Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/414/EWG zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten“ [1]

(98/C 407/26)

Der Rat beschloß am 25. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 22. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Beale.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 108 zu 2 Stimmen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Ausschuß wurde vom Rat ersucht, eine Stellungnahme zu dem Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 68/414/EWG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 72/425/EWG auszuarbeiten. Diese beiden Richtlinien machen den Mitgliedstaaten zur Auflage, zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit bestimmte Ölvorräte zu halten (die erste Richtlinie schrieb eine Mindestreserve in Höhe der Inlandsverbrauchsmenge von 65 Tagen vor, die durch die zweite Richtlinie auf 90 Tage erhöht wurde).

1.2. Die Versorgungssicherheit ist ein Aspekt, dem sich der Ausschuß bei seinen Arbeiten zu mehreren Stellungnahmen der letzten Jahre mit besonderer Aufmerksamkeit gewidmet hat wie z. B. in den Stellungnahmen über die Binnenmärkte für Gas und Elektrizität [2], die Zukunft der Kernenergie [3], rationelle Energienutzung, erneuerbare Energiequellen [4], allgemeine Energiepolitik [5] usw. Die zuverlässigste Energieversorgung ist selbstverständlich die Lieferung aus Energiequellen, die auf dem Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten selbst vorhanden sind, wie z. B. Erdölund Erdgasvorkommen unter den Hoheitsgewässern des Vereinigten Königreichs und Dänemarks, Erdgasvorkommen in den Niederlanden, Kernkraftwerke in Frankreich, Kohlevorkommen in Deutschland, Wasserkraftwerke in Österreich usw.

1.3. Die Versorgungssicherheit läßt sich weiter steigern durch eine Diversifizierung der verwendeten Primärenergieformen und der Bezugsquellen von Energieeinfuhren. Es wird jedoch davon ausgegangen, daß die meisten EU-Mitgliedstaaten bei ihren Erdöl- und Erdgaslieferungen auch weiterhin überwiegend auf Einfuhren aus Regionen (wie Rußland, Nahost, Nord- und Westafrika und — in Zukunft — auch der Kaukasus und Zentralasien) angewiesen sein werden, die als potentiell sehr unstabile Gebiete angesehen werden.

1.4. Im Jahre 1991 wurde der Ausschuß vom Rat zu zwei Richtlinienentwürfen auf diesem Gebiet um Stellungnahme ersucht. Der eine sah neue Vereinbarungen für die Vorratshaltungspflicht in den Mitgliedstaaten vor, wurde aber nach Diskussion im Rat später wieder zurückgezogen. Der andere, zu dem der Ausschuß eine Stellungnahme unter der Dossier-Nr. ENERG/195 am 22. Oktober 1992 verabschiedete, und bei dem es um „geeignete Maßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten der Gemeinschaft mit Erdöl und Erdölerzeugnissen“ ging, wurde ebenfalls zurückgezogen.

1.5. Die Erfahrung der sogenannte „Ölkrise“ von 1973 führte dazu, daß in Paris im Jahre 1974 die internationale Energieagentur (IEA) eingerichtet wurde, in deren Rahmen Pläne für den Fall künftiger Ölversorgungskrisen vorbereitet werden sollten. Der IEA gehören alle 15 EU-Mitgliedstaaten an sowie Norwegen, Ungarn, die Schweiz, die Türkei, Australien, Neuseeland, Kanada, USA und Japan, die Tschechische Republik; die Slowakische Republik und Polen haben bereits einen Beitrittsantrag gestellt.

1.6. Die IEA-Regelungen erstrecken sich somit auf den Erdölbedarf des maßgeblichen Teils der industrialisierten Welt, die im Falle einer ernsten Versorgungskrise von vitaler Bedeutung wäre. Eventuelle Maßnahmen der EU zur Begegnung eines solchen Ereignisses würden wohl im Rahmen der IEA beschlossen, wenngleich die Kommission die Politiken der Mitgliedstaaten entsprechend dem EU-Vertrag koordinieren würde.

2. Die Vorschläge der Kommission

Die Vorratshaltungspflicht wurde laut der Kommission im wesentlichen aus folgende Gründen eingeführt:

2.1. Störungen in der Erdölversorgung können das Funktionieren der Wirtschaft beeinträchtigen. Deshalb ist es wünschenswert, daß die Mitgliedstaaten Vorräte bereithalten, um mögliche Versorgungsstörungen auszugleichen und die Krise zu managen, bevor sie ein kritisches Stadium erreicht.

2.2. Während einer Krise besteht die Gefahr von Preisspekulationen auf dem Markt. Deshalb ist es wirtschaftlich sinnvoll, wenn die Regierungen in der Lage sind, die Auswirkungen einer Versorgungskrise durch Rückgriff auf ihre Sicherheitsvorräte auf ein Mindestmaß zu reduzieren oder ganz auszuschalten.

---

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

2.3. Allein die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten Sicherheitsvorräte halten, kann maßgeblich zur Abschreckung derjenigen beitragen, die versucht sein könnten, eine Versorgungskrise herbeizuführen oder durch Spekulation von einer solchen Krise zu profitieren.

2.4. Der Vorschlag zur Änderung der bestehenden Richtlinie stellt eine dringend notwendige Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens dar. Seit Beginn der 70er Jahre hat sich viel getan. Es hat eine Liberalisierung der Wirtschaft stattgefunden, und bei der Ölversorgung und -nachfrage sowie den Industriestrukturen sind Veränderungen eingetreten. Außerdem bedarf die Richtlinie einer Aktualisierung, um der Einführung des Energiebinnenmarktes und der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Gleichwohl muß die Versorgungssicherheit auch weiterhin ein Anliegen der EU sein, weil sie zwangsläufig auf Erdöleinfuhren angewiesen ist.

3. **Bereiche, in denen Verbesserungen vorgesehen sind**

Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag Verbesserungen in sechs Bereichen vor:

3.1. *Freistellung*

Die Kommission schlägt vor, für Mitgliedstaaten mit einheimischer Ölförderung die Höchstgrenze für die Freistellung von 15 auf 25 % anzuheben.

3.2. *Bilaterale Vorratshaltungsvereinbarungen*

Eine stärkere Unterstützung bilateraler Vereinbarungen — bei denen die vorgeschriebenen Ölvorräte in einem anderen Mitgliedstaat gehalten werden können — wäre für die Erdölraffinerien und -importeure ein hilfreiches Mittel, um ihren Vorratshaltungsverpflichtungen am kostengünstigsten nachzukommen. Eine klarere Definition der wesentlichen Bestandteile von Rahmenvereinbarungen würde die Einheitlichkeit in der gesamten Gemeinschaft verbessern, insbesondere was die erforderliche Gewähr anbelangt, daß strategische Vorräte in einem anderen Mitgliedstaat eindeutig identifiziert werden und im Krisenfalle auch tatsächlich freigemacht werden.

3.3. *Definitionen*

Klarere Definitionen werden dafür Sorge tragen, daß die Mtigliedstaaten regelmäßig den Verbrauch bei den verschiedenen in der Richtlinie genannten Erdölerzeugnissen erfassen. So führen einige Mitgliedstaaten bislang nicht Buch über den Verbrauch an Flugzeugtreibstoff auf Kerosinbasis für internationale Flüge, der nach der derzeitigen Richtlinie zwar nicht gesondert auszuweisen, aber doch dem Inlandsverbrauch zuzurechnen ist.

3.4. *Umrechnungsverfahren und Zeitpunkt der Berichterstattung*

Um die Umrechnung von Rohöl in Produktäquivalente zu vereinfachen, wird vorgeschlagen, eines der derzeitigen drei Umrechnungsverfahren abzuschaffen. Außerdem wird die Umstellung auf monatliche Vereinbarungen bedeuten, daß die EU nach denselben Verfahren vorgeht wie die IEA. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission ihre Berichte mit zusammenfassenden statistischen Angaben zum Stand der Vorräte am Ende eines jeden Monats, spätestens am 25. Tag des zweiten Monats, übermitteln.

3.5. *Qualität der Vorratshaltungsverfahren*

Die neue Richtlinie unterstreicht die Notwendigkeit einer größeren Kostentransparenz bei den Vorratshaltungsverfahren, um Diskriminierungen zu vermeiden und lautere Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt zu schaffen.

3.6. *Sanktionen*

Die Umsetzung wird den Regierungen der Mitgliedstaaten überlassen. Die Sanktionen müssen wirkungsvoll, angemessen und abschreckend sein.

4. **Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie**

— Artikel 1 enthält die vorgeschlagenen Änderungen zu der Richtlinie 68/414/EWG und wird nachstehend näher erörtert.

— Artikel 2 hebt die Richtlinie 72/425/EWG zum 31. Dezember 1999 auf.

— Artikel 3 legt fest, daß die Mitgliedstaaten der Richtlinie spätestens zu diesem Zeitpunkt durch die Übernahme, Veröffentlichung und Anwendung der entsprechenden neuen Bestimmungen nachkommen müssen und die Kommission hierüber in Kenntnis zu setzen haben.

— Artikel 4 sieht vor, daß die Kommission den Rat regelmäßig über den Vorrätebestand in der Gemeinschaft unterrichtet.

— Artikel 5 besagt, daß die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

5. **Artikel 1**

Dieser Artikel der neuen Richtlinie enthält die wesentlichen Änderungen zu den Artikeln 1, 2, 3, 4, 5 und 6 der Richtlinie 68/414/EWG.

5.1. Artikel 1 macht erneut eine Vorratshaltung in Höhe des ermittelten Inlandsverbrauchs von 90 Tagen zur Auflage und hebt die zulässige Abweichungsmarge der Mitgliedstaaten mit eigener Erdölförderung auf 25 % des genannten Inlandsverbrauchs an.

5.2. Nach der neuen Fassung von Artikel 2 bleiben Bunkerungen für die Seeschiffahrt bei der Berechnung des Inlandsverbrauchs unberücksichtigt, wohingegen Bunkerungen für den internationalen Luftverkehr sehr wohl zum Inlandsverbrauch zählen.

5.3. Laut der neuen Fassung von Artikel 3 müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, daß sie sich mit der entsprechenden Machtbefugnis ausstatten, um die Vorratsentnahme im Krisenfalle kontrollieren zu können. Zu allen anderen Zeiten sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die Vorräte eindeutig identifiziert werden und dabei nichtdiskriminierende Rahmenbedingungen gelten und außerdem die aus der Vorratshaltung resultierenden Kosten mit Hilfe transparenter Regelungen als Bestandteil des Endproduktpreises ausgewiesen werden. Die Mitgliedstaaten können auch einzeln oder gemeinsam beschließen, Vorratshaltungsgremien einzurichten.

5.4. Der neu gefaßte Artikel 4 legt die Verfahren fest nach denen die Mitgliedstaaten der Kommission über ihre Vorräte Bericht erstatten. Als Bezugsgröße für die jeweils vorzuhaltende Vorratsmenge ist der Inlandsverbrauch des Vorjahres zugrundezulegen.

5.5. Der neu gefaßte Artikel 5 sieht vor, daß bei Fertigerzeugnissen (d.h. Raffinerieprodukten) die tatsächliche Menge in Tonnen angegeben wird, während der Anteil der nationalen Umwandlung von Rohöl und Zwischenprodukten (d.h. Energierohstoffen) in Fertigerzeugnisse in Verhältniszahlen ausgedrückt wird.

5.6. In der neuen Fassung des Artikels 6 geht es vor allem um die Festlegung der Bedingungen, unter denen Mitgliedstaaten im Vereinbarungswege ihre strategischen Vorräte auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats halten können. Die neue Fassung sieht des weiteren vor, daß Vorräte, die in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats für einen anderen Mitgliedstaat gehalten werden, von jedem der beiden betroffenen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden können. Derartige Vorratshaltungsübereinkommen müssen den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie genügen und der Kommission mitgeteilt werden. In Absatz 3 dieses Artikels wird dann aufgeführt, welche Kategorien von Erdölerzeugnissen in den statistischen Berichten der einzelnen Mitgliedstaaten unberücksichtigt bleiben.

5.7. Dem neuen Artikel 6a zufolge „treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Regelungen und leiten alle erforderlichen Maßnahmen ein“ um die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten.

5.8. Der neue Artikel 6b schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten einen Strafkatalog für Nichteinhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie festzulegen haben.

6. Allgemeine Bemerkungen

6.1. Der Ausschuß stellt fest, daß über die Notwendigkeit einer neuen Vorratshaltungsrichtlinie allgemeine Einigkeit besteht, weil die derzeitigen Bestimmungen im Grunde aus der Zeit vor mehr als 25 Jahren stammen. Die beiden maßgeblichen Anforderungen — die Verpflichtung einer Vorratshaltung in Höhe des Versorgungsbedarfs für 90 Tage und die den Mitgliedstaaten mit eigener Erdölförderung eingeräumte Abweichungsmarge von 15 % — wurden in den 60er und 70er Jahren festgelegt, in denen ganz andere Verhältnisse herrschten.

6.2. Diesen Kriterien lag wohl keine detaillierte technische Analyse zugrunde. Die Mineralölindustrie ist bekanntermaßen der Meinung, daß diese spezifischen Anforderungen heute ohne Risiko gelockert werden könnten, genau wie die zusätzliche Auflage der Vorratshaltung an bestimmten Kategorien und Mengen von Fertigerzeugnissen. Die dank der Flexibilität der modernen Raffinerietechnik bestehende Möglichkeit der Vorratshaltung in Form von Rohöl ist ein Vorteil für diejenigen IEA-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören.

6.3. Mit steigendem Erdölvorratshaltungsvolumen wächst auch die Gefahr der Umweltbelastung durch Leckagen und Freisetzung von Dämpfen. Außerdem ist die Arbeitsplatzwirksamkeit bekanntlich nur gering, denn die Lagerhaltungseinrichtungen sind dem Wesen nach kapitalintensiv. Der Ausschuß stellt auch fest, daß eine Vorratshaltungspflicht, die über den normalen Betriebsbedarf hinausgeht, eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Wirtschaft der Mitgliedstaaten darstellt.

6.4. Gleichwohl unterschreibt der Ausschuß voll und ganz die diesbezügliche Sichtweise der Kommission, der es um die Gewährleistung einer angemessenen Versorgungssicherheit aller Mitgliedstaaten im Falle einer erneuten Ölkrise zu vergleichbaren Bedingungen geht. Er möchte der Kommission indes eindringlichst nahelegen, die Bestimmungen der vorgeschlagenen neuen Richtlinie sorgsam im Auge zu behalten, denn die EU muß auf dem Weltmarkt wirtschaftlich konkurrenzfähig bleiben.

7. Besondere Bemerkungen

7.1. Die vorgeschlagene Richtlinie ist in Form einer Reihe von Änderungen der Richtlinie 68/414/EWG gehalten, was den Schluß nahelegt, daß alle Vorschriften der bisherigen Richtlinie, die in der vorgeschlagenen neuen Richtlinie nicht ausdrücklich geändert oder aufgehoben werden, auch weiterhin gelten. Der Richtlinienvorschlag enthält auch einen Artikel, mit dem die Richtlinie 72/425/EWG aufgehoben wird, deren Anforderung, daß Vorräte in Höhe des Inlandsverbrauchs von 90 Tagen zu halten sind, in der neuen Richtlinie aber erneut zur Auflage gemacht wird.

7.2. Der Ausschuß ist mit den Bestimmungen des Artikels 1 einverstanden und befürwortet insbesondere die Anhebung der Abweichungsmarge der Mitgliedstaaten mit eigener Ölförderung von 15 auf 25 %. Die vorgesehene Verpflichtung zur Vorhaltung einer Versorgungsreserve für 90 Tage (gegenüber 65 Tagen in der Richtlinie von 1972) sollte allerdings sorgsam im Auge behalten werden.

7.3. Was die neue Fassung des Artikels 2 angeht, sollte die Kommission darlegen, wieso Treibstoff für internationale Flüge dem Inlandsverbrauch zuzurechnen ist, während Bunkerungen für Seeschiffe in der Inlandsverbrauchsberechnung außen vor bleiben.

7.4. Die Bestimmungen der neuen Artikel 3 und 4 werden vom Ausschuß befürwortet.

7.5. Artikel 5 macht nach dem Eindruck des Ausschusses unnötig komplizierte Berichterstattungsanforderungen bezüglich verschiedener Produktkategorien zur Auflage.

7.6. Artikel 6 enthält detaillierte Bestimmungen über die Bedingungen, unter denen ein Mitgliedstaat im Vereinbarungswege Vorräte auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats halten darf. Übereinkommen dieser Art schaffen Flexibilität und eröffnen Kosteneinsparungsmöglichkeiten, was durchaus zu begrüßen ist. Der Ausschuß kann aber nicht begreifen, warum ein Mitgliedstaat, der von einer solchen Möglichkeit absehen möchte, verpflichtet sein soll, der Kommission die Gründe für den diesbezüglichen Verzicht darzulegen.

7.7. Die übrigen Artikel der neuen Richtlinie stellen klar, daß die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, daß die Vorschriften der Richtlinie eingehalten werden, wenngleich sie der Kommission regelmäßig Bericht erstatten müssen, die wiederum den Rat auf dem Laufenden hält.

7.8. Der Ausschuß ist mit diesen Verfahren voll und ganz einverstanden und beglückwünscht die Kommission zu der sehr aufschlußreichen Erläuterung zu ihrem Richtlinienentwurf in Dokument KOM(98) 221 endg. Er möchte jedoch noch einmal betonen, daß er der Meinung zuneige, daß die Bestimmungen der Richtlinie häufiger überprüft werden sollten, als dies offensichtlich mit ihrer Vorgängerin passierte. Im Interesse der Übersichtlichkeit wäre es ferner zweckmäßig, die vorgeschlagene neue Richtlinie in Form eines durchgängigen, konsolidierten Textes zu halten, anstatt die Artikel der neuen Richtlinie im wesentlichen als Änderungen zu den Artikeln der geltenden Richtlinie anzulegen.

Brüssel, den 9. September 1998.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tom JENKINS