

HE 60/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 16 ja 19 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain muuttamista. Raakaöljyn ja öljytuotteiden maahantuojien velvoitevarastoja voitaisiin laskea liikkeelle työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä tilanteessa, jossa on tehty kansainvälinen Suomea velvoittava päätös osallistua öljyn varmuusvarastojen liikkeelle laskuun

kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseksi öljymarkkinoilla. Varastointivelvoitteen korvaamista laissa tarkoitettun vastaavan varmuuden periaatteen mukaisesti täsmennettäisiin vastaamaan Euroopan unionin lainasäännön säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetussa laissa (1070/1994) säädetään, että tuontipolttoaineita on varastoitava maan huoltovarmuuden turvaamiseksi. Öljytuotteita ja öljynjalostuksen raaka-aineita varastoidaan lain mukaisesti myös energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Tällaisia kansainvälisiä velvoitteita ovat Suomea kansainvälisen energiajärjestön IEA:n jäsenenä velvoittava kansainvälisestä energiaohjelmasta tehty sopimus (SopS 114/1991) sekä Euroopan unionin direktiivi jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa (2009/119/EY).

Euroopan unionin öljyvarastoja koskeva direktiivi uusittiin vuonna 2009. Direktiivin uusimisen tavoitteena oli yhdenmukaistaa EU:n öljyvarastoja koskevia sääntöjä IEA:n sääntöjen kanssa. Tämän tavoitteen mukaisesti EU:n varastovelvoite jäsenvaltioille, jotka ovat öljyn nettotuojia, määritteli IEA:n sääntöjen tapaan öljyn nettotuonnin mukaan aikaisemman öljyn kotimaankysynnän asemesta. Uusitun direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on pidettävä yhteisön alueella pysyvästi öljyvarastoja, joiden kokonaistaso vastaa vähintään 90 päivän keskimääräistä päivittäistä nettotuontia tai 61 päivän keskimääräistä kotimaankulutusta, sen mukaan kumpi näistä määristä on suurempi. Suomen kohdalla direktiivin velvoite edellyttää vähintään 90 päivän nettotuontia vastaavien öljyvarastojen ylläpitämistä, mikä vastaa IEA:n velvoitetta.

Suomessa öljyn varmuusvarastoja ovat öljyn maahantuojien velvoitevarastot sekä Huoltovarmuuskeskuksen omistuksessa olevat valtion varmuusvarastojen öljyvarastot. Näiden varmuusvarastojen ylläpidolla Suomi on täyttänyt öljyvarastoja koskevat IEA- ja EU-velvoitteet. Käytännössä Suomi pitää kansainväliset velvoitteet selvästi ylittävää öljyvarastojen tasoa. Suomessa öljyvarastot vastaavat noin viiden kuukauden öljyn tarvetta. Tämä tavoitetaso on vahvistettu valtio-

neuvoston vuonna 2008 tekemässä päätöksessä huoltovarmuuden turvaamisesta (538/2008).

Uusi öljyvarastodirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden täyttää varastointivelvoite useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Velvoitteet voidaan täyttää valtion öljyvarastoilla, yhtiöiden ja muiden talouden toimijoiden varastoilla tai edellisten yhdistelmällä kuten Suomessa. Öljyvarastodirektiivin 8 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että kaikilla talouden toimijoilla, joille se asettaa varastointivelvoitteita direktiivin velvoitteiden täyttämiseksi, on oikeus siirtää nämä velvoitteet ainakin osittain ja kyseisen talouden toimijan valinnan mukaan jäsenvaltion keskusvarastointiyksikölle, yhdelle tai useammalle muun jäsenvaltion keskusvarastointiyksikölle tai talouden toimijoille jäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa. Tarkoituksena on antaa talouden toimijoille mahdollisuus täyttää velvoite joustavasti.

Voimassa olevassa laissa on otettu huomioon uusien öljyn tuojien markkinoille pääsyn helpottaminen siten, että pienten öljymäärien maahantuonti ei tuota varmuusvarastovelvoitetta. Vuotuisen tuonnin raja-arvot ovat lentobensiinin tai lentopetrolin osalta 5000 tonnia, moottoribensiinin 10 000 tonnia ja muiden velvoitteen piiriin kuuluvien öljytuotteiden tai raakaöljyn osalta 20 000 tonnia. Lisäksi varastointivelvollinen voi hakea lupaa sijoittaa osa velvoitevarastosta sellaiseen toiseen maahan, jonka kanssa Suomella on kahdenvälinen sopimus vastavuoroisesta öljyn varastoinnista. Tällaiset sopimukset on solmittu Viron, Ruotsin ja Tanskan kanssa.

Suomessa velvoitevarastointilain täytäntöönpanosta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena toimii Huoltovarmuuskeskus. Huoltovarmuuskeskus toimii myös valtion varmuusvarastojen hallinnoinnista vastaavana toimivaltaisena viranomaisena. Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, josta valtion öljyvarastojen hankinta ja ylläpito rahoitetaan. Huoltovarmuusrahaston varat kerätään energiatuotteiden kuluttajahintoihin sisältyvillä huoltovarmuusmaksuilla.

Huoltovarmuusrahastosta katetaan Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta aiheutuneet menot (huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 15 §).

Öljyvarastodirektiivi tarjoaa erilaisia malleja öljyn varmuusvarastoinnin organisoimiseksi ja velvoitteiden täyttämiseksi. Erilaiset mallit perustuvat jäsenvaltioissa jo käytössä oleviin toimintamalleihin.

Direktiivin 7 artiklan tarkoittaman keskusvarastointiyksikön perustaminen on yksi vullinnainen malli varmuusvarastoinnin organisoimiksi. Keskusvarastointiyksikkö määritellään voittoa tavoittelemattomaksi ja yleisen edun nimissä toimivaksi yksiköksi tai palveluksi, jota ei katsota direktiivissä tarkoitetuksi talouden toimijaksi. Se on ainoa yksikkö ja palvelu, jolle voidaan antaa valtuudet hankkia tai myydä direktiivin 9 artiklassa määriteltyjä erityisvarastoja.

Suomella ei ole tarvetta eikä syytä tulkita Huoltovarmuuskeskusta direktiivin tarkoittamaksi keskusvarastointiyksiköksi. Yksikön perustaminen on direktiivin mukaan vapaaehtoista. Lainsäädäntöön olisi tehtävä merkittäviä muutoksia, jos Huoltovarmuuskeskuksesta tai sen osasta tehtäisiin direktiivin tarkoittama keskusvarastointiyksikkö. Nykyisin Huoltovarmuuskeskus hankkii varastointipalveluja markkinoilta eikä sillä ole vapaita varastotiloja eikä mahdollisuuksia myydä varastointipalveluja öljyä maahantuoville talouden toimijoille. Kansainvälisissä vertailuissa Suomen nykyinen varmuusvarastointijärjestelmä on todettu luotettavaksi ja kustannustehokkaaksi.

Suomessa öljyn maahantuojille on asetettu lailla tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista velvoite ylläpitää velvoitevarastoja. Koska näitä varastoja käytetään öljyvarastodirektiivin tarkoittaman 90 päivän velvoitteen täyttämiseen, Suomella on velvollisuus panna direktiivin 8 artikla täytäntöön soveltuvin osin. Öljyn maahantuojille on annettava mahdollisuus siirtää ainakin osa velvoitteestaan.

Varastointivelvoitteen siirto

Öljyvarastodirektiivin 8 artiklassa on mainittu useita velvoitteen siirtovaihtoehtoja. Kohdan 8.1 ensimmäistä vaihtoehtoa, siirtoa

velvoitteen asettaneen valtion keskusvarastointiyksikölle ei Suomessa ole, koska keskusvarastointiyksikköä ei ole. Toinen vaihtoehto eli siirto toisen EU:n jäsenvaltion keskusvarastointiyksikölle tulisi mahdolliseksi, jos keskusvarastointiyksikkö ilmoittaa olevansa valmis pitämään kyseisiä varastoja. Kolmas direktiivissä esitetty vaihtoehto on siirto velvoitteen asettaneen valtion ulkopuolella sijaiseville muille talouden toimijoille, joilla on ylimääräistä varastointikapasiteettia. Neljäs direktiivissä esitetty vaihtoehto on siirto muille talouden toimijoille velvoitteen asettaneen valtion alueella.

Lain 19 §:n 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että varastointivelvoitteen siirrossa otettaisiin huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö, joka koskee raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastointivelvoitteen siirtoa Euroopan unionin jäsenmaiden alueella. Voimassa oleva laki antaa mahdollisuuden varastointiyhteistyöhön Ruotsin, Tanskan ja Viron kanssa kahdenvälisen sopimusten nojalla.

Varastointiyhteistyötä olisi mahdollista laajentaa tekemällä lisää kahdenvälisiä sopimuksia EU-maiden kanssa tai siten, että varastointivelvollisille annetaan mahdollisuus esittää velvoitevaraston sijoittamista toiseen EU-maahan. Jälkimmäisessä tapauksessa raakaöljyn tai öljytuotteiden maahantuojan olisi hankittava sen valtion toimivaltaisen viranomaisen suostumus, johon varasto halutaan sijoittaa. Tällainen suostumus olisi hankittava ennen kuin varastointivelvollinen tekee varaston sijaintia koskevan ehdotuksen Huoltovarmuuskeskukselle.

Toiminta öljyn saatavuushäiriötilanteessa

OECD:n energijärjestö IEA:n (International Energy Agency) säännöt on määritelty sopimuksessa kansainvälisestä energiaohjelmasta, joka allekirjoitettiin Pariisissa vuonna 1974. Suomi liittyi IEA:n jäseneksi vuoden 1992 alusta. Jäsenyysohjeisiin kuuluu 90 päivän keskimääräistä nettotuontia vastaavien öljyvarastojen ylläpitäminen. IEA:n perustamissopimuksessa on säädetty öljynjakojärjestelmästä, jolla öljyn saatavuushäiriötilanteessa jäsenvaltiot toimisivat solidaarisesti ja jakaisivat saatavilla olevan öljyn laskenta-

kaavan mukaisesti siten, että niukkuus jakautuisi tasaisesti jäsenvaltioiden kesken.

IEA:n sääntöjä on täydennetty ja ajanmukaistettu järjestön hallintoneuvoston päätöksillä ottaen huomioon öljymarkkinoiden muutokset sekä todennäköisiksi arvioidut kriisitilanteet.

IEA:n perustamissopimuksen mukaisen öljynjakojärjestelmän käynnistämistä pidetään hyvin epätodennäköisenä, koska järjestelmän ei katsota soveltuvan nykymuotoisten öljymarkkinoiden ohjaamiseen. Öljyn saataavuushäiriötilanteessa on todennäköisempää, että IEA:n jäsenvaltiot sopivat öljyn kysyntään ja tarjontaan vaikuttavista yhteisistä toimista (Collective Action). Näitä olisivat varmuusvarastojen käyttö, öljyn tuotannon lisääminen ja energian säästäminen. IEA:n yhteisistä toimista sovittiin syksyllä 2005, kun hurrikaani Katrinan aiheuttamat tuhot johtivat pulaan öljytuotteista USA:ssa ja viimeksi kesällä 2011 Libyan kriisin aiheuttamassa kevyen raakaöljyn saatavuushäiriötilanteessa.

Suomi osallistui IEA:n yhteisiin toimiin vuonna 2005 toimittamalla kaksi laivalastia bensiniä valtion varmuusvarastoista USA:n itärannikolle. Kesällä 2011 sovitut yhteiset toimet velvoittivat Suomea suurempia, vähintään 1 miljoonaa tynnyriä päivässä öljyä kuluttavia jäsenvaltioita yhteisiin toimiin öljymarkkinoiden vakauttamiseksi. Suomi ei osallistunut yhteisiin toimiin, koska Suomen öljyn käyttö on selvästi velvoiterajaa pienempi, noin 0,2 miljoonaa tynnyriä päivässä.

Uusitun öljyvarastodirektiivin mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat laskea varmuusvarastojen liikkeelle, jos varastojen liikkeelle laskemisesta on tehty täytäntöönpanokelpoinen kansainvälinen päätös, joka koskee yhtä tai useampaa jäsenvaltiota. Tällä direktiivin säännökselle tehdään mahdolliseksi EU:n jäsenvaltioiden osallistuminen IEA:ssa tehtyyn päätökseen purkaa öljyn varmuusvarastoja.

Direktiivin mukaan komissio voi antaa luvan laskea liikkeelle öljyn varmuusvarastoja tilanteessa, jossa yhteisössä tai jossakin jäsenvaltiossa on merkittäväksi katsottava raakaöljyn tai öljytuotteiden saatavuushäiriö.

Edellisen perusteella velvoitevarastointilain 16 §:n 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinoministeriö voi an-

taa luvan varastointivelvoitteen alittamiseen tilanteissa, jossa IEA:ssa tai EU:ssa tehdään päätös öljyn varmuusvarastojen liikkeelle laskemisesta. Ministeriö määräisi varastojen täydentämisestä ottaen huomioon öljymarkkinatilanteen ja varmuusvarastojen täydentämistä koskevat kansainväliset päätökset ja suositukset.

2 Esityksen vaikutukset

Lain muutoksen myötä varastointivelvoitteen siirtoa koskeva sääntely täsmentyy vastaamaan uuden öljyvarastodirektiivin vaatimuksia kuitenkin niin, että öljyn toimitus- ja huoltovarmuus säilyy nykytasolla. Öljyn maahantuoja koskeva varastointivelvoitteen täyttäminen sopimusteitse täsmentyy ja ottaa huomioon tarpeet täyttää velvoite kunkin maahantuojan erityistarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Öljyä maahantuovat yritykset voivat varautua esimerkiksi raskaan polttoöljyn hankintaan tekemällä hankintaoptiosopimuksia Suomen ulkopuolella toimivien öljyvarasto-operaattoreiden kanssa tavalla, joka ei edellytä pääoman sitomista raskaan polttoöljyn varastointiin käyttöpaikalla. Tämä on tarkoituksenmukaista erityisesti silloin, kun raskaan polttoöljyn tarve tai käyttökohteet ovat vaikeasti ennakoitavissa.

Huoltovarmuuskeskuksessa henkilöstön lisätarpeeksi arvioidaan puolet yhden henkilön työpanoksesta vuoden 2013 alusta alkaen.

Ehdotettu velvoitevarastointilain muutos ei lisää velvoitevarastoinnin muita kustannuksia eikä muutos nosta öljytuotteiden kuluttajahintoja.

Esityksellä ei ole hallintokustannusten lievän nousun lisäksi valtionaloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia eikä muita merkittäviä vaikutuksia.

3 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Hallituksen esityksestä on saatu lausunnot valtiovarainministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosastolta, Huoltovarmuuskeskuksetta, Tilastokeskuksesta, Energiateollisuus ry:ltä ja Öljyalan Keskusliitto ry:ltä. Saaduis-

sa lausunnoissa puolletaan öljyn varmuusvarastointijärjestelmän säilyttämistä nykyisen kaltaisena ja toisaalta velvoitevarastoinnista annetun lain päivittämistä direktiivin ja öljymarkkinoiden muuttumisen edellyttämällä tavalla.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 16 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) 16 §:n 3 momentti ja 19 §:n 1 momentti seuraavasti:

16 §

Jos kansainväliset sopimusvelvoitteet tai Euroopan unionin lainsäädännön mukainen päätös edellyttää, että Suomi osallistuu öljymarkkinoiden tasapainottamiseen tähtäävään varmuusvarastojen liikkeelle laskemiseen, työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa määräaikaisen luvan vahvistetun varastointivelvoitteen alittamiseen.

19 §

Huoltovarmuuskeskus voi hakemuksesta päättää, että varastointivelvollinen voi korvata varastointivelvoitteensa osittain tai kokonaan velvoitteen siirtoa koskevalla järjeste-

lyllä, joka takaa vastaavan varmuuden. Velvoitteen siirrossa tulee ottaa huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö, joka koskee raakaöljyn ja öljytuotteidenvarmuusvarastointivelvoitteiden siirtoa Euroopan unionin alueella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2012

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Elinkeinoministeri *Jyri Häkämies*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista 28 päivänä marraskuuta 1994 annetun lain (1070/1994) 16 §:n 3 momentti ja 19 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

16 §

Milloin öljyn jakoa koskevien Suomen sitovien kansainvälisten sopimusten mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi on tarpeen luovuttaa velvoitevarastossa olevaa raakaöljyä tai öljytuotteita, kauppa- ja teollisuusministeriö voi antaa luvan alittaa vahvistetun varastointivelvoitteen määrän. Öljynjakovelvoitteen kumoamisen jälkeen ministeriön on määrättävä velvoitevaraston täydentämisestä.

19 §

Huoltovarmuuskeskus voi erityisistä syistä hakemuksesta päättää, että varastointivelvollinen voi korvata varastointivelvoitteensa osittain tai kokonaan sitoutumalla järjestämään vastaavan huoltovarmuuden muilla tavoin.

Lakiehdotus

16 §

Milloin kansainväliset sopimusvelvoitteet tai Euroopan unionin lainsäädännön mukainen päätös edellyttää, että Suomi osallistuu öljymarkkinoiden tasapainottamiseen tähtääviin varmuusvarastojen liikkeelle laskemiseen, työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa määräaikaisen luvan vahvistetun varastointivelvoitteen alittamiseen

19 §

Huoltovarmuuskeskus voi päättää, että varastointivelvollinen voi korvata varastointivelvoitteensa osittain tai kokonaan velvoitteen siirtoa koskevalla järjestelyllä, joka takaa vastaavan varmuuden. Velvoitteen siirrossa tulee ottaa huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö, joka koskee raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastointivelvoitteiden siirtoa Euroopan unionin alueella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.