

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről**

**COM(2008) 775 végleges – 2008/0220 (CNS)**

(2009/C 277/16)

Előadó: **Carmelo CEDRONE**

2008. december 10-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 100. és 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*Javaslat tanácsi irányelvre a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről*

COM(2008) 775 végleges – 2008/0220 (CNS).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2009. április 15-én elfogadta véleményét. (Előadó: Carmelo CEDRONE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. május 13–14-én tartott 453. plenáris ülésén (a 2009. május 13-i ülésnapon) 182 szavazattal 3 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések

1.1. Az EGSZB véleménye szerint a javaslat nagy érdeme – a tartalmi szempontokon túl - a *szabályozás egyszerűsítése* e területen, azáltal, hogy a három hatályos rendelkezést egy jogszabállyal váltja fel. A javaslat emellett a készletezési kötelezettségeknek a Nemzetközi Energiaügynökség által meghatározott kötelezettségekhez való közelítésével egyszerűsíti a tagállamok adminisztratív eljárásait is (a közelítés szerepe a valóságban nem annyira meghatározó).

1.2. A javaslat figyelembe veszi és helyesen alkalmazza a *szubszidiaritás elvét* e közvagyon vonatkozásában. A belső piacnak biztosítania kell, hogy világméretű válság esetén a forgalomba hozott készleteket a Nemzetközi Energiaügynökségben való tagságától függetlenül valamennyi érintett ország szabadon megvásárolhassa.

1.3. A jelenlegi helyzetben a *koordináció* bizonyul a legjobb eszköznek a kőolajellátás magas szintű biztonságának fenntartására az Európai Unióban, egyúttal a közös kritériumok elfogadásának biztosítására is.

1.4. A vizsgált irányelvjavaslat, az EU és a Nemzetközi Energiaügynökség rendszerei közötti eddigi kapcsolatra is tekintettel, elősegíti a *gyors és hatékonyabb rendelkezések* elfogadását válság esetén, mivel figyelembe veszi a válsághelyzetek során esetleg jelentkező valós szükségleteket is.

1.5. Az EGSZB álláspontja szerint *globális stratégiára* van szükség, amelynek alapján a lehetséges határokon belül biztosítható lenne az Unió maximális energetikai önellátása.

1.6. Az irányelvjavaslat lépéseket tesz ebbe az irányba, a kitűzött célok elérése szempontjából azonban egyelőre *elégtelennek* bizonyul.

1.7. Az EGSZB véleménye szerint a fő probléma nem annyira a készletek birtoklása (tulajdonlása), ami legalábbis néhány tagállam esetében igen nyomasztó pénzügyi következményekkel járhat, mint inkább az *ellenőrzés*, aminek rendkívül szigorúnak és nyilvánosnak kell lennie, és amit lehetőség szerint európai szinten kell végrehajtani.

1.8. Ezért vállalatok is tárolhatnak a speciális és a biztonsági készleteket, feltéve, hogy az ellenőrzést továbbra is az állam, vagy ami ennél is kedvezőbb, az EU gyakorolja. Csak ezeknek az ellenőrzéseknek az eredménytelensége esetén kellene, az európai bizottsági javaslatnak megfelelően, a speciális készletek köztulajdonba vételének kötelezettségét bevezetni.

1.9. Az EGSZB a 90 napi nettó behozatalnak megfelelő készletek létrehozása helyett célszerűbbnek tartja a *70 napi fogyasztásnak megfelelő készletek* kialakításának kritériumát.

1.10. A kereskedelmi kőolajkészletek egy részének biztonsági készletekké való átalakítása is vállalható célkitűzés. Az eredményes európai szolidaritás érdekében alkalmazni lehetne azt az elvet, amelynek értelmében válsághelyzetben a készleteket késedelem nélkül a közösség rendelkezésére bocsátanák. Az európai energiapiacra már használatos „*felhasználod-vagy-elveszted*” elvet is meg lehetne vizsgálni, és be lehetne vezetni.

1.11. Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy mérje fel a különböző országokban a kőolajkészletekre kivetett adók (jövedéki adók) egységesítésének lehetőségét.

## 2. Javaslatok

2.1. Az EGSZB az Európai Bizottság *fokozottabb kötelezettségvállalását* tartja szükségesnek a kőolajkészletek területén, különös hangsúlyt fektetve a koordinációra és az ellenőrzésre. Hasonló kötelezettségvállalás kívánatos a földgázkészletek esetében is.

2.2. Ezért az Európai Uniónak, az *egységes energiapiac* létrehozására irányuló erőfeszítéseire tekintettel is, jelentősebb szerepet kell vállalnia.

2.3. Valamennyi tagállamnak köteleznie kell az érintett vállalatokat az esetleges válsághelyzetek kezeléséhez elengedhetetlen mennyiségű készletek tárolására, és ezt ellenőriznie is kell.

2.4. Ezt követően az Európai Bizottságnak közösségi szinten kell ellenőriznie a helyzetet. Amennyiben egy tagállam nem teljesíti kötelezettségét, büntetésként arra kell kötelezni, hogy saját tulajdonú speciális készletet halmozzon fel. Ezeknek a készleteknek a finanszírozását minden esetben a leglátványosabb módon kell biztosítani.

2.5. Kívánatos, hogy döntően a *magánszektorra jellemző módon* kezeljék a készleteket, esetleg egy megújuló alap belföldi támogatásával (amely elősegítené az állam által felhatalmazott vállalatok készleteinek forgalmát, anélkül, hogy teret adna a rendkívüli pénzpazarlásnak). A készletek kezelését a közigazgatási szerveknek *gondosan ellenőrizniük* kellene.

2.6. Az EGSZB az *Európai Unió közreműködését* tartja meghatározónak annak biztosításában, hogy a tagállamok tevékenységeire azonos feltételek vonatkozzanak, és hogy következőképpen a készletek létrehozására, fenntartására és rendelkezésre bocsátására vonatkozó kötelezettségüket – egy vagy több tagállam igénye esetén – valóban tiszteletben tartásák.

2.7. Létre kell hozni egy tényleges hatáskörrel felruházott *koordinációs bizottságot* vagy *ügynökséget*, vagy még jobb az Energiaszabályozói Együttműködési Ügynökséghez fordulni.

2.8. Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy a készletek helyzetéről évente tegyen jelentést az Európai Parlamentnek.

## 3. Bevezetés

3.1. Az utóbbi években, és különösképpen az utóbbi időszakban, megnőtt az energiaellátás megszakadásának a kockázata, amit a készletekből származó kőolaj forgalomba hozatalával védtek ki. Az elmúlt negyven évben több alkalommal is előfordult világszerte, hogy megszakadt az ellátás, az egyes országokban tárolt készleteknek köszönhetően azonban akadálytalanul megoldották ezeket a problémákat. Mivel létrejött a kőolajtermékek egységes európai piaca, az ellátás bármilyen jellegű megszakadása feltehetőleg egyformán érintené valamennyi országot. Előnyös és hasznos lenne Európa számára, ha a kőolajkészletek tárolása, valamint az ellátás jövőbeli megszakadása esetén ezeknek a készleteknek a forgalomba hozatala céljából koordinált intézkedéseket vezetne be.

3.2. Ennek feltétele az ellátás biztonságának javítása az Európai Unióban és az egyes tagállamokban, felkutatva a legjobb és a válságok kezelésében leginkább hatékonyak bizonyuló rendszereket.

3.3. A Nemzetközi Energiaügynökség általános ajánlásának alapján, amely szerint mindenkor 90 napi fogyasztásnak megfelelő készlettel kell rendelkezni, a hatályos európai jogszabályok előírják a tagállamok bizonyos számú évre vonatkozó minimális kőolaj-készletezési kötelezettségét. 2007 márciusában azonban az energiabiztonsághoz kapcsolódó kérdések áttekintése során a Tanács a közösségi kőolajkészletekre vonatkozó mechanizmusok felülvizsgálatára szólított fel, különös tekintettel a válság idején rendelkezésre álló kőolajkészletekre, hangsúlyozva a Nemzetközi Energiaügynökség válságkezelő mechanizmusaival való összhang szükségességét.

3.4. A jelenlegi rendszer hiányosságainak ismeretében még inkább szükség van erre. Az igény jelentkezése esetén e hiányosságok akadályozhatják a megfelelő ellátást, ez pedig súlyos gazdasági károkkal járna.

3.5. Tekintettel arra, hogy még mindig a kőolaj az Unió legfontosabb energiaforrása, megbízhatóbbá kell tenni a készletek rendszerét, figyelembe véve azt, hogy az energiaszektor még NEM az egységes piac része. Ezen túlmenően nem állnak rendelkezésre az összehangolt fellépést lehetővé tevő eljárások, valamint nem épült ki az uniós rendszer és a Nemzetközi Energiaügynökség rendszere közötti kapcsolat.

3.6. Az EU-n belül gyakorlatilag mindenki úgy jár el, ahogy akar. Számos rendszer és gyakorlat létezik, ez többek között a gazdasági szereplők közötti verseny torzulásához is vezethet.

## 4. A javaslat tartalma

4.1. Az irányelvjavaslat megfogalmazása előtt az Európai Bizottság számos konzultációt folytatott, és szakértők közreműködését is igénybe véve **hatástanulmányt** készített.

4.2. A hatástanulmány négy lehetőséget vizsgált meg:

- 0. opció: a jelenlegi helyzet változatlan marad, ami egyáltalán nem kielégítő megoldás,
- 1. opció: a jelenlegi rendszer ellenőrzési és koordinációs mechanizmusainak megerősítése, a jelenlegi rendelkezések módosítása nélkül; ennek következtében továbbra is maradána a jelenlegi hiányosságok, jelentős javulás nélkül,
- 2. opció: centralizált közösségi rendszer létrehozása, a 90 napra elegendő készletek kötelezően az állam kezében lennének, és el lennének különítve a kereskedelmi készletektől; így a válsághelyzeteket jobban lehetne kezelni, emelkednének viszont a költségek;
- 3. opció: a jelenlegi rendszer felülvizsgálata keretében speciális biztonsági készletek létrehozása; ez az opció lehetővé tenné, hogy válság esetén pótlólagos készletek álljanak rendelkezésre, ezért a legcélszerűbb választásnak tűnik.

4.3. Az Európai Bizottság javaslata a harmadik opción alapul. A tagállamok számára azonban csak a biztonsági készlet létrehozására vonatkozó kötelezettséget állapítja meg, amelynek mennyisége a 90 napi behozatal és 70 napi fogyasztás mennyisége között változik. A tagállamok nem kötelesek speciális készletet tárolni, hacsak önként nem vállalnak ilyen kötelezettséget. A javaslat szabályokat vezet be az ellenőrzés szigorítása érdekében, emellett azt tervezi, hogy mindegyik ország éves jelentést készít majd, amelyben szerepel a biztonsági készletek földrajzi elhelyezkedése és tulajdonosa.

4.4. Előírja az általános készletezési kötelezettségeknek a Nemzetközi Energiaügynökség által meghatározott kötelezettségekhez való közelítését.

4.5. A tagállamok rugalmasabb keretek között alakíthatják ki a készletezési kötelezettségek teljesítésének módját. Lehetőségük lesz a készletezési kötelezettségeikkel összefüggő feladatok más tagállamnak való átadására.

4.6. Szabályokat és eljárásokat vezet be, amelyeket a Nemzetközi Energiaügynökség fellépése esetén kell követni (a készletek forgalomba hozatalára irányuló nemzetközi döntés). A Nemzetközi Energiaügynökségben nem tag tagállamok tevékenységeit az Unió koordinálja majd.

4.7. Az Európai Bizottság előreláthatólag három év után tehet arra javaslatot, hogy valamennyi tagállamban a kormány, illetve egy ügynökség kötelezően kapja meg a speciális készletek egy részét.

## 5. Általános megjegyzések

5.1. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság véleményével, amely a hatástanulmány 3. hipotézisét támogatja, mert az nagyobb mozgásteret hagy, mint a 2. hipotézis, amely a jelenlegi helyzetben túlzottnak tűnik, főként pénzügyi szempontból. Ezenkívül azt az álláspontot képviseli – szintén azon elvégzett vizsgálatok alapján, amelyekre az európai bizottsági javaslatok mellékelt dokumentumok utalnak – hogy a speciális készletek képzése (állami tulajdonban lévő kőolajtermékek) lehetetlenné teheti a biztonsági készletek és a kereskedelmi készletek közös, adott esetben ugyanabban a tárolóban történő tárolását.

5.1.1. Műszaki szempontból ez tűnik a legjobb lehetőségnek, melynél ugyanakkor magától értetődően biztosítani kell a kereskedelmi készletekkel együtt tárolt biztonsági készletek teljes körű hozzáférését. Minden esetben figyelembe kell venni mind a társadalmi, mind a környezeti szintű következményeket, amelyeket a felsorolt intézkedések okozhatnak.

5.2. Az EGSZB osztja az irányelvjavaslat azon célkitűzését, hogy szembe kell nézni a kőolajjal és/vagy a kőolajtermékekkel való ellátásban jelentkező válságokkal.

5.3. A készletek hozzáférhetősége, ahogyan azt az Európai Bizottság helyesen hangsúlyozza, a lehetséges legjobb eszköz a kőolajtermékek piacán esetlegesen előforduló válságok legakutabb következményeivel való szembenézésre (nem szabad azonban megfélemlkezni a napjainkban központi szerepet játszó gázpiacról, bár ez nem tartozik a javasolt irányelv hatálya alá).

5.4. Az EGSZB nem osztja azt a javaslatot mely szerint fizikailag ketté kell választani a biztonsági és a kereskedelmi készleteket. Az említett készleteket lehetséges ugyanazokban létesítményekben vagy tárolókban tartani.

5.5. Az EGSZB úgy véli, hogy folytatni kell és meg kell erősíteni az Európai Bizottság és a Nemzetközi Energiaügynökség által már 1974-től ösztönzött három másik stratégiát.

5.5.1. *A belső termelés növelése* (melyet bizonyos tagállamok nem követnek a talajban lévő stratégiai tartalékok megőrzése, illetve a kőolajárak magasabb szinten való tartása miatt).

5.5.2. *Az alternatív technológiák elterjesztése* az energiafelhasználásban azzal a stratégiai céllal, hogy többféle alternatív lehetőség jöjjön létre az elsődleges tüzelőanyagok felhasználására az energiatermelésben. Ezt akkor érhetjük el, ha a fűtőolajat, természetesen a technikai képességek, a környezeti és a pénzügyi kompatibilitás határainak függvényében, lecseréljük, főként földgázra vagy a szénre (melynek „tisztá” felhasználásában fontos lehetőségek rejlenek) és nukleáris fűtőanyagokra (ebben az esetben is a legújabb generációs technológiákra).

5.5.3. *A fogyasztás csökkentése*, amelynek nemcsak a háztartások fűtésére vagy a vegyiparra kellene kiterjednie, hanem sokkal inkább a magáncélú közlekedés ágazatára, egy olyan globális stratégia keretében, amely a tömegközlekedést részesíti előnyben.

5.5.3.1. Ezt a stratégiát az is indokolja, hogy figyelembe véve az Európában az energiaellátásban rövid időn belül lehetséges veszélyhelyzetet – bár jelenleg nincs szó olyan égető veszélyről, mint amilyenre a múlt nyáron lehetett számítani –, a magáncélú közlekedés számos (főként ökológiai) szempontból olyan szintet ért el, amely szükségessé teszi, hogy elgondolkodjunk a lehetséges javítási intézkedésekről.

## 6. Részletes megjegyzések

6.1. Kívánatos, hogy az irányelvjavaslatba bekerüljön a speciális (9. cikk) és a biztonsági készletek (3. cikk) világosabb megkülönböztetése. Ennek során tisztázni kell, hogy a két kategória közötti különbség kizárólag arra korlátozódik-e, hogy a tagállamoknak kell-e adott típusú készletekkel rendelkezniük vagy sem, vagy hogy a definíció kiterjed-e a tárolt kőolajtermékek tipológiájára is, a tagállamokra bízva, hogy más kőolajtermékekből is képeznek-e készleteket, amelyek ebben az esetben nem jelentenek biztonsági készletet. Nem világos, hogy egyes termékeket, vagy bizonyos minőségű kőolajat miért kell beszámítani a készletekbe, más típusokat pedig miért nem.

6.2. Nincs jól meghatározva (a 3. cikkben), hogy a biztonsági készleteket milyen helyen kell tárolni, mivel csak „a Közösség területén” kifejezés szerepel. Célszerű lehetne ezenkívül a tárolási helyekre vonatkozó földrajzi és éghajlati követelmények megadása, a TEN-E-vel való kapcsolatokon felül, amennyiben a jövőbeni TEN-E-k a kőolajra is kiterjednek majd, hogy szükség esetén minden tagállam számára biztosítsák a megfelelő hozzáférést. Helyénvaló lenne, ha a tárolásról való gondoskodás a több tagállam kötelessége lenne, akár rotációs rendszerben is.

6.3. Világosabbá kell tenni az 5. cikk tartalmát, a jelenlegi megfogalmazás félreértésekre adhat okot. Főként az (1) és a (2) bekezdés tűnik ellentmondásosnak. Az (1) bekezdés szerint a tagállamoknak folyamatosan biztosítaniuk kell a biztonsági és a speciális készletekhez való fizikai hozzáférést és azok rendelkezésre állását, amennyiben a tagállam területén találhatóak, míg a (2) bekezdés alapján úgy tűnik, hogy ugyanezen tagállamok dönthetnek, akár különböző módon is, a készletek felhasználásáról, illetve forgalomba hozataláról.

6.4. Célszerű lehet egységes elvárások megfogalmazása, amelyekhez minden központi tárolási szervnek alkalmazkodnia kellene a készletek kínálati feltételeinek garantálása érdekében (7. cikk (4) bekezdés).

6.5. A koordinációs csoport feladatai (18. cikk) nem kiemelten fontosak, mivel annak pusztán részvételére korlátozódnak a Közösség kőolaj-ellátásának biztonságára vonatkozó értékelések megvalósítása során (míg az értékelő funkciót az Európai Bizottság tölti be), valamint az intézkedések koordinálására és megvalósítására ezen a területen. A csoportnak meghatározóbb megbízást kellene adni, például a készletek és az eljárások azonosításánál és ellenőrzésénél (esetlegesen egy valódi értelemben vett ügynökséget kellene létrehozni).

6.6. Azok a „szükséges” intézkedések, amelyeket a tagállamoknak kellene foganatosítaniuk az ellátás súlyos megszakadása esetén (21. cikk) nincsenek megfelelően meghatározva. Célszerű lenne megelőzőként meghatározni a kőolaj és a kőolajtermékek százalékos arányát, amelyet az egyes tagállamoknak forgalomba kell bocsátaniuk, illetve az általuk a fogyasztásra kiszabandó korlátozásokat, lehetőség szerint paritásos formában, de legalább a rendelkezésre álló, illetve elfogyasztott készletek függvényében arányosan. Mivel a készletek célja az, hogy szolidaritást teremtsenek európai szinten, célszerű lenne jobban meghatározni a tagállamok közötti szolidaritás vagy kompenzáció formáit válság esetén, és főként az előállító európai uniós tagállamok kötelezettségeit. Ezenkívül helyénvaló lenne tájékoztatni az európai közvéleményt az ilyen életbevágó kérdésekről annak érdekében, hogy a polgárok közelebb kerüljenek az Unióhoz.

6.7. Az EGSZB úgy véli, hogy válság esetén az ellátás csökkentése nem érintheti a tömegközlekedést, illetve a teherszállítást. Az ellátást szavatolni kell, és biztosítani kell a fűtést a lakosság egészének, de főként az olyan közérdekű szolgáltatásoknak, mint az iskolák vagy a kórházak. A petrokémiai ipar ellátását is biztosítani kell.

6.8. A Nemzetközi Energiaügynökség (IEA) megállapodásában szereplő eljárások harmonizációjának biztosítása érdekében (21. cikk (3) bekezdés) azok a tagállamok, amelyek tagjai az IEA-nak, használhatják speciális készleteiket (amennyiben rendelkeznek ilyenekkel), valamint a megfelelő biztonsági készleteket a nemzetközi kötelezettségeiknek való megfelelés érdekében. Ilyen esetben azonban előállhatna az a helyzet, hogy csak azok a tagállamok avatkoznak majd be, amelyek egyszerre tagjai az EU-nak és az IEA-nak. Ennek elkerülése végett célszerű lehet a speciális készletek létrehozásának kötelezettsége mindent uniós tagállam számára, illetve a már előirányzott készletek felhasználása, kizárólag az Európai Bizottság rendelkezésére bocsátása a szubszidiaritás elve alapján, a koordinációs csoport irányításával.

6.9. Nem teljesen világos, hogy ki a 22. cikkben említett szankciók címzettjei. Amennyiben ezek csak a vállalkozásokat érintik, helyénvalónak tűnik, ha a tagállamok határozzák meg ezeket, és ők foglalkoznak azok bírságolásával is. Mivel azonban a tagállamok ellen is kiszabhatók pénzbüntetések, ezeket uniós szinten kell megszabni és szabályozni.

6.10. A 24. cikkben említett ad hoc bizottság létrehozása az Európai Bizottság támogatása céljából nem tűnik hasznosnak, hacsak nem a már tervezett koordinációs csoportról van szó. Ezenkívül a 24. cikk sem a bizottság esetleges funkcióit, sem összetételének módozatait, de még tagjainak számát sem tartalmazza, valamint semmilyen módon nem utal annak finanszírozására. A vizsgált javaslat nem tesz egyértelmű különbséget a „Bizottság szolgálatai” általi ellenőrzés (19. cikk), az „egyeztető csoport” (19. cikk) és a „bizottság” között (24. cikk). Az EGSZB emiatt sajnálatát fejezi ki, mert ez semmilyen módon nem járul hozzá az átláthatósághoz és a demokráciához.

Kelt Brüsszelben, 2009. május 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Mario SEPI