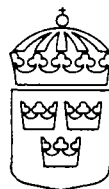


Regeringens proposition 1993/94:141



Beredskapslagring av olja för krigssituationer

Prop.
1993/94:141

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 februari 1994

Carl Bildt

Per Westerberg
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om den fortsatta civila beredskapslagringen av olja för krigssituationer. Med hänsyn till de planeringsförutsättningar som gäller efter 1992 års totalförsvarsbeslut minskar behovet av sådan lagring kraftigt. Det föreslås 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.

Det föreslås att avvecklingen av den nuvarande statliga lagringen genomförs av en särskild organisation i myndighetsform. Den nya myndigheten inrättas enligt förslaget den 1 juli 1994.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	3
3	Bakgrund	4
3.1	Nuvarande beredskapslagring av olja	4
3.2	Allmänna planeringsförutsättningar	5
4	Lagerbehov	6
5	Uppgiftsfördelning och struktur för lagringen	9
6	Finansiering	10
7	Avveckling av de statliga lagren	12
7.1	Riktlinjer för avvecklingen	12
7.2	Organisation för avvecklingen	14
7.3	Utförsäljning av olja	15
8	Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95	15
Bilaga		
	1993 års oljelagringsutrednings sammanfattning av delbetänkandet Beredskapslagring av olja (SOU 1993:87)	18
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994		
		26

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner det som regeringen förordar om grunder för beräkningen av behovet av beredskapslagring av olja för krigssituationer (avsnitt 4),
2. godkänner det som regeringen förordar om fördelningen av uppgifter i fråga om beredskapslagringen (avsnitt 5),
3. godkänner de riktlinjer som regeringen förordar för avveckling av de statliga beredskapslagren av olja för krigssituationer (avsnitt 7.1),
4. godkänner att en ny myndighet för avveckling av de statliga beredskapslagren av olja för krigssituationer inrättas den 1 juli 1994 (avsnitt 7.2),
5. bemyndigar regeringen att utförsälja olja ur de statliga beredskapslagren i enlighet med vad regeringen förordar (avsnitt 7.3),
6. till *Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1994/95 anvisar ett ramanslag på 73 500 000 kr,
7. till *Beredskapslagring av olja: Kapitalkostnader* för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanslag på 220 000 000 kr.

2 Ärendet och dess beredning

Genom 1992 års försvarsbeslut ändrades förutsättningarna för planeringen inom totalförsvaret i väsentliga avseenden. Detta gällde för såväl försvarsmakten som totalförsvarets civila del. I denna ingår bl.a. funktionen Energiförsörjning, där insatserna under lång tid har haft sin tyngdpunkt på åtgärder för att trygga beredskapen på oljeområdet genom lagring av olja.

I samband med försvarsbeslutet fastställdes vissa riktlinjer för beredskapslagringen av olja för krigssituationer (prop. 1991/92:102 kap. 11, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337). 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. Beslutet innebar att lagring i särskilda statliga anläggningar skulle ersättas med ett system som byggde i huvudsak på lagring hos oljehandeln och i distributionsledet. Slutlig ställning togs emellertid varken till lagernivån eller till lagringens struktur.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) lade i oktober 1992

fram en plan för utförsäljning av olja från de statliga beredskapslagren och ett förslag till omstrukturering av den statliga lagringen. Redan tidigare hade Riksrevisionsverket (RRV) som ett led i sin förvaltningsrevision av statliga myndigheter redovisat en granskning av NUTEK:s verksamhet på området.

Regeringen bemyndigade den 18 februari 1993 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol. Utredaren skulle enligt direktiven (dir. 1993:18) i en första etapp redovisa förslag i fråga om kraven på lagring för krigssituationer, inklusive kostnader och tidsplan för att omstrukturera nuvarande system. I en senare etapp skulle redovisas förslag om bl.a. finansiering, lagstiftning, lagring av bränslen för elproduktion och konsekvenser av ett medlemskap i EU.

Utredaren - 1993 års oljelagringsutredning (OLU) - redovisade i september 1993 den första etappen av sitt arbete i delbetänkandet Beredskapslagring av olja (SOU 1993:87). OLU:s sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga*.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr 1879/93).

Regeringen har den 3 februari 1994 beslutat om tilläggsdirektiv till OLU avseende vissa frågor som ingår i utredningens andra arbetsetapp (dir. 1994:9). Uppdraget i sin helhet skall redovisas senast den 30 juni 1994.

3 Bakgrund

3.1 Nuvarande beredskapslagring av olja

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 har blivit 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 år 1973 - 1974. Kort därefter anslöt sig Sverige tillsammans med flertalet andra OECD-länder till avtalet om ett Internationellt energiprogram, IEP-avtalet (prop. 1975:42, bet. 1975:NU29, rskr. 1975:180). Avtalet innehåller bestämmelser om bl.a. samordnade åtgärder för att möta oljeförsörjningskriser. Genom avtalet har de anslutna länderna åtagit sig att hålla beredskapslager av olja motsvarande 90 dagars nettoimport. Vid en kris skall länderna vidta åtgärder för att begränsa oljekonsumtionen. De skall också enligt avtalet medverka till ett system för fördelning av tillgänglig olja.

Lagringen för krigssituationer och lagringen för fredskriser utgör i huvudsak skilda system. Krigslagringen omfattas av totalförsvarsplane-

ringen och styrs av de förutsättningar i fråga om bl.a. krisers och krigs förlopp med därav följande krav på uthållighet som gäller för denna planering. Fredskrislagringen baseras däremot på Sveriges åtaganden enligt IEP-avtalet och utgör inte en åtgärd inom ramen för totalförsvaret.

Från början var oljehandeln och vissa storförbrukare skyldiga enligt lag att svara för merparten av lagringen av oljeprodukter, med visst finansieringsstöd 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 totalförvarsbeslut (prop. 1986/87:95 bil. 12, bet. 1986/87:FöU11, rskr. 1986/87:310) kastades ansvarsfördelningen om så att staten övertog ansvaret för krigslagringen medan de lagringsskyldiga företagen skulle svara för fredskrislagringen.

Sedan år 1987 bedriver staten den civila beredskapslagringen av olja för krigssituationer i myndighetsform. I systemet ingår ett stort antal anläggningar. Många av dem har byggts med hänsyn till särskilda krav på lokalisering och skydd. De civila beredskapslagren är avsedda också för huvuddelen av försvarsmaktens krigsbehov av drivmedel för fordon, medan försvarsmakten har hand om den militära drivmedelslagringen i övrigt.

Fredskrislagren ingår i fysisk mening i de lagringsskyldiga företagens kommersiella lagerhållning. Staten utövar med stöd av lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol tillsyn över att lagren når upp till den nivå som krävs för att Sveriges åtaganden enligt IEP-avtalet skall uppfyllas.

Det finns vissa undantag från den angivna ansvarsfördelningen. Staten svarar för den samlade lagringen av flygdrivmedel. Vidare skall sådana lagringsskyldiga som driver värmeverk eller kraftvärmeverk svara för att lagra olja för sina anläggningars behov även i krig. Samma gäller för vissa innehavare av gasturbiner och oljekondensverk för elproduktion.

Den statliga civila krigslagringen sköts huvudsakligen av NUTEK och finansieras med anslag på statsbudgeten. För driften av NUTEK:s lager finns en särskild regional organisation. Till detta kommer s.k. särskild lagring som vissa statliga myndigheter m.fl. har ålagts genom beslut av regeringen.

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

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.

3.2 Allmänna planeringsförutsättningar

Som en följd av 1992 års försvarsbeslut har delvis nya planeringsförutsättningar införts för totalförsvaret. Dessa innebär bl.a. att totalförsvaret skall kunna efter kort förvarning möta ett angrepp där angriparen antas

kunna sätta in endast begränsade styrkor (strategiskt överfall). Kraven på totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp i större skala utgår från att angreppet sätts in i en huvudriktning, antingen över landgräns eller över kust. Eftersom ett sådant angrepp förutsätter förberedelser som kan observeras av oss behöver kraven på förmåga att möta angreppet tillgodoses fullt ut endast efter något års komplettering av utrustning och utbildning (återtagning). En sådan återtagning skall kunna genomföras under en tilltagande internationell kris.

Om Sverige anfalls (krigsfallet) eller om Sverige är neutralt vid krig i vår nära omvärld (neutralitetsfallet) skall inte någon utrikeshandel förutsättas. Vidare ställs nu lägre krav än tidigare på uthållighet i ett krigsskede.

Inom den civila delen av totalförsvaret skall planeringen i högre grad än tidigare inriktas på stöd till försvarsmakten. Detta stöd skall i första hand syfta till att mobilisering och krigsorganisering kan genomföras snabbt och säkert så att försvarsmaktens omedelbara stridsförmåga säkerställs.

4 Lagerbehov

Regeringens förslag: Beredskaplagringen av olja för krigssituationer anpassas till de planeringsförutsättningar för totalförsvaret som nu gäller, vilket får till följd att lagren minskas kraftigt. Liksom hittills skall fredskrislagren kunna tas i anspråk i viss utsträckning också i säkerhetspolitiska kriser. Benämningen fredskris ersätts med oljekris.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser godtar eller lämnar utan invändningar OLU:s uppfattning om behovet av lager för krigssituationer och dimensioneringen av lagren. NUTEK gör dock förbehållet att nivån på risktagandet borde ha uttryckts klarare. OLU:s förslag innehåller enligt NUTEK inga säkerhetsmarginaler av något slag. Vidare påpekas att OLU har förutsatt att det finns betydande kommersiella tillgångar inom landet vid inledningen till ett krig, vilket enligt NUTEK också är nödvändigt för att systemet för transporter och distribution skall fungera.

Några remissinstanser instämmer i ett särskilt yttrande till OLU:s betänkande av företrädare för vissa organisationer inom näringslivet, där det hävdas att fredskrislagren om ca 25 % av landets totala årsförbrukning av olja mer än väl täcker de beräknade behoven för neutralitet eller krig. *Svenska Petroleum Institutet (SPI)* anser att OLU hade kunnat föreslå att de särskilda krigslagren skall avvecklas helt. Också *Sveriges Industriförbund* instämmer i det särskilda yttrandet.

Skälen för regeringens förslag: De allmänna planeringsförut-

sättningar som har angivits i avsnitt 3.2 är styrande för verksamheten inom hela totalförsvaret. De har också varit utgångspunkten för OLU:s beräkningar av behovet av oljelager för krigssituationer. Dessutom har OLU gjort vissa specifika antaganden om förutsättningarna på oljeberedskapens område. Ett sådant antagande är att de lager motsvarande 90 dagars nettoimport som Sverige enligt IEP-avtalet är skyldigt att hålla - fredskrislagren - till viss del kan räknas som tillgång också i säkerhetspolitiska kriser. Vidare antas att importen av olja kan fortgå under ett krisskede, dock med en kraftig minskning om krisen övergår i en krigshotande fas. Någon återtagning under krisskedet i form av oljeimport för lageruppbyggnad antas inte kunna ske. Skälet för detta är främst att det bedöms svårt att i kriser anskaffa olja i större utsträckning än vad som behövs för en nedskuren löpande förbrukning.

Dimensioneringen av lagren bör enligt OLU grundas på behoven vid anfall i en huvudriktning, alternativt neutralitet. Lager för dessa fall måste finnas inom landet redan vid inledningen av det krisskede som antas föregå kriget, eftersom återtagning under krisen inte kan förutsättas vara genomförbar. Vid strategiskt överfall är däremot förbrukningen av olja enligt OLU liten, varför det inte behövs några beredskapslager utanför försvarsmakten för att detta fall skall kunna klaras.

Vid sina beräkningar av lagringsbehoven för krigssituationer har OLU utgått från de tillgångar av olja som finns inom näringslivet vid krisens början, dvs. fredskrislagren och eventuella ytterligare kommersiella lager. Vissa antaganden har gjorts om import och förbrukning under krisens förlopp. Beträffande förbrukningen grundas OLU:s antaganden på detaljerade branschvisa beräkningar av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) av behovet av varor och tjänster i skilda kris- och krigssituationer. Försvarsmakten har lämnat motsvarande underlag om de behov av drivmedel som skall täckas från de civila beredskapslagren.

OLU har redovisat ett antal räkneexempel där antagandena om import, förbrukning och ianspråktagande av fredskrislager under krisskedet varieras. Det förslag till lagernivåer som läggs fram utgör resultatet av en avvägning där OLU har tagit särskild hänsyn bl.a. till behoven av drivmedel, medan behoven av bränslen för uppvärmning m.m. har givits lägre prioritet.

Regeringen godtar OLU:s förslag till lagernivåer. Förslaget innebär att den civila beredskapslagringen av olja för krigssituationer 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. Också OLU:s antaganden om relativt goda möjligheter till import av olja under den tidigare delen av krisskedet har haft betydelse. Regeringen delar OLU:s bedömning att de föreslagna lagernivåerna innebär ett rimligt risktagande.

Såväl i OLU:s betänkande som i några av remissyttrandena diskuteras i vad mån fredskrislagren bör kunna räknas som en tillgång i planeringen för säkerhetspolitiska kriser. OLU anser att en fredskris och den inledande delen av en säkerhetspolitisk kris får liknande konsekvenser för Sverige på oljeområdet. Samarbetet enligt IEP-avtalet kan förutsättas fungera i båda fallen. Det bör därför enligt OLU vara möjligt att i

planeringen utgå från att en del av de svenska fredskrislagren kan disponeras för att tillgodose behov även i ett säkerhetspolitiskt betingat krisskede. NUTEK för resonemanget ett steg längre och hävdar att det på oljeförsörjningens område knappast finns anledning att alls göra någon åtskillnad mellan fredskriser och för Sverige militärt hotande säkerhetspolitiska kriser. Från svensk sida bör enligt NUTEK förutsättas att alla mer omfattande störningar i oljetillförseln, intill dess krig råder eller är omedelbart förestående i Europa, bör hanteras i samverkan mellan de länder som har anslutit sig till IEP-avtalet.

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 (se prop. 1986/87:95 bil. 12 s. 95). Detta bör gälla också i fortsättningen enligt vad OLU har föreslagit. Mot bakgrund av detta och av de synpunkter som NUTEK har framfört anser regeringen att den nuvarande terminologin på området bör ändras. Det finns såvitt gäller oljeförsörjningen knappast anledning att skilja mellan en fredskris och en säkerhetspolitisk kris. För båda krisfallen bör därför användas benämningen oljekris. En sådan ändring stämmer väl överens med IEP-avtalets bestämmelser om krisåtgärder vid störningar i de anslutna ländernas oljeförsörjning, eftersom dessa bestämmelser är tillämpliga oavsett bakgrunden till störningarna. Det kan tilläggas att termen oljekris finns också i oljekrislagen (1975:197), som tar sikte på just sådana försörjningskriser då IEP-avtalets system för krisåtgärder aktiveras.

En annan fråga är om planeringen för en krigssituation bör bygga på att behoven i en sådan situation skall kunna till någon del tillgodoses med fredskrislagren. En sådan tanke avvisas bestämt av OLU. Motsatt uppfattning framförs av SPI, som hävdar att fredskrislagren skulle kunna täcka också behoven i krigssituationer.

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 – 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. Denna lagring svarar nämligen för en stor del av försvarsmaktens drivmedelsbehov och dessutom för behovet för de civila transporter som behövs vid en mobilisering. Som NUTEK har påpekat måste också betydande kommersiella oljetillgångar finnas kvar vid inledningen av ett krig, eftersom försörjningssystemet annars knappast kan fungera i kriget. Ett tredje skäl att i planeringen behålla en klar gräns mellan fredstida oljekriser och krigssituationer är att Sveriges åtagande enligt IEP-avtalet att beredskapslagra olja för oljekriser inte skulle framstå som trovärdigt om lagringen var avsedd också för behoven i krig.

OLU har föreslagit att det senast under hösten 1995 görs en översiktlig avstämning av om några förutsättningar har ändrats som bör påverka krigslagrens storlek och sammansättning. Tidpunkten har valts med hänsyn till OLU:s förslag om att en uppbyggnad av lager inom näringslivet skall påbörjas under andra halvåret 1996 (se avsnitt 5). Regeringen

5 Uppgiftsfördelning och struktur för lagringen

Regeringens förslag: 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har i princip godtagit att den statliga beredskapslagringen för krigssituationer skall avvecklas och att krigslagringen i fortsättningen skall integreras med den kommersiella lagringen – inklusive lagringen för fredskriser – inom näringslivet.

Några remissinstanser har tagit upp frågor om lokalisering av anläggningar. *Försvarsmaktens organisationsmyndighet (FMO)* pekar på behovet av att lagring och distribution säkerställs inom de områden med svag infrastruktur som har avgörande betydelse för försvarsmaktens koncentrerad och operationer. Vidare medför de föreslagna ändringarna av lagringens struktur enligt FMO en ökad riskexponering vid angrepp, vilket skulle kunna pareras genom att ett antal av de skyddade anläggningar som finns i dag bibehålls. Liknande synpunkter framförs av ÖCB. *Forsvarets forskningsanstalt (FOA)* anser att den kommande krigslagringen måste bli utspridd för att lagren skall vara snabbt tillgängliga och för att risktagandet vid angrepp skall kunna hållas på acceptabel nivå.

SPI har inget att invända mot den föreslagna uppgiftsfördelningen, dock endast under förutsättning att den inte medför skyldighet för näringslivet att äga och vidmakthålla lagren för krigssituationer. Liknande förbehåll framförs av *Sveriges Industrieförbund, Svenska Kraftverksföreningen* och *Värmeverksföreningen*.

Skälen för regeringens förslag: Det starkt minskade behovet av lager för krigssituationer får som konsekvens att en särskild statlig organisation för ändamålet, med anläggningar som drivs i egen regi, inte längre är motiverad. Också kraven på hög tillgänglighet och snabb omsättning av lagren talar mot den nuvarande ordningen. En långtgående integration av krigslagringen med den kommersiella lagringen ger förutsättningar för ökad effektivitet och svarar bättre mot de aktuella behoven inom totalförsvaret. Regeringen anser därför att man nu inte bör stanna vid att – som beslöts i princip år 1992 – modernisera den statliga krigslagringens struktur utan att denna lagring bör avvecklas helt.

OLU:s förslag innebär att lagringen för krigssituationer efter en femårig övergångstid genomförs helt av enskilda företag i anslutning till deras kommersiella hantering av oljeprodukter. Staten förutsätts liksom nu ha det överordnade ansvaret för försörjningsberedskapen på oljeområdet inför kriser av skilda slag. Detta innebär att statsmakterna fastställer målen eller ambitionsnivån för beredskapen och att en myndighet genomför analyser av tillgångar och behov, förbereder konsumtionsbegränsande åtgärder samt utövar tillsyn och kontroll över lagringen.

Regeringen ansluter sig till denna principiella syn på fördelningen av uppgifter och ansvar för krigslagringen. I enlighet med OLU:s förslag bör lager för krigssituationer byggas upp inom näringslivet under en treårsperiod med början andra halvåret 1996. Till frågan om ägande och finansiering av lagren återkommer regeringen i nästa avsnitt.

Den föreslagna lagringsstrukturen innebär att de särskilda krav som tidigare har ställts på lokalisering och skydd av krigslager inte utan vidare kommer att kunna tillgodoses. Detta har godtagits också av beröda myndigheter inom totalförsvaret, med hänsyn till fördelarna med den ökade tillgänglighet som en integration med den kommersiella lagringen antas medföra. FMO har dock framfört att det i vissa fall kan behövas särskilda åtgärder. Med anledning av detta kan påpekas att regeringen enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol får meddela föreskrifter om både lokaliseringen av lager och förvaring i berggrum av lagrad olja. Det är en uppgift för tillsynsmyndigheten att i samråd med Försvarsmakten och ÖCB överväga behovet av sådana föreskrifter och att lägga fram förslag till regeringen.

6 Finansiering

Regeringens bedömning: Regeringens förslag om uppgiftsfördelning och struktur för krigslagringen (avsnitt 5) innebär att denna integreras med den kommersiella lagringen av oljeprodukter inom näringslivet, inklusive lagringen för fredskriser. Det framstår som följdriktigt att de berörda företagen också ges ansvaret för att äga de tillkommande lagren och svara för finansieringen av lagringen. Den lösning som ligger närmast till hands är att lagringsskyldigheten enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol utvidgas så att den omfattar också behoven i krigssituationer. Frågan utreds vidare av OLU.

Utredningens förslag: OLU har inte lämnat något förslag i denna fråga, som ingår i den senare etappen av utredningsuppdraget.

Remissinstanserna: Några remissinstanser har berört finansieringsfrågan, närmast med anledning av ett särskilt yttrande av de sakkunniga

i utredningen som företräder näringslivets organisationer. Där uttalas att lagringen skall ses som en statlig angelägenhet och att lagren följaktligen skall ägas av staten. SPI instämmer i detta och anför att staten, om näringslivet skall hålla särskilda lager avsedda för krig, måste ersätta företagen för de ytterligare hanteringskostnader som uppstår därvid. SPI är direkt avvisande till tanken att företagen åläggs att äga och vidmakthålla den särskilda krigsvolymen av olja för statens räkning. Samhällsekonomiska skäl talar enligt SPI starkt för att den som har att fastställa lagringsmålen också måste beakta det finansiella och kostnadsmissiga utrymme som finns. Också *Industriförbundet*, *Kraftverksföreningen* och *Värmeverksföreningen* uttrycker stöd för det särskilda yttrandet.

FOA redovisar sin principiella syn på frågan om finansieringen av beredskapsåtgärder. Sådana åtgärder som är avsedda för krig och säkerhetspolitiska kriser bör enligt FOA bekostas med skattemedel, såvida inte starka skäl talar för en annan ordning.

NUTEK föreslår däremot att OLU:s arbete med finansieringsfrågan inriktas på att all civil beredskapslagring skall finansieras i sin helhet av näringslivet.

Skälen för regeringens bedömning: Hittills har ansvaret för finansieringen av kostnaderna för beredskapslagringen av olja fördelats mellan staten och näringslivet på skilda sätt. Fram till år 1987 var oljehandeln och storförbrukarna skyldiga enligt lag att hålla lager för avspärning och krig som var anpassade till de då gällande kraven på relativt lång uthållighet. Genom 1987 års totalförsvarsbeslut övertog staten ansvaret för krigslagringen, medan oljehandeln och vissa storförbrukare ålades att hålla lager för fredskriser. Denna omläggning ledde till en väsentlig minskning av lagringsskyldigheten för de berörda företagen.

Som en allmän utgångspunkt för övervägandena om finansieringsfrågan har i OLU:s direktiv angivits att kostnaderna för beredskapslagringen av olja i fortsättningen skall finansieras med långtgående krav på kostnadsansvar för verksamhetens intressenter och minskad belastning på statsbudgeten. Regeringens förslag om att också krigslagringen skall integreras med företagets övriga lagring av oljeprodukter innebär att det knappast kommer att finnas någon fysisk gräns mellan olika slag av oljelager när förslaget efter en femårsperiod har genomförts. Det gäller att finna ett system för finansieringen av lagringen som är anpassat till den faktiska hanteringen av verksamheten och som samtidigt är enhetligt och lätt att administrera.

Mot den angivna bakgrunden har regeringen den 3 februari 1994 beslutat om tilläggsdirektiv till OLU. I direktiven (dir. 1994:9) ges närmare riktlinjer för uppdraget såvitt gäller finansieringen av oljelagringen för krigssituationer. Den lösning som anges ligga närmast till hands är att den lagringsskyldighet som nu gäller enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol utvidgas så att den omfattar också behoven vid neutralitet och i krig. OLU skall översiktligt analysera de ekonomiska konsekvenserna för berörda intressenter av en sådan finansieringsmodell. Vidare skall OLU överväga behovet av ändringar i gällande lagstiftning eller andra åtgärder i syfte bl.a. att

motverka eventuella negativa effekter för företagen av modellen.

Prop. 1993/94:141

Regeringen avser att lägga fram förslag om bl.a. finansiering av beredskapslagringen av oljor för riksdagen hösten 1994 på grundval av OLU:s slutbetänkande.

7 Avveckling av de statliga lagren

7.1 Riktlinjer för avvecklingen

Regeringens förslag: 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.

Utredningens förslag: OLU föreslår att NUTEK upprättar en plan för avvecklingen. Denna bör enligt OLU innebära att all lagrad olja skall ha sålts ut senast den 30 juni 1999, med möjlighet till forcering om en marknadsmässigt gynnsam situation skulle inträda.

Remissinstanserna: RRV pekar på svårigheten att göra tillförlitliga långsiktiga bedömningar av oljeprisets utveckling. Enligt RRV bör därför andra faktorer, t.ex. teknisk och marknadsmässig inkurans samt kostnaderna för lagringen, vägleda planeringen av avvecklingen.

Skälen för regeringens förslag: 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.

Det är av största vikt att statens ekonomiska intressen tas till vara vid avvecklingen. Det gäller att både få ut en hög nettointäkt vid försäljningen av oljan och att minska de löpande kostnaderna för systemets drift. En svårighet när ställning skall tas till takten i avvecklingen är emellertid den stora osäkerheten om några faktorer som väger tungt i den ekonomiska kalkylen, framför allt oljeprisernas utveckling.

NUTEK har i januari 1994 redovisat ett underlag för bedömning av avvecklingsperiodens längd. Nuvärdesberäkningar har genomförts för utförsäljning under tre, fem och åtta år vid varierande förutsättningar i fråga om kalkylränta, oljeprisutveckling, dollarkurs och försäljningskostnader. Beräkningarna visar att utförsäljning under en åttaårsperiod ger ett högre nuvärde än de två andra alternativen. Med hänvisning till

den stora osäkerheten i beräkningarna föreslår emellertid NUTEK att det inte fastställs något exakt antal år för utförsäljningen. Vidare anføres att nedläggning och avställning av lagringsanläggningarna kommer att kräva minst tio år, även om utförsäljningen av oljan skulle genomföras på kortare tid. Därefter kommer enligt NUTEK att krävas tillsyn i viss omfattning av säkerhets- och miljöskäl. Dessutom bör ett mindre antal anläggningar hållas i drift för att lagringskapaciteten snabbt skall kunna anpassas till en ändrad säkerhetspolitisk situation.

NUTEK:s beräkningar har efter remiss granskats av RRV. I sitt yttrande pekar RRV på flera omständigheter som talar till förmån för en kort avvecklingstid, bl.a. stigande inkuranskostnader för de lagrade produkterna.

Regeringen ansluter sig till RRV:s bedömning att avvecklingen av det statliga lagringssystemet bör genomföras under en relativt kort period. Som en tidsgräns bör slås fast den 31 december 1999, dvs. ett halvår efter den tidpunkt då den lagrade oljan senast skall ha sålts ut. Inom den angivna tidsramen bör avvecklingen genomföras med sikte på att statens nettointäkter uttryckt i nuvärde skall maximeras. Bäst förutsättningar för effektivitet skapas om verksamheten bedrivs i en särskild organisation. Denna fråga behandlas i det följande (avsnitt 7.2).

Avvecklingen av statens krigslager får givetvis inte innebära att beredskapskraven eftersätts. En huvuduppgift för den nya organisationen under de första åren är därför att – parallellt med avvecklingen – driva de lager som alltjämt behövs för att de nu aktuella behoven skall kunna tillgodoses. Som framgått kommer den uppbyggnad av lager i näringslivet som föreslagits att börja först andra halvåret 1996. Uppbyggnaden kan väntas ta tre år. Under denna period kommer det alltså att lagras oljeprodukter för krigssituationer både i näringslivet och i statlig regi.

Som NUTEK har påpekat omfattar avvecklingen inte enbart utförsäljning av olja utan även nedläggning av de lagringsanläggningar som inte längre behövs. Några av dessa anläggningar kan sannolikt säljas, medan flertalet kommer att få ställas av slutligt. Detta måste göras på ett sätt som innebär att hänsyn tas till kraven på miljöskydd och säkerhet vid de avställda anläggningarna också på lång sikt. I den mån det krävs fortlöpande övervakning eller kontroll även efter utgången av år 1999 måste ansvaret för sådana åtgärder föras över till en annan huvudman. Överföringen ingår i avvecklingsuppgiften.

Regeringen är inte beredd att nu ta ställning till frågan om behovet av att ett antal anläggningar hålls i drift med hänsyn till möjliga framtida förändringar av det säkerhetspolitiska läget. Denna fråga kan lämpligen bedömas i samband med en senare kontrollstation (se avsnitt 4).

7.2 Organisation för avvecklingen

Regeringens förslag: 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. Samtidigt förs den nuvarande regionala organisationen för driften av lagren över till den nya myndigheten.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om hur den nuvarande beredskapslagringen hos NUTEK skall avvecklas har inte närmare berörts av OLU eller remissinstanserna. Regeringen anser det av stor betydelse att denna fråga ges en snabb lösning.

NUTEK har sedan inrättandet den 1 juli 1991, då Statens energiverk upphörde, ansvaret för den statliga beredskapslagringen av bränslen och drivmedel. Verksamheten ingår i NUTEK:s verksamhetsområde Energiförsörjning och energianvändning. Centralt inom NUTEK arbetar ett tiotal personer med lagringsfrågorna. Dessutom finns en regional organisation för drift av lagringsanläggningarna, fördelad på sex driftområden, med för närvarande 38 tjänster.

Den avveckling av lagringen som nu skall genomföras under relativt kort tid kommer att ställa krav på stora arbetsinsatser och på en kraftfull och målinriktad ledning. Med hänsyn till de ekonomiska värden som berörs måste också resultaten av verksamheten noga följas upp och utvärderas.

Beredskapslagringen utgör ett udda inslag i NUTEK:s verksamhet. Sambandet med verkets övriga uppgifter är ganska svagt. Enligt regeringens uppfattning bör verksamheten avskiljas från NUTEK och under avvecklingsperioden bedrivas i en särskild organisation i myndighetsform. Den nya myndigheten bör inrättas den 1 juli 1994. Samtidigt bör den nuvarande regionala driftorganisationen föras över till myndigheten.

I avvaktan på riksdagens ställningstagande avser regeringen att vidta vissa förberedande åtgärder. En särskild utredare kommer att tillkallas för att lägga fram förslag för regeringen om den närmare organisationen och förbereda inrättandet av den nya myndigheten. Därvid bör övervägas möjligheterna att låta bl.a. vissa administrativa uppgifter skötas av NUTEK eller annan lämplig myndighet. Utredaren kommer även att få till uppgift att förbereda anställning av den personal som behövs för den centrala verksamheten till den 1 juli 1994, då myndigheten inrättas. Den kompetens som finns hos den nuvarande personalen vid NUTEK utgör i sammanhanget en viktig resurs.

Regeringens förslag innebär ingen ändring i fråga om NUTEK:s uppgifter som tillsynsmyndighet för beredskapslagringen. I denna roll kommer NUTEK att utöva tillsyn även över den lagring som bedrivs av den nya myndigheten.

Regeringens förslag: Utförsäljningen av olja ur de statliga beredskapslagren fullföljs och avslutas senast den 30 juni 1999.

Skälen för regeringens förslag: 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. Regeringen uppdrog i juni 1992 åt NUTEK att sälja ut olja ur lagren för motsvarande belopp. En redovisning för fördelningen av medlen på funktioner inom det civila totalförsvaret har nyligen lämnats till riksdagen (prop. 1993/94:105 s. 9).

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, bet. 1992/93:NU28, rskr. 1992/93:362). I februari 1993 uppdrog regeringen åt NUTEK att t.o.m. år 1994 utförsälja vissa oljeprodukter till ett belopp av högst 550 miljoner kronor, inklusive försäljningsomkostnader. Nettoinkomsterna från försäljningen redovisas på statsbudgetens inkomstsida (inkomsttiteln 2625, Utförsäljning av beredskapslager).

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.

Den föreslagna 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.

8 Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95

I budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 13) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1994/95 beräkna dels ett förslagsanslag på 330 118 000 kr till Drift av beredskapslager, dels ett reservationsanslag på 1 000 kr till Särskilda kostnader för lagring av olja, motorbensin m.m.

Regeringen återkommer nu till dessa frågor.

Regeringen föreslår i denna proposition (avsnitt 7.2) att avvecklingen av den statliga lagringen genomförs av en särskild myndighet som inrättas den 1 juli 1994.

Medel för den nya myndighetens förvaltningskostnader föreslås under ett nytt ramanslag, med rubriken Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader. Medel för kapitalkostnader föreslås under ett nytt förslagsanslag, Beredskapslagring av olja: Kapitalkostnader. Regeringen föreslår av detta skäl inte några medel för budgetåret 1994/95 till de tidigare anslagen Drift av beredskapslager och Särskilda kostnader för lagring av olja, motorbensin m.m.

TOLFTE HUVUDTITELN

E. Energi

Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader

Nytt anslag (förslag) 73 500 000

Från anslaget bör täckas förvaltningskostnaderna för den föreslagna myndigheten för avveckling av den statliga oljelagringen för krigssituationer.

Närings- och teknikutvecklingsverket

NUTEK har i sin anslagsframställning för anslaget E 1. Drift av beredskapslager begärt ett anslag av 306 350 000 kr, fördelat på driftskostnader med 68 750 000 kr och kapitalkostnader med 237 600 000 kr. I de tidigare nämnda kalkylerna (avsnitt 7.1) har NUTEK redovisat nya beräkningar av anslagsbehovet vid skilda antaganden om avvecklingsperiodens längd. För alternativet avveckling under åtta år anges nu ett anslagsbehov för budgetåret 1994/95 av 297 170 000 kr. Vid kortare avvecklingstid tillkommer enligt NUTEK extra kostnader för investeringar i ökad utlastningskapacitet m.m.

Regeringens bedömning

Regeringens förslag om en särskild myndighet för avveckling av de statliga krigslagren får konsekvenser både för anslagskonstruktionen och för beräkningen av anslagsbeloppen. Förvaltningskostnader för den nya myndigheten, inklusive kostnader för drift av lagren, bör redovisas under ett nytt anslag. Detta bör vara betecknat som ramanslag. Kapitalkostnader för lagren bör redovisas under ett annat anslag, betecknat som förslagsanslag.

Från det nya ramanslaget skall betalas dels personalkostnader för

myndighetens centrala verksamhet, dels personalkostnader för den regionala organisationen, dels driftskostnader för anläggningarna. Ramanslaget bör räntebeläggas.

Regeringen beräknar anslagsbehovet för nästa budgetår till 73,5 miljoner kronor. Som nämnts ingår i beloppet också kostnader för den personal som skall arbeta centralt i den nya myndigheten. Motsvarande uppgifter handläggs nu av personal hos NUTEK. Regeringen avser att i regleringsbrevet för NUTEK:s anslag till förvaltningskostnader för budgetåret 1994/95 justera ned det belopp som får disponeras av NUTEK med hänsyn till överföringen av uppgifter till den nya myndigheten.

Ett ramanslag på 73,5 miljoner kronor till Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader bör nu föras upp i statsbudgeten för budgetåret 1994/95.

Beredskapslagring av olja: Kapitalkostnader

Nytt anslag (förslag) 220 000 000

I enlighet med vad som har sagts under anslaget Beredskapslagring av olja: Förvaltningskostnader bör kapitalkostnaderna för den statliga lagringen av olja för krigssituationer i fortsättningen redovisas under ett särskilt förslagsanslag. Kostnaderna avser till övervägande del räntekostnader för den lagrade oljan. Regeringen beräknar anslagsbehovet för nästa budgetår till 220 miljoner kronor.

Regeringen räknar med att det inte kommer att krävas några investeringar i anläggningstillgångar för beredskapslagringen under avvecklingsperioden och att det inte heller kommer att bli aktuellt med någon nyanskaffning av oljeprodukter för den statliga krigslagringen. Om det emellertid skulle uppstå kostnader av angivna slag bör detta anslag få belastas.

Ett förslagsanslag på 220 miljoner kronor till Beredskapslagring av olja: Kapitalkostnader bör nu föras upp i statsbudgeten för budgetåret 1994/95.

Sammanfattning av 1993 års oljelagringsutrednings delbetänkande Beredskapslagring av olja (SOU 1993:87)

Prop. 1993/94:141
Bilaga

Utredningens (OLU 93) uppdrag är att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol.

Den del av uppdraget som redovisas nu avser främst frågan om omfattningen på den beredskapslagring av olja som behövs inför en neutralitets- eller krigssituation. De resultat som övervägandena i denna fråga lett fram till, har gjort att OLU 93 funnit det naturligt att nu även lämna ett förslag till en huvudsaklig inriktning i fråga om uppgiftsfördelningen mellan staten och näringslivet vad gäller beredskapslagring av olja.

Mot bakgrund av

- en förutsedd långsam ökning av oljeanvändningen i Sverige under 1990-talet,
- den kortare varaktighet för neutralitets- och krigssituationer som kan härledas ur regeringens planeringsinriktning för totalförsvaret,
- kraven på ökad tillgänglighet och snabbare omsättning vid beredskapslagring av oljeprodukter,

föreslår OLU 93 att

- beredskapslagringen av olja för neutralitets- och krigssituationer skall anpassas till behovet och minskas kraftigt,
- det statliga beredskapslagret av olja helt skall avvecklas,
- erforderligt beredskapslager av olja byggs upp i näringslivet.

Bakgrund

Redan i slutet av 1930-talet började olja lagras i Sverige för avspärrnings- och krigssituationer. Oljehandelsföretag och storförbrukare av olja var lagringsskyldiga enligt bestämmelser i lag. Före år 1973 förekom sålunda beredskapslagring av olja i huvudsak endast hos näringslivet. Med anledning av den s.k. oljekrisen 1973-1974 och Sveriges åtagande som medlem i International Energy Agency (IEA) byggdes under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet därutöver upp stora lager av råolja för s.k. fredskriser. Dessa lager ägdes och hanterades av staten. Fredskrisreserven motsvarar 90 dagars normal förbrukning av olja.

Dessa ansvarsförhållanden ändrades år 1987. Då beslöt statsmakterna att staten skulle svara för den oljelagring som behövs inför neutralitets- och krigssituationer och att näringslivet skulle svara för lagringen inför fredskriser. Som ett led i denna omläggning övertog staten från oljehandeln ett antal lagringsanläggningar med inneliggande oljeprodukter. Statens lager av råolja avvecklades. För närvarande ombesörjer

Energi- och oljeanvändning

Ända till mitten av 1970-talet ökade energi- och oljeanvändningen nästan varje år i Sverige. Därefter har den totala energianvändningen legat på en ganska oförändrad nivå, trots att bruttonationalprodukten ökat kraftigt. Detta är ett uttryck för att effektiviteten i energianvändningen successivt har ökat.

Samtidigt har oljans andel i energitillförseln starkt minskat. Oljan har i första hand ersatts av elkraft framställd med vatten- eller kärnkraft. Även användningen av kol, torv och biobränslen har ökat.

Den framtida ökningen av energianvändningen bedöms också bli långsam. Från år 1992 till år 2000 bedöms sålunda energianvändningen öka med ca en procent om året. Användningen av olja väntas öka i ungefär samma takt. Något snabbare ökningstakt väntas främst i fråga om oljeprodukter som används för transportändamål.

Allmänna planeringsförutsättningar

Regeringen har på grundval av 1992 års försvarsbeslut föreskrivit en delvis ändrad inriktning av de operativa försvarsförberedelserna och av programplaneringen inom totalförsvaret.

I grundläggande avseenden är inriktningen av Sveriges totalförsvaret självfallet oförändrad. Förmåga skall således finnas att möta ett väpnat angrepp, att klara en neutralitetssituation med krig i vår omvärld och ett krisskede som kan föregå sådana situationer. Ändå finns betydelsefulla skillnader.

När det gäller väpnat angrepp på Sverige är förändringarna påtagliga. Tidigare skulle samtida angrepp över havet mot vår kust och över landgränsen med avsevärda styrkor kunna mötas i en uthållig försvarsoperation. Någon form av förvaring förutsattes kunna fås. Nu skall i stället kraftsamling kunna ske för att möta anfall med begränsade styrkor i endast en huvudriktning (begränsat anfall) och detta först efter en återtagningsperiod.

Begreppet återtagning innebär att försvarsmakten under något år kompletterar utrustningen och utbildningen. Även för den civila delen av försvaret skall återtagning kunna ske. Återtagning kan i viss utsträckning ske under ett krisskede.

Bakgrunden till att förmåga att stå emot ett begränsat anfall behöver finnas först efter en återtagningsperiod är bedömningen av den aktuella säkerhetspolitiska situationen. Det nuvarande militärpolitiska läget innebär att mer traditionella angrepp över kust- respektive landgräns inte bedöms möjliga utan föregående angreppsförberedelser i stor omfattning under flera år. Sådana förberedelser kan uppmärksammas av oss.

En ny angreppsform – strategiskt överfall – har införts i planeringen. Detta angrepp, som riktas mot vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och totalförsvaret, reser krav på omedelbar förmåga hos en del av försvarsmakten och vissa delar av det civila totalförsvaret.

Stridshandlingarna vid ett sådant angrepp förutsätts pågå under kort tid men ha hög intensitet.

En annan förändring gäller den varaktighet som ett väpnat angrepp på Sverige antas kunna få, liksom den period då Sverige är neutralt vid krig i vår omvärld. Tidigare bedömdes för planeringsändamål att ett akut krigsskede kunde pågå några månader.

De analyser av varaktigheten av ett krigsskede som ligger till grund för 1992 års försvarsbeslut har inte offentliggjorts. Det har dock framgått att man räknar med kortare varaktighet än tidigare. Mot bakgrund bl.a. härav har statsmakterna fattat principbeslut om att beredskapslagren av olja skall minskas.

Tillämpning av planeringsförutsättningarna

Särskilda överväganden behövs av hur planeringsförutsättningarna bör tillämpas på oljeberedskapens område. OLU 93 gör därvid följande bedömningar.

Sannolikheten för att en allvarlig fredskris under överskådlig tid skall inträffa på oljeområdet kan bedömas vara liten. Skulle en sådan likväl inträffa finns goda möjligheter att genom samarbete inom IEA med olika medel hantera den. Det framstår därför som osannolikt att bortfallet av oljeleveranser till Sverige skulle få en sådan omfattning och utsträckning i tiden att den nuvarande fredskrisreserven skulle helt uttömmas.

Det förefaller också osannolikt att en fredskris på oljeområdet skulle övergå i en säkerhetspolitisk kris som leder till stormaktskrig i Europa.

Oljan är en strategiskt mycket viktig vara. Om svåra motsättningar mellan stormakterna leder till att ett stormaktskrig inte kan undvikas, kan förutsättas att redan under den krigshotande delen av krisskedet störningar inträffar i oljetillförseln till vårt land, oavsett om Sverige är direkt berört eller inte av konflikten.

En fredskris och den inledande delen av en säkerhetspolitisk kris kan, när det gäller konsekvenserna på oljeområdet, knappast skiljas åt i den aktuella situationen. Verkningarna i Sverige av en minskning av tillförseln av olja och beredskapsåtgärderna inför en minskning är också desamma eller likartade. Vidare kan samarbetet inom IEA förutsättas fungera i båda fallen. Skulle detta samarbete inte fungera får Sverige agera på egen hand i båda slagen av krissituationer.

Mot denna bakgrund anser OLU 93 att det är fullt rimligt att liksom för närvarande se behoven av oljelager för fredskriser och för krisskedet i ett samlat perspektiv. I planeringen bör det därmed vara möjligt att utgå från att en del av fredskrisreserven inom ramen för IEA:s krishantering kan disponeras för att tillgodose behov även i ett säkerhetspolitiskt betingat krisskede. En sådan planeringsmässig disposition bör också i fortsättningen vara fullt förenlig med vårt åtagande till IEA att hålla ett oljelager av viss storlek för att möta oljeförsörjningskriser.

Ett väpnat angrepp på Sverige utgör ett hot mot landets nationella existens. Olja är en så viktig produkt för att de civila och militära delarna av samhället skall fungera i en krigssituation att tillräcklig försörjningsberedskap måste kunna säkerställas. En oljemängd som svarar mot de mest

angelägna behoven i en krigssituation bör därför beräknas särskilt. Detta oljebehov kan inte rimligen planeringsmässigt tillgodoses inom ramen för fredskrislagret som skall kunna tas i anspråk för ett annat och trots allt mindre kritiskt ändamål. OLU 93 anser därmed att det principiellt inte är tillrådligt att i planeringen utgå från att det är möjligt att täcka även behovet i krig med en del av fredskrislagret. En sådan disposition skulle knappast heller vara förenlig med åtagandet till IEA.

Regeringens beslut om inriktningen av de operativa försvarsförberedelserna och planeringen inom totalförsvaret innebär att behoven i det *strategiska överfallet* bör vara dimensionerande för lagringsåtgärderna, medan behovet därutöver för att klara ett begränsat anfall och en neutralitetssituation bör täckas genom resurskomplettering under ett återtagningsskede.

När det gäller oljeområdet behöver denna inriktning av planeringen övervägas särskilt.

Sammantaget inom de militära och civila sektorerna kan förbrukningen av olja antas vara i absoluta tal ganska liten vid ett strategiskt överfall. Den politiska spänningen bör ännu inte ha gett upphov till några allvarliga störningar i den internationella handeln med olja. Lagersituationen i landet kan därmed förutsättas vara normal. Det bör därför vara möjligt att kvantitativt tillgodose behovet med de oljelager som finns hos försvarsmakten, importörer, distributörer och förbrukare. Några särskilda civila beredskapslager av olja för att klara de anspråk som reses i det strategiska överfallet behövs därmed inte.

Nästa fråga blir då om det är rimligt att anta att kompletterande anskaffning av olja kan ske genom *återtagning* så att även behoven i ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation kan täckas.

Om regeringen först på mycket påtagliga indikationer beslutar om återtagning kan det vara svårt att på marknaden anskaffa olja i större utsträckning än som behövs för att klara en nedskuren löpande förbrukning.

OLU 93 gör därför bedömningen att försörjningsberedskapen på oljeområdet inför ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation inte i väsentlig mån bör baseras på förutsättningen att återtagning kan ske. Inriktningen bör i stället vara att i landet skall finnas huvuddelen av de lager som behövs för att totalförsvaret skall kunna klara de krav som ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation reser. Detta behöver emellertid, enligt OLU 93, inte utesluta att för någon produkt eller under en bestämd tid en medveten risk tas. En plan för återtagning bör i så fall finnas.

Behov av olja och oljelagring

Omfattningen av den lagring av olja som behövs för att tillgodose behoven i kris- och krigssituationer är en direkt följd av de antaganden som görs om främst konsumtionsnivån samt om tillförseln i form av import och tillgängliga lager. OLU 93 har genomfört beräkningar med en rad olika förutsättningar.

I beräkningarna används bl.a. följande gemensamma förutsättningar.

Krisskedet, som totalt antas vara upp till tolv månader, inleds med en period med växande politiska motsättningar mellan stormakterna eller mera lokalt i det europeiska området. Därefter följer ett krigshotande krisskede med hårdnande politisk konfrontation.

Krisskedet övergår i ett stormaktskrig i vårt närområde. Två olika utvecklingar är då möjliga. Den ena innebär att Sverige står neutralt, medan den andra innebär att Sverige utsätts för ett s.k. begränsat anfall.

Den av OLU 93 antagna konsumtionen av oljeprodukter för olika civila ändamål under det krigshotande skedet samt under neutralitets- och krigssituationen motsvarar i huvudsak ÖCB:s respektive NUTEK:s bedömningar.

Det betyder att konsumtionen under det krigshotande skedet inom industrin som genomsnitt motsvarar 60 % av den normala, konsumtionen för bostadsuppvärmning och serviceverksamhet motsvarar 70 % av den normala och konsumtionen inom transporter och samfärdsl av olika drivmedel varierar mellan 50 och 80 % av den normala. Under krig och neutralitet ligger konsumtionsnivån i industrin i genomsnitt lägre medan bostadsuppvärmning m.m. ligger på samma nivå som i det krigshotande skedet. I fråga om transporter kan hög aktivitet upprätthållas med flyg, lastbilar och bussar.

Sveriges förutsätts i beräkningarna i oförändrat mönster delta i det internationella utbytet av olja och oljeprodukter. Under hela krisskedet antas därför exporten av raffinerade oljeprodukter ske i oförändrad relativ omfattning till importen av olja.

Under ett begränsat anfall eller neutralitet, antas inte någon import eller export av olja ske.

OLU 93 har genomfört beräkningar för åtta olika fall. I dessa ligger de gemensamma förutsättningarna om krisers och krigs karaktär och varaktighet fast, medan antagandena om import och ianspråktagande av främst fredskrislager varierar. När det gäller importen antas den vara 100 eller 80 % av den normala under den inledande delen av krisskedet. Under det krigshotande skedet är importen 50 eller 40 % av den normala. I några fall får högst en tredjedel av fredskrislagret tas i anspråk, i andra fall beaktas inte alls denna tillgång. Syftet med att beredskapslagra olja i viss omfattning är närmast att sörja för att det med hög säkerhet finns sådana kvantiteter av olika oljeprodukter tillgängliga att statsmakterna erbjuder rimlig handlingsfrihet inför en kris- och krigssituation.

Mot bakgrund av de överväganden som gjorts, anser OLU 93 att behovet av lagring av olja bör sökas i en avvägning mellan tre olika beräkningsfall och med en blick på konsumtionsbehovet i ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation. Enligt den bedömning OLU 93 gör, nås med en sådan avvägning en handlingsfrihet och en risknivå som bör kunna vara godtagbar på detta område.

Inom den beräknade totalkvantiteten bör i första hand behoven av olika slag av drivmedel tillgodoses. Tillgång till drivmedel är nämligen av avgörande betydelse för de militära och civila delarna av totalförsvaret. När det däremot gäller oljor som används för uppvärmning av bostäder m.m. är det mer en fråga om vilken standardnivå som kan upprätthållas

under det förhållandevis korta krigs- eller neutralitetsskedet. Därmed bör en viss risk kunna tas i fråga om eldningsolja.

Förslag till omfattning och produktstruktur för beredskapslagring av olja redovisas i en hemlig bilaga till delbetänkandet. Förslaget innebär att beredskapslagringen av olja inför neutralitets- och krigssituationer kan minskas kraftigt.

Vid värderingen av OLU:s förslag till beredskapslagring bör uppmärksammas att drygt två månaders fredskrislager beräkningsmässigt *inte* har disponerats. Det betyder att om någon del härav kan anses utgöra en tillgång i en säkerhetspolitisk kris kan även väsentligt svårare scenarier klaras.

Förslaget till beredskapslagring av olja innebär att huvuddelen av den olja som behövs finns tillgänglig redan före ett återtagningsskede. Det betyder att förmågan att trygga en livsnödvändig försörjning för civilbefolkningen samt förmågan att stödja försvarsmakten under kriser och krig får anses vara god på oljeområdet.

För närvarande finns det statliga beredskapslager av olja för neutralitet och krig som vida överstiger den lagring som föreslås. Avveckling av den överskjutande delen av detta lager kommer att ta flera år. Under denna tid kommer tillgångarna på oljeprodukter att vara större än behoven för olika kriser. Något återtagningsbehov kommer då inte att föreligga.

Lagringsansvar och lagringsstruktur

Mot bakgrund av det förslag som OLU 93 lämnar om beredskapslagrets omfattning och sammansättning, överväger OLU 93 också frågor om lagringens struktur och om vem som bör genomföra lagringen.

OLU 93 sammanfattar sina överväganden på följande sätt:

- Den volym oljeprodukter som behöver lagras för neutralitets- och krigssituationer är ganska begränsad och långt mindre än vad som hittills lagrats.
- Lagerbehovet är så begränsat att det knappast kan utgöra en tillräcklig grund för att hålla en särskild, statlig lagringsorganisation och särskilda, statliga lagringsanläggningar.
- Ganska korta men intensiva kris- och angreppsfall ligger till grund för planeringen. Lagren måste därför ha hög tillgänglighet i kriser.
- Distributionen i neutralitets- och krigssituationer bör ske genom det kommersiella systemet.
- Beredskapslager av olja bör i första hand bestå av drivmedel av olika slag. Dessa måste omsättas i förhållandevis rask takt för att inte bli tekniskt eller marknadsmässigt inkuranta.
- För att begränsa kostnaderna för omsättningen bör beredskapslagringen ske i eller nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet.
- Lägre kostnader kan förväntas uppnås om lagring och omsättning av oljeprodukter sker integrerat med den kommersiella hanteringen.

OLU 93 drar slutsatsen att en kostnadseffektiv beredskapslagring av

olja och oljeprodukter inför en neutralitets- eller krigssituation förutsätter att beredskapslagringen utförs i eller i nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet eller större förbrukare. OLU 93 anser därför också att det är naturligt att lagringen genomförs av näringslivet.

Inom ramen för en sådan huvudsaklig inriktning finns dock olika tänkbara lösningar vad gäller bl.a. organisation och finansiering. OLU 93 avser att pröva sådana möjligheter i det fortsatta utredningsarbetet.

En mycket viktig fråga i det fortsatta arbetet blir självfallet finansieringen av beredskapslagringen. Även när omfattningen av lagringen minskas behövs betydande kapitalbelopp bindas och de löpande driftkostnaderna är också avsevärda. I det fortsatta arbetet avser OLU 93 överväga olika finansieringsmodeller mot bakgrund av deras principiella och praktiska innebörd. Vid behov kan skilda finansieringsbehov prövas för t.ex. olika slag av oljeprodukter.

Den av OLU 93 föreslagna inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet innebär att staten liksom nu skall ha det överordnade ansvaret för försörjningsberedskapen på oljeområdet inför kriser av olika slag. Statsmakterna anger också målen eller ambitionsnivån för försörjningsberedskapen. En myndighet – exempelvis NUTEK – genomför bl.a. analyser av tillgångar och behov och förbereder konsumtionsbegränsande åtgärder samt utövar tillsyn och kontroll över lagringen. Oljelagringen genomförs av företagen i anslutning till den kommersiella hanteringen.

En sådan ordning innebär att olika parter tar det ansvar som är naturligt för vederbörande. Goda förutsättningar skapas därmed för att försörjningsberedskapen på oljeområdet skall kunna fungera effektivt.

Det fortsatta utredningsarbetet förutsätter överläggningar med företrädare för berörda intressen. För att dessa överläggningar skall kunna bedrivas målinriktat och leda till avsett resultat inom rimlig tid, är det önskvärt att regeringen beslutar att den uppgiftsfördelning i stort som OLU 93 har angett, dvs. att beredskapslagringen av olja även för en neutralitets- eller krigssituation skall genomföras av näringslivet; skall ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

Genomförande

Förslaget från OLU 93 innebär att NUTEK:s nuvarande beredskapslager av olja inte endast skall reduceras till en lägre nivå, utan att det helt skall avvecklas.

En så omfattande avveckling, som det är fråga om, behöver ske över en längre period. Avvecklingen bör ske i en takt som gör att staten kan erhålla så stora nettoinkomster som möjligt. Det innebär att avvägningar och bedömningar behöver göras av oljeprisets allmänna utveckling och det inkuransavdrag som behöver göras vid olika tidpunkter. Dessutom behöver drift- och kapitalkostnaderna för lagret under avvecklingstiden beaktas.

En plan för avvecklingen, som beaktar dessa förhållanden, bör upprättas av NUTEK. Planen bör, enligt OLU 93, innebära att hela lagret skall vara avvecklat senast den 30 juni 1999. Inom ramen för en sådan plan bör avvecklingen forceras om en marknadsmässigt gynnsam

situation skulle inträda.

OLU 93 föreslår att en successiv uppbyggnad av beredskapslager i näringslivet sker under lagringsåren 1996/97, 1997/98 och 1998/99. Under denna period skulle därmed beredskapslagring av olja förekomma hos såväl NUTEK som näringslivet.

Innan uppbyggnaden av beredskapslagringen hos näringslivet inleds, bör senast under hösten 1995 en översiktlig avstämning göras av om några förutsättningar ändrats som bör påverka lagrets storlek och sammansättning.

När det statliga lagret avvecklas, frigörs kapital som nu är bundet i oljelager. Hur stort kapital som frigörs beror i väsentlig mån på oljeprisets utveckling under 1990-talet och på vilka priser marknaden är beredd att betala för vissa inte helt kuranta oljeprodukter. Trots denna osäkerhet kan det sägas att det är frågan om belopp av miljardstorlek. När lagret avvecklas, minskas successivt statens drift- och kapitalkostnader för det nuvarande beredskapslagret. Dessa kostnader uppgår budgetåret 1993/94 till ca 330 milj. kr. De medel som frigörs avses enligt statsmakternas beslut användas för andra ändamål inom totalförsvaret.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden
B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson,
Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg,
Odell, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet P. Westerberg

Regeringen beslutar proposition 1993/94:141 Beredskapslagring av
olja för krigssituationer.