

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi öljytuotteiden toimitusvarmuutta koskevien toimenpiteiden lähentämisestä

(2002/C 331 E/40)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOM(2002) 488 lopull. — 2002/0219(COD)

(Komission esittämä 11 päivänä syyskuuta 2002)

PERUSTELUT**1. Energian sisämarkkinoiden toteuttaminen****1.1 Tavoitteena öljytuotteiden sisämarkkinat**

Öljytuotteiden markkinoilla on yhteisössä enemmän kilpailua kuin muiden energiatuotteiden markkinoilla. Siitä huolimatta on vielä tehtävä paljon työtä todella avointen ja unionin tasolla yhdentyneiden öljytuotemarkkinoiden toteuttamiseksi. Tästä syystä Euroopan yhteisön on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta öljy kilpailisi tehokkaasti muiden energiatuotteiden ja erityisesti maakaasun kanssa todellisilla energian sisämarkkinoilla.

Öljytoimituksista 4. lokakuuta 2000 antamassaan tiedonannossa sekä vihreässä kirjassa "Energiahuoltostategia Euroopalle" ⁽¹⁾ komissio toteaa, että öljytuotteiden kuluttajahinnat ilman tullevia ja veroja vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Komissio katsoo, että näiden hintavaihteluiden yhtenä pääasiallisena syynä on kilpailun puuttuminen eräiden jäsenvaltioiden öljyntuotantoketjun loppupäästä ⁽²⁾. Se toteaaakin olevan välttämätöntä edistää toimenpiteitä, joilla lisätään öljyntuotantoketjun loppupään toimintoja ja avataan ne kilpailulle. Lisäksi se katsoo, että tätä varten on taattava "öljyjalosteiden todellisten sisämarkkinoiden kehittäminen (tukkukaupan tasolla), mikä mahdollistaa helpot ja kilpailuun perustuvat toimitukset kaikille jakelijaille, myös niille, jotka eivät ole yhteydessä kansallisiin jalostamoihin".

Öljytuotteiden jakelumarkkinoiden avaaminen erityisesti uusille toimijoille sekä öljytuotteiden alalla toimivat todelliset sisämarkkinat auttavat varmistamaan terveen kilpailun edellytykset. Nämä mahdollistavat puolestaan öljytuotteiden toimittamisen eri kuluttajille mahdollisimman edullisin ehdoin, vaikka markkinat kärsisivätkin EU:n suureen tuontiriippuvuuteen liittyvistä riskeistä.

Euroopan unioni etenee kohti kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden toteutumista. Sillä on pian maailman suurimmat yhdentyneet ja avoimet alueelliset markkinat. Energian sisämarkkinoiden rakentaminen ei ole kuitenkaan mahdollista ilman kaikkien energialähteiden osallistamista. Erityisesti öljy ja kaasu ovat tuotteita, jotka kuuluvat samoille markkinoille: ne voivat korvata toisensa ja ovat useissa käyttötarkoituksissa toistensa kilpailijoita. Lisäksi on muistettava, että kaasun hinnat on suureksi osaksi sidottu öljyn hintoihin. Nämä kaksi energialähdettä kytkeytyvät läheisesti toisiinsa erityisesti keskeytettävissä olevien kaasuntoimitussopimusten välityksellä.

1.2 Taustaa: EU:n riippuvuus energian tuonnista ja sen seuraukset

Kuten energian toimitusvarmuutta koskevassa vihreässä kirjassa todetaan, EU:n riippuvuus öljyn tuonnista, joka on nykyään 75 prosenttia, kasvanee yli 85 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Unionin energiansaantiin liittyviä riskejä lisää vielä se, että öljyntuotanto on keskittynyt maantieteellisesti Persianlahden alueelle, ja on todennäköistä, että se keskittyy sinne vielä enemmän tulevien vuosikymmenien aikana ⁽³⁾.

⁽¹⁾ KOM(2000) 769.

⁽²⁾ Tällä tarkoitetaan öljytuotteiden jalostusta ja jakelua.

⁽³⁾ Persianlahden alueella sijaitsevien maiden öljyntuotannon osuus koko maailman öljyntuotannosta on nykyään 30 prosenttia, ja se voi kasvaa 40 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Alueella sijaitsee 65 prosenttia maailman todetuista esiintymistä, ja 30 prosenttia yhteisössä nykyisin kulutetusta öljystä tulee Persianlahden alueelta (Yhdysvaltojen riippuvuus Persianlahden maista on sitä vastoin ainoastaan 14 prosenttia).

Öljymarkkinoiden tarjonnalle ⁽¹⁾ ja kysynnälle ⁽²⁾ on ominaista erittäin vähäinen joustavuus lyhyellä aikavälillä. Nämä öljymarkkinoiden rakenteelliset ominaisuudet selittävät öljymarkkinoiden suuren epävakauden. Pieninkin tarjonnan tai kysynnän epätasapaino tai tällaisen epätasapainon ennakointi vaikuttaa suuresti hintoihin. Tästä on osoituksena viimeisin, vuosien 1999–2000 öljykriisi, jonka aikana tarjonnan vähäiset rajoitukset aiheuttivat raakaöljyn hintojen nousun jopa kolminkertaisiksi.

Kaikki tapahtumat, jotka johtavat toimitusten tosiasialliseen keskeytymiseen tai joiden perusteella keskeytymisvaara on edes olemassa, voivat haitata merkittävästi Euroopan talouden ja yhteiskunnan toimintaa. Vaikka öljyn taloudellinen merkitys on vähentynyt 1970-luvun tilanteesta ⁽³⁾, öljyn hintojen nousu voi edelleen rasittaa merkittävästi Euroopan taloutta. Öljybarrelin hinnan nouseminen 10 dollarilla johtaa Euroopan unionin tuontiöljystä maksaman hinnan kasvamiseen noin 40 miljardilla eurolla vuodessa. Öljyn hintojen nousu vaikuttaa kuluttajien ostovoimaan ja lisää yritysten kustannuksia.

Jos barrelin hinta nousee 10 dollaria, talouskasvun arvioidaan pienenevän noin puoli prosenttia. Vaikutusta ei kuitenkaan voida pitää lineaarisena: äkilliset, odottamattomat ja hyvin suuret hinnanvaihtelut voivat aiheuttaa taloudelle paljon suurempaa vahinkoa kuin edellä esitetyn arvion perusteella voidaan olettaa. Vaikutuksen määrää myös se, miten riippuvainen talous on öljystä. Tämä riippuvuus vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen.

Yleisemmin voidaan todeta, että energiatuotteiden ja erityisesti öljyn hallitseva asema yhteiskunnassamme on johtanut siihen, että energiariippuvuus vaikuttaa sosiaaliseen tasapainoon. Muistettakoon, että kaksi ensimmäistä öljykriisiä myötävaikuttivat työttömyyden jyrkkään kasvuun. Tasapainon järkkäytyminen voi siis synnyttää työmarkkinaosapuolten vaatimuksia ja ammattiyhdistysten reaktioita.

1.3 Toteamus: toimitusvarmuutta koskevia toimenpiteitä ei ole yhdenmukaistettu riittävästi

Öljyn toimitusvarmuutta koskevat kansalliset säädökset voivat aiheuttaa – ja ovat aiheuttaneet – vääristymiä öljytuotteiden sisämarkkinoilla, koska niitä ei ole yhdenmukaistettu eikä koordinoitu riittävästi yhteisön tasolla.

Jäsenvaltiot ovat jo kauan sitten ottaneet käyttöön toimenpiteitä, joilla voidaan lieventää öljyn saantiin liittyviä vaikeuksia. Jossain määrin niitä ohjaa yhteisön lainsäädäntö, jonka mukaan jäsenvaltioiden on koottava ”varmuusvarastoja”, jotka voidaan saattaa markkinoille toimituskriisin sattuessa. Jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivillä 68/414/ETY ⁽⁴⁾, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/93/EY ⁽⁵⁾, pitämään yllä kolmen öljytuoteluokan osalta varastoja, jotka vastaavat vähintään 90 päivän kulutusta ⁽⁶⁾. Lisäksi jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivillä 73/238/ETY ⁽⁷⁾ toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet antaakseen toimivaltaisille viranomaisille valtuudet toteuttaa asianmukaisia kriisitoimenpiteitä, toisin sanoen käyttää varmuusvarastoja ja rajoittaa kulutusta, kun öljyn saannissa ilmenee vaikeuksia.

⁽¹⁾ Ainoa merkittävä tarjonnan joustavuustekijä perustuu vielä käyttämättömään tuotantokapasiteettiin, joka sijaitsee pääasiassa Persianlahden alueella.

⁽²⁾ Öljyn kysynnän joustamattomuutta lisäävät entisestään kysynnän rakenteen kehittyminen (liikenteen osuuden jatkuva kasvu öljyn kulutuksessa, teollisuuden osuuden väheneminen ja öljyn lähes täydellinen katoaminen sähköntuotannosta) sekä siihen liittyvät entistä pienemmät mahdollisuudet korvata öljy lyhyellä aikavälillä jollakin toisella polttoaineella.

⁽³⁾ Euroopan talouden riippuvuus öljystä eli öljyn kulutuksen suhde bruttokansantuotteeseen on pienentynyt puoleen vuoden 1973 jälkeen.

⁽⁴⁾ EYVL L 308, 23.12.1968, s. 14.

⁽⁵⁾ EYVL L 358, 23.12.1968, s. 100.

⁽⁶⁾ Kansainvälisen energijärjestön perustamissopimukseen sisältyy samankaltainen velvoite, mutta se lasketaan valtioiden tuontimäärien perusteella (vähintään 90 päivän tuontia vastaavat varastot).

⁽⁷⁾ EYVL L 228, 16.8.1973, s. 1.

On kuitenkin todettava, että kyseiset direktiivit eivät enää sovellu energian sisämarkkinoiden nykytilanteeseen. Ne annettiin aikana, jolloin energian sisämarkkinat olivat vasta alkutekijöissään. Voimassa olevat yhteisön säännökset eivät takaa kansallisten toimenpiteiden riittävää yhdenmukaistamista ja koordinaattia, joita sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää: sisämarkkinoiden on perustuttava riittävästi yhdenmukaistettuihin ja koordinoituihin toimitusvarmuutta koskeviin sääntöihin.

Käytännössä esiintyy kahdentyyppisiä ongelmia:

- ongelmat, jotka johtuvat varmuusvarastojen organisoinnin riittämättömästä yhdenmukaistamisesta (ks. luku 2)
- ongelmat, jotka johtuvat kriisitoimenpiteitä koskevien kansallisten säädösten riittämättömästä yhdenmukaistamisesta ja jäsenvaltioiden toimenpiteiden riittämättömästä koordinoinnista kriisitilanteissa (ks. luku 3).

2. Varastointijärjestelmät

2.1 Euroopan varmuusvarastojärjestelmän hajanaisuus

Jäsenvaltiot voivat nykyään päättää hyvin vapaasti, miten ne organisoivat varmuusvarastojärjestelmänsä. Tämä on johtanut siihen, että Euroopan varmuusvarastojärjestelmä on jakautunut 15 erilaiseen kansalliseen järjestelmään. Käytetyt järjestelmät ovat näin ollen hyvin erilaisia:

- Eräät jäsenvaltiot ovat perustaneet erityisiä elimiä, joiden tehtävänä on ylläpitää kaikkia varmuusvarastoja tai osaa niistä. Niissä jäsenvaltioissa, joilla ei ole tällaista elintä, varastointijärjestelmä perustuu kokonaan öljyteollisuuteen, jolle valtio asettaa tiettyjä velvoitteita. Teollisuuden toimijat pitävät yllä varmuusvarastoja, joita ei ole erotettu mitenkään niiden omista toiminnallisista varastoista ⁽¹⁾.
- Jäsenvaltioilla on erilaisia sääntöjä siitä, voivatko toimijat täyttää varastointivelvoitteensa ylläpitämällä varastoja jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Eräät jäsenvaltiot ovat kieltäneet tämän kokonaan.

Varmuusvarastojen organisointia koskevat kansalliset säännökset voivat joissakin tapauksissa vaikuttaa siten, että öljyjalosteiden markkinat lokeroituvat kansallisiin markkinoihin ja muut toimijat kuin kansalliset jalostamot ⁽²⁾ joutuvat epäedulliseen asemaan. On huomattava, että riippumattomat jakelijat tai öljyjalosteiden maahantuoja ei tarvitse kovinkaan suuria operatiivisia varastoja, kun taas jalostamoilla on joka tapauksessa käytössään huomattavat operatiiviset varastot, vaikka ne eivät olisikaan velvollisia ylläpitämään varmuusvarastoja.

Yhteisöjen tuomioistuin antoi 25. lokakuuta 2001 Kreikan varmuusvarastojärjestelmää koskevan kielteisen tuomion (asia C-398/98), joka osoittaa, että varmuusvarastojen organisointia koskevat kansalliset säännökset voivat joissakin tapauksissa johtaa öljyjalosteiden markkinoiden lokeroitumiseen kansallisiin markkinoihin. Tuomioistuimen mukaan varastointivelvoitteet oli järjestetty Kreikassa tavalla, jolla rajoitettiin kreikkalaisten öljytuotteiden jakeluyritysten mahdollisuuksia hankkia tuotteita toisen jäsenvaltion alueella sijaitsevista jalostamoista. Tuomioistuin katsoi tämän olevan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen vastaista.

Tämän direktiiviehdotuksen tavoitteena ei ole varmuusvarastojärjestelmien organisoinnin täydellinen yhdenmukaistaminen. Sillä pyritään pikemminkin lähentämään niitä toisiinsa määrittelemällä tietyt vähimmäisvaatimukset, joita on noudatettava ottaen huomioon, että tavoitteena on avata öljytuotteiden jakelu-markkinat ja luoda todelliset öljytuotteiden sisämarkkinat.

⁽¹⁾ Järjestelmässä, joka perustuu osittain tai kokonaan teollisuuden ylläpitämiin varastoihin, toiminnallisia varastoja on vaikea erottaa varmuusvarastoista: on mahdotonta määrittää, kuinka suuria varastoja tietty toimija pitäisi yllä ilman varastointivelvoitetta.

⁽²⁾ Kansallisilla jalostamoilla tarkoitetaan toimijoita, joilla on jalostamo kyseisessä valtiossa.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi direktiiviehdotus sisältää kaksi uudistusta:

- jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden perustaa kansallinen varastointielin
- uudistetut säännökset varmuusvarastojen ylläpidosta toisessa jäsenvaltiossa.

2.2 Kansallisen varastointielimen perustaminen kaikkiin jäsenvaltioihin

Varastointivelvoite on muille toimijoille kuin jalostamoille erityisen raskas taakka ja jopa este markkinoille pääsyle. Niillä ei ole useinkaan käytettävissään muuta taloudellista ratkaisua kuin liittyä järjestelmään, jossa kansalliset jalostamot ylläpitävät varastoja niiden puolesta (tällaisessa järjestelmässä jalostamot huolehtivat muiden toimijoiden varastointivelvoitteiden täyttämisestä). Perustamalla strategisesta varastoinnista huolehtiva keskuselin ja oikeuttamalla muut toimijat kuin jalostamot antamaan varastointivelvoitteensa kohtuullista korvausta vastaan kyseisen elimen täytettäväksi tehostetaan kilpailua öljyjalosteiden markkinoilla ja vähennetään muiden toimijoiden kuin jalostamojen riippuvuutta kansallisten jalostamojen kanssa tehtävistä järjestelyistä.

Lisäksi on todettava, että varmuusvarastoista ei tiedetä riittävästi asianomaisilla tahoilla, mikä on erityisen silmiinpistävää, kun tilannetta verrataan Yhdysvaltojen strategisen öljyvaraston (Strategic Petroleum Reserve) tunnettuuteen⁽¹⁾. Voidaan myös sanoa, että Euroopan varmuusvarastoilta puuttuu uskottavuutta, koska sellaisia varastoja, joita ylläpidetään operatiivisten varastojen ohella toimitusvarmuussyistä, on hyvin vaikea erottaa muista varastoista, minkä vuoksi niitä ei voida myöskään määrittää. Joissakin jäsenvaltioissa operatiiviset varastot voivat olla kotimaiseen kulutukseen nähden erityisen suuria sen vuoksi, että jäsenvaltioissa on huomattavaa öljyteollisuutta oman valtion ulkopuolisen kysynnän tyydyttämiseksi. Velvoite ylläpitää 90 päivän kulutusta vastaavia öljy- ja öljytuotevarastoja näyttää tätä taustaa vasten hyvin epämääräiseltä.

Tämän perusteella direktiiviehdotuksessa esitetään, että kaikissa jäsenvaltioissa annetaan erityisten varastointielinten tehtäväksi täyttää vähintään kolmasosa varastointivelvoitteista. Elinten on itse omistettava varastot, eivätkä ne saa käyttää järjestelmiä, joissa ne voisivat turvautua öljyteollisuuden operatiivisiin varastoihin. Tällöin niiden tosiasiallisesta käyttömahdollisuudesta ei ole epäilystä, ja niiden uskottavuus sekä tietoisuus niistä ovat optimaaliset.

2.3 Varastojen ylläpito toisessa jäsenvaltiossa

Yhteisön nykyisen lainsäädännön mukaan jäsenvaltioilla on oikeus estää se, että niiden yritykset ylläpitävät varmuusvarastoja toisissa jäsenvaltioissa. Yhteisön lainsäädännössä säädetään myös, että varaston perustaminen jonkin jäsenvaltion alueelle toisen jäsenvaltion alueelle sijoittuneiden yritysten, elinten tai laitosten lukuun edellyttää hallitustenvälisiä sopimuksia. Tällaisen sopimuksen puuttuminen voi tosiasiasa merkitä sitä, että toimija ei saa ylläpitää varastoja oman maansa alueen ulkopuolella. Koska varastot ovat öljytuotteiden toimitusketjussa yleensä keskittyneet merkittävästi jalostamoihin, kyseiset rajoitteet voivat johtaa siihen, että tuotantoketjun loppupäässä olevat rajatylittävät toimitusketjut joutuvat epäedullisempaan asemaan kuin puhtaasti kansalliset ketjut.

Jotta sisämarkkinat voisivat toimia moitteettomasti, yhteisön lainsäädännössä on nimenomaisesti velvoitettu jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että niiden käyttöön ottamat varmuusvarastoja koskevat toimenpiteet eivät johda siihen, että muissa jäsenvaltioissa sijaitsevista jalostamoista saatavat toimitukset joutuvat epäedullisempaan asemaan kuin jäsenvaltion omalla alueella sijaitsevista jalostamoista saatavat toimitukset. Käytännössä jäsenvaltioiden on direktiiviehdotuksen mukaan annettava toimijoille lupa täyttää varastointivelvoitteensa niissä jäsenvaltioissa ylläpidettyjen varastojen avulla, joista ne hankkivat öljyjalosteensa.

⁽¹⁾ Yhdysvallat ei ole asettanut öljyteollisuudelleen varastointivelvoitteita. Maahan on perustettu teollisuuden varastoista erillinen "Strategic Petroleum Reserve" (SPR). Varastossa on tällä hetkellä 545 miljoonaa barreliä öljyä, jota säilytetään maanalaisissa luolissa (suolakuvuissa) ja jonka myynnistä voi päättää Yhdysvaltojen presidentti. SPR:n ylläpitämien varastojen määrää lisätään 700 miljoonaan barreliin vuoteen 2004 mennessä.

Uusilla energian sisämarkkinoilla ei ole enää hyväksyttävää, että varmuusvaraston ylläpito toisessa jäsenvaltiossa edellyttää hallitustenvälisiä sopimuksia. Tämä mekanismi on korvattava seurantajärjestelmällä, jolla varmistetaan sellaisten varastojen yksilöinti, rekisteröinti ja tarkastaminen, joita ylläpidetään jonkin jäsenvaltion alueella toisen jäsenvaltion alueelle sijoittuneiden yritysten, elinten tai laitosten lukuun.

3. Kriisitoimenpiteiden yhdenmukaistaminen ja koordinointi

Yhteisön nykyinen lainsäädäntö ei takaa, että Euroopan unionin jäsenvaltiot toimivat yhtenäisesti ja yhteisvastuullisesti öljymarkkinoilla esiintyvissä kriisitilanteissa. Yhtenäinen ja yhteisvastuullinen toiminta on kuitenkin välttämätöntä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi tällaisissakin tilanteissa.

Käytännössä esiintyy kahdentyyppisiä ongelmia:

- Joissakin jäsenvaltioissa varastojen käyttöönottoa vaikeuttaa lainsäädäntö, jossa asetetaan hyvin tiukkoja ehtoja niiden käyttöönotolle (kohta 3.1).
- Yhteisöllä ei ole päätöksentekomenettelyä, jolla voitaisiin päättää yhteisön tasolla toteutettavasta yhteisestä ja koordinoidusta toiminnasta (kohta 3.2).

3.1 Varmuusvarastojen käyttöperusteet

Varmuusvarastojen alkuperäisenä tarkoituksena oli auttaa valtioita selviytymään tietyn ajan mahdollisesta öljypulasta, jonka syynä on tuottajamaista tulevien toimitusten keskeytyminen. Kyse oli siis hätätilanteissa käytettävästä välineestä. Lisäksi varmuusvarastojen käyttöä oli määrä täydentää määrätietoisella ja suhteellisen ankaralla kulutuksen vähentämisellä (esimerkiksi "autottomat sunnuntait").

Joidenkin jäsenvaltioiden omassa varmuusvarastoja koskevassa lainsäädännössä asetetaan erityisen tiukkoja ehtoja varmuusvarastojen käytölle. Nämä ehdot heijastavat yhä varastojen alkuperäisiä käyttöperiaatteita (kuten varastojen käyttöä viimeisenä vaihtoehtona tai konkreettisen pulan hallintovälineenä).

Öljymarkkinoiden kehityksen vuoksi ⁽¹⁾ voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista vapauttaa varmuusvarastoja muissakin olosuhteissa. Jos toimijat uskovat toimitusten voivan keskeytyä tulevaisuudessa, tämä voi johtaa spot-markkinoilla äkilliseen ja talouden kannalta hyvin vahingolliseen hinnannousuun, vaikka toimitukset eivät keskeytyisikään. Tämän tyyppinen ilmiö todettiin Persianlahden sodan aikana, jolloin hinnat nousivat äkillisesti sport-markkinoilla Saudi-Arabian öljyntuotantoon kohdistuvan uhan vuoksi, vaikka tuotanto ei ollutkaan kulutukseen nähden liian vähäistä ⁽²⁾. Öljyvarastojen vapauttaminen tällaisissa olosuhteissa myötävaikuttaa paniikkiostojen tasapainottamiseen ja markkinoiden toiminnan normalisoitumiseen. Siten sillä myös rajoitetaan hintojen vaihtelua ja sen vahingollisia vaikutuksia talouteen.

Tällaisissa olosuhteissa Euroopan unionin on ehdottomasti toimittava yhtenäisesti ja koordinoidusti, jotta sisämarkkinoiden toiminta ei häiriytyisi. Näin ollen on välttämätöntä varmistaa, että tilanteessa, jossa öljystä ei ole tosiasiallista pulaa mutta jossa toimitusten keskeytymisen ennakoitiin liittyvät ilmiöt ovat johtaneet voimakkaaseen hinnannousuun, kaikki jäsenvaltiot voivat vapauttaa vähitellen varmuusvarastonsa. Tämä ei ole toistaiseksi mahdollista, koska eräät kansalliset säännökset on laadittu ainoastaan tosiasiallista pulaa silmällä pitäen, minkä vuoksi ne sisältävät varastojen vapauttamista rajoittavia ehtoja. Yhteisön lainsäädännön tehtävänä onkin varmistaa, että jäsenvaltiot laativat kansallisia säännöksiä, jotka mahdollistavat varastojen käyttöönoton tilanteessa, jossa toimitusten pelätään yleisesti keskeytyvän ja tämä pelko aiheuttaa markkinoilla suurta epävakautta. Tämä on välttämätön edellytys Euroopan unionin yhtenäiselle ja johdonmukaiselle toiminnalle ja siten myös sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ylläpitämiselle.

⁽¹⁾ Erityisesti spot-markkinoiden saama keskeinen asema hinnanmuodostuksessa: öljyn hinta vaihtelee näillä markkinoilla tunnista toiseen toimijoiden näkemysten ja odotusten mukaan.

⁽²⁾ Kun öljynsaanti Irakista ja Kuwaitista tyrehtyi, puuttuvat määrät korvattiin ottamalla käyttöön pääasiassa Saudi-Arabiassa olevaa tuotantokapasiteettia, jota ei ollut käytetty aikaisemmin.

Jos öljytoimitusten pelätään keskeytyvän, öljyvarastot voidaan vapauttaa kahdella eri tavalla aina sen mukaan, pitävätkö niitä yllä erityiset varastointielimet vai öljyntuotantoketjun loppupään toimijat, joilla on velvollisuus ylläpitää varastoja:

- Erityisen varastointielimen ylläpitämät varastot vapautetaan antamalla ne öljyntuotantoketjun loppupään toimijoiden käyttöön markkinahintaan ja tietyllä nopeudella (x miljoonaa barreliä päivässä).
- Öljyntuotantoketjun loppupään toimijoiden ylläpitämät varastot vapautetaan vähentämällä varastointivelvoitteita asteittain.

Kummassakin tapauksessa varastojen vapauttamisella on samanlainen vaikutus. Öljyntuotantoketjun loppupään toimijat voivat vapaasti käyttää "harkinnanvaraisia varastojaan" (varastoja, jotka ovat vapaasti niiden käytettävissä). Niiden tarve syntyy siitä oletuksesta, että toimitukset voivat keskeytyä tosiasiallisesti. Toimijat voivat itse asiassa joko ostaa viraston ylläpitämiä varastoja tai säilyttää omat varmuusvarastonsa, jotka on tällaiseen ajankohtaan asti "jäädytetty" varastointivelvoitteella ja jotka nyt "vapautetaan". Toimijoiden taipumus ostaa öljyä sport-markkinoilta mihin hyvänsä hintaan heikkenee, ja toimitusten keskeytymisvaaraan perustuva keinottelu vähenee. Tällainen varastojen ennakoiva vapauttaminen heijastaa öljymarkkinoiden taipumusta toimi ennakoivasti.

Varastojen vapauttaminen on tietenkin mielekästä vain silloin, kun toiminta ei aiheuta tuottajamaiden tuotantopolitiikassa sellaisia muutoksia, jotka mitätöisivät varastojen käyttämisestä saadun hyödyn. Tämän vuoksi varmuusvarastoja ei voida missään tapauksessa pitää tuottajamaita vastaan käytettävänä aseena. Päinvastoin, varastoja olisi hyvä käyttää koordinoitusti niiden kanssa. Euroopan yhteisön on siis kehitettävä ja vakiinnutettava tuottaja- ja kuluttajamaiden välinen energia-alan vuoropuhelu ja annettava sille konkreettinen sisältö.

Näissä uusissa varastojen käyttöperiaatteissa otetaan huomioon öljymarkkinoiden kehittyminen viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana. Direktiiviehdotuksessa onkin säännökset, joiden mukaan jäsenvaltioilla on oltava valtuudet käyttää varmuusvarastoja kahdentyyppisissä tilanteissa:

- Öljytoimitusten keskeytyminen: kyseessä on varmuusvarastojen alkuperäisten käyttöperiaatteiden mukainen interventioperuste.
- Yleinen öljytoimitusten keskeytymisen pelko. Tämä interventioperuste koskee tilanteita, joissa toimijoiden pelko mahdollisesta tulevasta keskeytymisestä aiheuttaa sport-markkinoilla liiallista hintojen vaihtelua.

Näiden periaatteiden mukaisella kansallisten säännösten lähentämisellä edistetään jäsenvaltioiden yhteisvastuullista ja yhtenäistä toimintaa, jota sisämarkkinoiden moitteeton toiminta kriisitilanteissa edellyttää. Säännöksiä lähentämällä varmistetaan, että minkään jäsenvaltion lainsäädäntö- ja hallintojärjestelmä ei estä sitä ottamasta varastoja käyttöön.

Tällaisessa järjestelmässä, jossa säännöllisten ja kohtuuhintaisten öljytoimitusten takaaminen riippuu erityisesti varastojen käytöstä, varmuusvarastojen vähimmäismäärää olisi lisättävä nykyisestä 90 päivän kotimaan kulutusta vastaavasta määrästä 120 päivän kotimaan kulutusta vastaavaksi määräksi. On huomattava, että yhteisön nykyisenä varmuusvarastojen keskiarvona on 114 päivän kotimaan kulutusta vastaavat varastot. Määrä vaihtelee maasta toiseen yhteisössä vaaditusta 90 päivän kulutusta vastaavasta vähimmäismäärästä 214 päivän kulutusta vastaavaan määrään.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden tilanne. Liittymisneuvotteluissa on jo sovittu useimpien hakijamaiden kanssa siirtymäajasta, joka päättyy 31. joulukuuta 2009. Tämä siirtymäaika antaa hakijamaille mahdollisuuden kerätä 90 päivän kulutusta vastaavat varmuusvarastot. Komissio edellyttää kuitenkin, että uudet jäsenvaltiot hyväksyvät periaatteen, jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on kerättävä 120 päivän kulutusta vastaavat varmuusvarastot. Toisaalta se myöntää, että asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa on sallittava, että uudet, öljyvarastojen lisäämistä koskevat säännökset otetaan vähitellen käyttöön sovittuja siirtymäaikoja pidemmän ajan kuluessa.

3.2 Yhteisön interventiomekanismi

Toistaiseksi ei ole olemassa mekanismeja, joka antaisi Euroopan yhteisölle mahdollisuuden päättää jäsenvaltioiden ylläpitämien varmuusvarastojen käytöstä sekä koordinoita niiden käyttöä. Varmuusvarastojen käyttöönottoa koskevassa yhteisön lainsäädännössä säädetään ainoastaan jäsenvaltioiden asiantuntijoiden välisistä neuvotteluista, joita käydään Euroopan komission johdolla. Näin ollen yhteisön lainsäädäntö ei takaa jäsenvaltioiden yhtenäistä ja yhteisvastuullista toimintaa, jota öljymarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää. Jäsenvaltioiden erikseen toteuttamat toimenpiteet voivat sitä vastoin aiheuttaa sekaannusta sisämarkkinoilla.

3.2.1 Kansainvälisen energijärjestön riittämättömät säännöt

Öljymarkkinoiden maailmanlaajuisuuden vuoksi Euroopan unionin on aina huolehdittava siitä, että se toimii samansuuntaisesti muiden suurien kuluttajamaiden kanssa. Kansainvälinen energijärjestö IEA, jonka jäseniä ovat kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot sekä muut pääasialliset kuluttajamaat (erityisesti Yhdysvallat, Japani ja Etelä-Korea), voisi luoda puitteet tälle välttämättömälle koordinoinnille. IEA ei voi kuitenkaan missään tapauksessa korvata yhteisön päätöksentekoprosessia: Euroopan unionin ominaisluonteen ja sisämarkkinoiden kehityksen vuoksi on välttämätöntä, että yhteisö ottaa käyttöön oman päätöksentekoprosessinsa.

Lisäksi IEA:n nykyisissä säännöissä on merkittäviä heikkouksia. IEA katsoikin jo 1980-luvun alussa, ettei sen vuonna 1974 tehdyssä perustamissopimuksessa määrätty kriisimekanismi enää ollut öljymarkkinoiden kehityksen kannalta asianmukainen. IEA:n johtokomitea perusti toisen kriisimekanismin, CERMin (Coordinated Emergency Response Measures), jotta varmuusvarastoja voitaisiin käyttää joustavammin. CERM-mekanismiin liittyy kuitenkin ilmeisiä lukkiutumisleikkauksia, koska sen käynnistäminen edellyttää 26 osallistujavaltion edustajista muodostuvan johtokomitean yksimielisyyttä. Käynnistämisperusteitakaan ei ole määriteltä selkeästi ja osallistujavaltiot ovat keskenään eri mieltä interventioperiaateista. Vaikka CERM-mekanismi käynnistettäisiinkin, jäsenvaltioilla on hyvin suuri vapaus päättää, miten ne osallistuvat siihen, mikä johtaa ilmiselvään toiminnan epäyhtenäisyyteen.

Koska öljykriisit ovat luonteeltaan poliittisia, on tärkeää huomata, että IEA on luonteeltaan tekninen elin, jonka toimivaltuudet ovat rajoitetut. Yhteisön tekemällä päätöksellä on huomattavasti enemmän poliittista ja oikeudellista painoarvoa kuin IEA:n tekemällä päätöksellä.

Mahdolliseen tai todelliseen energiakriisiin, joka voi vaikuttaa talouskasvuun, on kuitenkin vastattava ensisijaisesti yhteisillä toimilla, joihin osallistuu mahdollisimman monia kuluttajamaita ja joita voidaan toteuttaa esimerkiksi IEA:n puitteissa. Tällaisilla toimilla voidaan tehostaa yhteisön toimien myönteisiä vaikutuksia.

Vaikka yhteisön toimintaa on koordinoitava muiden suurten kuluttajamaiden toiminnan kanssa, koordinoinnin lisäksi tarvitaan yhteisön tason päätöksentekoprosessia, jotta Euroopan unionin toiminta olisi yhtenäistä, yhteisvastuullista, johdonmukaista ja uskottavaa. Sekä varmuusvarastojen käyttö että kulutuksen vähentämistoimenpiteet edellyttävät yhteisön päätöksentekomekanismeja, joka mahdollistaa koordinoinnin. Yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi sisämarkkinaolosuhteissa toteuttaa tällaisia toimenpiteitä muista riippumatta.

3.2.2 Yhteisön mekanismin luonne

Ehdotetun direktiivin mukaan on perustettava erityinen päätöksentekomekanismi, jolla Euroopan unioni voi määritellä varastojen käyttöönoton sekä muut toimet, joita se aikoo toteuttaa mahdollisen energiakriisin aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan komissiolla on valtuudet toteuttaa öljymarkkinoiden tapahtumiin liittyvissä pakottavissa tilanteissa tarpeelliset toimenpiteet ottaen huomioon varmuusvarastojen käyttömekanismien yleiset tavoitteet. Komissiota avustaa komitea, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja.

Kyseinen mekanismi on sääntelymenettelyn tyyppinen sellaisena kuin se on määritelty menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28. kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 5 artiklassa. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa ehdotuksesta lausuntonsa määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa tilanteen kiireellisyyden mukaan. Jos toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä.

Tällä koordinoitun toiminnan mekanismilla edistetään öljyn sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja tehostetaan kriisitoimenpiteitä.

3.2.3 Mekanismin käynnistämiskynnys

Komissio voi toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä, kun öljytoimitusten pelätään yleisesti keskeytyvän tai toimitukset todella keskeytyvät.

Direktiiviehdotuksessa on säännökset kynnyksestä, jonka ylittyminen mahdollistaa toimenpiteet öljytoimitusten keskeytyessä. Toimenpiteillä otetaan käyttöön varastoja tai rajoitetaan kulutusta.

Ottaen huomioon, että tavoitteena on suojella talouskasvua, työllisyyttä sekä heikoimmassa asemassa olevia sosiaalisia ja ammatillisia ryhmiä öljyn hintojen suurilta vaihteluilta, kun öljytoimitusten pelätään yleisesti keskeytyvän erityisesti ulkoisen häiriön yhteydessä, on selvää, että hinta on olennainen tekijä määriteltäessä varoituskynnystä, jonka ylittyminen käynnistää yhteisön toimet.

Varoituskynnys saavutetaan, kun raakaöljyn hinta spot-markkinoilla on sellainen, että sen pysyminen samalla tasolla 12 kuukauden ajan aiheuttaisi sen, että Euroopan unionin tuontiöljystä maksama hinta kasvaisi seuraavien 12 kuukauden aikana summalla, joka vastaa yli puolta prosenttia Euroopan unionin edellisvuotisesta bruttokansantuotteesta. Kasvamisen laajuutta arvioitaessa käytetään viitetasona tuontiöljystä viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana keskimäärin maksettua hintaa. Esimerkiksi nykytilanteessa (vuonna 2002) Brent-öljybarrelin hinnan olisi noustava 30 dollariin ⁽¹⁾ kynnyksen saavuttamiseksi.

Varoituskynnyksen ylittyminen on välttämätön, mutta ei riittävä edellytys päätökselle vapauttaa varastoja, kun öljytoimitusten pelätään yleisesti keskeytyvän. Kynnyksen ylittyminen käynnistää vaiheen, jonka aikana komissio tutkii kaikkia kriisin taustatekijöitä. Nämä taustatekijät on otettava huomioon tehtäessä päätöksiä vastatoimien tarpeellisuudesta.

4. Toimenpiteiden toteuttamisen edellyttämä tekninen asiantuntemus

Energian sisämarkkinoiden toteuttaminen etenee vaiheittain ja on erittäin monimutkainen prosessi muun muassa siksi, että siihen sisältyy hyvin teknisiä sääntöjä. Näin ollen on tärkeää varmistaa, että kaikki markkinatoimijat soveltavat uusia lainsäädäntöpuutteita tosiasiallisesti, tehokkaasti ja yhtenäisesti olosuhteissa, joissa taataan yritysten kilpailukyky.

Tästä syystä kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisen eri vaiheisiin liitettiin mekanismeja, joiden avulla kansalliset lainsäätäjät, jäsenvaltiot, taloudelliset toimijat ja komissio saattoivat kokoontua teknisiin työkokouksiin. Näissä työkokouksissa tarkastellaan, miten kaasu- ja sähkömarkkinoita olisi avattava, ja niissä annetaan komissiolle säännöllisesti erittäin teknisiä suosituksia.

Yhteisön uudessa järjestelmässä, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa öljyn toimitusvarmuutta koskevia toimenpiteitä energian sisämarkkinoilla, on säännökset monitahoisten ja teknisten tehtävien suorittamisesta. Niitä ovat erityisesti kansainvälisten markkinoiden tapahtumien seuraaminen sekä sen arvioiminen, miten ne vaikuttavat toimitusvarmuuteen ja toimitusten turvallisuuteen. Toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta on arvioitava jatkuvasti. Samassa yhteydessä on valvottava jäsenvaltioiden ylläpitämien öljyvarastojen määriä. Tehtävien suorittamiseen tarvitaan objektiivisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja.

Kun Euroopan komissio energiakriisitilanteessa tekee päätöksiä öljyvarastojen käyttöönottoa koskevista toimenpiteistä ja koordinoi tällaisia toimenpiteitä, on arvioitava, mitä vaikutuksia niillä on energiamarkkinoihin ja koko talouteen.

⁽¹⁾ Tällöin OPEC-maiden korihinta olisi 28–29 dollaria barrelilta.

Näin ollen on tarpeen perustaa komission yksiköiden yhteyteen öljyn ja kaasun toimitusvarmuuden eurooppalainen tarkkailujärjestelmä, johon kootaan edellä mainittujen erittäin teknisten tehtävien suorittamiseen tarvittava asiantuntemus. Järjestelmä tarjoaa komission alaisuudessa teknistä ja tieteellistä tukea ja korkeatasoista asiantuntemusta, joiden avulla öljytoimituksia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä voidaan soveltaa asianmukaisesti.

Eurooppalaista tarkkailujärjestelmää johtaa komissio, joka kutsuu kokouksiin jäsenvaltioiden edustajia ja asianomaisten alojen edustajia.

5. Päätelmät

Ehdotuksen tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden toimenpiteiden entistä tehokkaampaa yhdenmukaistamista ja koordinoitua öljyn toimitusvarmuuden alalla ja varmistaa siten sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Ehdotettu direktiivi antaa Euroopan unionille keinot toimia yhtenäisesti ja uskottavasti tilanteissa, joissa öljynsaantivaikeudet haittaavat tai uhkaavat haitata talouden ja yhteiskunnan toimintaa.

Säännösten avulla voidaan taata, että yhteisö toimii yhteisvastuullisesti ja yhtenäisesti kriisitilanteissa ja voi näin ollen reagoida tehokkaasti energiamarkkinoiden tapahtumiin, mikä edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Säännöksillä varmistetaan öljytuotemarkkinoiden avaaminen muille toimijoille kuin jalostamoille ja estetään se, että rajatylittävät toimitusketjut joutuvat epäedullisempaan asemaan kuin puhtaasti kansalliset ketjut. Siten säännökset mahdollistavat öljyjalosteiden todellisten sisämarkkinoiden toteutumisen. Näin ollen EY:n perustamissopimuksen 95 artikla on asianmukainen oikeusperusta direktiiviehdotukselle.

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO,
jotka

ottavat huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 95 artiklan,

ottavat huomioon komission ehdotuksen,

ottavat huomioon talous- ja sosiaalikomitean lausunnon,

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon,

noudattavat perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä,

sekä katsovat seuraavaa:

minnan kannalta oleellisia, erityisesti kun otetaan huomioon niiden merkitys liikenteen alalla. Öljyn hintoja pidetään lisäksi viitehintoina määritettäessä maakaasun hintoja.

(3) Koska öljyn toimitusvarmuutta koskevia kansallisia säädöksiä ei ole yhdenmukaistettu eikä koordinoitu riittävästi yhteisön tasolla, ne voivat aiheuttaa – ja ovat aiheuttaneet – vääristymiä öljytuotteiden sisämarkkinoilla. Jäsenvaltioiden öljytuotteiden toimitusvarmuuden alalla toteuttamien toimenpiteitä on yhdenmukaistettava ja koordinoitava enemmän sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi.

(4) Jotta öljytuotteita voitaisiin toimittaa kuluttajille mahdollisimman edullisin ehdoin, öljytuotemarkkinoita on avattava kilpailulle. Tätä varten on taattava öljytuotteiden todellisten sisämarkkinoiden kehittäminen, joka mahdollistaa helpot ja kilpailuun perustuvat toimitukset kaikille jakelijoille, myös niille, jotka eivät ole yhteydessä kansallisiin jalostamoihin.

(1) Energian sisämarkkinoita toteutettaessa on koordinoitava toimenpiteitä, joilla taataan öljyn tuonti kolmansista maista yhteisöön. Sisämarkkinoiden keskeinen edellytys on jäsenvaltioiden välinen yhteisvastuu, joka ilmenee erityisesti energiatoimitusten kannalta oleellisilla öljy- ja kaasualoilla.

(2) Raakaöljy ja öljytuotteet ovat keskeisen tärkeitä energiatuotteita yhteisölle. Ne ovat talouden ja yhteiskunnan toi-

(5) Jäsenvaltioiden varmuusvarastojärjestelmät eroavat merkittävästi toisistaan. Kansalliset säännökset voivat johtaa siihen, että öljytuotemarkkinat lokeroituvat kansallisiin markkinoihin ja muut toimijat kuin kansalliset jalostamot joutuvat epäedulliseen asemaan. Näin ollen on toteutettava toimenpiteitä, joilla varastojärjestelmiä lähennetään ainakin osittain toisiinsa ja joilla varmistetaan, että varastojen organisointi ei haittaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

- (6) Varastointivelvoite on muille toimijoille kuin jalostamoille erityisen raskas taakka ja voi joissakin tapauksissa olla esteenä niiden markkinoillepääsulle. Sen vuoksi on tarpeen varmistaa öljytuotemarkkinoiden avaaminen ja taata kyseisille toimijoille mahdollisuus täyttää velvoitteensa muulla tavalla kuin ylläpitämällä itse varmuusvarastoja tai tekemällä sopimuksia kansallisten jalostamoiden kanssa.
- (7) Tätä varten on yhdenmukaistettava varastojen hallintaa koskevia kansallisia säännöksiä ja perustettava julkinen elin, jollaisia on jo tietyissä jäsenvaltioissa ja jonka tehtävä on täyttää vähintään kolmasosa varastointivelvoitteista kansallisten markkinoiden avaamisperiaatteiden mukaisesti.
- (8) Koska säännökset, joilla rajoitetaan varmuusvarastojen ylläpitoa jäsenvaltion alueen ulkopuolella, voivat vaikuttaa siten, että rajatylittävä öljytuotteiden toimitusketju joutuu puhtaasti kansallista ketjua epäedullisempaan asemaan, on tarpeen sallia varastojen perustaminen jäsenvaltion alueen ulkopuolelle ja sopia niihin sovellettavista säännöistä, jotta varmistettaisiin sisämarkkinoiden moitteeton toiminta.
- (9) Kuten vihreässä kirjassa "Energiahuoltostrategia Euroopalle" ⁽¹⁾ todetaan, yhteisö on erittäin riippuvainen öljyn tuonnista ja tuotantokapasiteetti on keskittynyt maantieteellisesti tietyille alueille, mikä tulee edelleen lisääntymään. Tässä tilanteessa öljyn toimitusvarmuuteen kohdistuu merkittäviä riskejä.
- (10) Öljytuotteiden saantia vähentävät tai niiden hintaa huomattavasti korottavat vaikeudet voivat aiheuttaa vakavia häiriöitä yhteisön taloudelliselle toiminnalle, ja sen vuoksi tällaisten vaikeuksien vahingollisia vaikutuksia on voitava tasoittaa tai ainakin lieventää. Tätä varten on tarpeen kerätä riittävän suuret varmuusvarastot, joita voidaan käyttää tällaisissa olosuhteissa yhteisön tasolla ja yleismaailmallisella tasolla koordinoitulla tavalla.
- (11) Raakaöljyn ja öljytuotteiden saantiin liittyvien vaikeuksien vaikutuksia voidaan lieventää paitsi saattamalla markkinoille varmuusvarastoja, joita on kerätty kriisitilanteen varalta, myös toteuttamalla kulutusta rajoittavia toimenpiteitä. Näiden kahdentyyppisten toimenpiteiden nopean, koordinoitun ja yhteisvastuullisen toteuttamisen varmistamiseksi on säädettävä asianmukaisista menettelyistä ja välineistä.
- (12) Tätä varten kaikilla jäsenvaltioilla on oltava tarvittavat valtuudet toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet tarpeen tullen ja viipymättä myös sellaisissa tilanteissa, jossa ei ole kyse tosiasiallisesta pulasta mutta jossa toimitusten keskeytymisen riskiin liittyvät ennakointi-ilmiöt ovat joltaneet hintojen jyrkkään nousuun.
- (13) Kun öljyn saannissa ilmenee vakavia vaikeuksia, yhteisön toiminnan on oltava yhteisvastuullista ja yhtenäistä, jotta sisämarkkinoiden toiminta säilyisi moitteettomana. Samalla on otettava huomioon, että toiminta on koordinoitava muiden suurten kuluttajamaiden sekä tuottajamaiden tai niiden ryhmien toiminnan kanssa.
- (14) Jotta voitaisiin suunnitella ja soveltaa asianmukaisesti öljytoimituksia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä, seurata kyseisen lainsäädännön soveltamista, arvioida voimassa olevien toimenpiteiden tehokkuutta sekä seurata entistä paremmin öljyn toimitusvarmuudessa tapahtuvia muutoksia sisämarkkinoiden puitteissa, komission yksiköiden yhteyteen on syytä perustaa öljy- ja kaasutoimitusten eurooppalainen tarkkailujärjestelmä.
- (15) Tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä päätetään menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY mukaisesti ⁽²⁾.
- (16) Jäsenvaltiot eivät voi EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa esitetyn toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaan riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitetta eli luoda sellaisia täysin toimivia öljytuotteiden sisämarkkinoita, jotka perustuvat vapaaseen kilpailuun ja öljytuotteiden toimitusvarmuuteen, vaan tämä tavoite voidaan toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Tässä direktiivissä ei mennä pidemmälle kuin on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi,

OVAT ANTANEET TÄMÄN DIREKTIIVIN:

1 artikla

Tämän direktiivin tavoitteena on varmistaa öljytuotteiden sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Tätä varten direktiivissä säädetään öljyvarastoja ja kriisitoimenpiteitä koskevien jäsenvaltioiden säännösten lähentämisestä sekä jäsenvaltioiden toimituskriisin johdosta toteuttamien toimien koordinoimisesta.

2 artikla

1. Jäsenvaltioiden on toteuttava kaikki tarvittavat toimenpiteet pitääkseen öljytuotevarastonsa jatkuvasti kaikkien öljytuoteluokkien osalta vähintään edellisen kalenterivuoden 90 päivän keskimääräistä kotimaista kulutusta vastaavalla tasolla, jollei 6 artiklasta muuta johdu.

⁽¹⁾ KOM(2000) 769.

⁽²⁾ EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen varastojen vähimmäistason nostetaan vastaamaan 120 päivän kulutusta mahdollisimman pian tämän direktiivin julkaisupäivän jälkeen ja viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2007.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että 1 ja 2 kohdan mukaisesti ylläpidetyt varastot ovat käytettävissä ja saatavissa, jotta jäsenvaltiot voisivat viipymättä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet niiden käyttämiseksi 6 artiklan mukaisesti.

4. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle viimeistään yhden vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta ja sen jälkeen joka kuudes kuukausi siihen asti, kunnes 2 kohdassa määritelty varastojen taso on saavutettu, yksityiskohtainen kertomus kyseisen tason saavuttamiseksi toteutetuista ja toteutettavista toimenpiteistä.

5. Jäsenvaltioiden on muodostettava 1 ja 2 kohdassa mainitut varastot ja pidettävä niitä yllä omalla alueellaan tai toisen jäsenvaltion alueella.

3 artikla

1. Jäsenvaltioiden on perustettava öljyn varastointia varten julkinen elin. Niiden on toteutettava tarvittavat toimet, jotta varastointielimen hallussa olisi mahdollisimman pian tämän direktiivin julkaisupäivän jälkeen ja viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2007 varastot, jotka vastaavat kaikkien tuoteluokkien osalta vähintään kolmannelta 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyistä velvoitteista.

2. Kun jäsenvaltio asettaa markkinoilla oleville toimijoille varastointivelvoitteita, julkisen varastointielimen on vastattava muiden toimijoiden kuin jalostamojen varastointivelvoitteista, jos kyseiset toimijat sitä toivovat, sellaista korvausta vastaan, joka ei ylitä tarjottujen palvelujen kustannuksia.

3. Kaksi tai sitä suurempi määrä jäsenvaltioita voi käyttää yhteistä varastointielintä tai -laitosta. Tällöin ne ovat yhteisesti vastuussa tästä direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta.

4 artikla

1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niiden varastointijärjestelyt ovat oikeudenmukaisia ja tasapuolisia.

2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että toimitukset muissa jäsenvaltioissa sijaitsevista jalostamoista eivät joudu jäsenvaltioiden varastointijärjestelyjen johdosta epäedullisempaan asemaan kuin toimitukset jäsenvaltion omalla alueella sijaitsevista jalostamoista. Niiden on erityisesti sallittava, että yritykset, joilla on varastointivelvoite ja jotka hankkivat jalosteita yhdestä tai useammasta muusta jäsenvaltiosta, täyttävät velvoitteen kyseisissä jäsenvaltioissa ylläpidettyjen varastojen avulla.

5 artikla

1. Tapauksissa, joissa varastoja muodostetaan tämän direktiivin soveltamiseksi jonkin jäsenvaltion alueelle toisen jäsenvaltion alueelle sijoittuneiden yritysten, elinten tai laitosten lukuun, jäsenvaltio, jonka alueella varastoja pidetään, ei saa missään olosuhteissa estää varastojen siirtoa niihin jäsenvaltioihin, joiden lukuun varastoja pidetään yllä.

2. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tarkastusjärjestelmä, jolla varmistetaan sellaisten varastojen yksilöinti, rekisteröinti ja valvonta, joita pidetään yllä jonkin jäsenvaltion alueella toisen jäsenvaltion alueelle sijoittuneiden yritysten, elinten tai laitosten lukuun.

6 artikla

1. Jäsenvaltioiden on annettava toimivaltaisille viranomaisilleen valtuudet käyttää 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa määritellyn velvoitteen mukaisesti ylläpidettyjä varastoja 7 ja 8 artiklassa säädettyjen ehtojen ja säännösten mukaisesti, kun öljytuotteiden sisämarkkinoiden toiminnassa ilmenee toimitusongelmiin liittyviä vaikeuksia.

2. Muissa kuin 7 ja 8 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltioiden on pidätyttävä käyttämästä varastoja tavalla, joka pienentää niitä pakollisen vähimmäistason alapuolelle, lukuun ottamatta tapauksia, joissa on kyse paikallisista toimitusongelmista ja komissiolle on annettu ennakoilmoitus tai joissa on kyse jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä.

7 artikla

1. Jos öljytoimitukset keskeytyvät ja tämä voi haitata vakavasti talouden ja öljytuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa, komissio voi 9 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti tehdyllä päätöksellä velvoittaa jäsenvaltiot:

a) antamaan 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen varastot asteittain käyttöön,

b) rajoittamaan kulutusta kohdennetusti tai yleisesti.

Jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden on oltava sellaisia, että ne rajoittavat mahdollisimman vähän kilpailua. Komissio valvoo tämän periaatteen noudattamista toimenpiteiden koko toteutuksen ajan.

2. Komissio voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, kun raakaöljyn toimitukset vähenevät maailmanlaajuisesti seitsemän prosenttia tavanomaiseen tasoon verrattuna.

3. Komission päätöksessä voidaan säätää konkreettisista toimenpiteistä ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevista ehdoista.

8 artikla

1. Jos öljytoimitusten pelätään yleisesti keskeytyvän erityisesti ulkoisen häiriön yhteydessä ja tämä aiheuttaa öljymarkkinoilla suurta epävakautta, joka voi haitata vakavasti talouden ja öljytuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa, komissio voi 9 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti tehdyllä päätöksellä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua varmuusvarastot asteittain käyttöön ottaen huomioon jäsenvaltioiden tekemät kansainväliset sopimukset ja näiden sopimusten perusteella tehdyt päätökset.

Jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden on oltava sellaisia, että ne rajoittavat mahdollisimman vähän kilpailua. Komissio valvoo tämän periaatteen noudattamista toimenpiteiden koko toteutuksen ajan.

2. Komissio voi tarkastella 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden tarpeellisuutta, kun raakaöljyn hinta käteismarkkinoilla on sellainen, että sen pysyminen samalla tasolla kahdentoista kuukauden ajan aiheuttaisi sen, että yhteisön tuontiöljystä maksama hinta kasvaisi seuraavien kahdentoista kuukauden aikana, viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana tuontiöljystä keskimäärin maksettuun hintaan verrattuna, summalla, joka vastaa yli puolta prosenttia Euroopan unionini edellisvuotisesta bruttokansantuotteesta.

3. Edellä 2 kohdassa säädettyssä tarkastelussa komissio ottaa huomioon kaikki tekijät, joita jäsenvaltioiden toimitusolosuhteiden arviointi edellyttää. Se ottaa erityisesti huomioon 1 kohdassa tarkoitettua tilanteesta johtuvien tekijöiden luonteen, keston ja vaikutusalan.

4. Komission päätöksessä voidaan säätää konkreettisista toimenpiteistä ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevista ehdoista.

9 artikla

1. Komissiota avustaa komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

2. Viitattaessa tähän kohtaan sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä sääntelymenettelyä kyseisen päätöksen 8 artiklan säännösten mukaisesti.

Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa säädetty määraika on yksi viikko.

3. Komitea vahvistaa työjärjestyksensä.

10 artikla

1. Jäsenvaltioiden on annettava säännökset ja otettava käyttöön mekanismit, joita tarvitaan varastojen yksilöinnin ja valvonnan varmistamiseksi.

Niiden on vahvistettava tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavat seuraamukset ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Jäsenvaltioilla on oltava interventiosuunnitelmat, joita voidaan soveltaa, kun öljytoimitukset keskeytyvät tai niiden pelätään yleisesti keskeytyvän ja tämä aiheuttaa öljymarkkinoilla suurta epävakautta.

Niiden on nimettävä elimet, jotka vastaavat tämän direktiivin mukaisesti toteutettavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

11 artikla

1. Komissio toteuttaa tämän direktiivin soveltamisen edellyttämät toimenpiteet. Se vahvistaa erityisesti

a) 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tuoteluokkien määritelmän,

b) säännöt, joiden mukaan lasketaan kotimainen kulutus ja määritetään 2 artiklassa tarkoitettuja varastointivelvoitteita; laskelmissa on otettava huomioon jäsenvaltioiden oma öljyn tuotanto,

c) säännöt sellaisten tilastotietojen toimittamisesta komissiolle, joiden avulla voidaan seurata, miten jäsenvaltiot täyttävät tässä direktiivissä asetetut velvoitteet.

2. Komissio toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna menettelyn mukaisesti.

12 artikla

1. Komissio toteuttaa 1 päivään tammikuuta 2004 mennessä tarvittavat toimenpiteet öljy- ja kaasutoimitusten eurooppalaisen tarkkailujärjestelmän perustamiseksi. Järjestelmän tarkoituksena on avustaa öljytoimituksia koskevan yhteisön lainsäädännön suunnittelussa ja asianmukaisessa soveltamisessa, seurata kyseisen lainsäädännön soveltamista sekä avustaa arvioinneissa, jotka koskevat voimassa olevien toimenpiteiden tehokkuutta ja niiden vaikutusta öljytuotteiden sisämarkkinoiden toimintaan. Komissio huolehtii siitä, että tässä direktiivissä säädettyjen järjestelyjen tehokasta seurantaa varten osoitetaan riittävät resurssit.

2. Öljy- ja kaasutoimitusten eurooppalaista tarkkailujärjestelmää johtaa komissio, joka kutsuu kokouksiin jäsenvaltioiden edustajia sekä asianomaisten alojen edustajia. Järjestelmä tarjoaa komissiolle teknistä apua tämän direktiivin mukaisten toimenpiteiden suunnittelussa ja arvioinnissa. Lisäksi se edistää sisämarkkinoiden ja kansainvälisten öljymarkkinoiden kehittymistä ja niihin vaikuttavien tekijöiden entistä parempaa tuntemusta.

3. Öljy- ja kaasutoimitusten eurooppalainen tarkkailujärjestelmä huolehtii öljyalalla seuraavista teknisistä tehtävistä:

- a) sisämarkkinoiden ja kansainvälisten öljymarkkinoiden toiminnan tarkkailu,
- b) osallistuminen fyysisen valvontajärjestelmän käyttöönottoon sellaisten yhteisön sisäisten ja ulkoisten infrastruktuurien valvomiseksi, jotka vaikuttavat öljyn toimitusvarmuuteen,
- c) öljytoimitusten sekä sellaisten menettelyjen valvonta, joilla öljyn toimitusvarmuus on tarkoitus taata kriisitilanteissa,
- d) tehokkaiden turvatoimien kehittämisen tutkiminen öljyalalla,
- e) öljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastojen tason ja niiden käyttömenettelyjen sekä kulutuksen rajoittamistoimenpiteiden toteuttamisen valvonta,
- f) objektiivisten, luotettavien ja vertailukelpoisten perustietojen kokoaminen tehtävien suorittamista varten.

13 artikla

Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2004 ja 2 artiklan 2 kohdan ja 3 artiklan osalta viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2007. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

14 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

15 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.