Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi ETY:n jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa annetun direktiivin 68/414/ETY muuttamisesta" [1]

(98/C 407/26)

Neuvosto päätti 25. toukokuuta 1998 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut energia-, ydinvoima- ja tutkimusjaosto antoi lausuntonsa 22. heinäkuuta 1998. Esittelijä oli Neville Beale.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. syyskuuta 1998 pitämässään 357. täysistunnossa (syyskuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 108 ääntä puolesta ja kaksi vastaan.

1. Johdanto

1.1. Komiteaa on pyydetty valmistelemaan lausunto komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi, jolla muutetaan direktiiviä 68/414/ETY ja kumotaan direktiivi 72/425/ETY. Molemmissa direktiiveissä vaaditaan jäsenvaltioita ylläpitämään pakollisia öljyvarastoja öljyn saannin turvaamiseksi. (Ensin mainitussa direktiivissä säädettiin 65 päivän kulutusta vastaavasta varastosta, jota nostettiin 90 päivään toisella direktiivillä.)

1.2. Komitea on käsitellyt energian saantivarmuutta viime vuosina antamissaan lausunnoissa, jotka ovat koskeneet esim. kaasun ja sähkön sisämarkkinoita, ydinteollisuutta [2], energian järkiperäistä käyttöä [3], uusiutuvia energialähteitä [4], energiapolitiikkaa yleensä [5] jne. Energian saanti on tietenkin varmimmin taattu silloin, kun energialähde sijaitsee EU:n jäsenvaltion alueella. Tästä ovat esimerkkeinä Britannian ja Tanskan aluevesillä olevat öljy- ja kaasuvarat, Alankomaiden kaasuvarat, Ranskan ydinvoimalat, Saksan hiilivarat, Itävallan vesivoimalaitokset, jne.

1.3. Energian saantivarmuutta voidaan lisäksi tehostaa siten, että hyödynnetään useita eri raakaenergiatyyppejä ja tuodaan energiaa useasta eri lähteestä. Useimpien EU:n jäsenvaltioiden otaksutaan kuitenkin pysyvän pitkälti riippuvaisina öljyn ja maakaasun tuonnista mahdollisesti epävakailta alueilta (kuten Venäjältä, Lähi-Idästä, Pohjois- ja Länsi-Afrikasta sekä tulevaisuudessa Kaukasukselta ja Keski-Aasiasta).

1.4. Neuvosto pyysi vuonna 1991 komitealta lausunnon kahdesta asiaa koskevasta direktiiviehdotuksesta. Toisessa ehdotettiin uusia järjestelyjä pakollisten öljyvarastojen ylläpitämiseksi jäsenvaltioissa, mutta se peruutettiin neuvostossa käydyn keskustelun jälkeen. Toinen ehdotus, josta komitea antoi lausunnon 22. lokakuuta 1992 (ENERG/195) ja jossa "säädettiin asianmukaisista toimista raakaöljyn ja öljytuotteiden saantivaikeuksissa yhteisössä", peruutettiin myös.

1.5. Tavallisesti öljykriisiksi kutsuttu vuoden 1973 tilanne johti vuonna 1974 Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) perustamiseen Pariisissa. Sen tarkoituksena on valmistella suunnitelmia tulevien öljynsaantikriisien varalta. IEA:n jäseniä ovat EU:n kaikki 15 jäsenvaltiota sekä Norja, Unkari, Sveitsi, Turkki, Australia, Uusi Seelanti, Kanada, Yhdysvallat ja Japani. Tšekin tasavalta, Slovakia ja Puola ovat hakeneet jäsenyyttä.

1.6. IEA:n määräykset kattavat siis pääosin teollisuusmaiden öljyntarpeen, mikä on elintärkeää vakavan öljynsaantikriisin aikana. On selvää, että tällaisessa tilanteessa EU:n kriisitoimista päätettäisiin IEA:n puitteissa, vaikka komissio koordinoisi jäsenvaltioiden toimintalinjoja EU:n perustamissopimuksen mukaisesti.

2. Komission ehdotus

Tärkeimmät syyt komission hahmottelemalle varastointivelvoitteelle voidaan tiivistää seuraavasti:

2.1. Häiriöt öljyn saannissa ovat taloudellisen toiminnan uhkatekijä. Näin ollen on suotavaa, että jäsenvaltioilla on öljyvarastoja, jotta ne voivat selviytyä mahdollisten saantihäiriöiden aiheuttamista vaikeuksista ja hallita kriisiä ennen kuin se saavuttaa huippunsa.

2.2. Kriisin aikana on vaara, että markkinoilla esiintyy hintakeinottelua. Tämän vuoksi on talouden kannalta tarkoituksenmukaista, että viranomaiset pystyvät minimoimaan tai torjumaan öljynsaantikriisin vaikutukset käyttämällä varmuusvarastoja.

---

[1] EYVL C 160, 27.5.1998, s. 18.
[2] EYVL C 195, 18.7.1994.
[3] EYVL C 206, 7.7.1997.
[4] EYVL C 214, 10.7.1998.
[5] EYVL C 393, 31.12.1994.

2.3. Pelkästään se, että jäsenvaltioilla on käytössään varmuusvarastoja, ehkäisee tehokkaasti toimia, joilla pyritään saamaan aikaan öljykriisi tai keinottelemaan kriisin avulla.

2.4. Ehdotus, jolla pyritään muuttamaan nykyistä direktiiviä, on kovin tarpeellinen tarkistus kehykseen. 1970-luvun alkuvuosien jälkeen on tapahtunut paljon. Kansantalouksia on liberalisoitu ja suuntaukset öljyn saannissa ja kysynnässä, samoin kuin teollisuuden rakenteet, ovat muuttuneet. Direktiiviä on myös ajanmukaistettava, jotta otetaan huomioon energian sisämarkkinoiden käyttöönotto sekä Euroopan unionin tuleva laajentuminen. Öljyn saantivarmuuden on kuitenkin säilyttävä yhtenä EU:n käsittelemistä aiheista, koska unioni on riippuvainen tuontiöljystä.

3. **Parannukset osa-alueittain**

Komissio ehdottaa tarkasteltavana olevassa direktiivissä parannuksia kuudella osa-alueella:

3.1. *Poikkeus*

Komissio ehdottaa, että nostetaan enimmäisosuutta, jota poikkeus voi koskea, 15 prosentista 25 prosenttiin niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla on omaa öljyntuotantoa.

3.2. *Kahdenkeskiset sopimukset varastoinnista*

Kahdenkeskisille sopimuksille – joissa sovitaan pakollisten öljyvarastojen ylläpitämisestä toisessa jäsenvaltiossa – annettavan tuen vahvistaminen olisi arvokas väline, jonka avulla öljynjalostajat ja -tuojat voisivat suorittaa varastointivelvoitteensa alhaisin kuluin. Puitesopimusten tärkeiden tekijöiden nykyistä selvempi määrittely parantaisi yhdenmukaisuutta koko yhteisössä. Erityisesti on tarpeen varmistaa, että toisessa jäsenvaltiossa pidettävät strategiset varastot on selvästi yksilöity ja että ne kriisitilanteessa otetaan käyttöön.

3.3. *Määrittelyt:*

Nykyistä selkeämmillä määritelmillä halutaan varmistaa, että jäsenvaltiot ilmoittavat yhdenmukaisesti kaikkien direktiivissä mainittujen öljytuotteiden kulutuksesta. Tällä hetkellä eräät jäsenvaltiot eivät ilmoita kansainvälisillä lennoilla käytettävästä kerosiinipohjaisesta polttoaineesta, joka nyt voimassa olevan direktiivin mukaan olisi sisällytettävä kotimaan kulutukseen, vaikkei sitä tarvitsekaan ilmoittaa erikseen.

3.4. *Muuntamismenetelmät ja varastoa koskevan ilmoituksen toimitusaika:*

Jotta yksinkertaistetaan menetelmää, jota on käytetty raakaöljyn muuntamiseksi vastaavaksi öljytuotteiden määräksi, komissio ehdottaa, että poistetaan yksi aiemmasta kolmesta muuntamismenetelmästä. Kuukausimenettelyä muuttamalla EU myös mukautuu IEA:n menettelytapoihin. Jäsenvaltioiden on lähetettävä tilastolliset varastoyhteenvedot – joista ilmenee varastojen suuruus kunkin kuukauden lopussa – komissiolle raportointikuukauden jälkeistä kuukautta seuraavan kuukauden 25. päivään mennessä.

3.5. *Varastointijärjestelmien toimivuus*

Uudessa direktiivissä korostetaan, että varastointijärjestelmien kustannusten on oltava nykyistä avoimemmin tiedossa, jotta vältetään syrjintää ja luodaan rehdit markkinaolot.

3.6. *Seuraamukset*

Järjestelmän käytännön toteutus jätetään jäsenvaltioiden hallituksille läheisyysperiaatteen mukaisesti. Seuraamusten on oltava tehokkaita, suhteutettuja ja varoittavia.

4. **Direktiivin sisältö**

– 1 artiklaan sisältyvät direktiiviin 68/414/ETY ehdotetut muutokset ja sitä käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä;

– 2 artiklalla kumotaan direktiivi 72/425/ETY 31. päivästä joulukuuta 1999;

– 3 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita antamaan ja julkaisemaan uudet säännökset sekä soveltamaan niitä 31. joulukuuta 1999 alkaen ja ilmoittamaan tästä komissiolle;

– 4 artiklassa todetaan, että komissio antaa säännöllisesti neuvostolle kertomuksen öljyvarastojen tilasta yhteisössä;

– 5 artiklassa todetaan, että direktiivi on osoitettu jäsenvaltioille.

5. **1 artikla**

Uuden direktiivin 1 artiklaan sisältyvät direktiivin 68/414/ETY 1, 2, 3, 4, 5 ja 6 artiklaan tehdyt oleelliset muutokset.

5.1. 1 artiklassa säädetään 90 päivän kulutusta vastaavasta varastointivelvoitteesta ja öljyä tuottavia jäsenvaltioita koskevan poikkeuksen nostamisesta 25 prosenttiin kotimaankulutuksesta.

5.2. Uudessa 2 artiklassa säädetään, ettei merenkulkuun tarkoitettua polttoainetta lasketa mukaan kotimaankulutukseen, mutta kansainväliseen lentoliikenteeseen tarkoitettu polttoaine lasketaan siihen edelleen.

5.3. Uudessa 3 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että niillä on lailliset oikeudet säädellä varastojen käyttöä kriisitilanteessa. Muina aikoina varastot on yksilöitävä selkeästi, ja varastointijärjestelyjen on oltava ketään syrjimättömiä. Varastojen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset on ilmoitettava avoimesti öljytuotteiden lopullisessa hinnassa. Jäsenvaltiot voivat myös yksin tai yhdessä päättää varastointielinten perustamisesta.

5.4. Uudessa 4 artiklassa säädetään menettelystä, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle ylläpitämistään varastoista. Varsinaisen varastointivaatimuksen on perustuttava edellisen kalenterivuoden kotimaankulutukseen.

5.5. Uudessa 5 artiklassa säädetään, että lopputuotteet (eli jalostetut tuotteet) lasketaan niiden todellisen määrän mukaan, kun taas raakaöljyä ja välituotteita (eli puolivalmisteita) varten annetaan kaavat, jonka mukaan ne muunnetaan lopputuotemääräksi.

5.6. Uudessa 6 artiklassa määritellään ensi sijassa ehdot, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat kahdenvälisellä sopimuksella ylläpitää strategisia varastojaan toisen jäsenvaltion alueella. Artiklassa säädetään myös siitä, että kun jäsenvaltio ylläpitää toisen jäsenvaltion puolesta kyseisiä varastoja, molempien jäsenvaltioiden on tehtävä niistä selvitys komissiolle. Näitä varastoja koskevien sopimusten on vastattava direktiivin yleisiä säännöksiä ja niistä on ilmoitettava komissiolle. Kyseisen artiklan 3 kohdassa määritellään öljyluokat, joita ei sisällytetä jäsenvaltioiden tekemään tilastolliseen yhteenvetoon.

5.7. Uudessa 6 a artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat ”kaikki tarvittavat säännökset” sekä toteuttavat ”kaikki tarvittavat toimenpiteet” direktiivin voimaan saattamiseksi.

5.8. Uudessa 6 b artiklassa jäsenvaltioilta edellytetään, että ne määrittelevät tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset.

6. **Yleistä**

6.1. Komitea huomauttaa, että yleisesti ottaen öljyvarastoja koskevaa uutta direktiiviä pidetään tarpeellisena, koska nykyiset järjestelyt on tehty olennaisilta osin yli neljännesvuosisata sitten. Kaksi tärkeintä vaatimusta – velvoite ylläpitää 90 päivän kulutusta vastaavia öljyvarastoja ja 15 prosentin poikkeus öljyä tuottaville jäsenvaltioille – laadittiin hyvin erilaisissa olosuhteissa 1960- ja 1970-luvuilla.

6.2. Näiden kriteerien ei katsota perustuvan seikkaperäiseen tekniseen analyysiin. Öljynjalostusteollisuuden tiedetään uskovan, että näitä erityisvaatimuksia voitaisiin hieman lieventää samoin kuin velvoitetta ylläpitää varastoja, jotka sisältävät tiettyjä määriä tiettyjä jalostettuja erityistuotteita. Raakaöljyvarastojen ylläpitäminen, joka on oikeutettua ajanmukaisten jalostusmenetelmien vuoksi, on etu, josta nauttivat ne IEA:n jäsenvaltiot, jotka eivät ole EU-maita.

6.3. Mitä suurempia öljyvarastot ovat, sitä suurempi on tahattomista vuodoista ja höyrypäästöistä aiheutuvien ympäristövahinkojen vaara. Työllisyysvaikutusten tiedetään myös olevan vähäisiä, sillä varastointi on luonteeltaan pääomaintensiivistä. Komitea muistuttaa myös, että tarve ylläpitää normaalia käytäntöä suurempia varastoja on ylimääräinen rasite jäsenvaltioiden taloudelle.

6.4. Komitea antaa kuitenkin täyden tukensa komission arviolle näistä seikoista, joilla pyritään varmistamaan kaikkien jäsenvaltioiden öljyhuolto uuden öljykriisin aikana tai vastaavissa oloissa. Komitea kehottaa komissiota kuitenkin tarkastelemaan uuden direktiivin määräyksiä uudelleen, sillä EU:n teollisuuden on pysyttävä kilpailukykyisenä maailmanlaajuisilla markkinoilla.

7. **Erityistä**

7.1. Ehdotetussa direktiivissä muutetaan direktiiviä 68/414/ETY, mikä viittaa siihen, että kaikki aiemman direktiivin säännökset, joita ei tässä erityisesti muuteta tai kumota, ovat edelleen voimassa. Yhdessä artikloista kumotaan direktiivi 72/425/ETY, jossa säädetty velvoite 90 päivän kulutusta vastaavista varastoista esitetään uudelleen nyt tarkasteltavassa direktiivissä.

7.2. Komitea kannattaa 1 artiklan säännöksiä, erityisesti öljyä tuottavia jäsenvaltioita koskevan poikkeuksen nostamista 15 prosentista 25 prosenttiin. Se uskoo kuitenkin, että säännöstä 90 päivän kulutusta vastaavista varastoista (vähimmäistasoa koskevan vaatimuksen nostaminen vuonna 1972 säädetystä 65 päivään) olisi tarkasteltava uudelleen.

7.3. Uuden 2 artiklan säännösten osalta komission tulisi selittää logiikka, jonka mukaan kansainväliseen lentoliikenteeseen tarkoitettu polttoaine lasketaan mukaan kotimaankulutukseen, kun taas merenkulkuun tarkoitettua polttoainetta ei lasketa siihen.

7.4. Komitea puoltaa uuden 3 ja 4 artiklan säännöksiä.

7.5. 5 artikla vaikuttaa tekevän eri tuoteryhmiä koskevat raportointivaatimukset tarpeettoman monimutkaisiksi.

7.6. 6 artiklassa käsitellään yksityiskohtaisesti ehtoja, joilla jäsenvaltiot voivat sopimuksesta ylläpitää varastoja toisen jäsenvaltion alueella. Tällaiset sopimukset ovat joustavia ja säästävät mahdollisesti kustannuksia, mikä on kannatettavaa. Komitea ei kuitenkaan ymmärrä, miksi jäsenvaltion, joka ei halua hyödyntää tätä mahdollisuutta, olisi perusteltava päätöstään komissiolle.

7.7. Uuden direktiivin muista artikloista ilmenee, että jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan direktiivin säännösten noudattaminen, vaikka niiden on säännöllisesti esitettävä komissiolle asiaa koskeva kertomus. Komissio puolestaan esittää neuvostolle selonteon.

7.8. Komitea kannattaa täysin mainittuja menettelyjä ja kiittää komissiota siitä, että se on liittänyt hyödyllistä taustatietoa direktiiviehdotukseen KOM(98) 221 lopull. Komitea toistaa kuitenkin, että sen mielestä direktiivin säännöksiä olisi tarkistettava useimmin kuin näytetään tehneen sitä edeltävien direktiivien suhteen. Avoimuuden varmistamiseksi olisi toivottavaa, että uuden direktiivin artiklat konsolidoitaisiin sen sijaan, että niillä pääasiassa muutetaan nykyiseen direktiivin artikloja.

Bryssel 9. syyskuuta 1998.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Tom JENKINS