie dat 'de tijd van voor de oliecrisis' niet meer terug zou komen.

Flash forward naar vijftig jaar later. Hoewel wereldwijd de inzet is om op energie te besparen en het gebruik van duurzame energiebronnen te stimuleren, blijft olie voorlopig een belangrijke rol spelen in de energievoorziening. Voorzieningszekerheid is daarom voor de hele wereld belangrijk, ook voor Nederland. Olie is voor Nederland belangrijk als grondstof en als brandstof. Daarnaast is Nederland een belangrijke speler in de raffinage van ruwe aardolie. Binnen Europa is Nederland op het gebied van diesel zelfs het enige netto-exporterende land. Diesel is belangrijk voor sectoren als defensie, zeevaart, luchtvaart, landbouw en wegtransport. In de afgelopen decennia zijn initiatieven ondernomen om de beschikbaarheid van olie zo goed mogelijk te garanderen. Een onderbreking in de aanvoer van welk product dan ook kan echter niet altijd voorkomen worden. Een nieuwe oliecrisis kan dan ook nog steeds ver strekkende gevolgen hebben voor de veiligheid, ook onze economische veiligheid.

Geopolitieke factoren spelen een grote rol als het gaat om de beschikbaarheid en de aanvoer van olie. Spanningen die ontstaan door onrust in bepaalde gebieden van de wereld beïnvloeden de internationale markt en zijn niet altijd door Nederland te controleren. Die grote afhankelijkheid van Nederland dwingt ons dan ook goed voorbereid te zijn op eventuele crisissituaties. Als het gaat om verwerking en distributie van olieproducten is onze maatschappij kwetsbaar. Denk aan de mogelijke gevolgen van aanslagen, technisch falen of natuurrampen.

Schaarste of tekorten van olie en olieproducten kunnen maatschappelijke onrust en ontwrichting tot gevolg hebben. Om onrust en ontwrichting in geval van crisis zoveel mogelijk te beperken, is samenwerking tussen de departementen van de Rijksoverheid, de Veiligheidsregio's en de sectorpartijen van groot belang. Dit crisisplan beschrijft wie de regie voert, de betrokken partijen en hun rollen en bevoegdheden.

Zonder de medewerking en input van elk van deze partijen had dit plan er niet in deze vorm gelegen. Veel dank daarvoor. Juist die medewerking is belangrijk, ook in de uitvoering van dit plan – als het er op aankomt. Of zoals Den Uyl om omschreef in zijn oproep aan Nederland: "Die medewerking is ook nodig om, als we morgen of overmorgen niet meer met de auto kunnen, het samen te vinden in volle bussen, trams en treinen. Maar... als we dáártoe bereid zijn ... dan wordt het geen koude winter ... al vriest het nog zo hard."

Sandor Gaastra
Directeur-Generaal Klimaat en Energie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Olie is een belangrijk product voor de Nederlandse economie, als brandstof en als grondstof. Het is een belangrijke grondstof voor de chemische sector. Ruwe aardolie en olieproducten worden verwerkt als grondstof in de productie van bijvoorbeeld plastics voor cosmetica, luiers, PET-flessen, bouw- en isolatiematerialen, verpakkingsmaterialen, asfalt, medische hulp- en beschermmiddelen, kleding, etc.

Voor sectoren als defensie, zeevaart, luchtvaart, landbouw en wegtransport is diesel een belangrijke brandstof. Het wegtransport is goed voor ongeveer 25% van het verbruik van diesel in Nederland. Dit wegtransport betreft niet alleen het personenvervoer of het woon-werkverkeer, maar voor een groot deel ook de vrachtwagens, die essentieel zijn voor de logistiek en de bevoorrading van onder andere supermarkten, ziekenhuizen en dergelijke. Nederland drijft logistiek op diesel. Ook hulpverleningsvoertuigen en de krijgsmacht gebruiken overwegend diesel. Verstoringen in de aanvoer van aardolie en aardolieproducten hebben in potentie een aanzienlijke impact op de economie.

Daarnaast is Nederland een belangrijke speler in de raffinage van ruwe aardolie. Nederlandse raffinaderijen produceren diesel met name voor de export (70-80%). Ruwe olie en olieproducten worden op grote schaal geïmporteerd, verwerkt en verbruikt in Nederland. De raffinaderijen in Rotterdam en de opslagen rond Amsterdam vormen belangrijke schakels in de voorziening van olieproducten zoals LPG, benzine, kerosine, nafta, asfalt, smeerolie en diesel. De handel in ruwe olie en olieproducten is een internationale markt (zie kader).

De Nederlandse oliesector is in verhouding tot andere (Europese) landen groot (circa 1 tot 2 procent van de wereldwijde raffinage capaciteit staat opgesteld in Nederland, grotendeels in het Rotterdams havengebied). Nederland produceerde in 2021 1238 kb/d en is daarmee na Duitsland, Italië en Spanje de vierde producent van Europa. De markt van olieproducten is internationaal van aard. De Nederlandse havens zijn een belangrijk aanvoer- en overslagpunt voor ruwe olie en olieproducten. Naast de verwerking van ruwe olie slaan bedrijven de ruwe olie en olieproducten ook op in Nederland. Partijen in het raffinagecluster zetten ruwe olie om naar bruikbare olieproducten. Samen met de aanwezige chemie is in de ARA-regio een geïntegreerde keten ontstaan welke van grote toegevoegde waarde is. De raffinaderijen produceren ook verschillende transportbrandstoffen en voorzien in een deel van de Europese vraag en daarbuiten.
In tegenstelling tot de gasmarkt is de oliemarkt wereldwijd niet gereguleerd. Op nationaal en internationaal niveau is er weinig tot geen regelgeving die een overheid kan hanteren om olie te kunnen aanwijzen voor één specifieke verbruikers of proces. Door marktwerking kunnen voorraden opgekocht worden door de hoogste bieder, waar ook ter wereld. Dit brengt met zich mee dat minder welvarende landen minder in staat zijn om olie of olieproducten aan te schaffen op momenten dat er sprake is van een tekort (bijvoorbeeld veroorzaakt door een uitval van aanbod) op de wereldmarkt.
Voorgaande geeft aan dat het niet eenvoudig (en uit solidariteitsbeginsel niet wenselijk) is om olie en/of olieproducten binnen de Nederlandse grenzen te houden. Daarnaast geldt dat het nemen van maatregelen effectief is indien dit afgestemd wordt met onze partners in EU-, IEA- en NAVO-verband.

De Nederlandse overheid is tevens verplicht in het kader van de EU- en IEA samenwerking om een crisisbeheersingsplan Olie te hebben. Ook op basis van het NAVO-Verdrag (artikel 3) zijn NAVO-landen gehouden om de weerbaarheid van hun energiesysteem op orde te hebben. In een nationaal crisisbeheersingsplan staat niet beschreven: hoe in EU-, IEA-of NAVO-verband men besluiten neemt; hoe afstemming verloopt over te nemen maatregelen; en/of welke (prioritaire) processen of verbruikers aangewezen worden in geval van een eventuele verdeling van een schaarse voorraad tussen landen.

Als de oliemarkt een onvoldoende of ongewenste allocatie van de schaarse olie teweegbrengt, zal bijsturen noodzakelijk zijn om de daaruit voortkomende nadelige gevolgen te beperken. De maatschappelijke en

economische impact van verstoringen in de aanvoer van olie en olieproducten kan groot zijn. Impact op de maatschappij en economie kan gemitigeerd worden door bijvoorbeeld het vrijmaken van de strategische olievoorraden en/of inzet van vrijwillige of dwingende maatregelen die de vraag beperken of het aanbod verhogen. Indien de markt niet meer kan waarborgen dat de prioritaire gebruikers c.q. de vitale sectoren voorzien worden, zal de voorziening van deze groepen prioriteit krijgen. De ontwrichting van de Nederlandse samenleving wordt hierdoor zoveel als mogelijk beperkt. Op de middel- en lange termijn kan er ook toegewerkt worden naar een afname in de afhankelijkheid van bepaalde olieproducten of ruwe olie in zijn algemeenheid.

Tijdens een oliecrisis is het van essentieel belang dat het duidelijk is wie de regie heeft, welke partijen betrokken zijn en wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn om een crisis te bestrijden. Het Landelijk Crisisplan Olie (LCP-O) dient dit doel en is een kaderstellend, sturend en overkoepelend plan hoe te handelen tijdens een ruwe olie- of olieproductcrisis vanwege een (dreigend) tekort.

1.2 Doel en doelgroep

Doel

Het LCP-O geeft op hoofdlijnen inzicht en een overzicht van de bestaande afspraken op internationaal, Europees, nationaal en regionaal niveau, gericht op beheersing van (dreigende) crisis als gevolg van een tekort aan ruwe olie of aan een of meer olieproducten (en gerelateerde cascade effecten van tekorten). Het plan is een leidraad en beschrijft de crisisaanpak op landelijk niveau en de samenwerking met en aansluiting van betrokken publieke en private partners en netwerken op internationaal niveau. Het plan is daarmee een uitwerking van de generieke aanpak van crises door het Rijk zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing.

Het LCP-O is een kaderstellend, sturend en overkoepelend plan voor de individuele, meer operationeel uitgewerkte plannen en draaiboeken van de betrokken actoren en organisaties. Het LCP-O vervangt niet de bestaande plannen van individuele organisaties en ook niet de bestaande afspraken tussen organisaties. Deze plannen en draaiboeken moeten wel in overeenstemming zijn met het LCP-O.

Het ministerie van EZK heeft, in samenwerking met departementen en betrokken (branche)organisaties, dit LCP-O opgesteld. Het LCP-O is zodanig opgesteld dat het voor verschillende typen (dreigende) tekorten toepasbaar is. De context kan zeer bepalend zijn voor de meest effectieve aanpak. Daarom zal over de uiteindelijke implementatie van maatregelen altijd in de crisisstructuur besloten moeten worden.

Het plan bevat handvatten om in een dreigende of daadwerkelijke crisis, of bij de voorbereiding daarop, de volgende vragen te beantwoorden:

1. Welke partijen worden betrokken en in welke rol voor een adequate aanpak van de situatie?
2. Welke maatregelen dienen te worden getroffen om de gevolgen en effecten te voorkomen of te beheersen?

Doelgroep

De doelgroepen van het LCP-O zijn de crisisorganisaties op nationaal en regionaal niveau en de vitale partners die geraakt worden wanneer er maatregelen genomen worden rondom olie. Dit zijn onder andere de ministeries (alle, maar met name EZK, JenV en IenW) en het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) dat in opdracht van het ministerie van EZK de strategische olievoorraden voor Nederland aanhoudt. Daarnaast is het LCP-O ook bedoeld als houvast voor andere organisaties om hun voorbereiding en planvorming af te stemmen. Ook zijn vertegenwoordigers van brancheverenigingen onderdeel van de doelgroep. Brancheverenigingen kunnen om advies gevraagd worden en eventueel een rol spelen bij de implementatie van maatregelen.

Het LCP-O kan van toepassing zijn op Caribisch Nederland daar waar mogelijk is. Deze regio is echter op aspecten anders dan Europees Nederland. Daarom zal maatwerk vereist zijn. Bepaalde processen / aanpak die van toepassing zijn op de situatie in Nederland gaat namelijk niet op in Caribisch Nederland.

1.3 Afbakening

Dit LCP-O richt zich op (dreigende) tijdelijke of langdurige vermindering of uitval van de levering of beschikbaarheid van ruwe olie en olieproducten in Nederland, alsmede op de keteneffecten die hierdoor worden veroorzaakt. Van een tekort is sprake als er niet voldoende van een olieproduct beschikbaar is om te kunnen voldoen aan de bestaande vraag (de markt kan hier niet in voorzien). De oorzaak van een dergelijke situatie kan divers van aard zijn en zowel regionaal (als is het probleem dan minder groot) als nationaal optreden. Afhankelijk van de oorzaak kan de context ook zeer uiteenlopend zijn. Hoewel ruwe olie en olieproducten op een vrije internationale markt verhandeld worden, en problemen met de levering vrijwel zeker effecten zullen hebben op Europees niveau, richt het LCP-O zich op de beheersing van de risico's binnen Nederland. In de praktijk is het voor veel maatregelen wenselijk dat er afstemming plaatsvindt op EU-, IEA- of NAVO-niveau.

Dit crisisplan is bedoeld voor beleidsmatig gebruik en bevat daarom geen gedetailleerde operationele uitwerkingen van procedures. Het plan is van toepassing op situaties waarbij een (dreigend) tekort aan ruwe olie of olieproducten impact heeft op de maatschappij. Hierbij valt te denken aan maatschappelijke onrust, maatschappelijke ontwrichting en in het meest ernstige geval aan situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is. Het LCP-O vormt de basis voor de besluitvorming in deze situaties. De gevolgen van een tekort aan olie- of olieproducten kunnen doordringen in alle lagen van de samenleving. Dit plan richt zich dan ook op een brede aanpak om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen of te beperken.

Kenmerken

1. Crises in het oliedomein verschillen in een aantal opzichten van andere crisistypen: het type olieproduct heeft een sterk effect op de impact van een tekort op de maatschappij en de effecten die zich dan voordoen. Een tekort aan kerosine heeft immers een ander effect dan een tekort aan benzine in de maatschappij waardoor er andere maatregelen nodig zijn.
2. Binnen het productieproces van de raffinaderijen is soms enige uitwisseling tussen bepaalde producten mogelijk, maar slechts in beperkte mate. Meer van het ene product produceren betekent minder van een ander product produceren. Een maatregel om tekort aan het ene product te verminderen kan dus gevolg hebben op de beschikbaarheid van andere producten.
3. De olievoorziening heeft een sterke samenhang met de gaslevering. In sommige gevallen kunnen gas en diesel uitgewisseld worden als energiebron. Gas wordt tevens gebruikt in raffinageprocessen en om olietransport mogelijk te maken (om olieleidingen te verwarmen).
4. De olievoorziening heeft een sterke samenhang met de elektriciteitslevering. In het geval van het wegvallen van elektriciteit kunnen (vitale) processen veelal overschakelen op noodstroomvoorziening. De noodstroomvoorziening draait op basis van dieselaggregaten.
5. Ruwe olie en olieproducten worden op een vrije internationale markt verhandeld. Voor de meeste maatregelen geldt in dit kader dat ze niet effectief zijn als ze niet in Europees/internationaal verband worden getroffen. Voor maatregelen die alleen binnen Nederland ingevoerd worden, geldt dat er sprake is van het weglekken van het effect naar het buitenland, of strategisch gedrag van gebruikers, producenten en handelaren.
6. Een (dreigend) tekort heeft invloed op de (groothandels)prijzen van olieproducten. Prijsstijgingen leiden, zonder verdere maatregelen, tot strategisch gedrag en bezuinigingen door gebruikers. Prijsstijgingen kunnen ook leiden tot het stilleggen van bepaalde activiteiten (vraaguitval), omdat ze niet meer rendabel of betaalbaar zijn. Voor de eindgebruiker zijn ook de btw en de accijnzen een belangrijke variabele die de prijs bepalen.
7. Het COVA beheert de strategische voorraden voor Nederland. Inzet van voorraden wordt internationaal afgestemd in EU- en IEA-verband en gebeurt in opdracht van de minister voor KE. Tevens is militaire voorraadvorming in NAVO-verband van belang.
8. De inschatting van de termijn en de verwachte duur van het tekort, is met name voor de inzet van de strategische voorraad belangrijk. Op het moment dat een crisis zich voordoet en de strategische voorraad opraakt is het lastig, zo niet onmogelijk, om de voorraad aan te vullen. Inzicht in duur van de crisis noopt je ook om mogelijk andere keuzes te maken over welke processen vitaal zijn en welke processen eerder toch gerantsoeneerd moeten worden. Een (nagenoeg) lege voorraad maakt je als land ook kwetsbaar(der) in geopolitiek opzicht.
9. Bij een crisis in de olievoorziening zullen vroeg of laat keteneffecten ontstaan, waardoor in steeds meer

domeinen crisis ontstaat, wat uiteindelijk kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting (cascade-effect). Denk hierbij bijvoorbeeld aan (in het geval van een dieseltekort) problemen met de bevoorrading van supermarkten en ziekenhuizen.

10. Vanwege de energietransitie zal de afhankelijkheid van olie en olieproducten voor bijvoorbeeld personenvervoer, wegverkeer en openbaar vervoer afnemen. Momenteel is de afhankelijkheid echter nog groot, en zijn duurzame alternatieven voor met name vrachtwagens en de scheepvaart beperkt beschikbaar. De (effectiviteit van op dit moment geïdentificeerde) maatregelen zullen mede hierom periodiek opnieuw bezien moeten worden.

Relatie tot andere planvorming

Het LCP-O is ingebed in de systematiek van de nationale crisisbesluitvorming. Het Nationaal Handboek Crisisbeheersing is het beleidskader en richtsnoer voor alle planvorming van en voorbereiding door de rijksoverheid en crisispartners op specifieke crises. Op basis van dit handboek worden specifieke afspraken vastgelegd in specifieke crisisplannen. Het LCP-O is de uitwerking op het gebied van (dreigende) olie- of olieproducttekorten en richt zich op het voorkomen en beperken van de maatschappelijke ontwrichting en de keteneffecten die zich naar mogelijk voordien.

Het ministerie van EZK heeft, in samenwerking met departementen, veiligheidsregio's en betrokken (branche) organisaties, dit LCP-O opgesteld. Navenant aan het LCP-O is ook het distributieplan diesel opgesteld. Dit plan geeft uitwerking aan de operationele aanpak in het geval van een dieselcrisis. Het distributieplan diesel vormt een afzonderlijke bijlage bij het LCP-O.

Het NCP-Gas en het NCP-Elektriciteit geven uitwerkingen van effecten, maatregelen, sleutelbesluiten en dilemma's die aan de orde kunnen zijn op het energiedomein, en die op punten samenhangen met het LCP-O. De crisisplannen hangen met elkaar samen en bevatten geen onderlinge hiërarchie. Wanneer de primaire oorzaak van een crisis ligt binnen het oliedomein, is het LCP-O te raadplegen. Voor de effecten van een olietekort in andere domeinen kunnen de betreffende crisisplannen worden geraadpleegd.

1.4 Vaststellings- en implementatieprocedure

Het Landelijk Crisisplan Olie kent de classificatie (Traffic Light Protocol (TLP): Amber (Oranje). Dit betekent dat deze publicatie bestemd is voor betrokken organisaties en dat de informatie binnen de organisatie uitsluitend mag worden verspreid op een need-to-know-basis.

Het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCB) is ambtelijk opdrachtgever van het LCP-O. Het LCP-O is opgesteld door een projectgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Binnenlandse Zaken en de veiligheidsregio's en is hierbij ondersteund door experts van COVA en adviesbureau Berenschot.

Het LCP-O is op 13 december 2022 vastgesteld door het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCB), en daaraanvolgend in de Raad Defensie Internationale Nationale en Economische Veiligheid van 24-1-2023 en de Ministerraad van 3-2-2023. De openbare versie van het Landelijk Crisisplan Olie wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

1.5 Beheer en actualisatie crisisplan

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) zijn eigenaar van en verantwoordelijk voor het beheer en de actualisatie van het LCP-O. Het ministerie van EZK beziet jaarlijks, in overleg met het ministerie van JenV en de betrokken actoren en organisaties, of actualisering van het LCP-O nodig is. Vanwege de veranderingen in de internationale verhoudingen, zijn aanpassingen in planvorming denkbaar. Bij de actualisering van het LCP-O dient expliciet aandacht te zijn voor het opnemen van *lessons learned* uit ervaringen met crisisbeheersing en de voorbereiding daarop.

1.6 Opleiden, trainen, oefenen, toetsen, evalueren en leren

Het LCP-O kan worden gebruikt als basis voor de opleiden- trainen- oefenencyclus in het kader van crisisbeheersing. Opleidingen, trainingen en oefeningen rondom het LCP-O zijn nodig om de kennis en ervaring van de betrokken partijen en professionals met betrekking tot de beheersing van olie- of olieproductcrises actueel te houden. Hierbij dient met name aandacht besteed te worden aan de raakvlakken van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken actoren, de dilemma's die hieruit voortkomen en hoe hier in de praktijk mee omgegaan kan worden.

Actoren hebben ook zelf een verantwoordelijkheid in de zorg voor een adequate preparatie. Ten behoeve van een vlotte leiding en coördinatie tijdens een crisis dienen regelmatig activiteiten gericht op opleiden, trainen en oefenen van olie- of olieproductschaarste plaats te vinden. Hierbij moet expliciet aandacht worden besteed aan de samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties, en moet het in kaart brengen van en het beperken van keteneffecten worden beoefend.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 zet het vigerend juridisch kader uiteen. Het gaat onder andere in op de internationaal geldende afspraken die van toepassing zijn op olie, de besluitvorming over de inzet van de strategische voorraad, de wijze waarop bepaalde vrijwillige/dwingende maatregelen ingezet mogen worden en het moment waarop een exportbeperking door Europa of Nederland ingezet mag worden.

Hoofdstuk 3 toont de crisisstructuur en gaat in op de rollen en verantwoordelijkheid van de voornaamste betrokken actoren.

Hoofdstuk 4 gaat in op de manier van opschalen (escalatiefasen), de doorlooptijd van de escalatiefasen (en de afhankelijkheden daarvan), de wijze van opschalen en afschalen en beschrijft de functie, taken en bezetting van de verschillende advies- en maatregelgroepen die een taak hebben in de aanloop naar- en tijdens opschaling van een crisis.

In hoofdstuk 5 zijn enkele crisisscenario's als voorbeeld uitgewerkt (nu alleen nog het scenario dieseltekort); de verwachte situatie en de verwachte impact.

Hoofdstuk 6 bevat de geïnventariseerde maatregelen per sector. In een aparte excel zijn de maatregelen nader toegelicht en is een eerste inschatting van de maatschappelijke effecten, implementatietermijn van een maatregel, de bijdrage aan reductie verbruik -/ verhoging aanbod en meer beschikbaar.

Ten slotte is in hoofdstuk 7 het proces beschreven hoe de vitale processen c.q. prioritaire gebruikers te identificeren en vast te stellen. Ook is er een eerste uitwerking opgenomen die gebruikt kan worden als basis voor verdere uitwerking door de adviesgroep prioritaire gebruikers.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

De basis voor de crisisaanpak tijdens een olie- of olieproductcrisis ligt in de wetgeving. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het wetgevingskader voor olie en olieproducten. Vervolgens zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de coördinerende en besluitvormende crisisgremia beschreven.

Voor dit hoofdstuk zijn de volgende documenten en wetten van belang:
- Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma (*Trb.* 1975, 47).
- EU Richtlijn (2009/119/EG).
- Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012.
- Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma.
- Staatsnoodrecht.

2.2 Relevante wet- en regelgeving

Internationale verplichtingen aanhouden strategische voorraden

De internationale verplichtingen voor het aanhouden en aanwenden van strategische olievoorraden vloeien voort uit internationale afspraken, vastgelegd in de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma/*Agreement on an international energy program* (Trb. 1975, 47) tezamen met de *Coordinated Emergency Response Measures* (CERM) die door het IEA zijn ontwikkeld krachtens art. 51 lid 1 van de overeenkomst[1]. Deze overeenkomst is gericht op het waarborgen van een (tijdelijke) zelfvoorziening door iedere verdragsstaat in coördinatie en samenwerking met andere verdragsstaten. Daarnaast is Nederland gebonden aan de Europese afspraken die onder andere zijn neergelegd in Richtlijn 2009/119/EU houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden. Deze richtlijn is gericht op het veiligstellen van oliebevoorrading door lidstaten te verplichten om een minimum aan voorraden aan aardolie en/of aardolieproducten in opslag te hebben en procedures in te stellen om het hoofd te bieden aan eventuele schaarste. Deze internationale verplichtingen zijn in Nederland vastgelegd in de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 (Wva 2012), die in dit hoofdstuk in fasen nader wordt toegelicht.

Wet aanhouden strategische voorraad aardolieproducten

De Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 (Wva) beschrijft de manier waarop het aanhouden van strategische voorraden olie-/olieproducten in Nederland georganiseerd is. De strategische voorraden worden beheerd door het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA).

Het aanhouden/beheren van de voorraad is grotendeels belegd bij COVA en is voor een klein deel een taak van de marktpartijen[2]. Hoe groot deze voorraad moet zijn, is vastgelegd in de Wva. Daarin staat dat de voorraad 90 maal het daggemiddelde van de netto invoer van aardolieproducten moet zijn óf 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik.

[1] Niet alle EU-lidstaten zijn verdragspartij en de EU zelf ook niet.

[2] De relatieve omvang van de verplichting voor marktdeelnemers wordt berekend naar de aangiften, bedoeld in artikel 53 van de Wet op de accijns, over het referentiejaar, alsmede naar de hoeveelheid reactiemotorbrandstof van het kerosinetype die voor de voorstuwing van luchtvaartuigen is geleverd over het referentiejaar. De berekening wordt gedaan op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze

De minister voor KE[3] kan echter besluiten dat het niveau van de strategische voorraden moet toenemen of kan afnemen. Zo kan de minister met het oog op een dreigende oliecrisis, de voorraadplicht van het COVA vergroten. Aankopen door COVA mogen geen verstoring op de markt teweegbrengen. Daarom krijgt het COVA langer de tijd om de voorraad weer aan te vullen.

Daarnaast heeft de minister de mogelijkheid om de voorraadplicht te verlagen, zodat voorraadplichtigen per direct, en zo efficiënt mogelijk, strategische voorraad beschikbaar kunnen stellen.

Ten derde heeft de minister verschillende mogelijkheden om de bedrijvenplicht betreffende wettelijke voorraden uit te breiden. Een aantal factoren is direct van invloed op de hoogte van de strategische voorraadplicht van oliebedrijven in Nederland, zoals 1) een drempel die bepaalt wanneer een marktdeelnemer voorraadplichtig is; 2) een uitslagpercentage dat bepaalt welk aandeel van de voorraad moet worden aangehouden; en 3) een ontheffing die verleend kan worden aan marktdeelnemers die hiertoe een verzoek indienen. Deze factoren kunnen bij ministerieel besluit worden aangepast. Aanpassingen die toezien op het verlagen van de drempel, het verhogen van het uitslagpercentage of het verminderen van de ontheffingen, zullen leiden tot een toename in de strategische voorraad. Het vergroten van deze voorraden is niet een wijziging die op korte termijn gerealiseerd kan worden, aangezien aanschaf en transport van grote voorraden van het product om een inzet van veel (markt)partijen vraagt.

Tot slot kan de minister voor KE bedrijven aanmoedigen de commerciële voorraad op te bouwen. In dit kader kan, in overleg met de brancheorganisaties en op basis van vrijwillige medewerking, een convenant worden opgesteld waarin partijen neerleggen zich te zullen inspannen om de commerciële voorraden en de werkvoorraden op te hogen.

Inzet van strategische voorraad aardolieproducten

De zeggenschap over de inzet van voorraden is te allen tijde aan de minister voor KE, die opdracht geeft aan COVA om een inzet van strategische voorraad uit te voeren. Het inzetten van strategische voorraad gebeurt bij voorkeur in afstemming op internationaal niveau, vanwege een grotere effectiviteit bij collectief afgestemde inzet en de mogelijkheid van weglekken van het effect naar het buitenland bij inzet op eigen initiatief. Voorraad kan immers worden opgekocht door de hoogste bieder in het buitenland.

Sinds de initiatie heeft COVA vijf keer de strategische voorraad aangesproken; voor het laatste was dit in april 2022 en het ging toen om 6 procent van de totale COVA voorraad en circa 20 procent van de COVA dieselvoorraad.

Zoals eerder beschreven in deze paragraaf, is Nederland gebonden aan de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma en de Richtlijn inzake minimum voorraden van aardolie en/of aardolieproducten. De Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma regelt de inzet van de strategische voorraad. De raad van bestuur (Governing Board) van de IEA[4] besluit over de oproep aan OECD-landen om hun strategische voorraden in te zetten[5]. Het is aan de minister voor KE om, na een oproep van de IEA, te besluiten of voorraden daadwerkelijk ingezet worden. De ministerie heeft in de situatie dat Nederland meedoet aan een collectieve actie de keuze: i) om de strategische voorraad van COVA in te zetten en dus de markt van een injectie van ruwe olie of een olieproduct te voorzien of ii) te kiezen voor het (tijdelijk) verlagen van de voorraadplicht voor bedrijven waarmee olie of het product direct in de markt beschikbaar komt. In dit laatste geval is het echter voorraad die al in de markt (immers bij marktdeelnemers) aanwezig is en vrijgegeven mag worden. Het is derhalve geen surplus dat vrijkomt.

---

[3] De Wva stamt uit 2012. In 2012 was de verantwoordelijk minister de minister van EZK. Recentelijk zijn de taken van de minister van EZK opgeknipt; een deel van de taken is belegd bij de minister van EZK en een deel bij de minister voor KE. Aangenomen wordt bij schrijven van het LCP-O dat het takenpakket 'Wva' en daarmee de aansturing van COVA en het wel of niet inzetten van de voorraden onderdeel is van het takenpakket van de minister voor KE en niet van de minister van EZK.

[4] De raad van bestuur (Governing Board) van het IEA is verantwoording schuldig aan de IEA Ministerial Meeting. Alle IEA besluiten worden in de Ministerial Meeting bekrachtigd.

[5] Bij een tekort van 7 procent van de wereldwijde olietoevoer treedt automatisch het crisismechanisme uit het Initial Contingency Response Plan (ICRP) in werking. Dit leidt tot een automatische oproep om op korte termijn voorraad in te zetten. Voor het ICRP gelden dezelfde 'regels' als voor andere oproepen van het IEA.

Daarnaast is in de Richtlijn inzake de opslag van minimum voorraden van aardolie en/of aardolieproducten neergelegd dat lidstaten ervoor zorgen dat in het geval van een belangrijke onderbreking van de voorziening van aardolie op een snelle, doeltreffende en transparante wijze (een deel van) hun voorraden in omloop worden gebracht. Daarnaast kunnen lidstaten het verbruik beperken en categorieën verbruikers aanwijzen die voorrang hebben op aardolieproducten. De richtlijn regelt ook hoe lidstaten die ook zijn aangesloten bij de Overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma, aan zowel de verplichtingen uit de overeenkomst als aan de verplichtingen aan de richtlijn kunnen voldoen. De Europese Commissie schakelt in dit soort gevallen indien nodig met het IEA.

Algemene wetgeving voor dwingende maatregelen

Voor het nemen van een aantal specifieke maatregelen met een ingrijpend en dwingend karakter, is het nodig om gebruik te maken van het staatsnoodrecht. Bevoegdheden van de minister van EZK zijn beschreven in de Distributiewet, de Vorderingswet, de Prijzennoodwet, de Hamsterwet en de Wet beschikbaarheid goederen. Als het gaat om maatregelen van dwingende rantsoenering en distributie zijn deze maatregelen gebaseerd op het staatsnoodrecht.

Het inzetten van bevoegdheden die onder het staatsnoodrecht vallen, kan op twee manieren. Allereerst kan op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, middels koninklijk besluit op voordracht van de minister-president, een beperkte of algehele noodtoestand uit worden geroepen[6]. Vervolgens kunnen bij koninklijk besluit de relevante bepalingen uit de hiervoor genoemde wetgeving in werking worden gesteld. Na inwerkingstelling dient het parlement op de hoogte gebracht te worden en kan het parlement zich uitspreken over het voortduren van de noodmaatregelen. Ten tweede kunnen delen van de Distributiewet en de Vorderingswet ook zonder gebruik te maken van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden door middel van koninklijk besluit in werking treden.

In beide gevallen moet er sprake zijn van 'buitengewone omstandigheden'. Denk hierbij aan ernstige problemen in de openbare orde en veiligheid, of ernstige ontwrichting van de maatschappij. De reguliere wetgeving is niet meer toereikend voor de aanpak van de crisis. Inzet van dit instrument maakt de weg vrij voor inzet van dwingende vraagbeperkende of aanbodverhogende maatregelen om zo het oplopend tekort aan ruwe olie en olieproducten af te remmen. Ten derde kan de minister, indien de maatregelen als bedoeld in hoofdstuk III van de overeenkomst inzake een Internationaal Energieprogramma in werking worden gesteld en hij het noodzakelijk acht, vorderen dat een producent of handelaar een door hem vastgestelde hoeveelheid aardolie levert. In een dergelijk geval, stelt de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma dat een gedeelte van de bepalingen van de Vorderingswet van toepassing zijn. Hiervoor is geen Koninklijk Besluit vereist.

Specifieke wetgeving voor dwingende maatregelen

Voor sommige specifieke crisismaatregelen is specifieke wetgeving beschikbaar, zoals bijvoorbeeld een snelheidsverlaging naar 90 kilometer per uur op auto(snel)wegen in geval van verstoring van olie-aanvoer. Daarnaast zijn er adviesmaatregelen om zuiniger te rijden (denk aan: bandenspanning op orde, carpoolen, vrijwillige snelheidbeperking etc.). Voor de specifieke maatregel snelheidsbeperking in geval van verstoring van de olie-aanvoer is de minister van IenW bevoegd, in overeenstemming met de ministers van JenW en EZK vanuit de Wegenverkeerswet/RVV art. 86a. Voor reguliere verlagingen van de maximumsnelheid is de minister van IenW bevoegd om de standaardmaximumsnelheden in het RVV te wijzigen en zijn de verschillende (ook decentrale) wegbeheerders binnen het kader van de BABW bevoegd om verkeerstekens te plaatsen of te verwijderen waarmee van die RVV-snelheid wordt afgeweken.

Juridisch kader ten tijde van een ramp of crisisbeheersing algemeen

Los van de specifieke bevoegdheden rondom olie en olieproducten, geldt ook tijdens een oliecrisis de algemene wetgeving voor crisisbeheersing. Hierin hebben de veiligheidsregio's en hulpdiensten de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de samenleving, en heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) bevoegdheden om aanwijzingen te geven aan de voorzitters van de veiligheidsregio.

[6] Voorafgaand aan de (beperkte) noodtoestand op de escalatieladder van staatsnoodrecht is veelal de separate inwerkingstelling mogelijk door middel van Koninklijke Besluiten van de MP en een voortduringswet.

De minister van JenV kan de commissaris van de Koning opdragen een aanwijzing te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio in het geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (art. 42 Wvr, jo. art. 5c ambtsinstructie cdK). In geval van buitengewone omstandigheden kan de minister van JenV, op grond van art. 53.2 Wvr, de commissaris van de Koning opdragen aan de burgemeesters in de provincie in een concreet geval de nodige aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding[7]. Op basis van art. 54 Wvr kan de minister in buitengewone omstandigheden ook de bevoegdheden op het gebied van de openbare orde van de commissaris van de Koning en van de burgemeester geheel of ten dele aan zich trekken, dan wel een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten. Beide artikelen dienen in werking gesteld te worden bij koninklijk besluit of met het uitroepen van de (gedeeltelijke) noodtoestand. De minister van JenV kan dus indien noodzakelijk interveniëren richting veiligheidsregio s, ook in de gevolgbestrijding van de veiligheidsregio's bij een olie- of olieproductcrises.

De taken en verantwoordelijkheden van burgemeesters, voorzitters van veiligheidsregio's en de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR) zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's (Wvr). In deze wet wordt het college van burgemeester en wethouders belast met de brandweerzorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. De taken en verantwoordelijkheden van de politie liggen vast in de Politiewet (2012), en betreffen de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Tot slot kan de minister van Defensie (DEF) op grond van de Oorlogswet tot vordering overgaan ten behoeve van de uitvoering van de militaire taak, in de situatie dat er noodzaak is voor inzet van defensie ten tijde van 'buitengewone (oorlogs)omstandigheden'. De Oorlogswet c.q. vordering van een olieproduct treedt met name in werking om de Territoriale en bondgenootschappelijke verdediging (nationaal veiligheidsbelang 1) en de Internationale rechtsorde (nationaal veiligheidsbelang 6) te kunnen handhaven.

Hiernaast is Defensie als onderdeel van de vitale infrastructuur opgenomen als prioritaire gebruiker.

Juridische kader voor instellen van een exportbeperking olie/olieproduct

De verschillende juridische kaders verhinderen Nederland niet om restricties aan te brengen betreffende de veiligheidsvoorraden en de inzet ervan om te waarborgen dat deze primair bestemd zijn voor het (toegestane) eindgebruik in een lidstaat. Ook Verordening (EU) nr. 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en de klimaatactie, staat dit niet in de weg. Hieruit volgt enkel dat de maatregelen uiteindelijk onderdeel moeten zijn van de geïntegreerde rapportering over de energievoorzienings-zekerheid als bedoeld in artikel 22 van deze verordening. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, valt het waarborgen van de voorzienings- en leveringszekerheid van energie onder de bescherming van de openbare veiligheid. Maatregelen die op deze grond gerechtvaardigd zijn, mogen door lidstaten worden opgelegd indien ze daarnaast geschikt en proportioneel zijn.

Als gevolg hiervan kan het inzetten van een strategische voorraad voor de Nederlandse markt, in combinatie met exportbeperkende maatregelen, ingeschakeld worden in een crisissituatie, ter bescherming van de openbare veiligheid en waarborging van de voorzienings- en leveringszekerheid binnen Nederland. De strategische voorraad binnen Nederland kan dan worden ingezet en de bestemming ervan kan beperkt worden tot alleen Nederland. Dit kan alleen indien er sprake is van fysieke tekorten van ruwe olie en olieproducten[8]. Een uitvoerbeperking voor landen buiten Europa is alleen in EU-verband mogelijk. De minister voor KE kan alleen op deze maatregelen aandringen bij de Europese Commissie.

2.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Een nadere beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van coördinerende en besluitvormende crisisgremia op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

[7] Een ramp is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad.

[8] Bron: EU jurisprudentie, o.a. Campus Oil

3 Crisisstructuur en betrokken actoren

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de crisisstructuur die in werking treedt bij een (dreigende) olie- of olieproductcrisis, en de verschillende actoren die betrokken zijn bij het beperken van de impact van dit (dreigende) tekort. Het betreft zowel de actoren in het aardolie- en olieproductdomein, als in de generieke crisisbeheersingsketen. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op de rollen van de centrale actoren tijdens een crisis. Bronnen die voor dit hoofdstuk zijn geraadpleegd:

- Nationaal Handboek Crisisbesbeheersing (2022).
- Bestuurlijke netwerkkaart 15: Olie (2018).
- Bevoegdhedenschema Olie (2018).
- Bestuurlijke netwerkkaart 11: Schaarste (2018).

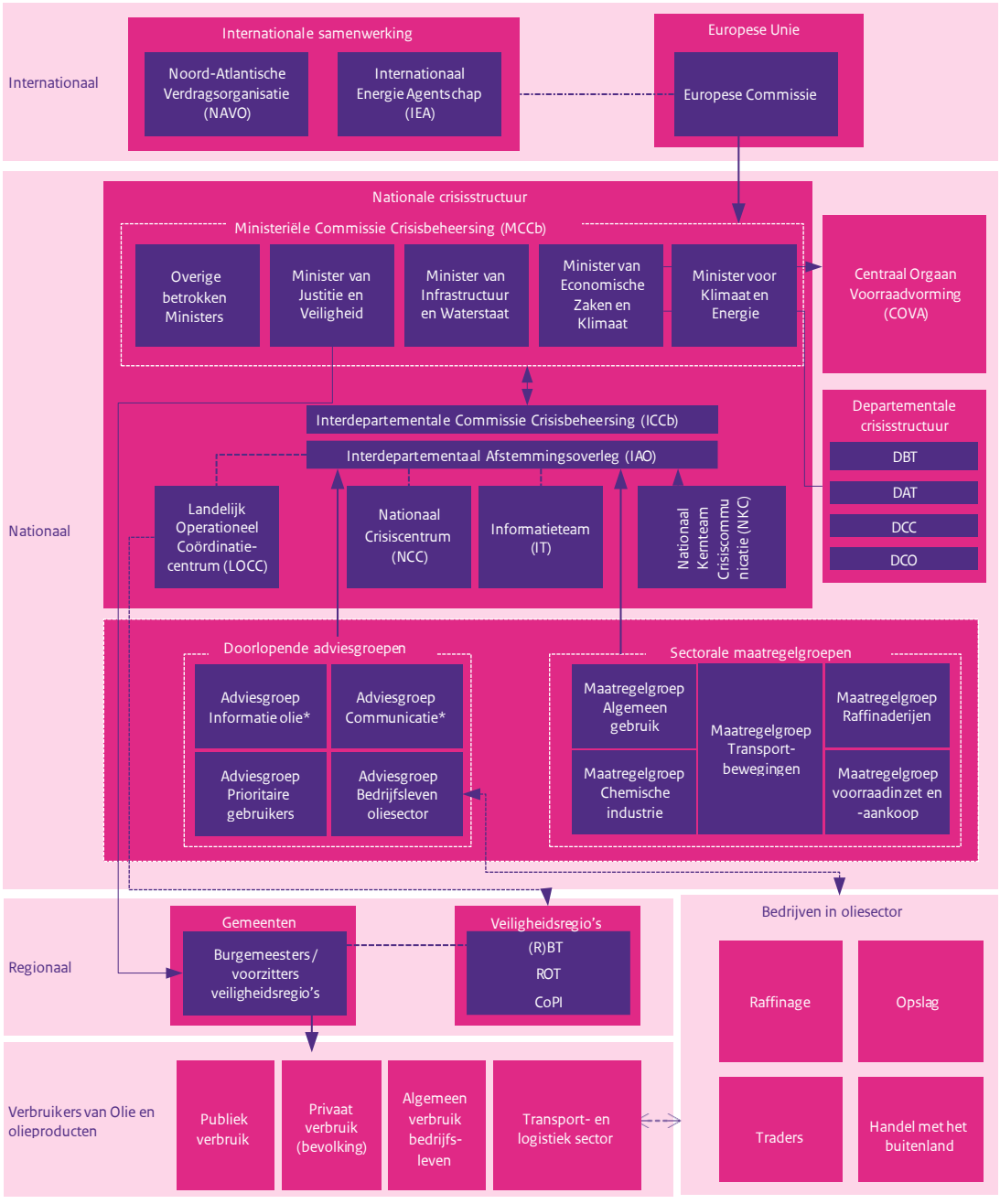
In deze documenten zijn de algemeen geldende structuren beschreven, die ook tijdens (dreigende) olie- of olieproductcrises gelden, en de specifieke bevoegdheden bij een olie- of olieproductcrisis.

3.2 Overzicht crisisstructuur olie- of olieproductcrisis

Omdat een crisis in het oliedomein gemakkelijk leidt tot een cascade-effect in andere sectoren (zoals transporten voedselvoorziening) is crisisbestrijding in het oliedomein alleen onvoldoende. Om deze cascade-effecten zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken, dienen parallel aan de interventies in de oliesector ook in andere domeinen crisisbeheersingsmaatregelen genomen te worden. Coördinatie en informatiemanagement zal hiervoor plaats moeten vinden conform de in Nederland ingerichte crisisbeheersingsstructuren.

De verhoudingen tussen de verschillende betrokken actoren zijn in de navolgende figuur weergegeven. Pijlen geven aan via welke route de bevoegdheden lopen. De stippellijnen duiden dat het om afstemming gaat en er geen sprake is van een bevoegdheidsrelatie. De figuur is opgebouwd uit een aantal hoofdblokken, namelijk ‘internationaal’, ‘nationaal’, ‘regionaal’, ‘gebruikers van olie en olieproducten’ en ‘bedrijven in de oliesector’. De benoemde betrokken actoren worden verder toegelicht in de tekst die volgt na de figuur. De maatregelgroepen die binnen de nationale structuur opgenomen zijn, horen bij de specifieke aanpak die voor (dreigende) olie- en olieproducttekorten geldt. Deze maatregelgroepen, hun functie, taken en bezetting worden in paragraaf 4.6 en 4.7 verder toegelicht.

Figuur 1. *Overzicht crisisstructuur LCP-O.*



** De adviesgroep Informatie olie werkt nauw samen met het Informatieteam (IT) in de interdepartementale crisisstructuur. De adviesgroep Communicatie werkt nauw samen met het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) en het DCO.*

De betrokken partijen bij een olie- of olieproductcrisis zijn deels actoren in de functionele keten, en deels actoren in de algemene keten. De algemene keten richt zich op de openbare orde en veiligheid. Er zijn meerdere functionele ketens, waarbinnen het gaat om één specifiek beleidsterrein. In dit geval gaat het om de functionele keten olie en olieproducten.

3.3 Actoren in de functionele keten

Actoren in de functionele keten zijn de Europese Unie, het IEA, het ministerie van EZK, het bedrijfsleven olie en het COVA.

3.3.1 Europese Unie (EU)

De Europese Commissie (EC) heeft een coördinerende/toetsende rol. De Europese Unie (EU) kan sancties opleggen om op te komen voor vrede, internationale veiligheid, mensenrechten, de naleving van het internationaal recht, de democratie en de rechtsstaat. Een wijze om dit te doen is een geheel of gedeeltelijk verbod op de handel in producten of daaraan verbonden technologieën van bijvoorbeeld olie, olieproducten en petrochemische producten.

De EC, het uitvoerende orgaan van de EU, kan optreden indien een lidstaat maatregelen treft in het kader van een olie- of olieproductcrisis. Zo kan de EC besluiten dat de betrokken lidstaat de maatregelen dient aan te passen of in te trekken, voor zover hij de concurrentie zodanig verstoort en het handelsverkeer dermate ongunstig beïnvloedt, of de maatregelen zodanig verstoort dat dit strijdig is met het gemeenschappelijk belang. In aanvulling daarop is de EU de competente autoriteit die kan besluiten tot exportverboden van ruwe olie of olieproducten vanuit de Europese Unie.

De EU heeft, in aanvulling op de IEA-verplichting, een minimale voorraadplicht van 61 dagen consumptie of 90 dagen netto import geïntroduceerd.

Een uitvoerbeperking voor landen buiten Europa is alleen in EU-verband mogelijk in geval van een crisis. De Europese sanctiewetgeving (verordeningen) is direct toepasbaar vanaf het moment van inwerkingtrede en geldt unaniem voor de gehele Unie.

3.3.2 Internationaal Energieagentschap (IEA)

Het Internationaal Energieagentschap (IEA) is een in Parijs gevestigd autonome intergouvernementele organisatie bestaande uit 31, hoofdzakelijk westerse, landen. De organisatie is opgericht in navolging van de oliecrisis van 1973 met als hoofddoel het coördineren van een collectieve respons ten tijde van olietekorten. Daarnaast verstrekt het IEA gegevens en statistieken over de wereldwijde oliemarkt en energiesector, bevordert energiebesparing en -behoud en brengt internationale technische samenwerking tot stand op het gebied van innovatie en onderzoek.

Het IEA heeft een crisismechanisme dat bij een verstoring van meer dan 7% van de wereldwijde olietoevoer automatisch in werking treedt, maar in het verleden ook bij een lagere drempel in werking is getreden. Hierbij kunnen de leden besluiten om olie op de markt te brengen vanuit hun strategische voorraden. De Governing Board besluit hierover. Dit is vastgelegd in het *Agreement on an International Energy Program* (Trb. 1975, 47). Daarnaast beschikt het agentschap bij kleinere tekorten over *Coordinated Emergency Response Measures* (CERM) die door het IEA zijn ontwikkeld krachtens art. 51 lid 1 van de overeenkomst.

De minimale omvang van de strategische olievoorraad wordt berekend aan de hand van internationale methoden van het IEA en de EU. De hoogste uitkomst is bepalend. De maatstaf is bij de ene methode het verschil tussen olie-import en olie-export (90 dagen netto import); bij de andere de ontwikkeling van de binnenlandse consumptie (61 dagen binnenlandse consumptie). Daarnaast vereist de EU van haar lidstaten een separate voorraad die 'boven de markt' wordt aangehouden waar bij de IEA-methode ook de commerciële-werkvoorraad van de partijen in de oliesector meegeteld mag worden.

3.3.3 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De minister voor Klimaat en Energie (KE) is politiek en beleidsmatig verantwoordelijk voor olie en olieproducten. De minister voor KE bepaalt de omvang en eventuele inzet van nationale strategische olievoorraden.[9]

[9] Zie ook de eerdere voetnoot over de taakverdeling tussen de minister van EZK en de minister voor KE.

De minister voor KE zal met wettelijke bevoegdheden sturing geven aan het COVA, bijvoorbeeld door te besluiten tot het vergroten van de strategische voorraad of door het inzetten van de strategische voorraad. De minister van EZK kan in het uiterste geval sturing geven op grond van zijn noodbevoegdheden.

EZK crisisstructuur

De minister voor KE wordt tijdens een crisis ondersteund door de departementale crisisstructuur van het ministerie van EZK. Deze structuur wordt ondersteund door het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC-EZK) en bestaat uit een Departementaal Beleidsteam (DBT), een Departementaal Adviesteam (DAT) en een Departementaal Communicatieteam (DCT). Een uitvoeriger toelichting is beschreven in het Departementaal Handboek Crisisbesluitvorming EZK (2021).

Aan het DBT en DAT nemen bij een ruwe olie- of olieproductcrisis ook liaisons van COVA deel. Op initiatief van de voorzitters van het DBT en DAT kunnen ook inhoudelijk experts van bijvoorbeeld Clingendael International Energy Programme (CIEP) of een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven uit de oliesector worden uitgenodigd.

Het ministerie van EZK heeft de lead in het geval van een (dreigende) olie- of olieproductcrisis, maar het is mogelijk dat vanwege effecten op het beleidsdomein van andere ministeries (zoals bijvoorbeeld het ministerie van IenW) ook daar departementale crisisorganisaties geactiveerd worden. De structuren van deze departementale crisisorganisaties zijn vastgelegd in de crisishandboeken van de betreffende departementen.

Het ambtelijk overleg (AO) kan door Min EZK interdepartementaal ingezet worden waarbij afstemming plaatsvindt voorafgaand aan crisis besltuitvorming.

Inzet van noodbevoegdheden

De mogelijkheden voor inzet van noodbevoegdheden door de minister van EZK zijn beschreven in hoofdstuk 2, waarin het vigerend juridisch kader staat beschreven.

3.3.4 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zal binnen de MCCb een grote rol hebben, gezien de afhankelijkheid van verschillende olieproducten in de transportsector, het raffinaderij- en chemiecomplex (vanwege veiligheidsaspecten) en binnen de luchtvaart. Het ministerie is tijdens een crisis een belangrijke partij bij de advisering over in te zetten maatregelen en de implementatie van maatregelen in de sectoren die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW vallen, uiteraard in nauwe samenwerking met de andere ministeries.

De departementale crisisstructuur van het ministerie van IenW wordt ondersteund door het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC-IenW) en bestaat uit een Voorbereidingsgroep (VG) en een Coördinatiegroep (CG). Communicatie wordt binnen IenW opgepakt door de afdeling DCO (Directie communicatie). Een uitvoerige toelichting is beschreven in het Handboek Crisisbeheersing DCC-IenW.

3.3.5 Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)

In opdracht van het ministerie van EZK beheert het COVA de strategische olievoorraden. In het geval van een (dreigende) ruwe olie- of olieproductcrisis heeft het COVA een rol in het verzamelen, duiden en delen van beschikbare informatie over olievoorraden, in opdracht van het ministerie van EZK ten behoeve van onder andere het Informatieteam (IT) en het IAO. De uitvoering van het inzetten van strategische voorraden gebeurt door het COVA in opdracht van de minister voor KE.

In de Wet voorraadvorming aardolieproducten (2012), BWBR0032775, staat de procedure omtrent inzet van strategische voorraad nader omschreven.

3.3.6 Actoren bedrijfsleven olie

Op de oliemarkt zijn meerdere actoren actief, zoals handelaren, olieterminals (opslag), raffinaderijen (producenten van olieproducten), de chemie en verkooppunten (depots en tankstations, en de toelevering van deze). De sector kent zowel geïntegreerde bedrijven, welke zelf meerdere van de bovengenoemde activiteiten in eigen beheer uitvoeren, als gespecialiseerde bedrijven.

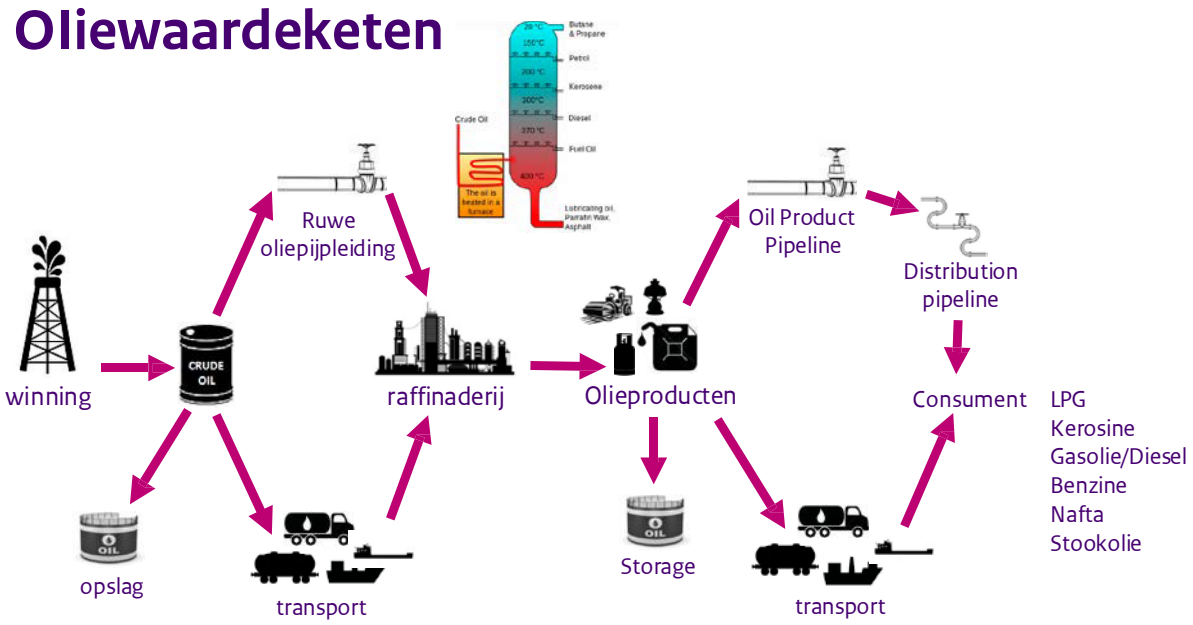
In Nederland staan zes raffinaderijen, vijf hiervan zijn momenteel operationeel (alleen de relatief kleine installatie van Gunvor is op het moment van schrijven niet in gebruik): Shell, BP, ExxonMobil, VPR en Zeeland Refinery. Deze raffinaderijen voorzien in de verwerking van ruwe olie tot verschillende olieproducten[10]. De raffinagesector wordt vertegenwoordigt door de VEMOBIN.

Ruwe olie en olieproducten worden opgeslagen in grote terminals, verscheept naar het buitenland, via pijpleiding getransporteerd (zie ook 3.6, CEPS), gebruikt in de chemische industrie en/of naar een depot/tankstation gebracht. Bedrijven actief in de verdere verhandeling, het transport en de chemie zijn alle vertegenwoordigt via hun brancheverenigingen. De volgende branches zijn bij het opstellen van het LCP-O betrokken geweest via een interview en een drietal werkgroepbijeenkomsten:

- VNO/NCW, vertegenwoordiging van werkgevers.
- VNCI, vertegenwoordiging van de chemische industrie.
- VOTOB, vertegenwoordiging opslagbedrijven.
- NOVE, vertegenwoordiging onafhankelijke handelaren.
- TLN/KBN, vertegenwoordiging transportsector (en toelevering depots/tankstations).

De verschillende actoren in het bedrijfsleven olie en de keten(afhankelijkheid) van olie/olieproducten zijn door het CIEP in de volgende figuur schematisch weergegeven.

Figuur 2. *Supply-chain ruwe olie en olieproducten, bron : CIEP*



[10] Gemiddeld genomen krijg je uit 1 vat olie de volgende verdeling aan olieproducten: Petrochemicaliën (4.1%), Benzine (35.8%), Kerosine (4.7%), Diesel (25.9%), Was, smeer- en poetsmiddelen (22.2%), Stookolie (5%) en Asfalt (2.3%). Er worden in de wereld zo'n 150 soorten ruwe olie verhandelt. Deze zijn in te delen in zes typen: *light/sweet, light/sour, medium/sweet, medium/sour, heavy/sweet, and heavy/sour*. De procentuele verdeling aan olieproducten dat uit het raffinageproces voortkomt verschilt per type ruwe olie en hangt tevens af van de afstelling/techniek van een raffinaderij.

3.4 Actoren in de generieke crisisbeheersing

Actoren in de algemene keten van crisisbeheersing zijn de EU, het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de nationale crisisstructuur en de veiligheidsregio's op regionaal niveau. Zij houden zich bezig met (cascade-) effecten op openbare orde en veiligheid, en kunnen bijdragen aan de uitvoering van maatregelen.

3.4.1 Nationale crisisstructuur

Hiernavolgend wordt een beschrijving van de nationale crisisstructuur gegeven. Voor een gedetailleerdere toelichting wordt verwezen naar het *Nationaal Handboek Crisisbeheersing (2022)*.

- De *Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)* is belast met de coördinatie en besluitvorming over het geheel aan maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak van de olie- of olieproductcrisis, van de hierdoor veroorzaakte cascade-effecten en van overige crises. De besluiten van de betrokken ministeries over de aanpak van de olie- of olieproductcrisis worden hier politiek-bestuurlijk afgestemd op de besluiten die andere ministers nemen om de gevolgen van de olie- of olieproductcrisis binnen hun eigen domein zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken. De uitvoering van de maatregelen inclusief de toepassing van bevoegdheden geschiedt in overeenstemming met de in de MCCb genomen besluiten. De besluiten van de MCCb vormen het kader voor de uitvoering daarvan door publieke en private partners.
- De *Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)* is een coördinerend en besluitvormend orgaan op hoog-ambtelijk niveau (directeur, DG), onder voorzitterschap van de NCTV. De door de ICCb genomen besluiten worden zo nodig ter goedkeuring voorgelegd aan de MCCb. De ICCb bereidt de besluitvorming van de MCCb voor.
- Het *Interdepartementaal Afstemmingsoverleg* (*IAO*) adviseert en ondersteunt de besluitvorming van de ICCb en de MCCb. In kader van het LCP-O coördineert het IAO ook de werkzaamheden van de verschillende (interdepartementale) maatregelgroepen en bundelt ze hun adviezen tot een coherent pakket.
- Het *Nationaal Crisiscentrum* (*NCC*) is het interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie. Het NCC is de ondersteunende c.q. uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau. Het NCC is het 24/7-informatieknooppunt en contactpunt van het Rijk en staat tijdens olie- of olieproductcrises met impact op lokale gezagen of veiligheidsregio's in verbinding met debetrokken crisispartners, waaronder de veiligheidsregio's.
- Het *Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie* (*NKC*) adviseert de ICCb en MCCb over de te volgen rijksbrede communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten. Het NKC ontwikkelt en coördineert de communicatie van het Rijk en de rijksoverheid en stemt deze waar nodig af met de betrokken andere publieke en private partners. Het NKC staat bij een olie- of olieproductcrisis in nauwe verbinding met het DAT van het ministerie van EZK en de doorlopende maatregelgroep communicatie zoals beschreven in paragraaf 4.6.
- Het *Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)*, onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, maakt deel uit van de nationale crisisstructuur en neemt deel aan het IAO. Bij het LOCC werken ervaren medewerkers vanuit de verschillende organisaties binnen het veiligheidsdomein zoals de veiligheidsregio's, de nationale politie, de brandweer, het Ministerie van Defensie, GGD/GHOR, RIVM en het Rode Kruis. Het LOCC is daarmee organisatorisch en in de uitvoering een multidisciplinaire organisatie. Taken van het LOCC zijn:
  - het zorg dragen voor het aanleveren van het multidisciplinair Landelijk Operationeel Beeld en het operationeel advies bij nationale en internationale incidenten, crises, rampen en grootschalige evenementen
  - het coördineren van regionale, nationale en internationale bijstand, met inbegrip van de bijstand, bedoeld in de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet 2012
  - het op verzoek van betrokken partners ondersteunen bij regionale en bovenregionale incidenten, crises, rampen en grootschalige evenementen
  - het, als zijnde de National Training Coördinator, zorgdragen voor de coördinatie, opleiding en inzet van de Nederlandse experts in het kader van EU Civil Protection Mechanism.
- Het *Informatieteam (IT)* wordt vanuit het NCC gefaciliteerd en ondersteunt de nationale crisisstructuur. Het IT stelt een actueel doorlopend landelijk beeld- en duiding op van de situatie ten behoeve van de nationale crisisstructuur en besluitvorming. Het IT stelt dit beeld en deze duiding samen op basis van de gezamenlijke beelden van de betrokken publieke en private partners. In het kader van het LCP-O voorzien COVA en EZK (en eventueel externe experts) het IT van specifieke informatie over de oliesector. Om dit te formaliseren is een aparte adviesgroep in het leven geroepen.

De samenstelling van de genoemde teams staat beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesbeheersing. Op initiatief van de voorzitters kunnen desgewenst liaisons of gemandateerde vertegenwoordigers vanuit de oliepartners en vanuit andere betrokken domeinen uitgenodigd worden. Hiermee kan een op de situatie toegesneden inrichting en werkwijze van de ondersteuning en advisering van de ICCb en/of MCCb gerealiseerd worden.

3.4.2 Ministerie van Justitie en Veiligheid

De minister van Justitie en Veiligheid is de coördinerend minister op het gebied van crisisbeheersing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. Ook heeft hij, in nauwe samenwerking met de andere ministeries, de regie voor het versterken van de nationale veiligheid. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) geeft invulling aan deze coördinerende verantwoordelijkheid van de minister. De interdepartementale afspraken over de inrichting en werkwijze van de nationale crisisorganisatie zijn vastgelegd in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en uitgewerkt in het Nationaal Handboek Crisisbesbeheersing. Samen met de minister-president is de minister van JenV verantwoordelijk voor het activeren van de MCCb.

Bij het ministerie van JenV zijn onder meer het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) ondergebracht.

3.4.3 Veiligheidsregio's

De 25 veiligheidsregio's in Nederland richten zich op de beheersing van de maatschappelijke gevolgen van (dreigende) ruwe olie- of olieproductcrisis in de regio. Ze hebben als taak te zorgen voor snelle inzet van hulpverlening, om bij maatschappij-ontwrichtende de gevolgen van een (dreigende) ruwe olie- of olieproductcrisis de samenleving weer zo snel mogelijk terug te brengen naar een normale situatie en inwoners goede hulpverlening te bieden. Daarbij gaat het om bevolkingszorg, brandweerzorg, geneeskundige zorg en crisisbeheersing in de zin van de Wet veiligheidsregio's (Wvr).

Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de preparatie op crisisbeheersing. De burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de aanpak van de effecten van een (dreigende) ruwe olie- of olieproductcrisis op de openbare orde en veiligheid in zijn/haar gemeente of veiligheidsregio. Binnen de veiligheidsregio kan worden opgeschaald in de GRIP-crisisstructuur. Hierin kunnen de volgende teams actief worden:

- Commando Plaats Incident (CoPI), operationeel team.
- Regionaal Operationeel Team (ROT), operationeel/tactisch team.
- Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of (Regionaal) Beleidsteam ((R)BT), strategisch team, voorgezeten door de burgemeester van de betreffende gemeente of voorzitter veiligheidsregio.

3.5 Bovenregionale samenwerkingsafspraken

De nationale en regionale crisisbeheersing vullen elkaar aan. Iedere actor heeft zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in lijn met elkaar moeten worden ingezet. De coördinatie tussen beide is een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij het LOCC ook een belangrijke rol vervuld. Grofweg is de verdeling als volgt:

- De regionale crisisbeheersing richt zich op het nemen van maatregelen inzake effecten van de olie- of olieproductcrisis. De focus van de veiligheidsregio ligt bij de bestrijding van de gevolgen van de crisis, en de hieruit voortkomende maatschappelijke ontwrichting, en op het beschermen en voorlichten van burgers en deelnemende organisaties en instellingen.
- Vertegenwoordigers van de veiligheidsregio hebben zitting in de verschillende crisisteams van de nationale crisisstructuur. In het IAO neemt namens de veiligheidsregio's een commandant of directeur veiligheidsregio zitting, in de ICCb een commandant of directeur veiligheidsregio of een voorzitter veiligheidsregio, in de MCCb worden de veiligheidsregio's vertegenwoordigd door een voorzitter veiligheidsregio, en/of de voorzitter van het Veiligheidsberaad.
- De nationale crisisbeheersing richt zich op: nationale en interdepartementale beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Indien nodig kan de nationale crisisbeheersing besluiten over prioritering en verdeling bij een fysiek tekort, en kunnen aanwijzingen gegeven worden aan de voorzitter(s) veiligheidsregio

over hoe om te gaan met de aanwijzing van bepaalde prioritaire gebruikers. De informatie-uitwisseling tussen de nationale en regionale crisisbeheersing vindt op bestuurlijk niveau plaats via het NCC en op operationeel niveau middels het LOCC.
- Het LOCC verzorgt de coördinatie van de operationele inzet tussen de veiligheidsregio s. Daarnaast kunnen het LOCC en de veiligheidsregio's verzocht worden om te ondersteunen in de dieseldistributie.

3.6 Internationale samenwerking (overig)

Het internationale karakter van de oliemarkt en de rol die Nederland daarin speelt, maakt dat er samenwerkingen zijn met verschillende organisaties. Hier ligt de positionering van de ARA-regio (Amsterdam- Rotterdam-Antwerpen) aan ten grondslag; een sterk onderling verbonden netwerk van havens dat algemeen erkend wordt als een energiepoort naar Noordwest-Europa en een belangrijke speler op de internationale oliemarkt. De dominante positie van Nederland is onder meer te danken aan een goed ontwikkelde haven-, opslag-, en raffinage-infrastructuur en aan zijn positie aan de Noordzeekust. Daarnaast omhelst het een groot netwerk aan binnenwateren en spoor- en wegverbindingen. De ARA-regio is goed voor 75% totale overslag van nat massagoed in de regio Hamburg-Le Havre.

Dat de internationale oliemarkt niet gereguleerd is betekent dat het moeilijk is commerciële olie en/of olieproducten binnen Nederland te houden. Door de vrijemarktwerking gaan producten immers naar de hoogste bieder. Juiste afstemming door het ministerie van EZK met buurlanden en/of de EU ten tijde van crisis is daarom randvoorwaardelijk voor een effectieve aanpak. Als alleen Nederland maatregelen neemt, leidt dit ertoe dat andere landen de in Nederland bespaarde olie opkopen (het zogenaamde 'weglek') om hun economie draaiende te houden, terwijl de Nederlandse economie door de maatregelen geraakt wordt.

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) kent op dit moment dertig leden en is in 1949 opgericht. De NAVO heeft tot doel de vrijheid en veiligheid van haar lidstaten te garanderen met politieke en militaire middelen. De NAVO zet zich in voor een vreedzame oplossing van geschillen. Wanneer diplomatieke inspanningen mislukken, kan de NAVO crisisbeheersingsoperaties uitvoeren[11]. Indien er sprake is van 'buitengewone oorlogsomstandigheden' kan het noodzakelijk zijn om het verbruik van de krijgsmacht (die olieproducten op de civiele markt aanschaft) te prioriteren om de taken 'Territoriale en bondgenootschappelijke verdediging (nationaal veiligheidsbelang 1)' en 'waarborgen van de Internationale rechtsorde (nationaal veiligheidsbelang 6)' uit te voeren.

Central Europe Pipeline System

Het Central Europe Pipeline System (CEPS) is een pijpleidingensysteem dat beheerd wordt door (een agentschap van) de NAVO. Dit systeem is het grootste van de petroleumsystemen binnen de NAVO. Aan CEPS nemen zes NAVO-landen deel: Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten. Het CEPS heeft als hoofddoel militaire bases te voorzien van brandstof (militaire behoefte heeft voorrang), maar het netwerk wordt ook gebruikt door civiele organisaties zoals Schiphol.

Het totale netwerk behelst 5.279 km aan pijpleidingen dat 36 depots met een netto opslagcapaciteit van ongeveer 1.000.000 m^3 voorziet. Verder verbindt het drie stations voor het laden per spoor en zestien stations voor het laden per vrachtwagen. Het is verbonden met elf raffinaderijen en zes punten van binnenkomst op zee (Noordzee, Atlantische Oceaan en Middellandse Zee). Het CEPS vervoert hoofdzakelijk kerosine maar kan ook voor het vervoer van dieselolie, benzine en nafta worden ingezet. De Nederlandse Defensie Pijpleiding Organisatie (DPO) maakt met haar pijpleidingnetwerk onderdeel uit van het CEPS en wordt bij een crisis betrokken in de maatregelgroep transportbewegingen. Het Nederlandse deel van het CEPS wordt beheerd door de Nederlandse Defensie Pijpleiding Organisatie (DPO).

[11] https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm

4 Crisisprocessen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende relevante crisisprocessen die van toepassing zijn op olie/elk olieproduct. Achtereenvolgend wordt ingegaan op:

- de beschrijving van de escalatiefasen (4.2)
- de factoren die de doorlooptijd van een crisisfase bepalen (4.3)
- het proces van melden en alarmeren en vroegsignalering (4.4)
- het proces van opschalen en afschalen van de crisis fase (4.5)
- de beschrijving van de leiding, coördinatie (4.6), proces van informatiemanagement (4.7) en factoren om rekening in geval van communicatie tijdens een crisis rekening mee te houden (4.8)
- typen in te zetten maatregelen in een olie- of een olieproductcrisis per escalatiefase (4.9)
- de werkzaamheden van de vier doorlopende adviesgroepen (4.10) en de zes sectorale maatregelgroepen (4.11).

4.2 Escalatiefasen

De aanduiding van de ernst van een olie- of olieproductcrisis is gestructureerd in escalatiefasen. Deze fasen zijn van toepassing vanaf een dreigende crises tot aan de situatie met zeer grote fysieke tekorten en gelden voor zowel ruwe olie als voor elk olieproduct afzonderlijk.

De eerste fase, escalatiefase 0, is getiteld 'voorbereiding'. In fase 0 vindt nog geen escalatie plaats. Wel is er sprake van een dreiging op een mogelijk tekort in de toekomst. Afhankelijk van ontwikkeling van de situatie worden de volgende vier escalatiefasen onderscheiden: fase 1. 'alertering'; fase 2. 'vroegtijdige waarschuwing'; fase 3. 'alarmering' en fase 4. 'afkondiging van oliecrisis/noodsituatie'. De algemene beschrijving van elke escalatiefase is in deze paragraaf opgenomen. Besluit tot opschalen van de crisisfase is aan de MCCb.

Fase 0. Voorfase

In de voorfase vinden nog geen verstoringen plaats in de ruwe olie- of olieproductvoorziening. Bij een mogelijke dreiging van problemen in ruwe olie-/olieproductvoorziening kan gestart worden met het verzamelen van informatie bij sectoren om zo een beter beeld te krijgen van de dreiging. Hiervoor worden de 'doorlopende adviesgroepen' bijeengebracht, om informatie te verzamelen, voorbereidingen te treffen voor de communicatie en om nader te bepalen welke gebruikers als prioritair aangemerkt moeten worden. De doorlopende adviesgroepen zijn beschreven in paragraaf 4.10.

Fase 1. Alertering

Fase 1 is de eerste fase waarbij sprake is van verstoringen van de 'normale' ruwe olie-/olieproduct-voorziening. Er wordt besloten tot opschaling door DG KenE. Het Departementaal Adviesteam Olie wordt ingericht en monitort de situatie nauwlettend. Het NCC wordt betrokken. Afhankelijk van de context en de inschatting van de situatie, is inzet van strategische voorraad mogelijk, vanwege de oproep hiertoe door de EU/IEA. In de fase van alertering worden de sectorale maatregelgroepen geactiveerd ter voorbereiding op een eventuele verdere verslechtering. Deze maatregelgroepen hebben als taak te adviseren over de inzet van maatregelen per escalatiefase voor hun sector (inzet maatregelen is context- en olieproductafhankelijk). De monitoring en (publieks)communicatie over de situatie wordt opgeschaald..

Fase 2. Vroegtijdige waarschuwing

In de fase van een vroegtijdige waarschuwing is er concrete, ernstige en betrouwbare informatie dat er een beperkte beschikbaarheid is van ruwe olie of een olieproduct of een tekort (dit blijkt bijvoorbeeld uit de vroegsignalering, zie paragraaf 4.4). Dit uit zich onder andere in toenemende onrust, sterke afname in (Europese) commerciële of strategische voorraden en oplopende prijzen op de (wereld)markt. De sectorale werkgroepen krijgen de opdracht om te adviseren over mogelijke maatregelen en prioritaire gebruikers. Het IAO coördineert dit en adviseert de ICCb.

Fase 3. Alarm/alarmering

In de fase van alarmering is er een aanwijsbaar risico op een beperkte fysieke beschikbaarheid van ruwe olie of een olieproduct of een fysiek tekort (dit blijkt bijvoorbeeld uit de monitoring, zie 4.3). Zonder ingrijpen worden op afzienbare termijn als prioritaire aangemerkte processen geraakt als er geen maatregelen worden genomen. De (Europese) voorraden slinken. De (partiele) noodtoestand wordt afgekondigd, hierdoor krijgt de minister bevoegdheden om dwingende vraagbeperkende- of aanbodverhogende maatregelen in te zetten. De maatregelen zijn toegespitst op sectoren die olie gebruiken. De sectorale werkgroepen adviseren het IAO en ICCb over dwingende maatregelen. Besluiten worden genomen door de MCCb. Om de effectiviteit van de maatregelen te waarborgen, vindt afstemming van deze maatregelen plaats met de EU, de (buur-)landen en het IEA.

Fase 4. Afkondiging olie- of olieproductcrisis/noodsituatie

In fase 4 is er sprake van een fysiek tekort aan ruwe olie-/olieproductvoorzieningen en de voorraden komen op een niet eerder vertoond laag niveau. De markt is niet in staat om dit probleem te verhelpen en er moeten keuzes gemaakt worden welke gebruikers wel en welke niet meer voorzien worden. Maatregelen die bij dit escalatieniveau passen, zijn bijvoorbeeld rantsoenering, het inwerkingstellen van een exportbeperking op EU of nationaal niveau, alsook de inzet van meer extreem vraagbeperkende/aanbodverhogende maatregelen. Er is sprake van een verdeling van het betreffende olieproduct waar een tekort aan is, waarbij de prioritaire gebruikers voorrang krijgen. Hiertoe wordt het distributieplan ingezet. Om de effectiviteit van de maatregelen te waarborgen vindt afstemming van deze maatregelen plaats met de EU (buur-)landen en binnen het IEA.

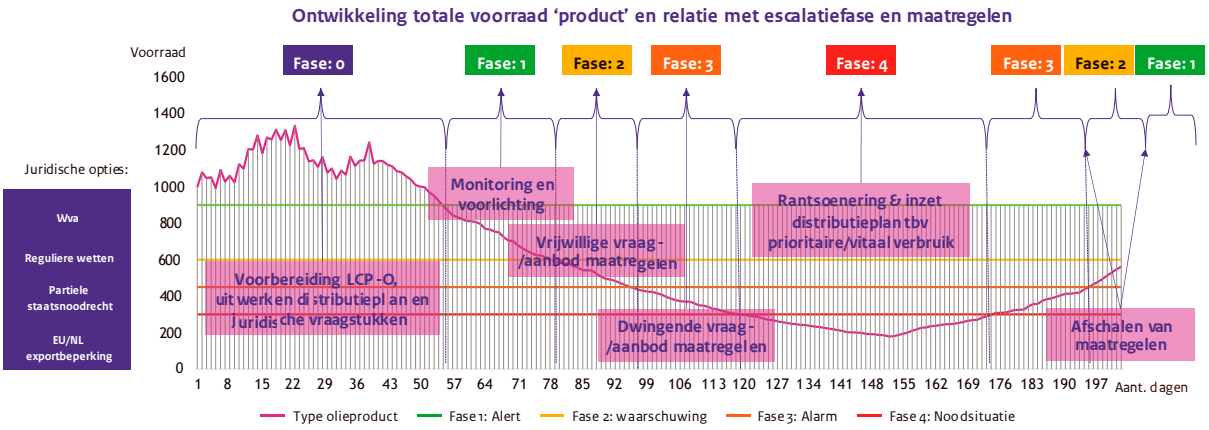
Opschalen LCP-O naar niveau 'buitengewone (oorlogs)omstandigheden'

In de situatie dat er noodzaak is voor inzet van defensie ten tijde van 'buitengewone (oorlogs) omstandigheden', kan de minister van Defensie (DEF) op grond van de Oorlogswet tot vordering overgaan ten behoeve van de uitvoering van de militaire taak. De Oorlogswet c.q. vordering van olieproduct treedt met name in werking om de Territoriale en bondgenootschappelijke verdediging (nationaal veiligheidsbelang 1) en de Internationale rechtsorde (nationaal veiligheidsbelang 6) te kunnen handhaven.

Opschalen van het LCP-O naar niveau 'buitengewone (oorlogs)omstandigheden' snijdt dwars door de 'standaard' escalatiefasen van het LCP-O aangezien het in de praktijk een (vroegtijdige) aanwijzing van ruwe olie/olieproducten aan de krijgsmacht betekent. Door deze aanwijzing neemt de beschikbare voorraad voor andere verbruikers af. Indien het LCP-O opschaalt naar het niveau 'buitengewone (oorlogs) omstandigheden' krijgt DEF een belangrijke(re) positie in de functionele keten van het LCP-O.

In figuur 3 is een fictief verloop van een fictieve olieproductcrisis weergegeven. De figuur geeft een beeld van hoe de fasen in de loop der tijd ontwikkelen tijdens een dergelijke crisis. Ook zijn de type maatregelen per fase opgenomen, en het juridisch kader dat in een fase toepasselijk is.

Figuur 3. *Het proces van escalatie (opschalen en afschalen & type maatregelen) in de loop der tijd*



4.3 Melden en alarmeren

De ontwikkeling van de situatie (lees: dreiging fysiek tekort) wordt met vroegsignaleringscriteria gemeten. Deze criteria zijn voor ruwe olie en diesel uitgewerkt in deze paragraaf, voor andere olieproducten dient dit door de adviesgroep 'informatie' nog nader uitgewerkt te worden.

In paragraaf 4.2 zijn de verschillende escalatiefasen omschreven die de ernst van een (dreigende) olie(product) crisis duiden. Vroegsignaleringscriteria kijken naar de ontwikkeling van commerciële en strategische voorraden op verschillende regionale niveaus. Door middel van vooraf vastgestelde drempelwaarden wordt inzichtelijk of de beschikbaarheid van ruwe olie of een olieproduct sterk afneemt. Afhankelijk van de mate van afname worden drempelwaarden wel of niet overschreden. Op het moment dat een drempelwaarde wordt overschreden, is dit een belangrijk signaal richting het IAO/ICCb.

De drempelwaarden voor ruwe olie en diesel zijn voor escalatiefase 2 tot en met 4 geconcretiseerd met zowel percentages (ontwikkeling van de voorraad ten opzichte van het 5-jaars gemiddelde[12]) en aantallen (kritieke waarden), zie tabel 1. Deze tabel is opgesteld in afstemming met COVA. De eerste twee vroegsignaleringscriteria kijken naar de situatie in Europa, de derde naar de situatie in Duitsland, Nederland en België, criteria 4 en 5 hebben een nationale scope en het zesde criterium kijkt wekelijks en focust op de regionale commerciële voorraden. Voor andere olieproducten dient de doorlopende maatregelgroep te zijner tijd nog drempelwaarden vast te stellen.

De besluitvorming over escalatie van de situatie is niet direct gerelateerd aan het overschrijden van een drempelwaarde in de volgende tabel. Dit besluit ligt bij de MCCB op advies van de minister voor KE. Het ministerie van EZK beziet jaarlijks, in overleg met het COVA, of actualisering van de drempelwaardes nodig is vanwege de veranderende context.

[12] Er is gekozen voor de procentuele ontwikkeling ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde, omdat de oliemarkt langere periodes kent van zowel voorraad op- als afbouw. Dit komt door de termijnprijzen van ruwe olie en olieproducten. Bij een *backwardation*-structuur van de prijs is er namelijk een prijsprikkel om voorraad af te bouwen en bij een *contango*-structuur is er een prikkel om voorraad op te bouwen. Hierbij een voorbeeld: na de eerste COVID-piek in de zomer van 2020 zat alle opslag wereldwijd vol door een afgenomen olievraag. Na deze periode trad wereldwijd herstel op van de olievraag waarbij de olieproductiegroei steeds een paar maanden achterbleef. Dit uitte zich in een maandenlange *backwardation*-prijsstructuur, en daarmee een maandenlange voorraadafbouw. Een relatieve reductie ten opzichte van een korte tijdsperiode (bijvoorbeeld een drieweeksgemiddelde) zegt dan niet zo veel over de situatie waarin de markt zich bevindt (er is procentueel een sterke afbouw, maar dit is geen aanleiding voor het opschalen van de nationale crisisstructuur).

Tabel 1. *Drempelwaarden escalatiefasen (dreigende) olie(product)crisis*

Escalatie fase	1: Alert	2: Vroegtijdige waarschuwing	3: Alarm	4: Noodsituatie
Europees	EZK beleidskeuze o.b.v. signalen uit markt of van int. entiteiten (IEA/EU)	Daling van 15% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 25% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 40% t.o.v. 5 jr. gem.
- Raffinage activiteit (maand)		OF <34.000 Kton	OF <30.000 Kton	OF <25.000 Kton
- Diesel voorraad (maand)		Daling van 15% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 25% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 40% t.o.v. 5 jr. gem.
incl. strategische voorraad		OF <47.000 Kton	OF <42.000 Kton	OF <33.000 Kton
- ARA-cluster opslag excl. raffinaderijen (week)		Daling van 40% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling 50% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling 60% t.o.v. 5 jr. gem.
incl. strategische voorraad		OF <1.400 Kton	OF <1.200 Kton	OF <950 Kton
Nationaal		Daling van 30% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 40% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 50% t.o.v. 5 jr. gem.
- Raffinage activiteit (maand)		OF <3.200 Kton	OF <1.900 Kton	OF <900 Kton
Mid. Distillate voorraad (maand)		Daling van 45% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 55% t.o.v. 5 jr. gem.	Daling van 65% t.o.v. 5jr. Gem.
incl. strategische voorraad		OF <2350 Kton	OF <2.100 Kton	OF < 1.500 Kton
- Commerciele diesel* voorraad (wekelijks) *excl. scheepsdiesel		Daling van 80% t.o.v. 5 jr. gem. OF <300 Kton	Daling van 95% t.o.v. 5 jr. gem. OF <100 Kton	Min. twee weken daling van 100% t.o.v. 5 jr. gem. Ofwel 0 Kton

Tabel 1 toont de huidige versie van de tabel, die in het eerste kwartaal van 2026 is herzien op basis van de op dat moment beschikbare statistiek. De tabel is een hulpmiddel bij de besluitvorming. Ook andere factoren, die niet in de tabel zijn opgenomen, kunnen worden betrokken bij de afweging om op te schalen. Te denken valt bijvoorbeeld aan toenemende onrust of oplopende prijzen op de (wereld)markt.

4.4 Opschalen en afschalen

Na het proces van melding en alarmering kan er aanleiding zijn om op te schalen in de crisisstructuren zoals beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (2022) en gecomprimeerd beschreven in dit hoofdstuk. Hierbij worden de gebruikelijke op- en afschalingsprocedures van de betreffende organisaties (zoals uitgewerkt in hun handboeken) gehanteerd. Het ministerie van EZK schaalt op wanneer de drempelwaarden voor fase 2 worden overschreden. In het geval van een oliecrisis kan het ministerie van EZK bij de NCTV een verzoek doen tot opschaling van de nationale crisisstructuur.

Uitgangspunt bij op- en afschaling is dat de betreffende organisaties op de hoogte zijn van elkaars opschalingsniveau, en dat waar nodig synchroon wordt opgeschaald.

4.5 Leiding en coördinatie

De leiding en coördinatie bij een (dreigende) olie- of olieproductcrisis ligt primair bij de minister voor KE. Als het gaat om inzet van strategische voorraden en het nemen van specifieke maatregelen gericht op de oliesector, heeft de minister voor KE de leiding. Op het vlak van uitvoering van maatregelen die de beleidsterreinen van andere ministeries betreffen, ligt de besluitvorming in de interdepartementale crisisstructuur, gecoördineerd door het ministerie van JenV. De uitvoering van specifieke maatregelen wordt gecoördineerd door het betreffende ministerie of in voorkomende gevallen door de veiligheidsregio. Een voorbeeld zijn maatregelen op het gebied van transport, waarbij de minister van IenW verantwoordelijkheid is voor de coördinatie van de uitvoering van maatregelen.

De besluitvorming in de nationale crisisstructuur volgt de gebruikelijke lijnen van leiding en coördinatie, conform het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (2022). De landelijke crisisstructuur richt zich op de coördinatie en besluitvorming over het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de rijksoverheid treft in samenwerking met de betrokken publieke en private partners in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn of bij een andere situatie, waarbij van een grote maatschappelijke impact sprake is of kan zijn. Over maatregelen die interdepartementale afstemming en/of besluitvorming vergen, wordt met de betrokken departementen in gezamenlijkheid binnen de nationale crisisstructuur besloten. Ieder departement heeft daarbij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor wat betreft de eigen beleidsterreinen. Daarnaast heeft het ministerie van JenV, naast voor de eigen inhoudelijke beleidsdomeinen, ook de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de generieke crisisbeheersing. De burgemeester, ofwel de voorzitter van de veiligheidsregio, heeft dit voor van de lokale en regionale openbare orde en veiligheid.

De uitvoering en de handhaving van de maatregelen ligt in veel gevallen bij de hulpdiensten en veiligheidsregio's. Hiervoor is afstemming noodzakelijk tussen het Rijk en de regio. De afvaardiging van liaisons van het Rijk in de regionale crisisteams en vice versa, de liaisons vanuit de veiligheidsregio's in de nationale crississtructuur, kan wenselijk zijn, maar kan per situatie ook verschillen. Belangrijk aandachtspunt is een juiste informatiedeling tussen het Rijk en de veiligheidsregio's en tussen publieke en private partijen (zie hiervoor verder hoofdstuk 2 en 3). Bij afkondiging van 'buitengewone (oorlogs)omstandigheden' kunnen leiding- en coördinatiemechanismen van de NAVO van kracht worden. Deze hebben invloed op de hier eerder beschreven processen van de leiding en de coördinatie.

4.6 Informatiemanagement

Informatie is tijdens een crisis essentieel om de juiste keuzes te kunnen maken. In de crisisstructuur heeft elke actor en ieder team een specifieke taak die om gerichte informatie vraagt. Informatie wordt waar mogelijk netcentrisch gedeeld (via bijvoorbeeld LCMS), zodat alle relevante actoren tijdig over de juiste informatie beschikken, hetzelfde beeld van de crisis hebben en op de hoogte zijn van elkaars interventies.

Via de doorlopende adviesgroep 'informatie olie/olieproduct' (zie paragraaf 4.10.2) wordt informatie verzameld die specifiek over de olie of een olieproduct gaat. Deze informatie wordt aangeleverd aan de adviesgroep door COVA. In de adviesgroep wordt de informatie voorzien van een duiding door experts. Dit vormt de input voor de interdepartementale crisisstructuur en voor het IT.

Veiligheidsregio's wisselen onderling informatie uit middels LCMS. Het LOCC verzamelt de operationele informatie van de veiligheidsregio's en andere relevante crisispartners en maakt hier een landelijk operationeel beeld van. Het NCC verzamelt de (bestuurlijke) informatie vanuit de veiligheidsregio's, departementen en andere relevante crisispartners. Binnen het IT worden een situatieschets, een omgevingsbeeld en een duiding gemaakt, die gebruikt wordt in de nationale crisisstructuur. De DCC's van de betrokken departementen verzamelen de beschikbare informatie op de eigen beleidsterreinen. Deze delen zij op hun beurt met het NCC of, indien geactiveerd, het IT. De beschikbare informatie wordt verwerkt tot een interdepartementaal situatiebeeld met duiding ten behoeve van de nationale crisisstructuur.

4.7 Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is in algemene zin gericht op het informeren, het beantwoorden van de maatschappelijke informatiebehoefte, schadebeperking (het bieden van handelingsperspectieven) en op betekenisgeving. Een (dreigende) olie- of olieproductcrisis kan een behoorlijke impact hebben op het dagelijks leven. De communicatie is van groot belang om burgers en bedrijven op de hoogte te stellen van de situatie. In een tijd waarin door sociale media informatie (of die nu waar of niet waar is) binnen enkele minuten massaal gedeeld (kan) worden, zijn heldere uitgangspunten over de manier van communiceren van groot belang. Crisiscommunicatie heeft de volgende doelen:

- Informeren:
  - Wat is er gebeurd?
  - Wat zijn de (mogelijke) gevolgen en effecten?
  - Wat zijn de verwachtingen van de duur van de situatie?
  - Welke maatregelen zijn/worden genomen?
  - Procesinformatie: hoe nu verder, wanneer verwachten we welke informatie?
- Schade beperken (richting geven aan gedrag):
  - Waar vindt u informatie?
  - Wat moet u doen/laten?
- Betekenisgeven (bestuurder):
  - Duiden van de situatie.
  - Verbinding maken met de gevoelens in de samenleving.
  - Verwoorden van de sfeer.

In het geval van een olie- of olieproductcrisis zijn veel maatregelen gebaseerd op communicatie. Zeker als het gaat om vrijwillige maatregelen, is communicatie essentieel. Voor het adviseren over en uitvoeren van communicatie over maatregelen, wordt een doorlopende adviesgroep 'communicatie' ingesteld. Deze adviesgroep werkt nauw samen met het NKC binnen de interdepartementale crisisstructuur.

Betrokken actoren

In geval van een (dreiging van een) crisis in het oliedomein met aanzienlijke maatschappelijke gevolgen stemmen de betrokken actoren hun timing en inhoud van communicatie zoveel mogelijk met elkaar af. Zichtbaarheid en tijdigheid van communicatie heeft als doel de impact van een crisis te beperken. Uitgangspunt is dat bij maatschappelijke ontwrichting als gevolg van crises in het oliedomein vastgehouden wordt aan de bestaande structuren, rollen en werkwijzen.

Crisiscommunicatie bij crises in het oliedomein volgt de reguliere bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Iedere betrokken partij communiceert bij een crisis waarbij interdepartementaal is opgeschaald vanuit de eigen verantwoordelijkheid over de eigen onderwerpen, maar stemt centraal in het NKC af over de timing en inhoud van de boodschap als de nationale crisisstructuur is geactiveerd.

Nationaal

Als de nationale crisisorganisatie nog niet is geactiveerd, coördineert het ministerie van EZK de communicatie vanuit de rijksoverheid. Zodra de nationale crisisorganisatie is geactiveerd, coördineert het NKC de pers- en publieksvoorlichting vanuit de rijksoverheid. De adviezen over en uitvoering van communicatie worden voorbereid in de doorlopende adviesgroep communicatie die specifiek in een (dreigende) olie- of een olieproductcrisis geactiveerd wordt. Indien nodig ondersteunt de Eenheid Communicatie van het NCC het lokaal of regionaal bevoegd gezag en de betrokken departementale directies Communicatie met adviezen, middelen en kunnen ervaringsdeskundigen ingeschakeld worden.

Het NKC adviseert in samenwerking met de adviesgroep 'communicatie' de crisisgremia op rijksniveau over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van de (voor)genomen besluiten. Het NKC communiceert over maatregelen en geeft procesinformatie over wat de overheid doet en waarom. Daarnaast formuleert het communicatiekaders en kernboodschappen, daar waar het de nationale bevoegdheden betreft, en stemt deze af met de veiligheidsregio/direct betrokken gemeente(n).

Communicatie binnen de veiligheidsregio

De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid heeft voor de informatievoorziening aan burgers over rampen en crises en over de maatregelen die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding ervan. Binnen gemeenten is de eindverantwoordelijkheid voor de crisiscommunicatie lokaal belegd bij de burgemeester van een gemeente, of de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester richt zich bij de communicatie op zijn/haar eigen regio/gemeente, daarbij rekening houdend met wat er in de eventuele buurgemeente/regio gecommuniceerd wordt. Daarnaast heeft de vakminister, in dit geval de minister voor KE, de verantwoordelijkheid om binnen zijn domein specifieke informatie over mogelijke crises te geven.

De mogelijkheid bestaat om tussen Rijk en veiligheidsregio/gemeente communicatie-liaisons uit te wisselen. Afstemming tussen nationaal en lokaal/regionaal niveau vindt dan plaats via de liaison ter plaatse.

Afstemming

Als de crisisstructuur is opgeschaald, vindt een eerste afstemming tussen de betrokken organisaties plaats in de doorlopende adviesgroep 'communicatie':

- Het delen van de omgevings- en media-analyses.
- Het delen van wat er al aan communicatie-voorbereiding en -uitingen gedaan zijn in aanloop naar opschaling.
- Het delen van timing en inhoud van de eerste statements.
- Het maken van afspraken voor de komende periode: wie communiceert wanneer.
- Wie zijn de 'talking heads.'
- De bevestiging van rolverdeling en bevoegdheden.
- Wanneer relevant: het bevestigen wie contactpersoon is vanuit een specifiek getroffen departement/regio/gemeente/organisatie; bereikbaar voor een contactpersoon vanuit het Rijk
- Het bespreken of er liaisons uitgewisseld worden.

Algemene aandachtspunten voor crisiscommunicatie

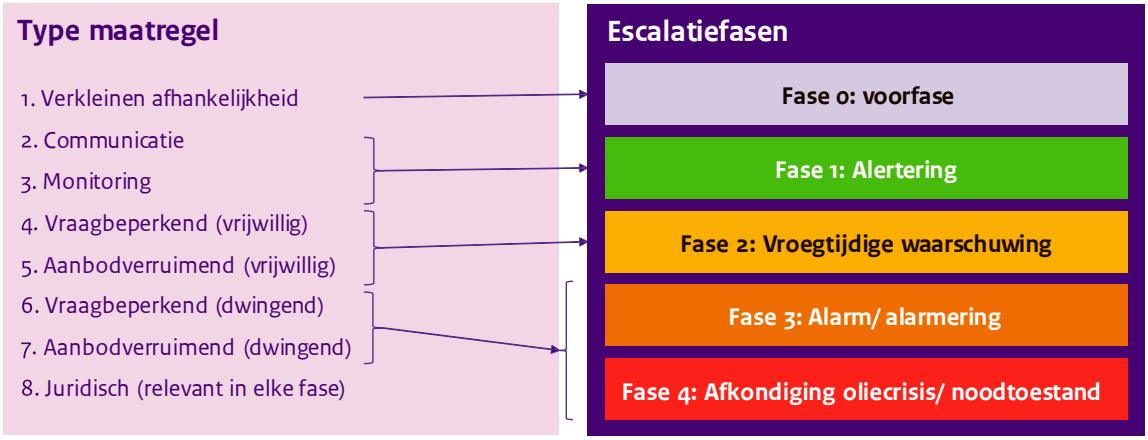
Crisiscommunicatie is in eerste instantie gericht op schadebeperking, vervolgens op het beantwoorden van de maatschappelijke informatiebehoefte en betekenisgeving.

- Communicatie is omgevingsbewust, proactief, open, tijdig en consistent.
- Communiceer over het proces (wat is al bekend en wat nog niet, stappen die de overheid zichtbaar maken) en communiceer wat de burger moet doen/laten of wil weten en geef duiding.
- Communiceer over vrijwillige maatregelen.
- Communiceer over zichtbare maatregelen en indien wenselijk/mogelijk ook over onzichtbare maatregelen (daarmee vertellen we wat we doen en bouwen we aan het vertrouwen in de overheid).
- Bevestig wat zichtbaar is, vertel wat je wel en wat je niet weet, ontkracht geruchten of laat weten dat je de geruchten kent en ze onderzoekt. Geef een handelingsperspectief mee: wat kunnen burgers doen?
- Houd rekening met eventuele effecten zoals 'hamstergedrag' bij communicatie over de dreiging van een tekort aan olie of olieproduct, en bereid ook hier op voor in communicatie en eventueel door preventief maatregelen te nemen.
- Communiceer via welke kanalen berichtgeving zal plaatsvinden en gebruik de kanalen die aangewezen zijn voor crisiscommunicatie.
- Communiceer (voor zover relevant) niet over SISOS: slachtoffers, identiteiten, scenario's, oorzaken en schade, behalve als dit nadrukkelijk afgestemd is tussen betrokken actoren.

4.8 Typen maatregelen in relatie tot de escalatiefasen

Maatregelen die tijdens een (dreigende) olie- of olieproductcrisis genomen zullen worden, zijn te typeren in een aantal categorieën. Deze typeringen zorgen ervoor dat bepaalde maatregelen passend zijn in iedere fase. Dit is weergegeven in figuur 6. Onder de figuur is een korte omschrijving van elk type maatregel.

Figuur 4. *Typen maatregelen in relatie tot de LCP-O escalatiefasen*



**let op: voor de meeste maatregelen geldt dat er een groot risico is op weglek naar het buitenland, het is daarom raadzaam om - in NW-Europees / Europees verband afstemming te organiseren voordat maatregelen geïmplementeerd worden.*

Verkleinen afhankelijkheid

Voor veel processen geldt dat op korte termijn de afhankelijkheid van een olieproduct verkleind kan worden. Bijvoorbeeld door over te stappen op andere brandstof, elektriciteit of waterstof als energiebron. *Let op: afhankelijk van het aantal uren duurzame opwek betekent overstap naar elektriciteit een verhoging van het gasverbruik.*

Communicatie

Er zijn communicatieboodschappen denkbaar die afnemers van een olieproduct ertoe kunnen bewegen hun gedrag aan te passen, bijvoorbeeld door bewustwording campagnes. Voorzichtigheid is hierbij geboden om hamstergedrag niet in de hand te werken door verontrusting te creëren door inzet van alarmerende communicatie boodschappen. Daarnaast vraagt elke escalatiefase om een communicatie aanpak op maat.

Monitoring

Het is van belang om goede sturingsinformatie te hebben. Zowel aan de aanbodkant als aan de verbruikskant. Additionele monitoringacties dienen wel in werking gesteld te worden ten tijde van een (dreigend) tekort, waarbij interactie met het bedrijfsleven cruciaal is.

Vrijwillige vraagbeperking

Voor enkele sectoren zijn er maatregelen denkbaar, zoals een dringende publieke oproep voor beperking van olieverbruik. Een voorbeeld hiervan is de Regeling Autovrije Zondag.

Vrijwillige aanbodverruiming

Voor enkele sectoren zijn er maatregelen denkbaar die kunnen leiden tot aanbodverhoging (evt. via een convenant) door bijvoorbeeld raffinaderijen te verzoeken om biobrandstof bij te mengen, of door bepaalde beperkende wetgeving (tijdelijk) te versoepelen.

Dwingende vraagbeperking

Voor de meeste sectoren zijn er maatregelen van dwingende aard denkbaar die leiden tot vraagbeperking. Hiervoor zal de crisis geëscaleerd dienen te zijn naar fase 3 of 4. Hiervoor is een brede inventarisatie van mogelijke maatregelen uitgevoerd.

Dwingende aanbodverruiming

Maatregelen van dwingende aard die leiden tot aanbodverhoging in fase 3 en 4. Er is een aantal opties geïdentificeerd.

Juridisch

Er is een aantal juridische maatregelen denkbaar die tijdens een (dreigende) olie- of olieproductcrisis ingezet kunnen worden. Deze juridische maatregelen zijn ondersteunend en randvoorwaardelijk voor inzet van dwingende maatregelen.

4.9 Doorlopende adviesgroepen

Doorlopende adviesgroepen zijn actief voorafgaand (en tijdens) een crisis, dus in elk geval vanaf fase 0. Hun werkzaamheden zijn enerzijds voorbereidend van aard (voorbereiden vaststellen prioritaire gebruikers) en anderzijds ondersteunend aan de sectorale maatregelgroepen (die alleen actief zijn tijdens een crisis voor ruwe olie en/of een olieproduct). Er zijn vier doorlopende adviesgroepen:

1. Communicatie
2. Informatie
3. Prioritaire gebruikers
4. Bedrijfsleven olie

4.9.1 Adviesgroep communicatie

In elke fase van een (dreigende) olie- of olieproductcrisis is communicatie een belangrijk instrument om in te zetten om gewenst gedrag van met name het algemeen publiek te beïnvloeden. Per fase verschillen het doel, de vorm en boodschap van de communicatie.

Communicatie over de aard en oorzaak van de (dreigende) olie- of olieproductcrisis kan op zichzelf een effect hebben op het gedrag van het algemeen publiek. Bij een dreigend tekort aan brandstof voor personenauto's is het bijvoorbeeld denkbaar dat mensen hamstergedrag gaan vertonen. Tegelijkertijd kan communicatie ook zorgen voor gedrag dat leidt tot minder verbruik van olieproducten. Daarmee is gerichte communicatie vanuit de overheid een eerste actie die ondernomen kan worden, om de noodzaak voor verdergaande maatregelen uit te stellen of af te wenden.

Het doel van communicatie als middel bij een (dreigende) olie- of olieproductcrisis is het op vrijwillige basis reduceren van verbruik van olieproducten door het algemeen publiek alsook het voorkomen van onrust en draagvlak en begrip creëren voor het beleid en de te nemen maatregelen.

Bij het nemen van maatregelen hoort ook communicatie, richting specifieke groepen die geraakt worden of richting het algemeen publiek. Communicatie is daarmee een voorwaarde bij het nemen van maatregelen. Dit geldt voor alle maatregelen die volgen. Tevens is het van belang om ook de nodige afstemming met bijvoorbeeld branches te organiseren, om waar nodig input te verkrijgen en communicatie af te stemmen en boodschappen te delen zodat de communicatie consistent is. Dit laatste is een taak die bij de sectorale maatregelgroepen besloten ligt.

Voor het voorbereiden en uitvoeren van de communicatie, wordt in fase 0 de leden van het communicatieteam bijeengebracht (zie navolgend). Dit team blijft actief betrokken gedurende alle fases van de (dreigende) crisis.

De adviesgroep communicatie werkt nauw samen met het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie in de interdepartementale crisisstructuur.

Functie:	Belast met voorbereiding en uitvoering van communicatie voor algemeen publiek en/of specifieke doelgroepen.
Taak:	• Definiëren van de communicatie en voorlichting die past bij het moment in de (dreigende) crisis. • Uitwerken communicatie energiebesparing/ brandstof besparing en bewustwording voor het brede publiek. • Uitwerken communicatie die ondersteunend is aan de maatregelen die genomen worden tijdens de (dreigende) crisis. • Opstellen van woordvoering en voorlichtingsplannen • Afstemming zoeken met brancheverenigingen (oliebedrijfsleven en algemeen) • Uitvoeren van communicatie zoals voorlichtingscampagnes
Instelling:	De adviesgroep wordt ingesteld door de minister voor KE.

Rapporteren: De adviesgroep rapporteert aan het IAO.

Bezetting dep:
- EZK, directie Communicatie (voorzitter), EZK, directie Energiemarkt, directie BIT EZK, directie TOP, Communicatie aanverwante vakdepartementen/ NCTV/ NKC, Ministerie van IenW

Bezetting branches:
- De Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN), Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE), De Koninklijke Nederlandse Toeristenbond (ANWB)

4.9.2 Adviesgroep informatie olie/olieproduct

In elke fase van een (dreigende) olie- of olieproductcrisis is informatieverzameling van belang om de ontwikkelingen goed in beeld te hebben. Het bijeenbrengen van relevante informatie is input voor de beeldvorming in de bredere crisisorganisatie. De adviesgroep informatie vormt een feitelijke basis.

De informatie die nodig is, is afhankelijk van de situatie en het (dreigend) tekort aan olie of olieproduct. De informatie zal in samenwerking met COVA en de marktpartijen bijeengebracht worden.

Informatie over de strategische voorraden en de voorraden die beschikbaar zijn bij marktpartijen, is een belangrijke indicator om een inschatting te geven van de situatie. Informatie die in ieder geval bijeengebracht moet worden, betreft:
- Informatie over de aard en impact van de (toeleverings)problemen
- Informatie over maatschappelijke impact / geraakte doelgroep
- Informatie over de impact van maatregelen (na invoering: monitoring).

In de informatievoorziening heeft het informatieteam in ieder geval aandacht voor de volgende punten:
- Welk type olie of olieproduct betreft het?
- Is het een kortdurende verstoring of een naar verwachting langer durende crisis? Dit hangt samen met de oorzaak van het (dreigende) tekort.

Voor het voorbereiden en uitvoeren van de informatievoorziening, wordt in fase 0 een team bijeengebracht. Dit team werkt nauw samen met het IT.

Functie: Interdepartementale adviesgroep die informatie over de oliemarkt en de ontwikkelingen in de situatie verzamelt, bewerkt en rapporteert ten behoeve van de besluitvorming in de crisisstructuur.

Taak:
- Initiëren van datavoorziening in een (dreigende) olie- of olieproductcrisis
- Verzamelen van informatie bij betrokken partijen in de markt
- Verwerken van informatie tot beleidsinformatie
- Rapporteren aan EU en IEA (nader specificeren welke informatie internationaal gedeeld moet worden)

Besluitvorming: Informatievoorziening wordt gebruikt als onderbouwing voor besluitvorming in departementale en interdepartementale crisisteams.

Instelling: De adviesgroep wordt ingesteld door de minister voor KE.

Rapporteren: De adviesgroep rapporteert aan het IAO

Bezetting dep.:
- EZK, directie Energiemarkt – voorzitter en COVA

Bezetting branches:
- De Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN), Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE), Vereniging van onafhankelijke tankopslagbedrijven (VOTOB)

4.9.3 Adviesgroep vaststelling en coördinatie bescherming prioritaire gebruikers

Bij een (dreigend) tekort aan olie of een olieproduct identificeert de adviesgroep prioritaire gebruikers welke gebruikers en sectoren in het algemeen maatschappelijk belang beschermd zullen worden. Een eerste grove indeling van de prioritering van gebruikers is opgenomen in Hoofdstuk 7 en wordt na de scenario sessie waarin het crisisplan doorlopen wordt in de bijlage 'scenario sessie' verder uitgewerkt en toegevoegd aan dit plan. De adviesgroep is aan zet om deze voor elk olieproduct te verfijnen. Deze indeling is gemaakt op basis van de vitale processen en de economische verbruikerscategorieën van olie en olieproducten. Elke situatie vraagt om een specificatie van wie in die situatie de relevante prioritaire gebruikers zijn die door de overheid beschermd moeten worden. Dit hangt in ieder geval af van het type olie/olieproduct waar het (dreigende) tekort speelt en de prioritaire processen die hier afhankelijk van zijn. De prioritering van gebruikers volgt het afweegkader prioritaire gebruikers in de oliesector (zie hoofdstuk 7). Het is van cruciaal belang dat interdepartementale afstemming plaatsvindt over vitale processen en de daaruit voortkomende prioritaire gebruikers. Hiervoor kan gebruikt gemaakt worden van de lopende 'interdepartementale afstemming vitale infrastructuur'(IWV) van de NCTV. EZK is voorzitter van deze adviesgroep, in goede samenwerking met de NCTV. De adviesgroep bereidt besluiten over wie de prioritaire gebruikers zijn voor, besluiten worden door de MCCb genomen.

Voorafgaand aan het nemen van dwingende maatregelen worden de prioritaire gebruikers bepaald, zodat de maatregelen in afstemming zijn hiermee en bijdragen aan het beschermen van de prioritaire gebruikers.

Een inschatting van het effect van een maatregel op gebruikers is nodig voorafgaand aan invoering. Deze analyse zal in de betreffende maatregelgroepen gemaakt moeten worden, op basis van de resultaten van deze adviesgroep prioritaire gebruikers.

Het resultaat van de adviesgroep prioritaire gebruikers is een 'verdringingsreeks' waarin weergegeven is welke gebruikers in het geval van een tekort aan olie of een olieproduct de meeste prioriteit krijgen.

Functie:	Adviesgroep die de voorziening van prioritaire gebruikers voorbereidt en uitvoert en up-to-date brengt wanneer deze door de crisis in gevaar komt.
Taak:	• Identificeren van de gebruikers en processen die door de situatie geraakt worden mogelijk beschermd moeten worden door middel van een scenarioanalyse. • Prioriteren van de gebruikers in duidelijke groepen • Voorbereiden op het nemen van maatregelen die de prioritaire gebruikers beschermen in het geval van een fysiek tekort. • Analyseren van de uitvoerbaarheid • Voorstellen doen voor de invoering, (hoofdlijn van de procedures) • Maken van afspraken over de handhaving (o.a. openbare orde) • Berekenen van effecten van maatregelen • Uitwerken cascade effecten bij afschalen van niet-vitale processen
Instelling:	De adviesgroep wordt ingesteld door de NCTV.
Rapporteren:	De adviesgroep rapporteert aan het IAO.
Bezetting dep.:	• EZK directie Energiemarkt– voorzitter, JenV NCTV, JenV NCC, VR's en LOCC, IenW LNV, VWS, BZK, FIN, DEF
Vitale processen:	• Departementen zijn aanspreekpunt voor hun vitale processen. Het kan zijn dat in bepaalde situaties vertegenwoordigers van sectoren direct aansluiten in de adviesgroep.
Bezetting branches:	• Het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW)

4.9.4 Adviesgroep en coördinatie bedrijfsleven oliesector

In de aanloop naar een mogelijke crisis is het wenselijk dat brancheorganisaties meer actief betrokken zijn bij de advisering over de aanpak die het IAO voorstelt aan de ICCb. Het bedrijfsleven olie, vertegenwoordigd via een select aantal brancheorganisaties heeft aanvullend aan de betrokken vakdepartementen inzicht in hoe de ontwikkeling van de crisis invloed heeft op bedrijven, en/of kan bij bedrijven specifieke informatie ophalen op korte termijn welke nodig is voor effectieve besluitvorming.

Functie:	Groep van vertegenwoordigers uit het oliebedrijfsleven, die de overheid adviseert tijdens een oliecrisis. Deze adviesgroep heeft een adviserende en uitvoerende rol en bestaat uit zowel partijen aan betrokken bij aanbodkant maatregelen (distributie) als partijen aan de vraagkant vanwege vraagbeperkende maatregelen.
Taak:	• Adviseren van het IAO over de situatie op de oliemarkt en de te nemen maatregelen • Medewerking verlenen aan maatregelgroepen (zie ook bezetting bij paragraaf 4.11) • Adviseren van de maatregelgroepen op de relevante terreinen • Informeren omtrent het effect van voorlichting
Bevoegdheden:	De adviesgroep adviseert aan het IAO. De voorzitter van deze maatregelgroep kan gevraagd worden om deel te nemen aan bijeenkomsten van departementale of interdepartementale crisisteams.
Instelling:	De adviesgroep bedrijfsleven oliesector wordt ingesteld door de minister van EZK.
Rapporteren:	De Adviesgroep rapporteert aan het IAO.
Bezetting branches:	• De Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN) – voorzitter, Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE), Vereniging van onafhankelijke tankopslagbedrijven (VOTOB) en Belangenvereniging Tankstations (BETA).
Bezetting dep.:	• EZK – directie energiemarkt, IenW en COVA

4.10 Sectorale maatregelgroepen

De maatregelgroepen die volgen, zijn gericht op specifieke categorieën van maatregelen. Het doel van de sectorale maatregelgroepen is om de mogelijkheden voor vraagbeperking of aanbodverruiming binnen hun domein vallende sectoren te inventariseren en tot een advies te komen richting het IAO over te nemen maatregelen. Het IAO treedt als coördinator/opdrachtgever op en bundelt de sectorale adviezen tot een coherent pakket alvorens het bij de ICCb in te brengen.

Een inventarisatie van mogelijke maatregelen, wanneer ze in te zetten (bij welke escalatiefase), op welk type olieproduct ze invloed hebben, wat de voorname (negatieve) maatschappelijke impact is, en overige opmerkingen van toepassing op een maatregel zijn uitgewerkt in een apart excel bestand (beschikbaar via het ministerie van EZK).

Ook wordt het crisisplan doorlopen en zal een beschrijving van de maatschappelijke impact toegevoegd worden in de bijlage scenario

De maatregelgroepen hebben tevens de taak om implementatie van maatregelen voor te bereiden en nader uit te werken tijdens de voorfase (fase 0). Indien de MCCb besluit een maatregel in werking te laten treden is de maatregelgroep ook betrokken bij de implementatie van die maatregel. Voor een aantal maatregelen geldt dat ze in een vroeg stadium (enkele maanden) voorbereidt moeten worden. Wacht dus niet te lang als maatregelgroep met de uitwerking van maatregelen met een langere voorbereidingstijd.

Werkzaamheden van de verschillende sectorale maatregelgroepen dienen tijdig te starten. In ieder geval ruim voordat de maatregelen concreet in besluitvormende crisisteams aan bod komen.

De sectorale maatregelgroepen worden bemenst door verschillende departementen en de leiding ligt bij het departement dat verantwoordelijk is voor de mogelijke implementatie. Brancheverenigingen hebben ook een rol, tenminste als adviseur/sparringpartner, in de sectorale maatregelgroepen. Verder geldt voor elke sectorale maatregelgroep het volgende:

Activering in escalatiefase	I
Besluitvorming	Besluitvorming over in werking stelling van maatregelen vindt plaats in de interdepartementale crisisstructuur (IAO/ICCb/MCCb). Het invoeren van afzonderlijke maatregelen gebeurt door betreffend verantwoordelijk departement.
Bevoegdheden:	De sectorale maatregelgroepen hebben geen eigen bevoegdheden.
Rapporteren	De maatregelgroepen rapporteren aan het IAO. Het IAO is ook de directe opdrachtgever van de verschillende maatregelgroepen.
De vijf sectorale maatregel-groepen zijn:	1. Algemeen verbruik 2. Transportbewegingen 3. Raffinaderijen 4. Chemische industrie 5. Nederlandse voorraad inzet- en aankoop

4.10.1 Maatregelgroep Algemeen verbruik

In de situatie waarin maatregelen nodig zijn om het verbruik van olie of olieproduct te verlagen, kunnen maatregelen genomen worden om brandstofverbruik te ontmoedigen. Onder algemeen verbruik worden de sectoren bouw, landbouw, visserij, publiek en privaat verbruik verstaan. Deze maatregelen kunnen ingezet worden om op basis van vrijwilligheid in sectoren en bij het algemeen publiek de vraag naar ruwe olie of olieproduct te reduceren.

De effectiviteit van de maatregelen in deze maatregelgroep hangt in belangrijke mate samen met de maatregelen die op internationaal/EU-niveau genomen worden. Dit maakt afstemming op internationaal niveau voorafgaand aan invoering wenselijk en in sommige gevallen noodzakelijk.

Functie:	Inventariseren van, adviseren over en voorbereiden op het nemen van maatregelen:
Maatregelen gericht op de volgende sectoren:	• Algemeen verbruik / brandstofbesparing private verbruikers • Bouw • Landbouw • Visserij • Publiek verbruik (zoals OV-diensten, maar ook de hulpdiensten)
Taak:	• Analyseren van de situatie en identificeren van passende mogelijke maatregelen • Analyseren van de uitvoerbaarheid van maatregelen • Adviseren over de invoering van maatregelen • Invoeren van de maatregel • Maken van afspraken over de handhaving • Bepalen van het effect van de maatregel. • Bepalen en geven van de benodigde voorlichting in samenwerking met communicatie

Instelling:	De maatregelgroep wordt ingesteld door de minister van EZK.
Bezetting dep.:	• EZK - voorzitter, LNV, IenW, BZK, JenV, NCC, Bureau CCB / Landelijke Eenheid Politie, OCW en VWS
Bezetting branches:	• Bouwend Nederland, Land -en Tuinbouw Organisatie (LTO), de Visserijbond, OV-NL, De Koninklijke Nederlandse Toeristenbond (ANWB), Het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW), MKB-Nederland, Waddenveren.

4.10.2 Maatregelgroep Transportbewegingen

In de situatie waarin maatregelen nodig zijn om het verbruik van olie of een olieproduct te verlagen, kunnen maatregelen genomen worden om brandstofverbruik te ontmoedigen en transportbewegingen te verminderen. Het gaat in eerste instantie om communicatiemaatregelen en maatregelen die zorgen voor een prijsprikkel zonder verplichtend karakter. Deze maatregelen kunnen ingezet worden om op basis van vrijwilligheid in sectoren in transportsectoren en bij het algemeen publiek de vraag naar olie of een olieproduct te reduceren. In een later stadium van de crisis kunnen ook dwingende maatregelen ingezet worden.

De effectiviteit van de maatregelen in deze maatregelgroep kunnen samenhangen met de maatregelen die op internationaal/EU-niveau genomen worden, met name in geval van grensoverschrijdend transport. Dit maakt afstemming op internationaal niveau voorafgaand aan invoering wenselijk en in sommige gevallen noodzakelijk.

Functie:	Inventariseren van, adviseren over en voorbereiden op het nemen van maatregelen:
Maatregelen gericht op de volgende sectoren:	• Transport Diesel/ Benzine • Luchtvaart/Kerosine • Scheepvaart diesel/ lichte stookolie / zware stookolie • Spoorgoederenvervoer
Taak:	• Analyseren van de situatie en de identificeren van passende mogelijke maatregelen • Analyseren van de uitvoerbaarheid van maatregelen • Adviseren over de invoering van maatregelen • Invoeren van de maatregel • Maken van afspraken over de handhaving • Bepalen van het effect van de maatregel. • Bepalen en geven van de benodigde voorlichting in samenwerking met communicatie
Instelling:	De maatregelgroep wordt ingesteld op verzoek van de minister van IenW.
Bezetting dep.:	• IenW – voorzitter, EZK, DGWB, BZK, LNV, VWS, JenV, NCC, Veiligheidsregio's, Bureau CCB / Landelijke Eenheid politie
Bezetting branches (een afvaardiging hiervan afhankelijk van de situatie):	• Transport en Logistiek Nederland (TLN), EVO FENEDEX (ondernemersvereniging en internationale logistiek), Royal Schiphol Group, Aircraft Fuel Supply, RailGood, Koninklijke Binnenvaart Nederland, Algemene Schippers Vereeniging (ASV), Belangenvereniging voor beroepschartervaart (BBZ), Nederlandse Particuliere Rijnvaart-Centrale Coöperatie (NPRC), De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR).

4.10.3 Maatregelgroep Raffinaderijen

Raffinaderijen hebben een belangrijke rol in de keten van olie en olieproducten, door ruwe olie om te zetten in olieproducten. De afstelling van de raffinaderijen en het type ruwe olie dat raffinaderijen inkopen, heeft invloed op de producten die geproduceerd (kunnen) worden, en in welke hoeveelheid dit gebeurt. Mogelijkheden die

raffinaderijen hebben om hun productie aan te passen zijn er. Dit verschilt echter per raffinaderij en maatwerk zal in veel gevallen noodzakelijk zijn vanwege technische verschillen tussen de zes installaties die Nederland rijk is.

Functie:	Maken van afspraken met de raffinage sector over inzet van mogelijke maatregelen ten tijde van een oliecrisis.
Maatregelen gericht op de volgende sectoren:	Raffinaderijen
Taak:	• Adviseren inzet maatregelen raffinaderijen • Ramen van het effect van de maatregel • Analyseren van de uitvoerbaarheid • Vaststellen van de randvoorwaarden • Voorstellen doen voor de invoering • Invoeren van de maatregel De taken hebben betrekking op alle aspecten van de afspraak met de raffinaderijen.
Instelling:	De maatregelgroep wordt ingesteld door de minister van EZK.
Bezetting dep.:	• EZK directie TOP – voorzitter, EZK directie Energiemarkt, IenW
Bezetting branches:	• De Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN), Vertegenwoordigers van de Nederlandse raffinaderijen

4.10.4 Maatregelgroep Chemische industrie

De chemische industrie maakt gebruik van verschillende aardolieproducten, zowel voor verwerking in producten als in de vorm van energiebron/brandstof in chemische processen. Afhankelijk van het type tekort zal met de chemische industrie nagedacht moeten worden over mogelijk in te zetten maatregelen. De sector is daarnaast ook zelf aan zet om bij de voorzitter van de maatregelgroep aan te geven welke risico's men in de sector ziet, dit vanwege het feit dat de chemische industrie complex is en niet voortijdig alle cascade-effecten in beeld zijn (gebracht) voor elk olieproduct.

Functie:	Maken van afspraken met de chemische industrie over aanpassen van het olieverbruik binnen de chemische industriebedrijven ten tijde van een oliecrisis en meedenken over mitigeren van mogelijke negatieve effecten.
Taak:	• Ramen van het effect van de maatregel • Analyseren van de uitvoerbaarheid • Vaststellen van de randvoorwaarden • Voorstellen doen voor de invoering • Invoeren van de maatregel De taken hebben betrekking op alle aspecten van de afspraak met de chemische industrie.
Instelling:	De maatregelgroep wordt ingesteld door de minister van EZK.
Bezetting dep.:	• EZK directie TOP– voorzitter, EZK directie Energiemarkt, IenW
Bezetting branche:	• De Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)

4.10.5 Sectorale maatregelgroep Nederlandse voorraadinzet en -aankoop

De inzet van Nederlandse strategische voorraad is op verschillende momenten denkbaar en kent enige overlap met de huidige mate van interactie tussen het ministerie van EZK en het COVA. In de meeste gevallen zal de inzet van voorraden op internationaal niveau afgestemd worden, vanwege de gewenste effectiviteit van de maatregel. In uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van een situatie waarin de openbare orde en veiligheid in het geding is, kunnen de voorraden ook exclusief binnen Nederland ingezet worden.

Bij de inzet van strategische voorraden geldt dat de inschatting van de situatie van belang is. In geval van een kortdurende situatie, dan kan de inzet van voorraad na afloop weer aangevuld worden. In geval van een langdurige situatie is het aanvullen van de voorraad langere tijd niet mogelijk, en geldt dat de voorraad éénmalig ingezet kan worden.

Functie: Departementale maatregelgroep die inzet van de strategische olievoorraad voorbereidt en doorvoert en aankoop aanvullende strategische voorraad organiseert. Ook aanvullende maatregelen voor commerciële voorraad aanhouden/verhoging, export verbod olie (producten).

Taak:
- Voorstellen doen over voorraadinzet, waaronder voorbereiden NL standpunt ten behoeve van besluitvorming
- Coördinatie EZK- Energiemarkt met COVA en oliebedrijfsleven (in IEA- en EU-gremia informeren).
- Ramen van het effect van de maatregel.
- Uitvoeren van de maatregel.
- Nauwkeurige monitoring van de implementatie van de maatregel.

De taken hebben betrekking op alle aspecten van voorraadinzet, in alle eventuele omstandigheden, zowel internationaal, als regionaal en nationaal/lokaal.

Instelling: De maatregelgroep wordt ingesteld door de minister voor KE.

Bezetting:
- EZK directie Energiemarkt (voorzitter), EZK – COVA
- Mogelijk advisering via adviesgroep bedrijfsleven olie
- Mogelijk advisering ministerie van defensie.

4.11 Nafase

Een olie- of olieproductcrisis heeft een nafase. In deze fase is het (dreigende) tekort verholpen en kan de markt vraag- en aanbod weer zelfstandig reguleren. De maatregelen die in de escalatiefasen genomen zijn, zijn niet langer nodig om de processen in de maatschappij van olie of een olieproduct te voorzien. Deze maatregelen worden in de nafase afgebouwd en teruggedraaid, de situatie wordt weer ‘normaal’.

In de nafase is aandacht voor het evalueren van het functioneren van de crisisstructuur, en de gekozen aanpak. De evaluatie zal enerzijds gericht zijn op de procedure en procesmatige kant van de crisisbeheersing, en anderzijds inhoudelijk, over de impact en effecten van de genomen maatregelen. Hierbij ligt de focus op het leren van de situatie en het vastleggen van deze leerpunten voor een volgende crisis. Op basis van de evaluatie kan het ook nodig zijn om het LCP-O aan te passen.

Daarnaast kan in de nafase nagedacht worden op welke wijze in de toekomst het risico verkleind kan worden dat dezelfde crisis zich weer voordoet. Ook dient er nagedacht te worden hoe om te gaan met eventuele schade die verbruikers geleden hebben vanwege het verplicht stilvallen van hun activiteiten.

Deelnemers aan de evaluatie zijn alle partijen die in de crisis betrokken zijn bij de besluitvorming over en uitvoering van maatregelen.

5. Uitwerking LCP-O door middel van scenario's

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een scenario waarin een fysiek tekort van een olieproduct optreedt uitgewerkt. Een scenario-uitwerking is een standaard onderdeel van de landelijke crisisplan systematiek. Het is een hulpmiddel en dient om inzicht te krijgen in het mogelijke verloop van een '*reasonable worst case*' en de potentiële omvang van een tekort aan ruwe olie en/of een olieproduct.

Voor elk scenario wordt eerst een situatieschets gegeven. Er wordt ingegaan op het type crisis en wat de duur van het tekort is, welke gebieden geraakt worden, hoe het internationale speelveld eruit ziet, wie voorname gebruikers zijn en of er rekening gehouden moet worden met bepaalde weer of seizoensinvloeden en/of er overige punten van aandacht zijn. Vervolgens wordt voor elke escalatiefase in het scenario het handelingsperspectief geschetst. Tenslotte wordt ingegaan op de verwachte sleutelbesluiten en de voorname bestuurlijke dilemma's die voorzien worden.

In samenwerking met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om ten eerste een dieseltekort-scenario uit te werken. In een later stadium worden ook andere relevante scenario's langs dezelfde lijnen uitgewerkt.

5.2 Scenario 1. Een oplopend dieseltekort, duur 3-6 maanden

5.2.1 Situatieschets

Type en duur van de crisis

Vanwege een aangekondigde importbeperking is de import van ruwe olie en bepaalde olieproducten (zoals diesel) op termijn niet meer mogelijk. De ruwe olie die niet langer geïmporteerd wordt, betreft olie waar relatief een hoog percentage diesel mee geproduceerd kan worden. Omdat de productie en de import van diesel in hoge mate beperkt is, leidt dit scenario tot een fysiek tekort aan diesel in Nederland en in de rest van Europa. Op korte termijn treden er naar verwachting fysieke tekorten op in Europa, welke in een later stadium van de crisis direct en ook indirect van invloed zijn op de economie en beschikbaarheid van diesel in Nederland. Voor de scenario-exercitie is aangenomen dat Nederland op korte termijn (ongeveer 2-4 maanden) in escalatiefase 4 zit. Escalatiefase 4 houdt vervolgens 3 maanden aan. Er is geen betrouwbare informatie over hoe de situatie zich ontwikkelt na deze 5-7 maanden.

Geraakt gebied

Het is de verwachting dat heel Europa geraakt wordt door de aangekondigde importbeperking. Het is mogelijk dat vanwege 'hamstergedrag' of logistieke verstoringen er in Nederland regionale depots of tankstations (tijdelijk) droog komen te vallen. Er kan dan geen diesel meer getankt worden door vrachtwagens en personenvervoer bij deze depots voor een korte periode.

Seizoen/weersinvloeden

Het gebruik van diesel is in Nederland niet/ nauwelijks seizoensgebonden. In Nederland zijn er zeer weinig woningen die stoken op huisbrandolie. De landbouwsector heeft een lagere vraag naar diesel in de winter (tot maart/april) dan in de zomer, maar heeft daarentegen veelal een eigen voorraad. Dit maakt een dieseltekort minder acuut voor de landbouw in deze periode. Voor andere verbruikers van diesel zien wij geen (grote) invloed van het seizoen/weer op verbruik.

Internationaal speelveld

De internationale context en geopolitieke situatie is een belangrijke factor in alle scenario's rond olie en olieproducten. De oliemarkt is een wereldwijde markt en verhoudingen tussen landen kunnen grote effecten hebben op de levering van olie en olieproduct. Een groot aantal olieproducerende en -exporterende landen zijn verenigd in de OPEC+ (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) en aangevuld met andere olieproducenten

in OPEC+ maken ze in overleg afspraken over het vergroten of het verkleinen van hun aanbod. Voor Nederland zijn buiten de OPEC+-landen ook de VS, het VK en Noorwegen belangrijke exporteurs.

De behoefte aan import van olie en olieproducten kan in conflictsituaties ingezet worden als drukmiddel. Op het moment dat de eigen voorraad afneemt neemt de mate waarin olie en olieproducten ingezet kunnen worden als drukmiddel toe en/of is de impact ervan groter.

De ontwikkeling van internationale conflicten heeft een groot effect op bijvoorbeeld de duur van een importbeperking en de mogelijke oplossingsrichtingen op moment dat deze voortkomt uit ingestelde sancties.

Overige aandachtspunten

Bij een (dreigend) tekort aan diesel kan de prijs van diesel langzaam oplopen. Het aanbod is immers kleiner dan de vraag en zo'n 30 procent van de prijs wordt bepaald door de groothandelsprijs die hier gevoelig voor is. Of de prijs aan de pomp daadwerkelijk oploopt hangt af van politieke besluitvorming, aangezien zo'n 50 procent van de prijs bestaat uit belastingen (35 procent accijns en 17 procent BTW)[13]. Een toename in de prijs kan voor bepaalde activiteiten betekenen dat het niet meer rendabel is om de activiteit voort te zetten. Opbrengsten wegen niet langer op tegen de kosten van de activiteit. Zonder compensatie of ingrijpen van de overheid zal de betreffende activiteit stil komen te liggen. Let op: Het gaat dan om activiteiten die contractueel de hogere brandstofkosten niet kunnen doorbelasten, binnen een sector zullen er verschillen zijn.

Wanneer het tekort aan diesel in buurlanden kleiner is, of de prijs van diesel lager is, kan bijvoorbeeld de scheepvaart ervoor kiezen om diesel in Duitsland of België in te slaan. Andersom geldt ook dat bij lagere prijzen in Nederland, ook buitenlandse scheepvaart en/of vrachtvervoer in Nederland zal gaan bunkeren of tanken.

De Nederlandse raffinaderijen plannen onderhoud (*turn arounds*) vaak lange tijd van tevoren in. Het is vanwege concurrentieafspraken echter niet mogelijk om onderling af te stemmen wanneer de raffinaderijen precies in onderhoud gaan en daardoor tijdelijk niet produceren. Dit kan ertoe leiden dat er onverwachts meerdere raffinaderijen in onderhoud zijn, vooral omdat deze meestal plaatsvinden in het voorjaar- en najaar, waardoor de productiecapaciteit van diesel in Nederland plotseling sterk afneemt en wellicht niet gecompenseerd kan worden met een beroep op commerciële voorraden of met meer importen.

Ook kan de situatie zich voordoen dat een raffinaderij netto negatieve crack spreads heeft (d.w.z. positieve marges voor verkoop van diesel, en negatieve marges om de andere olieproducten weg te zetten in de markt resulterend in negatieve marges). In deze situatie zullen raffinaderijen hun productievolumes wellicht naar beneden bijstellen, wat van invloed is op de al oplopende tekorten.

Tenslotte moet rekening gehouden worden met het feit dat er onvoorziene en ongewenste cascade-effecten kunnen optreden op het moment dat bepaalde sectoren geen toegang meer hebben tot diesel. Als bijvoorbeeld de binnenscheepvaart of het vrachtverkeer geheel stilvalt kunnen andere sectoren geen gebruik meer maken van de diensten van de transportsector en met uitval van hun diensten als gevolg.

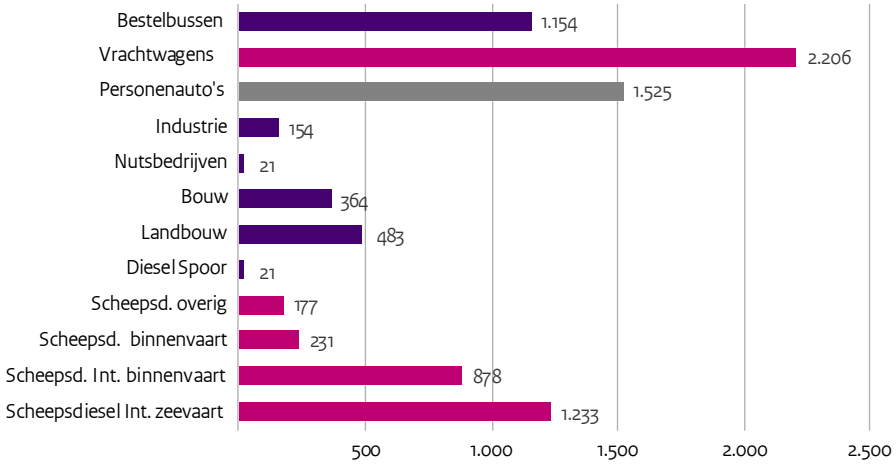
Analyse verbruikers

De transportsector is de grootste verbruiker van diesel in Nederland (zie de figuur). Het vrachtverkeer en bestelauto's rijden grotendeels op diesel en ook de binnenvaart verbruikt diesel. De (internationale) zeevaart maakt vooral gebruik van stookolie (milieumaatregel)[14]. Daarnaast hebben personenauto's een belangrijk aandeel in de dieselvraag, hoewel dit geleidelijk afneemt. Een restrictie op het voertuiggebruik voor consumenten heeft naast een psychologisch- en/of symbolisch effect ook effect op de totale vraag naar diesel (al raak je met deze maatregel waarschijnlijk ook het benzine en elektrisch vervoer.

[13] https://www.shell.nl/consumenten/shell-fuels/opbouw-brandstofprijs.html

[14] De bunkermarkt is een internationale markt. Op moment dat brandstof in Nederland/Europa duurder wordt zal men proberen elders te gaan tanken. Nadere analyse naar deze sector is nodig om de impact van maatregelen te bepalen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of er gedifferentieerd kan worden tussen intra-/extra-EU scheepvaart.

Figuur 5. *Verbruik diesel per sector in Nederland, 2021, analyse COVA*



Maatregelen voor dieselgebruik zullen dus met name gericht zijn op de transportsector.

Bij een energiecrisis die langere tijd duurt en waar er een ernstig tekort van diesel ontstaat, zal ook rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid dat een elektriciteitsuitval of black-out plaats vindt. In deze situatie valt de elektriciteitsvoorziening weg, en vertrouwen vitale processen op noodstroomvoorziening op basis van noodaggregaten op diesel. Er zal een waarborg moeten zijn voor de prioritaire gebruikers die in dat geval voorzien moeten worden van nooddiesel voor dieselgeneratoren. Een bepaald aantal liter diesel zal gereserveerd moeten worden voor de situatie dat uitval van het elektriciteitsnet zich voordoet. Hiervoor is een separaat noodplan in ontwikkeling.

5.2.2 Handelingsperspectief

In het scenario van een dieseltekort dat geleidelijk toeneemt en vervolgens drie maanden aanhoudt, zijn er handelingsperspectieven te schetsen op basis van het LCP-O. In fase 0 geldt dat er nog geen dieseltekort is. Het kan zijn dat bepaalde omstandigheden aanleiding geven om over te gaan tot het activeren van de doorlopende adviesgroepen, in voorbereiding op eventuele opschaling. Het verzamelen van informatie over de oliemarkt en de bijbehorende duiding van de situatie is hierbij van belang, om een inschatting te maken van de te verwachten ontwikkeling van de situatie.

Wanneer er nog geen sprake is van een daadwerkelijk fysiek tekort, maar er wel een concrete verstoring van de normale dieselvoorziening, treedt fase 1 in werking. Voor fase 1 en fase 2 is het handelingsperspectief met name gericht op communicatie naar het brede publiek over mogelijke tekorten en de brede oproep voor ontmoediging van dieselverbruik. Vanwege stijgende prijzen zal ook het bedrijfsleven naar verwachting waar mogelijk zuiniger omgaan met diesel. In de maatregelgroepen zal nagedacht worden over de maatregelen die passen bij vrijwillige vraagbeperkende maatregelen. Op basis van de advisering vanuit de maatregelgroepen zal besluitvorming hierover in de interdepartementale crisisstructuur plaatsvinden. Op internationaal niveau zullen lidstaten van de IEA en de EU afstemmen over het dreigende tekort, en de consequenties daarvan. Ook eventuele inzet van voorraden diesel wordt internationaal afgestemd.

Wanneer de situatie verder verslechtert en er concrete aanwijzingen zijn voor een dieseltekort, gaat fase 3 in. De maatregelen die in fase 3 genomen kunnen worden, zijn eerder geïnventariseerd door de maatregelgroepen, waarin ook brancheverenigingen en departementen vertegenwoordigd zijn. De mogelijke maatregelen zijn onderverdeeld in vraagbeperkende maatregelen (met name gericht op de transportsector)[15] en aanbod verhogende maatregelen (gericht op raffinaderijen en de inzet van alternatieve brandstof). Deze maatregelen worden door de departementen verder uitgewerkt. Waar nodig vindt door de betrokken departementen afstemming met betreffende branches en inwinning van expert advies plaats.

[15] De markt kan daarop reageren door efficiënter en slimmer te rijden en daarmee diesel te besparen. Bijvoorbeeld langzamer rijden, minder km's te maken, beter te beladen en minder leeg te rijden. ook in het personenverkeer door thuis te werken, digitaal te vergaderen.

In fase 4 is er een tekort aan diesel in Nederland en kunnen niet alle verbruikers voorzien worden van diesel. Dit levert op korte termijn tekorten op bij verbruikers. Om bijvoorbeeld de hulpdiensten, gemeentelijke diensten en speciaal vervoer diensten maar ook infectiebestrijding mens en dier, uitvaartdiensten en landbouw bewerking en voedseldistributie zo lang mogelijk te voorzien van de nodige diesel, zullen maatregelen nodig zijn. De definitieve lijst met prioritaire gebruikers wordt in de doorlopende adviesgroep vaststelling en coördinatie bescherming prioritaire verbruikers verder uitgewerkt, specifiek voor de situatie van een dieseltekort. Een eerste inventarisatie is reeds verwerkt in een vertrouwelijk deel van het LCP-O.

Om vervolgens de dwingende maatregelen te kunnen nemen om de prioritaire verbruikers te beschermen, is het in een aantal gevallen nodig om het staatsnoodrecht in te zetten. Dit geldt in ieder geval bij maatregelen zoals rantsoenering en dwingende distributiemaatregelen op basis van de Distributiewet. Hiervoor is een gedeeltelijke noodtoestand nodig en hiertoe kan besloten worden in de MCCb.

In de situatie dat men verwacht dat tekorten ook aanhouden na de periode van 3 maanden in fase 4 moet overwogen worden om ook het instrument exportbeperking in te zetten. Dit is een zwaarwegend instrument en vraagt om afstemming met de EU/IEA.

De mogelijkheden voor de inzet, tussentijdse aanvulling en/of uitbreiding van strategische olievoorraad wordt vanaf fase 1 door de maatregelengroep strategische voorraad uitgewerkt. De verwachting is dat de maatregelgroep chemische industrie niet actief is tot fase 3 van de crisis gezien hun beperkte afhankelijkheid van diesel.

5.2.3 Sleutelbesluiten en aandachtspunten

Onderstaande is een overzicht aan voorname sleutelbesluiten en daarbij behorende aandachtspunten die volgen uit het doordenken-/doorlopen van de geschetste crisis en uitwerking van het daarbij passende handelingsperspectief:

- Opschalen van de crisis naar een volgende escalatiefase heeft ook een psychologisch effect, zowel binnen de overheid als binnen de samenleving. Stem opschalen af met de adviesgroep communicatie en betrokken branches.
- De inzet van strategische voorraden is het meest effectief wanneer dit besluit internationaal afgestemd is. Dit vraagt overleg en besluitvorming binnen de IEA/EU, en consensus van de lidstaten.
- Inzet van strategische voorraden moet tijdens een crisis goed worden afgewogen, aangezien er in geval van tekorten geen verkopende partijen zijn kan de voorraad tussentijds niet aangevuld worden. Een duidelijk beeld van de duur en grootte van de (internationale) crisis zal bepalend moeten zijn voor de hoogte en de duur van de inzet van de strategische voorraden. Ook zal er naar solidariteit gestreefd moeten worden met zoveel mogelijk gelijktijdige inzet van voorraden door de EU en IEA lidstaten.
- Keuze te maken welke op de groslijst staande prioritaire gebruikers aangewezen worden om diesel te mogen gebruiken wanneer fase 4 aanbreekt en er onduidelijkheid is over de duur van de crisis. Het theoretisch denkkader en/of het afweegkader (zie hoofdstuk 7) kan dienen als leidraad.
- Het instellen van een exportverbod is een zware maatregel. Dit vraagt om tijdig overleg en afstemming binnen de IEA/EU, en/of onze buurlanden.
- De maatschappelijke impact van een dieseltekort kan breed in de samenleving gevoeld worden. Met name effecten op de transportsector werken door in vele andere sectoren en ook voor burgers zullen effecten merkbaar zijn, bijvoorbeeld als het gaat om beschikbaarheid van producten in winkels. Per maatregel zal ook de afweging gemaakt moeten worden wat de maatschappelijke effecten zijn, en of deze op een andere manier kunnen worden verzacht. Bij een langdurig dieseltekort kan de maatschappelijke impact toenemen.
- Nauwe coördinatie organiseren vanaf fase 1 tussen aanbieders van olieproducten en COVA in het vergaren van meer gedetailleerde informatie en de wijze van inzetten van schaars aanbod (en idem op moment van terugschalen). Hiertoe dient een speciale organisatie en overleg te worden opgezet en de bedrijven dienen gevrijwaard te worden van schending van de concurrentiewetgeving.

5.3 Mogelijke andere scenario's om nader uit te werken

Mogelijke scenario's om nader uit te werken in het LCP-O voor definitieve vaststelling zijn:

- Scenario uitval CEPS waardoor een kerosine overschot ontstaat in Nederland
- Scenario 6 maanden uitval van olie import
- Scenario 1 maand staking personeel twee grote raffinaderijen
- Scenario acuut benzine tekort in een landsdeel
- Overige ? – nader te bepalen

6 Inventarisatie van maatregelen

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de geïnventariseerde maatregelen per sector. Deze informatie is tot stand gekomen op basis van beschikbare bronnen en aanvulling hierop door branchevereniging tijdens een maatregelensessie. In een aparte excel is voor elke van de hieronder genoemde maatregelen de volgende informatie uitgewerkt:

- Naam maatregel
- Toelichting op de maatregel
- Eerste inschatting van effect(en) op de maatschappij (positief en negatief)
- Betrokken partijen
- Type maatregel
- Type olieproduct
- Implementatie termijn (eerste inschatting)
- Verwacht effect op verbruik (eerste inschatting)
- Implementatie uitdaging (indien van toepassing)

De informatie per maatregel, met name ten aanzien van het verwachte maatschappelijke effect, de implementatie termijn en de verwachte impact op verbruik, dient voor inzet van een maatregel door de maatregelgroep waar een maatregel onder valt uitgezocht te worden.

6.2 Geïdentificeerde maatregelen per maatregelgroep

Algemeen verbruik (privaat verbruik, OV, bouw, landbouw en visserij)

1.6 Prijsstrategieën, stimuleren verminderden verbruik olieproduct wegverkeer
1.7 Openbaar vervoer goedkoper of gratis maken (IEA[16] , actie 4)
1.8 Verbod op gebruik van dieselaggregaten
1.9 Binnenvaart en landbouw bijmengen biobrandstoffen
1.10 Verplichting? Werkmaterieel op of dichtbij werklocatie laten staan
1.11 Laad infrastructuur bouwlocaties
1.12 Investeren in zuiniger machines (start-stop-systeem)
1.13 Leeg varen beperken of verbieden (efficiëntie)
1.14 Juiste afstemming machine en werktuig
1.15 Autoloze Zondag (IEA action 3)
1.16 Verplicht thuiswerken (IEA action 2)
1.17 100 km/h rijden op snelwegen in de nacht (IEA action 1)
1.18 80 km/h rijden op snelwegen overdag (IEA action 1)
1.19 Variëren in accijns op brandstof
1.20 Tender uitschrijven brandstofbesparing
Maatregelen visserijsector nog nader te inventariseren

Transportbewegingen (weg-, water- en luchttransport)

2.1 Verhogen bijmengverplichting bio brandstoffen in combinatie met relaxatie van biobrandstof limieten (bijv. RED, FAME (10%), HVO en SAF)
2.2 Versnelde vergunningverlening met (tijdelijke) relaxatie van milieu limieten.
2.3 Versoepelen/tijdelijk opschorten van de cabotageregels
2.4 Uitbreiden van milieuzones (verbod op rijden met diesel-personenauto's)
2.5 Juiste bandenspanning
2.6 Elektrificatie sector

[16] IEA A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas, maart 2022

2.7 Voorraden ‘ruilen’
2.8 Zeevaart meer gebruik stookolie
2.9 Stimuleren varen op alternatieve fuels scheepvaart[17]
2.10 Slow steaming (bewezen grote besparing)
2.11 Digitalisering afstemming ETA/ETD
2.12 Bevorderen intermodaal vervoer (van truck naar trein / binnenvaart / kustvaart)
2.13 Efficiënter transporteren
2.14 Model shift van vrachtwagens naar treinvervoer
2.15 Verhogen efficiency beladingsgraad
2.16 Grensoverschrijdende inzet LZV’s
2.17 Inzet Super Ecocombi (SEC) in Nederland
2.18 Schrap rijverboden in Europa
2.19 Gewichtslimiet grensoverschrijdend vervoer naar 44 ton
2.20 Verbod op thuisbezorg diensten (m.u.v. prioritaire diensten) met diesel trucks
2.21 Oefeningen zonder brandstofverbruik
2.22 Grootschalig(er) transport van DC naar winkels
2.23 Opschorten verplichte ‘Return home vehicle’
2.24 Vermindering vliegbewegingen zodat kerosineproductie verlaagd kan worden en dieselproductie verhoogd kan worden.
2.25 Aanwijzen activiteiten op luchthavens die onderdeel zijn van het primaire veiligheidsproces

Maatregelen spoor (goederenvervoer) nog nader te inventariseren

Raffinaderijen

3.1 Europees inkoopbeleid: opkoop via lange termijn contracten van diesel
3.2 Gecoördineerde inkoop diesel in regio’s die ‘long diesel’ zijn (US, Midden Oosten, India etc).
3.3 Verschuiving modal-split: maken van andere diesel blend
3.4 Uitstel van onderhoud van raffinaderijen om dieseltekort te voorkomen
3.5 (Vertrouwelijk) afstemmen van geplande turnarounds van raffinaderijen
3.6 Dieselproductie stimuleren
3.7 Blending van andere olieproducten (bijv. kerosine 10-15% bijmengen)
3.8 Gesloten raffinaderijen weer in gebruik nemen
3.9 Stimuleren productie biodiesel
3.10 Reserveren HVO100 voor wegvervoer
3.11 Vergroten opslag-percentage in haarvaten van het systeem (via covenant bijvoorbeeld)

Chemische industrie

Vooralsnog geen maatregelen geïdentificeerd

Nederlandse voorraad inzet- en aankoop

5.1 Mechanisme om alleen uit Benelux-Rijn markt te exporteren als er overschot in de markt is.
5.2 Export verbod voor diesel uit de EU
5.3 Aanspreken / inzet voorraden
5.4 Bepalen dat Nederlandse voorraad in het buitenland naar Nederland wordt overgebracht
5.5 Opslag in haarvaten vergroten / stimuleren
5.6 Tegengaan hamsteren door maximaliseren vullingsgraad tank/machines etc bij de pomp
5.7 Rantsoenering diesel & Distributieplan diesel
    5.7.1 Nutsbedrijven en waterschappen
    5.7.2 Rantsoeneringssysteem voor binnenvaart en wegtransport
    5.7.3 Beperken maximale bunkervolume

[17] Let op: verplichte bijmenging van biobrandstof in scheepsdiesel is uitgesteld naar 2025.

Communicatie

6.1 Campagne voeren, ontmoediging
6.2 Tegengaan hamsteren door maximaliseren vullingsgraad tank/machines etc bij de pomp
6.3 Stimuleren vroeg vullen van tanks
6.4 Afkondigen gedeeltelijke noodtoestand

Informatie

7.1 CBS verzoeken frequenter voorraden te monitoren
7.2 Monitoren dieselverbruik verbruikssectoren

7 Voorlopige afweging prioritaire gebruikers

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een voorlopige uitwerking opgenomen hoe men kan komen tot een afweging welke gebruikers (direct en indirect afhankelijk van ruwe olie of een olieproduct) aangewezen moeten worden als prioritaire gebruiker. De adviesgroep prioritaire gebruikers werkt dit verder uit.

Het hoofdstuk beschrijft eerst het voorgesteld theoretisch denkkader over hoe een overheid dient te handelen bij verdelingsvraagstukken en welke criteria dan van belang zijn. Vervolgens is een concept uitwerking gegeven van wie prioritaire gebruikers zijn in het scenario dieseltekort zoals geschetst in hoofdstuk 5. Deze concept uitwerking maakt gebruik van het stelsel Vitaal, theoretisch denkkader, van de lijst met 'cruciale beroepsgroepen' zoals gedefinieerd tijdens de bestrijding van COVID en eerste feedback vanuit betrokken departementen.

Tenslotte is in paragraaf 7.3 beschreven welke stappen vakdepartementen kunnen zetten om nadere detaillering aan te brengen binnen de concept uitwerking van prioritaire gebruikers. Het is uiteindelijk de taak van de doorlopende adviesgroep prioritaire gebruikers om de benodigde informatie te verzamelen en een advies richting het IAO te formuleren over wie, en waarom die, tot een bepaalde groep prioritaire gebruikers behoren in de situatie die zich voordoet. De MCCb besluit uiteindelijk over de definitieve lijst / groepen prioritaire gebruikers. Deze lijst kan afhankelijk van het type crisis verschillen, een tekort aan nafta heeft andere gebruikers en andere cascade-effecten dan een tekort aan diesel bijvoorbeeld.

7.2 Vitale processen en prioritaire gebruikers

De doorlopende maatregelgroep prioritaire gebruikers heeft als taak om tijdens escalatiefase 0 van een (dreigende) olie- of olieproductcrisis de prioritaire gebruikers te bepalen. De basis die wij hanteren voor de indeling van gebruikers naar prioritaire gebruikers en niet-prioritaire gebruikers begint bij het stelsel Vitaal. Vitale processen zijn zo belangrijk voor de Nederlandse samenleving dat uitval of aantasting ervan tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en zo een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Bij het vaststellen van prioritaire gebruikers zal dus ook moeten worden gekeken welke gebruikers als vitaal zijn (of in de voorspelbare toekomst zullen worden) aangemerkt. De vitale processen zijn immers doordacht en op basis van zwaarwegende criteria als vitaal aangemerkt; dit werkt ook door op prioriteringsvraagstukken. Uiteraard kan (door een vakdepartement) gemotiveerd worden aangeven dat een vitaal proces of vitale aanbieder in een specifiek geval verminderde of geen prioriteit zou moeten krijgen of juist beargumenteren dat een bepaalde activiteit ten aanzien van een bepaald olieproduct als prioritair aangemerkt zou moeten worden.

Voor concrete besluitvorming over prioritering van vitale processen of aanbieders is een volledig overzicht nodig van wie welk olieproduct verbruikt (direct of indirect), welke negatieve effecten er optreden in geval dat een proces/dienst stil komt te vallen en welke voorname cascade effecten er optreden in de keten onmisbaar. De volgende tabel biedt betrokken vakdepartementen een kader om deze informatie gestructureerd verder inzichtelijk te krijgen en helpt de adviesgroep prioritaire gebruikers (na invulling door vakdepartementen) bij het schrijven van hun advies aan de MCCb.

Tabel 2. *Afwegingskader prioritaire gebruikers / vitale processen (input ophalen bij vakdepartementen)*

Naam proces of beroepsgroep	Verantwoor-delijk departement	Verbruik (in liter/dag)	Directe en indirecte impact van uitval	Mate van aanwezigheid alternatieven	Kwetsbaarheid en dreiging (L, M, H)	Belang van het proces / beroep (L, M, H)	Situationele aspecten
….							

Prioritering is afhankelijk van het type crisis / de situatie
De situationele impact van uitval van vitale processen speelt bij prioritering een belangrijke rol. Hierbij is het belangrijk dat de bescherming van de nationale veiligheid, zoals beschreven in de Nationale Veiligheid Strategie, doorslaggevend zal zijn mocht er prioritering nodig zijn. Voor invullen van het overzicht gebruikers en prioritaire gebruikers voor de situatie van een dieseltekort kan gebruik gemaakt worden van de situatieschets van paragraaf 5.2.

Verantwoordelijkheden van bescherming van vitale infrastructuur
Vakministers zijn verantwoordelijk voor de vitale processen die departementaal zijn aangemerkt. Voorzorgsmaatregelen om uitval of verstoring tegen te gaan zijn vastgelegd in crisisplannen. De NCTV informeert en assisteert vakdepartementen en organisaties en coördineert samenwerking bij intersectorale afhankelijkheden. Een verstoring van een vitaal proces kan al snel leiden tot uitval of verstoring van continuïteit bij andere vitale processen of vitale belangen. Dit domino- of cascade-effect vraagt om één partij die het overzicht behoudt en met een integrale aanpak zorgt dat sectoren ook over hun grenzen heen kijken, zodat iedereen niet alleen werkt aan de weerbaarheid van zichzelf, maar ook aan die van de keten en die van elkaar.

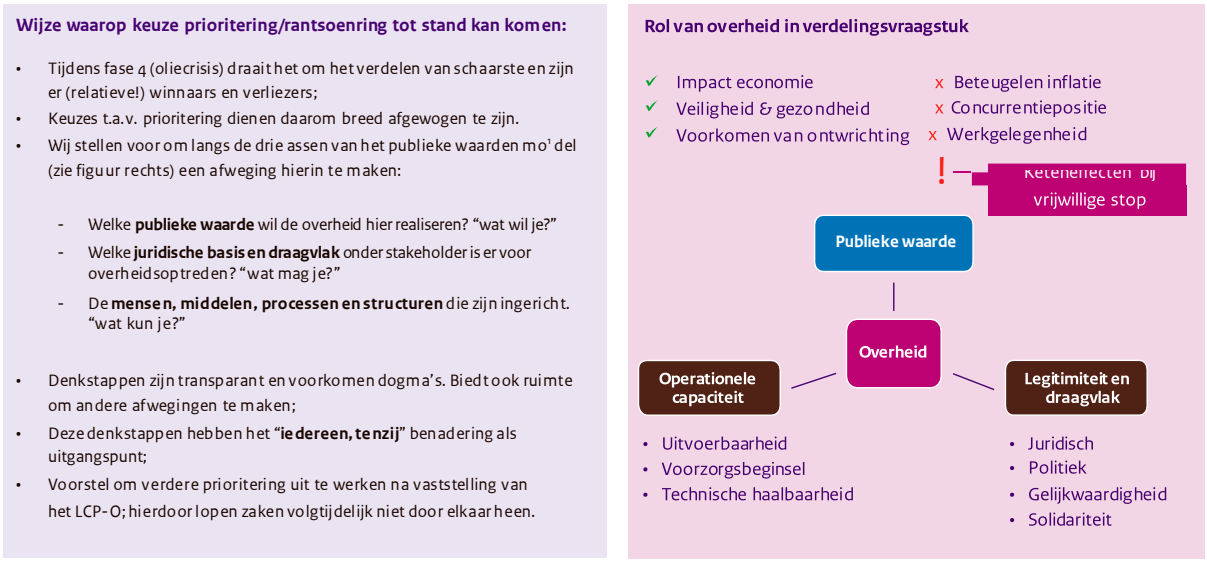
7.3 Theoretisch denkkader

Naast het stelsel Vitaal, wordt voor de indeling van prioritaire gebruikers het theoretisch denkkader van professor Mark Moore gehanteerd over de rol van de overheid tijdens een verdelingsvraagstuk. Dit denkkader – het publieke waarden model – gaat in de basis uit van beantwoording van drie simpele vragen op basis waarvan gedachtevorming over prioritering gestructureerd wordt, zijnde:

- Wat wil je? → welke publieke waarde wil je als overheid realiseren?
- Wat mag je? → welke juridische basis en draagvlak is er voor overheidsoptreden?
- Wat kun je? → is de operationele capaciteit in staat om doelen te realiseren?

Dit theoretische denkkader is eerder dit jaar verder geoperationaliseerd ten behoeve van de effectuering van het Bescherm- en Herstelplan Gas (BH-G, ook bekend als: afschakelplan gas). De criteria die toen zijn toegepast om de keuzes ten aanzien van het verdelingsvraagstuk wanneer welke sector deels/geheel af te schakelen van aardgas zijn (met beperkte aanpassing) ook van toepassing op ruwe olie en elk olieproduct. Onder de figuur zijn de criteria nader beschreven.

Figuur 6. *Het theoretisch denkkader van Mark Moore en de praktijkuitwerking voor het LCP-O*



1: Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.

Toelichting op de criteria van het theoretisch denkkader voor prioritering gebruikers:

A) Publieke waarde:

1. Voorkomen van ontwrichting: het terugdringen van verbruik in absolute zin is hoofdzaak zolang dit in redelijke verhouding staat tot de impact op afnemers.
2. Impact economie: hoewel effectiviteit hoofdzakelijk is, moet ook de verbruiksreductie worden bezien in verhouding tot economisch toegevoegde waarde.
3. Veiligheid en gezondheid; borging van veiligheid en gezondheid is kerntaak van de overheid en moet ten alle tijden voorop staan.

B) Legitimiteit en draagvlak:

1. Juridisch: sommige keuzes vloeien voort uit bestaande wet en regelgeving, verordeningen, etc. (het mag wel/niet vanwege internationale verdragen of alleen in specifieke situaties).
2. Politiek-maatschappelijke afwegingen: een maatregel is draagvlak verhogend en/of draagt bij aan de noodzakelijke geachte gedragsverandering.
3. Internationale solidariteit: een maatregel komt tegemoet aan wensen van andere landen om productie van een specifiek product in stand te houden.
4. Gelijkwaardige behandeling: gelijkwaardige gevallen moeten gelijkwaardig worden gehandeld;

C) Operationele capaciteit:

1. Uitvoering & handhaving: de maatregel is niet of moeilijk uitvoerbaar of handhaafbaar.
2. Voorzorgbeginsel; we nemen het zekere voor het onzekere bij ingrijpende besluiten waar we een (relatief) beperkt zicht hebben op de gevolgen.
3. Technische haalbaarheid: een verbod op verbruik leidt de facto tot onveilige situaties.

7.4 Conceptuitwerking prioritaire gebruikers

Uitwerking van wie de prioritaire gebruikers zijn is aan de doorlopende adviesgroep prioritaire gebruikers (in samenwerking met de vakdepartementen). Deze paragraaf geeft op hoofdlijnen een aanzet voor de nadere uitwerking, dit kan als startpunt dienen voor verdere verdieping door de adviesgroep.

Wij voorzien in ieder geval drie groepen prioritaire gebruikers. Afhankelijk van de mate van fysiek tekort en/of kennis over de duur van het tekort kan naast groep 1 (meest prioritair) ook groep 2 en/of groep 3 van product worden voorzien. De wijze waarop distributie plaatsvindt is uitgewerkt in het distributieplan en geen onderdeel van het LCP-O.

- Groep 1: Hulpdiensten en toe-/aan levering voedselvoorziening
- Groep 2: Reparatie, onderhoudsdiensten vitale infrastructuur
- Groep 3: Overige verbruik binnen NL (*via rantsoenering realiseren*)

Deze drie groepen zijn verder uitgewerkt in onderstaande concept-indeling, op basis van het theoretisch denkkader en de lijst met 'cruciale beroepsgroepen' die ten tijde van de COVID-crisis is opgesteld. Het is aan de maatregelgroep prioritaire gebruikers (in afstemming met de vakdepartementen) om nadere detaillering aan te brengen.

Groep 1. Hulpdiensten en toe-/aan levering voedselvoorziening

- Defensie
- Zorg, inclusief productie en transport van medicijnen en hulpmiddelen
- Voedselketen: de gehele voedselketen & bedrijfsprocessen van landbouwbedrijven *(nadere differentiatie volgt)*
- Transport van brandstoffen zoals kolen, olie, benzine en diesel, etc.
- Media en communicatie: t.b.v. noodzakelijke informatievoorziening
- Hulpverleningsdiensten (*politie, ambulance, etc)*
- Noodzakelijke overheidsprocessen (*Rijk, veiligheidsregio, OV-diensten zonder alternatief*)
- Infectieziektenbestrijding bij mens en dier
- Uitvaartdiensten (*waar mogelijk inzet andere brandstof*).
- Infrastructuur en diensten met back-up voorzieningen hebben die draaien op diesel (*noodzaak om een bepaalde reserve voor dit doel achter de hand te houden)*

Groep 2. Reparatie, onderhoudsdiensten vitale infrastructuur

- Noodzakelijke overheidsprocessen (*provincie en gemeenten, OV-diensten*)
- Vervoer van afval en vuilnis (*waar mogelijk inzet van waterstof, elektrisch, benzine om diesel te besparen*)
- Reparatiewerkzaamheden-/onderhoud aan onderdelen van vitale processen/ vitale infrastructuur
- Openbaar Vervoer & speciaal vervoer voor onderwijs (*waar mogelijk inzet van waterstof, elektrisch, benzine om diesel te besparen*)
- Leraren en medewerkers op scholen (*differentiatie volgt*).

Groep 3. Overig binnenlands verbruik

Overige binnenlandse verbruikers die niet onder de eerste twee groepen vallen, vallen in groep 3. Via rantsoenering aan de pomp wordt ervoor gezorgd dat verbruik binnenlands blijft, en dat buitenlandse verbruikers geen diesel kunnen tanken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een pasje of bonnetjessysteem. In het distributieplan diesel dient dit nader uitgewerkt te worden.

7.5 Afhankelijkheid vitale processen van olie(product)

Onderstaande tabel geeft de lijst van vitale processen weer, met daarbij een duiding van de afhankelijkheid van ruwe olie of een olieproduct. Een rood vlak in de laatste kolom geeft een hoge mate van afhankelijkheid weer. Een oranje vlak geeft aan dat er wel enige afhankelijkheid is, maar dit geldt alleen voor een (regionaal) deel van het vitale proces. Een groen vlak duidt op een (zeer) beperkte directe afhankelijkheid. Hierbij moet opgemerkt worden dat er bij de uitval van elektriciteit in veel processen een afhankelijkheid van noodstroom aggregaten optreedt. Deze afhankelijkheid in geval van elektriciteitsuitval is niet meegenomen in de duiding van olie(product) afhankelijkheid van de vitale processen.

Tabel 3. *Expertinschatting ruwe olie en olieproduct afhankelijkheid (direct) vitale processen*

Vitale processen	Categorie	Sector	Ministerie	Olie(product) afhankelijkheid
Landelijk transport, distributie en productie elektriciteit	A	Energie	EZK	
Regionale distributie elektriciteit	B			
Gasproductie, landelijk transport en distributie gas	A			
Regionale distributie gas	B			
Olievoorziening	A			
Internet en datadiensten	B	ICT/Telecom	EZK	
Internettoegang en dataverkeer	B			
Spraakdienst en SMS*	B			
Plaats- en tijdsbepaling middels GNSS	B		IenW	
Drinkwatervoorziening	A	Drinkwater	IenW	Oude (pomp)systemen en gemalen
Keren en beheren waterkwantiteit	A	Water	IenW	Idem
Vlucht- en vliegtuigafhandeling	B	Transport	IenW	
Scheepvaartafwikkeling	B			
Vervoer van personen en goederen over (hoofd)spoorweginfrastructuur	B			Rangeerterrein en goederenvervoer en regionale netten
Vervoer over (hoofd)wegennet	B			
Grootschalige productie/verwerking en/of opslag (petro)chemische stoffen	B	Chemie	IenW	m.n. nafta
Opslag, productie en verwerking nucleair materiaal	A	Nucleair	IenW	
Toonbankbetalingsverkeer	B	Financieel	FIN	
Massaal giraal betalingsverkeer	B			
Hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken	B			
Effectenverkeer	B			
Communicatie met en tussen hulpdiensten middels 112 en C2000	B	OOV	JenV	
Inzet politie	B			Tankstation
Basisregistraties personen en organisaties	B	Digitale overheids-processen	BZK	
Interconnectiviteit (transactie-infra-structuur voor informatie uit basisregistraties)	B			
Elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing aan burgers	B			
Identificatie en authenticatie van burgers en bedrijven	B			
Inzet defensie	B	Defensie	DEF	Eigen voorraad vanwege NAVO/ arrangementen. Wel is er er afhankelijkheid van civiele supply chains om militaire taken en civiele crisistaken uit te kunnen voeren

Intern gebruik

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401 | 2594 AC Den Haag
T (070) 379 89 11

Februari 2023