

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.11.2008
SEC(2008) 2859

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of
aardolieproducten in opslag te houden
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2008) 775}
{SEC(2008) 2858}

De effectbeoordeling waarvan dit de samenvatting is heeft betrekking, op onderdeel 2008/TREN/001 van het werkprogramma van de Commissie. Zij is opgesteld in het kader van de voorbereiding van een wetgevingsvoorstel betreffende de herziening van de communautaire wetgeving inzake de noodvoorraden van olie.

De effectbeoordeling is gebaseerd op analyses van de Commissie, die worden ondersteund door verscheidene gestructureerde (Oil Supply Group, Berlin Fossil Fuels Forum) en informele raadplegingen van belanghebbenden en een formele openbare raadpleging.

Achtergrond

De Europese Raad van maart 2007 heeft onderstreept dat de voorzieningszekerheid zowel voor de Europese Unie in haar geheel als voor iedere lidstaat afzonderlijk moet worden bevorderd, onder meer door de ontwikkeling van effectievere mechanismen voor een respons op crises. In die context heeft hij de noodzaak beklemtoond van een evaluatie van de olievoorradenmechanismen van de Europese Unie, daarbij met name verwijzend naar de beschikbaarheid van aardolie bij een crisis. Tevens werd benadrukt dat deze mechanismen een aanvulling moeten vormen op het crisismechanisme van het Internationaal Energieagentschap (IEA).

Problemanalyse

Het rechtskader voor het aanleggen en gebruiken van noodolievoorraden in de Europese Unie is gebaseerd op regels die eind jaren zestig en begin jaren zeventig zijn opgesteld. De laatste jaren is het risico van onderbrekingen in de olietoevoer door een aantal oorzaken toegenomen, waaronder de groeiende mondiale vraag in combinatie met een beperkte reserveproductiecapaciteit, de concentratie van het aanbod in een klein aantal (veelal politiek instabiele) landen, de sterke toename van het aantal geopolitieke conflicten en het toenemende aantal natuurrampen. Actuele mondiale trends, gekoppeld aan de ontwikkelingen die zich binnen de Europese Unie voltrekken (zoals de opeenvolgende uitbreidingen, de voltooiing van de interne markt, de daling van de interne productie) zijn allemaal factoren die vragen om een herziening van de bestaande EU-wetgeving inzake olievoorraden.

Daarnaast brengt de analyse van het huidige systeem zwakke punten aan het licht die zouden kunnen verhinderen dat het adequaat functioneert in het geval van een daadwerkelijke onderbreking van de toevoer.

Op dit moment zijn de lidstaten vrij om hun eigen regelingen met betrekking tot voorraden te treffen. Dit heeft geleid tot een verscheidenheid aan systemen en praktijken in de hele EU. Het is twijfelachtig of alle nationale systemen kunnen garanderen dat de voorraden die worden aangehouden voor noodgevallen, volledig beschikbaar zijn en effectief gemobiliseerd kunnen worden wanneer dat nodig is. Zo schijnt het in sommige lidstaten in de praktijk te worden toegestaan dat werkvoorraden van commerciële marktdeelnemers als noodvoorraden worden beschouwd. Het grootschalige gebruik van "tickets" door verscheidene lidstaten kan ook aanleiding zijn tot twijfels over de beschikbaarheid van voorraden.

Het Internationaal Energieagentschap, dat in 1974 is opgericht, hanteert een parallel systeem. Hoewel in het algemeen dezelfde voorraden kunnen worden aangehouden om te voldoen aan de voorraadverplichtingen van de EU en aan die van het IEA, leggen de verschillen in berekeningsmethode en rapportage een aanzienlijke administratieve last op de lidstaten die tevens lid zijn van het IEA.

Het ontbreekt de EU aan gecoördineerde interventieprocedures, wat snelle besluitvorming en effectief optreden, beide van groot belang in een crisis, in de praktijk ernstig bemoeilijkt. De rol van het EU-systeem tegenover dat van het IEA en de procedures daarvan wordt niet duidelijk gemaakt in de huidige wetgeving.

Ofschoon de huidige wetgeving aandringt op "eerlijke en niet-discriminerende" voorraadregelingen, bevat deze weinig concrete bepalingen, met als gevolg dat er concurrentievervalsing tussen verschillende categorieën marktdeelnemers kan optreden.

Tot slot is het mogelijk dat de samenstelling van de voorraden geen afspiegeling vormt van wat werkelijk nodig is bij een crisis.

Als gevolg van deze zwakke plekken zou het kunnen dat het systeem niet de gewenste resultaten oplevert in een crisis, waardoor het gevaar bestaat dat de economie forse schade oploopt.

Het huidige systeem is daarnaast gevoelig voor parasitair gedrag. Lidstaten met mogelijk minder betrouwbare systemen kunnen leunen op landen met solide regelingen. Dit doet echter wel afbreuk aan de mate waarin de EU als geheel op noodgevallen is voorbereid.

Doelstellingen

De algemene beleidsdoelstelling van de herziening is het systeem verder te verbeteren en tegelijkertijd de administratieve verplichtingen van de lidstaten terug te dringen.

Het crisisresponsstelsel moet beter worden afgestemd op de behoeften van de Europese Unie wanneer het gaat om het vermogen om snel, efficiënt en volledig gecoördineerd te reageren op eventuele onderbrekingen in de olietoevoer. Het systeem moet dus de negatieve gevolgen van een dergelijke onderbreking op de economie en de samenleving van de EU minimaliseren of in elk geval verlichten.

Tegelijkertijd is het de bedoeling het regelgevingskader en de lasten van de naleving voor de lidstaten en het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden.

Beleidsopties

In de effectbeoordeling zijn vier beleidsopties overwogen. Deze opties hebben in principe betrekking op het probleem van de beschikbaarheid van voorraden:

- Beleidsoptie 0 houdt in dat het beleid ongewijzigd blijft.
- Bij beleidsoptie 1 verandert er niets aan de huidige bepalingen op het gebied van opslag, maar wordt de overheidscontrole op de beschikbaarheid van noodvoorraden en noodmechanismen versterkt. Dit zou met zich meebrengen dat audits en inspecties van noodvoorraden moeten worden uitgevoerd door of namens de Commissie en dat de noodprocedures van de lidstaten regelmatig moeten worden geëvalueerd.
- Beleidsoptie 2 komt erop neer dat alle veiligheidsvoorraden voor 90 dagen in handen van de staat komen en worden beheerd door een agentschap dat eventueel door de Europese Unie wordt gecontroleerd. De voorraden moeten gescheiden worden gehouden van de

commerciële voorraden en in ieder geval een gedeelte van de voorraden zou in de vorm van producten moeten worden aangehouden.

- Beleidsoptie 3 beoogt dat de lidstaten een verplicht gedeelte (30 dagen) van de noodvoorraden aanhouden in de vorm van speciale voorraden die in handen van de overheid of van een agentschap zijn. Dergelijke voorraden moeten worden aangehouden in de vorm van producten die de verbruikspatronen van het land weerspiegelen. Als een verplichting voor het bedrijfsleven wordt gehandhaafd, zouden bedrijven het recht krijgen hun verplichting over te dragen op de overheid of het agentschap.
- Bovendien zouden bij de opties 2 en 3 enige beperkingen worden ingevoerd op het gebruik van "tickets".

Aangezien enkele van de vastgestelde problemen niet afhankelijk zijn van de keuze van bovengenoemde beleidsopties, worden deze apart behandeld:

- Noodprocedures moeten worden verduidelijkt: landen die lid zijn van het IEA moeten aan een IEA-actie kunnen deelnemen zonder expliciete toestemming van de Commissie, terwijl de Commissie de bijdrage van landen die geen lid zijn van het IEA zou moeten coördineren.
- Voorgesteld wordt de opslagverplichting op één lijn te brengen met die van het IEA (op basis van netto-invoer), terwijl een verplichting voor belangrijke olieproducerende lidstaten blijft gehandhaafd.
- Met enkele aanpassingen kan de Monthly Oil and Gas (MOS)-vragenlijst die al wordt gebruikt door het IEA en Eurostat, in de plaats komen van de speciale vragenlijst die wordt gebruikt voor de rapportage over noodvoorraden.

Effectanalyse

Er is een gedetailleerde analyse gemaakt van de effecten van de vier beleidsopties, waarbij systematisch is nagegaan wat de effecten zijn op:

- de mate waarin de EU voorbereid is op noodgevallen, d.w.z. de capaciteit van de EU om om te gaan met een mogelijke onderbreking in de olietoevoer,
- de financiële en administratieve last waarmee de lidstaten, het bedrijfsleven en de Commissie worden geconfronteerd.

Andere (milieugerelateerde, sociale en economische) effecten zijn ook onderzocht.

De effectanalyse van de afzonderlijke beleidsopties werd bemoeilijkt door de aanzienlijke verschillen tussen de voorraadssystemen van de lidstaten. De effecten zullen onvermijdelijk per lidstaat verschillen, waarbij het vooral bepalend is of de voorraden momenteel hoofdzakelijk door overheidsagentschappen/overheden worden aangehouden dan wel door de bedrijven in de sector. Ook de manier waarop de mogelijke beleidsopties ten uitvoer worden gelegd, zal naar alle waarschijnlijkheid de effecten beïnvloeden, met name waar het gaat om de omvang en het zwaartepunt van de financiële last.

De resultaten van de effectbeoordeling kunnen als volgt worden samengevat:

Beleids optie 0 (geen beleidsverandering) zou uiteraard geen extra financiële of administratieve last met zich meebrengen, maar kan niet waarborgen dat de EU als geheel goed is voorbereid op noodgevallen. Alle zwakke punten in het huidige systeem zouden gehandhaafd blijven, zodat het vermogen van de EU om te reageren op onderbrekingen in de olietoevoer in gevaar is. Dit is zorgwekkend, aangezien onderbrekingen van de voorziening in de toekomst vaker zouden kunnen voorkomen en omvangrijker zouden kunnen zijn. Gezien de afhankelijkheid van de EU van een voortdurende toevoer van olie en olieproducten, zouden de effecten van dergelijke onderbrekingen ernstig zijn.

Beleids optie 1 (versterking van de controle- en coördinatiemechanismen van het bestaande systeem) zou niet alle bestaande tekortkomingen verhelpen en zou het niet mogelijk maken een volledig solide systeem in de hele EU tot stand te brengen.

Audits, inspecties en beoordelingen zouden matige gevolgen hebben voor de begroting. Landenbeoordelingen zouden kunnen helpen goede praktijken te verspreiden en strengere controles zouden zeker helpen gevallen van niet-naleving aan het licht te brengen, maar de onderliggende oorzaken van onvoldoende beschikbare voorraden zouden niet rechtstreeks worden aangepakt. Bij een belangrijke onderbreking in de olietoevoer zou een effect vergelijkbaar met dat van beleids optie 0 nog zeker tot de mogelijkheden behoren.

Beleids optie 2 (de totstandbrenging van een gecentraliseerd communautair systeem waarbij de overheid verplicht noodvoorraden aanhoudt) zou garanderen dat alle speciale noodvoorraden voor 90 dagen in handen zijn van de staat, worden beheerd door een agentschap, mogelijk worden gecontroleerd op EU-niveau, en gescheiden worden gehouden van commerciële voorraden. Weliswaar zouden dergelijke voorraden zeker beschikbaar zijn in noodgevallen, maar enkele van de voordelen van vermenging (automatische wisseling van voorraden, voorraden dicht bij de gebruikers) zouden onvermijdelijk verloren gaan.

De huidige diversiteit van nationale systemen zou verdwijnen, waarmee parasitair gedrag niet meer tot de mogelijkheden behoort. Verder zou deze beleids optie het toezicht op de aangehouden en vrijgegeven voorraden vergemakkelijken.

Op dit moment zijn in slechts twee lidstaten alle veiligheidsvoorraden in handen van de overheid. Deze optie zou dan ook een grote verandering betekenen ten opzichte van de huidige voorraadsystemen van de meeste lidstaten en zou zeer omvangrijke overheidsuitgaven van rond 55 miljard euro vereisen (tegen marktprijzen geldend in de tweede helft van oktober 2008). Dit kan wellicht niet worden gerechtvaardigd op basis van ervaringen met eerdere onderbrekingen in de olietoevoer en is mogelijk strijdig met het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel.

Beleids optie 3 (het aanleggen van bepaalde speciale EU-veiligheidsvoorraden binnen een herziene versie van het bestaande systeem) zou ertoe leiden dat speciale voorraden zonder meer beschikbaar zijn als aanvullende hoeveelheden in geval van een onderbreking in de toevoer. Het voorgestelde voorraadniveau van 30 dagen zou op basis van ervaringen uit het verleden voldoende zijn. Lidstaten zouden zeer flexibel zijn in hun keuze hoe ze aan de rest van de voorraadverplichting willen voldoen, rekening houdend met hun geografische ligging, raffinagecapaciteiten en andere specifieke factoren.

De meeste lidstaten voldoen al bijna geheel aan de eisen van deze optie. De vijf lidstaten die nu nog volledig vertrouwen op voorraden die door het bedrijfsleven zelf verplicht worden

aangehouden, zouden echter wel aanzienlijke inspanningen moeten leveren: zij zouden 12,5 miljoen ton aan voorraden in handen van de overheid of een agentschap moeten aanleggen. Met de aankoop van deze voorraden zou zo'n 5 miljard euro gemoeid zijn (tegen marktprijzen geldend in de tweede helft van oktober 2008). Zij zouden deze voorraden echter niet noodzakelijkerwijs hoeven te kopen; de omvang van de financiële last zou afhangen van de regelingen die in de praktijk worden gekozen. Wat de lopende kosten van het aanhouden van voorraden betreft, kwam uit een onderzoek naar de opslagkosten in lidstaten naar voren dat het aanhouden van voorraden door de overheid/een agentschap kan worden beschouwd als goedkoper dan het aanhouden daarvan door bedrijven.

Deze beleidsoptie biedt een redelijke bescherming tegen onderbrekingen in de olietoevoer, maar de uitvoeringskosten zouden voor een groot deel voor rekening komen van slechts enkele lidstaten.

Wat een eventuele concurrentieverstoring aangaat, zouden de bestaande verstoringen met beleidskeuzes 0 en 1 niet worden aangepakt. Doordat bij optie 2 de bedrijven in de sector helemaal geen verplichting meer zouden hebben om voorraden aan te houden, zou deze optie eventuele concurrentieverstoringen tussen verschillende categorieën marktdeelnemers uit de weg helpen ruimen. Volgens beleidsoptie 3 zouden de bedrijven het recht hebben hun verplichting over te dragen op de overheid of een agentschap. Als gevolg hiervan zou de mogelijke discriminatie tussen marktdeelnemers aanzienlijk worden teruggedrongen. Met name kleinere bedrijven die over onvoldoende opslagcapaciteit beschikken, zouden op een eenvoudige en goedkope manier aan hun verplichting kunnen voldoen.

Of zich sociale gevolgen voordoen, hangt af van de mate waarin de afzonderlijke beleidsopties het mogelijk maken goed te reageren op onderbrekingen. Als het systeem voor noodolievoorraden de negatieve economische gevolgen (zoals hoge energieprijzen) niet kan verlichten, zal dit waarschijnlijk vooral de kwetsbaarste groepen in de samenleving treffen.

Als een beleidsoptie de bouw van nieuwe opslagfaciliteiten vereist, zou dit een effect op het milieu kunnen hebben. Aangezien de totale verplichting bij geen van de beleidsopties aanzienlijk zou veranderen, zou er in principe geen aanvullende opslagcapaciteit nodig zijn. Indien men echter zou stoppen met het vermengen van commerciële en noodvoorraden, zoals wordt voorgesteld in beleidsoptie 2 en (voor de speciale voorraden) beleidsoptie 3, kan het in sommige lidstaten nodig zijn nieuwe faciliteiten aan te leggen.

De voorgestelde veranderingen in crisisbeheer, berekening en rapportage zijn niet afhankelijk van de vier beleidsopties, zodat de effecten daarvan afzonderlijk zijn beoordeeld.

De voorgestelde regels en procedures voor crisisbeheer zullen de EU in staat stellen een betere bijdrage te leveren aan een IEA-actie, doordat vertragingen en verwarring zoals die in het verleden voorkwamen, worden vermeden en doordat de acties van lidstaten die geen lid zijn van het IEA kunnen worden gecoördineerd en gekanaliseerd.

Een betere afstemming op de internationaal geaccepteerde regels van het IEA zou niet alleen de administratieve lasten terugdringen (in ieder geval voor leden van het IEA), maar zou het ook mogelijk maken dat EU-voorraden beter bijdragen aan een IEA-actie.

Een overstap op de MOS-vragenlijst als het belangrijkste rapportage-instrument zou de administratieve last terugdringen en een gemeenschappelijke basis bieden op grond waarvan de EU en het IEA kunnen beoordelen hoe goed lidstaten zijn voorbereid op noodgevallen.

Deze vragenlijst zal echter wel enigszins moeten worden aangepast, zodat deze volledig op één lijn is met de actuele EU-regels en de gegevens geldig zijn in het geval van eventuele inbreukprocedures. Ook moet worden onderzocht of de achterstand in rapportage zou kunnen worden ingelopen, zodat actuelere gegevens over noodvoorraden beschikbaar zijn (bijvoorbeeld door de JODI-vragenlijst te gebruiken).

De effecten van een eventuele invoering van wekelijkse rapportage van commerciële voorraden zijn niet meegenomen in de effectbeoordeling. Deze zullen in een aparte analyse worden bekeken, wanneer gedetailleerde uitvoeringsbepalingen voor een dergelijke rapportage worden opgesteld.

Conclusie

Aangezien beleids optie 1 de tekortkomingen van het huidige systeem niet rechtstreeks zouden worden aangepakt, zal hierdoor naar verwachting de beschikbaarheid van noodvoorraden niet aanzienlijk verbeteren. Beleids optie 2 zou de mate waarin de EU is voorbereid op noodgevallen aanzienlijk verbeteren, maar dat tegen kosten die moeilijk te rechtvaardigen zijn. Wanneer de voordelen en de kosten tegen elkaar worden afgewogen, lijkt beleids optie 3 de meest geschikte keuze, vooral wanneer deze wordt aangevuld met praktische voorzieningen voor controles (audits, evaluaties). Er moet echter wel aandacht worden besteed aan het ongelijke effect van de uitvoeringskosten, waardoor deze optie politiek mogelijk minder acceptabel is voor de paar lidstaten die hier het zwaarst door worden getroffen.

	Beleids optie 0: Geen beleidsverandering	Beleids optie 1: Strengere controle	Beleids optie 2: Gecentraliseerd systeem	Beleids optie 3: Speciale voorraden voor 30 dagen	
Totale verplichting	90 dagen	90 dagen	90 dagen	90 dagen	
				min. 30 dagen	de rest
Basis voor berekening	verbruik	netto-invoer			
Eigenaar van voorraden	geen specifieke regel	geen specifieke regel	overheid	overheid/agentschap	geen specifieke regel
Beheerder van voorraden	geen specifieke regel	geen specifieke regel	overheid of agentschap	agentschap of specifieke overheidscontrole	geen specifieke regel
Vermenging met commerciële voorraden	niet uitdrukkelijk verboden	toegestaan	niet toegestaan	niet toegestaan	toegestaan
"Tickets"	geen beperking	geen beperking	beperkt	beperkt	"bemiddeld" (via agentschap)
Minimum productaandeel	nee	nee	ja	ja	nee
Regelmatige audits en evaluaties	nee	ja	nee	nee	nee
Rapportage	maandelijks, op basis van een speciale vragenlijst	Maandelijks, op basis van MOS/JODI			
Crisisbeheer	Raadpleging in de Oil Supply Group	Aanvulling op de noodbeleidsinitiatieven en -maatregelen van het IEA, duidelijke vrijgavemechanismen m.b.t. voorraden, versterking van de rol van de Oil Supply Group voor crisisbeheer			

Tabel 1: Overzicht van de beleidsopties

Criteria	Beleidsoptie 0: Geen beleidsverandering	Beleidsoptie 1: Strengere controle	Beleidsoptie 2: Gecentraliseerd systeem	Beleidsoptie 3: Speciale voorraden voor 30 dagen
Effect op de mate waarin men voorbereid is op noodgevallen en beschikbaarheid van voorraden	Twijfels over de beschikbaarheid van voorraden in bepaalde voorraadsystemen	Beschikbaarheid van voorraden zal naar verwachting verbeteren na het voeren van inbreukprocedures, maar andere problemen zouden blijven bestaan	Volledige beschikbaarheid van noodvoorraden als “verse olie” bij noodgevallen in alle lidstaten	Voldoende speciale noodvoorraden om onderbrekingen als in het verleden te kunnen opvangen
Financiële last	Geen verandering	Enige aanvullende kosten voor de Commissie (voor lidstaten alleen als inspecties/audits niet-naleving aan het licht brengen)	Zeer hoge extra kosten voor de meeste overheden, maar geen kosten meer voor de bedrijven in de sector	Extra kosten voor overheid/agentschap in ongeveer de helft van de lidstaten, maar minder kosten voor de bedrijven in de sector
Administratieve last	Geen verandering	Administratieve last voor de Commissie neemt toe (evaluaties, inspecties/audits)	Toenemende last voor de meeste overheden, maar last voor de bedrijven in de sector valt weg	Toenemende last voor sommige overheden (oprichting van voorraadagentschappen)
Economisch effect	Mogelijke concurrentieverstoringen	Mogelijke concurrentieverstoringen	Discriminatie tussen marktspelers is volledig opgeheven	Vermindering van concurrentieverstoringen
Sociale effecten	Meer risico van sociale spanningen	Minder risico van sociale spanningen	Minder risico van sociale spanningen	Minder risico van sociale spanningen
Milieueffecten	Geen effect	Geen effect	Aanvullende opslagcapaciteit zou nodig kunnen zijn	Aanvullende opslagcapaciteit zou nodig kunnen zijn

Tabel 2: Vergelijking van de effecten van de beleidsopties