

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

15. januar 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat vedr. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af forsyningssikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter, KOM (2002) 488.

Anders Fogh Rasmussen

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Økonomi- og
Erhvervsministeriet

14. januar 2003
Eksp.nr. 54685

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om indbyrdes tilnærmelse af forsyningssikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter.
KOM(2002) 488

Resumé.

Direktivforslaget indebærer en udbygning, EU-koordinering og ændret anvendelse af de lagre, som indgår i det eksisterende lagerberedskab for olie. Centralt i forslaget er, at Kommissionen efter en komitéprocedure skal kunne anvende lagre til intervention på oliemarkedet for i perioder at kunne dæmpe stigende oliepriser. Derfor foreslås lageromfanget øget fra 90 til 120 dages forbrug, og at 1/3 af lagrene - svarende til 40 dages forbrug - skal ejes af en offentlig organisation.

Forslagets merudgifter for Danmark påregnes at udgøre en investering på 1,3 mia. kr. til etablering af øgede lagre og en årlig driftsudgift på mindst 15 mill. kr. Dertil kommer eventuelle over- eller underskud som følge af intervention på oliemarkedet efter Kommissionens beslutning.

1. Baggrund og indhold.

Forslaget har hjemmel i artikel 95 (indre marked) i TEF og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

Direktivforslaget indgår i en samlet pakke om forsyningssikkerhed for olie og naturgas, der omfatter følgende:

- a. Meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om det indre energimarked: Samordnede foranstaltninger på energiforsyningssikkerhedsområdet.
- b. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om indbyrdes tilnærmelse af forsyningssikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter.
- c. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden.
- d. Forslag om ophævelse af 3 nugældende direktiver om forsyningssikkerhed for olieprodukter.
- e. Forslag om ophævelse af 2 nugældende Rådsbeslutninger om forsyningssikkerhed for olieprodukter.

I det følgende behandles alene det under b. nævnte direktivforslag, idet de under d. og e. nævnte forslag er konsekvenser af direktivforslaget.

Forslagene er fremsat som opfølgning af Kommissionens grønbog ”På vej mod en europæisk strategi for forsyningssikkerhed” KOM (2000) 769. Den blev fremlagt i slutningen af 2000 og efterfulgtes af en offentlig høring af medlemsstaterne, industrien, interesseorganisationer m.m.

Kommissionen vedtog forslagene 11. september 2002 og fremsendte dem til Rådet 19. september 2002.

Forslagets formål

Direktivforslaget om indbyrdes tilnærmelse af forsyningssikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter tilsigter en udbygning, EU-koordinering og ændret anvendelse af det nuværende lagerberedskab for olie, rettet mod en forsyningskrise. Kommissionen begrundet forslaget således:

- a. Forsyningssikkerhed og koordinering af foranstaltninger herom er en del af implementeringen af det indre energimarked. Dette indre marked er bl.a. baseret på behovet for solidaritet mellem medlemsstaterne, herunder i centrale energisektorer som olie, gas og el.
- b. EU's energimarked er sårbart, da 80% af forbruget er baseret på fossile brændstoffer, hvoraf 2/3 importeres. I 2020 kan importandelen for olie være øget til 90% og til 70% for naturgas. Denne sårbarhed kan have geopolitiske, økonomiske og sociale konsekvenser.
- c. I en global økonomi er målsætningen for EU dog, isoleret set, ikke at opnå energimæssig uafhængighed eller at mindske afhængigheden, men at håndtere de risici, som er konsekvenser af afhængigheden af olie. Disse risici er dels en egentlig forsyningsmangel, dels kraftige prisudsving, som påvirker forbrugerlandenes økonomiske vækst.
- d. Således angives som estimat, at en stigning i råolieprisen på 10 USD pr. tønde vil reducere den økonomiske vækst med 0,5% i de industrialiserede lande og 0,75% i udviklingslande. Dog er der ikke en lineær sammenhæng mellem råoliepriser og økonomisk vækst. Pludselige, uventede og meget kraftige prisstigninger kan derfor forårsage økonomiske skadevirkninger, som langt overstiger disse skøn, og kan derudover føre til sociale spændinger og problemer.
- e. Den væsentligste risiko i dag er derfor ikke en forsyningsmangel, men derimod de økonomiske skadevirkninger, som kan forårsages af prisstigninger. Sådanne prisstigninger kan opstå p.g.a. dels fysiske forhold, som påvirker udbud og efterspørgsel på markedet, dels spekulative handlinger p.g.a. forventninger om mulige prisudsving.
- f. Det nuværende lagerberedskab for olie gennem IEA (Det Internationale Energi Agentur) og gennem EU-direktiver er ikke tidssvarende:
 - EU-mekanismerne mangler dels solidaritet mellem medlemsstaterne, dels en EU-beslutningskompetence for lagerdispositioner.
 - IEA-mekanismerne er forældede, de forudsætter enighed mellem alle 26 medlemslande og kan kun anvendes ved en forsyningsmangel, men ikke over for stigende oliepriser. Endvidere har IEA-landene (eksklusiv EU) ikke nødvendigvis samme interesser som EU.

Der er derfor behov for at kunne foretage indgreb rettet mod for høje priser på oliemarkedet. Sådanne indgreb skal kunne foretages hurtigt.

Lagerberedskabet består i de fleste lande af lagre hos olieselskaber, idet kun nogle lande har etableret særskilte organisationer til dette formål. Som oftest indgår lagrene derfor i selskabernes operationelle lagre. Dette påvirker det indre marked og giver konkurrenceforvridning mellem raffinaderiselskaber og ikke-raffinaderiselskaber.

I det indre energimarked vil ét lands beslutninger om olie- og gasforsyninger have konsekvenser for de andre lande. Samtidig vil det enkelte land ikke kunne påvirke markedssituationen i væsentlig grad. EU har derfor en vigtig rolle med hensyn til at koordinere og understøtte medlemsstaterne for at sikre, at markedet fungerer og har tilstrækkelig høj forsyningssikkerhed. Regulering af forsyningssikkerhed bør derfor være en del af det indre energimarked.

Kommissionen anfører, at målsætninger for EU med hensyn til forsyningssikkerhed vil være

- at sikre solidaritet mellem medlemsstaterne i tilfælde af en energikrise gennem koordineret handling;
- at varetage forsyningssikkerhed ved at fastlægge hensigtsmæssige mekanismer til håndtering af forsyningsmangel;
- at varetage fysisk sikkerhed for forsyninger og installationer;
- at sikre markedsstabilitet ved drøftelser med producentlande og gennem markedsindgreb for at sikre markedets funktionalitet.

Kommissionen anfører endvidere, at der bør etableres EU-rammer for forsyningssikkerhed, som medlemsstaterne implementerer i samarbejde med olieindustrien, herunder

- harmonisering af de nationale lagerberedskabssystemer, bl.a. ved krav om at alle medlemsstater skal etablere en offentlig lagerorganisation, som skal eje mindst 1/3 af de krævede lagre;
- koordineret anvendelse/frigivelse af lagre i lagerberedskabet i en krisesituation modsat nu, hvor der på EU-niveau alene er gensidige drøftelser og hvor IEA-samarbejdet ikke sikrer en sådan EU-koordinering;
- harmonisering af interventionskriterier ved olieprisstigninger.

Endelig skal der opbygges ekspertise på EU-niveau i form af et "Europæisk Observationssystem for Olie- og Gasforsyninger" og eventuelt senere en "Teknisk Organisation for Olie- og Gasforsyningssikkerhed".

Forslagets indhold

Direktivforslaget indeholder forslag om følgende forhold, jf. nedenfor:

- a. ændringer af dispositioner over olielagrene i tilfælde af en forsyningskrise m.m.;
- b. ændringer af omfang, organisering m.m. af lagerberedskabet for olie;

- c. ændringer af kompetenceforhold mellem EU og medlemsstaterne;
- d. etablering af EU-ekspertise vedrørende olie- og gasforsyninger.

Med hensyn til *ændringer af dispositioner over olielagrene i tilfælde af en forsyningskrise* indebærer forslaget artikel 6-8 samt 9(2) og 10(2):

- a. I tilfælde af forsyningsafbrydelse for olie, som kan føre til alvorlige forstyrrelser af økonomiske forhold og af det indre marked for olieprodukter, kan Kommissionen ved en komitologibeslutningsprocedure (forskriftsprocedure) pålægge medlemsstaterne
 - at stille olielagrene i lagerberedskabet til rådighed gradvist; og
 - at begrænse olieforbruget på konkrete områder eller generelt.
- b. Sådanne foranstaltninger - både lageranvendelse og forbrugsbegrænsende foranstaltninger - kan besluttes, hvis der indtræder en forsyningsafbrydelse på mindst 7% af den normale forsyning af råolie i verden.
- c. Kommissionen kan endvidere, ligeledes ved en komitologibeslutningsprocedure (forskriftsprocedure) pålægge medlemsstaterne at stille olielagrene i lagerberedskabet til rådighed gradvist, såfremt der hersker en udbredt opfattelse af, at der - især i forbindelse med eksterne krisesituationer - er risiko for en forsyningsafbrydelse, som skaber stor ustabilitet på markederne. Dette sker dog under hensyntagen til internationale aftaler, indgået af medlemsstaterne, og beslutninger truffet som led heri.
- d. Kommissionen kan undersøge, om der er behov for de under c. angivne foranstaltninger, når spotprisen for råolie er sådan, at hvis dette prisniveau vedvarer i 12 måneder, så øges EU's eksterne olieregning for denne periode - beregnet i forhold til gennemsnittet for de foregående 5 års eksterne olieregning - med et beløb svarende til 0,5% af EU's bruttonationalprodukt. Det vil være opfyldt, når prisen på Brent-råolie (der anvendes som referencepris for Nordsø-råolie) overstiger 30 USD.
- e. Kommissionen kan ved beslutningerne i b. og c. fastsætte konkrete bestemmelser og betingelser for medlemsstaternes foranstaltninger.
- f. Medlemsstaterne skal derfor sikre,
 - at de har beføjelser til at gennemføre de besluttede foranstaltninger;
 - at sådanne foranstaltninger skal være så lidt konkurrencebegrænsende som muligt;
 - at lagrene er til stede og til rådighed;
 - at lagrene ikke anvendes til andet bortset fra tilfælde af lokale forsyningsproblemer eller som følge af internationale forpligtelser;
 - at de har interventionsplaner over for forsyningsafbrydelser eller en udbredt opfattelse om risiko herfor, som skaber stor prisustabilitet.

Med hensyn til *ændringer af omfang, organisering m.m. af lagerberedskabet for olie* indebærer forslaget artikel 2-5 samt 10(1):

- a. Medlemsstaterne skal have et lagerberedskab, der for hver oliekategori svarer til 90 dages indenlandsk olieforbrug i det foregående kalenderår.
- b. Dette niveau skal senest 1. januar 2007 øges til 120 dages forbrug.
- c. Lagrene oprettes og opretholdes af medlemsstaterne på deres eget område eller på en anden medlemsstats område. Hvis en medlemsstat hol-

der sådanne lagre i en anden medlemsstat, kan sidstnævnte stat ikke modsætte sig, at lagrene overføres til førstnævnte medlemsstat.

- d. Medlemsstaterne skal senest 1. januar 2007 etablere en offentlig lagerorganisation, som skal eje mindst 1/3 af lagrene i hver produktkategori.
- e. Hvis en medlemsstat pålægger olieselskaber en lagringspligt, skal den offentlige lagerorganisation holde lagre for ikke-raffinaderiselskaber mod et gebyr, som ikke overstiger omkostningerne derved.
- f. Medlemsstaterne skal sikre rimelige og ikke-diskriminerende vilkår for forhold vedrørende lagringspligt, herunder mellem forsyninger fra raffinaderier i medlemslandet og raffinaderier i en anden medlemsstat.
- g. Medlemsstaterne skal indføre alle mekanismer, som er nødvendige for at sikre, at lagrene kan identificeres og overvåges, herunder sanktioner.

Med hensyn til *ændringer af kompetenceforhold mellem EU og medlemsstaterne* indebærer forslagets artikel 9(2) og 11:

- a. Kommissionen træffer beslutninger om indgreb i tilfælde af forsyningsafbrydelser for olie eller udbredt opfattelse om en risiko herfor.
- b. Kommissionen træffer alle foranstaltninger, som er nødvendige for direktivets gennemførelse, herunder
 - en definition af de forskellige produktkategorier;
 - beregningsmetoder for det indenlandske olieforbrug og for de deraf følgende lagringsforpligtelser, herunder for indregning af indenlandsk olieproduktion ved disse beregninger;
 - fremsendelse til Kommissionen af statistiske data.
- c. Sådanne beslutninger træffes af Kommissionen ved en komitologi-beslutningsprocedure (forskriftsprocedure, jf. komitologiafgørelsen, artikel 5 og 7 (1999/468/EF)).

Med hensyn til *etablering af EU-ekspertise vedrørende olie- og gasforsyninger* indebærer forslagets artikel 12:

- a. Senest 1. januar 2004 træffer Kommissionen de nødvendige foranstaltninger for oprettelse af et "Europæisk Observationssystem for Olie- og Gasforsyning" med teknisk, videnskabelig og juridisk-økonomisk ekspertise. Organisationen forestås af Kommissionen, som indbyder repræsentanter for medlemsstaterne og for berørte sektorer til møder.
- b. Hensigten med denne organisation er
 - at bistå med udarbejdelse og korrekt gennemførelse af Fællesskabets lovgivning for olieforsyning;
 - at overvåge lovgivningens anvendelse; og
 - at vurdere gældende foranstaltningers effektivitet og betydning for det indre marked for olieprodukter.
- c. Organisationens tekniske arbejdsopgaver skal omfatte
 - overvågning af det indre og det internationale oliemarked;
 - medvirken til etablering af fysisk overvågning af infrastrukturer i og uden for EU, som bidrager til forsyningssikkerhed for olie;
 - overvågning af olieforsyningerne og de procedurer, som i en krisesituation skal sikre denne forsyningssikkerhed;

- undersøgelse af udviklingen af effektive anlægssikkerhedsforanstaltninger i oliesektoren;
- overvågning af omfanget af olielagre, procedurene for deres anvendelse samt indførelse af forbrugsbegrænsende foranstaltninger;
- oprettelse af databaser til brug for opgaverne.

Direktivet skal implementeres senest 1. januar 2004, dog på enkelte områder senest 1. januar 2007.

2. Europa-Parlamentets holdning.

Europa-Parlamentet udtalelse foreligger endnu ikke.

3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Kommissionen anfører, at da formålene med forslagene - nemlig oprettelse af et fuldt funktionsdygtigt indre marked for olieprodukter baseret på fair konkurrence og forsyningsikkerhed for olie - ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, er det i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet bedst at overlade dette til Fællesskabet. Endvidere anføres, at direktivforslaget ikke går videre end nødvendigt herfor.

Det er regeringens opfattelse, at forslaget vil kunne rejse spørgsmål om forholdet til nærheds- og proportionalitetsprincippet. Der arbejdes på en afklaring af spørgsmålet.

4. Gældende dansk ret.

Danmark har internationale forpligtelser vedrørende lagerberedskab for olie i forhold til dels IEA, dels EU. Disse forpligtelser vedrører:

- a. Opretholdelse af lagre af olieprodukter, hvor IEA- og EU-forpligtelserne beregnes forskelligt:
 - IEA-forpligtelserne beregnes på grundlag af medlemslandenes årlige nettoimport af råolie og olieprodukter. Som nettoeksportør af olie har Danmark ikke p.t. sådanne forpligtelser over for IEA.
 - EU-forpligtelserne beregnes på grundlag af medlemsstaternes årlige olieforbrug og svarer til 90 dages indenlandsk forbrug i kalenderåret før. Som nettoolieeksportør har Danmark en 25% reduktion af forpligtelsen, som derfor p.t. svarer til 67,5 dages forbrug.
- b. Rapportering af statistiske data m.m. til IEA og EU om olieforhold.
- c. Mekanismer for indgreb i tilfælde af forsyningskriser, hvor der er
 - IEA-mekanismer, dels i selve traktaten, dels i den såkaldte CERM-procedure (*Co-ordinated Emergency Response Measures*),
 - hvorimod der ikke er egentlige EU-mekanismer for indgreb.

Gældende dansk lovgivning om lagerberedskab for olie består af:

- a. Lov nr. 1275 af 20. december 2000 om pligtige lagre af mineralolie og mineralolieprodukter med tilhørende bekendtgørelser.
- b. Lovbekendtgørelse nr. 88 af 26. februar 1986 af lov om forsyningsmæssige foranstaltninger, især § 1.

- c. Lov nr. 165 af 7. maj 1975 om oplysnings- og salgspligt vedrørende kulbrinter.

Lovgivningen om *pligtige lagre af mineralolie og mineralolieprodukter* regulerer tilvejebringelsen af lagrene i lagerberedskabet for olie:

- a. Lagringspligten er pålagt selskaber, som importerer eller producerer olieprodukter i Danmark, og dækkes af selskaberne på to måder:
 - for en mindre dels vedkommende af selskabernes egne lagre;
 - for hovedpartens vedkommende af deres forening *Foreningen Danske Olieberedskabslagre* (FDO) på selskabernes vegne.
- b. FDO ejer og forvalter store værdier i form af olieprodukter, fast ejendom, infrastruktur o.lign. og er helt central for lagerberedskabet.
- c. FDO's værdier er oprindeligt finansieret ved, at forbrugere af olieprodukter i en periode betalte en merpris for produkterne, ikke i form af en afgift, men som et pristillæg opkrævet frivilligt af branchen. Dette pristillæg opkræves ikke p.t., da FDO i disse år forbruger af sin formue. Sådan opkrævning kan på ny blive aktuel, hvis værdierne i FDO reduceres væsentligt eller hvis lagringspligten øges.
- d. FDO ejes af medlemmerne og ikke af det offentlige. Ultimo 2001 var egenkapitalen 3.071 mill. kr. mod 3.123 mill. kr. året før.
- e. FDO ledes af en bestyrelse på 7 medlemmer, udpeget af foreningens medlemmer, hvori Energistyrelsen er repræsenteret med et medlem.
- f. Ændringer af FDO's vedtægter skal godkendes af Energistyrelsen.

Lovene om *forsyningsmæssige foranstaltninger* og om *oplysnings- og salgspligt vedrørende kulbrinter* indeholder den kriselovgivning, som skal anvendes i tilfælde af en forsyningskrise.

5. Høring.

Direktivforslaget blev udsendt i høring den 15. oktober 2002 hos en bred kreds af interessenter. Der indkom 5 høringssvar med bemærkninger.

Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) og *Foreningen Danske Olieberedskabslagre* (FDO) har i et fælles høringssvar bl.a. bemærket,

- at oliebranchen finder, at det nuværende lagerberedskab er fuldt dækkende for de afbrydelser i olieforsyningen, som man realistisk kan forestille sig, især på baggrund af Danmarks egen råolieproduktion;
- at man derfor ikke finder behov for at øge lagrene (43% stigning);
- at man finder det relevant at bevare den reduktion på 25% af lagringspligten, som p.t. gælder for lande med egen råolieproduktion;
- at omkostningerne ved den foreslåede lagerforøgelse vil bestå dels af en investering på ca. 1.300 mill. kr. til indkøb af olie med dagens priser, dels øgede driftsudgifter på ca. 15 mill. kr. om året;
- at den foreslåede lagerforøgelse kan nødvendiggøre genindførelse af beredskabstillægget for brændstoffer, dvs. højere forbrugerpriser;
- at man ikke ser noget behov for en statslig lagerorganisation;
- at effekten af at benytte lagerberedskabet til prispåvirkende formål er meget begrænset, og at en større lageropbygning hertil er omsonst;

- at IEA bør fortsætte som det overordnede koordineringsorgan for at sikre virkningen af lagrenes anvendelse på verdensplan.

Dansk Energi har i sit høringssvar anført bl.a.,

- at man er enig i, at der skal sikres en international koordination af beredskabsinitiativerne på olieområdet, dels for at sikre størst effekt i en krisesituation, dels for at undgå konkurrenceforvridninger;
- at det er foreningens indtryk, at IEA-reglerne - herunder udmøntningen i dansk lovgivning - på dette område har været hensigtsmæssige;
- at det er uheldigt, at direktivforslaget giver Kommissionen en helt central rolle, der ikke indebærer samme fleksibilitet som i IEA;
- at man som udgangspunkt er meget kritisk over for forslaget om, at Kommissionen kan bruge lagre til at påvirke markedets prisdannelse;
- at man umiddelbart finder det foreslåede "Europæisk Observationssystem for Olie- og Gasforsyning" helt overdimensioneret.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Direktivforslaget forudsætter, at der tilvejebringes et lovgrundlag for oprettelse m.m. af en offentlig lagerorganisation. Endvidere vil behovet for ændring af lov om forsyningsmæssige foranstaltninger skulle vurderes.

Direktivforslaget indeholder ikke de nærmere detaljer for Kommissionens krav til lagerberedskabets udformning og anvendelse. Der kan derfor p.t. alene foretages en foreløbig omkostningsberegning. Omkostningerne ved et øget lagerberedskab er af *Foreningen Danske Olieberedskabslagre* (FDO) på et foreløbigt grundlag vurderet at indebære

- a. en investering på 1.300 mill. kr. til olieindkøb ved dagens oliepriser;
- b. en investering på 0 kr. til øget lagerkapacitet, idet der er tilstrækkelig ledig olielagerkapacitet i Danmark, som vil kunne lejes;
- c. årlige driftsomkostninger på mindst ca. 15 mill. kr. eksklusiv forrentning af den investerede kapital samt udgifter til leje af øget lagerkapacitet;
- d. eventuelle over- og underskud som resultat af Kommissionens beslutninger om anvendelse af lagrene til intervention på oliemarkedet.

Omkostningsberegningen forudsætter, at opgaverne kan varetages af FDO. Der er ikke anvendt forudsætninger om investeringens finansiering. Alternativet til at anvende FDO er at oprette en offentlig lagerorganisation. Omkostningerne herved vil mindst svare til de nævnte omkostninger.

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Samfundsøkonomisk vil der være dels negative konsekvenser p.g.a. øgede lageromkostninger, dels positive konsekvenser hvis intervention på oliemarkedet i perioder resulterer i lavere oliepriser end ellers. De sidstnævnte konsekvenser kan dog ikke kvantificeres på det foreliggende grundlag.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 4. oktober 2002, jf. aktuelt samlenotat af 19. september 2002, sendt til Folketingets Europaudvalg den 19. september 2002.