



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.10.2000
COM(2000) 631 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

De olievoorziening van de Europese Unie

Inhoud

I. Huidige situatie	blz. 3
1. Ruwe-olieprijs	blz. 4
2. Raffinage- en distributiemarge	blz. 6
3. Belastingen en accijnzen op olieproducten	blz. 7
II. Vooruitzichten op middellange en lange termijn	blz. 7
1. Kerncijfers	blz. 7
2. In aanmerking te nemen basisfactoren	blz. 9
a) Milieu	blz. 9
b) Continuïteit van de voorziening	blz. 10
i. Geopolitieke context	blz. 10
ii. Strategische voorraden	blz. 11
- De rol van het Internationale energieagentschap	blz. 12
- Regelgeving van de Europese Unie	blz. 12
- De “Strategic Petroleum Reserve” van de Verenigde Staten	blz. 13
III. Mogelijke maatregelen	blz. 13
1. Betrekkingen met producerende landen	blz. 13
2. Concurrentiebeleid ten aanzien van raffinage en distributie in de aardoliesector	blz. 14
3. Gebruik van fiscale instrumenten met betrekking tot olieproducten	blz. 15
4. Herstel van het evenwicht tussen de vervoerswijzen	blz. 16
5. Vermindering van de olie-intensiteit van de Europese economie	blz. 17
IV. Elementen van een strategie	blz. 19
Bijlagen	blz. 21

I. HUIDIGE SITUATIE

De aardolieprijzen zijn in de afgelopen weken gestegen tot een historisch niveau sinds de Golfoorlog. Deze stijging, die begin 1999 heeft ingezet, heeft een discussie op gang gebracht over de drie componenten van de prijs voor de Europese consument: **1) de prijs van ruwe aardolie, 2) de raffinage- en distributiemarge en 3) de belastingen en accijnzen op aardolieproducten.**

De oorzaak van deze belangrijke prijsstijging moet duidelijk in de situatie op de ruwe oliemarkt worden gezocht. Het is natuurlijk in de eerste plaats een **gevolg van de productiebeperkingen van de OPEC**, d.w.z. van de door het uitzonderlijk lage prijsniveau in 1998 ingegeven besluiten van de OPEC over de productiequota's. Daarnaast heeft de sterke toename van de vraag een belangrijke rol gespeeld en in mindere mate ook de lage koers van de euro ten opzichte van de dollar. Er dient evenwel eveneens te worden gekeken naar de overige componenten van de prijs, zodat kan worden nagegaan of er op dit niveau speelruimte bestaat.

In dit verband dienen wij ook oog te hebben voor de gevolgen van deze stijging en van de teruggekeerde grilligheid van de olieprijs voor de groei en de inflatie in de Europese Unie. Als de olieprijs in de rest van dit jaar blijft schommelen rond 30 USD per vat, dan komt het negatieve effect van deze hoge prijs op de groei uit op 0,3 % voor 2000 en 0,5% voor 2001. De hoge olieprijs zou de inflatie met 1% opdrijven. Een deel van dit effect is reeds in de vooruitzichten van dit voorjaar verwerkt. De uiteindelijke gevolgen zullen afhangen van het gecombineerde effect van de olieprijs en andere factoren die van invloed zijn op de groei en de inflatie. Het effect van deze hausse is evenwel veel groter voor de ontwikkelingslanden, aangezien hun economie in sterkere mate van aardolie afhankelijk is.

Hoe verontrustend deze prijsstijging ook is, toch moet de situatie enigszins worden gerelativeerd. Over een lange periode beschouwd kan immers worden geconstateerd dat de prijzen, inclusief belastingen, in de afgelopen twintig jaar al hoger zijn geweest. Zo bedroegen de diesel- en benzineprijs in 1981 respectievelijk (gecorrigeerd voor de inflatie) 1092 en 1510 euro per 1.000 liter tegenover respectievelijk 909 en 1132 euro nu. De dieselprijs exclusief belastingen lag op 675 euro per 1000 liter tegenover 372 euro in 2000. **In Frankrijk bijvoorbeeld betaalt de automobilist aan de pomp, gecorrigeerd voor de inflatie, in 2000 gemiddeld 6,6 frank, terwijl dit in 1990 5,9 frank was en in 1985 zelfs 7,3 frank.** Geconstateerd wordt trouwens dat de prijs per afgelegde kilometer sinds jaren structureel dalende is.

Het kernprobleem waarmee de Unie sinds 1997 wordt geconfronteerd, is het zeer grillige karakter van de olieprijs. De val van de olieprijs tot 10 USD per vat, de stijging van de vraag en reactivering van het OPEC-kartel hebben geleid tot een plotselinge omkering van de prijsontwikkeling. Tegelijkertijd legt de buitensporige stijging van de prijzen in de loop van 2000 een zware druk op bepaalde sectoren van de economie waardoor het economische klimaat verslechtert.

De daling van de economische groei ten gevolge van de verhoging van de aardolieprijs heeft ook gevolgen voor de werkgelegenheid. Niettemin rekent de Commissie voor 2000 en 2001 op een duidelijke verruiming van de werkgelegenheid en een daling van de werkloosheid, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de stijging van de olieprijs.

De kwetsbaarheid van de Europese Unie voor de hoogte van de olieprijs, waar zij in de afgelopen maanden de gevolgen van heeft ondervonden, onderstreept nog eens de

noodzaak van een beleid dat gericht is op de verlaging van het energie-intensieve karakter van onze economieën. Een stabiel en voorspelbaar niveau van de brandstofprijzen zou zowel voor de economie als voor het milieu voordelen hebben.

1. Ruwe-olieprijs

Met uitzondering van korte periodes van respijt in de maand april en rond eind juli, **lijkt de notering voor ruwe olie zich definitief te hebben genesteld in het bereik van 30 USD** (voor een vat Brent-olie uit de Noordzee): dit niveau werd voor het eerst in februari 2000 bereikt, na een geleidelijke stijging sinds december 1998, toen het dieptepunt van 10 USD per vat werd bereikt.

De lichte kentering in de olieprijs als gevolg van het Amerikaanse besluit om een zeer gering deel van de reserves (gelijk aan het verbruik in twee dagen) moet met de nodig voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Psychologische factoren en speculatie, die eveneens de wispelturigheid van de olieprijs bepalen, zijn net zo belangrijk als de fysieke werkelijkheid van het evenwicht tussen vraag en aanbod.

De voornaamste oorzaak van de verdrievoudiging van de prijzen in de loop van 1999 en de eerste helft van 2000 moet worden gezocht in de productiebeperkingen die door een groep olieproducerende landen (de OPEC en enkele gelegenheidspartners) werden overeengekomen en doorgevoerd. Het gedrag van de OPEC als kartel ontkrachtte daarmee de wijdverspreide opvatting die **sinds het midden van de jaren tachtig opgeld had gedaan, namelijk dat het kartel allen nog in naam bestond en dat wij een fase van stabiele, lage prijzen waren ingegaan die een afspiegeling vormde van een door concurrentie gekenmerkte markt.**

De diepe val van de olieprijs in 1998 tot 10 USD per vat, met in het vooruitzicht een verdere daling tot 5 USD, bleek in staat de solidariteit tussen de lidstaten van de OPEC en enkele andere olieproducerende landen te herstellen, ofschoon hun belangen op lange termijn structureel uiteen bleven lopen.

Het **economisch klimaat** was bovendien zeer gunstig. Met de eind 1998 bereikte prijs van 10 USD per vat, **zagen de oliemaatschappijen hun winst op indrukwekkende wijze slinken**. Het aantal exploratie- en productieprojecten in bepaalde regio's buiten de OPEC-staten met hoge productiekosten, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, de Noordzee en het Kaspische-Zeegebied, nam met sprongen af.

De **Russische financiële crisis**, versterkt door het ineenzakken van de inkomsten uit de export van ruwe olie, en het groeiende begrotingstekort in Saoedi-Arabië en sommige andere grote olieproducerende landen vormden zorgwekkende factoren van instabiliteit.

De door de OPEC opgelegde beperking van de productiequota's in een door een uiterst levendige vraag gekenmerkt klimaat heeft de olievoorraden in het begin van het jaar 2000 tot een uiterst laag niveau doen slinken en vormde daarmee de "fysieke" oorzaak van stijgende noteringen.

Ofschoon het niet mogelijk is de precieze invloed hiervan op het gedrag van de lidstaten van de OPEC te definiëren, zij er gewezen op de **geopolitieke** situatie met **de recente moeilijkheden bij het vredesproces in het Midden-Oosten, het embargo tegen Irak en de onzekerheid over de ontwikkelingen in Iran en Libië.**

Tenslotte kan niet worden ontkend dat in de financiële sfeer ook **speculatieve gedragingen** in de vorm van een explosieve toename van “papieren” transacties op de termijnmarkten (International Petroleum Exchange van Londen en de New York Mercantile Exchange in de Verenigde Staten) invloed hebben gehad.

Een deel van deze factoren blijft de OPEC vermoedelijk in de komende één à twee jaar in staat stellen een zekere controle en druk op de markt te blijven uitoefenen door middel van een productiebeleid dat de voorraden in de afnemende landen op een laag peil houdt. De **ontwikkeling van de productie buiten de OPEC-staten** – met name in het Kaspische-Zeegebied –, die traag reageert op de prijsschommelingen, zou de situatie voor de OPEC op termijn evenwel, naar het voorbeeld van hetgeen na de oliecrisis in de jaren zeventig is gebeurd, complexer kunnen maken.

Een belangrijk gegeven waarmee rekening moet worden gehouden is het besluit van de OPEC om **een prijsvork rond een richtprijs van 25 USD per vat** in te voeren met een minimum van 22 USD en een maximum van 28 USD (op basis van een vat “OPEC composite”). De OPEC-lidstaten hebben afgesproken dat zij, als de OPEC-prijs voor ten minste tien achtereenvolgende dagen onder de 22 USD duikt of gedurende meer dan 20 achtereenvolgende dagen het plafond van 28 USD overschrijdt, bijeen zullen komen voor overleg over een aanpassing van de productiequota's: dit overleg zou dan moeten leiden tot een interventie op de markt in de vorm van een verlaging of een verhoging van de productie met 500.000 vaten per dag (1 miljoen vaten per dag = 50 miljoen ton per jaar). Een saillant detail van deze overeenkomst is de steun van Saoedi-Arabië, dat kort tevoren nog zijn voorkeur had uitgesproken voor een prijsvork tussen 20 en 25 USD per vat voor Brent-olie, ofwel bijna 4 USD lager dan de “OPEC-prijsvork”.

Eigenlijk dient de **“ideale prijs” vanuit het oogpunt van de olieproducerende landen** het resultaat te zijn van een compromis tussen enerzijds het verlangen de inkomsten op korte termijn zo hoog mogelijk te maken en anderzijds de vrees voor negatieve effecten van te hoge prijzen op deze inkomsten op langere termijn (ontwikkeling van de productie buiten de OPEC-landen en van alternatieve energie, daling van de vraag). Vanwege de objectieve verschillen in situatie tussen de olieproducerende landen (zie punt II.2.B) is deze “ideale prijs” noodzakelijkerwijs niet voor alle categorieën olieproducerende landen gelijk: het besluit over de prijsvork vormde in zekere zin een voor alle partijen **onbevredigend compromis** (omdat de “ideale prijs” volgens sommige dicht tegen het plafond lag, terwijl deze voor andere juist tegen het minimum aanzat).

Dit mechanisme werkt niet automatisch. De doeltreffendheid ervan voor de stabilisering van de prijzen is daarom erg betrekkelijk. Tevens zij erop gewezen dat de “dosering” van de productiequota's die nodig is om op de richtprijs uit te komen een uitermate hachelijke, om niet te zeggen onmogelijke, exercitie is. De OPEC vreest nog steeds voor een te grote verhoging van de quota's waardoor de olieprijsen opnieuw zouden kunnen instorten zoals dat eind 1997 is gebeurd (dit schrikbeeld is overigens eind juli nog eens in herinnering geroepen door de Venezolaanse minister voor oliezaken). Men kan daarom concluderen dat ofschoon het akkoord over dit mechanisme kan voorkomen dat de prijs langdurig de grens van 35 USD passeert, het geen stabilisatie op de “richtprijs” van 25 USD kan garanderen, zelfs niet op termijn.

Alles lijkt erop te wijzen dat men afstevent op een situatie waarin **de olieprijs in de toekomst niet meer zal dalen tot de noteringen van anderhalf jaar geleden en in de komende maanden tamelijk hoog zal blijven bij een uiterst gevoelig geopolitiek klimaat** – complicaties bij het vredesproces in het Midden-Oosten, kwetsbaarheid van de

economieën van een aantal kleine olieproducerende landen, moeizaam verloop van het hervormingsproces in Rusland.

Onze economie en ons beleid moeten op dit nieuwe gegeven worden afgestemd.

De Commissie meent dat daarbij moet worden gestreefd naar de stabilisering van de olieprijs op een niet al te hoog, maar ook niet al te laag niveau. Een dergelijk niveau zou op lange termijn de beste overlevingskansen hebben omdat het zowel aan de behoeften van de olieproducerende als aan die van de olieverbruikende landen tegemoetkomt.

2. Raffinage- en distributiemarge

De klassieke vraag die de automobilist zich stelt, wanneer hij aan de pomp constateert dat de prijzen zijn verhoogd luidt: **Is deze verhoging nu echt het gevolg van een verhoging van de prijs van ruwe olie?** Zoals blijkt uit een van de grafieken in de bijlagen waarin de ontwikkeling van de gemiddelde benzineprijs in de Europese Unie wordt vergeleken met die voor de prijs van Brent-olie, is het antwoord op deze vraag bevestigend tot maart 2000. Inderdaad kan worden geconstateerd dat in de loop van 1999 er een nauwe correlatie bestond tussen beide krommes, zij het met een lichte vertraging in de stijging van de benzineprijs ten opzichte van die van de ruwe-olieprijs. In maart 2000 treedt er evenwel een ontkoppeling op, want de benzineprijs ontwikkelt zich voorjaar 2000 ongunstiger dan de ruwe-olieprijs. Onlangs **bereikten de raffinagemarges niveaus die niet meer zijn geobserveerd sinds de Golfoorlog.** Opgemerkt zij evenwel dat het beleid van verticale integratie van de nationale maatschappijen van diverse olieproducerende landen, met name in het Midden-Oosten, en de openstelling van de markt van de Europese Unie tot gevolg hebben gehad dat deze bedrijven gemakkelijker een rol konden gaan spelen bij de opslag en distributie van aardolieproducten. Omdat deze maatschappijen van gunstige overdrachtprijzen in het upstream-domein konden profiteren, waren hun marges duidelijk hoger dan die van concurrerende maatschappijen die zich op de markt moesten bevoorraden.

Maar de allerbelangrijkste constatering is dat er **bij een vergelijking tussen de consumentenprijzen voor aardolieproducten exclusief accijnzen en belastingen belangrijke verschillen tussen de lidstaten blijken te bestaan.** Zo bedroeg de prijs exclusief accijnzen en belastingen voor “Eurosuper 95” eind mei 2000 in Nederland 452 euro per 1.000 liter, tegen 344 euro in het Verenigd Koninkrijk (346 in Frankrijk), ofwel een verschil van 31%. Deze verschillen zijn weliswaar verontrustend, maar bestonden ook al voor de huidige hausse en houden hier dus geen direct verband mee.

Bij een recentelijk ingesteld onderzoek in het kader van de toepassing van de verordening van de Gemeenschap inzake het toezicht op concentraties van ondernemingen hebben de diensten van de Commissie de concurrentiesituatie in de sector brandstofdistributie in een aantal lidstaten onderzocht. Er is op gewezen dat **ofschoon bepaalde kostprijsbestanddelen van lidstaat tot lidstaat kunnen variëren, dergelijke prijsverschillen enkel kunnen worden verklaard door oligopolistisch gedrag en een gebrek aan concurrentie in de distributiesector.** Ter illustratie: de Franse en Britse automobilisten kunnen profiteren van de concurrentie van niet-gespecialiseerde distributiebedrijven (grootwinkelbedrijven).

Naar aanleiding van een dergelijke analyse rijst vanzelfsprekend de vraag of **er al dan niet inbreuk op het mededingingsrecht wordt gemaakt en met name of er mogelijk sprake is van kartelvorming (prijsafspraken).** In een aantal lidstaten is door de

nationale autoriteiten een onderzoek hiernaar ingesteld. In Italië en Zweden hebben de mededingingsautoriteiten oliemaatschappijen al sancties opgelegd.

3. Belastingen en accijnzen op aardolieproducten

De uiteindelijke prijs van aardolieproducten (consumentenprijs) bestaat voor **een belangrijk deel uit belastingen**. Deze belastingen hebben twee vormen: accijnzen, d.w.z. *specifieke* (vaste) rechten en BTW, d.w.z. een recht dat *ad valorem* wordt geheven (en dus evenredig is met de verkoopprijs van het product).

Het percentage belastingen en accijnzen in de prijs van aardolieproducten varieert sterk van land tot land. Zo loopt de **accijns op dieselolie** uiteen van **245 euro** per 1.000 liter in Portugal tot **777 euro** per 1.000 liter in het Verenigd Koninkrijk vergeleken met een minimum van 245 euro. **Uit ramingen blijkt dat de totale belastingen en accijnzen op brandstoffen oplopen van 50% à 60% van de consumentenprijs in de landen met de laagste belastingen en accijnzen (Spanje, Griekenland en Portugal) tot 75% in het Verenigd Koninkrijk.**

De sterke stijging van de prijs van aardolieproducten heeft trouwens op zichzelf al tot een verhoging van de fiscale lasten gezorgd. Dit “sneeuwbaaleffect” is eenvoudigweg het gevolg van het feit dat de BTW uitgedrukt wordt als een percentage van de verkoopprijs van het product. **De prijsverhoging voor aardolieproducten voor de consument wordt ook nog eens doorberekend via de BTW**, met als voordeel dat de inning zo gemakkelijk is. **De accijnzen hebben daarentegen bij een prijsverandering een dempend effect**, aangezien zij berekend worden over de hoeveelheid.

II. VOORUITZICHTEN OP MIDDELLANGE EN LANGE TERMIJN

1. Kerncijfers

Uitgaande van de groei van de wereldbevolking (8 miljard in 2020 en 10 miljard in 2050) en een jaarlijks groeipercentage van de wereldeconomie van om en nabij 3,5% in de afgelopen twee decennia, zal de **mondiale vraag naar energie naar verwachting toenemen van 9,3 miljard ton olie-equivalent (toe) in 2000 tot 15 miljard toe in 2020.**

Het **olieverbruik in de wereld zou in 2020 dan circa 115 miljoen vaten per dag moeten bedragen**, tegen ongeveer **77 miljoen vaten per dag in 2000**, hetgeen een stijging met 50% betekent.

De OPEC zou dan in 50% van deze vraag voorzien met een productie van circa 55 miljoen vaten per dag, tegen 32 miljoen vaten per dag in 2000. Deze productiebereidheid van de OPEC wordt gerechtvaardigd door de uiterst voordelig blijvende productiekosten, ook in een situatie van lage prijzen. Opgemerkt dient te worden dat de **gemiddelde productiekosten voor de OPEC thans ongeveer 2 USD per vat bedragen**. De ruime winstmarges zijn een stimulans die moeilijk te weerstaan zal zijn.

De productie van de niet-OPEC-landen, waarvan de **kosten thans gemiddeld 5 USD per vat bedragen, maar waaraan marginale kosten van meer dan 10 USD zijn verbonden**, zal qua volume **de prijsontwikkeling op de voet volgen**. Deze landen **beschikken namelijk nog steeds over overvloedige reserves**. Bepaalde olieproducerende gebieden in Rusland en in het Kaspische-Zeebekken zijn in dit opzicht van bijzonder belang voor de Europese Unie. **Men gaat ervan uit dat een prijs van**

20 USD per vat ruwe olie in de niet-OPEC-landen de **investeringen in het productieapparaat** moet kunnen garanderen die nodig zijn om de toeneming van de vraag in de komende 20 jaar op te vangen.

De Europese Unie is en blijft in sterke mate aangewezen op import. Deze afhankelijkheid zal nog toenemen, namelijk van 50% in 2000 tot circa 70% in 2020. In het totale energieverbruik, dat thans meer dan 1.400 miljoen ton olie-equivalent (toe) bedraagt, wordt voor 16% voorzien door vaste brandstoffen, voor 42% door aardolie, voor 21% door aardgas, voor 15% door kernenergie en voor 6% door duurzame energiebronnen.

Indien de huidige tendens zich doorzet en wanneer krachtiger maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie en ter bevordering van duurzame energiebronnen alsook structurele veranderingen in de sectoren met het hoogste energieverbruik uitblijven, **zal het bruto interne olieconsumptie van de Europese Unie naar verwachting aanzienlijk toenemen** – namelijk van 12 miljoen vaten per dag (*600 miljoen toe*) in 2000 tot 13,2 miljoen vaten per dag (*660 miljoen toe*) in 2020 – **zij het dat dit tempo nog steeds 4 à 5 maal lager zou liggen dan dat van de ontwikkeling van de mondiale vraag**. Hierbij dient erop te worden gewezen **dat 93% van deze verwachte toename voor rekening van de vervoerssector komt**. De Europese Unie (2,6 miljoen vaten per dag) en Noorwegen (3 miljoen vaten per dag) zouden in 2020 samen ongeveer 6 miljoen vaten per dag produceren tegen 7 miljoen vaten per dag in 2000. Door de uitbreiding van de Europese Unie zal de verhouding tussen productie en verbruik aanzienlijk verslechteren aangezien geen enkel kandidaat-land – behalve Roemenië – olie produceert.

Wat de structuur van het eindverbruik van olie in de Europese Unie betreft (1995: *402 miljoen toe*, 2020: *487 miljoen toe*), **wordt verwacht dat alleen in de vervoerssector een aanzienlijke toeneming van het verbruik zal plaatsvinden, namelijk van 270 miljoen toe in 2000 tot 348 miljoen toe in 2020**. Deze sector zou dan 71% van het eindverbruik van aardolie voor zijn rekening nemen, tegen 7% voor de industrie, 8% voor de tertiaire sector en 14% voor de huishoudens. Wat het intermediaire aardolieverbruik van de elektriciteitssector betreft (1995: *75 miljoen toe*, 2020: *49 miljoen toe*), zouden de oliegestookte centrales in 2020 nog slechts 7% van de totale olieaanvoer verbruiken. Het verbruik voor andere dan energiedoeleinden (1995: *80 miljoen toe*, 2020: *92 miljoen toe*), hoofdzakelijk door de petrochemische sector, zou ongeveer 14% van het bruto interne verbruik vertegenwoordigen.

Er is nog een aanzienlijk potentieel voorhanden voor overschakeling van stookolie op aardgas voor woningverwarming. De thans geldende praktijk de aardgasprijzen in zekere mate af te stemmen op de olieprijs en het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie binnen de gasector werkt via de elektriciteits- en aardgastarieven door in de kosten voor de verbruikers. Een versnelde totstandbrenging van de interne markt voor aardgas is in dit verband dus een belangrijke doelstelling.

Om te voorkomen dat de voorziening in te sterke mate in handen van een kleine groep exporterende landen komt en om dus op termijn de concurrentie te versterken, dient bovendien de nadruk te worden gelegd op de grotere rol die zou moeten worden gespeeld door **vloeibaar aardgas** (LNG). Deze ontwikkeling zal echter afhankelijk zijn van de schaalvoordelen die in deze sector kunnen worden gerealiseerd en van de verdere invoering van nieuwe technologieën, met name op vervoersgebied.

In het wegvervoer bestaan nog ruime mogelijkheden voor het gebruik van vervangende brandstoffen. Op korte en middellange termijn wordt gedacht aan het opnieuw introduceren van elektrische voertuigen, zij het dat het ditmaal om **hybride types** zou gaan, het gebruik, voor wagenparken met een beperkt bereik, van **aardgas voor**

voertuigen, waarvan de milieuvriendelijkheid buiten kijf staat, of van **biobrandstoffen** voor alle voertuigtypes. Er zal evenwel terdege rekening moeten worden gehouden met de mondiale energiecycclus en de uitstoot van broeikasgassen voordat voor een bepaalde technologie en de daarmee samenhangende opties op brandstofgebied wordt gekozen. Door het gebruik van biobrandstoffen kan weliswaar op olieproducten worden bespaard, maar dit neemt niet weg dat de energiebalans van deze brandstoffen momenteel nog ongunstig is. Voorts zijn de productiekosten voor biobrandstoffen relatief hoog, zodat nog meer onderzoek en experimenten moeten worden verricht om op termijn te komen tot een verlaging van de productiekosten tot een niveau waarop de prijs overeenkomt met de inmiddels onvermijdelijk gestegen olieprijs. Tenslotte biedt het gebruik van waterstof, hetzij direct als vervangende brandstof, hetzij indirect door toepassing in brandstofcellen, eveneens een bemoedigend perspectief.

2. In aanmerking te nemen basisfactoren

a) Milieu

De Europese Unie heeft zich in het kader van het **Protocol van Kyoto** ten doel gesteld in de periode **2008-2012** de emissie van broeikasgassen **met 8%** terug te dringen vergeleken met het niveau van 1990. In 2010 zal de door het verbruik van aardolieproducten veroorzaakte CO₂-uitstoot meer dan 50% van de totale emissies uitmaken.

Met name in de **vervoerssector zal deze uitstoot constant toenemen**. Indien niets wordt ondernomen zal deze in 2010 **35% hoger liggen dan in 1990**. Bijgevolg moet in deze sector de grootste inspanning worden gedaan.

De problemen in deze sector beperken zich overigens niet tot de CO₂-uitstoot en de klimaatverandering, maar omvatten ook luchtverontreiniging door andere schadelijke emissies, met name in het stedelijk milieu.

Wat gasvormige emissies betreft, is het vervoer verantwoordelijk voor 12% van de uitstoot van SO₂, 69% van de uitstoot van stikstofdioxide, 64% van de uitstoot van koolmonoxide, 49% van de uitstoot van vluchtige organische verbindingen (VOC) en 33% van de deeltjesuitstoot.

Hoewel het uiterst moeilijk is de **met het vervoer samenhangende negatieve externe effecten** nauwkeurig te kwantificeren, constateert men dat de belangrijkste kwesties die maatregelen van de overheid vereisen hoofdzakelijk betrekking hebben op **het gebruik van de auto in het stedelijk milieu en het goederenvervoer over de weg over lange afstand**.

De aanzienlijke inspanning die de sector zich in het kader van het Protocol van Kyoto moet getroosten maakt ingrijpende maatregelen met betrekking tot de keuze van vervoerwijzen noodzakelijk. In dit verband zal vanzelfsprekend een verlaging van het verbruik van aardolieproducten moeten worden nagestreefd.

Daarnaast leiden de **steeds strenger wordende milieueisen met betrekking tot de specificaties van aardolieproducten** en de wijziging van de structuur van de vraag naar brandstoffen tot **omvangrijke investeringsprogramma's in de raffinage-industrie**, die echter slechts tot een zeer bescheiden stijging van de prijzen van aardolieproducten voor de eindverbruiker zullen leiden, met name in de vervoerssector.

Tenslotte hebben **scheepsrampen in het aardolievervoer**, waarvan de recentste de schipbreuk van de olietanker "Erika" was, de Europese Unie ertoe aangezet dwingender regels vast te stellen inzake de voor schepen geldende normen.

b) De continuïteit van de voorziening

i. Geopolitieke context

De **afhankelijkheid van de Europese Unie** van olie-import is nu al bijzonder hoog, namelijk 75% van de totale oliebehoefte in 2000, en zal naar verwachting in de periode tot **2020 nog verder stijgen tot 85%**. In 1999 was **43% van de olieaanvoer afkomstig uit de OPEC-landen**, waarvan 30% uit de Perzische Golf.

Meer dan **70% van de mondiale aardoliereserves** bevinden zich in de **OPEC-landen**. In 2020 zal 40% van de wereldproductie afkomstig zijn uit de Perzische Golf.

De recente gebeurtenissen op de oliemarkt wijzen erop dat er, ook al wordt de OPEC als een zwakke en weinig samenhangende organisatie gezien, momenteel een eensgezinde stemming heerst, ondanks het feit dat de indruk bestaat dat bij de besluitvorming, althans in de afgelopen twee jaar, **Saoedi-Arabië, Venezuela, Iran en Koeweit hun invloed hebben doen gelden**. Het is namelijk zo dat de belangen en omstandigheden van de soevereine staten die samen de OPEC vormen zeer complex zijn en grotendeels uiteenlopen, als zij al niet tegenstrijdig zijn.

Sommige OPEC-landen, zoals Algerije, Venezuela en Iran, zijn voorstander van maximale prijzen op korte termijn omdat zij over slechts geringe reserves beschikken, de olie-inkomsten goed kunnen besteden, een hoge bezettingsgraad van de productiecapaciteit kennen of een relatief laag BBP hebben; andere landen, zoals Saoedi-Arabië en andere producerende landen rond de Perzische Golf, geven er de voorkeur aan op langere termijn matige prijzen toe te passen, daar zij over grote reserves beschikken, de olie-inkomsten niet goed kunnen absorberen en vaak met overtollige productiecapaciteit zitten; zij willen voorkomen dat op andere energiebronnen wordt overgeschakeld en willen zowel de positie van aardolie binnen de mondiale energievoorziening op middellange en lange termijn handhaven, als hun marktaandeel in stand houden.

Gezien deze situatie is het dan ook geen toeval dat Venezuela begin 1999 een van de voorstanders van verlaging van de productiequota was, toen de prijs per vat ruwe olie ongeveer 10 USD bedroeg, dat Iran en Algerije uiterst weigerachtig stonden tegenover het loslaten van de in maart 2000 door de OPEC vastgestelde productiequota en dat Saoedi-Arabië in stilte extra hoeveelheden op de markt heeft gebracht om een prijsdaling te bewerkstelligen.

Geopolitieke elementen spelen trouwens ook een rol in de geschetste ontwikkelingen. De meningsverschillen binnen de OPEC die reeds tijdens de Golfoorlog aan het licht waren gekomen, de spanningen tussen de OPEC-landen in verband met het voor Irak geldende olie-embargo, de onzekerheid over de ontwikkelingen in Iran en Libië, alsook het gemeenschappelijk standpunt van de Arabische landen ten aanzien van het conflict tussen Israël en de Palestijnen zijn even zovele factoren die een goede werking van de oliemarkt bepaald niet vergemakkelijken.

De **rol die Irak** de komende jaren zal spelen is overigens een onzekere factor van formaat. In de loop van **1999** kon dit land zijn productie opvoeren tot **2,8 miljoen vaten per dag** met een tegenwaarde van iets meer dan 5,2 miljard USD, het bedrag aan inkomsten uit olie-export dat in de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is toegestaan in het kader van het programma “olie voor voedsel”. Er kan van worden uitgegaan dat **wanneer de sancties worden opgeheven** met de hulp van buitenlandse investeerders de productie **tot 3 à 4 miljoen vaten per dag zou kunnen worden opgevoerd**.

In de nabije toekomst hoeft weliswaar niet voor echte olieschaarste te worden gevreesd, maar evenmin kunnen de opstelling van de OPEC als kartel en de politieke overwegingen die deze kunnen beïnvloeden worden voorspeld. **Toch zijn er verschillende factoren die een doorslaggevende invloed kunnen hebben op het prijsniveau, namelijk het tempo van de economische groei in de importerende landen, de vooruitgang op het gebied van vraagbeheersing, uitbreiding van de reserves en aanscherping van de milieunormen.**

Aangezien de reserves geconcentreerd zijn in de OPEC-landen zullen het op langere termijn de technische ontwikkelingen zijn die de belangrijkste bedreiging voor de OPEC zullen vormen, namelijk het gebruik van nieuwe productietechnieken bij moeilijk exploiteerbare voorkomens, alsook de ontwikkeling van nieuwe alternatieve brandstoffen en de daarmee samenhangende technologieën, hoofdzakelijk in de vervoerssector.

Ook de **rol van de voormalige Sovjet Republieken** kan van bijzonder belang blijken voor de Europese Unie, aangezien deze landen in 1989 nog de belangrijkste olieproducenten in de wereld waren met een productie van meer dan 11 miljoen vaten per dag. In de komende 20 jaar kan de productie van die landen verdubbelen van 7,8 miljoen vaten per dag in 2000 tot 14 miljoen vaten per dag in 2020. De aangetoonde oliereserves in het **gebied van de Kaspische Zee** (25 miljard vaten) zijn van dezelfde grootteorde als die in de **Noordzee of de Verenigde Staten**. De potentiële reserves kunnen zelfs meer dan 200 miljard vaten bedragen, dit is 25% van de aangetoonde reserves in het Midden-Oosten..

Meer bepaald wat de Europese markt betreft, moet **het wijdverbreide gebruik van aardgas, dat als substituut voor olie kan fungeren**, de Europese Unie ertoe aanzetten haar samenwerking met de twee belangrijkste aardgasleveranciers, namelijk Rusland en Algerije, te intensiveren door het verlenen van steun voor de exploitatie en de aanvoer van deze brandstof, zonder daarbij evenwel het hoofddoel uit het oog te verliezen, namelijk **diversifiëring van de voorzieningsbronnen, met name door de invoer van LNG.**

ii. **Strategische voorraden**

Een gebeurtenis – bijvoorbeeld van politieke en/of militaire aard – in een productie- of doorvoer gebied van aardolie, kan op elk moment leiden tot een onderbreking van een aanzienlijk deel van de mondiale aardolievoorziening. De **veiligheidsvoorraden en crisismaatregelen** waarin is voorzien in het kader van het **Internationaal Energieagentschap en in de communautaire wetgeving** vangen dit risico voor een deel op: de inspanningen op dit gebied moeten tenminste op het huidige peil worden gehandhaafd.

De rol van het Internationaal energieagentschap

De basisbeginselen, met betrekking tot de strategische voorraden zijn in 1974 vastgelegd bij de ondertekening van de “Overeenkomst betreffende een internationaal energieprogramma” waarbij het IEA is opgericht.

Thans zijn alle lidstaten van de EU lid van het IEA. Een van de fundamentele verbintenissen die door de lidstaten van het IEA worden aangegaan is voorraden aan te houden van een omvang die overeenkomt met de netto-invoer van aardolie en/of aardolieproducten in 90 dagen; deze voorraden kunnen worden gebruikt bij een crisis in de voorziening om het tekort aan de aanbodzijde geheel of gedeeltelijk aan te vullen.

De overeenkomst van 1974 voorziet tevens in een mechanisme voor een solidaire en gecoördineerde reactie in geval van een voorzieningscrisis. De belangrijkste kenmerken van dit mechanisme, dat gebaseerd is op het principe van “equal misery”, zijn:

- inschakeling van het mechanisme zodra het aanvoertekort 7% bedraagt,
- een voor alle lidstaten geldende uniforme verplichting het verbruik te verminderen (met een vooraf vastgesteld percentage, afhankelijk van de hoogte van het tekort),
- een gecentraliseerde en vooraf vastgestelde procedure voor het aanspreken van de voorraden en de verdeling van de beschikbare aardolie onder de lidstaten.

Een essentieel aspect van dit mechanisme is dat, zodra het is ingeschakeld, de rechten en verplichtingen van elke lidstaat automatisch volgens vooraf vastgestelde procedures worden bepaald.

In 1984 is een ander crisismechanisme, dat wordt aangeduid met het acroniem CERM (Coordinated Emergency Response Measures), binnen het IEA opgezet. Dit mechanisme is veel flexibeler dan het mechanisme van 1974: het kan ook beneden de drempel van 7% worden ingezet en omvat geen regeling voor de verdeling van de aardolie onder de betrokken staten. De procedure is in zoverre vereenvoudigd dat elke lidstaat een inspanning van vergelijkbare omvang moet doen met het oog het herstel van het marktevenwicht. De concrete aard van de maatregelen (vermindering van het verbruik, aanspreken van voorraden, verhoging van de binnenlandse productie of een combinatie daarvan) wordt door elke lidstaat zelf bepaald.

Regelgeving van de Europese Unie

De communautaire wetgeving op dit gebied omvat de volgende richtlijnen:

1) *Richtlijn 68/414/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 98/93/EG*

Deze richtlijn legt de lidstaten de verplichting op een niveau voor de voorraden aardolieproducten te handhaven gelijk aan 90 dagen *verbruik* voor elk van de drie hoofdcategoryën aardolieproducten voor energiedoeleinden (onder bepaalde voorwaarden wordt het aanhouden van een voorraad ruwe aardolie in plaats van aardolieproducten toegestaan).

In Richtlijn 68/414/EEG is bepaald dat de Commissie het initiatief neemt voor overleg met de lidstaten voordat deze zodanige hoeveelheden aan de voorraden onttrekken dat deze beneden het minimum van 90 dagen komen.

Voorts kan worden opgemerkt dat verschillende lidstaten thans over een voorraad voor meer dan 90 dagen beschikken, zodat zij vrij over de extra hoeveelheid kunnen beschikken zonder voorafgaand overleg met de Gemeenschap (zie de tabel in de bijlage).

2) *Richtlijn 73/238/EEG*

Deze richtlijn heeft een dubbele functie. Enerzijds legt zij de lidstaten de verplichting op paraat te zijn, met andere woorden interventieplannen voor te bereiden, uitvoeringsorganen aan te wijzen en in de nodige bevoegdheden te voorzien om met name voorraden op de markt te brengen, het verbruik te beperken, de voorziening van de prioritaire verbruikers te garanderen en de prijzen te reguleren. Anderzijds belast de richtlijn de

Commissie met de taak om in geval van crisis overleg tussen de lidstaten te organiseren met het oog op de coördinatie van de te nemen maatregelen.

De “Strategic Petroleum Reserve” van de Verenigde Naties

Dit initiatief dateert van 1975, twee jaar na de eerste oliecrisis. Bij de “Energy Policy and Conservation Act (EPCA)” is toen voorzien in het aanleggen van strategische voorraden met een omvang van 1 miljard vaten ruwe olie voor gebruik in oorlogstijd of bij ernstige verstoringen van de voorziening. De logische locatie voor deze voorraad was het gebied rond de Golf van Mexico (Louisiana en Texas), waar gebruik kon worden gemaakt van meer dan 500 zoutkoepels.

Deze voorraad omvat thans 571 miljoen vaten, hetgeen bij het huidige prijspeil een investering van 20 miljard USD vertegenwoordigt. In dit verband dient te worden vermeld dat de lidstaten onlangs hebben besloten 30 miljoen vaten, hetgeen overeenkomst met iets minder dan twee dagen verbruik, aan deze voorraad te onttrekken, daar de voorraad olieproducten zodanig laag is dat tijdens de komende winter een gebrek aan huisbrandolie kan ontstaan.

Al deze regelingen zijn ontworpen om een ernstige verstoring van de voorziening te kunnen opvangen, maar niet als reactie op het niveau van de marktprijzen of de grillige ontwikkeling daarvan. Toch wordt geconstateerd dat de vorige week door de Verenigde Staten genomen maatregel een aanzienlijke invloed heeft gehad op de stemming op de markt.

III. MOGELIJKE MAATREGELEN

1. Betrekkingen met de producerende landen

Een voorspelbaar prijsverloop is in het belang van zowel de olieproducerende als de verbruikende landen, **maar deze prijzen moeten dan wel tot stand komen op een concurrentiegericht markt en niet op basis van het beleid van een groep producenten dat erop gericht is hun monopoliepositie uit te buiten.** Elk ander beleid is noch in het voordeel van de verbruikende landen, die zich gedwongen zouden zien **voortijdig hun investeringen in vervangende energiebronnen op te voeren, noch in dat van de producerende landen, die geconfronteerd zouden worden met permanent stagnerende prijzen door het teruglopen van de vraag naar hun producten.** Bovendien hebben de producerende landen er op korte termijn geen belang bij de mondiale groei, die het slachtoffer kan worden van hun huidige productiebeleid, in het gedrang te brengen.

Op **politiek niveau** is het van belang dat de **Europese Unie in gesprek blijft met de OPEC en de belangrijkste lidstaten daarvan.** Als economische grootmacht en tweede aardolieverbruiker in de wereld, moet de **Europese Unie aandringen op een grotere transparantie en op langere termijn op een stabilisatie van de prijzen.**

Onze boodschap aan de producerende landen moet de nadruk leggen op de kwetsbaarheid van de wereldeconomie voor de prijsstijgingen die het gevolg zouden zijn van een irrationele aanpak van het beheer van de natuurlijke rijkdommen op wereldschaal, en bijgevolg op de noodzaak een constructieve dialoog aan te knopen over een betere marktwerking en een grotere transparantie.

Tenslotte dient de Europese Unie bijzondere aandacht te blijven besteden en **steun** te verlenen, met name via het communautaire programma voor technische bijstand **INOGATE** (Interstate Oil and Gas Transport to Europe), **aan de staten rond de Kaspische Zee. Zij moet oog hebben voor het belang dat de Russische Federatie hecht aan het potentieel van het Kaspische-Zeebekken en aan de vervoersinfrastructuur.** Daarom heeft deze verzocht meer bij dit programma te worden betrokken.

De opwaardering van de olie- en gasnetten in de voormalige USSR met het oog op de ontsluiting van de Russische olie- en gasvelden, alsook die in het Kaspische-Zeebekken, moet op termijn bijdragen tot een verbetering van de **olievoorziening van de Europese Unie na de uitbreiding.**

2. Concurrentiebeleid ten aanzien van raffinage en distributie in de aardoliesector

Het is van essentieel belang tot een meer open en concurrentiegericht structureel in de sector brandstofdistributie te komen. Van doorslaggevend belang is in dit verband de ontwikkeling van een volwaardige interne markt voor geraffineerde producten (op groothandelsniveau) waardoor elke distributeur de gelegenheid krijgt zich gemakkelijk en tegen concurrerende prijzen te bevoorraden, ook buiten de nationale raffinadeurs om.

Met het oog hierop zou een systematische vergelijking van de in de lidstaten toegepaste prijzen voor aardolieproducten nuttig zijn om de discrepanties tussen de lidstaten duidelijk te maken.

De Commissie zal haar contacten met de nationale mededingingsautoriteiten voortzetten om terzake ervaringen uit te wisselen. Op de door haar op 29 september georganiseerde bijeenkomst is bekeken hoe het concurrentiebeleid ertoe kan bijdragen de brandstofsector concurrerder te maken. Daarbij is duidelijk gebleken dat de mededingingsautoriteiten (zowel nationaal als communautair) bereid zijn onmiddellijk op te treden zodra de marktpartijen misbruik van de situatie lijken te willen maken door concurrentieverstorende gedragingen. Tevens zal de Commissie nauwgezet de regels inzake toezicht op bedrijfsconcentraties in deze sectoren blijven toepassen, zoals in de zaken BP/Amoco en TotalFina/Elf. Prijsafspraken of misbruik van machtsposities moeten systematisch streng worden aangepakt.

3. Gebruik van fiscale instrumenten met betrekking tot olieproducten

Gezien het zeer belangrijke gewicht van de belastingen in de door de consument betaalde prijs **wordt vaak het idee geopperd, dat trouwens door de OPEC wordt aangehangen,** om de stijging van de olieprijs te verzachten met een belastingverlaging. **Wanneer men in deze zin toegeeft,** komt dat erop neer dat belastinginkomsten naar de lidstaten van de OPEC worden doorgesluisd en dat deze worden gestimuleerd de marktprijzen kunstmatig hoog te houden, aangezien het effect van de verhoging van de prijs van ruwe olie op de consumptieprijzen toch door een belastingverlaging wordt geneutraliseerd.

Het gebruik van fiscale instrumenten moet verenigbaar zijn met de economische beleidslijnen en de verbintenissen die in termen van begrotingsconsolidatie zijn aangegaan.

Het ad hoc verlagen van de belastingen is niet helemaal verenigbaar met de Europese regelgeving, ook al zijn de accijnzen en BTW-tarieven feitelijk nog allesbehalve op elkaar afgestemd.

Wat BTW betreft vallen olieproducten volgens de 6de BTW-richtlijn onder het "normale" minimumtarief van 15%. **De lidstaten mogen in hun nationale belastingwetgeving geen verlaagd BTW-tarief invoeren voor bepaalde toepassingen van olieproducten.** Alleen de al in 1991 bestaande verlaagde tarieven mogen worden behouden in het kader van overgangsmaatregelen.

Wat accijnzen betreft **voorziet de communautaire wetgeving alleen in minimumtarieven, die zeer laag zijn vergeleken met het toegepaste gemiddelde; deze in 1992 vastgestelde tarieven zijn sindsdien niet meer gerevalueerd.** Bovendien kunnen de lidstaten op grond van meerdere afwijkende stelsels vrijstelling verlenen van accijnzen op olieproducten of deze verlagen. De communautaire wetgeving voorziet uitdrukkelijk in meerdere vormen van vrijstelling of verlaging. Men denke meer bepaald aan **de totale vrijstelling van accijnzen op brandstoffen die gebruikt worden in de commerciële luchtvaart (kerosine) en de commerciële scheepvaart in de communautaire wateren.**

Op grond van de communautaire wetgeving **kunnen de lidstaten bovendien een speciaal verzoek bij de Europese Commissie indienen om andere accijnsvrijstellingen of -verlagingen toe te passen** dan die waarin de communautaire wetgeving uitdrukkelijk voorziet. Verscheidene lidstaten hebben onlangs accijnsverlagingen op dieselbrandstof aangekondigd voor het wegvervoer. Voor sommige verlagingen gelden afwijkingen tot eind 2000, voor andere niet. **De Commissie onderzoekt momenteel deze verzoeken opnieuw teneinde een voorstel in te dienen bij de Raad, die zich daarover unaniem dient uit te spreken. Hoewel er voor dergelijke afwijkingen motieven op zeer korte termijn aan te voeren zijn, sporen zij niet met de doelstellingen die de Europese Unie zowel met haar milieubeleid als met haar energie- en vervoerbeleid nastreeft.**

Occasionele maatregelen dienen eveneens te worden getoetst aan de staatssteunregeling van artikel 87 van het EG-Verdrag, om na te gaan of zij de concurrentie niet kunnen vervalsen en aldus geen belemmeringen kunnen doen ontstaan voor de totstandbrenging van de interne markt.

Een **opwaartse onderlinge aanpassing van de belastingen in de lidstaten blijkt dus onvermijdelijk.** Dat stelt de Commissie trouwens voor in haar ontwerp-richtlijn inzake de belasting van energieproducten, die sinds 1997 bij de Ministerraad op tafel ligt. Hiermee wordt de noodzaak in herinnering gebracht om in het kader van de IGC wat de procedures voor de besluitvorming inzake indirecte belastingen betreft in bepaalde opzichten voor een gekwalificeerde meerderheid te kiezen.

Aldus dient men **de verleiding te weerstaan om prijsstijgingen met een belastingverlaging te temperen. Men zou zelfs tot omgekeerde maatregelen dienen over te gaan in het kader van een echte opwaartse onderlinge aanpassing van de accijnzen op brandstof.**

Het enig mechanisme met behulp waarvan men kan overwegen corrigerend op te treden is de BTW. Er zou tot stabilisatie van de BTW-inkomsten kunnen worden besloten bij belangrijke schommelingen van de olieprijsen.

4. Herstel van het evenwicht tussen de vervoerswijzen

Het vervoer is de grootste verbruiker van olieproducten, waarvan meer dan 80% in het wegvervoer wordt verbruikt. Met de toenemende vervoersvraag als gevolg van de economische groei zal deze trend zich echter alleen maar doorzetten. Vóór 2010 zou het goederenverkeer immers moeten toenemen met 38% en het personenverkeer met 19%. Deze ontwikkeling zal gemarkeerd worden door een groeiende wanverhouding, die gekenmerkt wordt door een achteruitgang van het spoorwegvervoer. Aldus vertegenwoordigde het wegvervoer in 1970 minder dan de helft van het verkeer, vandaag bereikt het aandeel ervan 80%.

Geconfronteerd met het verschijnsel van het dichtslippen van de grote verkeerswegen en de stadscentra alsmede met de andere gevolgen voor het milieu moet men deze spiraal tot staan brengen en opnieuw het evenwicht gaan herstellen tussen de vervoerswijzen via :

- De stimulering van het spoor door de modernisering van de openbare diensten, met name de spoorwegen, voort te zetten en deze voor concurrentie open te stellen; verder dient de ontwikkeling van het kortereafstandszeevervoer te worden bevorderd.
- De herziening van de voorwaarden voor toegang tot het beroep van wegvervoerder en intensievere toepassing van de sociale en veiligheidsreglementering. De op 30% geraamde overcapaciteit van het wegvervoer in de Unie vereist een herstructurering van de sector door middel van sociale maatregelen en niet door een verlaging van de belastingen.
- Investeringsfondsen die erop gericht zijn de knelpunten in het spoorwegnet op te heffen en een Europees spoorwegnet te ontwikkelen. Dit vereist originele financieringsoplossingen, waarbij bijvoorbeeld een beroep wordt gedaan op investeringsfondsen die uit een beprijzing van de concurrerende wegtrajecten worden gefinancierd.

Tenslotte vormen het rationeler gebruiken van de klassieke individuele auto in de stadscentra en de bevordering van schoon stadsvervoer eveneens prioritaire doelstellingen. Men zal zich bovendien moeten afvragen onder welke voorwaarden bepaalde vervoerswijzen, met name het vliegtuig en de TGV, de concurrentie met elkaar moeten aangaan, vooral als men rekening houdt met het feit dat kerosine belastingvrij is. Het sinds 1997 bij de Raad op tafel liggende voorstel voor een richtlijn inzake de belasting van energieproducten zou een kerosinebelasting op communautair niveau mogelijk maken.

5. Vermindering van de olie-intensiteit van de Europese economie

De olie-intensiteit van de Europese economie is ten opzichte van 1973 al met de helft verminderd (dit zorgt voor een geringere kwetsbaarheid van de Europese economie voor een plotselinge prijsstijging zoals die welke recent te noteren viel dan bij de oliecrises in 1973 en 1979/80), ook al werd deze vermindering in het verleden veel sterker gegenereerd door economische factoren dan door vrijwillige overheidsmaatregelen.

Uit de op de energiemarkten waargenomen ontwikkelingen blijkt in alle sectoren dat de rol van de overheid ten aanzien van de vraag steeds afneemt, zowel in termen van openstelling van de energiemarkten voor concurrentie, mondialisering van de ondernemingen, geopolitieke invloeden als in termen van het belangrijke effect van de op de oliemarkt waargenomen speculatie. Alleen het beïnvloeden van de vraag zou de grondslag kunnen vormen voor een echt energiebeleid.

De nieuwe context van de hoge prijzen op de oliemarkt waarop wat de aanbodzijde betreft de beleidsvormers van de verbruikende landen voor een groot deel geen vat hebben, versterkt de noodzaak om de ontwikkeling voort te zetten van **een nieuwe strategie wat de vraagzijde betreft**, die gericht is op de **geleidelijke vervanging van olie door andere energiebronnen**, het groter gebruik van duurzame en alternatieve energievormen, de beheersing van de vraag, de verbetering van de energie-efficiëntie alsmede de bevordering van energiebesparingen, met name in gebouwen. Een en ander moet **zowel bijdragen aan de bescherming van het milieu** (met name gezien het probleem van de broeikasgassen) als aan **het verminderen van de kwetsbaarheid van de Europese economie** ten aanzien van de externe energievoorziening. Indien de Europese Unie niet in staat is de huidige tendensen inzake het gebruik van energie en het vervoer, met name in de steden, om te buigen, kan zij haar in Kyoto aangegane verbintenissen niet nakomen.

Vóór het einde van het jaar zal de Commissie een reglementering voorstellen inzake energiebesparingen in gebouwen ter vervanging van de tot nog toe op communautair niveau genomen maatregelen, die alleen maar als aansporing bedoeld waren en tamelijk ondoeltreffend waren. De Commissie is eveneens voornemens een programma voor te stellen dat gekwantificeerde doelstellingen op Europees niveau omvat betreffende het aantal schone voertuigen (als percentage van het wagenpark) en het aandeel van de brandstoffen ter vervanging van benzine en diesel (als percentage van het totale verbruik). Het zou niet onredelijk zijn dat vóór 2010 een substantieel percentage van de verbruikte benzine en diesel zou moeten zijn vervangen.

In dat verband vereist in de **sleutelsector van het vervoer** de beheersing van de vraag naar brandstoffen eveneens het herstellen van het evenwicht tussen de vervoerswijzen, in het bijzonder voor wat het vrachtvervoer betreft, ten gunste van met name het spoor en het kortereafstandszeevervoer, alsmede een rationeler gebruik van de individuele auto in de stadscentra en het bevorderen van "schoon" stadsvervoer.

Deze beleidsvormen maken **noodzakelijk deel uit van de strategische doelstellingen van de Commissie voor 2000-2005** en binnenkort zal er in dat verband een nieuw Witboek inzake vervoer worden aangenomen.

Nieuwe initiatieven zullen bijdragen tot het **verminderen van de afhankelijkheid van Europa** ten aanzien van zijn olievoorziening, welke afhankelijkheid een zwakte vormt die gedurende de laatste vijftien jaar in vergetelheid was geraakt.

IV ELEMENTEN VAN EEN STRATEGIE

Uit de huidige situatie blijken de gevaren die schuilen in een te grote afhankelijkheid van een energiedrager waarvan de productie voor een belangrijk deel in een beperkt aantal landen geconcentreerd is. Anderzijds heeft de volatiliteit van de markt het gebrek aan transparantie van de markt en prijsvormingsmechanismen blootgelegd. De Europese Unie kan er niet in toestemmen dat haar economie duurzaam wordt verzwakt door stijgingen en de volatiliteit van de prijzen van een grondstof waarvan zij te afhankelijk blijft. Vanuit deze optiek :

- Zal de Commissie tijdens de Europese Raad van Göteborg een energiebesparings- en diversifiëringsplan voorleggen, waarin zowel de verbetering van de energie-efficiëntie - met name in gebouwen - als de ondersteuning van de ontwikkeling van een nieuwe generatie voertuigen worden behandeld. De inspanning zal prioritair betrekking hebben op twee hoofdlijnen die vergezeld gaan van gekwantificeerde doelstellingen voor 2010.

Eenzijds zal, wat **voertuigen betreft, de intensifiëring van de technologische ontwikkelingen** het, behalve het rendement van klassieke voertuigen te verbeteren, mogelijk maken op de weg naar efficiëntere elektrische en hybride voertuigen vooruit te gaan en door brandstofcellen aangedreven voertuigen in de handel te brengen. Anderzijds moet, wat **brandstoffen** betreft, absoluut het accent gelegd worden op **maatregelen ten gunste van vervangingsbrandstoffen** teneinde een sterkere marktpenetratie van aardgas voor voertuigen en op langere termijn waterstof en biobrandstoffen te bevorderen, die volgens het voorstel voor een richtlijn inzake energieproducten van accijnzen zouden worden vrijgesteld. Naast de voordelen die biobrandstoffen voor de voorzieningszekerheid bieden, openen zij nieuwe economische perspectieven voor de landbouw.

- Vormt de toekomst en de respectieve status van de verschillende energiebronnen (olie, steenkool, gas, kernenergie, duurzame energie) het onderwerp van een **Groenboek over voorzieningszekerheid** dat door de Commissie vóór het einde van het jaar zal worden aangenomen. Er wordt, vanuit het dubbele perspectief van een uitgebreide Unie en de verbintenissen van Kyoto inzake reductie van broeikasgasemissies, een totaalstrategie in voorgesteld voor het verbeteren van de interne en externe voorzieningszekerheid en voor het bieden van antwoorden op het probleem van de groeiende externe energieafhankelijkheid van de Unie.
- Moet er een bijzondere inspanning worden geleverd met het oog op het herstellen van het evenwicht ten gunste van het spoor en het kortereafstandszeevervoer door een substantiële verbetering van de economische efficiëntie ervan. De onvermijdelijke herstructurering van de sector van het wegvervoer vereist sociale, geen fiscale maatregelen. Een en ander zal aan bod komen in het Witboek over het vervoersbeleid waarmee de Commissie vóór het einde van het jaar komt.
- Dient de Europese Unie een **permanente dialoog met de olieproducerende landen** en in het bijzonder met de OPEC te organiseren teneinde de markt zo transparant mogelijk te maken en bij te dragen tot de vorming van stabiele prijzen. In deze context dient men zich bewust te zijn van de verwachtingen van verscheidene olieproducerende landen ten aanzien van de politieke ontwikkeling van de situatie in het Midden-Oosten.
- Dienen, wat de markttransparantie betreft, de olieproducerende landen alsmede de spelers op de markten en in de industrie gestimuleerd te worden de

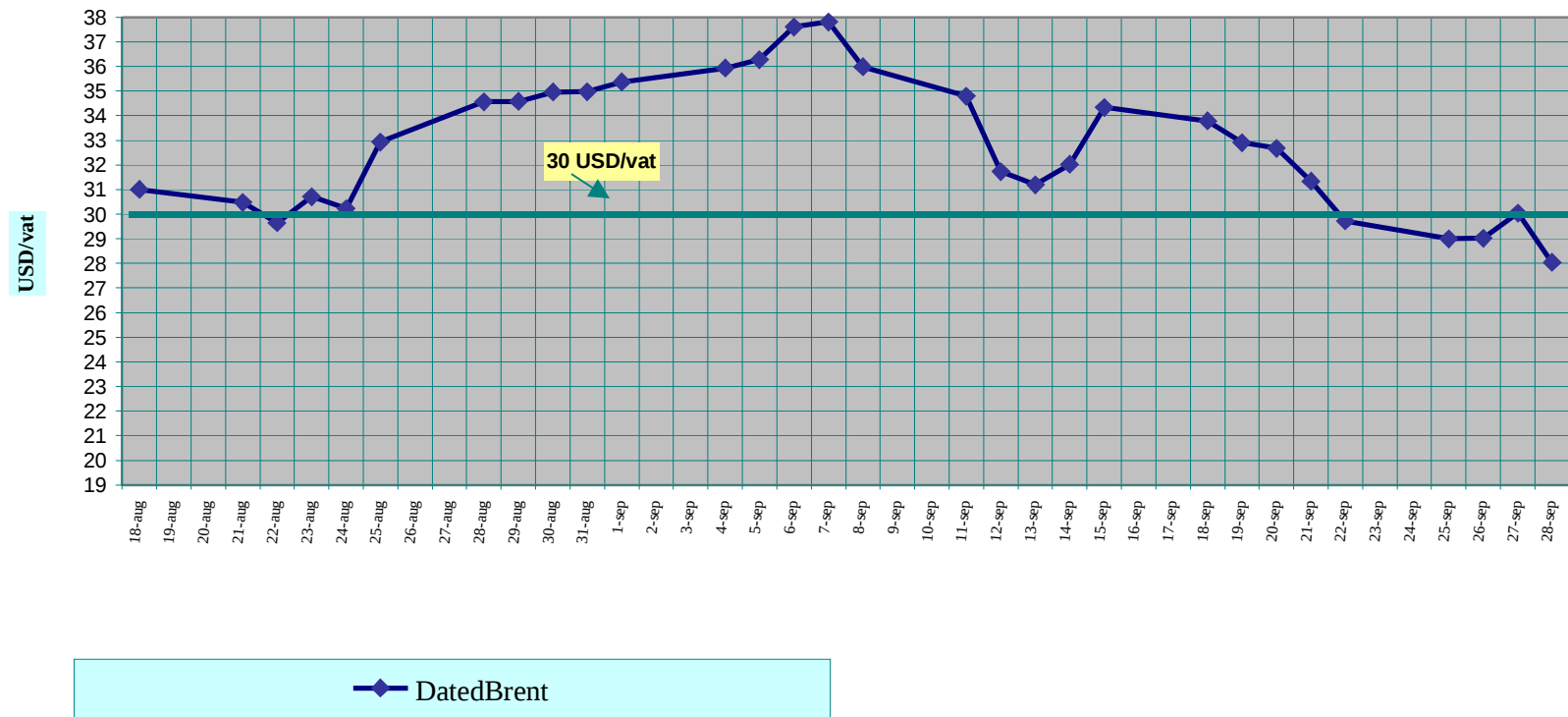
prijsvormingsindicatoren te verbeteren, met name in het kader van een **algemene index** die de totaliteit van de marktsituatie weerspiegelt.

- Dient men **de verleiding te weerstaan om stijgingen van de olieprijsen met een belastingverlaging te temperen**. Een dergelijke benadering zou indruisen tegen onze milieudoelstellingen, met name die in verband met het Kyoto-protocol, en zou erop neerkomen dat fiscale middelen naar de olieproducerende landen worden doorgesluisd. Zij zou ook onverenigbaar kunnen blijken met de economische beleidslijnen en de verbintenissen van de lidstaten in termen van begrotingsconsolidatie. Het zou dan wenselijk zijn een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen en de vertaling ervan in de economische beleidslijnen te onderzoeken. Er dient een permanente inspanning te worden geleverd in de zin van een onderlinge aanpassing van de accijnzen op brandstoffen in de lidstaten, met name door de minimumtarieven op te trekken zoals beoogd wordt met het voorstel voor een richtlijn inzake de belasting van energieproducten, dat sinds 1997 bij de Raad op tafel ligt.
- Zal de Commissie de mogelijkheid bestuderen om de opwaartse onderlinge aanpassing van de belastingen op brandstoffen (structurele component) te koppelen aan een communautair mechanisme dat het mogelijk maakt de BTW-inkomsten te stabiliseren bij belangrijke schommelingen van de olieprijs (conjuncturele component).
- Er moet meer worden samengewerkt met het oog op de **noodzakelijke sanering van de productie- en vervoersinstallaties in Rusland** en de perspectieven die worden geboden door de olie en het gas van het **bekken van de Kaspische zee**, met name in het kader van het programma INOGATE.
- Zal de Commissie **actief en in samenwerking met de lidstaten toezicht ontwikkelen op de concurrentieregels** in de sector van de distributie van olieproducten. Zij zal de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht onderzoeken van de conjuncturele maatregelen die aangenomen worden met het oog op het verzachten van het effect van de recente stijging van de prijzen voor sommige bedrijfssectoren. Er moet ook in het bijzonder op worden gelet dat de goede werking van de bedrijven uit de oliesector die als toeleverancier opereren wordt gewaarborgd.
- Treft de stijging van de olieprijs zeer sterk bevolkingsgroepen die tegen de armoedegrens aan leven, waardoor deze nog verder uitgesloten kunnen geraken op economisch en sociaal vlak. De Commissie is voornemens, overeenkomstig de Conclusies van Lissabon, de uitwisseling van ervaringen te bevorderen over de wijze waarop de effecten van de stijging van de olieprijs het beste kunnen worden verzacht voor degenen die dit het meeste nodig hebben teneinde de risico's van sociale uitsluiting te verminderen.
- Zal de Commissie de voorwaarden onderzoeken waaronder **het mechanisme van de strategische olievoorraden kan worden versterkt** door de "communautarisering" van het gebruik ervan. Om **speculatie** tegen te gaan dient gezocht te worden naar de wijze waarop, in navolging van de technieken die op de monetaire markten worden gebruikt, kan worden geïntervenieerd om **de volatiliteit van de prijzen te beperken**.

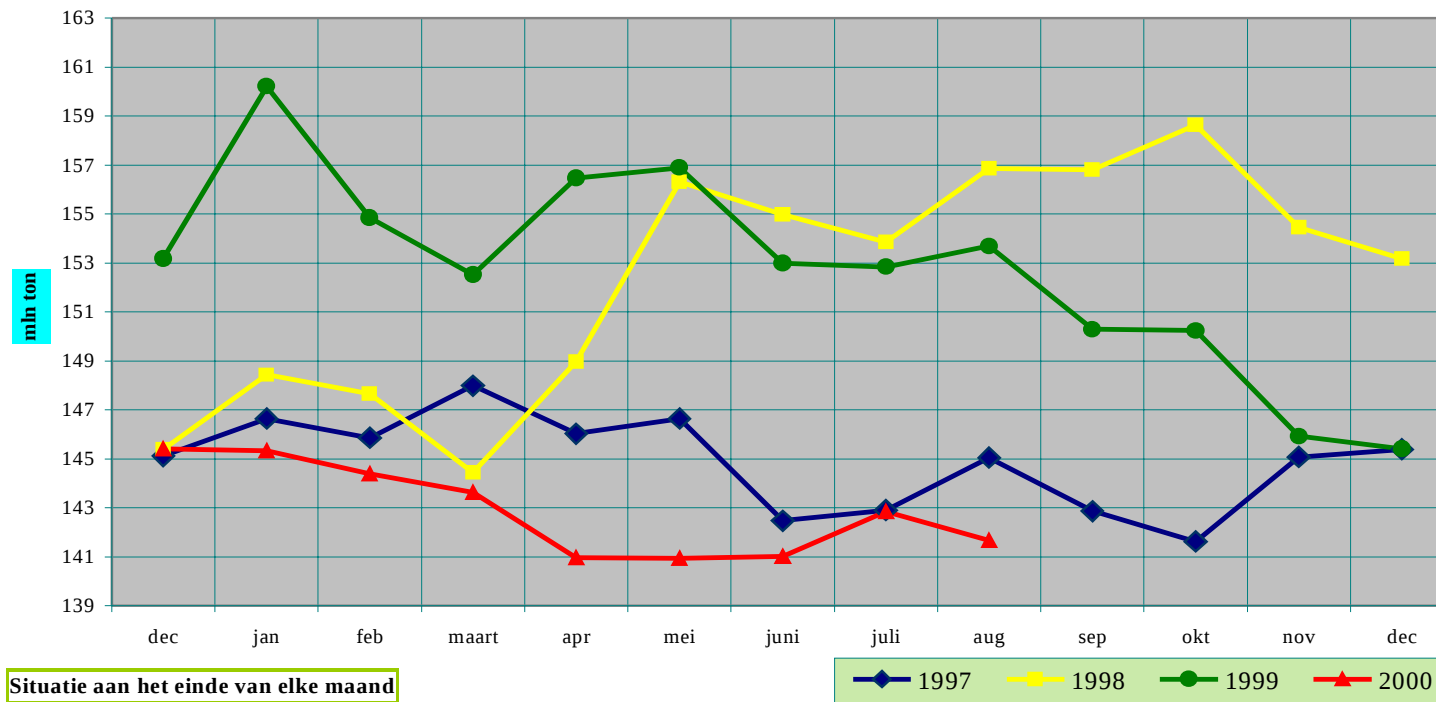
Bijlagen

- Grafiek 1 : Internationale prijsnoteringen voor ruwe aardolie**
- Grafiek 2 : Schommelingen in de aardolievoorraden**
- Grafiek 3 : Kosten van de werldaardolievoorziening**
- Grafiek 4 : Aardolieproductiekosten voor de OPEC**
- Grafiek 5 : Aardolieproductiekosten voor niet-OPEC-landen**
- Grafiek 6 : Prijsvergelijking zonder belasting voor benzine van het type euro super 95**
- Grafiek 7 : Vergelijking van het gemiddelde-prijsverloop voor benzine en voor ruwe aardolie**
- Grafiek 8 : Structuur van het energieverbruik in de EU (1998)**
- Grafiek 9 : Ruwe aardolieprijzen (OPEC basket price (1970-2000))**
- Grafiek 10 : Aardolievoorraden in de Europese Unie**
- Tableau : Accijnzen en BTW op brandstoffen**

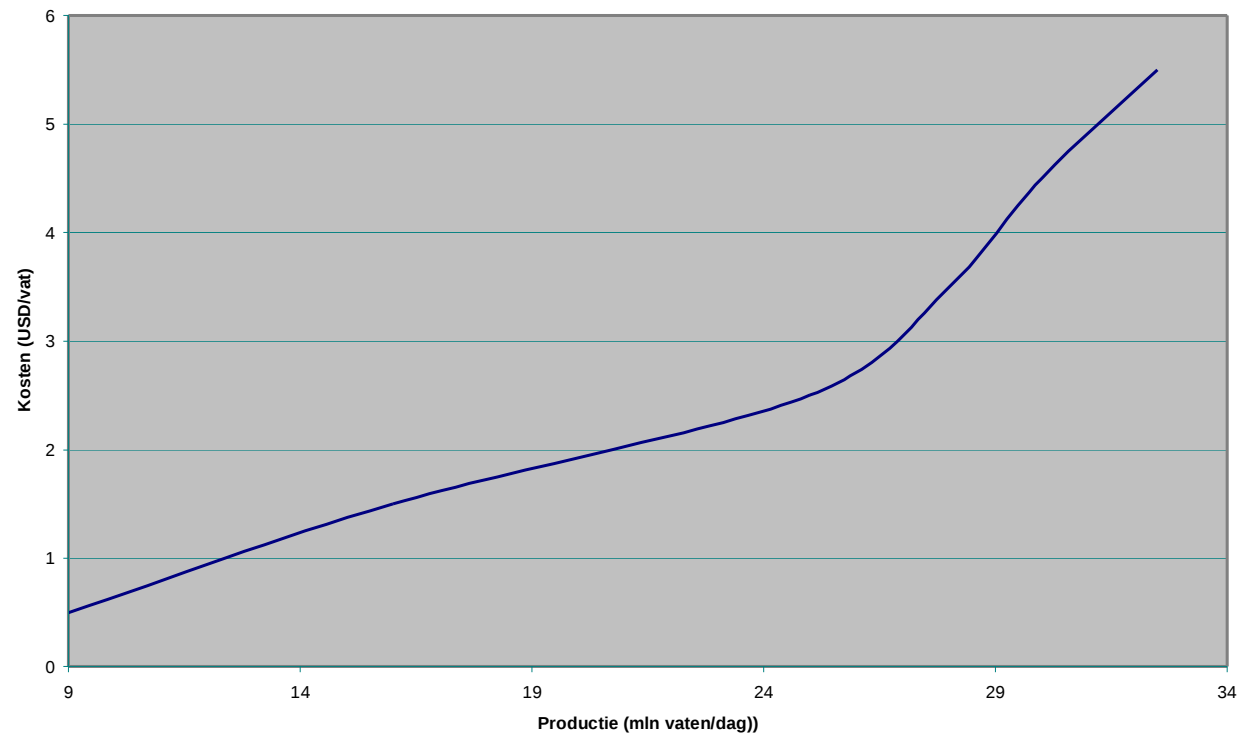
Ruwe aardolie - Internationale prijsnoteringen



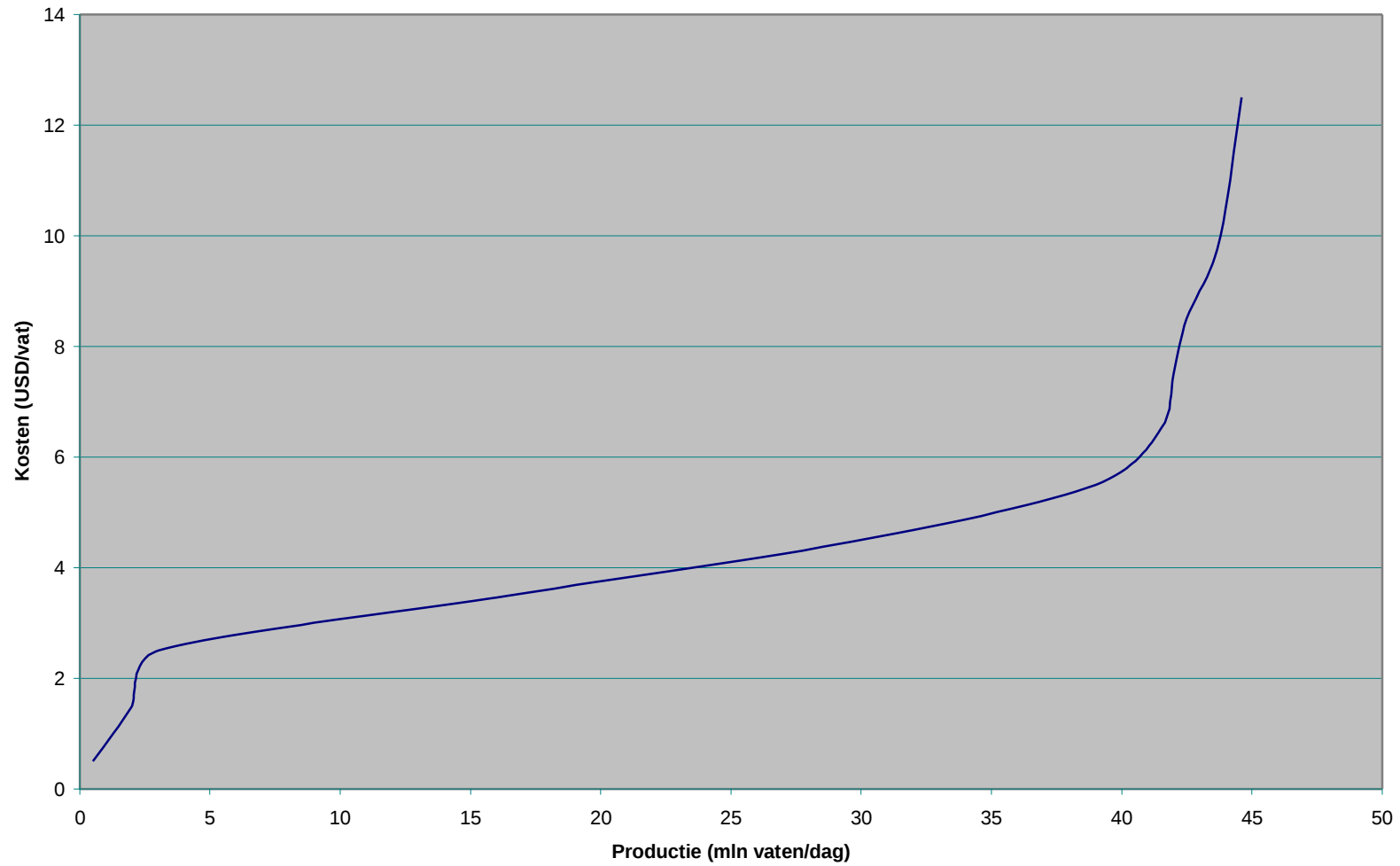
Kosten van de wereldaardolievoorziening
 Maandelijke schommelingen in de aardolievoorraden (ruwe aardolie + aardolieproducten)
 Eur 16 = Eur 15 + Noorwegen



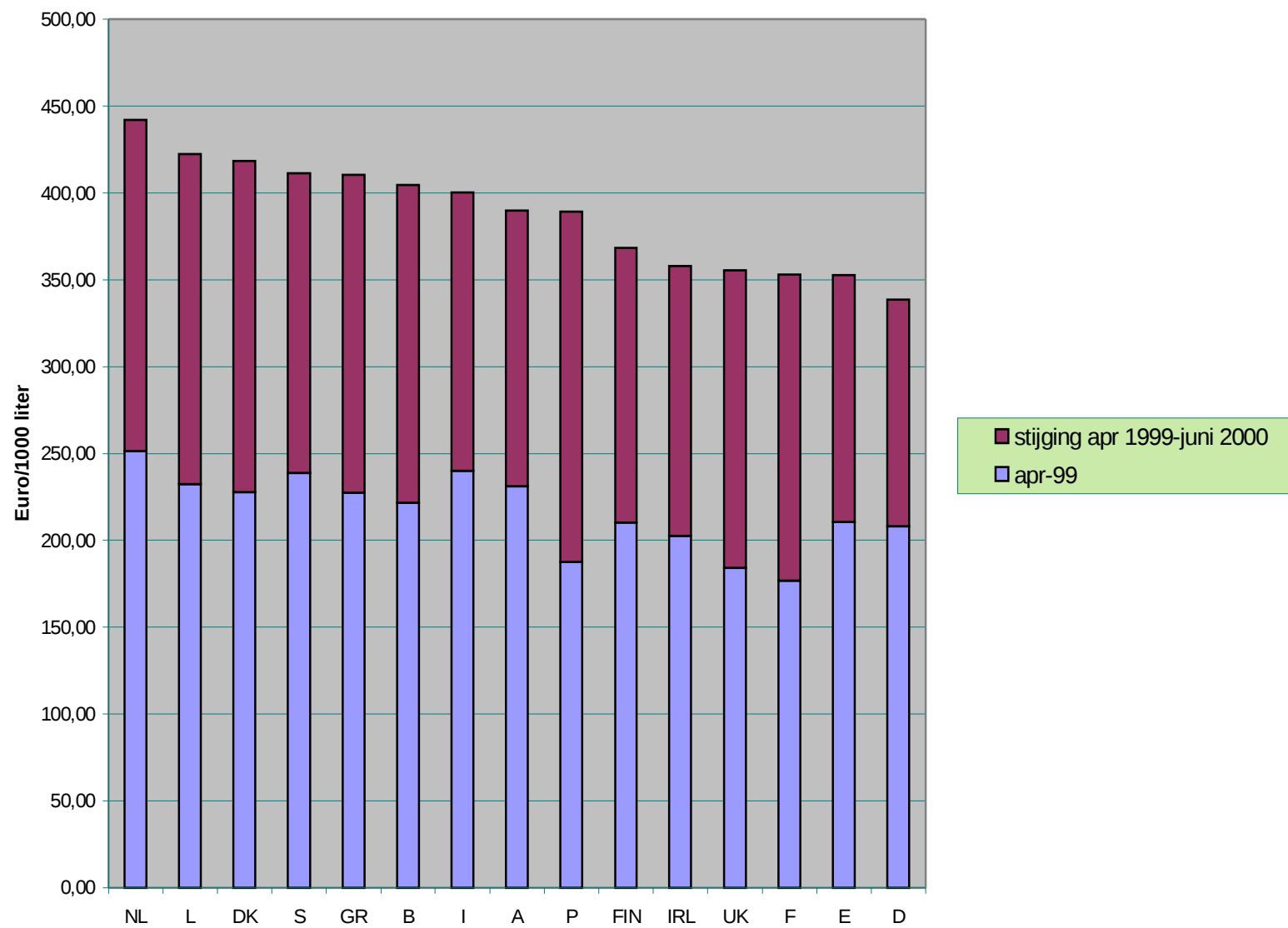
Aardolieproductiekosten voor de OPEC-landen



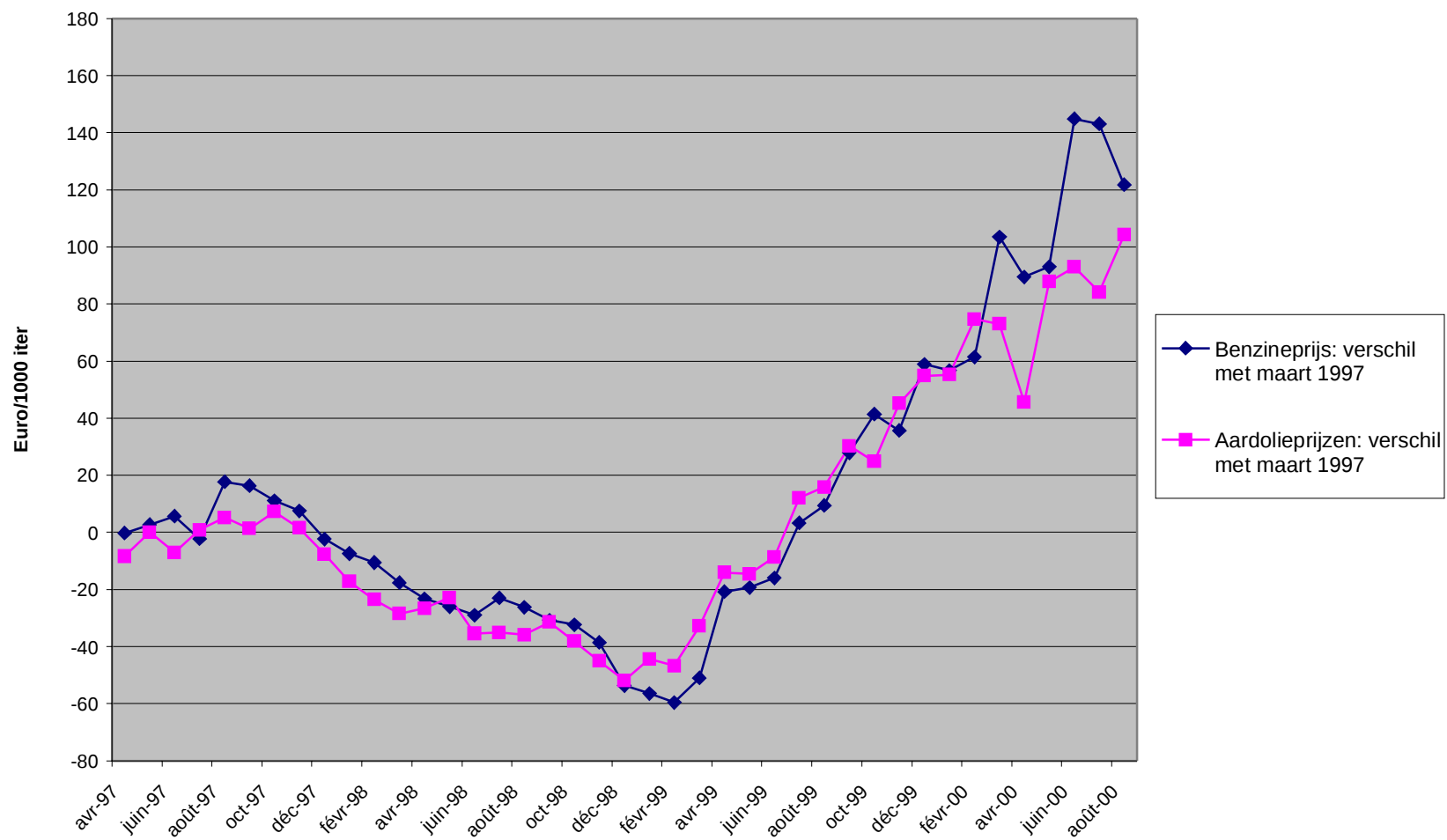
Aardolieproductiekosten voor de niet-OPEC-landen



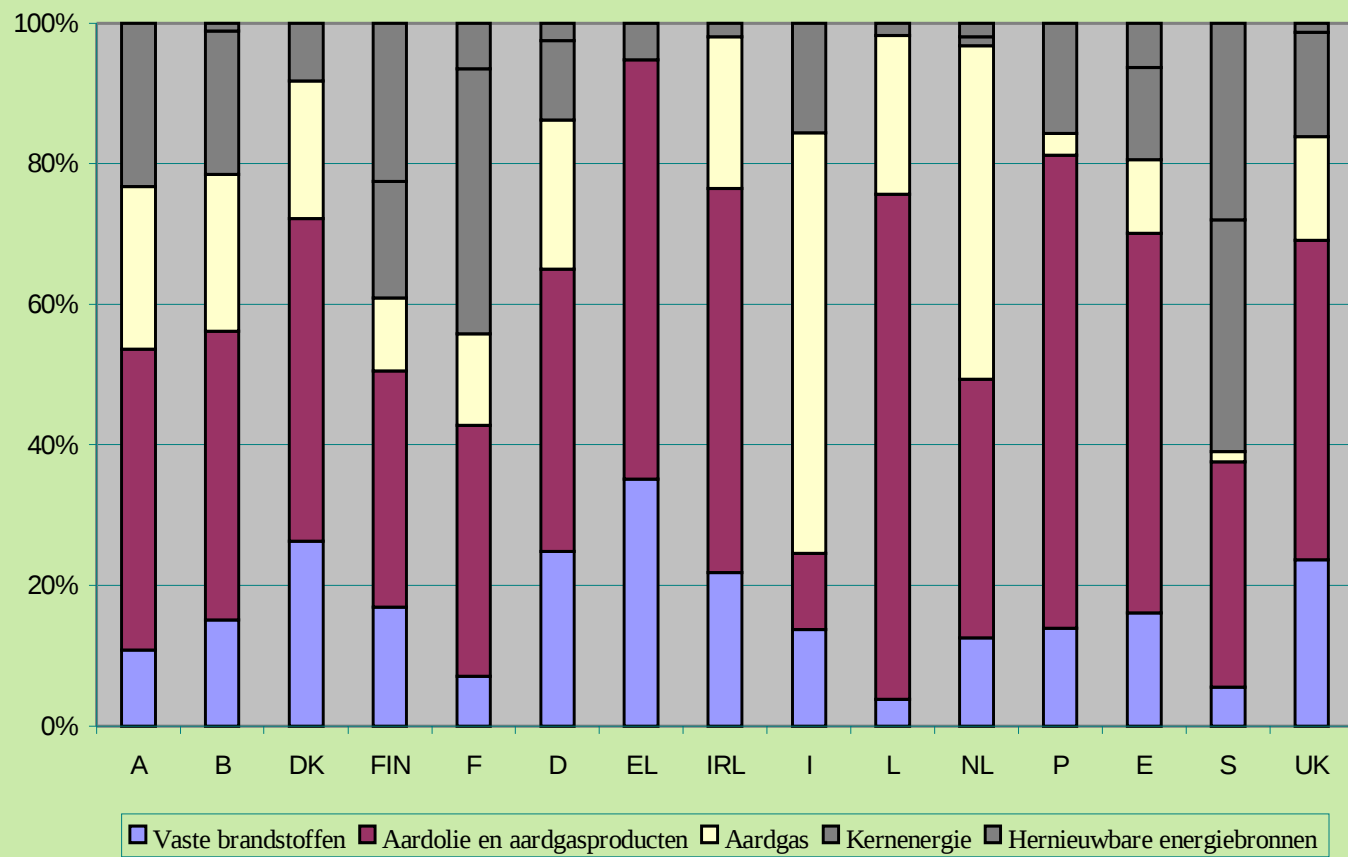
Prijsvergelijking (zonder belasting) voor benzine van het type "euro super 95" (juni 2000)



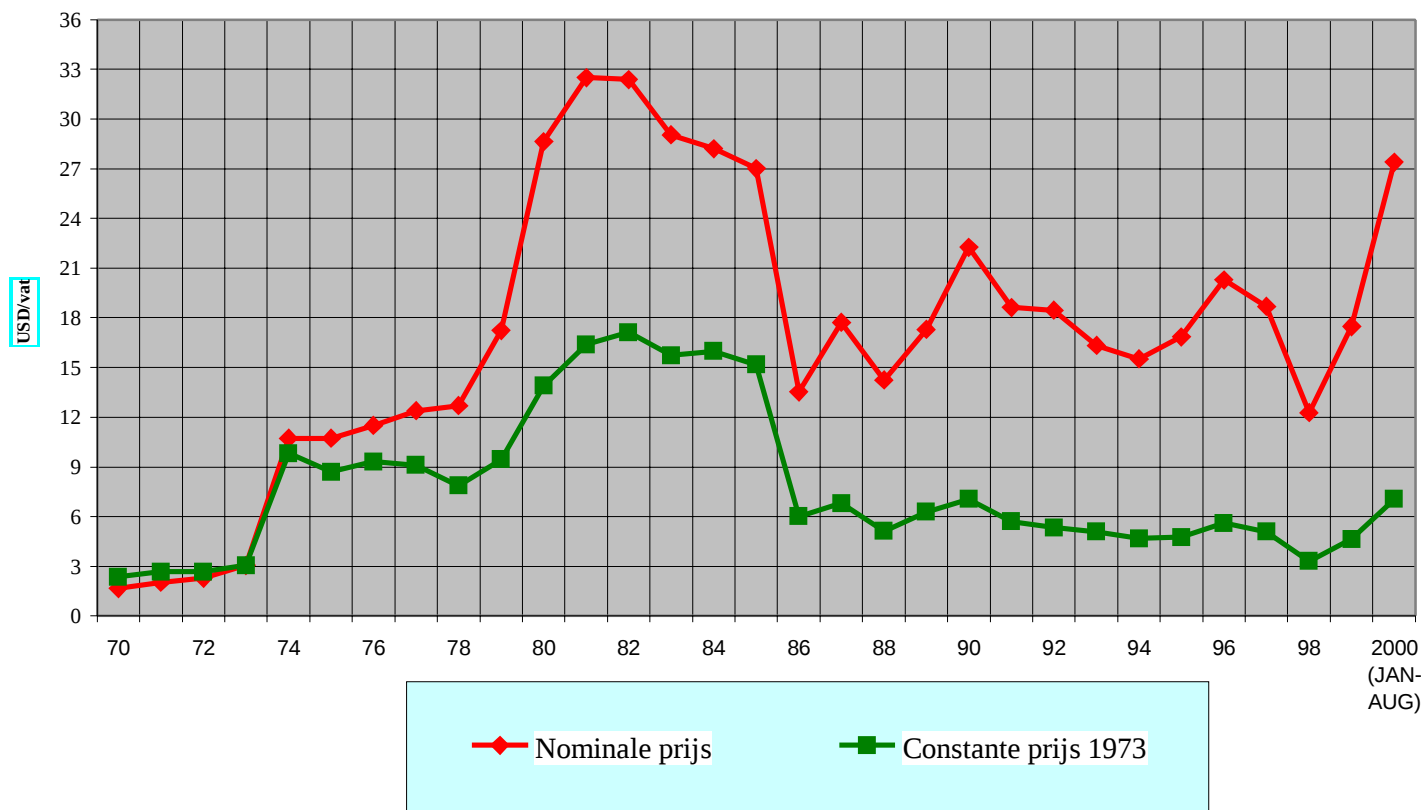
Vergelijking van het gemiddelde-prijsverloop voor euro super 95 in de EU en ruwe aardolie (dated Brent)



Structuur van het energieverbruik in de EU (1998)



Ruwe-aardolieprijzen (OPEC Basket Price)
1970 - 2000 (JAN-AUG)



Aardolievoorraden in de Europese Unie

MEEST RECENTE GEGEVENS

Op basis van het
verbruik in 1999

per:29/09/2000

	CATEGORIE I		CATEGORIE II		CATEGORIE III		TOTAAL	
	Verbruiksdagen (1)	1000 ton	Verbruiksdagen (1)	1000 ton	Verbruiksdagen (1)	1000 ton	Verbruiksdagen.	1000 ton
B - 31/7/2000	101	659	83	2702	223	933	99	4294
DK - 31/7/2000	157	649	141	1393	503	576	172	2618
D - 31/7/2000	116	9413	118	20647	226	3006	123	33066
EL - 31/3/2000	78	690	70	1291	133	1090	87	3071
E - 30/6/2000	105	2576	92	7114	152	3080	104	12770
F - 31/7/2000	107	4147	97	12954	176	2106	104	19207
IRL - 31/7/2000	94	362	93	1022	112	634	98	2018
IT - 30/6/2000	99	4434	93	6449	122	6623	104	17506
L - 31/7/2000	149	230	150	612	214	3	150	845
NL - 30/6/2000	154	1587	103	2788	5505	1167	148	5542
P - 30/6/2000	132	751	80	1085	121	1297	105	3133
UK - 30/4/2000	96	4241	92	6649	338	1518	102	12408
A - 31/5/2000	144	719	94	1417	213	851	124	2987
S - 30/6/2000	106	1176	105	1862	353	1633	140	4671
FIN - 31/7/2000	101	512	133	1708	145	647	128	2867
EUR-15	109	32146	101	69693	171	25164	112	127003

(1) 90-dagenverplichting voor de drie productcategorieën.

CATEGORIE I - Motorbrandstof en vliegtuigbrandstof van het benzinetype.

CATEGORIE II - Gasolie, diesel, kerosine en reactormotorbrandstof.

CATEGORIE III - Stookolie

Accijnzen en BTW op brandstoffen			
	Benzineaccijnzen <i>Euro/1000 liter</i>	Gasolieaccijnzen <i>Euro/1000 liter</i>	BTW-tarieven voor brandstoffen
Minimaal EU-richtlijnen	287	245	15 %
België	507	290	21 %
Denemarken	518	344	25 %
Duitsland	562	378	16 %
Griekenland	291	246	18 %
Spanje	371	269	16 %
Frankrijk	589	391	19,6 %
Ierland	378	330	21%
Italië	520	381	20 %
Luxemburg	372	252	15 % (benzine 12 %)
Nederland	596	351	17,5 %
Oostenrijk	414	289	20 %
Portugal	289	245	17 %
Finland	559	304	22 %
Zweden	529	345	25 %
Verenigd Koninkrijk	777	777	17,5 %