

001636/EU XXIV.GP
Eingelangt am 20/11/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.11.2008
SEK(2008) 2859

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder
Erdölerzeugnissen zu halten**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 775}
{SEK(2008) 2858}

Das vorliegende Dokument ist eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung zu Punkt 2008/TREN/001 des Arbeitsprogramms der Kommission. Es wurde im Rahmen der Erarbeitung eines Legislativvorschlags zur Änderung der EU-Vorschriften über Erdölsicherheitsvorräte erstellt.

Die Folgenabschätzung beruht auf Analysen der Kommissionsdienststellen, die sich auf die Ergebnisse mehrerer strukturierter Konsultationen (Gruppe „Erdölversorgung“, Berliner Forum für fossile Brennstoffe), informeller Konsultationen der Beteiligten und einer förmlichen öffentlichen Konsultation stützen.

Hintergrund

Der Europäische Rat betonte bei seinem Treffen im März 2007 die Notwendigkeit, die Versorgungssicherheit sowohl in der EU insgesamt als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erhöhen und dazu unter anderem wirksamere Krisenbewältigungsmechanismen zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang forderte er, die Erdöl-Bevorratungssysteme der EU insbesondere im Hinblick auf ihre Verfügbarkeit im Krisenfall zu prüfen und dabei der Komplementarität mit dem Krisenmechanismus der Internationalen Energie-Agentur (IEA) besonderes Augenmerk zu schenken.

Problemanalyse

Der Rechtsrahmen für die Erstellung und Nutzung von Erdölnotvorräten in der EU beruht auf Vorschriften aus den späten 60er- und frühen 70er-Jahren. In den letzten Jahren hat das Risiko von Unterbrechungen der Ölversorgung jedoch aus mehreren Gründen zugenommen – darunter der zunehmende weltweite Bedarf bei gleichzeitig begrenzten Reserveförderkapazitäten, die Konzentration der Produktion auf einige wenige (oft politisch instabile) Länder, sich ausbreitende geopolitische Konflikte und die wachsende Zahl von Naturkatastrophen. Weltweite Trends ebenso wie interne Entwicklungen in der EU (Erweiterungen, Vollendung des Binnenmarkts, abnehmende einheimische Produktion) machen eine Überprüfung der bestehenden EU-Bevorratungsvorschriften unumgänglich.

Eine Analyse des bestehenden Systems zeigt darüber hinaus Schwächen auf, die sein Funktionieren bei einer tatsächlichen Versorgungsunterbrechung zweifelhaft erscheinen lassen.

Da die Mitgliedstaaten ihre Bevorratungsmaßnahmen derzeit frei wählen können, gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Systeme und Praktiken in der EU. Es erscheint zweifelhaft, ob alle diese Systeme die Verfügbarkeit und effektive Mobilisierung der Vorräte im Notfall tatsächlich gewährleisten können. Beispielsweise scheint es in einigen Mitgliedstaaten derzeit Praxis zu sein, die Betriebsvorräte von Unternehmen auf die Erfüllung der Verpflichtung zur Erstellung von Notvorräten anzurechnen. Auch die starke Nutzung von „Delegationen“ in mehreren Mitgliedsländern wirft Fragen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Vorräten auf.

Die im Jahr 1974 gegründete Internationale Energieagentur betreibt hierzu ein paralleles System. Auch wenn dieselben Vorräte im Allgemeinen auf die Erfüllung der Vorschriften der EU und der IEA angerechnet werden können, sind die unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Berichtssysteme für EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Mitglieder der IEA sind, mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Der Mangel an koordinierten Interventionsverfahren in der EU erschwert schnelle Entscheidungen und wirksame Maßnahmen – die im Krisenfall von entscheidender Bedeutung sind – in der Praxis erheblich. Die Rolle des EU-Systems im Verhältnis zur IEA und ihren Verfahren ist derzeit rechtlich nicht klar geregelt.

Auch wenn in bestehenden Vorschriften „faire, nicht diskriminierende“ Bevorratungsregelungen gefordert werden, gibt es dazu nur wenige konkrete Bestimmungen, was Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Kategorien von Marktteilnehmern nach sich ziehen könnte.

Darüber hinaus spiegelt die Zusammensetzung der Vorräte möglicherweise nicht den tatsächlichen Bedarf im Krisenfall wider.

Angesichts dieser Mängel lassen sich mit dem bestehenden System im Krisenfall möglicherweise nicht die gewünschten Ergebnisse erzielen, was ein erhebliches Risiko für die Wirtschaft birgt.

Zudem lädt das derzeitige System zum „Trittbrettfahren“ ein: Mitgliedstaaten, die über weniger zuverlässige Systeme verfügen, können sich auf Länder mit sicheren Vorkehrungen verlassen. Darunter leidet der Notfallschutz in der EU insgesamt.

Ziele

Das übergeordnete politische Ziel der Überarbeitung ist es, das System weiter zu stärken und gleichzeitig den bürokratischen Aufwand der Mitgliedstaaten zu verringern.

Das Notfallkonzept muss besser an die Bedürfnisse der Europäischen Union angepasst werden, um ihre Fähigkeit zu verbessern, auf Unterbrechungen der Ölversorgung wirksam und vollständig koordiniert zu reagieren. Das System muss negative wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen von Versorgungsunterbrechungen in der EU minimieren oder zumindest abschwächen.

Gleichzeitig sollten das regulatorische Umfeld und die bürokratischen Anforderungen an die Mitgliedstaaten und die Industrie so weit wie möglich vereinfacht werden.

Politische Optionen

In der Folgenabschätzung wurden vier politische Optionen geprüft, die im Wesentlichen die Verfügbarkeit von Vorräten betreffen:

- Option 0 sieht keine politische Änderung vor.
- Option 1 wäre nicht mit Änderungen an den bestehenden Bevorratungsregelungen verbunden, sondern sieht lediglich eine verstärkte öffentliche Kontrolle der Verfügbarkeit von Sicherheitsvorräten und der Notfallmechanismen vor. Dies würde im Rahmen von Audits und Inspektionen der Sicherheitsvorräte, die von der Kommission oder in ihrem Auftrag durchgeführt werden, sowie durch regelmäßige Prüfungen der Notfallverfahren der Mitgliedstaaten erfolgen.
- Option 2 sieht vor, dass sich sämtliche Sicherheitsvorräte (von 90 Tagen) in staatlichem Eigentum befinden und von einer staatlichen Stelle verwaltet werden, die möglicherweise

auf EU-Ebene kontrolliert wird. Die Vorräte müssten von kommerziellen Vorräten getrennt gehalten werden und einen bestimmten Mindestanteil von Erdölerzeugnissen umfassen.

- Gemäß Option 3 müssten die Mitgliedstaaten einen obligatorischen, 30 Tagen entsprechenden Anteil an den Sicherheitsvorräten in Form von spezifischen Vorräten halten, die sich im Eigentum des Staates oder einer staatlichen Stelle befinden. Diese sollten aus Erdölerzeugnissen bestehen, die das Konsumverhalten des Landes widerspiegeln. Falls die Unternehmen auch weiterhin verpflichtet werden, Sicherheitsvorräte zu halten, wären sie berechtigt, ihre Verpflichtung auf den Staat oder die staatliche Stelle zu übertragen.
- Im Rahmen der Optionen 2 und 3 würden zudem Beschränkungen für die Nutzung von „Delegationen“ eingeführt.

Da einige der ermittelten Probleme unabhängig von den vorstehenden Optionen bestehen, werden sie separat behandelt:

- Klärung der Notfallverfahren: Die IEA-Mitgliedstaaten sollten ohne die ausdrückliche Zustimmung der Kommission an IEA-Maßnahmen teilnehmen können, während diese den Beitrag der übrigen EU-Mitgliedstaaten koordiniert.
- Die Bevorratungsverpflichtung sollte an die auf Nettoeinfuhren beruhenden IEA-Vorschriften angepasst werden, wobei eine Verpflichtung für wichtige Erdöl produzierende Mitgliedstaaten beibehalten wird.
- Der MOS-Fragebogen (Monatliche Statistiken für Öl und Erdgas), der bereits von der IEA und von Eurostat eingesetzt wird, könnte in angepasster Form den separaten Fragebogen für die Berichterstattung über Sicherheitsvorräte ersetzen.

Folgenabschätzung

Die vier politischen Optionen wurden einer detaillierten **Folgenabschätzung** unterzogen, in deren Rahmen folgende Punkte systematisch untersucht wurden:

- Vorbereitung auf Notfallsituationen, d. h. Fähigkeit der EU, mit möglichen Unterbrechungen der Ölversorgung umzugehen,
- finanzieller und administrativer Aufwand für die Mitgliedstaaten, die Unternehmen und die Kommission.

Sonstige (ökologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche) Auswirkungen wurden ebenfalls untersucht.

Die Folgenabschätzung wurde durch die erheblichen Unterschiede zwischen den Bevorratungssystemen der Mitgliedstaaten erschwert. Die Auswirkungen der Optionen werden sich in den Mitgliedstaaten zwangsläufig unterscheiden, wobei dies in erster Linie davon abhängt, ob ihre Vorräte derzeit überwiegend von öffentlichen Einrichtungen/dem Staat oder der Industrie gehalten werden. Auch die Art und Weise der Umsetzung beeinflusst die Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf Umfang und Schwerpunkt des finanziellen Aufwands.

Die Ergebnisse der Folgenabschätzung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Option 0 (keine Änderung des Status quo) hätte offensichtlich keinen zusätzlichen finanziellen oder administrativen Aufwand zur Folge; ein wirksamer EU-weiter Notfallschutz wäre jedoch nicht gewährleistet. Alle Schwächen des derzeitigen Systems würden weiterbestehen und die Fähigkeit der EU, auf Unterbrechungen der Ölversorgung zu reagieren, beeinträchtigen. Dies gibt Anlass zu Bedenken, da solche Unterbrechungen in Zukunft häufiger und bedeutender werden könnten. Angesichts der Abhängigkeit der EU von der kontinuierlichen Lieferung von Erdöl und Erdölerzeugnissen hätten solche Unterbrechungen gravierende Folgen.

Im Falle von Option 1 (verstärkte Kontroll- und Koordinierungsmechanismen im Rahmen des bestehenden Systems) wäre es nicht möglich, alle bestehenden Mängel in Angriff zu nehmen und in der gesamten EU ein durchweg robustes System einzurichten.

Audits, Inspektionen und Prüfungen wären mit einem mäßigen zusätzlichen finanziellen Aufwand verbunden. Überprüfungen der Verfahren der Mitgliedstaaten könnten zwar zur Verbreitung von empfehlenswerten Verfahren beitragen, und die verstärkte Kontrolle würde die Aufdeckung von Vertragsverletzungen erleichtern, den zugrunde liegenden Ursachen der unzureichenden Verfügbarkeit von Vorräten würde jedoch nicht direkt entgegengewirkt. Bei größeren Versorgungsunterbrechungen wären somit – ähnlich wie bei Option 0 – gravierende Folgen zu erwarten.

Im Rahmen der Option 2 (Einrichtung eines zentralen EU-Systems mit obligatorischem Staatseigentum/öffentlichen Eigentum an den Sicherheitsvorräten) wären sämtliche Sicherheitsvorräte von 90 Tagen staatliches Eigentum und würden von einer staatlichen Stelle verwaltet, möglicherweise auf EU-Ebene kontrolliert und von kommerziellen Vorräten getrennt. Diese Vorräte wären zweifellos im Notfall verfügbar, es würden jedoch einige Vorteile einer Vermischung der Vorräte (automatische Erneuerung der Vorräte, Nähe zum Verbraucher) zwangsläufig verloren gehen.

Die bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Systemen und mit ihnen die Möglichkeit zum Trittbrettfahren würden beseitigt. Diese Option würde zudem die Kontrolle über die bestehenden und frei gegebenen Vorräte erleichtern.

Derzeit befinden sich lediglich in zwei Mitgliedstaaten sämtliche Sicherheitsvorräte in Staatseigentum. Diese Option wäre daher für die meisten Mitgliedstaaten mit einschneidenden Änderungen am bestehenden Bevorratungssystem und damit auch mit beträchtlichen öffentlichen Kosten von etwa 55 Mrd. EUR (zu Marktpreisen in der zweiten Oktoberhälfte 2008) verbunden. Nach den Erfahrungen mit vergangenen Versorgungsunterbrechungen könnte dies zu Zweifeln an der Angemessenheit der Kosten führen und Fragen im Hinblick auf Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität aufwerfen.

Bei Umsetzung von Option 3 (Schaffung spezifischer EU-Sicherheitsvorräte im Rahmen einer Anpassung des derzeitigen Systems) wären im Falle einer Versorgungsunterbrechung zusätzliche zweckgebundene Vorräte verfügbar. Für Unterbrechungen, wie sie in der Vergangenheit auftraten, wäre die vorgeschlagene, 30 Tagen entsprechende Menge ausreichend. Die Mitgliedstaaten hätten ein beträchtliches Maß an Flexibilität bei der Entscheidung über die Art und Weise, in der sie ihre übrigen obligatorischen Vorräte anlegen,

und könnten dabei ihre geografische Lage, ihre Raffineriekapazitäten und sonstige spezifische Faktoren angemessen berücksichtigen.

Die meisten Mitgliedstaaten kommen der Erfüllung dieser Erfordernisse bereits relativ nahe. Die fünf Mitgliedstaaten, die sich heute ausschließlich auf obligatorische Vorräte der Unternehmen verlassen, stünden jedoch erheblichen Anforderungen gegenüber: Sie müssten staatliche Vorräte bzw. Vorräte der staatlichen Stelle im Umfang von 12,5 Millionen Tonnen anlegen. Der Erwerb dieser Menge wäre (zu Marktpreisen in der zweiten Oktoberhälfte 2008) mit Kosten von etwa 5 Mrd. EUR verbunden. Die Mitgliedstaaten müssten diese Vorräte jedoch nicht in jedem Fall erwerben; der finanzielle Aufwand würde von den konkreten Umsetzungsverfahren abhängen. In Bezug auf die laufenden Kosten der Bevorratung hat eine Umfrage über die Lagerkosten in den Mitgliedstaaten ergeben, dass die Bevorratung durch den Staat oder eine staatliche Stelle als kostengünstiger angesehen werden kann als die Bevorratung durch die Industrie.

Diese Option würde einen angemessenen Schutz vor Versorgungsunterbrechungen bieten, ihre Umsetzungskosten wären jedoch vor allem von einigen wenigen Mitgliedstaaten zu tragen.

Mögliche Wettbewerbsverzerrungen würden im Rahmen von Option 0 oder 1 nicht behoben. Durch den Wegfall obligatorischer Unternehmensvorräte würde Option 2 zur Beseitigung möglicher Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Kategorien von Marktteilnehmern beitragen. Im Falle der Option 3 könnten die Unternehmen ihre Verpflichtung auf den Staat oder die staatliche Stelle übertragen. Eine mögliche Diskriminierung zwischen Marktteilnehmern würde so erheblich verringert. Insbesondere könnten kleinere Unternehmen ohne ausreichende Lagerkapazitäten ihre Verpflichtung auf einfache und kostengünstige Weise erfüllen.

Das Eintreten von gesellschaftlichen Folgen hängt davon ab, inwieweit im Rahmen der einzelnen Optionen angemessen auf Versorgungsunterbrechungen reagiert werden kann. Sollte das Notfallsystem negative wirtschaftliche Folgen (wie z. B. hohe Energiepreise) nicht mildern können, trifft dies die schwächsten Teile der Gesellschaft voraussichtlich am härtesten.

Umweltfolgen wären möglicherweise zu erwarten, wenn im Rahmen einer Option neue Lagerkapazitäten eingerichtet werden müssten. Da sich der Gesamtvorrat bei keiner der Optionen wesentlich ändern würde, müssten grundsätzlich keine neuen Lagerkapazitäten geschaffen werden. Werden kommerzielle Vorräte und Sicherheitsvorräte jedoch nicht mehr gemischt, wie dies in Option 2 oder (zur Schaffung spezifischer Vorräte) in Option 3 vorgesehen wäre, müssten in einigen Mitgliedstaaten jedoch neue Anlagen gebaut werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen am Krisenmanagement, an der Berechnung und an der Berichterstattung würden unabhängig von den vier Optionen erfolgen und wurden daher einer separaten Folgenabschätzung unterzogen.

Die vorgeschlagenen Vorschriften und Verfahren für das Krisenmanagement werden es der EU ermöglichen, verstärkt zu IEA-Maßnahmen beizutragen, da Verzögerungen und Unklarheiten, wie sie in der Vergangenheit auftraten, vermieden und die Maßnahmen der Nicht-IEA-Mitgliedstaaten koordiniert und gebündelt werden können.

Eine verstärkte Anpassung an die international anerkannten IEA-Regeln würde nicht nur (zumindest für IEA-Mitgliedstaaten) den bürokratischen Aufwand verringern, sondern auch dazu führen, dass EU-Vorräte bei IEA-Maßnahmen besser genutzt werden könnten.

Eine Umstellung auf den MOS-Fragebogen als Hauptinstrument der Berichterstattung würde den bürokratischen Aufwand verringern und eine gemeinsame Grundlage mit der IEA für die Bewertung der Vorbereitung auf Notfallsituation schaffen. Dieser Fragebogen müsste jedoch noch angepasst werden, um ihn vollständig in Einklang mit den überarbeiteten EU-Vorschriften zu bringen und die Daten auch bei Vertragsverletzungsverfahren heranziehen zu können. Darüber hinaus ist noch zu prüfen, ob die Frist für die Berichterstattung verkürzt werden könnte, damit aktuellere Daten über Sicherheitsvorräte erhoben werden können (z. B. durch Einsatz des JODI-Fragebogens).

Die Folgenabschätzung ging nicht auf die Auswirkungen der möglichen Einführung einer wöchentlichen Berichterstattung über kommerzielle Vorräte ein. Diese wird einer eigenen Analyse unterzogen, wenn detaillierte Durchführungsbestimmungen für die Berichterstattung erarbeitet werden.

Fazit

Da die Mängel des bestehenden Systems bei Umsetzung von Option 1 nicht behoben würden, würde sich die Verfügbarkeit von Sicherheitsvorräten voraussichtlich nicht wesentlich verbessern. Option 2 würde zu einer wesentlichen Verbesserung des Notfallschutzes führen, ihre Kosten wären jedoch nur schwer zu rechtfertigen. Im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis scheint daher Option 3 am besten geeignet, insbesondere wenn sie durch praktische Bestimmungen für Prüfungen (Audits, Überprüfungen) ergänzt wird. Zu berücksichtigen ist jedoch die ungleichmäßige Verteilung der Umsetzungskosten, die diese Option für die wenigen besonders betroffenen Mitgliedstaaten politisch weniger akzeptabel erscheinen lassen könnte.

	Option 0: Keine Änderung des Status quo	Option 1: Verstärkte Kontrolle	Option 2: Zentrales System	Option 3: Spezifische Vorräte von 30 Tagen	
Gesamtverpflichtung	90 Tage	90 Tage	90 Tage	90 Tage	
				mind. 30 Tage	Rest
Berechnungsgrundlage	Verbrauch	Nettoeinfuhren			
Eigentum an den Vorräten	nicht ausdrücklich geregelt	nicht ausdrücklich geregelt	Staat	Staat/staatliche Stelle	nicht ausdrücklich geregelt
Verwaltung der Vorräte	nicht ausdrücklich geregelt	nicht ausdrücklich geregelt	Staat/staatliche Stelle	Staatliche Stelle oder besondere staatliche Kontrolle	nicht ausdrücklich geregelt
Vermischen mit kommerziellen Vorräten	nicht ausdrücklich verboten	zulässig	nicht zulässig	nicht zulässig	zulässig
„Delegationen“	Keine Beschränkung	Keine Beschränkung	eingeschränkt	eingeschränkt	„Vermittlung“ (durch die staatliche Stelle)
Mindestanteil von Erzeugnissen	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
Regelmäßige Audits und Prüfungen	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Berichterstattung	monatlich anhand eines besonderen Fragebogens	monatlich anhand des MOS/JODI-Fragebogens			
Krisenmanagement	Konsultation in der	Komplementarität mit den IEA-Notfallplänen und –maßnahmen, klarere Mechanismen zur Freigabe			

	Gruppe „Erdölversorgung“	der Reserven, verstärkter Beitrag der Gruppe „Erdölversorgung“ zum Krisenmanagement
--	-----------------------------	---

Tabelle 1: Überblick über die politischen Optionen

Kriterien	Option 0: Keine Änderung des Status quo	Option 1: Verstärkte Kontrolle	Option 2: Zentrales System	Option 3: Spezifische Vorräte von 30 Tagen
Folgen für den Notfallschutz und die Verfügbarkeit von Vorräten	Verfügbarkeit von Vorräten bei bestimmten Bevorratungssystemen zweifelhaft	nach Vertragsverletzungsverfahren voraussichtlich bessere Verfügbarkeit von Vorräten, andere Probleme würden jedoch fortbestehen	umfassende Verfügbarkeit von Sicherheitsvorräten in Form von „frischem Öl“ im Notfall in allen MS	ausreichende spezifische Sicherheitsvorräte, um Unterbrechungen, wie sie in der Vergangenheit auftraten, zu überbrücken
Finanzielle Belastung	keine Änderung	zusätzliche Kosten für die Kommission (für MS nur, wenn Inspektionen/Audits Verstöße ergeben)	immense zusätzliche Kosten für die meisten Staaten, Wegfall von Kosten für die Industrie	zusätzliche Kosten für den Staat/die staatliche Stelle in etwa der Hälfte der MS, Kostenreduzierung für die Industrie
Verwaltungsaufwand	keine Änderung	Verwaltungsaufwand der Kommission (Prüfungen, Inspektionen/Audits)	höherer Aufwand für die meisten Staaten, Beseitigung des Aufwands für die Industrie	höherer Aufwand für einige Staaten (Einrichtung von Bevorratungsstellen)
Wirtschaftliche Auswirkungen	Wettbewerbsverzerrungen möglich	Wettbewerbsverzerrungen möglich	Diskriminierung zwischen Marktteilnehmern wird vollständig aufgehoben	Abschwächung von Wettbewerbsverzerrungen
Gesellschaftliche Auswirkungen	zunehmendes Risiko sozialer Spannungen	verringertes Risiko sozialer Spannungen	verringertes Risiko sozialer Spannungen	verringertes Risiko sozialer Spannungen
Auswirkungen auf die Umwelt	keine Auswirkung	keine Auswirkung	möglicherweise neue Lagerkapazitäten erforderlich	möglicherweise neue Lagerkapazitäten erforderlich

Tabelle 2: Vergleich der Optionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen