

Försvarsutskottets yttrande

1983/84:2 y

om försörjningsberedskapen på oljeområdet (prop. 1983/84:110 delvis)

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 13 mars 1984 beslutat bereda försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1983/84:110 om vissa oljefrågor jämte motioner.

Försvarsutskottet yttrar sig över propositionen såvitt gäller punkt 8 Försörjningsberedskapen på oljeområdet (s. 55 – 88) och därtill hörande delar i hemställan (momenten 1, 2 och 11 i punkt 10, s. 90 – 91) jämte de i punkt 11 redovisade anslagsfrågorna för budgetåret 1984/85 (s. 91–96). Vidare tar utskottet upp till behandling tre av de motioner som har väckts med anledning av propositionen, nämligen motionerna 1983/84:2549, 1983/84:2650, yrkande 2, och 1983/84:2652. Motionerna 1983/84:913 och 1983/84:2208 från den allmänna motionstiden 1984, som båda rör beredskapslagringen av olja, behandlas också i sammanhanget. Sistnämnda motioner överlämnar utskottet till näringsutskottet samtidigt med detta yttrande.

I här aktuella delar av propositionen förelägger regeringen riksdagen följande förslag (jfr s. 58 – 59):

1. Förslag till reviderat oljelagringsprogram med lagringsmål för lagringsåren 1984/85, 1985/86 och 1986/87.

2. Förslag till ändringar i lagen (1957:343) om oljelagring m. m. av följande innebörd,

a. nuvarande krigs-, avspärrnings- och fredskrislager förs samman till en försörjningsberedskapsreserv,

b. vissa av nuvarande grupper av mineralolja som lagringsskyldigheten avser ändras,

c. särskilda lagringsregler införs i fråga om värmekraftverk med en installerad effekt av mer än 150 MW med hänsyn till dessas funktion som reservkraftverk,

d. vid basmängdsberäkning förkortas basperioden till ett år.

3. Förslag till ändring i förordningen (1957:344) om oljeavgift m. m., som föranleds av förslaget under 2 c.

4. Förslag att den s. k. vinterdispensen för tunn eldningsolja slopas.

5. Förslag att för budgetåret 1984/85 beträffande ekonomiskt försvar inom industridepartementets verksamhetsområde anvisas medel enligt följande sammanställning.

Anslag		Belopp (kr.)
H 1. Drift av beredskapslager	förslagsanslag	637 381 000
H 2. Beredskapslagring och industriella åtgärder	reservationsanslag	7 455 000
H 3. Särskilda kostnader för lagring av råolja och flygdrivmedel	förslagsanslag	1 000

Bakgrund

Vårt land är för sin försörjning starkt beroende av import av råolja och oljeprodukter. Importen sker och kommer under överskådlig tid att till stor del ske genom tillförsel från avlägsna och politiskt instabila områden. Sverige har ända sedan andra världskriget sökt gardera sig mot denna sårbarhet genom att beredskapslagra olja. Sedan 1958 har lagringen skett enligt riktlinjer i olika oljelagringsprogram som riksdagen har fastställt. Programmen, som vilar på resultat av ingående utredningsarbeten, har omfattat tidsperioder om fem till sju år. En översiktlig redogörelse för hittillsvarande oljelagringsprogram finns i utskottets betänkande FöU 1980/81:21.

De relativt långa tidsperioder för vilka oljelagringsprogrammen fastställts har skapat behov att se över dem under löpande lagringsperiod för att möjliggöra de justeringar som behövs med hänsyn till ändrade förutsättningar, t. ex. i fråga om energikonsumtion och energitillförsel. Sådana översyner, s. k. kontrollstationer, har genomförts vid flera tillfällen.

Det nu gällande oljelagringsprogrammet, som har 1975 års oljelagringskommittés arbete som grund, fastställdes i samband med 1977 års totalförvarsbeslut (prop. 1976/77:74, FöU 13, rskr 311) och avsåg ursprungligen åren 1978 – 1984. Det har sedermera reviderats efter en kontrollstation (1980 års oljelagringskommitté) och förlängts med två år till utgången av år 1986 (prop. 1980/81:90, FöU 21, rskr 281). Vid revideringen förutsattes att en ny översyn av oljelagringsprogrammet skulle ske före utgången av år 1983.

Det löpande oljelagringsprogrammet innebär att lager byggs upp för att möta tre typer av störningar och avbrott i tillförseln, nämligen krig, avspärrning och fredskriser. För varje krisfall beräknas lagerbehov som utmynnar i att lagringsmål fastställs. Detta innebär att för varje år under programtiden (lagringsår) fastställs en viss volym som skall lagras. Lager hålls av staten och enskilda. För enskilda som säljer eller förbrukar olja i viss omfattning gäller lagringsskyldighet enligt lagen (1957:343) om oljelagring m. m. Ett lager som hålls till följd av lagringsplikt enligt denna lag kallas tvångslager. Enligt av riksdagen antagna grunder för tillämpningen av oljelagringslagen får tvångslagring ske endast för krig och avspärrning. Den tvångslagrade oljan delas in i följande grupper, nämligen gasol, motorbensin (ej flygbensin), fotogen (ej flygfotogen), motorbrännolja, eldningsolja 1 och 2 samt övriga slag av eldningsolja. Viss statlig lagring finns också för krigs- och avspärrningsfallen, t. ex. av eldningsolja och flygdrivmedel. Ca 25 % av

avspärrningsreserven har enligt gällande oljelagringsprogram beräknats bestå av statligt lagrad råolja. I fredskrislagret – en lagring som har sin upprinnelse i oljekrisen åren 1973 – 1974 – inräknas endast statliga lager och s. k. kommersiella lager (dvs. lager som hålls av enskilda utöver tvångslager). Den statliga lagringen för fredskriser består till allra största delen av råolja men innefattar också vissa raffinerade produkter. Fredskrisresurserna är dimensionerade att täcka Sveriges åtaganden enligt avtal om ett internationellt energiprogram (IEP) som innefattar en lagring motsvarande 90 dagars nettoimport.

Den 1 januari 1984 har den lagrade volymen för avspärrnings- och krigsfallen beräknats till sammanlagt 13,1 miljoner m³. Fredskrisreserven har beräknats vara 5,7 miljoner m³. Den sammanlagda beredskapslagringen av olja uppgick alltså till 18,8 miljoner m³.

Försvarsutskottet

De förslag rörande beredskapslagringen av olja som läggs fram i propositionen bygger på resultat av det arbete som har utförts av den särskilde utredaren (H 1982:04) med uppdrag bl. a. att se över det löpande oljelagringsprogrammet (1983 års kontrollstation, K 83) i enlighet med vad som förutsattes när oljelagringsprogrammet senast reviderades (prop. 1981/82:90, FöU 21, rskr 281).

Regeringens förslag till reviderat oljelagringsprogram innefattar några begreppsförändringar m. m. som utskottet inledningsvis vill behandla. Bl. a. föreslås en ny bestämning av tidsperioden för lagringsåret. Detta är f. n. knutet till kalenderår men föreslås med början den 1 juli 1984 omfatta tidsperioden 1 juli ena året till utgången av juni året därpå. Som framgår av redogörelsen i det föregående föreslår regeringen vidare att nuvarande krigs-, avspärrnings- och fredskrislager planeringstekniskt förs samman till en försörjningsberedskapsreserv. Detta innebär att tvångslagringen får en något vidare syftning än f. n. i och med att tvångslagrad olja också kan avses för behoven vid en fredskris. Förslaget innefattar dock ingen ändring av reglerna för hur oljeprodukter för krigsfallet skall vara lagrade eller för i vilken situation varje del av lagret får tas i anspråk. Den föreslagna ändrade gruppindelningen av den lagrade mineraloljan gäller sammanslagning av de nuvarande grupperna motorbrännolja och eldningsolja 1 och 2 (tunn eldningsolja) till en grupp. Beträffande den tunna eldningsoljan föreslås vidare att den s. k. vinterdispensen slopas. Genom denna dispens nedsätts lagringsskyldigheten med 10 % under månaderna februari, oktober, november och december samt med 20 % för månaderna mars – september.

Nämnda förslag berörs inte i någon av de motioner som har anknytning till förslagen om reviderat oljelagringsprogram. Inte heller försvarsutskottet har någon erinran mot regeringens förslag i dessa delar.

Beräkningen av oljelagringsens omfattning baseras i propositionen på en bedömd konsumtion år 1987 om totalt 17,2 miljoner m^3 . Detta är endast ca två tredjedelar av den konsumtion man räknade med när det nuvarande oljelagringsprogrammet fastställdes till sin nuvarande omfattning. I övrigt bygger beräkningarna på samma säkerhetspolitiska förutsättningar som det nuvarande oljelagringsprogrammet. Det totala lagringsmålet för det reviderade oljelagringsprogrammet har satts till 15,2 miljoner m^3 (lagringsåret 1986/87). Detta är 7,2 miljoner m^3 mindre än slutmålet för löpande oljelagringsprogram. För lagringsåret 1984/85 har föredragande statsrådet beräknat ett lagringsbehov av 16,3 miljoner m^3 , vilket alltså understiger det lager som finns den 1 januari 1980 med (18,8 – 16,3) 2,5 miljoner m^3 . För lagringsåret 1985/86 beräknas ett lagerbehov av 15,7 miljoner m^3 .

I propositionen föreslås vissa ändringar av oljelagrens sammansättning. Samtidigt som lagringen av motorbrännolja, tunn eldningsolja och tjock eldningsolja minskar kraftigt ökar lagringen av motorbensin och gasol. Tvångslagringen av motorbensin skall t. ex. enligt förslaget år 1986 ha ökat med 905 000 m^3 i förhållande till nuvarande lager. Tvångslagringen av gasol förutsätts öka med 26 000 ton till samma tidpunkt.

I propositionen föreslås en kraftig minskning av den statliga råoljelagringen i förhållande till gällande planer. Regeringen räknar med en total lagring om 2,7 miljoner m^3 , dvs. 1,2 miljoner m^3 mindre än vad som f. n. finns i de statliga lagren. Detta möjliggör en motsvarande utförsäljning av statens råoljelager. Under lagringsåret 1984/85 beräknas den omfatta 600 000 m^3 . I förhållande till nu gällande lagringsmål, 6,5 miljoner m^3 råolja vid utgången av programperioden, är minskningen 3,8 miljoner m^3 . Också den statliga lagringen av motorbrännolja och eldningsolja bedöms kunna minska.

I motion 913 (c), som väcktes under den allmänna motionstiden 1984, yrkas att de statliga oljeinköpen under budgetåret 1984/85 skall minskas med 150 000 m^3 . Eftersom regeringen inte räknar med några sådana inköp utan i stället med en kraftig minskning av den nuvarande statliga oljelagringen anser *försvarsutskottet* att motionens syfte blir tillgodosett genom regeringsförslaget.

I motion 2649 (c) ifrågasätts lämpligheten av att öka lagringen av motorbensin med 905 000 m^3 till år 1986. I stället bör regeringen enligt motionären eftersträva en ökad inhemsk produktion av etanol för drift av motorfordon, bl. a. genom att göra etanol som produceras av inhemska råvaror skattefri.

Försvarsutskottet anser att det är värdefullt att i största möjliga utsträckning täcka våra energibehov genom inhemsk produktion. Det stärker vår försörjningsberedskap och gör oss mindre sårbara. Ett ökat utnyttjande av etanol kan emellertid, enligt utskottets mening, inte påverka de närmaste årens behov av att beredskapslagra traditionella motordrivmedel. Det bör i sammanhanget framhållas att en produktion av etanol i den omfattning motionen förutsätter skulle kunna få en betydelse för vår försörjningsbered-

skap som går vida utöver behoven av motordrivmedel. Utskottet syftar särskilt på möjligheten att utnyttja etanol som plastråvara.

I motion 2652 (m) görs invändningar mot den kraftiga minskningen av främst den statliga råoljelagringen. Motionären hänvisar bl. a. till riskerna för vår försörjningsberedskap. Han pekar på de störningar på oljemarknaden som kan uppstå om t. ex. Hormuz-sundet kan komma att spärras. Motionären påminner också om att K83 föreslog en statlig råoljelagring på nuvarande nivå, ett förslag som regeringen har frångått i propositionen. Vidare framhålls att utförsäljningen av statligt lagrad råolja medför att förrådsutrymmen som byggts för ändamålet kommer att stå outnyttjade.

Försvarsutskottet bedömer att den minskning av den statliga råoljelagringen som föreslås i propositionen kan ske utan att försörjningsberedskapen äventyras. Den föreslagna minskningen har samband med den minskade konsumtionen och balanseras med en ökning av lagringen av vissa raffinerade oljeprodukter, t. ex. motordrivmedel. En ökad lagring av färdiga produkter och en minskning av råoljelagringen har t. o. m. vissa fördelar från beredskapssynpunkt eftersom ett tillgodogörande av sådan lagring kan ske utan att man först måste raffinera oljan.

Den minskade oljelagringen medför såsom påpekas i motion 2652 att vissa lagringsutrymmen inte längre behövs för sitt ursprungliga ändamål. Detta gäller främst bergum som har iordningställt för lagring av råolja. Vidare får man ett överskott på lagringsutrymmen för eldningsolja. Det är angeläget att lediga utrymmen i största möjliga utsträckning kommer till användning. En viss överkapacitet i fråga om lagringsutrymme bör dock godtas. Enligt vad utskottet har inhämtat överväger man inom överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) tänkbara nya användningsområden. Bl. a. undersöks möjligheten att utnyttja ledig lagringskapacitet för den ökade lagring av bensin som följer med ett godkännande av regeringsförslaget. Med hänvisning till det anförda anser utskottet att motion 2652 bör avslås.

Nämnda motion berör också konsekvenserna för oljebolagen av en ändrad relation mellan tvångslagring och statlig lagring. Detta sker mot bakgrund av att staten i högre grad än näringslivet tillgodoräknas det överskott av lagrad olja som följer av de föreslagna ändringarna av oljelagringen. För näringslivet beräknas ca 2,3 miljarder kronor frigöras genom omfördelningen. Staten kan tillgodoräkna sig ca 3,7 miljarder kronor jämte minskade räntekostnader om ca 400 milj. kr. per år när revideringen av programmet är genomförd. Som skäl för denna fördelning åberopas i propositionen det statsfinansiella läget och att staten till väsentlig del har finansierat även tvångslagringen.

Här behandlat yrkande i motion 2650 (fp) rör de enligt motionären betydande svårigheter som kan drabba mindre bolag på grund av den anpassningstid regeringen har föreslagit. Motionären anser att övergångs-

bestämmelserna är otillräckliga och förordar att övergångstiden utökas med åtminstone ett år.

Försvarsutskottet – som i det föregående från beredskapssynpunkt har godtagit förslaget att minska lagringen av råolja – har inte heller i övrigt någon invändning mot fördelningen mellan tvångslagring och statlig lagring. Väsentliga delar av näringslivets tvångslager har, som föredragande statsrådet anför, byggts upp genom statliga ränte- och amorteringsfria lån. Medel för upphandling och inlagring av resterande delar av tvångslagren har anskaffats genom att avgifter har tagits ut av konsumenterna. Oljeföretagen hade under perioden 1963 – 1977 rätt att för ändamålet lägga en avgift på konsumentpriset. Medborgarna har alltså finansierat huvuddelen av näringslivets tvångslager både som skattebetalare och konsumenter.

Som påpekas i motionerna 2650 och 2652 kommer det att uppstå vissa problem för delar av oljebranschen när de föreslagna ändringarna i tvångslagringen skall genomföras. Det torde främst gälla sådana företag som åläggs en ökad tvångslagring av bensin och gasol utan att ha ett överskott på tvångslagrad eldningsolja att realisera. Problemen kan vara av ekonomisk karaktär men också av praktisk art. Det kan t.ex. uppstå brist på lagerutrymme.

Utskottet räknar med att ÖEF noga kommer att följa utvecklingen och inom ramen för de möjligheter som står myndigheten till buds vidta de åtgärder som behövs för att komma till rätta med problem som kan uppkomma vid övergången till de nya reglerna. Möjligheten att i vissa fall iordningställa utrymmen som tidigare använts för lagring av olja för utökad tvångslagring av bensin har nyss berörts. I propositionen (s. 69) pekas bl. a. på ÖEF:s möjlighet att i vissa fall helt eller delvis medge dispens från lagringsskyldigheten. Sådana medgivanden om reducering av lagringsskyldigheten bör dock enligt föredragande statsrådet lämnas med stor restriktivitet.

Det bör i sammanhanget framhållas att den utökade tvångslagringen av vissa oljeprodukter är avsedd att byggas upp successivt under lagringsåren 1984/85 – 1986/87. En sådan successiv uppbyggnad kommer att underlättas om riksdagen, som utskottet föreslår i det följande, avstår från att binda regeringen vid de i propositionen angivna lagringsmålen för lagringsåren 1984/85 och 1985/86.

Utskottet vill också peka på att övergångsbestämmelser har utformats så att inte någon lagringsskyldig får en ökad lagringsbörda när det reviderade oljelagringsprogrammet börjar gälla den 1 juli 1984. Först den 1 januari 1985 kan ett företag få utökad lagringsskyldighet.

Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att övergången till den reviderade oljelagringsplanen bör ske på det sätt som propositionen anger. Motion 2650, yrkande 2, bör sålunda avslås.

Propositionen innehåller vissa förslag till ändring av de regler som fastställer omfattningen av skyldigheten att hålla tvångslager. Förslagen

innebär att basperioden förkortas från tre år till ett år för den som är lagringsskyldig enligt 5 och 6 §§ oljelagringslagen. Därmed undanröjs i väsentlig omfattning den eftersläpning av lagringsskyldigheten som följer av de nuvarande reglerna på området. Denna eftersläpning medför att kapital binds under lång tid för företag med minskande försäljning eller förbrukning. Detta förhållanden belyses i motion 2208 (c) och ligger bakom det i motionen framförda yrkandet om en snabbare anpassning av beredskapslagringen till aktuell oljeförbrukning. *Försvarsutskottet* bedömer att syftet med motionen blivit tillgodosett genom den föreslagna ändringen rörande basperiodens längd.

I detta sammanhang vill försvarsutskottet fästa näringsutskottets uppmärksamhet på en formulering i propositionen som har gett anledning till missförstånd. Där står (s. 81, sista hela meningen): "Den förkortade basperioden omfattar inte lagringsskyldiga som själva importerat olja för förbrukning vid anläggning." Formuleringen överensstämmer inte med regeringens avsikt enligt förslaget till lag om ändring i lagen om oljelagring m. m. (6 § första och andra styckena). Meningen hade lämpligen bort lyda: "Förbrukare med egen import är liksom enligt nu gällande regler lagringsskyldiga även om de under basåret förbrukade mindre än 5 000 m³."

Försvarsutskottet vill erinra om att regeringen avser att hösten 1984 återkomma med vissa förslag som rör beredskapslagringen av olja. Meningen är att modernisera lagstiftningen på området. En särskild utredare (1982:03) behandlar dessa frågor och väntas redovisa resultatet under våren 1984. Även utredaren för det löpande oljelagringsprogrammet väntas under våren 1984 redovisa resterande överväganden och förslag enligt utredningens direktiv. Regeringens förslag kan också – uttalar föredragande statsrådet – komma att gälla oljelagringsens omfattning. Bl. a. avses fördelningen av tvångslagringen 1985/86 och 1986/87 behandlas i det sammanhanget.

I ett sent skede av beredningsarbetet har försvarsutskottet fått kännedom om att landets förbrukning av tjock eldningsolja under år 1983 uppgick till ca 5 miljoner m³. Regeringens förslag utgår från en bedömd förbrukning samma år av 6,7 miljoner m³. Bedömningen bygger på en prognos från statens energiverk. Skillnaden mellan bedömd och faktisk förbrukning år 1983 är betydande men bör inte hindra att riksdagen godkänner det föreslagna slutmålet för lagringen enligt det reviderade lagringsprogrammet, totalt 15,2 miljoner m³ år 1986/87. Däremot bör enligt försvarsutskottets mening klart anges att detta ställningstagande inte innebär någon låsning av de i propositionen angivna lagringsbehoven för lagringsåren 1984/85 och 1985/86. Regeringen – som enligt grunder riksdagen godkänt har att fastställa den mängd olja av varje varuslag som skall tvångslagras i landet – kan i så fall vid fastställandet av mängder för nämnda lagringsår med beaktande av slutmålet för oljelagringsprogrammet ta hänsyn till när den faktiska nedgången av förbrukningen inträffar under perioden.

Mot bakgrund av osäkerheten om den framtida oljeförbrukningen m. m.

är det enligt utskottets mening mycket angeläget att regeringen i anslutning till aviserad proposition hösten 1984 prövar hållbarheten i det reviderade oljelagringsprogrammet mot bakgrund av då tillgängliga prognoser och beräkningar. Det bör också i samband med förslag till ny lagstiftning klart belysas vilken fördelning av beslutskompetens mellan riksdag och regering som avses gälla i systemet för beredskapslagring av olja.

Sammanfattningsvis anser försvarsutskottet att regeringens förslag till riktlinjer för ett reviderat program för beredskapslagring av råolja och oljeprodukter t. o. m. lagringsåret 1986/87 bör godkännas med nyss angivet förtydligande. De framlagda förslagen till lagar om ändringar av lagen (1957:434) om oljelagring m. m. och förordningen (1957:344) om oljeavgift m. m. bör enligt utskottets mening antas. Inte heller föreslagna ändringar i övrigt av grunderna för tvångslagringen och de anslagsfrågor som behandlas ger utskottet anledning till erinringar. Detta innebär att utskottet inte förordar bifall till något av de i detta yttrande behandlade motionsyrkandena.

Stockholm den 26 april 1984

På försvarsutskottets vägnar

PER PETERSSON

Närvarande: Per Petersson (m), Olle Göransson (s), Roland Brännström (s), Gunnar Björk i Gävle (c), Åke Gustavsson (s), Göthe Knutson (m), Evert Hedberg (s), Karl-Erik Svartberg (s), Olle Aulin (m), Mats Olsson (s), Anita Bråkenhielm (m), Eric Hägelmark (fp), Inge Carlsson (s), Ingvar Björk (s) och Anders Svärd (c).