

PM Procentsats för beredskapslagring av olja, lagringsår 2016/2017

Dnr. 2016-2802

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Bakgrund | 5 |
| 3 | Tillämpning av EU-direktivet | 6 |
| 4 | Hantering av osäkerhetsfaktorer | 8 |
| 5 | Lagringsprocent | 10 |
| 6 | Slutsatser | 11 |

1 Sammanfattning

Energimyndigheten ska enligt Förordningen (2012:873) om beredskapslagring av olja senast i februari varje år besluta om storleken på beredskapslagren under det kommande lagringsåret. Detta görs genom att fastställa en procentandel av referensårets sammanlagda basmängder för de lagringsbränslen som ska lagras av lagringsskyldiga, för att den nationella lagringsskyldigheten ska uppfyllas.

Beräkningar visar att procentsatsen för det kommande lagringsåret behöver sättas till 26,3 %.

Under oktober 2015 kommunicerades en preliminär procentsats på 26,8 %, skillnaderna ligger främst i att basmängden varit något högre än förväntat. Uträkningen av den preliminära procentsatsen i oktober gjordes dock endast baserat på då tillgänglig statistik för januari-augusti. De fyra sista månaderna modelleras utifrån ett viktat snitt av statistiken för föregående fyra år. Modelleringsmetoden utvecklades ytterligare inför höstens beräkning av preliminär procentsats och att döma av utfallet mellan prognos och slutlig lagringsprocentsats innebar arbetet en förbättring.

Den revision av data som Energimyndigheten genomförde under 2014/2015 för referensåret 2014 har fortsatt att ge utdelning genom att sätta det följande statistikförbättringsarbetet på en mer solid grund. Samtidigt genomförde även de största lagringsskyldiga bolagen en revision av statistiken för referensåret 2014, vilket ytterligare bidragit med säkerhet, samt uppslag för fortsatt förbättringsarbete inom både Energimyndighetens, Statistiska Centralbyråns och industrins rapportering och statistikbearbetning.

Det kan dock konstateras att lagringsskyldiga bolag under 2015 haft omfattande problem med sin egen förbättringsprocess inom statistikrapporteringen och statistikbehandlingen. Förseningar, samt kvalitetsproblem, försvårade framräkningsprocessen för lagringsprocentsatsen kommande lagringsår. Statistikrapporteringsproblem inom industrin utgör nu huvuddelen av de kvarvarande identifierade problemen inom beredskapslagringssystemet. Dessa problem bedöms utgöra huvuddelen av de kvarvarande osäkerhetsfaktorerna i beräkningen av den samlade lagringsskyldigheten.

En känslighetsanalys genomfördes inför lagringsåret 2014/15 för att beräkna omfattningen på ersättningslagringen gentemot de historiska fluktuationer som uppmäts i beredskapslagringssystemet. Utifrån beräkningen valde Energimyndigheten en minimal säkerhetsmarginal på procentsatsen för att hålla Sveriges beredskapslager över 90-dagarskravet genom merparten av alla förutsägbara fluktuationer under 35 av 36 månader. Uträkningar i modellen för

ersättningslagring har, sedan den först användes, kommit mycket nära det faktiska utfallet.

En annan förbättring som uppnåtts under 2015 är att svensk lagerrapportering med god kvalitet nu kan rapportera lagerberäkningar enligt den av EU använda definitionen ”All Stocks on National Territory” (AS). Tidigare var den svenska rapporteringen enligt IEA:s definition ”Total Stocks” (TS) och definitionsbytet var komplicerat. Då EU:s beräkningsregler för beredskapslager är de mer stringenta och IEA:s krav per automatik uppfylls om EU:s beräkningsmetod tillämpas, redovisas från och med lagringsåret 2016/2017 statistiken nedan endast enligt definitionen AS.

Myndigheten kan komma att revidera procentsatsen under lagringsåret om bättre statistik visar att så är befogat. Antalet långsiktiga osäkerhetsfaktorer har i och med statistikförbättringsarbetet minskat avsevärt. Några kvarstår dock. Dessa härrör framförallt från de problem med statistik och rapportering hos industrin som myndighetens översyn har identifierat. Arbetet fortsätter med att höja nivån på företagens rapportering och statistikhantering, Statistiska Centralbyråns (SCB) insamling och hantering samt Energimyndighetens egen kravställning och statistikhantering. Resultatet av detta beräknas komma stegvis under de kommande åren.

2 Bakgrund

Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för Sveriges beredskapslagring av olja. Enligt Lagen om beredskapslagring av olja, LOBO (2012:806) och Förordningen (2012:873) om beredskapslagring av olja, ska myndigheten senast i februari varje år besluta storleken på den procentandel av de sammanlagda basmängderna under referensåret, som ligger till grund för lagringskyldigas lagring.

Energimyndigheten har sedan 2013 bedrivit ett omfattande arbete med att förbättra sina rutiner och processer för beräkningen av beredskapslagrens storlek. Lagringsåret 2013/2014 var första året då LOBO och EU-direktivet 2009/119/EG tillämpades. Energimyndighetens arbete, med införandet av den nya lagen, har påvisat brister hos alla aktörer i beredskapslagringsprocessen. Bl.a. har myndighetens egna processer och rutiner behövt korrigeras.

Utöver detta kan myndigheten behöva föra fram några kvarvarande förtydliganden, samt vissa önskemål om regelförändringar, till EU inom ramen för dess kommittologiförfarande.

En löpande process för att analysera och åtgärda hanteringen av beredskapslagren på kort och lång sikt pågår. Många av de förbättringsbehov som först identifierades under hösten 2013 har implementerats under 2013-2015. Det ligger dock i processens komplexa natur att förbättringar och korrigeringar av rapporteringen från företagen, samt förbättringsarbetet med energistatistikinhämtningen, inte ännu gett fullt resultat.

Beslutsunderlaget inför lagringsåret 2016/17 är bättre än tidigare även om införandet av förbättringar inom statistikrapporteringen hos företagen varit ojämnt och i vissa fall uppdagat nya felrapporteringar och genererat nya osäkerhetsmoment. Arbetet med att kvalitetssäkra och förbättra industrins statistikrapportering kommer fortgå så länge det finns någon väsentlig utvecklingspotential.

EU-direktivet kom till som ett led i EU-kommissionens intention att ytterligare trygga unionens energiförsörjning genom att utsträcka 90-dagarslagringen även till de unionsmedlemmar som saknade IEA-medlemskap. Direktivet bygger på IEA:s koordinering av sina medlemsstaters 90-dagarslager sedan 1970-talet, men har också uppdaterats och stramats åt i vissa delar. Framförallt när det handlar om rapporteringskraven och rapporteringsprocessen.

3 Tillämpning av EU-direktivet

För Sveriges del är det förändringar i beräkningsmodellerna för hur de svenska beredskapslagren och de kommersiella lagren ska beräknas som har legat till grund för den förbättringsprocess som blev nödvändig under 2013. Till skillnad från IEP-avtalet och det tidigare EU-direktivet får inte ett avdrag för botten-satser på 10 % göras på det totala lagret (bestående av beredskapslager och kommersiella lager). Nu får det enbart göras på beredskapslagret. Detta är en del av förklaringen till varför Sverige enligt EU:s sätt att räkna inte uppfyllde 90-dagarskravet under 2013, men enligt IEA höll 90 dagar eller mer under hela året.

Ett annat exempel är differensen mellan lagerberäkningsdefinitionerna "All Stocks on National Territory" (AS) och "Total Stocks" (TS). EU:s val av en annan lagerdefinition än TS, vilken används av IEA, skapade en situation i vilken den etablerade svenska statistikinsamlingen och rapporteringen inte var fullt kompatibel med nu rådande EU-regler. Statistikförbättringsarbetet under 2013-2015 har dock resulterat i att Sverige nu med kvalitet kan rapportera enligt definitionen AS. Då EU:s beräkningsregler för beredskapslager är de mer stringenta och IEA:s krav per automatik uppfylls om EU:s beräkningsmetod tillämpas, redovisas från och med detta beslut endast uträkningar enligt definitionen AS.

Ytterligare ett exempel på behovet av uppdaterade beräkningsmodeller är ersättningslagringen av råolja, vilken erbjuder beredskapslagringssystemet en avsevärd flexibilitet och optimeringsmöjlighet. Lagerhållare har rätt att hålla upp till 2/3 av sitt lager som råolja istället för färdiga produkter. Detta är en legal möjlighet enbart för raffinörer, som kan hålla råolja som del av sina logistikkedjor, men som ekonomisk möjlighet att optimera lagren utnyttjas detta även i förlängningen av andra lagringsskyldiga. Det görs genom köp av s.k. tickets, men icke-raffinörer kan inte köpa råoljetickets utan måste köpa dessa i sina respektive lagringsbränslen. Dessa kan liknas vid lagringsavtal där lagringsskyldiga genom köp av sådana lånar rätten till en viss volym av en produkt i ticketsäljarens lager. Råolja har dock en lägre konverteringsgrad än färdiga lagringsbränslen i omräkningen till råoljeekvivalenter, enligt bestämmelser i IEP-avtalet och i EU:s energistatistikdirektiv. Detta är baserat på raffinaderiutbytet, d.v.s. att volymen raffinerade lagringsbränslen är mindre än den volym oraffinerad råolja som utgjorde dess insats. Lagringsbränslen har en konverteringsfaktor på 1,2 gånger sin volym i omräkningen till råoljeekvivalenter. Det gör att det i grunden är mer volymmässigt gynnsamt för ett land att hålla så mycket som möjligt av sin lagringsskyldighet med lagringsbränslen, jämfört med råolja. Lagerhållningen av råolja blir på samma sätt volymmässigt "dyr" för systemet, då mer råolja måste hållas för att väga upp den volym lagringsbränslen som den ska ersätta. Likafullt fyller ersättningslagringen en mycket viktig

funktion för process- och lageroptimeringen samt kostnadsbegränsningen inom hela oljebranschen, eftersom det inte är fysiskt möjligt för samtliga lagringsskyldiga att hålla egna lager. Då ersättningslagringen fluktuerar relativt mycket under ett lagringsår gör konverteringsfaktorerna att detta slår kraftigt mot lagernivåerna. Energimyndigheten har därmed identifierat ett behov av att stämma av ersättningslagringsplanerna och lageroptimeringsarbetet med landets raffinörer innan procentsatsen för ett lagringsår fastställs. En sådan process inleddes 2014 och visade goda resultat under lagringsåren 2014/15, samt 2015/2016, varför den fortsätter.

4 Hantering av osäkerhetsfaktorer

I och med att visst arbete med kvalitetssäkring av statistikrapportering och behandling kvarstår, behöver Energimyndigheten hantera den osäkerhetsfaktor som kvarstår i energistatistik och företagens lagerrapportering. Myndigheten behöver även beakta den fluktuation i ersättningslagring som arbetet har visat förekommer. Samtidigt måste den kostnad som beredskapslagringen medför för oljebranschen, samt i förlängningen samhället, hållas så låg som möjligt. Det finns inget självändamål i att myndigheten tar höjd för alla eventualiteter med en säkerhetsmarginal som resulterar i att Sverige håller ett beredskapslager väl över 90 dagar. Kostnaden för beredskapslagringen rullas i allt väsentligt över på slutkonsumenterna om de lagringsskyldiga är tillräckligt förvarnade. Vissa branscher kan dock drabbas av nedsatt internationell konkurrensförmåga vid högre beredskapslagringskostnader. Å andra sidan har den ekonomiska situationen förändrats under senare år på ett sätt som gör att man inte kan ta för givet att branschen i samma utsträckning som förut kan bära den ökade kapitalbindning som höjda beredskapslagervolymer innebär, även om kostnaderna rullas över på slutkunden.

Behovet finns av att å ena sidan hantera de kvarvarande osäkerhetsfaktorerna, å andra sidan att upprätthålla ett så effektivt beredskapslagringssystem som möjligt (för samhällsekonomin i sin helhet, såväl som specifikt för branschen). Det innebär i huvudsak två punkter:

- Energimyndighetens arbete med beredskapslagringen sedan 2013 har visat att den svenska nettoimporten och basmängderna, och därmed beredskapslagrens storlek, kan fluktuera från år till år, även om den långsiktiga trenden är nedåtgående. Fluktuationerna kan vara svåra att förutsäga då de kan bero på spetsbehov i andra näringar än oljebranschen och/eller kalla vintrar. Det innebär att myndigheten måste kunna följa upp sitt procentsatsbeslut med justeringar av procentsatsen under ett lagringsår. Samtidigt har lagringsskyldiga ett stort behov av förutsägbarhet. Oljebranschen i sin helhet arbetar med lång planeringshorisont. För en aktör med eget raffinaderi löper logistikkedjor ofta över så mycket som 6 månader, från planering av råoljeinköp till leverans vid bensinstation. Man bör också beakta att transaktionskostnaden för en höjning eller sänkning av lagringsskyldigheten är väsentlig för ett företag. Små justeringar av beredskapslagren, även om de är nedåt, kan totalt sett innebära en kostnadsökning. Energimyndigheten behöver alltså i högre grad än tidigare kontinuerligt analysera lagringsskyldigheten, men samtidigt tillämpa en någorlunda hög tröskel för när en revidering av lagringsskyldigheten ska göras under pågående lagringsår. I realiteten innebär detta att Energimyndigheten kommer ha en högre tolerans för att Sverige

håller för många dagars beredskapslager än för få, då lagkravet om 90-dagars beredskapslagring är tydligt och dessutom följs upp genom aktiva revisioner av EU-kommissionen. En slutsats är att myndigheten kan minska behovet av lagringsprocentjusteringar under lagringsåret genom en ökad interaktion med branschens affärsplanerare samt med övriga relevanta marknadsaktörer. Detta ökar förutsägbarheten utan att myndigheten för den skull avsäger sig möjligheten att, när så bedöms befogat, uppdatera sin procentsats under pågående lagringsår.

- För att optimera beredskapslagringen ur framförallt ett samhällsekonomiskt perspektiv behöver Energimyndigheten minimera osäkerhetsfaktorerna i så stor utsträckning som möjligt. Lagringsprocentsats ska sättas med intentionen att Sverige fullt ut ska leva upp till det lagstadgade 90-dagarskravet. Men samtidigt står det klart att höjd inte kan tas ut i förväg för alla eventualiteter i ett system, där exempelvis osedvanligt kalltinterväder kan orsaka mycket omfattande fluktuationer i nettoimporten. En statistisk känslighetsanalys baserad på historiska data togs fram 2014. Målet är att Sverige ska klara de allra flesta förutsägbara fluktuationstopparna utan att beredskapslagernivån understiger 90-dagar vid mer än maximalt en individuell månads summering, under loppet av en 36-månadersperiod.

Utöver dessa två punkter fortgår arbetet med att förbättra den svenska energistatistiken och uppdatera rapporteringsinstrumenten och processerna inom SCB, Energimyndigheten, samt mellan dessa två och företagen. Ett arbete som skalades upp under hösten 2014 och som reducerade osäkerheterna i rapportering, sammanställning och analyser inför beräkningen av procentsatsen för lagringsåret 2015/16. Arbetet med att införa förbättringar i statistikrapporteringen hos industrin under 2015/2016 ökade i komplexitet och det har blivit tydligt att problem som orsakar osäkerheter i statistiken kvarstår. Det finns inget motstånd mot kvalitetssäkringsarbetet inom industrin och resurser har överlag tilldelats. Det ligger snarare i det kompetenshöjande och kvalitetssäkrande arbetets natur att resultat kan ta tid.

Arbetet med framräkningen av procentsatsen och känslighetsanalysen har kvalitetssäkrats genom användandet av utomstående expertis på konsultbasis. Efter initial beräkning har kontroll av underliggande data och kontrolluträkningar genomförts av annan expertis än den som gjorde initialberäkningen. Branschexpertis gavs dessutom möjlighet till insyn och kvalitetssäkring under känslighetsanalysens utveckling, på de delar av modellen som kunde kommuniceras utan risk för intressekonflikt.

5 Lagringsprocent

För referensåret 2015 uppgår nettoimporten till 10 159 000 ton råoljeekvivalenter. En lagringsskyldighet som motsvarar 90 dagar av Sveriges nettoimport uppgår då till 2 505 000 ton råoljeekvivalenter.

Dessa lagringsskyldighetsvolymen jämförs sedan med de basmängder som deklarerats av lagringsskyldiga företag i Sverige. Basmängderna utgör lagringsskyldigas försäljning och import/införsel. Företag som sålt och förbrukat mindre än 50 000 m³, eller importerat mindre än 2 500 m³, av lagringsbränslen och råolja åläggs inte lagringsskyldighet. Företag som sålt eller förbrukat råvaror och produkter för andra ändamål än bränsle, exempelvis petrokemiska industrin, åläggs inte heller med lagringsskyldighet.

Lager som hålls i Sverige åt en utländsk aktör av ett icke redovisningsskyldigt lagringsbolag rapporteras inte i energistatistiken. Uppgifter om sådana lager har lagts till i rapporteringen till IEA och EU av Energimyndigheten, baserat på samordning med den ansvariga myndigheten i det andra landet.

Under 2015 uppgick basmängderna till 9 802 000 ton råoljeekvivalenter och den procentandel som lagringsskyldigheten i ton utgör av basmängderna i ton visar hur stora lager lagringspliktiga ska hålla.

Den underliggande beredskapslagernivån är beräknad utifrån lagringsbehovet av lagringsbränslen. Den förutsätter således att lagringen uppfylls just med enbart lagringsbränslen och inte med ersättningslagring av råolja. Då det senare av kostnads-, process- och lageroptimeringsskäl genomförs, måste den slutgiltiga lagringsprocenten kompletteras med den sannolika ersättningslagringsprocent som uppdagats i känslighetsanalysen. Resultatet blir en sammanlagd procentsats på 26,3 %.

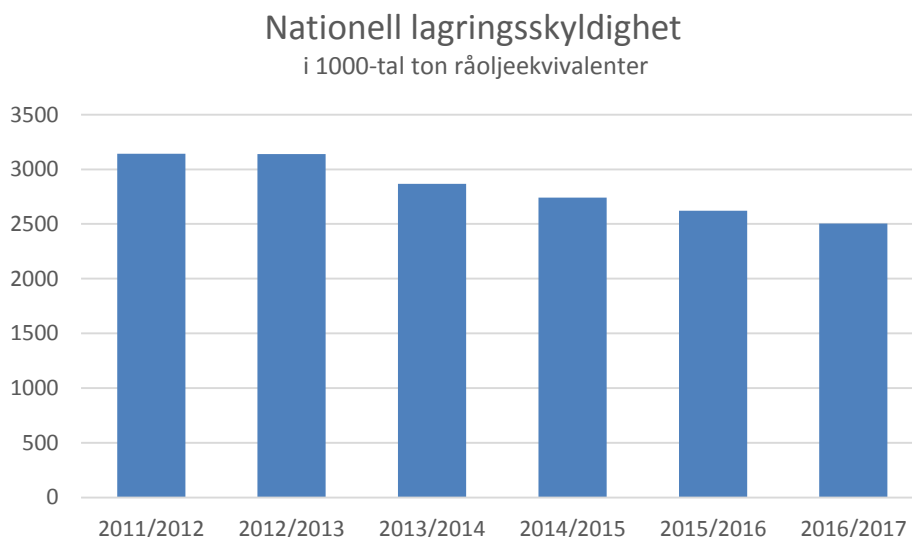
6 Slutsatser

Energimyndigheten har kommit fram till att lagringsprocenten för lagringsåret 2016/2017 ska ligga på 26,3 % för att Sverige ska kunna fullgöra skyldigheten att hålla beredskapslager motsvarande 90 dagar av nettoimporten.

Den stadigt sjunkande efterfrågan på petroleumprodukter i Sverige innebär att beredskapslagren minskar från år till år i reella termer. De beredskapslager-volymer, som kommer av lagringsprocenten för lagringsåret 2016/2017, innebär inte något avsteg från den trenden, vilket figur 1 visar.

Den långsiktiga nedåtgående trenden för motorbensin ligger fast och så även den svagt stigande trenden för flygfotogen (jetbränsle). Försäljningen av diesel/gasolja ökade som brott mot trenden under referensåret, vilket åtminstone delvis kan förklaras med ökad försäljning av marindiesel (gasolja) till sjöfarten, som resultat av SECA-reglernas införande.

Förbrukningen av eldningsolja (Eo2-6) under 2015 låg på snarlik nivå som för 2014 till följd av milda vintrar. I den jämförelse över fyra år som gjorts som del i känslighetsanalysen, blir det tydligt att förbrukningen av eldningsolja fluktuerar starkt mellan kalla och varma vintrar och på så sätt påverkar hela beredskapslagrets sammansättning.



Figur 1 Nationell lagringsskyldighet baserad på föregående års nettoimport

Känslighetsanalysen som myndigheten genomförde 2014 och erfarenheterna från lagringsåren 2014/15, samt 2015/2016 visar att systemkostnaden för

ersättningslagringen med stor sannolikhet fortsatt kan begränsas till ett pålägg på procentsatsen om 0,7 %. Ersättningslagringen av råolja är vital för att hålla kostnaderna nere för de lagringsskyldiga och för att tillåta att lagerhållning och processflöden optimeras. Dock utgör den en kostnad för systemet då det krävs en större mängd råolja mätt i ton, för att motsvara samma tonnage raffinerade produkter när allt, enligt regelverkets rapporteringsförutsättningar, konverteras till råoljeekvivalenter. Ersättningslagringen kan fluktuera rätt kraftigt under ett lagringsår, men ett påslag om 0,7 % har historiskt räckt för att kompensera för dess effekter tillräckligt för att beredskapslagringen inte skall understiga 90-dagarsnivån mer än maximalt ett per 36 månadsslut. Det innebär att lagringsprocenten med detta påslag för råoljeutbytet bör klara att möta motsvarande 97 % (35 av 36 månadsslut) av alla fluktuationstoppar.

Energimyndigheten kommer att ha en beredskap för att revidera procentsatsen under löpande lagringsår. Detta för att vissa osäkerhetsfaktorer kvarstår, framför allt i bolagens underliggande rapportering och statistik.

Dock bör detta göras med hänsyn tagen till branschens transaktionskostnader och långa logistikcykler. Oavsett om det sker en höjning eller sänkning av lagringsplikten, medför detta kostnader för branschen, vilket skapar en tröskel för när dessa förändringar kan anses befogade. Dessutom behöver branschen i regel åtminstone fyra till sex månaders framförhållning för sina inköps- och försäljningsplaner från rent praktiska och logistiska förutsättningar.

I realiteten innebär detta att myndigheten snabbare kommer att höja lagringsprocenten för att undgå underskott gentemot 90-dagarskravet, snarare än att sänka procentsatsen för att för höga beredskapslager hålls.

Som en fortsättning på det löpande arbete med att förbättra rutiner och processer inom beredskapslagringen har Energimyndigheten intensifierat dialogen med lagringsskyldiga och den petrokemiska industrin. Detta har gjorts för att öka myndighetens förståelse, samt för att med framförhållning bättre kunna prognosticera svängningar i beredskapslagringssystemet.