

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.11.2008
SEC(2008) 2859

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**относно налагане на задължение на държавите-членки да поддържат минимални
запаси от суров нефт и/или нефтопродукти**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM (2008) 775}
{SEC(2008)2858}

Оценката на въздействието, повод за настоящото обобщение, е свързана с документ 2008/TREN/001 от работната програма на Комисията. Тя беше изготвена в контекста на съставянето на законодателно предложение относно прегледа на законодателството на ЕС по отношение на нефтените запаси за извънредни ситуации.

Оценката се основава на предприет в рамките на Комисията анализ, подкрепен от няколко структурни (Група по доставките на нефт, Берлински форум за изкопаеми горива) и неофициални консултации със заинтересованите страни, както и от официално обществено допитване.

Хронологична справка

Европейският съвет през март 2007 г. подчерта необходимостта от засилване на сигурността на доставките за ЕС като цяло и в частност за всяка държава-членка, като една възможност за това е да се разработят по-ефективни механизми за управлението на кризи. В тази връзка беше отбелязана и необходимостта от преглед на механизмите на ЕС за управление на нефтените запаси, като специален акцент беше поставен на достъпа до нефт при кризисни ситуации и допълващото се сътрудничество с кризисните механизми на Международната агенция по енергетика (МАЕ).

Анализ на проблема

Правната рамка в ЕС за установяването и използването на нефтените запаси за извънредни ситуации се основава на правила, датиращи от втората половина на 60-те и първата половина на 70-те години. През последните години рискът от нарушаване на доставките на нефт значително нарасна поради редица причини, някои от които са увеличеното световно търсене, придружено с ограничена възможност за увеличаване на производствения капацитет, концентрацията на предлагането в няколко на брой (често политически нестабилни) държави, разпространяването на геополитическите конфликти и нарастващият брой природни бедствия. Текущата световна тенденция, съчетана с вътрешното развитие на ЕС (последователни разширения, завършване на вътрешния пазар, намаляващо вътрешно производство) са все фактори, които налагат прегледа на съществуващото законодателство на ЕС по отношение на запасите.

Освен това, анализът на действащата система разкрива недостатъци, които не биха й позволили да функционира подходящо в случай на действително нарушаване на доставките.

Понастоящем държавите-членки сами определят уредбата си по отношение на поддържането на определено количество запаси. Този факт доведе до различни системи и практики в ЕС. Съществуват съмнения, че всяка една от националните системи би могла да гарантира, че съхраняваните за извънредни ситуации запаси при нужда биха били напълно на разположение и ефективно мобилизирани. В някои държави-членки например действащите практики изглежда позволяват оперативните запаси на търговските оператори да бъдат считани за запаси за извънредни ситуации. Широкото използване от някои държави-членки на „талони“ също би могло да породите съмнение относно достъпността на запасите.

Създадената през 1974 г. Международна агенция по енергетика управлява паралелна система. Въпреки че по принцип едни и същи запаси биха могли да се използват за съблюдаване на изискванията по отношение на запасите както на ЕС, така и на МАЕ,

различията в методологията за изчисляване и докладване са източник на значителна административна тежест за тези държави-членки, които са и членки на МАЕ.

В ЕС няма процедури за координирана интервенция, което практически силно затруднява ключовите при кризисни ситуации бързо взимане на решения и предприемане на ефективни действия. В действащото законодателство не е ясно изложена ролята на системата на ЕС по отношение на МАЕ и нейните процедури.

Въпреки че в действащото законодателство се предвижда приемането на „справедливи и недискриминационни” разпоредби по отношение на запасите, конкретните разпоредби са малко, като потенциално се допуска изкривяване на конкуренцията между различните категории икономически оператори.

Освен това, съставът на запасите може да не отразява това, което действително е необходимо в случай на криза.

В резултат на тези слабости е възможно в случай на криза системата да не даде задоволителни резултати, което би изложило икономиката на риск от сериозни сътресения.

Действащата система позволява и известен паразитизъм: държавите-членки с изглеждащи по-неблагонадеждни системи могат да разчитат на държавите със стабилни разпоредби. Този факт обаче излага на риск подготвеността на ЕС като цяло за извънредни ситуации.

Цели

Общата цел на прегледа е да заздравя още повече системата, като същевременно оптимизира административните задължения на държавите-членки.

Необходимо е системата за реагиране при извънредни обстоятелства да бъде по-тясно приспособена към нуждите на ЕС във връзка с възможността и готовността за ефективно и напълно координирано реагиране на евентуално прекъсване на нефтените доставки. Системата, следователно, трябва да минимизира или поне да редуцира отрицателното въздействие на евентуално прекъсване на нефтените доставки върху социално-икономическата сфера в ЕС.

Същевременно и доколкото е възможно се цели опростяване на нормативната уредба и наложената на държавите-членки и промишлеността във връзка с нейното съблюдаване тежест.

Варианти на политика

При оценката на въздействието бяха разгледани следните четири варианта на политика. Тези варианти в основни линии третираат проблема за достъпността на запасите.

- При вариант на политика 0 не се предвиждат промени в следваната политика.
- При вариант на политика 1 не се предвиждат изменения в действащите разпоредби по отношение на запасите, а въвеждането на засилен обществен контрол върху достъпността на запасите и механизмите при извънредни обстоятелства. От страна

на Комисията това би довело до одити и проверки на запасите за извънредни обстоятелства, както и до редовни прегледи на процедурите при извънредни обстоятелства на държавите-членки.

- При вариант на политика 2 би било необходимо запасите за извънредни обстоятелства за целия период от 90 дни да бъдат управлявани от агенция, вероятно контролирана на равнище на ЕС. Би трябвало запасите да се съхраняват отделно от наличностите за търговски цели и поне част от тях би трябвало да бъде под формата на нефтопродукти.
- При вариант на политика 3 се предвижда държавите-членки да поддържат запаси за извънредни обстоятелства за задължителен период (30 дни) под формата на целеви запаси под контрола на правителството или определена агенция. Би било необходимо тези запаси да се съхраняват под формата на продукти съгласно потребителския модел на съответната държава. Ако се запази задължението по отношение на промишлеността, на дружествата би трябвало да се предостави правото да го преотстъпят на правителството или агенцията.
- Освен това, с варианти 2 и 3 се въвеждат някои ограничения върху използването на „талоните”.

Поради факта, че някои от установените проблеми не са обвързани с избора на един или друг от гореспоменатите варианти, те се третираат отделно:

- Необходимо е да се доизяснят процедурите при извънредни обстоятелства: при действие от страна на МАЕ, държавите-членки на агенцията би следвало да могат да се включат без недвусмислено одобрение от Комисията, като последната би координирала участието на останалите държави, които не членуват в МАЕ.
- Предлага се задължението по отношение на запасите да бъде приведено в съответствие с това на МАЕ (основаващо се на нетния внос), като се запази задължението за държавите-членки, които са значими нефтопроизводители.
- След внасянето на известни корекции, използваният от МАЕ и Евростат въпросник във връзка с месечните данни за сектора на нефт и газ „Monthly Oil and Gas” би могъл да замести специалния въпросник за публикуване на запасите за извънредни обстоятелства.

Оценка на въздействието

Проведената подробна оценка на въздействието при четирите варианта на политика систематично провери въздействието върху:

- подготвеността за извънредни ситуации, т.е. възможността на ЕС да се справи с евентуално прекъсване на доставките,
- финансовата и административна тежест за държавите-членки, промишлеността и Комисията.

Бяха анализирани и други типове въздействие (социо-икономическо, върху околната среда).

Оценяването на въздействието при конкретните варианти беше усложнено от значителни различия между системите по отношение на запасите в отделните държави-членки. Въздействието неизбежно ще бъде различно при различните държави-членки, като предимно ще зависи от това дали запасите понастоящем се поддържат от публични агенции/правителства или от промишлеността. Начинът за прилагане на възможните варианти също е възможно да се отрази на въздействието, особено във връзка с размера и фокуса на финансовата тежест.

Основните констатации от оценката на въздействието могат да се обобщят както следва:

Вариант на политика 0 (следваната политика остава непроменена) не би довел до допълнителна финансова или административна тежест, но той също така не би гарантирал ефективна подготвеност на ЕС като цяло за извънредни ситуации. Недостатъците на действащата система биха останали, което би изложило на риск способността на ЕС да реагира при евентуално прекъсване на доставките на нефт. Този факт предизвиква загриженост, тъй като прекъсванията биха могли в бъдеще да станат по-чести и значителни. Предвид зависимостта на ЕС от постоянни доставки на нефт и нефтопродукти, последиците от такива прекъсвания биха били значими.

При вариант на политика 1 (засилен контрол и механизми за координирани действия в рамките на действащата система) не би било възможно да се обърне внимание на всички установени недостатъци, което прави създаването на последователна и стабилна система на равнище на ЕС невъзможно.

Одитите, проверките и прегледите биха имали ограничено въздействие върху бюджета. Прегледите по държави биха спомогнали за разпространяването на най-добрите практики, засиления контрол би несъмнено спомогнал за установяването на случаи на несъблюдаване на изискванията, но основните причини за недостатъчно равнище на запасите не биха били пряко разгледани. При евентуално значително прекъсване на доставките, вероятността за значително въздействие, подобно на това при вариант на политика 0, би останала.

При вариант на политика 2 (създаване на централизирана система на равнище на ЕС със задължителна държавна/публична собственост върху запасите за извънредни обстоятелства) държавната собственост и управляването от агенция, вероятно контролирана на равнище на ЕС, на запасите за извънредни обстоятелства през целия 90-дневен период, както и отделянето на тези запаси от запасите за търговски цели, биха били гарантирани. Несъмнено тези запаси биха били на разположение при извънредни обстоятелства, но някои от ползите, свързани със съвместното съхраняване на запасите (автоматичен оборот на запасите, по-непосредствената им достъпност от страна на потребителите), не биха били реализирани.

Настоящите различия в националните системи ще изчезнат, а с тях и потенциалните прояви на паразитизъм. Освен това, при този вариант би се засилил надзорът върху съхраняваните и освобождавани запаси.

В днешно време запасите само на две държави-членки са собственост на държавата. Този вариант, следователно, би представлявал значителна промяна на действащата в повечето държави-членки система по отношение на управлението на запасите и би

изисквал допълнителни публични разходи от порядъка на 55 млрд. EUR (по пазарни цени през втората половина на октомври 2008 г.). Предвид опита от прекъсвания на доставките в миналото това не само би могло да изглежда неоправдано, а и да предизвика възражения от гледна точка на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Вариантът на политика 3 (създаване от ЕС на целеви запаси за извънредни обстоятелства в рамките на ревизиран вариант на действащата система) би довел до непосредствено достъпни целеви запаси, както и на допълнителни количества в случай на прекъсване на доставките; предложеният 30-дневен срок би бил достатъчен за преодоляването на прекъсвания на доставките, каквито са се случвали в миналото. Държавите-членки биха разполагали с достатъчна гъвкавост при избора си на начин за удовлетворяване на останалата част от задължението по отношение на запасите в зависимост от географското си разположение, капацитет за рафиниране и други специфични фактори.

Това решение е сравнително близо до вече действащо такова в повечето държави-членки. Значителни усилия обаче биха се изисквали от петте държави-членки, които разчитат единствено на задължителни запаси, съхранявани от промишлеността: би било необходимо те да създадат фонд от 12,5 млн. т. запаси под контрола на правителството/определена агенция. Закупуването на тези запаси би струвало около 5 млрд. EUR (по пазарни цени през втората половина на октомври 2008 г.). Все пак съществува и вариант те да не купуват запасите; размерът на финансовата тежест ще зависи от приетите практически правила. Във връзка с текущите разходи по отношение на запасите беше проведено проучване за разходите за съхранение в държавите-членки, което установи, че съхраняването от страна на правителството/определена агенция може да се счита за по-евтино от съхраняването от промишлеността.

Този вариант предоставя достатъчна защита в случай на прекъсване на доставките, разходите по прилагането му биха били понесени главно от няколко държави-членки.

По отношение на изкривяването на конкуренцията, при варианти 0 и 1 съществуващите изкривявания не се третират. Чрез пълното премахване на задължителните запаси за промишлеността, вариант 2 спомага за премахването на възможното изкривяване на конкуренцията между различните категории икономически оператори. Съгласно вариант 3, дружествата биха имали правото да преотстъпят задължението си на правителството или агенцията. В резултат на това, потенциалната дискриминация сред икономическите оператори би била значително намалена. В частност, по-малките дружества без достъп до достатъчен капацитет за съхранение биха съблюдавали задължението си лесно и без прекомерни разходи.

Размерът на социалното въздействие зависи от капацитета при всеки един от вариантите за реагиране при прекъсване на доставките. Ако системата по отношение на нефтените запаси при извънредни обстоятелства не успее да редуцира отрицателните икономически последици (например висока цена на енергията), те ще се отразят предимно на най-уязвимите слоеве на обществото.

Въздействието върху околната среда би било факт, ако вариантът на политика изисква изграждането на нови мощности за съхранение. Поради факта, че общото задължение не би претърпяло особени промени при който и да е от вариантите, допълнителни

мощности за съхранение не биха били необходими. Въпреки това, ако, както се препоръчва при вариант 2 и (по отношение на целевите запаси) при вариант 3, се изостави практиката запасите за извънредни ситуации да не бъдат отделяни от запасите за търговски цели, това би могло да наложи изграждането на допълнителни мощности за съхранение в някои държави-членки.

Предложените промени при управлението на кризи, изчисляването и докладването нямат връзка с четирите варианта на политика и поради това тяхното въздействие се разглежда отделно.

Предлаганите правила и процедури за управление на кризи ще позволят на ЕС да допринесе по по-подходящ начин за мерките на МАЕ като избегне случвалите се в миналото просрочия и обърквания, както и да постигне по-добро координиране и канализиране на действията на държавите-членки, които не членуват в МАЕ.

По-добра съгласуваност с международно приетите правила на МАЕ не само би намалила административната тежест (поне за държавите, членуващи в организацията), а би също така подсилило ефекта на използването на запасите на ЕС в рамките на дадена мярка на МАЕ.

Използването на въпросника във връзка с месечните данни за сектора на нефт и газ „Monthly Oil and Gas” (въпросник „MOS”) като основен инструмент за публикуване би намалило административната тежест и предоставило на ЕС и МАЕ обща основа за оценяване на подготвеността за извънредни обстоятелства. Въпреки това, посоченият въпросник вероятно ще се нуждае от известно приспособяване с оглед пълното съблюдаване на актуализираните правила на ЕС и позволяването на данните да бъдат валидни при използването им в евентуални процедури при нарушения. Необходимо е също така да се проучи дали е възможно периодът на обработка на данните да бъде съкратен, за да се получават по-актуални данни за запасите за извънредни ситуации (например като се използва въпросникът „JODI”).

Въздействието на едно евентуално въвеждане на седмично публикуване на търговските запаси не е разгледано в оценката. То ще бъде предмет на отделен анализ след изготвянето на подробни правила на прилагане във връзка с публикуването.

Заклучение

Поради факта, че при вариант 1 не се обръща пряко внимание на слабостите на действащата система, той не се очаква да внесе значително подобрение по отношение на достъпността на запасите за извънредни ситуации. С вариант 2 подготвеността за извънредни ситуации би се подобрила значително, но обосновката на разходите за това би била трудна. Преценявайки ползите и разходите, вариант 3 изглежда най-подходящият избор, особено ако бъде допълнен с практически разпоредби за проверка (одити, прегледи). Необходимо е все пак да се отчете несъответстващият ефект на разходите по прилагане, което би направило този вариант политически по-деликатен за приемане от страна на държавите-членки, за които тежестта при него ще бъде най-голяма.

	Вариант 0: Запазване на статуквото	Вариант 1: Засилване на контрола	Вариант 2: Централизирана система	Вариант 3: 30 дни целеви запаси	
Общо задължение	90 дни	90 дни	90 дни	90 дни	
				Минимум 30 дни	остатък
Основа за изчисляване	потребление	Нетен внос			
Собственост върху запасите	Без изрично правило	Без изрично правило	правителството	Правителството/агенция	Без изрично правило
Управление на запасите	Без изрично правило	Без изрично правило	Правителството или агенция	Агенция или специален правителствен контрол	Без изрично правило
Смесване със запасите за търговски цели	Не е изрично забранено	Разрешено	Не е позволено	Не е позволено	Разрешено
„Талони”	Няма ограничения	Няма ограничения	ограничено	ограничено	„опосредствано” (чрез агенция)
Минимален производствен дял	не	не	да	да	не
Редовни одити и прегледи	не	да	не	не	не
Публикуване	Месечно въз основа на специален въпросник	Месечно въз основа на въпросник MOS/JODI			
Управление на	Консултиране на	В допълнение към политиките и мерките при извънредни обстоятелства на МАЕ, ясни			

кризи	Групата по доставките на нефт	механизми за освобождаване на запасите, увеличена роля на Групата по доставките на нефт за управлението на кризи
--------------	-------------------------------	--

Таблица 1: Обобщение на вариантите на политика

Критерии	Вариант 0: Запазване на статуквото	Вариант 1: Засилване на контрола	Вариант 2: Централизирана система	Вариант 3: 30 дни целеви запаси
Въздействие върху подготовеността за извънредни обстоятелства и достъпността на запасите	Съмнения относно достъпността на запасите при някои системи за управление на запасите	Достъпността на запасите се очаква да се подобри след откриването на процедура за нарушение, но другите проблеми биха останали	Запасите под формата на „пресен нефт” са напълно достъпни при извънредни обстоятелства във всички държави-членки	Достатъчно количество целеви запаси за преодоляване на прекъсвания на доставките, каквито са се случвали в миналото
Финансова тежест	Без изменение	Някои допълнителни разходи за Комисията (и за държавите-членки, ако проверките/одитите разкрият несъблюдаване на изискванията)	Огромни допълнителни разходи за повечето правителства, но се премахва тежестта за промишлеността	Допълнителни разходи за правителствата/агенциите в около половината държави-членки, но ниска тежест за промишлеността
Административна тежест	Без изменение	Нараства административната тежест за Комисията (прегледи, проверки/одити)	Увеличена тежест за повечето правителства, но се премахва тежестта за промишлеността	Увеличена тежест за някои правителства (създаване на агенции за управление на запасите)
Икономическо въздействие	Възможно изкривяване на конкуренцията	Възможно изкривяване на конкуренцията	Напълно е премахната дискриминацията между различните икономически оператори	Редуциране на изкривяването на конкуренцията
Социално въздействие	Увеличен риск от социално напрежение	Намален риск от социално напрежение	Намален риск от социално напрежение	Намален риск от социално напрежение
Въздействие върху околната среда	Без въздействие	Без въздействие	Възможно е да са необходими допълнителни мощности за съхранение	Възможно е да са необходими допълнителни мощности за съхранение

Таблица 2: Сравнение на ефекта на различните варианти