

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-06-05

Närvarande: F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

En ny lag om beredskapslagring av olja

Enligt en lagrådsremiss den 24 maj 2012 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om beredskapslagring av olja,
2. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
3. lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288),
4. lag om ändring i tullagen (2000:1281).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Christina Nordenbladh.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om beredskapslagring av olja

I remissen föreslås en ny lag om beredskapslagring av olja som ska ersätta lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol. Lagen är avsedd att genomföra rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha

minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter. Enligt direktivet ska de lagar och andra författningar som krävs för att följa direktivet sättas i kraft före den 31 december 2012.

Till grund för det nu framlagda förslaget ligger närmast en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria med förslag till ny lagstiftning och remissbehandlingen av denna. Promemorian utgjorde en vidareutveckling av förslag som Energimyndigheten tidigare lämnat i en rapport och som också remissbehandlats.

I sak ligger det nu framlagda förslaget nära förslaget i promemorian. Under remissbehandlingen av promemorian var det också endast i detaljer som det riktades kritik mot promemorians förslag. Några sakliga invändningar mot förslagets materiella innehåll av det slag som Lagrådet har att beakta har inte heller Lagrådet funnit.

Lagrådet är emellertid av den uppfattningen att det finns vissa ofullkomligheter och otydligheter i förslaget och att detta bör genomgå en formell bearbetning innan det läggs till grund för lagstiftning.

I första kapitlet, alltså före de materiella reglerna, finns en bestämmelse enligt vilken "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer" ska pröva "frågor enligt denna lag". Av senare bestämmelser följer emellertid att vissa frågor ska prövas av regeringen och andra av tillsynsmyndigheten (det senare torde, även om detta inte klart framgår av lagtexten, för övrigt ha varit avsikten med alla beslut som enligt lagen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol). Vilka frågor som bestämmelsen i första kapitlet egentligen är avsedd att vara tillämplig på är inte lätt att utläsa med den föreslagna formella regleringen.

I första kapitlet finns också en bestämmelse om att beslut som huvudregel "gäller omedelbart". Både placeringen och formuleringen av bestämmelsen avviker från hur motsvarande regleringar brukar utformas.

Definitionen av referensår och förhållandet till begreppet lagringsår kan uppfattas på olika sätt och ge upphov till tillämpningsproblem.

Enligt 3 kap. 4 § ska beslut om lagringsskyldighet enligt kapitlet fattas för varje lagringsår. Det framgår emellertid av remissen att beslut om lagringsskyldighet under vissa förutsättningar kan behöva ändras under löpande lagringsår (se 5 kap. 2 §). Mot bakgrund härav synes 3 kap. 4 § ha fått en alltför kategorisk utformning.

Det finns oklarheter när det gäller terminologin. Detta gäller inte minst de för lagen väsentliga beteckningarna för olika former av lager och de skyldigheter som är anknutna till sådana.

Enligt direktivet åläggs medlemsstaterna att vidmakthålla oljelager, beredskapslager, på en viss nivå. För svensk del är avsikten att den nationella lagringsskyldigheten ska uppfyllas genom att lagring sker hos importörer m.fl. Direktivet innebär således att Sverige ska vidmakthålla beredskapslager av en viss storlek, vilken skyldighet fullgörs genom att lagringsskyldigheten med stöd av den föreslagna lagen vidareförs till kommersiella operatörer.

Terminologiskt uttrycks detta i lagen så att Sverige ska hålla beredskapslager (1 kap. 1 §) eller ha ett beredskapslager (2 kap. 1 §). När det gäller de lagringsskyldiga anges att dessa ska hålla beredskapslager (2 kap. 2 §) eller hålla lager (5 kap. 2 § första stycket, 8 kap. 7 §), eller att lagringsskyldigheten ska fullgöras

alternativt lagerhållning utföras på visst sätt (3 kap. 2 § och 4 kap. 1 §).

Beteckningen beredskapslager används i vissa sammanhang för att beteckna det totala svenska lager som krävs enligt direktivet (se t.ex. 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 § och 5 kap 2 § andra stycket) men också, såvitt framgår t.ex. i 2 kap. 2 § (jfr ovan), i 6 kap. 1–2 §§ och i 9 kap. 2 §, för att beteckna de enskilda lagerhållarnas lager. I andra sammanhang används enbart ordet lager, och det har vid föredragningen upplysts att när begreppet lager används syftar detta på sådana lager som hålls av enskilda lagerhållare och som utgör del av det svenska beredskapslagret, till skillnad från sådana kommersiella lager som inte ska inräknas i detta. I vissa fall, se 7 kap., synes begreppet lager även användas för att beteckna det (totala) svenska beredskapslagret.

Enligt Lagrådets mening gör den oprecisa terminologin lagen svåräst och en översyn behövs i detta hänseende.

Den bestämmelse som föreslagits i 7 kap. 3 § andra stycket riktar sig närmast till tillsynsmyndigheten. Regleringen behöver inte ske på lagnivå. Eventuella föreskrifter riktade till de lagringskyldiga kan utfärdas med stöd av föreslagna 9 kap. 2 § punkten 6.

De delar av den föreslagna lagstiftningen som är viktigast ur ett lagrådsperspektiv är de som öppnar för användning av tvång och sanktioner gentemot enskilda. Lagrådet tänker här främst på den i 8 kap. 2 § reglerade möjligheten att med tvång skaffa upplysningar och handlingar och skaffa sig tillträde till anläggningar samt lokaler och områden, på den i 8 kap. 5 § reglerade möjligheten att meddela förelägganden och den i 8 kap. 7 och 8 §§ reglerade möjligheten att ta ut lagringsavgift och förseningsavgift. I samtliga fall framstår den

föreslagna regleringen som knapphändig och oklar till omfattning om man jämför med hur lagreglering av motsvarande slag brukar utformas.

När det gäller rätten att få upplysningar och ta del av handlingar liksom att få tillträde till anläggningar m.m. (8 kap. 2 §) noterar Lagrådet särskilt att förslaget, i motsats till exempelvis gällande lag och förslaget i Näringsdepartementets promemoria, inte innehåller någon som helst formell begränsning av mot vilka rätten gäller eller vilka anläggningar etc. som omfattas. Några närmare överväganden presenteras inte beträffande den motsvarande rätt som kommissionen föreslås få. Befogenheten för tillsynsmyndigheten har enligt Lagrådet fått en alltför allmän utformning. Som de två första styckena i 8 kap. 2 § är formulerade skulle de t.ex. kunna användas mot subjekt som helt saknar anknytning till den som är lagringskyldig. Eftersom detta knappast kan vara avsikten bör det preciseras vilka som omfattas av skyldigheten (jfr 30–32 §§ i den nuvarande lagen, 1984:1049, om beredskapslagring av olja och kol).

En motsvarande oklarhet gäller regleringen angående förelägganden i 8 kap. 5 §. Enligt förslaget ska tillsynsmyndigheten, utan att adressat preciseras, få meddela de förelägganden ”som behövs för tillsynen”. Som första stycket i paragrafen är formulerat tar det alltså sikte på att genom förelägganden kunna tvinga fram åtgärder som behövs för att kunna utöva själva tillsynen. Av remissen framgår emellertid att formuleringen är avsedd att generellt täcka förelägganden som ”behövs för att bestämmelserna enligt lagen ska fullgöras”. Lagrådet, som inte kan se att den föreslagna formuleringen lämnar något sådant utrymme för förelägganden, anser att förslaget behöver preciseras och avgränsas bättre.

Även bestämmelserna om avgifter och hanteringen av dessa behöver utvecklas och bör i sina huvuddrag tas in i lagen.

De frågor som Lagrådet nu tagit upp torde kunna preciseras och kompletteras med utgångspunkt från liknande reglering i annan lagstiftning.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.