

HE 55/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n ja tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi huoltovarmuuden turvaamisesta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastojen saatavuutta ja käytettävyyttä koskevat säännökset.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettua lakia. Lakiin tehtäisiin tarkennus, jonka mukaan maahantuojia olisi velvollinen varastoi-
maan raakaöljyä ja öljytuotteita siten, että ne ovat käytettävissä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä varastojen käytettävyydestä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Suomessa öljyn varmuusvarastoja ovat Huoltovarmuuskeskuksen omistuksessa olevat valtion varmuusvarastojen öljyvarastot sekä öljyn maahantuojien velvoitevarastot. Näiden varmuusvarastojen ylläpidolla Suomi on täyttänyt öljyvarastoja koskevat International Energy Agency (IEA) ja Euroopan unionin velvoitteet, joiden mukaan varastojen kokonaistaso vastaa 90 päivän nettotuontia. Käytännössä Suomi pitää kansainväliset velvoitteet selvästi ylittävää öljyvarastojen tasoa. Suomessa öljyvarastot vastaavat noin viiden kuukauden öljyn tarvetta. Tämä tavoitetaso on vahvistettu vuonna 2013 huoltovarmuuden turvaamista koskevassa valtioneuvoston päätöksessä (857/2013).

Neuvoston direktiivissä 2009/119/EY, annettu 14 päivänä syyskuuta 2009, jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa, EUVL L 265, 9.10.2009, s. 9–23, jäljempänä *direktiivi*, säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa. Direktiivissä edellytetään, että varmuusvarastoihin on fyysinen pääsy (direktiivin 2 artiklan m-kohta) ja että varastot ovat käytettävissä (direktiivin 5 artikla). Direktiivin 2 artiklan m-kohdan määritelmässä todetaan, että ”fyysisellä saatavuudella” tarkoitetaan järjestelyjä varastojen sijoittamiseksi ja kuljettamiseksi siten, että niiden liikkeellelasku tai tosiasiallinen toimitus loppukäyttäjille ja markkinoille voidaan toteuttaa määräajassa ja olosuhteissa, jotka johtavat mahdollisesti esiintyneiden toimitusongelmien lieventymiseen. Direktiivin varastojen käytettävyyttä koskevassa 5 artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden on kaikkina aikoina varmistettava, että varmuusvarastot ja erityisvarastot ovat käytettävissä ja että niihin on fyysinen pääsy direktiivin tavoitteiden mukaisesti. Jäsenvaltioiden on lisäksi luotava järjestelyt mainittujen varastojen yksilöimistä, kirjanpitoa ja valvontaa varten, jotta niiden olemassa olo voidaan todentaa milloin tahansa. Tämä vaatimus koskee myös niitä varmuusvarastoja ja erityisvarastoja, jotka sijaitsevat taloudellisten toimijoiden pitämässä muissa varastoissa. Jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet poistaakseen kaikki esteet ja rasitteet, jotka voisivat vaikeuttaa varmuusvarasto-

HE 55/2016 vp

jen ja erityisvarastojen käytettävyyttä. Kukin jäsenvaltio voi asettaa rajoja tai lisäehtoja mahdollisuudelle pitää sen varmuusvarastoja ja erityisvarastoja alueensa ulkopuolella.

Direktiivin viittauksen tosiasialliseen loppukäyttäjään on tulkittu tarkoittavan käytännössä myös sitä, että varastot on sijoitettava siten, että toimitus loppukäyttäjille onnistuu. Varastoinnista vastaavalla taholla ei siis aina tarvitse olla jakelukanavia tuotteiden toimittamiseksi loppukäyttäjille. Esimerkiksi Suomessa valtion varmuusvarastoista ei myydä öljytuotteita suoraan loppukäyttäjille, vaan öljytoimitukset tehdään ainoastaan tukkuportaalle, joka puolestaan toimittaa tuotteet jakelukanaviensa kautta loppukäyttäjille. Menettelyyn on päädytty, koska suoramyynti loppukäyttäjille voisi aiheuttaa markkinahäiriöitä.

Suomessa direktiivin vähimmäisvarastointia koskevat velvoitteet on toteutettu valtion varmuusvarastoilla, joista säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) sekä raakaöljyn ja öljytuotteiden maahantuojia koskevilla velvoitevarastoilla, joista säädetään tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetussa laissa (1070/1994). Vähimmäisvarastot ovat pääasiassa Suomen alueella.

Valtion varmuusvarastojen osalta Huoltovarmuuskeskus on niiden juridinen omistaja, ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n mukaan valtion varmuusvarastojen käyttöön otosta päättää valtioneuvosto. Lain 3 §:n mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 9 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen kirjanpitoon sovelletaan kirjanpitolakia (1336/1997) ja tilintarkastukseen tilintarkastuslakia (1141/2015). Lain 5 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 9 §:n mukaan kansallinen viranomaisen eli Huoltovarmuuskeskus määrää öljyn velvoitevaraston sijainnin varastointivelvollisen antamien tietojen perusteella. Huoltovarmuuskeskus voi määrätä varaston sijoitettavaksi Suomeen tai huoltovarmuustilanteen niin salliessa sellaiseen muuhun maahan, jonka kanssa Suomessa on sopimus yhteistyöstä huoltovarmuuden alalla. Huoltovarmuuskeskus voi määrätä ulkomaille sijoitetun öljyn velvoitevaraston kotiutettavaksi huoltovarmuustilanteen muuttuessa tai muusta painavasta syystä.

Maahantuojia koskevien velvoitevarastojen osalta tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 14 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on huolehtia lain täytäntöönpanosta ja vuosittain vahvistaa varastointivelvoitteiden määrät sekä valvoa velvoitevarastoja ja niiden käyttöä. Lain 15 §:n mukaan varastointivelvollisuuden alaisia tuotteita käyttävien, maahantuovien, valmistavien ja jälleenmyyvien sekä velvoitevarastoa toisen lukuun pitävien on annettava Huoltovarmuuskeskukselle lain soveltamiseksi ja noudattamisen valvomiseksi tarpeelliset tiedot. Lain 15 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen määräämät henkilöt ovat oikeutettuja suorittamaan tarkastuksia velvoitevarastojen sijaintipaikoissa varaston suuruuden selvittämiseksi.

Öljyn varmuusvarastointia on hoidettu Suomessa siten, että direktiivin varastojen käytettävyyttä ja saavutettavuutta koskevat vaatimukset on käytännössä täytetty. Komissio on kuitenkin antanut Suomelle 26.10.2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 258 artiklan nojalla niin sanotun perustellun lausunnon, jossa se on todennut, ettei direktiivin 2 artiklan m-alakohtaa, eikä 5 artiklaa ole kaikilta osin saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin toimeenpano edellyttää, että edellä selostetut direktiivissä määritellyt varastojen fyysistä pääsyä sekä varastojen käytettävyyttä koskevat säännökset otetaan nimenomaisesti

HE 55/2016 vp

ti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tästä syystä sekä huoltovarmuuden turvaamisesta annettua lakia että tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettua lakia esitetään muutettavaksi.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on täsmentää kansallista lainsäädäntöä siten, että komission perustellussa lausunnossa esiin nostamat direktiivin kohdat saatettaisiin aikaisempaa selkeämmin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastojen osalta direktiivin kansallista implementointia koskevat täsmennykset tehtäisiin huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:ään lisäämällä lakiin uusi 3 momentti.

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 7 §:n muuttamisen osalta esityksen tavoitteena on säätää maahantuojan velvollisuudesta varastoida raakaöljyä ja öljytuotteita siten, että ne ovat käytettävissä, varastoihin on pääsy ja ne ovat saavutettavissa direktiivin säännösten mukaisesti. Maahantuojaa olisi velvollinen varastoimaan raakaöljyä ja öljytuotteita siten, että ne ovat käytettävissä. Pykälän 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä varastojen käytettävyydestä. Asetuksenantovaltuutuksen nojalla tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettuun asetukseen (1071/1994) lisättäisiin lisäksi uusi pykälä varastojen käytettävyydestä, jossa säänneltäisiin niiden sijoittamisesta ja niihin pääsystä direktiivin säännösten mukaisesti.

3 Esityksen vaikutukset

Muutosten myötä raakaöljyn ja öljytuotteiden varastojen käytettävyyden sääntely täsmentyisi vastaamaan nykyistä tarkemmin direktiivissä jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen sääntelyä kuitenkin niin, että käytännön toiminta säilyisi nykyisenä. Esityksestä ei seuraisi, että noudatettava käytäntöjä olisi muutettava.

Ehdotetut muutokset eivät lisäisi valtion varmuusvarastoinnin tai velvoitevarastoinnin muita kustannuksia, eikä muutos nosta öljytuotteiden kuluttajahintoja.

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia ympäristöön, yrityksiin, viranomaisten toimintaan eikä myöskään muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Huoltovarmuuskeskukselta ja Öljy- ja biopolttoaineala ry:ltä. Ministeriöille toimitetuissa lausunnoissa esitystä on pidetty teknisenä ja sitä on puollettu.

5 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1527/1994, uusi 3 momentti seuraavasti:

3 §

Raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot tulee sijoittaa siten, että ne voidaan laskea liikkeelle ja tosiasiallisesti toimittaa loppukäyttäjille ja markkinoille määräajassa ja olosuhteissa, jotka lieventävät mahdollisesti esiintyviä toimitusongelmia. Huoltovarmuuskeskuksen on varmistettava, että varmuusvarastot ovat käytettävissä ja että niihin on fyysinen pääsy siten, että huoltovarmuus on turvattu.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä kuuta 20 _____.

2.

Laki

tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) 7 § seuraavasti:

7 §

Maahantuoja on velvollinen varastoimaan raakaöljyä ja öljytuotteita siten, että ne ovat käytettävissä. Maahantuojana pidetään sitä, jonka lukuun tuonti tapahtuu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varastojen käytettävyydestä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

1.

Laki

huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1527/1994, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista.

Varastojen käyttöönotosta päättää valtioneuvosto.

Ehdotus

3 §

Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista.

Varastojen käyttöönotosta päättää valtioneuvosto.

Raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot tulee sijoittaa siten, että ne voidaan laskea liikkeelle ja tosiasiallisesti toimittaa loppukäyttäjille ja markkinoille määräajassa ja olosuhteissa, jotka lieventävät mahdollisesti esiintyviä toimitusongelmia. Huoltovarmuuskeskuksen on varmistettava, että varmuusvarastot ovat käytettävissä ja että niihin on fyysinen pääsy siten, että huoltovarmuus on turvattu.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*

2.

Laki

tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) 7 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

7 §
Raakaöljyä ja öljytuotteita on velvollinen varastoimaan näiden tuotteiden maahantuoja. Maahantuojana pidetään sitä, jonka lukuun tuonti tapahtuu.

Ehdotus

7 §
Maahantuoja on velvollinen varastoimaan raakaöljyä ja öljytuotteita siten, että ne ovat käytettävissä. Maahantuojana pidetään sitä, jonka lukuun tuonti tapahtuu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varastojen käytettävyydestä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.