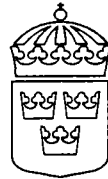


Försvarsutskottets yttrande

1993/94:FöU6y

Beredskapslagring av olja för krigssituationer



1993/94
FöU6y

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 3 mars 1994 beslutat att bereda försvarsutskottet tillfälle att senast den 12 april avge yttrande över proposition 1993/94:141 om beredskapslagring av olja för krigssituationer jämte eventuella motioner.

Propositionen

Bakgrund

Beredskapslagringen av olja i Sverige är av principiellt två slag, krigslagring och fredskrislagring. Krigslagringen tar sikte på situationer då landet vid en stormaktskonflikt i Europa antingen blir indraget i krig eller står neutralt. Fredskrislagringen tar sikte på allvarliga störningar i oljeförsörjningen som uppstår utan samband med krig eller krigsrisk i vår nära omvärld.

Lagring för krigssituationer infördes redan före andra världskriget. Lagring för fredskriser tillkom med anledning av oljekrisen åren 1973 – 1974. Kort därefter anslöt sig Sverige tillsammans med flertalet andra OECD-länder till avtalet om Internationellt energiprogram, IEP-avtalet. Genom avtalet har de anslutna länderna åtagit sig att hålla beredskapslager av olja motsvarande 90 dagars nettoimport.

Från början var oljehandeln och vissa storförbrukare skyldiga enligt lag att svara för merparten av lagringen av oljeprodukter, med visst investeringsstöd från staten. Lagringen var då avsedd för avspärrning och krig. När lagringen för fredskriser infördes år 1974 tog staten ansvaret för denna lagring. Genom 1987 års försvarsbeslut kastades ansvarsfördelningen om så att staten övertog ansvaret för krigslagringen medan de lagringskyldiga företagen skulle svara för fredskrislagringen.

Användningen av oljeprodukter i Sverige har minskat starkt under de senaste två decennierna. Detta gäller särskilt beträffande eldningsolja. År 1992 uppgick den totala oljeanvändningen till 15,8 miljoner m³, varav 5,9 m³ motorbensin och 3 miljoner m³ dieselolja.

Fredskrislagren uppgår för närvarande till omkring 4 miljoner m³. Hos oljehandeln och storförbrukare finns därutöver kommersiella lager på 1 à 2 miljoner m³, huvudsakligen i form av tjock eldningsolja. Krigslagrens storlek redovisas inte öppet.

I samband med försvarsbeslutet fastställdes vissa riktlinjer för beredskapslagringen av olja för krigssituationer (prop. 1991/92:102 kap. 11, FöU12, rskr. 337). Staten skulle även fortsättningsvis svara för denna lagring. Mot bakgrund av ändrade antaganden om krisers och krigs karaktär kunde dock beredskapslagret minskas. Vidare beslöts i princip en ändrad struktur för lagringen. Slutlig ställning togs emellertid varken till lagernivån eller till lagringens struktur.

Regeringen bemyndigade den 18 februari 1993 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol. Utredaren — 1993 års oljelagringensutredning (OLU) — redovisade i september 1993 delbetänkandet Beredskapslagring av olja (SOU 1993:87). Betänkandet har remissbehandlats.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen lägger fram förslag om den fortsatta civila beredskapslagringen av olja för krigssituationer. Med hänsyn till de planeringsförutsättningar som gäller efter 1992 års försvarsbeslut minskar behovet av sådan lagring kraftigt. Regeringen föreslår att de statliga lagren hos Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) avvecklas helt senast år 1999 och att i stället lager byggs upp i näringslivet med början andra halvåret 1996. Därigenom integreras lagringen för krigssituationer med lagringen för s.k. fredskriser och den övriga kommersiella lagringen av oljeprodukter hos företagen. Regeringen föreslår att avvecklingen av den nuvarande statliga lagringen genomförs av en särskild organisation i myndighetsform. Den nya myndigheten inrättas enligt förslaget den 1 juli 1994.

Lagerbehov

Regeringen föreslår att beredskapslagringen av olja för krigssituationer anpassas till de planeringsförutsättningar för totalförsvaret som nu gäller, vilket får till följd att lagren kan minskas till betydligt under hälften av dagens nivå. Detta är i huvudsak en följd av att kraven på uthållighet i en krigssituation nu har sänkts.

Regeringen erinrar om att det redan enligt tidigare riktlinjer för beredskapslagring av olja har antagits att fredskrislagren skall kunna utgöra en tillgång även i ett säkerhetspolitiskt krisskede. Bl.a. mot bakgrund av detta anser regeringen att den nuvarande terminologin på området bör ändras. Det finns enligt regeringen såvitt gäller oljeförsörjningen knappast anledning att skilja mellan en fredskris och en säkerhetspolitisk kris. För båda fallen bör därför enligt regeringen användas benämningen oljekris.

Enligt regeringens uppfattning är det nödvändigt att liksom hittills i planeringen hålla en klar åtskillnad mellan å ena sidan lagring för

fredskriser och säkerhetspolitiska kriser — dvs. vad som i fortsättningen skall benämnas oljekriser — och å andra sidan lagring för krigssituationer, dvs. krig eller neutralitet. Huvudskälet till detta är den civila krigslagringens centrala betydelse för totalförsvaret, inte minst dess militära del.

Uppgiftsfördelning och struktur för lagringen

Regeringen föreslår att den nuvarande statliga civila beredskapslagringen genom NUTEK av olja för krigssituationer avvecklas helt. I stället byggs lager upp i näringslivet under en treårsperiod med början den 1 juli 1996. Denna lagring skall ske i eller i nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet. Distributionen i krigssituationer avses ske genom samma system.

Den föreslagna lagringsstrukturen innebär att de särskilda krav som tidigare ställts på lokalisering och skydd av krigslager inte utan vidare kommer att kunna tillgodoses. Försvarsmaktens organisationsmyndighet har framfört att det i vissa fall kan behövas särskilda åtgärder. Regeringen påpekar med anledning av detta att den enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol får meddela föreskrifter om både lokalisering av lager och förvaring i bergrum av lagrad olja. Det är en uppgift för tillsynsmyndigheten att i samråd med Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap överväga behovet av sådana föreskrifter och lägga fram förslag till regeringen.

Finansiering

Regeringens förslag om uppgiftsfördelning och struktur för krigslagringen innebär att denna integreras med den kommersiella lagringen av oljeprodukter inom näringslivet, inkl. lagringen för fredskriser. Det framstår enligt regeringen som följdriktigt att de berörda företagen också ges ansvaret för att äga de tillkommande lagren och svara för finansieringen av lagringen. Frågan skall utredas vidare av OLU.

Avveckling av de statliga lagren

Det nuvarande krigslagret av oljeprodukter hos NUTEK representerar ett betydande värde. Även om hänsyn tas till att lagren innehåller vissa volymer inkuranta produkter rör det sig om ett miljardbelopp. Därtill kommer ett femtiotal lagringsanläggningar av skiftande storlek och standard, delvis med kvalificerat fysiskt skydd. Avvecklingen av hela detta system är alltså en uppgift som ställer stora krav på planering och genomförande.

Regeringen föreslår att de lager för krigssituationer som förvaltas av NUTEK avvecklas i en takt som ger det för staten bästa ekonomiska resultatet. Avvecklingen skall ha genomförts senast den 31 december 1999. Lagring för krigssituationer vidmakthålls under avvecklingsperioden i den omfattning som krävs med hänsyn till uppbyggnaden av

lager inom näringslivet. En fortsatt ansvarsfull hantering av säkerhets- och miljöfrågor säkras vid de anläggningar som finns kvar efter periodens slut.

Regeringen föreslår att avvecklingen av den statliga krigslagringen genomförs av en särskild myndighet vid sidan av NUTEK, med tidsbegränsat uppdrag samt med egen ledning och ekonomisk redovisning. Myndigheten inrättas den 1 juli 1994.

I samband med 1992 års totalförsvarsbeslut bemyndigades regeringen att sälja ut olja från de statliga krigslagren så att dessa minskades till en lägre, säkerhetspolitiskt motiverad nivå. De medel som frigjordes genom utförsäljningen fick användas för eventuella investeringar inom området och även för att stärka andra funktioner inom den civila delen av totalförsvaret. I en första etapp bemyndigades regeringen att engångsvis disponera högst 79 miljoner kronor av inkomsterna från utförsäljningen för vissa åtgärder inom totalförsvarets civila del som inte ingick i den gällande ekonomiska planeringsramen.

Genom beslut av riksdagen år 1993 bemyndigades regeringen att använda medel från utförsäljning av olja ur lagren för ändamål också inom den militära delen av totalförsvaret (prop. 1992/93:100 bil. 13, NU28, rskr. 362). I februari 1993 uppdrog regeringen åt NUTEK att t.o.m. år 1994 utförsälja vissa oljeprodukter till ett belopp av högst 550 miljoner kronor. Nettoinkomsterna från försäljningen redovisas på statsbudgetens inkomstsida.

Regeringen har i december 1993 fattat beslut om att en del av utvecklingskostnaderna för luftvärnsrobotprojektet BAMSE samt viss verksamhet inom marinen skall finansieras med inkomster av försäljning av olja ur statliga beredskapslager.

Regeringen föreslår att den nya myndigheten bör ha som uppgift att fullfölja den utförsäljning som redan har inletts, med målet att all olja ur krigslagren skall ha sålts senast den 30 juni 1999. Regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för användningen av de medel som inflyter genom den fortsatta utförsäljningen.

Försvarsutskottet

Utskottet konstaterar att riksdagen i 1992 års försvarsbeslut godkände att planeringen inom totalförsvaret skall utgå från enhetliga antaganden om krisers och krigs karaktär och längd. Mot denna bakgrund godkände riksdagen att beredskapslagren av olja kunde minskas till en lägre säkerhetspolitiskt motiverad nivå. Det fick ankomma på regeringen att lämna myndigheterna närmare direktiv för planeringen. Regeringen har sedermera fattat beslut om inriktningen av de operativa försvarsförberedelserna, som bl.a. preciserar kraven på uthållighet i en krigssituation.

Utskottet finner att den neddragning av beredskapslagringen av olja som regeringen föreslår är en följd av de överväganden som gjordes i 1992 års försvarsbeslut. Utskottet vill i likhet med regeringen framhålla nödvändigheten av att hålla en klar åtskillnad mellan å ena sidan lagring för fredskriser och säkerhetspolitiska kriser och å andra sidan

lagring för krigssituationer. Utskottet har ingen erinran mot de grunder som regeringen förordar för beräkningen av behovet av beredskapslagring av olja för krigssituationer.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till uppgiftsfördelning och struktur för lagringen. Den föreslagna ansvarsfördelningen innebär en återgång till förhållandena före 1987 års försvarsbeslut. Den skyddade och utspridda lagringen, som byggts upp under lång tid, ersätts dock med lagring i eller i nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet. Härigenom erhålls en avsevärt bättre tillgänglighet. Utskottet vill emellertid framhålla att det är viktigt att lagring och distribution säkerställs inom de områden med svag infrastruktur som har avgörande betydelse för Försvarsmaktens koncentrerings och operationer. Utskottet utgår från att särskilda åtgärder vidtas för att tillgodose kraven på lokalisering och skydd av krigslager för sådana områden.

Utskottet har ingen erinran mot de riktlinjer som regeringen förordar för avveckling av de statliga beredskapslagren av olja för krigssituationer. Utskottet tillstyrker vidare att en ny myndighet för avveckling av dessa beredskapslager inrättas den 1 juli 1994.

Utskottet har ingen erinran mot att regeringen bemyndigas att utföra försäljning av olja ur de statliga beredskapslagren i enlighet med vad regeringen förordar.

Inom totalförsvaret sker successiva omprioriteringar mellan olika funktioner i syfte att uppnå bästa möjliga samlade totalförsvareffekt. Utskottet anser det naturligt, i likhet med vad som tidigare gällt, att medel som frigörs genom sådana omprioriteringar får utnyttjas inom totalförsvaret. De medel som frigörs genom utförsäljning av olja skall därför enligt utskottets mening användas för ändamål inom totalförsvaret.

Riksdagen har vid de två föregående riksmötena (prop. 1991/92:102, FöU12, rskr. 337 och prop. 1992/93:100 bil. 13, NU28, rskr. 362) bemyndigat regeringen att använda medel som frigörs genom utförsäljning av olja för ändamål inom totalförsvaret. Med hänsyn till att omfattningen av utförsäljningen av olja är väsentligt större än vad som förutsattes i 1992 års försvarsbeslut anser utskottet att regeringen skall återkomma till riksdagen med förslag till användning av medlen.

Stockholm den 29 mars 1994

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

I beslutet har deltagit: Arne Andersson (m), Sture Ericson (s), Lars Sundin (fp), Iréne Vestlund (s), Gunhild Bolander (c), Ingvar Björk (s), Stig Grauers (m), Christer Skoog (s), Robert Jousma (nyd), Sven Lundberg (s), Karin Wegestål (s), Jan-Olof Franzén (m), Britt Bohlin (s) och Åke Carnerö (kds).

