

RP 60/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 16 och 19 § i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen ändras. Oljeimportörernas obligatoriska lager av råolja och oljeprodukter ska enligt förslaget kunna tas i bruk genom arbets- och näringsministeriets beslut i sådana situationer där det har fattats ett för Finland förpliktande internationellt beslut om deltagande i ibrucktagandet av beredskapslager av

olja för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på oljemarknaden. Bestämmelsen om ersättande av upplagringsskyldighet med motsvarande försörjningsberedskap preciseras så att den stämmer överens med bestämmelserna i Europeiska unionens lagstiftning.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

I lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994, nedan även *lagringsskyldighetslagen*) föreskrivs att importerade bränslen ska upplagras för att landets försörjningsberedskap ska kunna tryggas. Oljeprodukter och råvaror som används vid oljeraffinering ska enligt lagringsskyldighetslagen upplagras också för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen.

Sådana internationella förpliktelser innefattar avtalet om ett internationellt energiprogram (FördrS 114/1991) som förpliktar Finland i egenskap av IEA-medlem samt Europeiska unionens direktiv 2009/199/EG om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (nedan *direktivet om oljelager*).

Europeiska unionens direktiv om oljelager reviderades år 2009. Syftet med revideringen var att göra EU:s regler om oljelager enhetliga med IEA:s stadgar. I enlighet med detta fastställs lagringsskyldigheten för EU:s medlemsstater som är nettoimportörer av olja i linje med IEA:s stadgar på basis av nettoimporten av olja i stället för den inhemska efterfrågan på olja. Enligt det reviderade direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att det för deras räkning inom gemenskapen ständigt vidmakthålls oljelager totalt motsvarande minst antingen 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemska förbrukning, beroende på vilken mängd som är störst. För Finlands del förutsätter direktivet att Finland håller oljelager som motsvarar minst 90 dagars nettoimport, vilket motsvarar IEA:s åläggande.

I Finland består säkerhetsupplagen av olja av importörernas obligatoriska upplag samt av statliga säkerhetsupplags oljelager som ägs av Försörjningsberedskapscentralen. Genom att upprätthålla dessa säkerhetsupplag har Finland uppfyllt sina IEA- och EU-förpliktelser i fråga om oljelager. Finland innehar i praktiken oljelager som klart överstiger de internationella förpliktelserna. Oljelagren i Finland motsvarar behovet av olja

under cirka fem månader. Denna målnivå har fastställts i statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen från år 2008 (539/2008).

Det nya direktivet om oljelager ger medlemsstaterna en möjlighet att fullgöra sin lagringsskyldighet på många alternativa sätt. Skyldigheterna kan fullgöras genom statliga oljelager, oljebolags eller andra ekonomiska aktörers oljelager eller – liksom i Finlands fall - genom en kombination av ovan nämnda. Enligt artikel 8 i direktivet om oljelager ska varje medlemsstat se till att alla ekonomiska aktörer som den ålägger lagringsskyldighet för att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, får rätt att efter den ekonomiska aktörens val delegera åtminstone en del av dessa skyldigheter till den centrala lagringsenhet i den medlemsstat för vars räkning sådana lager hålls, en eller flera andra centrala lagringsenheter eller andra ekonomiska aktörer i medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Syftet är att ge de ekonomiska aktörerna möjlighet att fullgöra skyldigheten på ett flexibelt sätt.

I den gällande lagringsskyldighetslagen har marknadstillträdet för nya oljeimportörer underlättats så att importeringen av små mängder olja inte medför upplagringsskyldighet. De övre gränserna för den årliga importen är 5 000 ton i fråga om flygbränsle eller flygpetroleum, 10 000 ton i fråga om motorbensin och 20 000 ton i fråga om övriga oljeprodukter som omfattas av lagringsskyldigheten eller råolja. En lagringsskyldig kan dessutom ansöka om tillstånd att placera en del av det obligatoriska lagret i ett annat land med vilket Finland har ett bilateralt avtal om ömsesidig lagring av olja. Sådana avtal har Finland ingått med Estland, Sverige och Danmark.

I Finland är Försörjningsberedskapscentralen den behöriga myndighet som svarar för verkställigheten av lagringsskyldighetslagen. Försörjningsberedskapscentralen är också den behöriga myndighet som svarar för förvaltningen av statens säkerhetsupplag. Försörjningsberedskapscentralen förvaltar en försörjningsberedskapsfond som står utanför

statsbudgeten. Med medel från försörjningsberedskapsfonden finansieras inköpen av olja för och upprätthållandet av statens oljelager. Fondmedlen samlas i form av försörjningsberedskapsavgifter som ingår i konsumentpriserna på energiprodukter. Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som föranleds av Försörjningsberedskapscentralens verksamhet (15 §, 1390/1992).

Direktivet om oljelager innehåller olika modeller för hur säkerhetsupplagringen av olja kan organiseras och lagringsskyldigheten fullgöras. De olika modellerna baserar sig på sådana verksamhetsmodeller som redan tillämpas i medlemsstaterna.

Upprättande av en central lagringsenhet enligt artikel 7 i direktivet om oljelager är ett alternativ för organisering av säkerhetsupplagringen. En central lagringsenhet definieras som ett organ eller en tjänst som inte är vinstdrivande och som verkar i det allmänna intresse och ska inte betraktas som ekonomisk aktör för de syften som avses i direktivet. Den centrala upplagringenheten är den enda enhet eller tjänst som kan ges befogenheter att skaffa eller avyttra sådana särskilda lager som anges i artikel 9.

Finland har inte något behov av eller någon orsak till att betrakta Försörjningsberedskapscentralen som en sådan central lagringsenhet som avses i direktivet. Enligt direktivet är upprättandet av en central lagringsenhet frivilligt. Betydande ändringar skulle behöva göras i den finska lagstiftningen om Försörjningsberedskapscentralen eller en del av den skulle omvandlas till en sådan central lagringsenhet som avses i direktivet. Nuförtiden köper Försörjningsberedskapscentralen lagringstjänster på marknaden och den har inte några lediga lagerutrymmen eller möjligheter att sälja lagringstjänster till sådana ekonomiska aktörer som importerar olja. Finlands nuvarande system med säkerhetsupplag har i internationella jämförelser konstaterats vara tillförlitligt och kostnadseffektivt.

I lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen ha oljeimportörerna i Finland ålagts en skyldighet att hålla obligatoriska upplag. Eftersom dessa upplag används för fullgörande av skyldigheten att upplagra olja i en mängd som motsvarar importen un-

der 90 dagar, har Finland skyldighet att i tillämpliga delar genomföra artikel 8 i direktivet. Oljeimportörerna bör ges möjlighet att delegera åtminstone en del av sin skyldighet.

Delegering av lagringsskyldigheten

I artikel 8 i direktivet om oljelager nämns flera alternativa sätt att delegera lagringsskyldigheten. Det första alternativet enligt artikel 8.1, dvs. delegering av skyldigheten till en central lagringsenhet i den medlemsstat för vars räkning lagrev hålls, är inte aktuellt för Finlands del eftersom det inte finns någon central lagringsenhet här. Det andra alternativet, dvs. delegering av lagringsskyldigheten till en central lagringsenhet i någon annan EU-medlemsstat, kan bli aktuellt, om den centrala lagringsenheten i fråga uppger sig vara beredd på att hålla sådana lager. Det tredje alternativet enligt direktivet är delegering av lagringsskyldigheten till andra ekonomiska aktörer med tillgänglig lagringskapacitet utanför den medlemsstat för vars räkning lagren hålls. Det fjärde alternativ som nämns i direktivet är delegering av lagringsskyldigheten till andra aktörer inom den stat för vars räkning lagren hålls.

Det föreslås att 19 § 1 mom. i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen ändras så att man vid delegering av lagringsskyldigheten beaktar Europeiska unionens lagstiftning om delegering av skyldigheten att hålla beredskapslager av råolja och petroleumprodukter inom Europeiska unionens medlemsstater. Den gällande lagen om obligatorisk upplagring ger möjlighet till upplagringssamarbete med Sverige, Danmark och Estland på basis av bilaterala avtal.

Det skulle vara möjligt att utvidga samarbetet kring upplagringen genom flera bilaterala avtal med EU-länderna eller så att de lagringsskyldiga ges möjlighet att föreslå att det obligatoriska upplaget ska förläggas till någon annan av EU:s medlemsstater. I det sistnämnda fallet skulle importören av råolja eller oljeprodukter behöva inhämta samtycke av den behöriga myndigheten i den stat dit lagret planeras bli förlagt. Sådant samtycke ska inhämtas innan den lagringsskyldige för Försörjningsberedskapscentralen lägger fram ett förslag om förläggning av lagret.

Åtgärder vid störningar i tillgången på olja

Stadgarna för OECD:s energiorgan IEA (International Energy Agency) har fastställts i avtalet om ett internationellt energiprogram som undertecknades i Paris år 1974. Finland blev medlem i IEA vid ingången av 1992. Medlemskyldigheterna omfattar skyldigheten att inneha oljelager som motsvarar den genomsnittliga nettoimporten under 90 dagar. I avtalet om grundandet av IEA finns bestämmelser om ett oljeutdelningssystem som innebär att medlemsstaterna i en situation med störningar i oljetillförseln agerar solidariskt och delar på den till buds stående oljan enligt en räkneformel så att oljebristen fördelas jämnt mellan medlemsstaterna.

IEA:s stadgar har kompletterats och uppdaterats genom beslut i organisationens direktion så att förändringarna på oljemarknaderna och sannolika krissituationer har beaktats.

Ett ibruktagande av oljeutdelningssystemet enligt IEA:s stadgar anses mycket osannolikt eftersom systemet inte anses lämpa sig för styrning av oljemarknaderna i deras nuvarande form. I händelse av störningar i tillgången på olja är det mer sannolikt att medlemsstaterna i IEA avtalar om gemensamma åtgärder för att påverka efterfrågan på och utbudet av olja (Collective Action). Till sådana hör ibruktagande av beredskapslager, ökad oljeproduktion och energibesparing. Överenskommelse om IEA:s gemensamma åtgärder träffades hösten 2005 då de skador som förorsakats av orkanen Katrina lett till en brist på petroleumprodukter i USA, och senast sommaren 2011 då krisen i Libyen orsakade störningar i tillgången på lätt råolja.

Finland deltog i IEA:s gemensamma åtgärder år 2005 i och med att två skeppslaster bensin från statens säkerhetsupplag levererades till USA:s östkust. De gemensamma åtgärder om vilka avtal ingicks sommaren 2011 förpliktade de medlemsstater som är större än Finland och som förbrukar minst 1 miljon fat olja per dag att vidta gemensamma åtgärder för att stabilisera oljemarknaden. Finland deltog inte i den gemensamma aktionen eftersom Finlands oljeförbrukning ligger klart under den ovan angivna gränsen. Finland förbrukar cirka 0,2 miljoner fat olja per dag.

Enligt det reviderade direktivet om oljelager kan EU:s medlemsstater använda sina beredskapslager om det föreligger ett gällande internationellt beslut om ibruktagande av lager som påverkar en eller flera medlemsstater. Genom denna bestämmelse i direktivet görs det möjligt för EU:s medlemsstater att delta i ett beslut om ibruktagande av oljeberedskapslager som fattats av IEA.

Enligt direktivet kan kommissionen ge tillstånd till ibruktagande av de mängder beredskapslager och särskilda lager som de berörda medlemsstaterna har föreslagit om ett allvarligt försörjningsavbrott har konstaterats.

Med anledning av det som sagts ovan föreslås det att 16 § 3 mom. i lagringsskyldighetslagen ändras så att arbets- och näringsministeriet kan ge tillstånd att underskrida upplagringsskyldigheten i sådana situationer då IEA eller EU fattat beslut om ibruktagande av beredskapslagren av olja. Ministeriet ska bestämma om komplettering av lagren med hänsyn tagen till situationen på oljemarknaden och internationella beslut och rekommendationer om komplettering av beredskapslager.

2 Propositionens konsekvenser

I och med lagändringen preciseras bestämmelserna om delegering av lagringsskyldigheten så att de motsvarar kraven i det nya direktivet om oljelager, dock så att leverans- och försörjningstryggheten för olja kvarstår på den nuvarande nivån. Bestämmelserna om fullgörande av oljeimportörernas lagringsskyldighet genom avtal preciseras och behovet för var och en av importörerna att fullgöra skyldigheten utifrån sina särskilda behov och möjligheter beaktas. De företag som importerar olja kan förbereda sig t.ex. på anskaffning av tung brännolja genom att ingå leveransavtal med oljelageroperatörer utanför Finland på ett sätt som inte kräver att kapital binds vid lagring av tung brännolja på driftstället. Detta är ändamålsenligt särskilt i en sådan situation där behovet av tung brännolja eller de ändamål för vilka den behövs är svårförutsägbara.

Vid Försörjningsberedskapscentralen uppskattas behovet av extra personal vara en

halv arbetsinsats för en person från och med ingången av 2013.

Den föreslagna ändringen av lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen medför ingen annan ökning av kostnaderna för den obligatoriska upplagringen och ändringen leder inte till höjning av konsumentpriserna på oljeprodukter.

Förutom en liten ökning av de administrativa kostnaderna har propositionen inte några statsekonomiska konsekvenser, konsekvenser för miljön eller andra konsekvenser av betydelse.

3 Beredningen av propositionen

Regeringspropositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet.

Utlåtande över propositionsutkastet har erhållits av finansministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriets avdelning

för arbetsliv och marknad, Försörjningsberedskapscentralen, Statistiskcentralen, Finsk Energiindustri rf och Öljyalan Keskusliitto ry. I de utlåtanden som erhållits bifölls förslaget att behålla systemet för säkerhetsupplagring av olja sådant det är och å andra sidan förslaget om uppdatering av lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen på det sätt som direktivet om oljelager och förändringarna på oljemarknaden förutsätter.

4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 16 och 19 § i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994) 16 § 3 mom. och 19 § 1 mom. som följer:

16 §

Om internationella avtalsförpliktelser eller ett beslut i enlighet med Europeiska unionens lagstiftning förutsätter att Finland deltar i sådant ibruktagande av säkerhetsupplag som syftar till balansering av oljemarknaden, kan arbets- och näringsministeriet bevilja ett tillstånd för viss tid att underskrida den fastställda upplagringsskyldigheten.

19 §

Försörjningsberedskapscentralen kan på ansökan besluta att en lagringsskyldig helt eller delvis kan ersätta sin upplagringsskyldighet genom ett sådant arrangemang om dele-

gering av skyldigheten som garanterar motsvarande försörjningsberedskap. När skyldigheten delegeras ska Europeiska unionens lagstiftning om delegering av skyldigheterna att hålla beredskapslager av råolja och petroleumprodukter inom Europeiska unionen beaktas.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 7 juni 2012

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

JUTTA URPIAINEN

Näringsminister *Jyri Häkämies*

Bilaga
Parallelltext

Lag

om ändring av 16 och 19 § i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994) 16 § 3 mom. och 19 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Lagförslag

16 §

16 §

Om uppfyllandet av en oljetilldelningsförpliktelse enligt Finlands internationella handelsförpliktelser kräver att råolja eller oljeprodukter överläts ur ett obligatoriskt upplag, kan handels- och industriministeriet bevilja tillstånd att underskrida den fastställda upplagringsskyldigheten. *Efter att oljetilldelningsförpliktelsen har upphävts skall ministeriet bestämma om komplettering av det obligatoriska upplaget.*

Om internationella avtalsförpliktelser eller ett beslut i enlighet med Europeiska unionens lagstiftning förutsätter att Finland deltar i sådant ibruktagande av säkerhetsupplag som syftar till balansering av oljemarknaden, kan arbets- och näringsministeriet bevilja ett tillstånd för viss tid att underskrida den fastställda upplagringsskyldigheten.

19 §

19 §

Försörjningsberedskapscentralen kan *av särskilda skäl* på ansökan besluta att en lagringsskyldig helt eller delvis kan ersätta sin upplagringsskyldighet genom att förbinda sig att ordna motsvarande försörjningsberedskap på annat sätt.

Försörjningsberedskapscentralen kan på ansökan besluta att en lagringsskyldig helt eller delvis kan ersätta sin upplagringsskyldighet genom *ett sådant arrangemang om delegering av skyldigheten som garanterar motsvarande försörjningsberedskap. När skyldigheten delegeras ska Europeiska unionens lagstiftning om delegering av skyldigheterna att hålla beredskapslager av råolja och petroleumprodukter inom Europeiska unionen beaktas.*

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.*