

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijzigingen van Richtlijn 68/414/EEG houdende verplichting voor de lid-staten van de EEG om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden”⁽¹⁾

(98/C 407/26)

De Raad heeft op 25 mei 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 juli 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Beale.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 357e Zitting van 9 en 10 september 1998 (vergadering van 9 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité is gevraagd een advies op te stellen over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 68/414/EEG en tot intrekking van Richtlijn 72/425/EEG. Conform beide Richtlijnen moeten de lid-staten met het oog op de voorzieningszekerheid extra olievoorraden opslaan (krachtens de eerste Richtlijn een voorraad die gelijk is aan ten minste 65 dagen binnenlands verbruik; deze norm werd in de tweede Richtlijn tot 90 dagen verhoogd.)

1.2. In tal van adviezen, waaronder die over de interne gas- en elektriciteitsmarkt⁽²⁾, de vooruitzichten voor kernenergie⁽³⁾, verstandig energiegebruik, duurzame energiebronnen⁽⁴⁾ en het algemeen energiebeleid⁽⁵⁾, heeft het Comité de afgelopen jaren aandacht besteed aan de voorzieningszekerheid. De meest betrouwbare voorraden worden uiteraard gevormd door energiebronnen die binnen de grenzen van de lid-staten zelf aanwezig zijn, zoals olie- en gasvelden in de Britse en Deense wateren, gasvelden in Nederland, kernenergie in Frankrijk, steenkoollagen in Duitsland en waterkracht in Oostenrijk.

1.3. De voorzieningszekerheid kan worden vergroot door verschillende soorten primaire energie te gebruiken en uit verschillende landen te importeren. De veronderstelling is niettemin dat de meeste lid-staten voor hun olie en aardgas in hoge mate aangewezen zullen blijven op de import uit gebieden die als potentieel instabiel te boek staan (zoals Rusland, het Midden-Oosten, Noord- en West-Afrika en — in de toekomst — de Kaukasus en Centraal-Azië).

1.4. In 1991 werd het Comité door de Raad geraadpleegd over twee ontwerprichtlijnen die op dit onderwerp betrekking hadden. De ene bevatte nieuwe regelingen voor het opslaan van olievoorraden door de lid-

staten, maar werd later na overleg met de Raad ingetrokken. Het andere richtlijnvoorstel, waarover het Comité zijn advies ENER/195 van 22 oktober 1992 opstelde, ging over „voor moeilijke omstandigheden bij de bevoorrading van de Gemeenschap met ruwe aardolie en aardolieproducten geëigende maatregelen” en werd eveneens ingetrokken.

1.5. De oliecrisis van 1973 had in 1974 geleid tot de oprichting (in Parijs) van het Internationaal Energieagentschap (IEA), dat plannen moest opstellen om toekomstige oliecrises het hoofd te kunnen bieden. Bij het IEA zijn alle 15 lid-staten plus Noorwegen, Hongarije, Zwitserland, Turkije, Australië, Nieuw Zeeland, Canada, de VS en Japan aangesloten; de Tsjechische Republiek, Slowakije en Polen hebben het lidmaatschap aangevraagd.

1.6. Dit houdt in dat de bepalingen van het IEA betrekking hebben op de oliebehoefte van de meeste industrielanden, wat bij ernstige aanvoerproblemen van cruciaal belang zou kunnen blijken. Mocht er een nieuwe crisis uitbreken, dan zou het IEA als kader dienen voor het optreden van de Unie. De coördinatie van de maatregelen van de lid-staten zou echter, conform het EG-Verdrag, in handen zijn van de Commissie.

2. De Commissievoorstellen

De Commissie heeft de belangrijkste redenen voor de verplichte opslag als volgt samengevat:

2.1. Onderbrekingen van olieleveranties vormen een gevaar voor de economie. Om zulke situaties het hoofd te kunnen bieden en een eventuele crisis onder controle te kunnen houden is het dan ook raadzaam dat de lid-staten noodvoorraden aanleggen.

2.2. Tijdens een crisis ligt het gevaar van prijspeculatie op de loer. Het is daarom uit economisch oogpunt verstandig als de autoriteiten veiligheidsvoorraden kunnen aanspreken om de gevolgen van een oliecrisis te voorkomen of tot een minimum te beperken.

⁽¹⁾ PB C 160 van 27.5.1998, blz. 18.

⁽²⁾ PB C 195 van 18.7.1994.

⁽³⁾ PB C 206 van 7.7.1997.

⁽⁴⁾ PB C 214 van 10.7.1998.

⁽⁵⁾ PB C 393 van 31.12.1994.

2.3. Het feit alleen al dat de lid-staten over grote buffervoorraden beschikken is ontmoedigend voor wie eventueel een oliecrisis zou willen veroorzaken of daarop zou willen speculeren.

2.4. Het voorstel tot wijziging van de bestaande richtlijn is hard nodig. Sinds begin jaren '70 is er namelijk veel gebeurd. De economie in veel landen is geliberaliseerd en ook de aanvoer van/vraag naar olie en de industriële structuren zijn veranderd. Bovendien dient de richtlijn afgestemd te worden op de interne markt en de verwachte uitbreiding van de Unie. Omdat zij noodgedwongen zwaar op de olie-import leunt, moet de Unie de voorzieningszekerheid de nodige aandacht blijven geven.

3. Punten van verbetering

De Commissie stelt voor de huidige Richtlijn op de volgende punten te verbeteren:

3.1. *Vrijstelling*

Het maximale vrijstellingsniveau van de voorraadopslagverplichting voor lid-staten die een binnenlandse olieproductie hebben, zou verhoogd moeten worden van 15 tot 25 %.

3.2. *Bilaterale overeenkomsten om voorraden op te slaan*

Als er meer steun komt voor deze overeenkomsten — op grond waarvan voorraden in een andere lid-staat kunnen worden opgeslagen — dan zouden olieraffinaderijen en importeurs voor een zo laag mogelijke prijs aan hun verplichtingen in kwestie kunnen voldoen. Een duidelijker omschrijving van de belangrijkste elementen van kaderovereenkomsten zou de samenhang op dit gebied in de Unie ten goede komen. Het gaat er hierbij vooral om dat strategische, in een andere lid-staat aangehouden voorraden duidelijk als zodanig te boek staan en bij een crisis kunnen worden aangesproken.

3.3. *Definities*

Duidelijker definities zullen ervoor zorgen dat lid-staten op een samenhangende manier bijhouden hoe hoog het verbruik is van alle in de Richtlijn genoemde aardolieproducten. Nu doen sommige lid-staten nog geen aangifte van de hoeveelheid vliegtuigbrandstof van het kerosinetype die zij voor internationale vluchten gebruiken en die conform de huidige richtlijn bij het binnenlands verbruik moet worden gerekend, al hoeft deze brandstof niet als een aparte categorie te worden opgevoerd.

3.4. *Conversiemethoden en aangiftetijd*

Om de omzetting van ruwe olie in productequivalent te vereenvoudigen wordt voorgesteld om een van de drie conversiemethoden af te schaffen. Bovendien zou de

aangiftetijd in de EU dankzij de invoering van maandelijke regelingen nu moeten overeenkomen met die van het Internationaal Energieagentschap. De lid-staten dienen voortaan de aan het eind van iedere maand op te stellen statistische overzichten van hun voorradenbestand uiterlijk op de 25e dag van de tweede maand die volgt op de referentiemaand naar de Commissie te sturen.

3.5. *Kwaliteit van voorraadopslagmechanismen*

De kosten van de opslagmechanismen moeten volgens het richtlijnvoorstel transparanter worden om discriminatie te voorkomen en te zorgen voor eerlijke marktvoorwaarden.

3.6. *Sancties*

Het opleggen van sancties wordt conform het subsidiairiteitsbeginsel overgelaten aan de lid-staten. Sancties moeten effectief, evenredig en ontmoedigend zijn.

4. Inhoud van het richtlijnvoorstel

- Artikel 1 bevat de voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 68/414/EEG en wordt hieronder uitvoerig besproken;
- bij artikel 2 wordt Richtlijn 72/425/EEG per 31 december 1999 ingetrokken;
- krachtens artikel 3 moeten de lid-staten de nieuwe bepalingen goedkeuren, publiceren en vanaf dezelfde datum toepassen en de Commissie hiervan onverwijld in kennis stellen;
- krachtens artikel 4 dient de Commissie de Raad op gezette tijden verslag uit te brengen over de situatie van de olievoorraden in de Gemeenschap;
- in artikel 5 staat dat de richtlijn tot de lid-staten is gericht.

5. Artikel 1

Dit artikel van de nieuwe richtlijn bevat de essentiële wijzigingen van de artikelen 1 t/m 6 van Richtlijn 68/414/EEG.

5.1. Bij artikel 1 wordt voor lid-staten opnieuw de verplichting ingevoerd om een voorraad aan te houden die gelijk is aan ten minste 90 dagen binnenlands verbruik, en wordt het maximale vrijstellingsniveau voor lid-staten met een binnenlandse olieproductie opgetrokken tot 25 % van het binnenlands verbruik.

5.2. Krachtens het nieuwe artikel 2 moeten voor de berekening van het binnenlands verbruik bunkervoorraden voor de zeevaart niet, maar bunkervoorraden voor de internationale luchtvaart wél in aanmerking worden genomen.

5.3. Krachtens het nieuwe artikel 3 moeten de lid-staten ervoor zorgen dat zij de jurisdictie hebben om bij een crisis het gebruik van voorraden in goede banen te leiden. In alle andere omstandigheden moet het beheer van deze voorraden duidelijk en niet-discriminerend zijn, terwijl de kosten van een en ander via een transparante regeling in de eindproductprijzen moeten worden gespecificeerd. Twee of meer lid-staten mogen bovendien besluiten om een beroep te doen op een gemeenschappelijke opslaginstantie.

5.4. In artikel 4 staan de procedures die de lid-staten moeten volgen om de Commissie statistische overzichten van hun voorraden te verstrekken. Hierbij moeten zij opgeven voor hoeveel dagen gemiddeld verbruik van het voorafgaande kalenderjaar die voorraden goed zijn.

5.5. Krachtens het nieuwe artikel 5 moet in het statistisch overzicht van de voorraden de werkelijke hoeveelheid van eindproducten worden opgenomen; tegelijkertijd bevat artikel 5 formules voor de omzetting van ruwe olie en halffabrikaten (b.v. basismaterialen) in eindproducthoeveelheden.

5.6. Het nieuwe artikel 6 heeft vooral betrekking op de voorwaarden waaronder lid-staten hun buffervoorraden via een onderlinge overeenkomst op het grondgebied van een andere lid-staat mogen opslaan. Deze voorraden mogen door beide betrokken lid-staten aan de Commissie worden gemeld. De overeenkomsten in kwestie mogen niet indruisen tegen de algemene bepalingen van de richtlijn en dienen aan de Commissie te worden meegedeeld. In lid 3 van dit artikel staat ten slotte welke oliecategorieën niet in de statistische overzichten van de lid-staten moeten worden opgenomen.

5.7. Krachtens het nieuwe artikel 6.1 moeten de lid-staten alle noodzakelijke bepalingen vaststellen en alle noodzakelijke voorwaarden treffen om de richtlijn toe te passen.

5.8. Krachtens artikel 6.2 moeten de lid-staten sancties vaststellen die van toepassing zijn bij inbreuken op de ter uitvoering van deze richtlijn aangenomen nationale bepalingen.

6. Algemene opmerkingen

6.1. Iedereen is het erover eens dat een nieuwe richtlijn voor de opslag van aardolievoorraden nodig is, aangezien de huidige regelingen in feite al ruim 25 jaar meegaan. De twee belangrijkste bepalingen — lid-staten moeten een voorraad aanhouden die gelijk is aan ten minste 90 dagen binnenlands verbruik, en voor lid-staten met

een binnenlandse olieproductie geldt een vrijstellingsniveau van 15 % van het binnenlands verbruik — zijn in de jaren '60 en '70 vastgesteld, toen de omstandigheden heel anders waren.

6.2. Aan deze bepalingen lijkt geen uitvoerige technische analyse ten grondslag te hebben gelegen. Zoals bekend is de olie-industrie van mening dat deze eisen en de verplichting om voorraden aan te leggen in specifieke categorieën en hoeveelheden van eindproducten nu enigszins versoepeld kunnen worden. De IEA-landen die niet lid zijn van de Unie hebben als voordeel dat zij voor hun voorraden ruwe olie kunnen gebruiken; dit is mogelijk doordat moderne raffinaderijen zo flexibel zijn.

6.3. Hoe groter de olievoorraden zijn, hoe groter ook het risico dat het milieu vervuild raakt door incidentele lekkages en vrijkomende stoom. Bovendien heeft de werkgelegenheid er maar weinig baat bij, aangezien opslaginstallaties kwalitatief qua kapitaalintensief zijn. Verder is de verplichting tot het aanleggen van voorraden bovenop de normale operationele voorraden voor de economie van de lid-staten een extra financiële last.

6.4. Het Comité is het echter volledig met de Commissie eens dat alle lid-staten bij een eventuele oliecrisis onder vergelijkbare omstandigheden voldoende voorraad moeten hebben opgeslagen. De Commissie doet er echter wel goed aan om de toepassing van de nieuwe richtlijn op de voet te volgen; het is namelijk belangrijk dat de Unie zich met de internationale concurrentie kan blijven meten.

7. Bijzondere opmerkingen

7.1. De richtlijn bestaat uit een aantal wijzigingen van Richtlijn 68/414/EEG, wat lijkt te betekenen dat niet-gewijzigde of niet-ingetrokken bepalingen van de eerdere Richtlijn nog steeds van kracht zijn. Eén van de artikelen strekt ertoe dat Richtlijn 72/425/EEG wordt ingetrokken, al maakt de hierin opgenomen verplichting om voor 90 dagen voorraden aan te leggen ook weer deel uit van de nieuwe richtlijn.

7.2. Het Comité stemt in met artikel 1; het kan zich er met name in vinden dat het vrijstellingsniveau voor olieproducerende lid-staten van 15 % tot 25 % wordt opgetrokken. Het is echter wel van mening dat de uitwerking van de voorraadopslagverplichting van 90 dagen (in 1972 was dit nog 65 dagen) nauwgezet gevolgd dient te worden.

7.3. De Commissie zou moeten uitleggen waarom krachtens het nieuwe artikel 2 voor de berekening van het binnenlands verbruik bunkervoorraden voor de internationale luchtvaart wél en bunkervoorraden voor de zeevaart niet in aanmerking worden genomen.

7.4. Het Comité gaat akkoord met de nieuwe artikelen 3 en 4.

7.5. Artikel 5 lijkt de aangifte van diverse categorieën producten onnodig ingewikkeld te maken.

7.6. In artikel 6 worden de voorwaarden waaronder een lid-staat op grond van een onderlinge overeenkomst voorraden op het grondgebied van een andere lid-staat mag opslaan vrij uitvoerig behandeld. Dergelijke overeenkomsten zijn een goede zaak omdat ze flexibiliteit mogelijk maken en eventueel kostenbesparend kunnen werken. Het Comité begrijpt echter niet waarom een

lid-staat die niet gebruik wenst te maken van deze mogelijkheid aan de Commissie de reden hiervan dient uit te leggen.

7.7. Uit de overige artikelen van de nieuwe richtlijn blijkt dat de lid-staten voor naleving van de bepalingen in kwestie moeten zorgen; zij dienen wel regelmatig verslag uit te brengen aan de Commissie, die op haar beurt de Raad op de hoogte dient te houden.

7.8. Het Comité staat volledig achter deze procedures en complimenteert de Commissie met de nuttige toelichting in het Richtlijnvoorstel COM(98) 221 def. Wel wil het er nogmaals op wijzen dat de richtlijn vaker op haar mérites beoordeeld dient te worden dan met de vorige richtlijn het geval lijkt te zijn geweest. Verder zou het de duidelijkheid ten goede komen als de artikelen van de nieuwe richtlijn niet hoofdzakelijk als wijzigingen van artikelen van de bestaande Richtlijn, maar ook en vooral als op zichzelfstaande bepalingen worden gepresenteerd.

Brussel, 9 september 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS
