

Beredskapslagring av olja

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



1993:87

Delbetänkande av 1993 års oljelagringsutredning

Beredskapslagring av olja

SOU

1993:87

Delbetänkande av 1993 års oljelagringsutredning

and the 1990s. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived.

The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived.

The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived. The 1990s have seen a number of changes in the way that the world is organized, and these changes have had a significant impact on the way that the world is perceived.



Statens offentliga utredningar

1993:87

Näringsdepartementet

Beredskapslagring av olja

Delbetänkande av 1993 års oljelagringsutredning
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13443-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Näringsdepartementet

Genom beslut den 18 februari 1993 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet, statsrådet P. Westerberg, att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 1 mars 1993 såsom särskild utredare generaldirektör Bengt A. W. Johansson.

Den 5 mars 1993 förordnades som sakkunniga direktör Harry Albinsson, kraftverkschef Lars Dalgren, direktör Karl-Axel Edin och direktör Tommy Nordin samt som experter departementssekreterare Gunnar Balsvik, enhetschef Ingvar Enqvist, överste Lars Hellgren, kansliråd Åke Sundin, direktör Eva Sylvén och kansliråd Jan Thyberg.

Till sekreterare förordnades den 1 mars 1993 rationaliseringschef Åke Hjalmarsson.

Utredningen har antagit namnet 1993 års oljelagringsutredning (OLU 93).

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja.

Till delbetänkandet fogas ett särskilt yttrande av de sakkunniga Albinsson, Dalgren, Edin och Nordin.

Utredningens arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm i september 1993

Bengt A. W. Johansson

/ Åke Hjalmarsson

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	7
1	UPPDRAGET..... 21
1.1	Direktiven..... 21
1.2	Etappindelning..... 21
1.3	Arbetets bedrivande..... 23
2	ENERGI- OCH OLJEMARKNADERNA..... 27
2.1	De internationella energimarknaderna..... 27
2.1.1	Utvecklingen under senare decennier..... 27
2.1.2	Utvecklingen under de närmast kommande decennierna..... 28
2.2	De svenska energimarknaderna under 1970- och 1980-talen..... 30
2.2.1	Energitillförsel..... 30
2.2.2	Energianvändning..... 31
2.2.3	Oljemarknaden..... 34
2.3	Efterfrågan på energi och oljeprodukter i Sverige under 1990-talet..... 38
2.3.1	Industri..... 38
2.3.2	Transport..... 40
2.3.3	Bostäder och service..... 40
2.3.4	Olje användning för elproduktion..... 41
2.3.5	Olje användning för fjärrvärmeproduktion... 41
2.3.6	Samlad olje användning och kommentar..... 41
3	PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR..... 47
3.1	Kris- och angreppsfall..... 47
3.2	Beredskap och uthållighet..... 50
3.3	Jämförelse med tidigare förutsättningar... 51
4	TILLÄMPNING AV PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGARNA PÅ OLJEBEREDSKAPENS OMRÅDE..... 55

4.1	Oljelager för fredskriser och andra kriser.	55
4.1.1	Bakgrund.....	55
4.1.2	Olja en strategiskt viktig vara i en stormaktskonflikt.....	59
4.1.3	Samband mellan fredskris och säkerhetspolitisk kris.....	64
4.1.4	Bedömning.....	66
4.2	Strategiskt överfall.....	69
4.3	Återtagning.....	71
5	BERÄKNINGSMETODER.....	73
5.1	BOD-modellen.....	73
5.2	Förenklad modell.....	74
5.3	NUTEK:s aktuella modell.....	76
5.3.1	Modellens syfte.....	76
5.3.2	Modellens uppbyggnad.....	76
5.3.3	Modellens indata.....	80
5.4	Överväganden.....	82
5.5	Bedömning.....	88
6	BEHOV AV OLJA OCH OLJELAGRING.....	91
6.1	Gemensamma förutsättningar.....	91
6.2	Några räkneexempel.....	94
6.3	Diskussion om de olika fallen.....	96
6.4	Överväganden.....	98
6.5	Förslag till beredskapslagring.....	99
7	LAGRINGSANSVAR OCH LAGRINGSSTRUKTUR.....	105
7.1	Bakgrund.....	105
7.2	Ny lagringsstrategi.....	108
7.3	RRV:s synpunkter.....	110
7.4	Överväganden.....	112
7.5	Förslag om lagringsansvar.....	119
8	GENOMFÖRANDE.....	125
	SÄRSKILT YTTRANDE.....	129
	Bilaga 1 Kommittédirektiv (dir. 1993:18)	
	Bilaga 2 Förslag till beredskapslagring m.m. (hemlig)	

SAMMANFATTNING

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 NUTEK statens beredskapslagring av olja.

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 totalförsvär 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 förvarning 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 tillgodosäkra 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 av olja 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 mot-sättningar mellan stormakterna eller mera lokalt i det

europiska 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- eller 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.

Sverige 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 erbjuds rimlig handlingsfrihet inför en kris- eller 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 93: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.

- Beredskapslagret 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 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 behöver 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 finansieringsformer 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 frågan om, behöver ske över en längre period. Avvecklingen bör ske i en takt som gör att staten kan erhålla så stora netto-

inkomster 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 osäkerheten 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.

1 UPPDRAGET

1.1 Direktiven

Med beslut den 18 februari 1993 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol.

I direktiven (dir. 1993:18) sammanfattas uppdraget på följande sätt.

En särskild utredare tillkallas för att lägga fram förslag om lagringen av olja för krigssituationer mot bakgrund av ändrade säkerhetspolitiska och marknadsmässiga förhållanden. Utredaren skall också överväga frågor om oljelagringens framtida organisation och finansiering. Därvid skall prövas möjligheterna till ökad samordning av lagringen för krig och för fredskriser. Uppdraget skall innefatta även beredskapslagringen av kol.

Direktiven i sin helhet återges i bilaga 1.

1.2 Etappindelning

I direktiven anges att utredningsarbetet skall bedrivas i etapper.

I den första etappen, som skall redovisas senast den 30 september 1993, skall förslag lämnas om kraven på oljelagringen för krigssituationer. Vidare skall konsekvenserna av dessa krav på kostnaderna och tidsplanen för en omstrukturerings av befintliga lager anges.

Prövningen av lagerbehoven bör också omfatta den

särskilda lagringen hos vissa statliga myndigheter m.fl.

Utredaren bör i sammanhanget också utvärdera NUTEK:s i oktober 1992 framlagda förslag till ny lagerstruktur.

I den andra etappen, som skall redovisas senast den 30 april 1994, skall övervägas frågor om lagringens framtida organisation. Arbetet i denna del bör omfatta oljelagring för såväl fredskriser som krig. Också frågan om ansvarsfördelning mellan staten och de lagringsskyldiga företagen bör ingå i övervägandena, liksom frågan om verksamhetens finansiering.

Utredaren bör vidare överväga frågan om fortsatt lagringsskyldighet för Vattenfall och SJ från bl.a. konkurrenssynpunkt. Utredaren bör också överväga hur lagringsskyldigheten för vissa kraftproducenter bör utformas mot bakgrund av bl.a. de ändrade förhållandena på elmarknaden.

Utredaren skall också överväga vissa frågor om fredskrislagringen. Vidare skall konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett medlemskap i EG klarläggas.

Om det visar sig lämpligt att behandla frågor om beredskapslagring av kol särskilt, får dessa frågor redovisas i en tredje etapp senast den 30 juni 1994.

Den i direktiven angivna etappindelningen har i huvudsak kunnat följas i den etapp som redovisas i föreliggande delbetänkande. Utredningen behandlar i detta delbetänkande således främst frågan om omfattningen på den beredskapslagring av olja som behövs inför en neutralitets- eller krigssituation. Vid övervägandena har det visat sig nödvändigt att även beröra frågan om förhållandet mellan lager för fredskriser respektive för neutralitets- eller krigssituationer.

De resultat som övervägandena i denna första etapp lett fram till, har gjort att utredningen 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. Med ett preliminärt ställningstagande av regeringen i denna fråga, kan arbetet i den andra etappen drivas snabbare än vad som annars är möjligt.

Däremot har utredningen i första etappen inte behandlat frågan om den särskilda lagringen hos vissa statliga myndigheter m.fl. Denna fråga synes med fördel kunna behandlas tillsammans med andra liknande frågor i den andra etappen. Till saken hör att regeringen i juni 1993 fattat beslut om omfattningen av SJ:s lagring av dieselbrännolja.

1.3 Arbetets bedrivande

Utredningen har kunnat dra nytta av underlag som presenterats i NUTEK:s olika planeringsdokument och förslag.

OLU har sålunda tagit del av

- Programplan för funktionen energiförsörjning 1992/93 - 1996/97,
- Försörjningsplan för bränsle- och drivmedelsområdet 1992 - 1997 (R 1991:13),
- Strategisk lagring av oljeprodukter. Ny struktur (R 1992:3),
- Säker energiförsörjning? Probleminventering (R 1992:20),

- Strategisk energiförsörjning. Programplan 1993 - 1998 (R 1992:35).

Betänkanden från tidigare oljelagringsutredningar, bl.a. 1975 års oljelagringsutredning (SOU 1976:67), 1980 års oljelagringskommitté (SOU 1980: 41) och 1985 års energiberedskapsutredning (SOU 1986:42) har vidare gett visst faktaunderlag och ett tidsperspektiv på frågornas utveckling.

Utredningen har vidare tagit del av den förvaltningsrevisionella och den redovisningsrevisionella granskning av NUTEK:s verksamhet inom oljelagringsområdet som Riksrevisionsverket nyligen genomfört. En belysning av vissa aktuella problem ges i de två granskningsrapporterna.

Av särskild betydelse för utredningens arbete har varit möjligheten att granska och med stöd av NUTEK använda NUTEK:s vidareutvecklade datoriserade modell för beräkning av behov av olja och oljelagring i olika slag av kriser.

De sakkunniga samt experterna från Överstyrelsen för civil beredskap, NUTEK och försvarsmakten har dessutom i olika former tillfört underlagsmaterial av betydelse för utredningens arbete. Vid sidan av sakkunniga och experter har enhetschefen Urban Kärrmarck, NUTEK, deltagit i utredningens arbete.

Från Överbefälhavaren har inhämtats uppgifter om försvarsmaktens grunder för beräkning av krigsorganisationens behov av drivmedel i olika kris- och krigssituationer.

I enlighet med vad som anförs i direktiven har utredningen samrått med Utredningen (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). Däremot har det i denna etapp inte varit

aktuellt att samråda med Ellagstiftningsutredningen
(N 1992:04).

2 ENERGI- OCH OLJEMARKNADERNA

I detta kapitel beskrivs översiktligt hur efterfrågan i världen på energi, och särskilt olja, har utvecklats under senare år och hur den bedöms komma att utvecklas under de närmaste decennierna. Framställningen baseras på statistik och prognoser från främst International Energy Agency (IEA) och innebär inte nödvändigtvis att utredningen gör samma bedömning.

Därefter beskrivs något mer detaljerat tillförseln och användningen av energi i Sverige under 1970- och 1980-talen varvid oljemarknaden uppmärksammas särskilt. Avslutningsvis presenteras en bedömning av hur efterfrågan på energivaror och särskilt oljeprodukter kan komma att utvecklas fram till år 2000.

I olika avsnitt används olika slag av energibalanser, varför en direkt jämförelse mellan exempelvis ett energislags andel i en energibalans inte kan göras med motsvarande storhet i en annan energibalans.

2.1 De internationella energimarknaderna

2.1.1 Utveckling under senare decennier

Vid andra världskrigets slut svarade kol och olja för ungefär lika stora andelar av världens energiförsörjning. Därefter har oljan successivt fått en dominerande roll. Ekonomisk tillväxt och ökad energianvändning har gått hand i hand. Oljeanvändningen har med undantag av några enstaka år ökat i absoluta tal. Under de senaste 20 åren har dock oljans relativa betydelse avtagit i samband med att olja ersatts med andra energibärare.

Världens energiförbrukning ökade från år 1971 till 1990 med 60% från 4 865 Mtoe (miljoner ton oljeekvivalenter) till 7 768 Mtoe. År 1971 var oljeandelen i den globala energibalansen knappt 50%, medan den 1990 har minskat till knappt 40%. Under perioden har kol, kärnkraft, vattenkraft och naturgas ökat sina relativa andelar. Kolens andel är för närvarande ca 30% och naturgasens ca 20%. Ökningen har varit störst för naturgasen.

De reserver av fossila bränslen som bedöms kunna utvinnas under nuvarande ekonomiska och tekniska förutsättningar motsvarar för närvarande för kol 238 gånger årskonsumtionen. För olja och naturgas är motsvarande tal 43 respektive 58. Dessa tal har successivt ökat över åren. Det måste här påpekas att dessa siffror inte innebär att oljan och gasen skall betraktas som ändliga resurser, som tar slut efter 43 respektive 58 år. De anger i stället reservernas storlek med utgångspunkt i dagens priser, utvinningsteknik samt kända fyndigheter.

Mer än 75% av de totala oljereserverna finns inom OPEC-länderna. Saudiarabien, Irak, Iran och Kuwait kontrollerar två tredjedelar härav. Saudiarabien har de allra största oljereserverna. Ett påtagligt produktionsmässigt samband finns ofta mellan utvinning av olja och naturgas.

2.1.2 Utveckling under de närmast kommande decennierna

Energianvändningen är starkt relaterad till den ekonomiska utvecklingen. Efterfrågan på energi kan därför förmodas öka mest i de länder där den ekonomiska tillväxten blir snabbast. Utvecklingen i de högutvecklade länderna kommer också att präglas av att energiintensiteten minskar genom effektivare energianvändning och övergång från industri- till informationsbaserade ekonomier.

Enligt en av IEA i maj 1993 publicerad prognos (World Energy Outlook to the Year 2010) kommer den ekonomiska tillväxten under de närmaste decennierna att vara starkast i Östasien och Kina. Vidare väntas tillväxten i Latinamerika och Afrika ligga betydligt högre än i Europa och Nordamerika. Ökningen i efterfrågan på energi kan antas komma att spegla denna ekonomiska tillväxt. Den samlade energianvändningen bedöms öka med nästan 50% till år 2010.

Enligt IEA förväntas den största ökningen ske i användningen av naturgas. Kolanvändningen antas öka med drygt 40% och dess relativa andel bedöms ligga kvar på nästan nuvarande nivå. Oljeanvändningen antas öka med knappt 40%, men dess relativa andel antas minska. Den stora utbyggnadsfasen av kärnkraft antas vara över. Möjligheterna till ytterligare utbyggnad av vattenkraften är också begränsade. De alternativa energibärarna kan däremot komma att öka, så att de efter sekelskiftet kan tillgodose en inte försumbar andel av den totala energiförbrukningen.

Efterfrågan på energi kommer att öka främst i fråga om elkraft samt drivmedel för transportsektorn. För ökad produktion av elkraft antas i första hand kol och naturgas komma att utnyttjas, men även tunga eldningsolja. Inom transportsektorn är det framför allt efterfrågan på dieselbränsolja och flygfotogen som antas komma att öka.

Efterfrågan på råolja kan år 2010, enligt IEA:s bedömning, komma att uppgå till 92 MBD (million barrels per day) jämfört med 66 MBD år 1990. OECD-ländernas andel av oljekonsumtionen bedöms minska från 57% år 1990 till 49% år 2010.

Produktionsökningen av olja förväntas ske framför allt i Mellanöstern, medan utvinningen av olja förutsätts minska i Europa och Nordamerika.

Länderna i Mellanöstern och Venezuela skulle därmed bli dominerande producenter och exportörer av olja. Andelen, som år 1990 var 30%, bedöms år 2010 uppgå till knappt 50%. OECD-ländernas andel av produktionen antas minska från 24% år 1990 till 15% år 2010. Världens beroende av olja från Mellanöstern kommer därmed att öka.

2.2 De svenska energimarknaderna under 1970- och 1980-talen

2.2.1 Energitillförsel

Den totala energitillförseln i Sverige har med undantag av några enstaka år i den svenska energiredovisningen varit relativt jämn under perioden 1970-1990. Den totala energitillförseln uppgick år 1991 till 442 TWh (terawatt-timmar) och 1992 till 436 TWh att jämföra med 457 TWh år 1970. Enligt internationell redovisning däremot har energitillförseln ökat i det svenska energisystemet.

Energitillförseln har således totalt sett varit i huvudsak oförändrad trots en BNP-tillväxt på 35% under perioden. Orsaken till denna utveckling är att energi-effektiviteten har förbättrats inom alla samhällssektorer. Under perioden har emellertid även omfattande förändringar ägt rum inom det svenska energisystemet.

Oljans andel har minskat kraftigt från 77% år 1970 till ca 42% år 1992, varvid vatten- och kärnkraft i enlighet med i Sverige vanligen tillämpad metod medräknats som producerad elenergi. I denna metod uttrycks energimängden i TWh. Om beräkningen i stället görs utifrån den oljemängd som skulle behövas för att i ett oljeeldat kondensverk producera motsvarande mängd elenergi, har andelen fallit från 72% till 33%. I denna metod,

som används vid internationella jämförelser, uttrycks energimängden i Mtoe.

Under samma tid har produktionen av elkraft inom vatten- och kärnkraftsektorn mer än fördubblats. Denna sektors samlade andel av energitillförseln har under perioden ökat från 10% till 31%. Även kol och koks samt biobränslen och torv m.m. har ökat sina andelar. Dessa bränslegrupper stod för 6% respektive 16% av energitillförseln år 1992 jämfört med 4% respektive 9% år 1970.

Förskjutningarna mellan olika energibärare har flera orsaker. Den kraftiga prisstegringen på olja i samband med oljekriserna under 1970-talet gav sålunda upphov till ett intensivt arbete med att förbättra energieffektiviteten och att söka ersätta olja med andra energibärare. Vidare möjliggjordes en kraftig ökning av elproduktionen i Sverige genom ytterligare exploatering av tillgångarna av vattenkraft, men framför allt genom utbyggnaden av kärnkraften under 1970- och 1980-talen. Den stora ökningen av eltillförseln innebar att stora delar av oljeanvändningen kunde ersättas. Samtidigt gjordes satsningar på inhemska bränslen som biobränslen och torv, som också kom att utnyttjas i något ökad omfattning.

De olika energibärarnas andelar av Sveriges totala energitillförsel under perioden 1970-1992 belyses i diagram 1 och 2 med de två olika beräkningsmetoder som nämnts i det föregående.

2.2.2 Energianvändning

Den totala energianvändningen brukar fördelas på de tre sektorerna bostäder och service, industri samt inrikes transporter. Vidare används olja som bränsle för fartyg i utrikes sjöfart (bunkerolja). Vissa kol- och oljeprodukter används dessutom som insatsvaror i bl.a.

Diagram 1: Sveriges totala energitillförsel 1970-1992, Twh

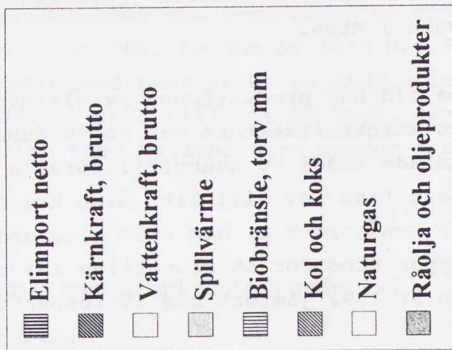
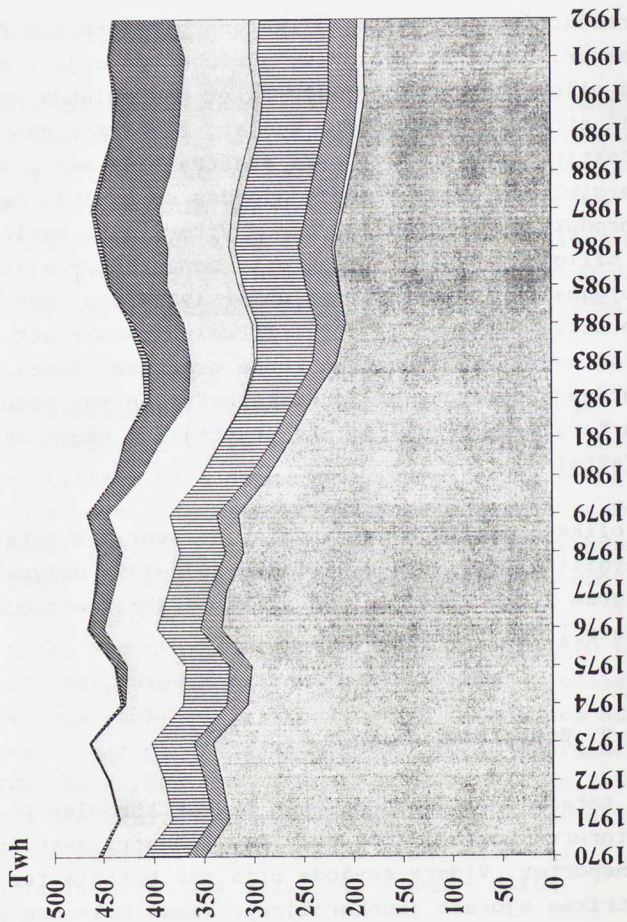
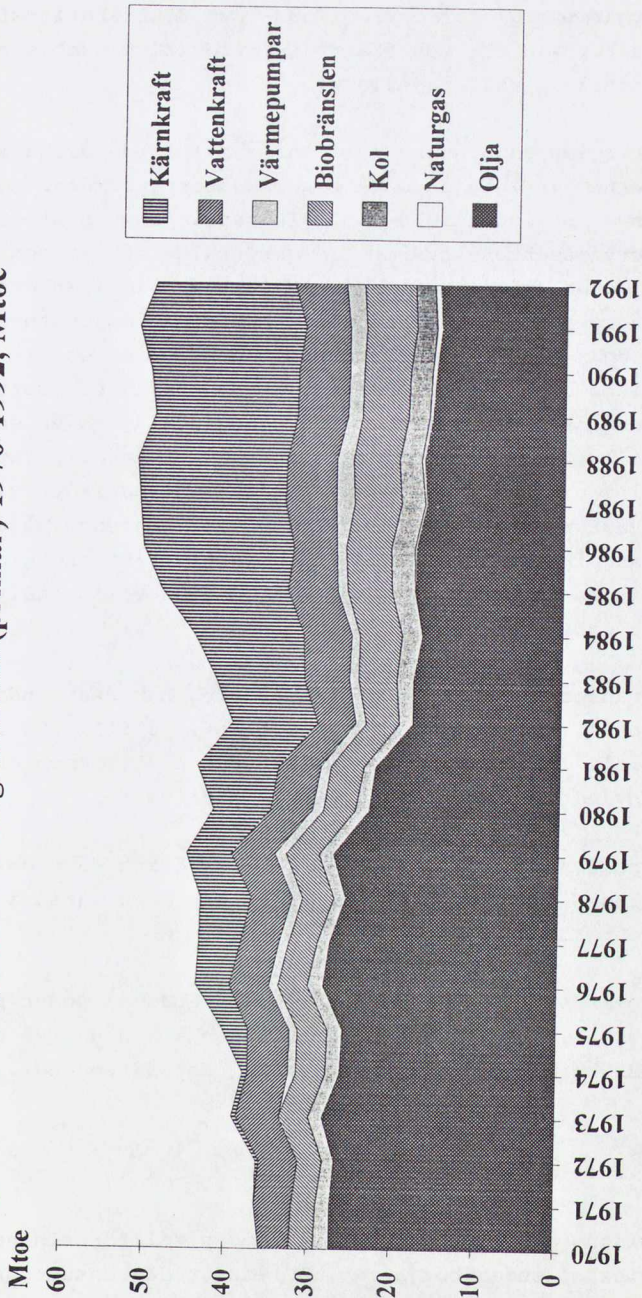


Diagram 2: Sveriges totala energitillförsel (primär) 1970-1992, Mtoe



stålindustrin och den petrokemiska industrin. Härutöver åtgår energi för omvandlings- och distributionsförluster vid el- och fjärrvärmeproduktion samt som bränsle i raffinaderierna.

Energianvändningens fördelning mellan de olika sektorerna har inte genomgått några större förändringar under perioden 1970-1992. Industrin samt bostads- och servicesektorn svarar för vardera ca 40% av den slutliga energianvändningen. Avvikelserna mellan åren är på några få procentenheter och beror på konjunktursvängningar och temperaturförhållanden. Under senare år finns dock en tendens till att bostads- och servicesektorn ökar sin relativa energianvändning. Även en allmän tillväxt av servicenäringarna har inverkat på utvecklingen. Inom industrin har energianvändningen visat en svagt nedåtgående trend, sannolikt beroende på ett långsiktigt arbete med att effektivisera energianvändningen och på en minskning av den energiintensiva tyngre processindustrin.

Transportsektorns energianvändning har ökat under perioden från en andel på 15% år 1970 till 23% år 1992. Tillväxten har nästan uteslutande skett genom en ökad användning av petroleumbaserade drivmedel.

Andelen som förbrukas i utrikes sjöfart samt omvandlings- och distributionsförlusterna har varit i stort sett konstanta under perioden.

Användningen av energi för olika ändamål under perioden 1970-1992 belyses i diagram 3 och 4 med de två olika beräkningsmetoder som angetts i det föregående.

2.2.3 Oljemarknaden

Oljans andel av den svenska energitillförseln har minskat sedan början av 1970-talet då konsumtionen nådde sin höjdpunkt. Volyymmässigt har leveranserna av

Diagram 3: Sveriges totala energianvändning 1970-1992, Twh

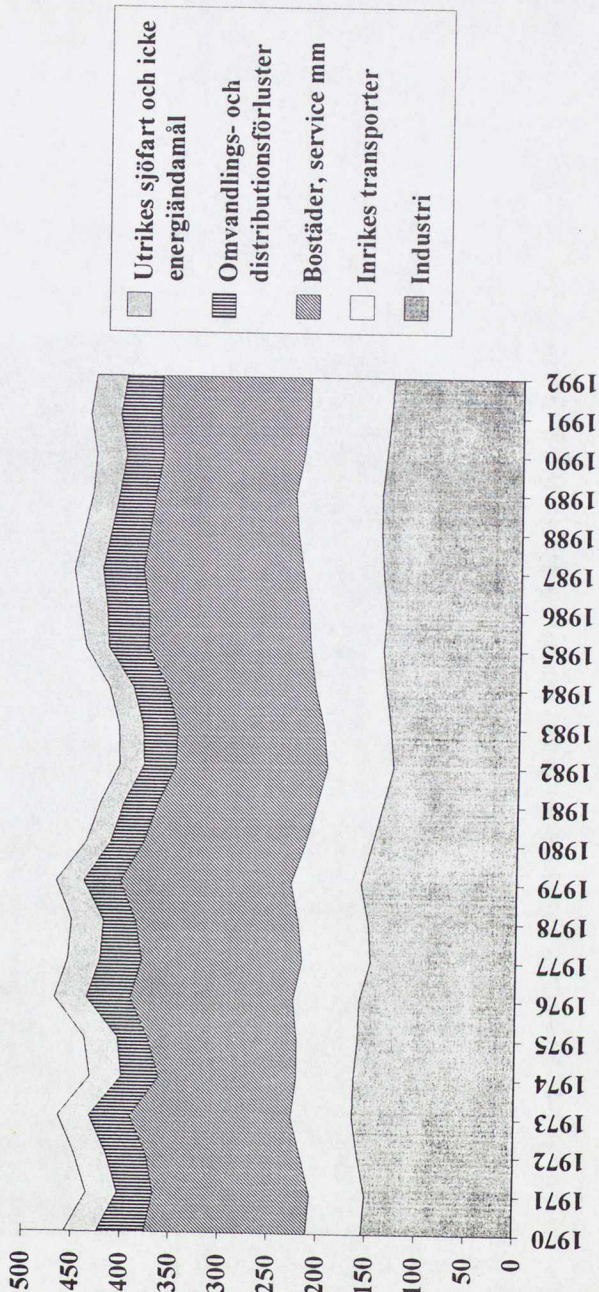
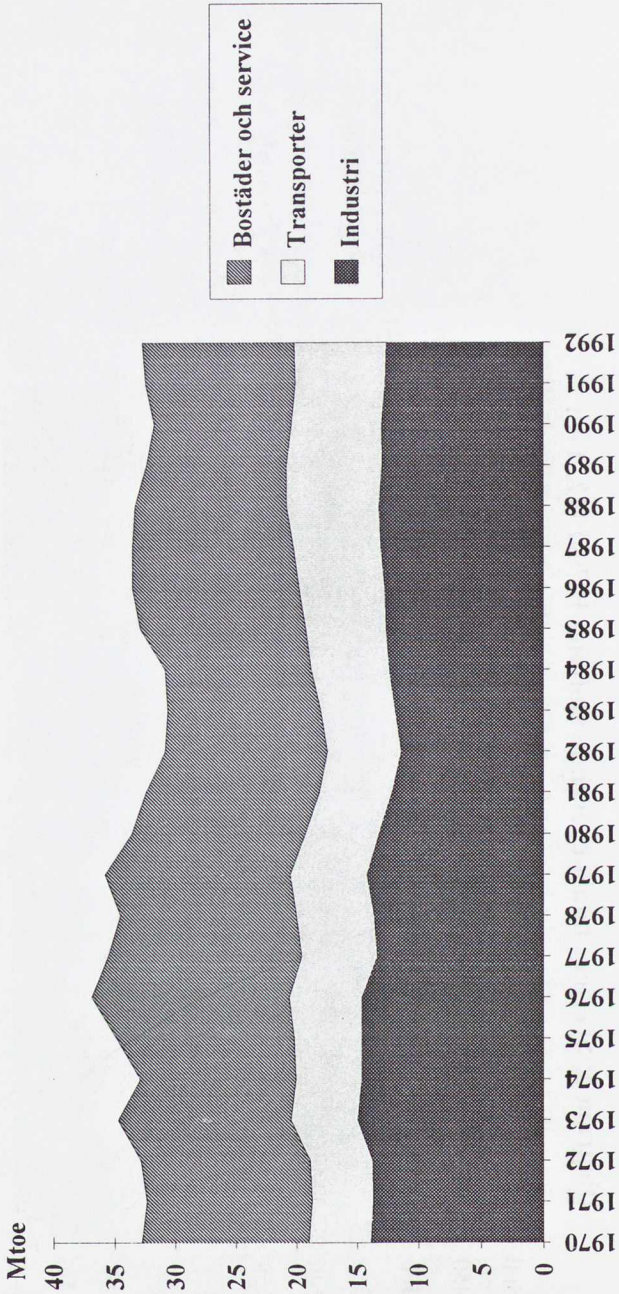


Diagram 4: Sveriges totala energianvändning 1970-1992, Mtoe



olja produkter för svensk förbrukning minskat från drygt 31 milj. m³ år 1970 till drygt 14 milj. m³ år 1991 och knappt 15 milj. m³ år 1992. Minskningen var särskilt kraftig i början av 1980-talet, som följd av höga oljepriser och de åtgärdsprogram som beslutades efter oljekriserna under 1970-talet.

Den svenska oljemarknaden har totalt sett under 1980-talet karaktäriserats av sjunkande försäljningsvolymer. Efterfrågeutvecklingen har emellertid varit olika inom de olika produktsegmenten. Det är främst användningen av lätta och tunga eldningsolja för ångproduktion och uppvärmningsändamål som minskat och ersatts av andra energibärare såsom kol, inhemska bränslen och framför allt kärnkraftsbaserad el. En förbättrad energihushållning inom alla samhällssektorer har också bidragit till den minskande användningen av eldningsolja. Konsumtionen av drivmedel har däremot stadigt ökat.

Samtidigt som förbrukningen av olja minskat kraftigt har också försörjningsstrukturen ändrats. Den tidigare omfattande importen av raffinerade oljeprodukter har i dag till stor del ersatts med import av råolja från Nordsjöområdet. Den ökande importen av nordsjöolja har transportekonomiska orsaker, men betingas också av nordsjöoljans miljömässigt lämpligare egenskaper. Utbyggnaden av en inhemsk raffinaderiindustri har gjort Sverige till nettoexportör av raffinerade produkter. Fortfarande importeras emellertid stora volymer raffinerade produkter, främst drivmedel, bl.a. av företag som verkar på den svenska marknaden utan att ha tillgång till de inhemska raffinaderierna.

Kol hade stor betydelse för Sveriges energiförsörjning fram till slutet av 1940-talet. Kolen ersattes då av oljan som var ett billigare och mer lätthanterligt bränsle. Oroligheterna på oljemarknaden under 1970-talet gjorde att kol åter blev ett attraktivt alternativ. Lägre oljepriser under senare hälften av

1980-talet och skärpta miljökrav samt en ökad beskattning fr.o.m. år 1991 har dock medfört att kolkonsumtionen åter stagnerat.

Användningen av olika oljeprodukter i Sverige under perioden 1970-1992 belyses i diagram 5.

2.3 Efterfrågan på energi och oljeprodukter i Sverige under 1990-talet

I detta avsnitt sammanfattas data och bedömningar från NUTEK:s Energirapport 1992 (B 1992:9) om efterfrågan på energi och särskilt på oljeprodukter fram till år 2000. Även vissa bearbetningar som NUTEK i mars 1993 redovisat i rapporten Energiförsörjningen i Sverige har beaktats.

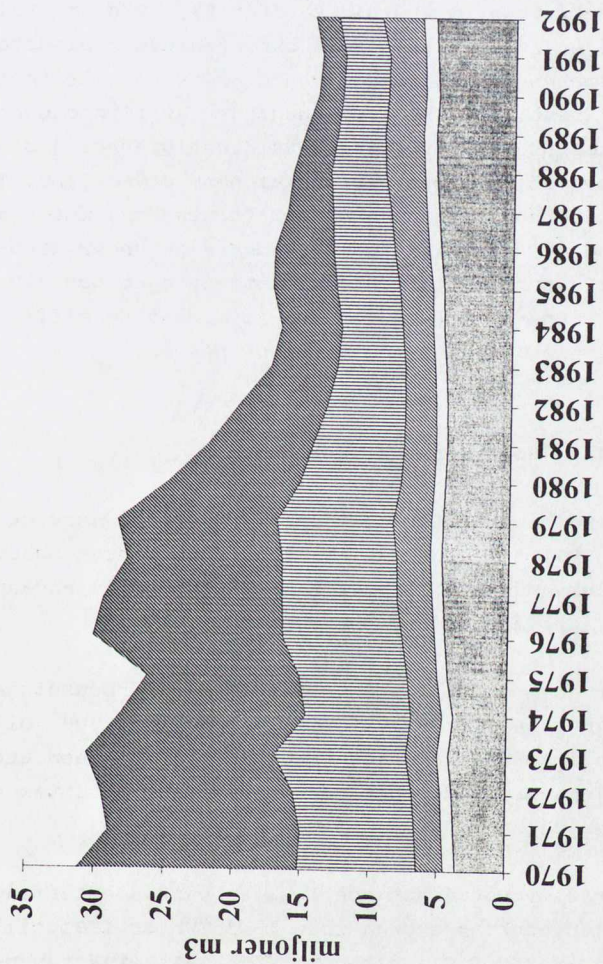
Nyligen har NUTEK i Energirapport 1993 (B 1993:6) redovisat prognoser för år 2005. Dessa har av tidsskäl inte kunnat arbetas in i den följande texten. Den nya rapporten förändrar emellertid inte i väsentlig grad den bild som gavs i 1992 års rapport.

2.3.1 Industri

Industrins energianvändning väntas öka från 1991 års nivå på 135 TWh till 155 TWh år 2000. Energianvändningen kommer att öka som en följd av förutsedd produktionsökning främst inom den kemiska industrin och verkstadsindustrin. Även inom massa- och pappersindustrin väntas en tillväxt över industrigenomsnittet. Det innebär att de energiintensiva branscherna står för merparten av ökningen.

Den största ökningen väntas i fråga om energibärarna el och biobränslen, som beräknas komma att svara för 8

Diagram 5: Användningen av oljeprodukter 1970-1992, milj. m3



- Eldningsolja 2-5
- Eldningsolja 1
- Dieselloolja
- Flygbränsle
- Bensen

resp. 7 TWh av ökningen. Efterfrågan på oljeprodukter bedöms öka med motsvarande 2,4 TWh under perioden, varav massa- och pappersindustrin svarar för 1 TWh, kemisk industri för 0,4 TWh och livsmedelsindustrin för 0,3 TWh. Det är de tunga eldningsoljorna som förväntas stå för merparten av ökningen.

2.3.2 Transport

Inom transportsektorn, exkl. utrikes sjöfart, väntas efterfrågan på energi öka från 83,1 TWh år 1991 till 98 TWh år 2000. Nästan hela ökningen avser oljeprodukter. Motorbensin och dieselbrännolja svarar för ökningarna om 6,5 resp. 3,6 TWh. Förbrukningen av flygfotogen väntas också öka. Förbrukningen av dieselbrännolja bedöms i stort följa industriproduktionens utveckling. Trots att en återhämtning av ekonomin förutsätts, antas användningen av bensin öka långsammare än under 1980-talet. Detta beror på det högre skatteuttaget och att i beräkningarna förutsätts att fordonens specifika förbrukning minskar med 0,5-1,0% per år.

2.3.3 Bostäder och service

Energibehovet för sektorn bostäder och service uppgick år 1991 till 156 TWh. Till år 2000 väntas behovet sjunka något till totalt 154,5 TWh. Olja används främst för uppvärmning av bostäder och lokaler.

För användning i småhus väntas oljeförbrukningen sjunka från 15,6 TWh år 1991 till 7,2 TWh år 2000. Oljan kommer i första hand att ersättas med el genom att en del oljepannor under perioden kommer att ersättas med elkombipannor.

För flerbostadshus och lokaler väntas efterfrågan på oljeprodukter sjunka från 16,3 TWh år 1991 till 12,9 TWh år 2000. Oljan bedöms komma att ersättas med ökad fjärrvärmeanslutning och ökad elanvändning. Konverte-

ringar i det befintliga flerbostadshusbeståndet förutsätts leda till ökad anslutning till fjärrvärme. Av nybyggda lägenheter och lokaler väntas ca 75% anslutas till fjärrvärme.

Energianvändningens utveckling i olika sektorer under 1990-talet belyses i tabell 1.

2.3.4 Oljeanvändning för elproduktion

Elanvändningen väntas öka från 1991 års nivå på 141 TWh till 155 TWh år 2000. Den största ökningen ligger inom bostads- och servicesektorn. Konvertering från gamla värmepannor till elkombipannor, installation av elvärme i nyproduktion samt omfattande elanvändning under låglasttider är några av orsakerna härtill. Den ökade efterfrågan på el kan medföra behov av en ökad elimport samt ökad elproduktion i kraftvärme. Detta kan innebära att oljeanvändningen för kraftproduktion ökar från 2,5 TWh år 1991 till 7-9 TWh år 2000.

2.3.5 Oljeanvändning för fjärrvärmeproduktion

I fjärrvärmeproduktionen väntas tillförseln av bränslen öka från 43,9 TWh år 1991 till 50,7 TWh år 2000. Den största ökningen beräknas ske i form av avfall, träbränsle och torv. Dessutom bedöms oljeanvändningen öka från 4,8 TWh år 1991 till 6 TWh år 2000 uttryckt som utvunnen energi.

2.3.6 Samlad oljeanvändning och kommentar

Den samlade oljeanvändningen år 1991, 1992 och år 2000 i de tre användarsektorerna samt för el- och värmeproduktion sammanfattas i tabell 2.

Tabell 1 Energianvändning 1991, 1992 och 2000

Sektor	1991 TWh	1992 TWh	2000 TWh	Förändring 1991-2000 (%)
Industri	135,4	132,2	155,0	+ 14,5
Transport	83,1	85,0	98,0	+ 18,0
Bostäder och service	156,0	151,0	154,5	- 1,0
Totalt	374,5	368,2	407,5	+ 8,8

Anm. Exkl. utrikes sjöfart samt omvandlings- och distributionsförluster.

Oljeanvändningen i de olika sektorerna samt för el- och värmeproduktion motsvaras av bestämda oljeprodukter. I tabell 3 presenteras NUTEK:s bedömning av hur användningen av olika oljeprodukter kan antas komma att utvecklas från år 1991 till år 2000.

Av tabell 2 och 3 framgår att oljeanvändningen i Sverige bedöms öka med ungefär 1% per år under 1990-talet. Utvecklingen bedöms dock bli påtagligt olika mellan olika sektorer och därmed också i fråga om skilda oljeprodukter.

Karaktäristiskt är att ökningen bedöms bli kraftig inom transportsektorn. Förbrukningen av såväl motorbensin, dieselbrännolja som flygfotogen bedöms öka påtagligt.

Inom sektorn bostäder och service minskar däremot användningen av främst lätt eldningsolja för uppvärmningsändamål.

Inom industrin inkl. el- och värmeproduktionen antas oljeanvändningen öka och då främst i fråga om tung eldningsolja.

Denna prognos behöver kommenteras. OLU 93 vill först erinra om att prognosen över energi- och oljeanvändningen bygger på förutsättningen att den allmänna ekonomiska tillväxten i Sverige under återstoden av 1990-talet skall vara relativt god. BNP förutsätts sålunda öka med så mycket som omkring 3% per år fr.o.m. år 1995.

När det gäller enskildheter i oljeanvändningen kan nämnas att den höjning av bensinskatten som gjordes den 1 januari 1993 inte beaktats i prognosen och därmed heller inte den bestående konsumtionsbegränsning som den kan förväntas föranleda. Under första halvåret 1993 minskade förbrukningen av motorbensin med ca 5%.

Tabell 2 Oljeanvändning 1991, 1992 och 2000 i olika sektorer

Sektor	1991 TWh	1992 TWh	2000 TWh	Förändring 1991-2000 (%)
Industri	18,1	16,9	20,5	+ 13,0
Transport	80,6	82,6	95,1	+ 18,0
Bostäder och service	31,9	38,1	20,1	- 37,0
Elproduktion	2,5	3,7	9,0	+ 260,0
Fjärrvärmeprod	4,8	4,4	6,0	+ 25,0
Totalt	137,9	145,7	150,7	+ 9,3

Anm. Exkl. utrikes sjöfart och raffinaderiförluster.

Tabell 3 Användning av olika oljeprodukter 1991, 1992 och 2000

Produkt	1991 tm ³	1992 tm ³	2000 tm ³	Förändring 1991-2000(%)
Motorbensin	5 737	5 878	6 500	+ 23,0
Dieselbrännolja	2 660	2 982	2 920	+ 10,0
Flygfotogen m.m.	1 066	1 066	1 400	+ 31,0
Eo 1	3 170	3 161	2 360	- 25,0
Eo 2-5	1 885	1 634	2 683	+ 42,0
Totalt	14 518	14 721	15 863	+ 9,3
Gasol, tton	453	411	543	+ 19,9

Anm. Exkl. utrikes sjöfart (1992 795 tm³) och raffinaderiförluster (1992 603 tton).

Förbrukningen av flygdrivmedel väntas enligt NUTEK:s prognos öka kraftigt och snabbare än den i och för sig höga BNP-ökningen. Det är emellertid svårt att överblicka effekterna av avregleringen och konkurrens i trafikflyget på längre sikt.

De skattefördelar i förhållande till andra energibärare som gasol tidigare hade har nu i huvudsak eliminerats. Det kan då sättas i fråga om en betydande samlad ökning av gasolanvändningen kommer att ske, inte minst som vissa volymer som nu används kan komma att ersättas med andra energibärare.

De tekniska och marknadsmässiga förutsättningarna för import av elkraft håller på att förbättras väsentligt. I ett sådant perspektiv kan sättas i fråga om oljeanvändning för inhemsk elproduktion bör antas öka kraftigt.

OLU 93 avstår från att ta ställning till prognosen över hur användningen av olika oljeprodukter kommer att utvecklas under 1990-talet. I kapitel 5 diskuteras vilka antaganden om oljekonsumtionen som bör användas i beräkningen av oljebehovet i kris- och krigssituationer.

3 PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR

1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FÖU12, rskr. 1991/92:337) innebär att i några viktiga avseenden en ny inriktning har getts åt totalförsvarets utveckling. I det följande redogörs för de viktigare planeringsförutsättningar som kan utläsas ur propositioner och av regeringen beslutad (1993-01-28) inriktning av de operativa försvarsförberedelserna. Avslutningsvis görs en översiktlig jämförelse med de planeringsförutsättningar som lades fast med anledning av 1987 års försvarsbeslut (prop. 1986/87:95, FÖU 1986/87:11, rskr. 1986/87:310).

3.1 Kris- och angreppsfall

Planeringen inom totalförsvaret skall även fortsättningsvis utgå från att ett militärt angrepp på Sverige eller andra säkerhetspolitiska påfrestningar skulle utgöra ett led i en vidare konflikt mellan stormakter. Utgångspunkten skall mot denna bakgrund vara att stormakternas överväganden i vad avser utnyttjande av militära och ekonomiska maktmedel mot Sverige skulle styras främst av deras intressen vid en större konflikt.

Totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp är grundläggande för dess förmåga att stödja säkerhetspolitiken även i andra mindre direkt hotande lägen.

Totalförsvaret skall motverka att Sverige dras in i krig och kriser i omvärlden, skydda landet mot verkningarna och trygga för landet livsnödvändig försörjning.

Försvarsmaktens viktigaste uppgift är att kunna möta ett väpnat angrepp.

Försvarsmakten skall kunna möta ett angrepp som - i ett läge av förhöjd politisk spänning i Europa - inleds med endast kort militär förvarning. Angriparen skall därigenom antas kunna sätta in endast begränsade styrkor som dock till huvuddelen har hög kvalitet och vara inriktad på att nå snabb strategisk och operativ framgång. Försvarsmakten skall sålunda ha en betryggande förmåga att motstå ett angrepp som inledningsvis kraftsamlas mot vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och totalförsvaret.

Denna angreppsform benämns strategiskt överfall.

Försvarsmakten skall också - inom ramen för tillgängliga personella och materiella resurser - ha en beredskap för att snabbt kunna komplettera utbildningen och den materiella tillgängligheten så att den samlade försvarsförmågan stärks. Efter en sådan förstärkning skall ett angrepp i en huvudriktning över havet mot vår kust eller över landgränsen kunna mötas. Flygstridskrafterna och huvuddelen av brigaderna förutsätts kunna kraftsamlas till ett område.

Denna angreppsform benämns begränsat anfall.

Under neutralitet vid krig i vår omvärld skall försvarsmakten kunna upprätthålla en efter omständigheterna anpassad beredskap mot ett väpnat angrepp. Svenskt territoriums integritet skall kunna skyddas effektivt.

Huvuduppgifterna för den civila delen av totalförsvaret är

- att värna civilbefolkningen mot verkningar av krigshandlingar och under kriser och krig trygga en livsnödvändig försörjning,

- att under kriser och krig stödja försvarsmakten samt
- att, för fullföljande av dessa uppgifter, under kriser och i krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Planeringen inom den civila delen av totalförsvaret skall främst utgå från dels de påfrestningar som Sverige kan utsättas för vid ett väpnat angrepp, dels de försörjningsproblem som kan uppstå i samband med allvarliga, krigshotande kriser och i en neutralitetssituation.

Vid ett väpnat angrepp är uppgifterna för totalförsvarets civila del att stödja försvarsmakten och att lindra konsekvenserna för befolkningen.

Stödet till försvarsmakten skall i första hand inriktas mot ett snabbt och säkert genomförande av mobilisering och krigsorganisering i syfte att säkerställa försvarsmaktens omedelbara stridsförmåga vid ett angrepp. Totalförsvarets civila del skall sålunda kunna bidra till en betryggande förmåga att motstå ett strategiskt överfall.

Befolkningen skall vid ett väpnat angrepp värnas mot konsekvenserna av krigshandlingar genom åtgärder för bl.a. livsnödvändig försörjning.

I svåra krigshotande internationella kriser och under neutralitet kan allvarliga försörjningsproblem uppstå som en konsekvens av allmän bristsituation, eller till följd av hot om eller försök till påtryckningar. Planeringen skall utgå från att en grundläggande försörjning skall kunna upprätthållas även i sådana lägen, med syfte att kunna motstå påtryckningar och vidmakthålla försvarsförmågan.

3.2 Beredskap och uthållighet

Försvarsförberedelserna skall ha sådan inriktning att totalförsvaret omedelbart vid mobilisering och krigsorganisering kan möta ett strategiskt överfall.

När det gäller totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp över havet mot vår kust respektive över landgräns - s.k. begränsat anfall - gäller att denna uppgift i nuvarande militärpolitiska läge skall kunna lösas efter kompletteringar under en återtagningstid på högst ett år.

En plan skall finnas för hur bristtäckning efter kompletterande statsmaktsbeslut kan genomföras inom ett år.

Ett begränsat anfall över kust eller landgräns eller en neutralitetssituation i samband med krig mellan stormakter i Europa antas föregås av ett krisskede med växande politiska motsättningar.

Under ett krisskede på upp till tolv månader kan krisen förvärras med hårdnande politisk konfrontation och med störningar inom ekonomi och handel. Väsentliga störningar i den internationella handeln, främst vad gäller strategiskt viktiga varor, förväntas uppträda först mot slutet av en sådan tolv månadersperiod då ett krigshot kan anses föreligga. Förbrukningsregleringar skall kunna genomföras för att säkerställa resurser för en efterföljande krigs- eller neutralitetssituation. Under krisskedet skall återtagning kunna ske samtidigt som beredskapshöjningar görs.

Omfattande handelsstörningar skall således antas uppträda först i mycket svåra krissituationer och främst i lägen då en snabb utveckling mot stormaktskrig inte kan uteslutas. Dessförinnan skall antas att i situationer med en successivt uppväxande internationell kris, för-

ändringar av den internationella handeln främst har sin grund i förändrade marknadsförutsättningar.

Under neutralitet vid krig i vår omvärld kan ingen utrikeshandel förutsättas ligga till grund för försörjningen med militära eller civila förnödenheter.

Om Sverige utsätts för ett strategiskt överfall eller ett begränsat anfall bör förutsättas att försörjning med militära eller civila förnödenheter inte kan baseras på utrikeshandel eller produktion.

Planeringen av totalförsvaret skall således utgå från att Sverige skall kunna motstå ett strategiskt överfall. Den tid under vilken strider pågår kan förutsättas vara kort. Planeringen skall också utgå från att Sverige skall ha förmåga att efter resurskomplettering under viss tid motstå ett begränsat anfall alternativt ha förmåga att under viss tid kunna stå neutralt vid ett stormaktskrig i vårt närområde.

Vad beträffar ett efterkrigsskede bör den fredstida planeringen i huvudsak begränsas till icke kostnadskrävande verksamhet, t.ex. studier för att beslut skall kunna fattas om ett situationsanpassat åtgärdsprogram.

3.3 Jämförelse med tidigare förutsättningar

I grundläggande avseenden är inriktningen av Sveriges totalförsvär 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.

Krisskedet är oförändrat upp till tolv månader långt, men Sveriges integration med övriga Europa, ytterst

genom medlemskap i EG, bör innebära förutsättningar för en något högre import under krisskedet.

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

Begreppet återtagning införs uttryckligen. Det 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. Detta angrepp reser krav på omedelbar förmåga hos en del av försvarsmakten och vissa delar av det civila totalförsvaret. Stridshandlingarna vid ett sådant angrepp kan förutsättas 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. I prop. 1986/87:95 uppskattade försvarsministern för pla-

neringsändamål 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 att beredskapslagren av olja skall minskas.

4 TILLÄMPNING AV PLANERINGS- FÖRUTSÄTTNINGARNA PÅ OLJEBEREDSKAPENS OMRÅDE

I föregående kapitel beskrevs de allmänna utgångspunkter som regeringen gett för planeringen av försvarsförberedelserna inför säkerhetspolitiskt betingade kriser och angrepp. I detta kapitel diskuteras i några viktiga avseenden hur dessa utgångspunkter bör tillämpas på oljebereidskapens område.

Inledningsvis vidgas frågeställningen och en diskussion förs om det synsätt som bör gälla i fråga om sambandet mellan oljelager avsedda för en s.k. fredskris och främst krisskedet i en säkerhetspolitisk kris. Därvid behandlas oljans karaktär av en strategiskt viktig vara och vilka bedömningar detta kan leda till.

Vidare behandlas frågan om oljebehovet vid ett strategiskt överfall samt frågan om i vilken utsträckning behovet av olja för att klara ett begränsat anfall respektive en neutralitetssituation kan och bör bygga på resurskomplettering under ett återtagningsskede.

4.1 Oljelager för fredskriser och andra kriser

4.1.1 Bakgrund

Sedan slutet av 1930-talet har i vårt land byggts upp och hållits beredskapslager av oljeprodukter inför avspärrnings- och krigssituationer. En ny situation inträdde 1973.

I samband med Mellanösternkriget i oktober 1973 började arabstaterna använda oljan som ett politiskt medel för att ge eftertryck åt sina krav. De leveransbegränsningar som gjordes av utrikespolitiska skäl utnyttjades också i prispolitiskt syfte.

Med anledning av denna oljekris utformades inom OECD ett internationellt energiprogram, IEP. Hörnstenarna i detta program var att medlemsländerna skulle eftersträva att minska användningen av olja samt verka för en effektivare energianvändning samt stabilare oljepriser. Försörjningen skulle i så stor utsträckning som möjligt ske genom att utveckla egna inhemska energitillgångar. Vidare förband sig medlemsländerna, och de i dessa verksamma större oljeföretagen, att utveckla och delta i ett gemensamt informationssystem där marknadens sätt att fungera snabbt kan avläsas. I programmet ingick även att verka för ett långsiktigt närmande mellan oljeproducerande och oljekonsumerande länder.

Slutligen ingick även i programmet ett krishanterings-system uppbyggt kring - förutom informationssystemet - nationella beredskapsreserver, företrädesvis i form av oljelager samt ett fördelningssystem som avsågs bli aktiverat om tillförseln av någon anledning sjunker under en viss nivå. Medlemsländerna skulle vidare åta sig att i situationer med bristande tillförsel minska den inhemska konsumtionen eller utnyttja nationella lager utöver den beslutade nationella reserven.

Hösten 1974 inrättades International Energy Agency (IEA) med uppgift att genomföra programmet. Numera är samtliga OECD-länder med undantag av Island medlemmar. Även EG-kommissionen är företräd i organisationen.

Under den tid IEA har verkat har medlemsländernas relativa oljeberoende minskat. Oljan har ersatts med andra energibärare och energianvändningen har blivit effektivare. Informationssystemet är i drift sedan mer

än 15 år och utgör grunden för nästan alla internationella analyser på energiområdet. Krishanteringssystemet har ännu inte prövats fullt ut, men det testas regelbundet. Delar av krisberedskapen prövades under Kuwaitkonflikten 1990-1991.

IEA verkar enligt IEP på ett brett område. Krishanteringssystemet är den sista utväg som organisationen kan falla tillbaka på. En lång rad åtgärder finns som kan vidtas innan själva krisfördelningssystemet behöver sättas i kraft. Det finns skäl att förmoda att tillkomsten av IEP medfört att risken för att OPEC-länderna på nytt skall försöka använda oljan som ett politiskt vapen kraftigt har begränsats. Det är samtidigt värt att notera att avtalet inte anger några förutsättningar vad gäller den politiska bakgrunden till en kris som skall vara uppfyllda för att systemet skall träda i funktion.

Statsmakterna har i enlighet med Sveriges åtagande enligt programmet ombesörjt att lager av olja motsvarande 90 dagars nettoimport för s.k. fredskriser byggts upp i vårt land under 1970- och 1980-talen.

En fredskris definieras som ett läge då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld. Av statsmakterna reglerad fredskrislagring förekommer numera endast beträffande olja.

Det betyder att från mitten av 1970-talet i vårt land förekom reserver av olja för tre olika situationer, nämligen för fredskriser, avspärrning och krig. Behoven av beredskapslager för de olika situationerna beräknades separat och behoven adderades till ett samlat lagringsbehov som därmed blev ganska stort.

Statsmakternas inställning (FÖU 1975/76:35, rskr.

1975/76:298 och FÖU 1976/77:13, rskr. 1976/77:311) var att det borde vara en fast strävan från statsmakternas sida att inte på grund av fredskris minska den beredskap som är motiverad av vår säkerhetspolitik.

I prop. 1983/84:110 föreslog dock regeringen att lagren för fredskris och avspärrning resp. krig planeringstekniskt skulle slås samman till en beredskapsreserv. Samtidigt framhölls att ett ianspråktagande av lagren endast fick ske när den situation inträder för vilken resp. del av lagret beräknades. Förslaget godtogs av riksdagen.

Statsmakternas inställning till frågan om förhållandet mellan lagren för olika krissituationer nyanserades genom 1987 års försvarsbeslut.

När 1984 års försvarskommitté (FK 84 i SOU 1987:9) behandlade frågan om genomsnittsnivåer för import av olja under ett förkrigsskede (tidigare benämnt avspärrningssituation) erinrade kommittén om att Sverige i enlighet med IEP håller ett fredskrislager. Detta lager kunde, enligt FK 84, anses utgöra en tillgång från försörjningssäkerhetssynpunkt. FK 84 erinrade också om att de olika lagren år 1984 planeringstekniskt slagits samman till en gemensam s.k. försörjningsberedskapsreserv.

Regeringen uttalade i försvarsbeslutspropositionen (prop. 1986/87:95) att en fredskris på oljeområdet knappast kan särskiljas från en säkerhetspolitiskt betingad kris. Varje mer dramatisk utveckling i exempelvis Mellanöstern torde nämligen ofrånkomligen få säkerhetspolitiska dimensioner. Detsamma kunde, enligt regeringen, antas gälla för varje mer betydande begränsning av oljeimporten till Europa, oavsett orsaken till begränsningen. Regeringen räknade vidare med att - åtminstone i krisens inledningsskede - ett förkrigsskede kan likna en fredskris.

Av dessa skäl fann regeringen att oljelagren för fredskriser respektive för förkrigsskeden i fortsättningen, med fullföljande av våra internationella åtaganden, lämpligen borde bedömas i ett samlat perspektiv. Riksdagen hade intet att erinra häremot (FÖU 1986/87:11, rskr. 1986/87:310).

Innebörden av detta ställningstagande var att en genom förbrukningsregleringar reducerad konsumtion av olja i ett förkrigsskede förutsattes kunna tillgodoses genom import, med kommersiella lager och genom ianspråktagande av lager anskaffat för fredskrisändamål. I praktiken upphörde därmed den särskilda lagringen av olja för förkrigsskedet. Lagring sker numera således för fredskriser i enlighet med vårt åtagande enligt IEP samt för krigs- eller neutralitetssituationer.

4.1.2 Olja en strategiskt viktig vara i en stormaktskonflikt

Mot bakgrund av 1992 års försvarsbeslut har regeringen gett förutsättningar för de operativa förberedelserna och för programplaneringen inom totalförsvaret. Av förutsättningarna framgår att planeringen skall utgå från ett krisskede på upp till ett år, som kan innefatta ett krigshotande krisskede med upp till några månaders varaktighet. Detta krisskede kan för Sveriges del efterföljas av en krigs- eller neutralitetssituation.

Ett krisskede kan enligt förutsättningarna antas inledas med en period av växande politiska motsättningar mellan stormakterna eller mera lokalt i det europeiska området. En förvärrad - krigshotande - kris kan kännetecknas av en hårdnande politisk konfrontation, omfattande ekonomisk-handelspolitiska störningar främst vad gäller strategiskt viktiga varor, höjd militär beredskap, utvidgad underrättelseverksamhet och

ett ökat antal kränkningar av olika länders territorier.

Omfattande handelsstörningar skall enligt förutsättningarna antas uppträda först i mycket svåra kris-situationer och främst i lägen då en snabb utveckling mot stormaktskrig inte kan uteslutas. Dessförinnan skall i situationer med en successivt uppväxande internationell kris antas att förändringar av den internationella handeln främst har sin grund i ändrade marknadsförhållanden.

I regeringens förutsättningar anges inte vilka varor som bör anses utgöra strategiskt viktiga varor. I ÖCB:s beredskapsinriktning (1993-02-23) för totalförsvarets civila del anförs att med strategiska varor avses varor som bedöms dels vara oundgängliga för befolkningens överlevnad eller vår försvarsförmåga, dels ha en begränsad tillgång i ett krisskede, under neutralitet och krig. ÖCB anger vidare att handelsstörningar som kan uppträda tidigt i krisskedet gäller främst strategiska varor.

En betydelsefull fråga är om olja utgör en strategiskt viktig vara i krissituationer. Svaret är att olja självfallet är en strategiskt mycket viktig vara. Tillgång till främst drivmedel för flygplan, fordon och fartyg är en nödvändig förutsättning för att kunna föra ett modernt krig. Åtgärder som försvårar för motståndaren att få tillgång till olja har därmed också strategisk betydelse. Olja är även nödvändig för att det moderna civila samhället skall fungera.

Även om olja måste anses vara en strategiskt viktig vara finns anledning att nyansera bedömningen för olika oljeprodukter. Drivmedel för fordon kan således bedömas ha större betydelse än t.ex. tunga eldningsolja som främst används för industri- och uppvärmningsändamål. Erfarenheterna från bl.a. Kuwaitkriget talar vidare för att flygfotogen är en oljeprodukt som är särskilt känslig i samband med internationella kriser av olika

slag. Dessutom varierar den strategiska betydelsen av olika råoljetyper med deras kvalitetsegenskaper.

En annan fråga är när i ett krisskede med motsättningar mellan stormakterna som störningar i tillförseln av olja kan bedömas inträffa. Oljans stora strategiska betydelse medför att om en stormakt - eller ett regionalt ombud för denna - genom våldshandlingar hejdar utvinning eller transport av en väsentlig del av oljan från t.ex. Mellanöstern, måste detta i en redan spänd situation uppfattas som att en inledande krigshandling vidtas. Ett överlagt sådant steg kan knappast tas innan ett uppenbart krigshotande skede föreligger. Det framstår därför som mindre sannolikt att något större fysiskt bortfall av olja från marknaden inträffar förrän ganska sent i ett krisskede. Av en stormakt initierade åtgärder som ger allvarliga fysiska störningar i oljetillförseln kan helt enkelt ses som en signal om att ett krigshotande skede inträtt och att ett snabbt vidare utvecklingsförlopp kan väntas.

Till saken hör att västeuropeiska länder och Japan är i hög grad beroende av en fungerande internationell handel för sin oljetillförsel. Förenta staterna har avsevärda egna tillgångar av olja men importerar ändå mycket stora volymer. Ryssland är självförsörjande med olja.

Vad nu sagts innebär att det är rimligt att anta att de störningar i den internationella handeln med olja som kan inträffa under krisskedets tidigare delar främst kommer till uttryck i prisförändringar på viktiga oljeprodukter. Oljan kan dock förutsättas vara tillgänglig för marknaden. Det finns inte anledning att förutsätta att oljeproducenter enskilt eller samordnat väljer att minska produktionen i en internationell krissituation. Om kraftiga prisstegringar inträffar kan detta i stället medföra ökad produktion och leverans från vissa områden. Under senare år har marknaden visat sig ha betydande förmåga att balansera utbud och efter-

frågan också i skeden med internationell oro.

Mot bakgrund av de förutsättningar som angetts och synen på olja som en strategiskt mycket viktig vara, synes det rimligt att anta att ett av en stormakt initierat omfattande fysiskt bortfall i tillförseln av olja inträffar först ganska sent i krisskedet och när konfrontationen mellan stormakterna redan är mycket hård. Om eller när ett stort fysiskt bortfall inträffar, kan det ses som en signal att en vidare snabb utveckling mot stormaktskrig kan väntas.

De förutsättningar som nu angetts gör det möjligt att göra vissa antaganden om import under den inledande huvuddelen av ett krisskede. Under en period med växande politiska motsättningar mellan stormakterna kan sålunda den internationella handeln med olja antas fungera i fysisk mening. Tillfälliga, delvis kraftiga prISRörelser kan antas inträffa till följd av rykten, oro och spekulation om utvecklingen. Tillförseln till marknaden av råolja och oljeprodukter kan dock antas vara i huvudsak normal. Om tillgången för konsumtion ändå skulle minska något, bör detta i väsentlig mån kunna balanseras med lämpliga konsumtionsbegränsande åtgärder. Detta betyder att import och konsumtion i stort sett kan antas vara i jämvikt under denna del av krisskedet. Denna fråga behandlas vidare i nästa avsnitt.

Det kan nämnas att det förflyter ungefär en månad från det att ett tankfartyg lämnar produktionsområdena i Mellanöstern, till dess råoljan blir tillgänglig i de nordeuropeiska länderna. Det betyder att - även om omdirigeringar kan inträffa - tillgångar av olja är under transport till bl.a. vårt land och att en ordentlig varseltid därmed ges innan ett fysiskt bortfall i oljetillförseln inträffar.

Det bör dock tilläggas att importen av olja från Mellanöstern i stor utsträckning sker med kontrakt,

medan nordsjöoljan främst handlas på spotmarknaden. En störning i Mellanöstern får omedelbara återverkningar i efterfrågan och pris på nordsjöolja.

Mot slutet av krisskedet antas ett krigshotande skede inträda. Detta har en varaktighet av några månader. Under detta skede kan oljeimporten antas falla från en i huvudsak normal nivå till att utgöra nästan noll vid slutet av perioden. Om importen av olja faller linjärt under detta skede blir importen i genomsnitt 50% av den normala. Hur långt detta skede kan vara och hur snabbt oljeimporten kan antas falla är svårt att bedöma. Det är dock svårt att föreställa sig att importen av råolja till Sverige, som numera för övrigt till övervägande del kommer från Nordsjön, skulle vara helt avbruten särskilt lång tid utan att krig pågår i vår nära omvärld.

Det bör noteras att huvuddelen av den svenska oljeförbrukningen baseras på import av råolja som raffineras inom landet. Råolja bör vara enklare att komma över på marknaden i en krissituation än lätta raffinerade produkter. Utbytet av olika oljeprodukter ur råoljan kan också inom vissa gränser anpassas till vad som är mest angeläget i en krissituation. Den stora raffinaderikapaciteten och den betydande exporten av oljeprodukter från vårt land gör att Sveriges situation inför kriser för närvarande rymmer vissa positiva element.

De bedömningar som nu gjorts om hur importen i kris av den strategiskt viktiga oljan kan antas utvecklas, gäller självfallet endast denna varugrupp. Denna produkt kännetecknas av att det finns avsevärda tillgångar nära Sverige och att det finns många leverantörer i olika delar av världen. Marknaden är mycket välutvecklad, transportsystemet är flexibelt och förädlingskapaciteten i Sverige är god. De förutsättningar i bl.a. dessa avseenden som gäller för andra strategiskt viktiga varor måste självfallet prövas för varje enskild vara. Som framgått kan inte ens råolja och olika

olja och oljeprodukter betraktas som en homogen grupp i dessa avseenden.

4.1.3 Samband mellan fredskris och säkerhetspolitisk kris

En viktig fråga är om det finns någon logisk eller naturlig övergång från en fredskris på oljeområdet till en säkerhetspolitisk kris. Risken för att t.ex. Förenta staterna och Ryssland skulle engagera sig på motstående sidor i en lokal konflikt i t.ex. Mellanöstern - och att de skulle vara beredda att låta ett sådant engagemang eskalera till en stormaktskonflikt i Europa - måste emellertid för närvarande och för överskådlig tid anses vara mycket liten och avsevärt mindre än den varit tidigare. Något övertygande skäl varför en fredskris skulle gå över i en säkerhetspolitisk kris som direkt berör Sverige är därmed svårt att se.

I prop. 1986/87:95 uttalade regeringen att en fredskris på oljeområdet knappast kan särskiljas från en säkerhetspolitiskt betingad kris. Fredskrislagret betraktades därför som en tillgång i förkrigsskedet. Om denna bedömning alltjämt kan anses vara giltig diskuteras i det följande.

Om det skall vara rimligt att räkna med att tillgodose en del av oljebehovet i ett säkerhetspolitiskt betingat krisskede med lager uppbyggda för en fredskrisituation, måste utgångspunkten vara att ett säkerhetspolitiskt krisskede inte föregås av en fredskris varunder fredskrisreserven helt uttöms.

Härom kan sägas att även om fredskrislagret skall motsvara tre månaders förbrukning, är det knappast aktuellt att förbruka lagret under så kort tid. Ett rimligare antagande är i stället att ett importbortfall kan bli 10-20% och att konsumtionen då skärs ned med 7-10%. Under sådana förutsättningar räcker lagret

mycket lång tid, kanske två-tre år. Det är därmed mycket svårt att föreställa sig en fredskris på oljeområdet som är så lång och djup att fredskrisreserven skulle helt uttömmas.

Det kan hävdas att oljans minskade roll i energiförsörjningen, nya produktionsområden, producent- och konsumentländernas erfarenheter samt uppbyggnaden inom ramen för IEA av nationella oljelager och fördelningssystemet skapat en situation, där oljevapnet mist åtskilligt av sin skärpa jämfört med situationen under 1970-talet. Risken att olja samordnat och avsiktligt används som ett politiskt påtryckningsmedel i fred har därmed sannolikt minskat.

Detta utesluter självfallet inte att störningar i oljetillförseln till följd av avgränsade konflikter i t.ex. Mellanöstern kan inträffa. Mellan flera av staterna i detta område finns motsättningar med politisk, ekonomisk och religiös bakgrund. Inom åtskilliga arabstater finns dessutom ekonomiska, sociala och religiösa motsättningar. Det är inte osannolikt att några av dessa konflikter under 1990-talet kan leda till väpnade sammanstötningar mellan olika grupperingar inom några länder och även till krigshandlingar mellan några stater.

Det nyligen träffade ramavtalet mellan Israel och den palestinska befrielseorganisationen (PLO) bör ge ökade förutsättningar för att den historiska konflikten i området kan hanteras i fredliga former.

Oljan exporteras från många länder i Mellanöstern. Även om våldsamma urladdningar inträffar vid några tillfällen, finns det knappast anledning att utgå från att mer än några få länder samtidigt är direkt berörda. Därmed behöver inte bortfallet av oljeleveranser bli särskilt stort. Samarbetet inom IEA och marknaden bör ha förmåga att begränsa och hantera mindre störningar som kan uppkomma.

I detta sammanhang bör betonas att den skillnad som i svensk planering görs mellan fredskriser och säkerhetspolitiska krisskeden inte har någon motsvarighet inom IEA. Samarbetet inom IEA avses ske oavsett vilket slag av störning som gör att tillförseln av olja minskar. Det betyder att t.ex. Sverige under huvuddelen av krisskedet kan antas bli tilldelat olja i enlighet med IEP-reglerna.

I det föregående har antagits att den fysiska tillförseln av råolja och oljeprodukter kommer att förbli i huvudsak normal under huvuddelen av ett krisskede. Skulle likväl ett bortfall inträffa, vilket inte kan uteslutas, är det rimligt att utgå från att den minskade tillförseln kompenseras med konsumtionsbegränsningar och genom uttag ur fredskrislager och tillgängliga kommersiella lager. Huruvida krisen i en sådan situation betecknas som en fredskris eller en säkerhetspolitisk kris saknar betydelse. Först i efterhand torde krisens art kunna avgöras.

Om krisskedet övergår i en krigshotande situation i Europa, är det troligt att samarbetet inom IEA upphör och att i stället NATO:s fördelningssystem för olja träder i funktion. Hur detta kan påverka Sveriges möjligheter att få oljeleveranser från olika håll kan inte närmare bedömas.

4.1.4 Bedömning

Mot bakgrund av den diskussion som förts gör OLU 93 sammanfattningsvis följande bedömningar.

Risken för att en allvarlig fredskris 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 till en större del skulle förbrukas.

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 ett stormaktskrig inte kan undvikas, kan förutsättas att störningar inträffar i oljetillförseln till vårt land oavsett om Sverige är direkt berört eller inte av konflikten. Svåra störningar i oljetillförseln kan dock antas inträffa ganska sent i krisskedet.

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 de samma eller likartade. Vidare kan IEA förutsättas fungera i båda fallen, vilket kan innebära att man till en början beslutar om vissa marknadsstabiliserande åtgärder och därefter - om krisen leder till ett betydande bortfall av import - sätter fördelningssystemet i kraft. I en sådan situation skulle Sverige tillförsäkras en viss import, samtidigt som konsumtionsbegränsande åtgärder kan vidtas och fredskrislager tas i anspråk. Skulle IEA inte fungera får Sverige agera på egen hand i båda slagen av kris-situationer.

Mot denna bakgrund anser OLU 93 att det är fullt rimligt att även i fortsättningen 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. Om en mindre del av fredskris-

reserven planeringsmässigt disponeras på detta sätt, fyller ändå fredskrisreserven sitt syfte att i tillräcklig grad avhålla från försök att använda oljevapnet i utrikespolitiskt eller prispolitiskt syfte. 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.

Mot denna bakgrund bör det övervägas att ge lagertillgången en benämning som inte språkligt knyter den till en oljeförsörjningskris med en viss politisk bakgrund. OLU 93 anser att en möjlig benämning är reserven för oljeförsörjningskriser. En annan är oljekrisreserven.

Ett väpnat angrepp på Sverige utgör ett hot mot landets nationella existens. Staten vidtar inom totalförsvarets ram omfattande och resurskrävande åtgärder för att försvarsmakten skall ha förmåga att motstå ett sådant angrepp. Den civila delen av totalförsvaret skall kunna stödja försvarsmakten och värna civilbefolkningen mot verkningar av krigshandlingar och trygga en livsnödvändig försörjning. Olja är en så viktig produkt för att de civila och militära delarna av samhället skall fungera i en krigssituation att tillräcklig försörjningsberedskap måste säkerställas. En oljemängd som svarar mot de mest angelägna behoven i en krigssituation bör därför beräknas särskilt.

Denna oljemängd kan inte rimligen planeringsmässigt tillgodoses inom ramen för ett lager 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.

Ett annat skäl till denna bedömning är att Sverige inte skulle vara berett att förbruka denna del av lagret i en lindrigare kris, för att därigenom ställa sig i en

situation där man saknar de lager som behövs för att klara en krigs- eller neutralitetssituation. Med en sådan planeringsmässig disposition skulle kunna ifrågasättas om Sverige levde upp till det lagringsåtagande som följer av IEP-avtalet. Det ingår inte i utredningens uppdrag att pröva omfattningen av detta åtagande.

4.2 Strategiskt överfall

Regeringens beslut om inriktningen av de operativa försvarsförberedelserna och planeringen innebär att totalförsvaret skall ha en omedelbar och permanent förmåga att med framgång förhindra ett strategiskt överfall på Sverige. I övrigt innebär inriktningen att ett mer traditionellt anfall mot kust eller över landgräns, s.k. begränsat anfall, eller en neutralitetssituation skall kunna klaras efter en återtagningsstid på högst tolv månader.

Detta betyder att behoven i det strategiska överfallet bör vara dimensionerande för lagringsåtgärderna, medan behovet därutöver för att klara ett begränsat anfall och en neutralitetssituation skulle täckas genom resurskomplettering under ett återtagningsskede.

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

Det strategiska överfallet på Sverige antas inträffa utan omfattande och observerade angreppsförberedelser i ett läge av förhöjd politisk spänning i Europa. Det finns inte anledning att utgå från att denna politiska spänning ännu gett upphov till några allvarliga störningar i den internationella handeln med olja. Det bör betyda att de kommersiella lagren i vårt land är i stort sett normala och att ett fredskrislager motsvarande 90 dagars normal förbrukning eller nettoimport

finns när ett strategiskt överfall inleds.

För att möta ett strategiskt överfall deltar en mindre del av försvarsmaktens krigsorganisation. Mer omfattande stridshandlingar kan antas pågå under förhållandevis kort tid. Försvarsmaktens behov av olja, främst drivmedel, kan därmed tillgodoses med dess egna lager och med tillgångar i det kommersiella distributions-systemet.

Det civila samhällets behov av oljeprodukter under den korta tid som ett strategiskt överfall pågår är mer svårbedömda. Tidsförhållandena kan antas omöjliggöra en effektiv ransonering som administreras av myndigheter. Omfattande hamstring kan också förutsättas ske. Svåra störningar i elförsörjningen kan vidare förväntas. En rimlig bedömning är att industriproduktionen minskar mycket kraftigt - bl.a. som följd av störningar i elförsörjningen - och att industrins förbrukning av eldningssolja starkt minskar. Transportaktiviteten i fråga om gods och personer kan däremot antas vara förhållandevis hög. Förbrukningen av drivmedel kan därmed antas vara ganska normal. Behov av olja för uppvärmning kan antas klaras med hos förbrukarna tillgängliga resurser om elförsörjningen fungerar så att brännare, pumpar och reglerutrustning kan användas. Det civila samhällets förbrukningsnivå kan därmed antas vara avsevärt lägre än normal förbrukning under den korta tid det kan vara frågan om.

Sammantaget inom de militära och civila sektorerna bör förbrukningen av olja vara i absoluta tal ganska liten vid ett strategiskt överfall. Samtidigt kan lagersituationen i landet förutsättas vara normal. Det bör därför vara möjligt att kvantitativt tillgodose behovet med de oljelager som finns hos försvarsmakten, importörer, distributörer och förbrukare.

Slutsatsen av denna diskussion är att det - i vart fall utanför försvarsmakten - inte behövs några beredskaps-

lager av olja för att klara de anspråk som reses i det strategiska överfallet.

4.3 Återtagning

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

Om regeringen skulle besluta att återtagning skall ske, utan att svåra politiska spänningar och konfrontationer mellan stormakterna är för handen, måste en återtagning kunna förutsättas vara fullt möjlig på oljeområdet. Oljemarknaden kan under sådana förhållanden antas fungera i huvudsak normalt. Inte heller för denna situation skulle därför något särskilt lager av olja behövas för det begränsade anfallet eller neutralitetssituationen. Om återtagning skall kunna ske krävs dock att lämpliga lagringsutrymmen finns tillgängliga i landet.

Väl så sannolikt är emellertid att regeringen först på mycket påtagliga indikationer beslutar om återtagning. I en sådan situation kan det vara svårt att på marknaden anskaffa olja i större utsträckning än som behövs för att klara en nedskuren löpande förbrukning. IEA:s eller NATO:s fördelningssystem kan vara i kraft och därmed förhindra import för lageruppbyggnad. Priserna kan i en sådan situation också vara högt uppdrivna.

Olja är nödvändig för att såväl de militära som de civila delarna av totalförsvaret skall kunna möta ett begränsat anfall och klara en neutralitetssituation. Om regeringen först i ett sent skede av en krissituation beslutar att återtagning skall ske, får risken bedömas vara alltför stor för att det inte är möjligt att få tillgång till de för det begränsade anfallet eller neutralitetssituationen nödvändiga kvantiteterna olja.

I sammanhanget kan konstateras att försvarsmakten inom sin ekonomiska ram håller - och avser hålla - sin del av de drivmedelslager, som krigsförbanden behöver i det begränsade anfallet respektive neutralitetssituationen och således inte endast de kvantiteter som behövs för det strategiska överfallet.

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

Det bör betonas att ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation i planeringen skall ses som alternativa utvecklingar efter ett gemensamt krisskede. Det vanliga synsättet är då att planera för det av dessa två fall som reser de största kraven.

När det gäller förhållandet mellan de anspråk som reses i det begränsade anfallet respektive i neutralitetsfallet, är det inte så att det begränsade anfallet i alla avseenden kan förutsättas föranleda större anspråk på oljeprodukter än neutralitetsfallet. Exempelvis kan den ekonomiska aktiviteten under neutralitet i många avseenden antas vara högre än vid ett begränsat anfall. Mycket hög och framför allt uthållig aktivitet kan vidare förväntas av flyg- och marinstridskrafterna under hela neutralitetskedet. Beräkningar måste därför göras för olika civila och militära behovsområden och det största behovet på respektive område bör därefter få bli dimensionerande för beräkningen av behovet av olika slag av oljeprodukter.

5 BERÄKNINGSMETODER

I direktiven anges att utredningen särskilt skall uppmärksamma frågan om grunderna för beräkning av lagerbehoven för den statliga krigslagringen av olja.

I detta kapitel diskuterar utredningen några metoder som tidigare använts för att beräkna behov av olja i kriser. Vidare beskrivs ganska utförligt den beräkningsmetod som NUTEK numera använder. Avslutningsvis drar utredningen slutsatser om det förfarande som nu bör användas för att beräkna behovet av beredskapslager av olja.

5.1 BOD-modellen

Under senare hälften av 1970-talet och första hälften av 1980-talet användes en stor datorbaserad modell för att beräkna behovet av beredskapslagring av bränslen och drivmedel, den s.k. BOD-modellen. Modellen hade under 1970-talet utformats av FOA-personal vid Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) (ÖEF 1977 OA-rapport nr 3).

I BOD-modellen ställdes den beräknade förbrukningen av olja i kris mot de beräknade tillgångarna. Beräkningsgången var i stora drag följande.

Förbrukningen av olja beräknades genom att nödvändiga produktionsnivåer fastställdes för ett stort antal industribranscher och andra samhällssektorer. Med en input-outputmatris kunde effekterna på energianvändningen av en sänkning av produktionsnivån i kris-situationer beräknas. Ransoneringsystemens kapacitet

beaktades också. Beräkningarna utgick från en prognos över energianvändningen ett framtida år.

Tillgångarna utgjordes av möjlig import i krissituationer och möjligheter att använda ved och kol i stället för olja. Lagertillgångar i landet - exkl. beredskapslager - beaktades också.

BOD-modellen kan sägas ha varit typisk för sin tid. Den bygger på input-outputtekniken som blev möjlig att använda genom att statistiskt material blev tillgängligt och genom att ADB-tekniken gjorde det möjligt att snabbt göra beräkningar som innefattade stora informationsmängder. De kriser som låg till grund för planeringen var vidare långa och det föreföll naturligt att använda beräkningsmetoder av planekonomisk karaktär.

5.2 Förenklad metod

I mitten av 1980-talet utarbetade ÖEF tillsammans med Försvarets forskningsanstalt (FOA) en förenklad metod för beräkning av krisbehoven (FOA rapport februari 1986 Metod för försörjningsanalyser för olja).

Den förenklade metoden utgick från att krisbehoven kan fastställas ur den historiska fredsförbrukningen av energi. Justeringar med hänsyn till förväntad konsumtion enligt energiprognoser föreslogs göras endast för sådana sektorer och produkter, där den framtida konsumtionen starkt förväntades avvika från den historiska utvecklingen.

Krisbehoven föreslogs beräknas som en genomsnittlig konsumtionsnivå av historisk fredsförbrukning multiplicerad med krislängden. Antalet behovsgrupper föreslogs reduceras till tre, nämligen industri, samfärdsel samt bostäder och service m.m. Övriga sektorerers behov kunde inräknas i någon av dessa tre behovsgrupper.

Beräkningsmetoden hade fördelen att den var enkel att tillämpa, samtidigt som den var lättöverskådlig. Den fyllde de anspråk som en flexibel krishantering kan ställa. Metoden hade inte en planekonomisk grund.

Den förenklade metoden användes av 1985 års energi-beredskapsutredning (EBU i SOU 1986:42). Utredningen fann det emellertid nödvändigt att i vissa avseenden komplettera och vidareutveckla modellen.

Med hänsyn till de förskjutningar som bedömdes ske mellan olika oljeprodukter inom ramen för en totalt ganska oförändrad total oljekonsumtion, ansåg EBU det nödvändigt att basera beräkningarna på produktvisa prognoser över den framtida oljeanvändningen.

Vidare fann EBU att det var otillräckligt att arbeta med endast tre behovssektorer. Sålunda beräknades behoven av olja särskilt för jord- och skogsbruket samt för elproduktion. Dessutom delades sektorn samfärdsel upp i landsvägstransporter, flygtrafik och utrikes sjöfart. Behovet för försvarsmakten beräknades särskilt.

I beräkningsmodellen låg således en prognos över den fredstida konsumtionen av olja till grund för beräkningen av försörjningsbehovet. Kris- och krigskonsumtionen bestämdes av de konsumtionsnivåer som ansågs vara nödvändiga för olika sektorer av samhället. Lagerbehovet erhöles genom att från den beräknade konsumtionen dra av beräknad import samt ersättningsmöjligheter med el och ved. Vidare gjordes avdrag för bl.a. kommersiella lager, lager i fastigheter och gårdscisterner. Den brist som därefter återstod skulle täckas med olika slag av beredskapslager.

5.3 NUTEK:s aktuella modell

Den modell som NUTEK för närvarande använder är en datoriserad och utvecklad version av den förenklade metod som beskrivits i det föregående. Beräkningsmodellen har också utvecklats efter den förvaltningsrevisionella granskning (F 1992:27) som Riksrevisionsverket gjorde år 1992. NUTEK:s aktuella beräkningsmodell eller metod kan beskrivas på följande sätt.

5.3.1 Modellens syfte

Energibalanser och försörjningsplaner utgör viktigt besluts- och planeringsunderlag i NUTEK:s arbete på energiberedskapens område. För att möjliggöra effektiva, snabba och komplexa beräkningar används en datoriserad beräknings- och simuleringsmodell. Modellen har främst två användningsområden.

Ett användningsområde är att beräkna behovet av oljelagring inför kriser av olika slag. Utgångspunkten är fredstida förhållanden i fråga om konsumtionsmönster och lagring. Med antaganden om hur konsumtions- och tillförsel förhållandena ändras i en kris kan lagringsbehovet beräknas.

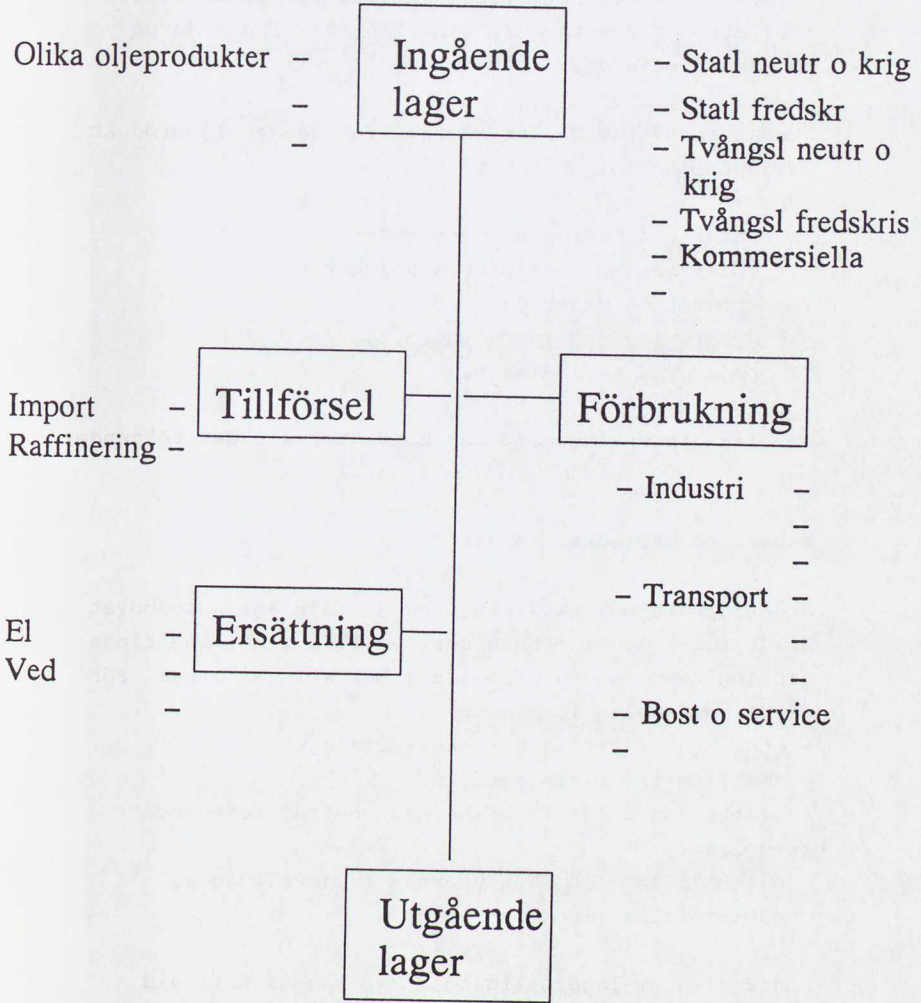
Ett annat användningsområde är att utgöra ett översiktligt planeringsredskap vid en verklig försörjningskris. Med hjälp av modellen skall exempelvis känslighets- och uthållighetsanalyser kunna göras för

energiförsörjningen, liksom beräkningar av insatsnivåer för beredskapsåtgärder på energiområdet.

5.3.2 Modellens uppbyggnad

Huvuddragen i beräkningsmetoden åskådliggörs i figur 5.1.

Figur 5.1 Beräkningsmetod



Beräkningsmodellens uppbyggnad kan enkelt beskrivas som ett lager med tillgångar av oljeprodukter dit det varje period levereras nya produkter, samtidigt som det görs uttag för förbrukning. I slutet av varje period görs en avläsning av det befintliga lagret, som sedan ligger till grund för motsvarande beräkningar i den därpå följande perioden.

Starkt förenklat gäller således för varje oljeprodukt följande beräkningssamband.

Lager vid periodens början
 + Under perioden tillförda volymer
 - Konsumtion under perioden
 + Ersättning med andra energislag
 = Lager vid periodens slut

De olika beräkningsposterna kommenteras i det följande.

Lager vid periodens början

Utgångspunkten i beräkningarna av oljelagringsbehovet är de lager av oljeprodukter av olika slag, som finns vid ingången av den period som beräkningen avser. För närvarande delas lagren upp i

- statliga neutralitets- och krigslager,
- statliga fredskrislager,
- oljebolagens och förbrukarnas neutralitets- och krigslager,
- oljebolagens och förbrukarnas fredskrislager,
- kommersiella lager.

Andra slag av lagertillgångar kan läggas till vid behov. Med kommersiella lager avses de volymer som oljehandelsföretag och storförbrukare håller i lager utöver föreskriven lagringsskyldighet. Lagren beräknas separat för varje oljeprodukt.

Beroende på syftet med beräkningen är det möjligt att

styra vilka slag av lager som får användas. Storleken på lagren baseras på kända normalförhållanden, men kan också ändras beroende på förutsättningarna.

Tillförsel

Tillförsel sker genom import av råolja och oljeprodukter. Råoljan måste raffineras, medan produkterna kan tillgodoräknas direkt. Vad gäller raffineringen räknar modellen om råoljan till oljeprodukter med de utbytetal som anges.

Tillförselnivån anges för varje period i procent av normaltillförseln. Importnivåerna kan anges generellt för samtliga oljeprodukter eller särskilt för enskilda produkter.

Förbrukning

Förbrukningen är i modellen uppdelad i ett antal sektorer. För varje sektor anges grundförutsättningarna i fråga om vilka oljeprodukter och vilka volymer som används. Vanligen görs en indelning i

- industri,
- uppvärmning och service,
- bensindrivna transporter,
- dieseldrivna transporter,
- utrikes sjöfart,
- flygtransporter.

Ytterligare sektorer kan vid behov tillföras. För varje förbrukningssektor anges för varje period konsumtionsnivån i procent av normalkonsumtionen. Även konsumtion uttryckt i absoluta tal kan läggas in. Den sammanlagda förbrukningen av varje oljeprodukt beräknas över de olika användningssektorerna.

Ersättning

Vissa konsumenter har möjlighet att i en bristsituation gå över till andra energibärare än olja. Det är främst el och ved som numera är av intresse i dessa sammanhang. Modellen medger i dessa fall att konsumtionen av olja reduceras och i stället ersätts med andra energibärare.

Lager vid periodens slut

Resultatet av informationsbearbetningen är det lager som finns vid beräkningsperiodens slut. Om ett lager då fortfarande finns, visar det att tillgängliga lager räcker med de förutsättningar som angetts i fråga om konsumtion och tillförsel.

Om det utgående lagret beräkningsmässigt är mindre än noll, visar det att en brist föreligger. Beräkningsmässigt kan balans mellan tillgångarna och förbrukningen erhållas genom att ändra storleken på ingående lager, ändra antaganden om tillförsel och konsumtion eller en kombination av dessa åtgärder.

5.3.3 Modellens indata

Modellens ingångsvärden är av två slag, nämligen basvärden och simuleringsvärden.

Basvärden

Basvärden utgör grundförutsättningar för modellens beräkningar, både vad gäller absoluta volymer och säsongsvariationer. Underlaget utgörs av uppgifter från Statistiska centralbyrån, oljebolag, förbrukare och från olika enheter inom NUTEK. Modellen arbetar främst med månadsvärden.

Konsumtionen av oljeprodukter varierar över året i ett säsongsmässigt mönster. Exempelvis är bensinförbrukningen störst under sommaren beroende på en omfattande semestertrafik. Konsumtionen av eldningsolja kulminerar helt naturligt under årets kalla månader. Dessa säsongsvariationer är ganska stabila år från år och är inlagda i modellen.

Det senaste basårets förhållanden används automatiskt som ingångsvärden för de absoluta volymerna för konsumtion, tillförsel och lager. Värdena kan dock modifieras manuellt, t.ex. genom att ett annat basår anges eller genom att enskilda värden ändras.

Simuleringsvärden

Simuleringsvärden används för att modifiera basvärdena och för att anpassa dessa till olika antaganden. Det gäller antaganden om t.ex. konsumtion, tillförsel, raffinaderiutbyte, väderförhållanden, effekter av konsumtionsdämpande åtgärder och möjligheter att disponera olika lager.

På längre sikt varierar konsumtionen till följd av faktorer som konjunktursvängningar, ekonomisk tillväxt, väderförhållanden och oljeprisernas utveckling. En ekonomisk högkonjunktur, hög tillväxt, kalla vintrar och låga oljepriser bidrar sålunda till att öka oljekonsumtionen. Motsatta förhållanden dämpar förbrukningen. Lager och tillförsel utvecklas på sikt på ett sätt som i stora drag speglar förbrukningen.

Om beräkningarna görs på grundval av prognoser i stället för med faktiska uppgifter innebär detta att basvärden ersätts med simuleringsvärden.

De olika kris- och krigsfall för vilka beräkningar behöver göras, avser tidsperioder av olika längd, t.ex. månader och år. I modellen kan en indelning göras i

månad eller år. Beräkningsperioden sammanlagda längd kan väljas fritt. Detsamma gäller den månad på året då beräkningen startar.

5.4 Överväganden

De olika modeller för att beräkna behovet av beredskapslager av olja som beskrivits i det föregående rymmer alla samma principiella element. Dessa element är lager som är tillgängliga vid krisens början, tillförsel under krisen, möjlighet att ersätta olja med andra energibärare och förbrukning under krisen.

Frågan är då om de nya planeringsförutsättningarna i något eller några avseenden gör modeller eller metoder av detta principiella slag mindre ändamålsenliga.

Kännetecknande för de nya planeringsförutsättningarna är att ett nytt krigsfall, nämligen det strategiska överfallet, tillkommit och tillsammans med återtagning för begränsat anfall eller neutralitet utgör huvudinriktning för försvarsförberedelserna. I kapitel 4 har innebörden av denna inriktning diskuterats. Därvid har konstaterats att det strategiska överfallet ställer så begränsade krav på oljeprodukter att det utanför försvarsmakten inte behövs någon särskild lagring. Lager av olika slag hos importörer, distributörer och förbrukare bör vara helt tillräckliga i en sådan situation. En överslagsmässig och i huvudsak kvalitativ bedömning, som innefattar modellens olika element, visar att en siffermässigt preciserad kalkyl inte behöver göras.

Annorlunda ställer det sig emellertid vid krisförlopp som är mer utsträckta i tiden. Ett krisskede på några månader som följs av ett neutralitetsskede eller ett begränsat anfall utgör sammantaget en så lång tidsrymd,

att siffermässigt preciserade beräkningar i fråga om de element som ingår i modellen behöver göras.

En viktig fråga är vilka värden som kan och bör sättas in i de olika momenten i beräkningsgången.

Prognoser eller utfall

Det har diskuterats om det är lämpligt att arbeta med faktiska utfallssiffror, eller om i stället prognoser för lager, förbrukning och tillförsel i det framtida fredssamhället bör användas.

Allmänt kan sägas att den siffra som används i viss mening är en prognos, även om den sakligt sett hämtas ur senaste årets statistik. Underförstått antas nämligen i så fall att variabeln har samma värde vid den framtida tidpunkt som beräkningarna faktiskt avser, eller att en aktuell siffra utgör ett väl så gott närmevärde på det framtida variabelvärdet som en genomarbetad prognos.

Det kan ifrågasättas om det numera är nödvändigt att basera beräkningar av behovet av beredskapslager av olja på genomarbetade prognoser avseende oljeanvändningen något visst år, t.ex. år 1997 eller år 2000. I kapitel 2 framgick att den totala oljeförbrukningen år 2000 bedöms vara på i huvudsak samma nivå som år 1991 eller 1992. Inom denna ram bedömdes dock i första hand förbrukningen av motorbensin och flygfotogen öka relativt kraftigt. Förbrukningen av lätt eldningsolja bedömdes minska kraftigt.

Erfarenheten talar för att betydande osäkerhet vidlåder prognoserna över den framtida förbrukningen av olja totalt sett och särskilt i fråga om enskilda oljeprodukter. Osäkerheten kan främst föras tillbaka på oviss-
het om den allmänna ekonomiska tillväxten, osäkerhet om sambandet mellan tillväxt och oljeförbrukning och inte

minst effekter av prisförändringar föranledda av t.ex. skatteändringar.

Flera skäl finns till varför prognoser tidigare användes som grund för beräkningar av behovet av beredskapslager. Ett var att konsumtionen av olja förutsågs öka snabbt. I en sådan situation måste behovsberäkningarna utgå från en prognossiffra, för att de aktuella beredskapslagren inte alltid skall vara för små i förhållande till de beräknade behoven. Ett annat skäl var att lageruppbyggnaden förutsatte att nya, stora lagringsutrymmen anskaffades. Dessa byggnadsinvesteringar krävde en långsiktig planering.

Situationen är nu en helt annan i båda dessa avseenden.

För det första bedöms förbrukningen av olja totalt sett inte öka särskilt mycket. Förskjutningar kan dock antas ske mellan olika oljeprodukter. I en prognos minskar dock säkerheten när den bryts ned i delar, varför möjligheterna att göra pålitliga prognoser för olika slag av oljeprodukter i praktiken är ganska små. Det kan hävdas att nedbrytningen gått för långt redan när den samlade energiefterfrågan delas upp i olika energibärare, i vart fall om prognosperioden är lång.

För det andra är det inte aktuellt att i stor skala investera i lagringsanläggningar för att klara en framtida större lagringsvolym. Situationen är i stället den motsatta.

Lagerhållning av olika slag av oljeprodukter, dvs. av själva varan, kan ganska snabbt anpassas och kräver inte någon lång framförhållning, i vart fall om det är fråga om måttliga förändringar. De förskjutningar mellan olika produkter, som kan komma att ske, kan därför med fördel hanteras när de inträffat och ställningstagandet kan baseras på fakta.

En betydande fördel med att använda faktiska siffror är

att de beskriver ett energisystem som är konsistent med sin omgivning. Det är inte troligt att en prognos fram till år 2000 skulle göra detta.

Härtill kommer att en fundamental osäkerhet alltid måste vidlåda antagandena om krisernas längd och importmöjligheterna under olika skeden av kriserna. Det är dessa antaganden som är avgörande för lagringsbehovet. Under sådana förutsättningar är det knappast meningsfullt att söka en skenbart ökad precision i beräkningarna genom att använda prognossiffror.

Mot denna bakgrund bör faktiska utfallssiffror för bl.a. förbrukning, lager och tillförsel avseende år 1992 kunna användas i nu aktuella beräkningar av behovet av beredskapslager. Dessa siffror kan anses utgöra en väl så rimlig prognos på utfallet t.ex. år 2000 som resultatet av en genomarbetad prognos. Risken med att förfara på detta sätt är liten i och med att det finns möjlighet att göra nya beräkningar och också fatta nya beslut, om utvecklingen skulle ta ett väsentligt annorlunda förlopp än det som beräkningarna bygger på.

Anknytning till fredskonsumtionen

Den fredstida oljekonsumtionens storlek kan synas ha stor betydelse för beräkningen av nödvändig förbrukning i en krissituation. Det är naturligt att ett sådant intryck kan uppstå i och med att behovet i kris i olika sektorer i beräkningsmodellen anges som en viss procent av normal konsumtion. Detta samband är emellertid skenbart, vilket visas i det följande.

När det gäller industrisektorns behov av energi och olja i olika krissituationer, grundas beräkningarna på detaljerat underlag.

ÖCB gör s.k. försörjningsanalyser på olika nivåer.

Syftet med dessa är att identifiera de behov av olika varor och tjänster som föreligger i olika krissituationer. De behov i kris och krig, som skall tillgodoses, är främst livsnödvändig försörjning för civilbefolkningen och stöd till försvarsmakten.

Försörjningsanalyserna kan gälla

- en bransch, t.ex. plast- och gummiindustrin,
- en delbransch eller en delfunktion, t.ex. svetsning eller gjutning,
- en särskild vara, t.ex. aluminium, koppar.

Analyserna görs på olika detaljeringsnivåer och det är först efter ett antal summeringar som behovet av produktion och aktivitetsnivå i olika branscher och i olika krisfall erhålls.

När nödvändig aktivitetsnivå i en industribransch i en krissituation uttrycks som en viss procent av den normala nivån, är detta ett resultat av analysen och inte ett uttryck för den metod som används i analysen. Metoden bygger således så långt möjligt på absoluta tal, men resultatet anges i relativa tal.

ÖCB lämnar uppgifter om nödvändig aktivitetsnivå i en rad branscher till NUTEK. NUTEK aggregerar därefter aktivitetsnivåerna för de olika branscherna till en samlad siffra för industrisektorn och denna siffra - detta procenttal - används sedan i beräkningsmodellen.

Även när det gäller de olika samfärdssektorerna görs detaljerade beräkningar över behovet av transporter och därmed behovet av drivmedel.

ÖCB gör en inventering av behovet av transporttjänster under kriser och krig tillsammans med berörda funktionsansvariga myndigheter och försvarsmakten.

Med utgångspunkt från statistiskt materiel analyseras

olika faktorer som påverkar varustransporterna i kris och krig. Viktiga faktorer är antaganden om utrikes-handelns nivå och aktiviteten i industrin under olika kris- och krigsskeden. Särskilt analyseras försvarsmaktens transportbehov och behov av transporter för undanförsel och lageruppbyggnad.

Möjligheter att omfördela transporter mellan olika trafik sätt beaktas även. Med ledning av statistik görs antaganden om hur långa olika slag av transporter är. Ytterst uttrycks transportbehoven i absoluta storheter som tonkilometer. Bedömningarna leder fram till ett behov av transporter för samtliga aktuella varugrupper. Detta behov uttrycks slutligen som en viss aktivitets-nivå för landsvägstransporterna av gods totalt i landet.

För att bedöma behovet av persontransporter utnyttjas statistik om persontransportarbetet med olika trafik-sätt fördelat på arbetsresor och fritidsresor m.m. Med ledning av denna statistik analyseras behovet av per-sontransporter i samband med arbete, vilket hänger samman med aktivitetsnivån i ekonomin, och i samband med försvarsmaktens inkallelser m.m. En sammanvägd

bedömning resulterar i en nödvändig aktivitetsnivå för persontransporter under olika krisskeden.

Det kan nämnas att en särskilt noggrann analys och pla-nering görs i fråga om behovet av flygtransporter med civila flygplan i kris och krig. Denna planering utgår från identifierade transportbehov för personer och varor samt gäller såväl inrikes som utrikes flygtran-sporter. Inom ramen för vad tillgängliga flygplan med-ger beräknas nödvändigt antal flygtimmar. Dessa kan sedan omräknas till ett behov av flygdrivmedel. Det i absoluta tal beräknade behovet av flygdrivmedel ut-trycks därefter i NUTEK:s modell som en andel av normal fredstida konsumtion.

När det däremot gäller behovet av olja för uppvärmning av småhus, flerbostadshus och lokaler kan sägas att beräkningarna bygger på en direkt koppling till den normala fredskonsumtionen. Egentligen är det dock fråga om att en förutsättning införs om en lägre dag- resp. nattemperatur i olika slag av utrymmen där människor uppehåller sig. Denna temperatur relateras sedan till den normala inomhustemperaturen och ett procenttal erhålls som kan användas i modellberäkningarna.

Avslutningsvis kan nämnas att försvarsmaktens behov av drivmedel för flygplan, fartyg och fordon i krig och neutralitet beräknas med utgångspunkt i antal enheter av olika slag och det antal gångtimmar som bedöms kunna tas ut ur enheterna under de krigssituationer som ingår i planeringen. Behovet uttrycks således i absoluta tal. Behovet i krisskedet beräknas mera överslagsvis som en multipel av det normala fredsbehovet.

5.5 Bedömning

Mot bakgrund av den diskussion som förts drar OLU 93 sammanfattningsvis följande slutsatser.

För att beräkna behovet av oljelagring för kriser och krig bör även i fortsättningen användas metoder eller modeller som arbetar med främst tillgängliga lager samt tillförsel och förbrukning under krisen. OLU 93 har svårt att föreställa sig en rationell metod som inte bygger på dessa element, i vart fall när det gäller kriser som sträcker sig över längre tid än några veckor.

OLU 93 har tagit del av hur NUTEK:s aktuella beräkningsmodell är uppbyggd och hur den arbetar. Testkörningar har genomförts. Modellen rymmer de principiella element som bör ingå i en rationell modell. Det resultat beräkningsmodellen ger är dock självfallet

helt beroende av de förutsättningar som införs i fråga om tillgångar vid krisens början samt tillförsel och förbrukning under krisen. Beräkningar kan göras med olika antaganden i alla nödvändiga avseenden.

Därmed behöver särskilt diskuteras vilka principiella värden som bör användas i fråga om förbrukningen i fred och kriser av olika slag.

Hittills har i sammanhang av detta slag prognoser över framtida oljeförbrukning använts. En ganska lugn utveckling kan nu förutses i fråga om oljeförbrukningen totalt sett. Vissa relativa förskjutningar mellan olika oljeprodukter kan förväntas. Det är inte givet att ökad precision och säkerhet vinns om prognoser används. Dessutom är det möjligt att med vissa intervall jämka inriktningen av lagringen, om utvecklingen skulle ta ett väsentligt annorlunda förlopp än det som beräkningarna bygger på. De stora osäkerheterna i beräkningarna ligger för övrigt i antagandena om krisernas längd och importmöjligheterna under kriserna. Mot denna bakgrund anser OLU 93 att utfallssiffror för år 1992 nu bör användas i fråga om fredstillförsel, kommersiella lager och fredsförbrukning av olja.

I NUTEK:s beräkningsmodell uttrycks behovet av olja i olika användarsektorer som en procentandel av den normala konsumtionen. Det har ifrågasatts om detta är ett lämpligt förfarande. Krisbehoven skulle därmed påverkas av fluktuationer i den fredstida konsumtionsutvecklingen.

ÖCB utför detaljerade beräkningar av behovet av olika varor och tjänster i olika kris- och krigssituationer. Beräkningarna grundas så långt det är möjligt på absoluta kvantiteter av olika varor och tjänster. Det är endast resultatet av analysen som uttrycks som att en viss andel av den normala aktivitetsnivån i en viss industribransch är nödvändig. Procentalen för olika

industribranscher summeras av NUTEK till en genomsnittlig aktivitetsnivå för industrin i olika kriser.

På ett lika detaljerat sätt beräknas behovet av olika slag av transporter av varor och personer. Beräkningarna mynnar i stor utsträckning ut i absoluta kvantiteter. För olika samfärdssektorer uttrycks slutresultatet som att behovet i en kris motsvarar en viss andel av den normala aktivitetsnivån.

ÖCB:s beräkningar grundas på aktuella uppgifter. Även detta gör det lämpligt att basera beräkningarna av behov av beredskapslager av olja på faktiska utfalls-siffror. Om prognosuppgifter skulle användas, skulle i stället de angivna aktivitetsnivåerna inom olika sektorer - som har en absolut grund - behöva anpassas till den bedömda utvecklingen av oljeförbrukningen.

Efter att ha tagit del av hur ÖCB beräknar behoven av bl.a. industrivaror och transporter i krissituationer, anser OLU 93 att dessa beräkningar kan användas i nu aktuella beräkningar av behov av oljelager. Behoven kan alltså i modellen beräkningstekniskt uttryckas som en viss procent av den fredstida aktivitetsnivån i olika förbrukningssektorer.

Mot denna bakgrund finner OLU 93 att NUTEK:s aktuella modell är ändamålsenlig för att beräkna behovet av beredskapslager av olja för de dimensionerande kris- och krigssituationer som ingår i de av regeringen föreskrivna planeringsförutsättningarna. OLU 93 använder därför modellen i de beräkningar grundade på olika antaganden som redovisas i följande kapitel.

6 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 konsumtionsnivån samt om tillförseln i form av import och tillgängliga lager.

I detta kapitel redovisas beräkningar som utgår från olika förutsättningar. Förutsättningarna och de resultat de leder till diskuteras. Kapitlet avslutas med ett konkret förslag till lämplig omfattning och produktstruktur för beredskapslagringen av olja.

Vissa viktiga förutsättningar, bl.a. varaktigheten av ett krigs- eller neutralitetsskede, och de lagringsbehov dessa leder till är hemliga. Samma sak gäller självfallet förslaget till beredskapslagring. Nödvändigheten av sekretess påverkar framställningen i kapitlet. Förslaget till beredskapslagring och vissa andra uppgifter redovisas i bilaga 2 (hemlig) till delbetänkandet.

6.1 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 antagna konsumtionen av oljeprodukter för olika civila ändamål under det krigshotande skedet samt under neutralitets- eller 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%. Det bör noteras att viss produktion och export av industrivaror försätts under det krigshotande skedet. 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.

Försvarsmaktens beräkning av behovet av drivmedel har granskats. Den andel av behovet som enligt gällande ansvarsfördelning skall täckas med allmänna beredskapslager har lagts in i beräkningarna.

Beräkningarna utgår från uppgifter om import, lager och förbrukning som avser år 1992. I syfte att pröva effekter av säsongsvariationer har beräkningar gjorts med olika startmånader. För flertalet bränslen och drivmedel visar sig effekterna härav vara ganska små.

Utbytet av råolja som importeras och raffineras antas under det inledande krisskedet motsvara det normala. I fråga om råolja som finns i lager och som importeras under det krigshotande skedet inriktas raffineringen mot ett tekniskt möjligt högre utbyte av motorbensin och dieselbrännolja.

Sverige 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. Det betyder att export av motorbensin, dieselbrännolja, lätt och tjock eldningsolja antas ske även under det krigshotande skedet. Detta kan i en svår kris, t.ex. där IEA-samarbetet har upphört, erbjuda vissa möjligheter.

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

Under det krigshotande skedet samt vid begränsat anfall eller neutralitet förutsätts dieselbrännolja och lätt eldningsolja vid behov vara ömsesidigt tekniskt utbytbara.

Under det krigshotande skedet samt vid begränsat anfall eller neutralitet antas knappt 0,3 milj. m³ lätt eldningsolja och 0,05 milj. m³ dieselbrännolja som finns i villatankar och gårdscisterner tas i anspråk av ägarna för avsett ändamål. Beräkningsmässigt förutsätts inte någon oljeförbrukning ersättas med utökad användning av ved, el, kol eller andra bränslen. I en kris kan dock byte från ett bränsle till ett annat förutsättas ske beroende på tillgång och priser. En säkerhetsmarginal kan därmed sägas finnas i beräkningarna.

Behov av olja för elproduktion ingår inte i beräkningarna. Detta utgör en del i en större frågeställning som avses bli behandlad i nästa etapp i utredningsarbetet.

För att drift- och leveranssäkerheten i oljedistributionssystemet skall klaras behöver en viss minsta lagervolym finnas. Denna kvantitet varierar inom vida gränser under olika förutsättningar. Erforderlig kvantitet ingår i fredskrislagret och förutsätts finnas i lager vid utgången av det krigshotande skedet. Behovet

av denna lagerkvantitet påverkar därmed inte beräkningarna.

6.2 Några räkneexempel

OLU 93 har genomfört beräkningar för åtta olika fall. I räkneexemplen ligger de gemensamma förutsättningarna fast, medan antagandena om import och ianspråktagande av främst fredskrislager varierar. Enligt utredningens mening täcks därmed ett tillräckligt spektrum av möjliga krisförlopp. I det följande beskrivs de olika fallen. Beräkningsresultaten redovisas i den hemliga bilagan.

Fall 1

Under det inledande kriskedet är konsumtion och tillförsel normal (100%). De kommersiella lagren vid utgången av det inledande kriskedet är - bortsett från säsongvariationer - lika stora som i början av krisen. Under det krigshotande skedet faller importen och motsvarar i genomsnitt 50% av den normala. Kommersiella lager tas i anspråk under det krigshotande skedet och - om sådana lager då finns - även under ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation.

Fall 2

Samma förutsättningar gäller som i fall 1, men dessutom får högst en tredjedel av fredskrislagret av respektive produkt tas i anspråk under det krigshotande skedet.

Fall 3

Samma förutsättningar gäller som i fall 1, men under det krigshotande skedet faller importen och motsvarar i genomsnitt 40% av den normala.

Fall 4

Samma förutsättningar gäller som i fall 3, men dessutom får högst en tredjedel av fredskrislagret av respektive produkt tas i anspråk under det krigshotande skedet.

Fall 5

Under det inledande krisskedet utgör konsumtionen 90% och importen 80% av den normala. Under det krigshotande skedet faller importen och motsvarar i genomsnitt 50 % av den normala. Kommersiella lager tas i anspråk under krisskedet och - om sådana lager då finns - även under ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation. En tredjedel av fredskrislagret av respektive produkt tas i anspråk, vilket inte fullt motsvarar skillnaden mellan konsumtion och import under det inledande krisskedet.

Fall 6

Samma förutsättningar gäller som i fall 5, men under det krigshotande skedet faller importen och utgör i genomsnitt 40% av den normala.

Fall 7

Samma förutsättningar gäller som i fall 5, men ingen del av fredskrislagret tas i anspråk.

Fall 8

Samma förutsättningar gäller som i fall 6, men ingen del av fredskrislagret tas i anspråk.

De åtta räkneexemplen leder fram till behov av beredskapslagring av olja som sträcker sig från praktiskt taget ingen lagring alls (fall 2 och 4) till ganska omfattande lagring (fall 7 och 8).

6.3 Diskussion av de olika fallen

Fall 1 och 3 innebär att det är balans mellan import och konsumtion under det inledande krisskedet. Beräkningsmässigt antas importen och konsumtionen motsvara 100% av den normala nivån. Självfallet är det möjligt att nå balans även på en lägre nivå, säg 90% av den normala. Visst bortfall i importen kompenseras då av konsumtionsbegränsningar. Dessa kan åstadkommas med administrativa ransoneringar eller vara en följd av högre priser.

I och med att konsumtionen och importen är i balans uppkommer under det inledande krisskedet i dessa fall inget nettobehov av oljelager. Skillnaden mellan fallen finns i det krigshotande skedet, där fall 1 har en fallande men genomsnittlig import på 50% av den normala, medan i fall 3 motsvarande andel är 40%. Endast kommersiella lager tas i anspråk, medan fredskrislagret inte rörs. Båda importantagandena kan anses vara rimliga även om de rymmer visst risktagande.

Fall 2 och 4 motsvarar fall 1 och 3 men innebär att också en liten del av det samlade fredskrislagret tas i anspråk. Med undantag för flygfotogen behövs då egentligen ingen beredskapslagring. Dessa fall innebär emellertid att behovet av olja vid ett begränsat anfall eller neutralitet måste tillgodoses ur fredskrisre-

servern. Som redan berörts i kapitel 4 bör detta behov planeringsmässigt inte täckas med en del av fredskrislagret. Fall 2 och 4 bör därför föras åt sidan och inte få bli styrande för dimensioneringen av beredskapslagringen av olja.

Fall 5 och 6 innebär att importen utgör 80% och konsumtionen 90% av den normala under det inledande kris-skedet. Mellanskillnaden på 10% täcks i väsentlig mån, dock inte fullt ut, genom att högst en tredjedel av fredskrislagret tas i anspråk för respektive produkt.

Beträffande dessa antaganden kan erinras om de överväganden som görs i kapitel 4. Under det inledande krisskedet råder inte krig och knappast heller krigsfara i vår nära omvärld. Om ändå en störning inträffar i oljetillförseln under denna period får den därför närmast ses som uttryck för en fredskris. IEP-avtalet tar sikte på en situation med bortfall i tillförseln av olja och fäster inte avseende vid orsaken till bortfallet. Någon distinktion görs således inte mellan säkerhetspolitiska kriser respektive fredskriser. Det framstår därför som naturligt att utgå från att fredskrislagret till en del tas i anspråk.

Lagringsbehovet i fall 6 är avsevärt större än i fall 5, främst beroende på de skilda importantagandena för det krigshotande skedet. Båda importantagandena kan anses vara rimliga.

Fall 7 och 8 innebär att under det inledande krisskedet konsumtionen ligger på 90% och importen på 80% av den normala. I vår nära omvärld råder det inte krig och knappast heller krigsfara. Störningar i oljetillförseln har därmed närmast fredskriskaraktär, men fredskrislagret skulle ändå inte till någon del tas i anspråk. Skäl härtill skulle kunna vara antingen att detta lager redan har förbrukats i en föregående fredskris, eller att regeringen av något skäl anser sig förhindrad att låta lagret användas.

Fall 7 och 8 bygger på antaganden som innebär mycket lågt risktagande och förutsättningar som inte är i överensstämmelse med den syn på fredskrislager resp. lager för förkrigsskeden som redovisades i kapitel 4 och som också tillämpades i 1987 års försvarsbeslut. Fall 7 och 8 bör därför föras åt sidan och inte få bli styrande för dimensioneringen av beredskapslagringen av olja.

Efter denna diskussion återstår fall 1, 3, 5 och 6. Dessa behandlas i det följande avsnittet.

6.4 Överväganden

Behovet av olja i olika samhällssektorer i ett begränsat anfall eller i en neutralitetssituation bör ses som en självklar övre gräns för vad som kan behöva lagras. En lagring av denna omfattning innebär mycket lågt risktagande. Behoven i krig eller neutralitet kan nämligen tillgodoses även i det fall att importen varit så låg under krisskedet att såväl kommersiella lager som fredskrislager helt har uttömts vid utgången av krisskedet. Inget av de återstående fallen (1, 3, 5 och 6) medför dock lagringsbehov som är större än konsumtionsbehovet i krigs- eller neutralitetssituationer.

Fall 1 kan kanske anses innebära ett väl högt risktagande i och med att fallet bygger på att import och konsumtion av olja är helt i balans under det inledande krisskedet. Viss eftersläpning i konsumtionsbegränsningen bör också förutsättas. Ett antagande om balans i det inledande skedet bör inte kombineras med ett högt importantagande för det krigshotande skedet. Fall 1 bör därför inte vara dimensionerande för beredskapslagringen av olja.

Ett antagande om balans mellan import och konsumtion i det inledande krisskedet bör i stället kombineras med

ett lägre importantagande för det krigshotande skedet. Fall 3 bygger på sådana förutsättningar och kan därmed vara en utgångspunkt för en vidare avvägning.

Fall 5 innebär att ett nettobehov av olja på 10% under det inledande krisskedet i huvudsak tillgodoses genom att en tredjedel av fredskrislagret disponeras och att importen under det krigshotande skedet utgör i genomsnitt 50% av den normala. Detta ger en viss balans mellan riskerna i de två skedena. Fall 5 bör därmed kunna vara en annan utgångspunkt för en vidare avvägning.

Fall 6 innebär samma importbortfall i det inledande krisskedet som i fall 5, men importen under det krigshotande skedet utgör 40% i stället för 50%. Detta innebär ett något lägre risktagande och ett något ökat lagringsbehov. Den samlade lagervolymen är dock även i detta fall lägre än konsumtionsbehovet i ett begränsat anfall eller i en neutralitetssituation. Fall 6 bör därmed kunna vara en tredje utgångspunkt för en vidare avvägning.

6.5 Förslag till beredskapslagring

Syftet med att beredskapslagra olja i viss omfattning är närmast att sörja för att det med hög säkerhet och tillgänglighet finns sådana kvantiteter av olika oljeprodukter att regeringen erbjuds rimlig handlingsfrihet inför en kris- eller krigssituation.

Regeringens handlande i en kris måste alltid bli situationsanpassat. För att ett effektivt handlande skall vara möjligt behöver en löpande och noggrann uppföljning av lagertillgångar och förbrukning ske inför och i kriser. Den månatliga statistikinsamlingen inför den rapportering som lämnas till IEA gör att läget snabbt kan överblickas.

Olika instrument måste också finnas för att vid behov åstadkomma konsumtionsbegränsningar. Åtagandet enligt IEP-avtalet förutsätter att vissa konsumtionsbegränsande åtgärder kan sättas in. Sådana är förberedda. I en krigshotande kris och neutralitet eller krig behöver dock ännu starkare konsumtionsbegränsning kunna ske. De instrument, som NUTEK och ÖCB förberett, kan bedömas medge även den konsumtionsbegränsning som kan behövas i svåra krisfall. Skäl finns dock att utveckla och förbättra systemen samt att öva tillämpningen av dem.

I och med att verkningarna i Sverige av en minskad tillförsel av olja och beredskapsåtgärderna för att möta en sådan är de samma, oavsett om orsaken i svensk terminologi är en fredskris eller en säkerhetspolitisk kris, bör det prövas om det inte är lämpligt att i Sverige låta samma krisorganisation hantera frågorna.

Marknaden och prismetanismen kan ofta på ett effektivt sätt balansera utbud och efterfrågan på olika varor. Goda skäl finns för regeringen att även i en kris så långt möjligt dra nytta av prismetanismen för att begränsa konsumtionen och stimulera utbudet. Särskilt viktigt är att regeringen inte inför prisregleringar av ett slag som gör att oljeimportörerna tvivlar på möjligheten att få full täckning för de priser som de i krissituationen nödgas betala på den internationella oljemarknaden. Skulle prisreglerande åtgärder av detta slag vidtas, kan förutses att importen snabbt faller och att en fördjupad och närmast självförvållad försörjningskris uppkommer i landet.

Frågor av detta slag har nyligen utförligt behandlats av arbetsgruppen för ekonomisk politik under kriser och krig och redovisats i ett betänkande (SOU 1992:75).

Mot bakgrund av de överväganden som gjorts i det tidigare, anser OLU 93 att behovet av lagring av olja bör sökas i en avvägning mellan fall 3, fall 5 och fall 6 samt med en blick på konsumtionsbehovet i ett begränsat

anfall eller en neutralitetssituation. Detta innebär inte ett ställningstagande för just de tillförsel-scenarier m.m. som fall 3, 5 och 6 bygger på. Andra scenarier kan vara rimliga. Enligt utredningens bedömning nås emellertid 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 att den krigsorganiserade försvarsmaktens fordon skall kunna fungera och för att det civila försvaret skall kunna stödja försvarsmakten med gods- och persontransporter till lands och i luften samt för att det skall vara möjligt att trygga civilbefolkningens försörjning.

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 i fråga om eldningsolja en viss mindre återtagning kunna ingå i planeringen, eller så kan planeringen bygga på att en del av behovet kan tillgodoses med kommersiella lager som bedöms vara tillgängliga i en krigssituation. För uppvärmning finns också vissa möjligheter att använda andra bränseln än olja.

Förslag till omfattning och produktstruktur för beredskapslagring av olja redovisas i bilaga 2 (hemlig). Förslaget innebär att beredskapslagringen av olja inför neutralitets- och krigssituationer kan minskas kraftigt.

Vid värderingen av detta förslag till beredskapslagring bör uppmärksammas att drygt två månaders fredskrislager inte har disponerats i denna beräkning. Det betyder att om någon del härav kan anses utgöra en tillgång i kris-skedet, kan scenarier med längre och kraftigare import-

bortfall eller en högre konsumtionsnivå klaras utan att detta påverkar de tillgångar som krävs för att klara ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation.

Det kan erinras om att i kapitel 4 drogs slutsatsen att det utanför försvarsmakten inte behövs några beredskapslager av olja för att klara de anspråk som reses i det strategiska överfallet. Enligt de allmänna planeringsförutsättningar som gäller för totalförsvaret skulle därmed tillgångar för att möta behoven i ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation anskaffas genom återtagning.

I kapitel 4 gjordes dock bedömningen att försörjningsberedskapen på oljeområdet inför ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation inte i väsentlig mån bör baseras på förutsättningen att återtagning kan ske. Samtidigt uttalades att detta inte behöver utesluta att för någon produkt eller under en bestämd tid en medveten risk tas.

Det förslag till beredskapslagring av olja som presenterats i det föregående har just denna karaktär. Huvuddelen av den olja som behövs finns således tillgänglig redan före ett återtagningsskede. Endast en begränsad volym av eldningsolja behöver ingå i en planering för återtagning. 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.

Avslutningsvis bör också den aktuella planerings- och beslutssituationen uppmärksammas.

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 långt större än behoven för olika kriser. Något åter-

tagningsbehov kommer därför inte att föreligga under lång tid.

Frågan om att i större eller mindre grad bygga försörjningsberedskapen i fråga om olja inför ett begränsat anfall eller en neutralitetssituation på återtagning, kan prövas med jämna mellanrum utifrån de säkerhetspolitiska och andra förutsättningar som anses föreligga vid olika tidpunkter.

7 LAGRINGSANSVAR OCH LAGRINGSSTRUKTUR

I detta kapitel överväger utredningen vissa frågor om oljelagringsens framtida organisation. Övervägandena görs mot bakgrund av den fördelning av ansvaret som beslöts år 1987, de erfarenheter som vunnits och omfattningen av det beredskapslager av oljeprodukter för en neutralitets- eller krigssituation som utredningen funnit behövs.

I detta sammanhang diskuterar utredningen också det förslag till ny struktur för lagring av olja som NUTEK nyligen lämnat.

Avslutningsvis lämnar utredningen förslag till en inriktning i fråga om hur ansvaret bör fördelas mellan staten och näringslivet vad gäller beredskapslagring av olja.

7.1 Bakgrund

Redan år 1938 infördes skyldighet för oljehandeln att hålla lager av vissa oljeprodukter. Lagret skulle motsvara en viss andel av försäljningen under närmast föregående år. Några särskilda krav på hur eller var lagringen skulle ske fanns inte. De lagringsskyldiga svarade för finansieringen av lagringsanläggningar, olja och driftkostnader.

Från år 1958 har genomförts en rad fleråriga oljelagringsprogram som beslutats av statsmakterna.

Oljelagringsprogrammet 1958-1962 innebar att lager för krig och en försörjningsreserv för främst vintrar med svåra isförhållanden skulle byggas upp. Oljehandeln och storförbrukare var lagringsskyldiga. Krigsreserven skulle lagras i skyddade utrymmen. Staten bidrog med ränte- och amorteringsfria lån som i stort täckte anläggningskostnaderna.

Oljelagringsprogrammet 1963-1969 innebar ökad uthållighet för krig och avspärrning. Försörjningsreserven slopades och ersattes av en avspärrningsreserv. Lagringen genomfördes av de lagringsskyldiga. Statligt stöd utgick i form av indexreglerade ränte- och amorteringsfria lån till ca 50% av kostnaderna för programmet.

Oljelagringsprogrammet 1970-1977 innebar fortsatt ökning av lagringen av oljeprodukter för avspärrning och krig. Oljehandeln och storförbrukare var lagringsskyldiga. I fråga om gasol beslöts dock att staten genom ÖEF skulle svara för en del av lagringen. Krigsreserven skulle liksom tidigare lagras i skyddade utrymmen. Dessutom beslöts att en del av krigsreserven skulle lagras i anläggningar vilkas lokalisering bestämdes av beredskapsmässiga överväganden. Statligt stöd utgick i form av ränte- och amorteringsfria lån, men enbart för merkostnaden för den skyddade och lokaliserade lagringen.

Den s.k. oljekrisen 1973-1974 ändrade förutsättningarna för oljelagringen.

Beslut fattades att mycket stora lager av främst råolja skulle byggas upp för att möta s.k. fredskriser. Lagringen skulle genomföras av staten genom ÖEF. Vidare beslöts att staten genom ÖEF skulle lagra flygdrivmedel för den civila luftfarten. Lageruppbyggnaden finansierades genom att en särskild beredskapsavgift togs ut på oljeprodukter.

Oljelagringsprogrammet 1978-1986 innebar ett vidmakthållande av avspärrnings- och krigsreserven samt uppbyggnad av det beslutade fredskrislagret. De statliga bidragen för finansiering av näringslivets tvångslagring upphörde helt fr.o.m. år 1978.

Detta oljelagringsprogram genomfördes inte fullt ut. Nya prognoser pekade på en långsammare ökning av oljeförbrukningen. Successiva nedjusteringar beslöts i fråga om såväl reserverna för avspärrning och krig som fredskrisreserven. En lageravveckling inleddes.

Genom 1987 års försvarsbeslut (prop. 1986/87:95 bil. 12, bet. FÖU 1986/87:11, rskr. 1986/87:310) lades en ny fördelning fast i fråga om ansvaret för beredskapslagring av olja. Denna innebär att staten skulle ha det samlade ansvaret för de delar av oljelagren som var avsedda för neutralitet/krig. De tvångslagringskyldiga skulle svara för övrig beredskapslagring av olja, dvs. fredskrislagringen.

Innebörden av denna ansvarsfördelning var att de lagringsskyldigas lager kunde minskas med omkring 5 milj. m³ i förhållande till lagringsmålet. Statens oljelager skulle däremot få i stort sett oförändrad omfattning, men få ett delvis annat innehåll och annan lokalisering.

Som en följd av detta beslut förvärvade staten från sammanslutningar av lagringsskyldiga oljeprodukter samt ett 25-tal lagringsanläggningar. Oljeprodukterna hade ganska höga halter av bly respektive svavel och hade därmed god lagringsbeständighet. Lagringsanläggningarna var i huvudsak lokaliserade i inlandet. De utgörs av skyddade bergrumslager med förhållandevis låg tillgänglighet. Statens anläggningar för lagring av bl.a. råolja avvecklades. Genom NUTEK förvaltar staten för närvarande ett 40-tal stora lagringsanläggningar där raffinerade oljeprodukter förvaras.

Genom 1987 års försvarsbeslut lades också fast riktlinjer för omfattningen av den statliga oljelagringsen för perioden 1987/88-1991/92.

7.2 Ny lagringsstrategi

Med anledning av 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FÖU12, rskr. 1991/92:337) presenterade NUTEK hösten 1992 i programplanen för perioden 1993/94-1997/98 en ny lagringsstrategi för beredskapslagringen av olja inför krigs- och neutralitetssituationer.

I en rapport (R 1992:3) hösten 1992 redovisar NUTEK förslaget till ny struktur för lagring av oljeprodukter.

De lagringsanläggningar som NUTEK nu förvaltar är äldre bergförlagda anläggningar. Situationen i fråga om dessa anläggningar beskrivs av NUTEK på följande sätt i rapporten.

- Åtskilliga av anläggningarna börjar bli nedslitna, vilket innebär omfattande underhållsinsatser och behov av reinvesteringar under de närmaste åren.
- Ökade krav från miljöskyddsmyndigheter medför behov av nyinvesteringar i bl.a. reningsanläggningar.
- Kostnaderna för utbyte av gamla produkter, vilket är nödvändigt av kvalitetsskäl, är stora och förväntas öka med nuvarande lagringsstrategi.
- En förändrad hotbild, med kortare förvarningstider och bedömt kortare krigsskeden, ställer krav från försvaret på ökad tillgänglighet, dvs. snabbare åtkomst av lagrade produkter. För att klara detta krävs omfattande investeringar i distributionsledet.

Mot bakgrund av dessa förhållanden har NUTEK studerat en ny struktur för beredskapslagringen av bränslen och drivmedel. En sådan struktur skulle kunna ha följande uppbyggnad.

- Ett fåtal större baslager som ägs och drivs av staten.

- Ett antal mellanlager nära storförbrukare. Dessa åstadkoms genom inhyrning i befintliga kommersiella lager och genom utnyttjande av befintliga statliga lager.

- Ett större antal små lager placerade hos slutanvändare, bensinstationer, åkerier och flygplatser.

Huvudsyftet med att placera lagringen närmare marknaden och på fler platser är att öka tillgängligheten och lagrens omsättning. Härigenom kan kostnaderna minskas och samtidigt säkerställas att kuranta varor alltid finns tillgängliga.

Strukturomvandlingen av krislagringen har antagits kunna bli finansierad genom de medel som frigörs vid en utförsäljning av varor för att nå den lägre lagringsnivå som följer av 1992 års försvarsbeslut.

Ett tiotal statliga bergrumsanläggningar skulle renoveras och förbättras. Dessa skulle användas främst som baslager, men även i viss utsträckning som mellanlager. Investeringen i dessa anläggningar har av NUTEK beräknats till 57 milj. kr. Dessutom skulle vissa mellanlager hyras.

Slutanvändarlagren skulle hållas i ett stort antal tankar om 50 m³, varav en del avsågs hyras och en del ägas av staten. Investeringen i tankar har av NUTEK beräknats till 120 milj. kr. Oljeprodukterna har förutsatts ägas av staten.

7.3 RRV:s synpunkter

I rapporten (F 1992:27) Beredskapslagringen av olja presenteras ett antal brister som Riksrevisionsverket (RRV) funnit vid en förvaltningsrevisionell granskning av NUTEK:s verksamhet och åtgärder inom oljelagringsområdet.

I fråga om lagringen för en neutralitets- eller krigssituation gör RRV bl.a. följande iakttagelser.

- Affärsverksamheten bedrivs inte på ett tillräckligt affärsmässigt sätt, vilket gör att kostnaderna blir onödigt höga. I jämförelse med oljebolagens handel är NUTEK underkastade vissa restriktioner av beredskapsskäl.

- Affärsverksamhetens lagerredovisningssystem och rutiner uppfyller på flera punkter inte de kontrollmål som använts vid bedömningen.

- Beredskapsläget är otillfredsställande när det gäller krigslagringen. Bristerna är så stora att lagrens beredskapseffekt kan ifrågasättas. Betydande delar av krigslagret börjar bli så gamla att produkterna snart kommer att bli tekniskt inkuranta. Lagrens lokalisering överensstämmer inte med de konsumtions- eller förbrukningsförhållanden som kan komma att gälla i krig. Utpumpningskapaciteten är i flera fall otillräcklig.

RRV lämnar bl.a. följande förslag för att avhjälpa bristerna.

- I syfte att utveckla och vitalisera affärsverksamheten bör NUTEK noga studera hur motsvarande verksamhet bedrivs på annat håll, t.ex. av oljebolag och storförbrukare.

- Affärsmässigheten måste öka. Affärsstyrningen bör i

första hand koncentreras till att reducera kapitalbindningen och att utnyttja säsongsbetingade prisvariationer.

- I fortsättningen bör det varje år göras en mer genomgripande granskning och redogörelse av affärsverksamheten.

- Systemstöd bör utvecklas för att förbättra styrningen av projekten (dvs. köp/försäljningar) och för att möjliggöra löpande ekonomisk uppföljning av dem.

- Åtgärder bör vidtas så att lagerredovisningen kan bedrivas i enlighet med god redovisningssed. Det gäller bl.a. möjligheten att rapportera verifikationer i kronologisk ordning, möjligheten att lägga in en s.k. loggfunktion i systemet, behovet av löpande uppföljning av lagerförändringar och lagervärde samt formen för inventeringarna.

RRV har även utfört en redovisningsrevisionell granskning. Resultatet redovisas i rapporten (1993-06-22) Granskning av NUTEK:s verksamhet inom oljelagringsområdet 1987-1992.

RRV betonar särskilt följande iakttagelser.

- Några direkt påvisbara brister avseende affärs-mässigheten har ej kunnat konstateras. Dock anser RRV det värdefullt att en utvärdering sker av huruvida motsvarande tjänster kan inhandlas på marknaden (av de oljebolag alt. oljedistributionsbolag som finns att tillgå) och vad dessa tjänster skulle kosta om de inhandlades.

- Dokumentationen avseende sammanställningar av antagna anbud, fattade beslut och beslutsgrunder har varit bristfällig.

- Lagerredovisning för perioden före 1989 saknas vilket

får anses vara en stor brist och ej i enlighet med den statliga bokföringsförordningens krav.

- Godkännande av avslutade affärer och utbetalningar utförs för närvarande av samma personer som genomför dessa. RRV rekommenderar i syfte att stärka den interna kontrollen och uppföljningen av utförda affärer att godkännande även sker från överordnad.

- Då det ej löpande går att ur projektredovisningssystemet få fram en prognos för ett projekts totala utfall föreslår RRV att komplettering sker med denna möjlighet.

- Lagerredovisningssystemet har i dag stora brister och uppfyller inte den statliga bokföringsförordningens krav. Exempelvis förloras gamla saldon avseende volymer och belopp när nya värden läggs in. En annan stor brist är att löpande avstämningar saknas mellan lagervärde enligt lagerredovisning och huvudbok. En ej oväsentlig differens föreligger för närvarande vilken måste utredas. Om nuvarande system inte kan modifieras och ett nytt lagerredovisningssystem måste utvecklas torde kostnaderna härför bli väsentliga.

7.4 Överväganden

I det föregående har översiktligt redovisats hur ansvarsförhållandena i fråga om beredskapslagring av olja har utvecklats under mer än 50 år. Lagringens organisation har stor betydelse för möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt omsätta oljelagren.

Lageromsättning

Fram till 1975 lagrade staten i egen regi i huvudsak inte någon olja för det civila samhället i en kris-

situation. Lagringen av olja genomfördes i stället av oljehandeln och storförbrukare. Lagren hölls i form av oljeprodukter. Staten bidrog på olika sätt till finansieringen av varulagren eller lagringsanläggningarna.

Genom försvarsmakten lagrade dock staten vissa kvantiteter drivmedel för flygplan, fartyg och fordon. Dessa lager omsattes i den fredstida driften. Även hos Vattenfall och SJ m.fl. förekom viss lagring.

I samband med att beslut fattades om att bygga upp ett fredskrislager av olja diskuterades om lagringen borde ske i statlig eller enskild regi. 1975 års oljelagringskommitté (OLK i SOU 1976:67) övervägde frågan och fann att det vid statlig lagring är en förutsättning att lagren inte behöver omsättas. Detta kunde enligt OLK:s mening endast ske genom lagring av råolja. Lagring av omsättningskrävande oljeprodukter ansågs inte kunna komma i fråga.

I sammanhanget kan erinras om vad OLK år 1976 anförde beträffande lagringsansvaret.

Ett av de mest vägande skälen (till att beredskapslagringen har ombesörjts av näringslivet) var att lagringen därigenom kunde ske som en integrerad del av den kommersiella verksamheten varvid kraven på omsättning av lagren kunde tillgodoses. Omsättningskravet är framför allt aktuellt för motorbensin. Detta krav ansågs ej kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt för det fall lagringen skedde i statlig regi. En från beredskapssynpunkt önskvärd spridning av lagren åstadkoms även till viss del genom att de enskilda företagen ålades lagringskyldighet.

Statsmakternas beslut blev att fredskrislagringen skulle ske i statlig regi och att lagret i allt väsentligt skulle utgöras av råolja.

År 1987 beslöt emellertid statsmakterna (prop. 1986/87:95 bil.12, bet. FÖU 1986/87:11, rskr. 1986/87:310) att ändra fördelningen av ansvaret för beredskapslagringen av olja. Staten ansågs bära ansvara

för de lager som är avsedda för de allvarligaste krislägena. Mot bakgrund härav tog staten över ansvaret för den lagring som avsåg neutralitet och krig. Lagring skulle ske av raffinerade produkter. Staten förvärvade från de lagringsskyldiga lagringsanläggningar med inneiggande varor. Några av anläggningarna hade transportekonomiskt mindre gynnsamt läge. Vissa produkter hade ganska höga halter av bly respektive svavel.

De erfarenheter som gjorts sedan 1987 bestyrker att betydande problem är förenade med lagring av oljeprodukter med de angivna förutsättningarna och under de villkor i övrigt som gäller i statlig regi.

Problemen kan belysas med att NUTEK vid omsättning av nu befintligt lager av oljeprodukter får höga transportkostnader och behöver medge nedsättning av priset jämfört med priset på en helt kurant produkt. Överslagsvis kan prislörlusten vid ett fullständigt utbyte av inkuranta varor mot kuranta varor bedömas uppgå till ungefär 900 milj. kr. Som exempel kan nämnas att intäkten från 1 000 m³ högbylad bensin som säljs, kanske räcker för att anskaffa endast halva mängden oblyad bensin.

Som framgått pekade OLK redan i mitten av 1970-talet på de problem som är förknippade med lagring i statlig regi. RRV har vidare, som redovisats i det föregående, pekat på olika brister i den statliga beredskapslagringen. NUTEK har dock varit medvetet om bristerna i nuvarande system, vilka också har utgjort motiv till förslaget om en ny lagringsstrategi.

Problemen med att lagra oljeprodukter har enligt NUTEK fått allt större räckvidd. NUTEK har därför särskilt låtit undersöka olika drivmedels och bränslens lagringstålighet.

I en rapport (R 1992:3) anger NUTEK att det framkommit att de bränslen och drivmedel som tillverkas i dag är

känsligare och svårare att lagra enligt den metod med vattenbäddslagring och med låg omsättning, som NUTEK hittills tillämpat.

Följande maximala lagringstider kan, enligt NUTEK, rekommenderas för att behålla ursprunglig kvalitet: flygfotogen 3 år, motorbensin 1-2 år och dieselbrännolja/eldningsolja 1 3-5 år.

En förutsättning för dessa tider är att lagringen sker på tillfredsställande sätt och att de inlagrade produkterna är av normal kvalitet. I praktiken bör man dock, enligt NUTEK, räkna med betydligt kortare lagringstider. Produktutvecklingen och tillverkningen inom oljeindustrin har på senare år fått en sådan inriktning att dagens produkter, enligt NUTEK, i viss utsträckning kan betraktas som färskvara.

Den slutsats som, enligt OLU 93, bör dras av vad som nu anförts är att lagret av oljeprodukter för neutralitets- och krigssituationer bör omsättas i en långt snabbare takt än vad som skett under senare år. Endast därigenom kan produktlagren hållas tekniskt och marknadsmässigt kuranta och fortsatta stora prisförluster undvikas. Om omsättningen skall ske enligt de riktvärden som angetts ovan eller snabbare blir kostnaderna höga om inte lagringen sker i eller i direkt anslutning till det kommersiella distributionssystemet eller förbrukarledet.

Lokalisering och skydd

Huvuddelen av beredskapslagringen för neutralitets- eller krigssituationer genomförs för närvarande som särskilt lokaliserad eller skyddad lagring.

OLU 93 har inhämtat uppgifter om försvarsmaktens behov av särskilt lokaliserad lagring. Därvid har framkommit att den krigsorganiserade försvarsmakten avser att ut-

nyttja det kommersiella distributionssystemet för for-
donsdrivmedel och således ytterst bensinstationerna.
Kapaciteten i detta system bedöms vara tillräcklig i
hela landet, utom i de inre och övre delarna av
Norrland, där den fredsmässiga infrastrukturen är svag
i förhållande till försvarsmaktens behov i krig. Behov
av att hålla vissa lagervolymer m.m. som särskilt
lokaliserad lagring synes därmed finnas endast i delar
av Norrland.

Åtskilliga av NUTEK:s lagringsanläggningar är bergför-
lagda och har ganska hög skyddsnivå. Den nya lagrings-
strategi som NUTEK föreslagit innebär att flertalet
berganläggningar avvecklas, att inhyrning sker i kom-
mersiella cisterner och att tankar byggs hos slutan-
vändare. Detta medför en sänkning av det fortifikato-
riska skyddet. Överbefälhavaren har dock i ett remis-
sytttrande uttalat att nedgången i skyddsnivå kan
accepteras med hänsyn till den stora spridning som
lagringen får. OLU 93 drar härav slutsatsen att några
krav på fortifikatoriskt skydd av beredskapslagren av
olja inte föreligger om en tillfredsställande utsprid-
ning kan nås.

Ny lagringsstruktur

När det gäller den nya struktur för beredskapslagring
av olja som NUTEK föreslagit kan följande kommentarer
lämnas.

Strukturen, som syftar till att nå en angelägen ökning
av beredskapslagrens tillgänglighet, innehåller baslag-
er, mellanlager och slutanvändarlagre. Lagervolymer
skulle fördelas med ungefär lika stora delar i bas-
resp. mellanlager. I slutanvändarlagre skulle finnas
endast en eller två procent av den samlade lager-
volymer.

Huvuddelen av de nödvändiga investeringarna för att

åstadkomma denna anläggningsstruktur skulle ändå avse tankarna hos slutanvändarna. Den årliga kostnaden per m³ tankvolym i slutanvändarlagren kan överslagsvis beräknas till ca 1 000 kr. Som jämförelse kan nämnas att en marknadsmässig hyra av större cisterner uppgår per år till 30-40 kr. per m³. OLU 93 vill starkt ifrågasätta om utspridning av en liten volym drivmedel kan motivera en så hög kostnad.

Senare undersökningar av NUTEK har visat att möjlighet finns att hyra tankar. Därmed skulle investeringskostnaden kunna begränsas.

Det finns också skäl att betona att den nya lagerstrukturen inte utgör ett organiskt sammanhängande system. Oljeprodukterna skulle således inte flyta från baslager till mellanlager och slutligen till användarlager för att där förbrukas. I stället får det förutsättas att dessa tre lagertyper för påfyllnad och avtappning i samband med omsättning skulle använda sig av det kommersiella distributionssystemet på olika nivåer.

Den samlade volym oljeprodukter som OLU 93 förelär skall lagras för en neutralitets- eller krigssituation är långt mindre än den som för närvarande lagras. Volymen är dessutom ungefär hälften av den som NUTEK använde som utgångspunkt vid utformningen av förslaget till ny lagringsstrategi eller lagerstruktur. Därmed saknas det, enligt OLU:s uppfattning, tillräckligt volymmässigt underlag för en särskild lagerstruktur innehållande baslager, mellanlager och slutanvändarlager.

Slutsatser

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 lagringsadministration 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.
- Endast vissa mindre lagervolymer behöver ges en särskild lokalisering. Däremot behövs knappast fortifikatoriskt skydd för beredskapslagren av olja.
- Beredskapslagret 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.
- Den av NUTEK föreslagna lagringsstrukturen bör inte komma till utförande som ett avgränsat system för krigslagringen. En rationell lagerhållning av reserver för neutralitets- eller krigssituationer bör i stället sökas i ett vidare sammanhang som även innefattar fredskrislagringen av olja och den kommersiella distributionen.
- Lägre kostnader kan förväntas uppnås om lagring och omsättning av oljeprodukter sker integrerat med den kommersiella hanteringen.

Mot denna bakgrund drar OLU 93 slutsatsen att en kostnadseffektiv beredskapslagring av oljeprodukter inför en neutralitets- eller krigssituation förutsätter att beredskapslagringen utförs i eller i nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet eller större förbrukare.

De kvantitativt begränsade önskemål som finns i fråga om särskild lokalisering och skydd av beredskapslager bör, enligt OLU 93, liksom före år 1987 kunna tillgodoses även under sådana förhållanden.

7.5 Förslag om genomförande av lagringen

I föregående avsnitt drog OLU 93 slutsatsen att en effektiv beredskapslagring av oljeprodukter förutsätter att lagringen utförs i eller i nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet eller hos större förbrukare. OLU 93 anser därför att det är naturligt att lagringen genomförs av näringslivet.

Denna inriktning innebär att i detta avseende en återgång görs till den ordning som gällde före 1987 års beslut, nämligen att näringslivet genomförde lagringen av olja för avspärrnings- och krigssituationer. Viktiga skäl till denna förändring är den väsentliga minskning av lagringen som nu kan göras, de ökade kraven på tillgänglighet, den snabba omsättning av lagren som behövs och de erfarenheter som vunnits av lagring i statlig regi av oljeprodukter.

Med denna ändring behöver lagringen för krigssituationer och för fredskriser inte längre utgöra två skilda system i fysisk och organisatorisk mening. En samordning kan, som framhålls i direktiven, öppna möjligheter till en effektivare lagerhantering och därmed också samhällsekonomiska vinster. Till saken hör också att behovet av lagring för neutralitets- eller

krigssituationer är avsevärt mindre än den aktuella fredskrislagringen.

Med en sådan inriktning kan det vara naturligt att oljehandeln och storförbrukare genomför lagringen av olja för neutralitets- och krigssituationer jämsides med den fredskrislagring som sker i dag på grundval av lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol. Det kan erinras om att denna lag och dess föregångare utformats för att näringslivet skall genomföra lagring för avspärrnings- och krigssituationer och senare förkrigs- och krigsskeden.

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. Därvid uppmärksammas också om staten med olika åtgärder kan och bör medverka till att beredskapslagring av olja kan bedrivas effektivt. Bl.a. behovet av lagändringar kommer att beaktas i sammanhanget.

En mycket viktig fråga i det fortsatta arbetet blir självfallet finansieringen av beredskapslagringen. Även när omfattningen av lagringen minskas behöver betydande kapitalbelopp bindas och de löpande driftkostnaderna är också avsevärda.

Oljelagringen för fredskriser finansieras i allt väsentligt av de lagringsskyldiga via prissättningen, medan lagringen för krigssituationer med vissa undantag finansieras av staten. I direktiven anges att utredningen i sitt arbete med dessa frågor bör utgå från att kostnaderna för beredskapslagring av olja i fortsättningen skall finansieras med långtgående kostnadsansvar för verksamhetens intressenter och minskad belastning på statsbudgeten. Detta gäller oavsett vilka lösningar som väljs i fråga om ansvarsfördelningen och organisationen. Utredaren bör redovisa några alternativa finansieringsmodeller som uppfyller de angivna kraven.

Utan att föregripa arbetet i den följande etappen vill OLU 93 betona att frågan om finansiering inte bara är en resursfråga, utan i minst lika hög grad en fråga om styrning och incitament. Allmänt sett är det en fördel om kostnaderna är synliga för intressenterna och dessa regelbundet kan pröva de åtgärder som föranleder kostnaderna.

När det gäller beredskapslagring av olja inför krigssituationer får medborgarna genom staten anses vara intressenter. Medborgarna kan bekosta lagringen antingen i egenskap av oljekonsumenter eller i egenskap av betalare av olika slag av skatter.

I det fortsatta arbetet avser OLU 93 överväga olika finansieringsmodeller mot bakgrund av deras principiella och praktiska innebörd. Vid behov kan skilda finansieringsformer prövas för t.ex. olika slag av oljeprodukter.

Den föreslagna inriktningen innebär att NUTEK:s förslag till lagerstruktur inte bör komma till utförande. Huvudsyftet med lagerstrukturen var att öka lagrens tillgänglighet och omsättning. Dessa syften bör i hög grad kunna tillgodoses genom att beredskapslagren hanteringsmässigt integreras med det kommersiella distributionssystemet.

NUTEK:s förslag innebär att ungefär 30 av 40 befintliga berganläggningar skulle ställas av. I det fortsatta arbetet bör prövas i vilken utsträckning det är möjligt att också i fortsättningen använda några av dessa skyddade anläggningar under de föreslagna nya förutsättningarna i fråga om genomförande av lagringen.

I det fortsatta arbetet behöver önskemålen om särskild lokalisering och skydd av vissa oljelager ytterligare klargöras och prövning ske av hur dessa önskemål lämpligen bör tillgodoses.

Det bör även övervägas om det är möjligt att behålla ett antal lämpliga anläggningar för att därmed god kapacitet skall finnas att vid behov utöka lagringen av oljeprodukter.

I förbigående kan nämnas att oljehandeln och storförbrukare för närvarande finner det ändamålsenligt att i avsevärd utsträckning utnyttja lagringsutrymmen i berg och under jord för kommersiell lagring och för fredskrislager.

OLU 93 anser således att det fortsatta utredningsarbetet bör inriktas på att näringslivet skall genomföra även lagringen för en neutralitets- eller krigssituation. Dessa lagars särskilda betydelse gör det helt nödvändigt att kontrollen av lagrens storlek och sammansättning blir mycket god. Med den föreslagna inriktningen av arbetet blir alltså frågan om tillsyn över lagringen av största betydelse. OLU 93 erinrar om att RRV i den förvaltningsrevisionella granskningen fann att NUTEK:s kontroll över fredskrislagren har brister.

Fredskrislagret har avsevärt större omfattning än lagret för neutralitet och krig. Oljetillgångarna finns dock hos samma företag. Tillsynsobjekten är således de samma. Det är därmed knappast svårare att utöva kontroll över den något större volym som lagren för båda slagen av kriser utgör. I det fortsatta arbetet avser OLU 93 pröva hur en tillräckligt effektiv tillsyn över beredskapslagren av olja kan utformas.

Den av OLU 93 föreslagna inriktningen av arbetet 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 konsumtionsbe

gränsande åtgärder samt utövar tillsyn och kontroll över lagringen. Oljelagringen genomförs av företagen.

En sådan ordning, där statsmakterna anger målen, där en myndighet utför planering och tillsyn samt där företagen svarar för hanteringen av den affärsmässiga verksamheten, 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.

8 GENOMFÖRANDE

I kapitel 6 har utredningen lämnat ett förslag till omfattning och sammansättning av ett beredskapslager av olja inför krigs- och neutralitetssituationer. Det föreslagna beredskapslagret är avsevärt mindre än det lager för motsvarande ändamål som NUTEK för närvarande håller.

I kapitel 7 diskuterar utredningen frågan om ansvarsfördelning i fråga om beredskapslagringen av olja. Med hänsyn till bl.a. lagrets begränsade storlek, behovet av att omsätta lagret och nödvändigheten av att lagret har hög tillgänglighet, föreslår OLU 93 att lagringen skall genomföras av näringslivet.

Dessa två förslag 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 frågan om, behöver ske över en längre period. Avgörande för hur lång tid som behövs, är bl.a. utpumpningskapaciteten vid anläggningarna, transport- och lagringskapaciteten och det allmänna läget på oljemarknaden samt hur snabbt den tekniska och marknadsmässiga inkuransen inträder för olika produkter.

Avvecklingen bör enligt OLU 93 ske i en takt som gör att staten kan erhålla så stora nettoinkomster som möjligt. Det innebär att avvägningar och bedömningar behöver göras om 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.

Avvecklingen av det statliga lagret och uppbyggnaden av beredskapslager hos näringslivet bör ske så att den samlade volymen och produktsammansättningen vid varje tidpunkt i stort svarar mot det avsedda beredskapslagret.

Innan uppbyggnaden av beredskapslagringen hos näringslivet inleds, bör en översiktlig avstämning göras av om några förutsättningar ändrats som bör påverka lagrets storlek och sammansättning. Därvid bör uppmärksammas bl.a. behovsutvecklingen och de säkerhetspolitiska förutsättningarna. Mot bakgrund av den angivna tidsplanen föreslår OLU 93 att en sådan avstämning görs senast under hösten 1995.

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 osäkerheten - och den sekretess som råder om det nuvarande lagrets storlek - kan det sägas att det är frågan om belopp av miljardstorlek.

När lagret avvecklas, minskar successivt statens drift- och kapitalkostnader för det nuvarande beredskapslagret. Dessa kostnader uppgår budgetåret 1993/94 till ca

330 milj. kr. Härav är ca 260 milj. kr. räntekostnader och andra kapitalkostnader.

I prop. 1992/93:100 bil. 13 uttalade regeringen att medel som frigörs genom utförsäljning av olja ur de statliga krislagren bör få användas bl.a. för att stärka andra delar inom det civila försvaret. Vidare uttalades att regeringen bör ha möjlighet att använda medlen också för ändamål inom den militära delen av totalförsvaret. Riksdagen (bet. 1992/93:NU28, rskr. 1992/93:362) har bifallit detta förslag.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work done during the year. It then goes on to discuss the various departments and the work done in each of them. The report is very detailed and covers a wide range of subjects. It is a valuable document for those interested in the work of the organization.

The second part of the report deals with the financial statement for the year. It shows the income and expenditure of the organization and the balance sheet at the end of the year. The financial statement is very clear and easy to understand. It shows that the organization has been able to maintain a healthy financial position throughout the year.

The third part of the report deals with the work done in the various departments. It discusses the progress of the work in each of the departments and the results achieved. The report shows that the organization has made significant progress in all of its departments during the year.

The fourth part of the report deals with the future plans of the organization. It discusses the work that is planned for the next year and the resources that will be required to carry out this work. The report shows that the organization has a clear vision of its future and is well-prepared to meet the challenges ahead.

SÄRSKILT YTTRANDE

av sakkunniga Harry Albinsson, Lars Dalgren, Karl-Axel Edin och Tommy Nordin

Utredaren föreslår att det s.k. krigslagret av olja skall reduceras kraftigt. Vi tycker detta är ett steg i rätt riktning, men anser att utredaren bort föreslå att **hela** det särskilda krigslagret skulle kunnat avvecklas.

Det beredskapslager som Sverige håller inom ramen för IEA:s internationella energiprogram (IEP) om 25% av landets totala årsförbrukning av olja täcker mer än väl de behov som utredningen beräknat för neutralitets- eller krigssituationer.

Om det oaktat ovanstående ändå bedöms att det inom landet skall finnas en särskild volym olja avsedd för krig, är det vår bestämda uppfattning att en sådan beredskapsåtgärd är en statlig angelägenhet och att lagren följaktligen skall ägas av staten.

Vi kan instämma i utredarens bedömning att beredskapslagringen av statens lager av olja kan ske effektivare om den genomförs av näringslivet, men då under den självklara förutsättningen att staten ersätter företagen för denna hantering.

BARCELONA, 1937

BY SUBSCRIPTION ONLY. THE PRICE OF THE PAPER IS 100 PER CENT.

THE PAPER IS PRINTED IN BARCELONA, SPAIN, BY THE "LA VANGUARDIA" PRINTING HOUSE.

THE PAPER IS PRINTED ON A 40x50 CM. SIZE. THE WEIGHT IS 100 GRAMS PER SHEET.

THE PAPER IS PRINTED ON A 40x50 CM. SIZE. THE WEIGHT IS 100 GRAMS PER SHEET.

THE PAPER IS PRINTED ON A 40x50 CM. SIZE. THE WEIGHT IS 100 GRAMS PER SHEET.

Kommittédirektiv



Dir. 1993:18

Översyn av beredskapslagringen av olja och kol

Dir. 1993:18

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-18

Chefen för Näringsdepartementet, statsrådet P. Westerberg, anför.

Mitt förslag

En särskild utredare tillkallas för att lägga fram förslag om lagringen av olja för krigssituationer mot bakgrund av ändrade säkerhetspolitiska och marknadsmässiga förhållanden. Utredaren skall också överväga frågor om oljelagringens framtida organisation och finansiering. Därvid skall prövas möjligheterna till ökad samordning av lagringen för krig och för fredskriser. Uppdraget skall innefatta även beredskapslagringen av kol.

Det svenska oljeberoendet

Oljeberoendet i det svenska energisystemet nådde sin kulmen omkring år 1970. Oljan svarade då för omkring tre fjärdedelar av Sveriges totala energitillförsel. Åtgärder för att minska beroendet av importerad olja kom att spela en huvudroll i den svenska energipolitiken under 1970- och 1980-talen.

Lagring av oljeprodukter för krigssituationer hade börjat redan före andra världskriget. Efter oljekrisen år 1973 blev det uppenbart att allvarliga rubbningar i oljeförsörjningen kunde uppstå även utan samband med krig eller krigsrisk i vår närmaste omvärld. Statlig lagring av råolja för sådana s.k. fredskriser infördes år 1974. Samma år undertecknade Sverige tillsammans med flertalet andra OECD-länder en överenskommelse - avtalet

om ett internationellt energiprogram (IEP) - om bl.a. samordnade åtgärder för att möta oljeförsörjningskriser. Avtalet innebar åtaganden för de anslutna länderna att hålla beredskapslager av olja samt att vid en kris vidta konsumtionsbegränsningar och medverka till ett system för oljetilldelning. Samtidigt inrättades ett internationellt energiorgan, International Energy Agency (IEA), med uppgift att genomföra programmet.

Sedan mitten på 1970-talet har det svenska oljeberoendet minskat kraftigt. Till följd av både högre oljepriser och energipolitiska åtgärder har oljans andel av energitillförseln sjunkit från ca 75 % till 40-45 %. Parallellt med detta har den tidigare importen av raffinerade produkter till övervägande del ersatts med råolja som raffinerar inom landet. Oljan spelar numera en relativt obetydlig roll i produktionen av el och värme, där kärnkraft, fasta bränslen och regionalt även naturgas har bidragit till en mer differentierad försörjning. Inom transportsektorn har däremot oljans betydelse ökat.

Den nuvarande oljelagringen

Lagringen för krigssituationer och lagringen för fredskriser utgör i huvudsak skilda system. Krigslagringen omfattas av totalförsvarsplaneringen och styrs av de förutsättningar i fråga om bl.a. kriser och krigs förlopp med därav följande krav på uthållighet som gäller för denna planering. Fredskrislagringen baseras däremot på Sveriges åtagande enligt IEP-avtalet att hålla lager av olja som svarar mot 90 dagars nettoimport.

Från början var oljebranschen och vissa storförbrukare skyldiga enligt lag att svara för merparten av lagringen av oljeprodukter ("tvångslagring"), med visst finansieringsstöd från staten. Lagringen var då avsedd för avspärning 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 tvångslagringsskyldiga skulle svara för fredskrislagringen. Motiveringen var att oljebranschen i en fredskris antas kunna arbeta på normala företagsekonomiska villkor, medan staten i allvarigare krislägen kan väntas på olika sätt reglera varumarknader och produktion.

Sedan år 1987 bedriver staten lagringen för krig i myndighetsform. I systemet ingår ett stort antal anläggningar. Många av dem skall uppfylla särskilda krav på lokalisering och skydd. I sammanhanget kan påpekas att de civila lagren är avsedda också för huvuddelen av arméns krigsbehov av drivmedel, medan den militära oljelagringen i övrigt handhas inom försvarsmakten.

Fredskrislagren ingår i fysisk mening i de tvångslagringsskyldigas kommersiella lagerhållning. Staten utövar med stöd av lagstiftningen tillsyn

över att lagren når upp till den nivå som krävs för att Sveriges åtaganden enligt IEP-avtalet skall uppfyllas.

Det finns viktiga undantag från den angivna ansvarsfördelningen. Staten svarar t.ex. för den samlade lagringen av flygdrivmedel. Vidare skall sådana tvångslagringsskyldiga som driver värmeverk eller kraftvärmeverk svara för att lagra olja för sina anläggningars behov även i krig. Detsamma gäller för vissa innehavare av gasturbiner och oljekondensverk. Också andra undantag och särskilda bestämmelser har tillkommit under årens lopp.

Den statliga krigslagringen sköts huvudsakligen av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och finansieras genom anslag på statsbudgeten. De senaste budgetåren har kostnaderna för NUTEK:s lagring uppgått till omkring 400 miljoner kronor om året, varav huvuddelen utgör räntekostnader för inläggande lager. Därtill kommer kostnader för den s.k. särskilda lagring som vissa statliga myndigheter m.fl. har ålagts genom beslut av regeringen. Detta gäller Försvarets materielverk (FMV), Statens järnvägar (SJ) och Vattenfall AB.

De tvångslagringsskyldigas kostnader för fredskrislagringen redovisas inte särskilt. Det kan antas att kostnaderna bärs av konsumenterna via företagens priser.

Totalförsvarsbeslutet år 1992

Planeringsförutsättningar

I juni 1992 beslutade riksdagen om totalförsvarets fortsatta utveckling under perioden 1992/93-1996/97 (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337). Bakgrunden till beslutet var bl.a. de genomgripande förändringarna i det säkerhetspolitiska läget. Som en viktig planeringsförutsättning gäller nu att totalförsvaret skall ha en betryggande förmåga att motstå ett s.k. strategiskt överfall, dvs. ett överraskande inlett angrepp mot vårt land som kraftsamlas mot vitala funktioner. Ett sådant krig antas få kort varaktighet. Inom den civila delen av totalförsvaret skall planeringen i högre grad än tidigare inriktas på stöd till försvarsmakten. Detta stöd skall enligt försvarsbeslutet i första hand inriktas mot ett snabbt och säkert genomförande av mobilisering och krigsorganisering i syfte att säkerställa försvarsmaktens omedelbara stridsförmåga.

Nya riktlinjer för den statliga krigslagringen

För den statliga oljelagringen innebär 1992 års totalförsvarsbeslut väsentligt ändrade förutsättningar. Det ställs inte längre samma krav som tidigare på uthållighet under utdragna kriser.

Genom försvarsbeslutet ändrades riktlinjerna för krigslagringen i enlighet med de nya förutsättningarna. Dels skulle lagren minskas, dels skulle lagringen ges en ny struktur enligt en skiss som hade presenterats av NUTEK. Innebörden av den nya strukturen var att många av de statliga anläggningarna skulle ersättas med inlagring i oljehandelns depå- och detaljlager eller med lager hos slutanvändare. Därmed skulle lagringen decentraliseras och "flyttas närmare marknaden". Den skisserade nya strukturen innebar också en betydande upprustning av systemet, som inte svarade mot aktuella krav från miljö-, säkerhets- och tillgänglighets-synpunkt.

Försvarsbeslutet innebar dock inte något slutligt ställningstagande till den nya lagringsstrukturen. Det förutsattes att frågan skulle övervägas närmare på grundval av ett genomarbetat förslag från NUTEK. Beträffande finansieringen beslöts att medel som kan komma att frigöras vid en utförsäljning av delar av de statliga lagren skulle få användas för investeringar i lagringsanläggningar och för vissa andra ändamål inom totalförsvaret. Regeringen uppdrog åt NUTEK att redovisa en plan för utförsäljningen under den femåriga programplanepreioden.

Nya riktlinjer för fredskrislagringen

Försvarsbeslutet år 1992 innebar också en nyhet i fråga om lagringen för fredskriser. Den nuvarande lagringen hos oljebranschen och storförbrukare skulle kompletteras med ett statligt buffertlager, i första hand av flygdrivmedel och dieselbrännolja. Avsikten var att förbättra Sveriges möjligheter att vid svåra störningar på den internationella oljemarknaden delta i samordnade stabiliserande insatser inom ramen för IBA.

Regeringen uppdrog åt NUTEK att redovisa en plan för uppbyggnad av det statliga fredskrislagret. Det förutsattes att uppbyggnaden skulle finansieras genom inkomster av utförsäljning av olja från krigslagren.

NUTEK:s förslag till ny lagerstruktur

NUTEK har i oktober 1992 i ett sammanhang redovisat resultatet av regeringens uppdrag om försäljning av olja och omstrukturering av den statliga lagringen. Enligt NUTEK har utredningsarbetet visat att den

tidigare föreslagna decentraliserade strukturen ökar lagringssystemets tillgänglighet till en godtagbar nivå. Vidare antas den nya strukturen vara ekonomiskt fördelaktig eftersom den leder till lägre driftskostnader jämfört med nuvarande struktur med ett antal stora, avsidens belägna lager. Enligt NUTEK är det möjligt att finansiera både erforderliga investeringar i den nya strukturen och uppbyggnaden av ett statligt fredskrislager genom utförsäljning av delar av nuvarande krigslager. Den nya strukturen beräknas kunna bli etablerad under en period av åtta till tio år.

Riksrevisionsverkets granskning

Riksrevisionsverket (RRV) har som ett led i sin förvaltningsrevision av statliga myndigheter granskat NUTEK:s verksamhet inom oljelagringsområdet. Granskningen, som redovisas i rapporten Beredskapslagringen av olja (F 1992:7), omfattar både den statliga krigslagringen i NUTEK:s egen regi och tillsynen över fredskrislagringen.

Beträffande krigslagringen redovisas ett antal brister i bl.a. affärsverksamhetens bedrivande, beräkningen av lagringsbehoven och beredskapsläget. Också i fredskrislagringen har RRV funnit brister som bör åtgärdas. RRV:s rapport utmynnar i att regeringen bör överväga att tillsätta en särskild utredning för att se över såväl drift- och depåverksamheten för krigslagringen som beredskapen för fredskris.

RRV:s granskning redovisades innan arbetet inom NUTEK med planen för den nya lagringsstrukturen hade slutförts. Därefter har RRV i ett remissyttrande över NUTEK:s färdiga förslag betecknat förslaget som en intressant början på det nödvändiga arbetet med att ta fram en ny och bättre fungerande lagerstruktur. RRV anser dock att förslaget är otillräckligt och att flertalet av de frågor som RRV i sin rapport ansåg borde utredas kvarstår som outredda. Följaktligen står RRV fast vid sitt tidigare önskemål om en särskild utredning.

Det kan tilläggas att de övriga remissinstanser som har haft att yttra sig över NUTEK:s förslag, nämligen Överbefälhavaren och Överstyrelsen för civil beredskap, har ställt sig positiva till att förslaget genomförs.

Lagring av kol

Frågan om beredskapslagring av kol aktualiserades först i början av 1980-talet. Man räknade då med en ökad kolanvändning som ett led i strävandena att minska oljeberoendet. I detta sammanhang avses med kol enbart energikol för produktion av el och värme, framför allt inom industrin och kommunernas värme- och kraftvärmeverk.

År 1985 infördes tvångslagring av kol enligt samma principer som då gällde för olja. Lagringen var avsedd för avspärrning och krig. Det bedömdes inte motiverat med ett särskilt fredskrislager av kol, med hänsyn bl.a. till den geografiska fördelningen av koltillgångarna och den svenska importens länderursprung. Ett befintligt statligt kollager ansågs därmed kunna säljas ut. Lagret kom i stor utsträckning att förväras av de företag som hade blivit lagringsskyldiga.

Den ändring av ansvarsfördelningen för oljelagringen som genomfördes år 1987 påverkade inte principerna för lagringen av kol. Det är alltså fortfarande importörer och storförbrukare som svarar för krigslagringen.

Flera av de berörda företagen har anmält att lagringen av kol medför betydande problem. De lager som lades upp när lagringsskyldigheten infördes är nu ofta överdimensionerade eftersom kolanvändningen har minskat. En avveckling av delar av lagren måste ske i enlighet med nu gällande miljöbestämmelser, vilket i många fall väntas leda till kostnader för företagen.

Ansvarsförhållanden och organisation

NUTEK är ansvarig myndighet för funktionen energiförsörjning inom totalförsvaret. Detta innebär att NUTEK skall svara för viss planering och samordning av beredskapsförberedelser inom hela energiområdet.

När det gäller beredskapslagringen av olja har NUTEK två operativa uppgifter, nämligen dels att i egen regi bedriva drift- och depåverksamheten för huvuddelen av krigslagringen, dels att vara tillsynsmyndighet för fredskrislagringen. Dessutom skall NUTEK utöva tillsyn över den särskilda lagring som fullgörs av bl.a. FMV. NUTEK är tillsynsmyndighet också för tvångslagringen av kol.

NUTEK:s roll i vad gäller oljelagring och andra beredskapsfrågor på energiområdet grundas på den s.k. ansvarsprincipen, som innebär att myndigheter med ansvar för en viss verksamhet i fred skall svara också för arbetet med beredskap för kriser och krig. I enlighet med denna princip övertog dåvarande Statens energiverk - vars uppgifter på området numera handhas av NUTEK - år 1986 funktionsansvaret för energiförsörjningen från dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, som samtidigt ombildades till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Under några år därefter hade dock ÖCB hand om anskaffning och lagring av oljeprodukter jämte driften av lagren som uppdragsverksamhet. Denna verksamhet utvidgades när staten år 1987 övertog ansvaret för den krigslagring som tidigare hade legat på de lagringsskyldiga företagen och samtidigt köpte två av oljebranschen ägda lagringsföretag.

Efter statens förvärv av dessa företag övervägdes formerna för den fortsatta lagringsverksamheten. Ett alternativ som prövades var att bilda ett

statsägt aktiebolag för ändamålet. Sedan frågan utretts av Statskontoret bedömdes dock myndighetsformen som lämpligast. I enlighet med detta fördes verksamheten över till Energiverket den 1 juli 1989.

För närvarande arbetar ett tiotal personer centralt inom NUTEK med frågor om bränsle- och drivmedelsberedskap, vilket innefattar planering, lagring och oljehandel samt tillsyn. Därtill finns en regional organisation för drift av oljelagren med 38 tjänster.

Lagstiftning

Lagen om beredskapslagring av olja och kol

Lagringsskyldigheten för de tvångslagringsskyldiga regleras i lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol. Kompletterande föreskrifter finns i förordningen (1984:1050) om beredskapslagring av olja och kol.

Enligt lagen skall lagringen omfatta kolbränslen samt motorbensin, fotogen, dieselbrännolja, eldningsolja och gasol. Flygdrivmedel är däremot inte lagringsbränsle.

Skyldiga att hålla beredskapslager är samtliga importörer samt vissa säljare och förbrukare av lagringsbränslen. Lagringsskyldigheten fastställs för ett år i taget fr.o.m. den 1 juli (lagringsåret) och grundas på försäljningen eller förbrukningen under det närmast föregående kalenderåret (basåret). Storleken av det beredskapslager som en lagringsskyldig skall hålla beräknas på grundval av mängden sålda eller förbrukade bränslen (basmängden). Regeringen bestämmer för varje slag av bränsle hur stor andel av basmängderna som skall lagras under lagringsåret, det s.k. lagringsprocenttalet. Utgångspunkten för beräkningen skall därvid vara landets behov av beredskapslager. Därefter fastställer tillsynsmyndigheten, dvs. NUTEK, beredskapslagrets storlek för varje lagringsskyldig under lagringsåret.

Den lagringsskyldiges lagring är i princip avsedd för hela landets behov, och den är alltså inte förbehållen någon viss anläggning. Undantag från denna princip gäller för värmeverk och kraftvärmeverk. För lagringsskyldiga som driver sådana anläggningar får regeringen bestämma beredskapslagrets storlek med utgångspunkt i verkets eget beredskapsbehov.

För vissa elproducerande anläggningar för vilka den årliga drifttiden varierar starkt, nämligen gasturbinanläggningar och oljekondensverk, bestäms lagringsmängderna i särskild ordning av tillsynsmyndigheten respektive regeringen. Det kan här nämnas att Kraftsam hos regeringen nyliken har hemställt om en översyn av dessa bestämmelser.

För att beredskapslager skall få tas i anspråk krävs ett särskilt medgivande av regeringen. Förutsättningen för ett sådant medgivande är att tillförseln av bränsle avbryts eller försvåras till följd av krig eller någon annan svårartad försörjningskris.

Enligt lagen syftar lagringsskyldigheten till att trygga tillgången inom landet på olja och kol under såväl krig som andra allvarliga försörjningskriser. Lagen kan alltså användas för att ålägga skyldighet att lagra för skilda slag av kriser. Genom beslut om riktlinjer för beredskapslagringen bestämmer riksdagen närmare vilken inriktning lagringen skall ha. Lagen kom till vid en tidpunkt då de tvångslagringsskyldiga svarade för krigslagringen av både olja och kol. Sedan fördelningen av ansvaret för lagringen av olja ändrats år 1987 tillämpas lagen huvudsakligen på oljelagring för fredskriser.

Dåvarande Statens energiverk väckte vid flera tillfällen frågor om en anpassning av lagen till den ändrade ansvarsfördelningen. Också RRV tar upp sådana frågor i sin revisionsrapport. RRV konstaterar att lagen i sin nuvarande utformning medför att ca 130 företag är lagringsskyldiga. Sju oljeföretag med rikstäckande distribution svarar för ca 70 % av den totala tvångslagringen, medan 100 företag svarar för endast ca 11 %. RRV anser att en spridning av beredskapslagret på många mindre säljare och förbrukare inte är lika viktig för beredskapen i fredskris som i krig. Enligt RRV medför spridningen sannolikt onödigt höga samhällsekonomiska kostnader; dessutom tas en stor del av tillsynsmyndighetens resurser i anspråk för en liten andel av det totala beredskapslagret. Mot bakgrund härav föreslår RRV att de små lagringsskyldiga företagen avskiljs från systemet.

Oljekrislagen

Oljekrislagen (1975:197) kom till för att säkerställa Sveriges åtaganden enligt IEP-avtalet. Till lagen hör oljekrisförordningen (1975:198).

I lagen ges regeringen befogenhet att vidta vissa åtgärder när IEA fattar beslut om begränsningar i medlemsländernas oljekonsumtion eller fördelning av tillgänglig olja mellan medlemsländerna. När Sverige skall fullgöra sin tilldelningsskyldighet enligt IEP-avtalet får regeringen besluta att ägare eller innehavare av råolja eller oljeprodukter skall avstå från förmödenheten till staten eller någon annan. Lagen innehåller vidare bestämmelser om ersättning för egendom som tas i anspråk genom ett sådant beslut. Dessa bestämmelser ansluter till ersättningsreglerna i förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268).

RRV har i sin revisionsrapport påpekat att oljekrislagens förfoganderegler är kopplad till en aktivering av IEP-avtalets bestämmelser om oljefördelning. Enligt RRV kan emellertid situationer uppkomma då

regeringen bör ha möjlighet att förfoga över landets samlade oljereserver även i de fall då IEA inte har fattat något beslut om aktivering. RRV föreslår därför att lagen ändras så att regeringen ges sådan möjlighet.

Uppdraget

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att genomföra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol.

Föreskrifter om lagring av olja för kris- och krigssituationer har funnits i över ett halvsekel. Ändrade yttre förutsättningar har lett till ändringar i regelsystemet vid flera tillfällen. Den senaste mer betydande ändringen genomfördes år 1987. Den lagring för krigssituationer som säljare och förbrukare av olja tidigare hade svarat för övertogs då av staten, medan företagens lagringsskyldighet i stället kom att gälla lagringen för fredskriser. Den ändrade ansvarsfördelningen åtföljdes emellertid inte av en mer genomgripande översyn av systemet.

Beredskapslagringen av olja präglas i viss mån alltjämt av de förutsättningar som rådde på 1960- och 1970-talen. Sedan dess har oljans roll i tillförseln och användningen av energi förändrats radikalt, liksom oljemarknadens struktur. Under de senaste åren har också de säkerhetspolitiska förutsättningarna förändrats, vilket har tagit sig uttryck bl.a. i 1992 års försvarsbeslut. Nuvarande system för oljelagring framstår därför som otidsenligt. Detta gäller i synnerhet lagringen för krigssituationer. Såsom har framhållits av såväl NUTEK som RRV är den allvarligaste bristen att krigslagringen inte uppfyller dagens krav på tillgänglighet.

Lagerbehoven

Utredaren bör, som en bakgrund till sina förslag, beskriva den nuvarande oljelagringen och analysera de förhållanden som kan komma att få betydelse för verksamheten under 1990-talet. Därvid bör beaktas såväl utvecklingen på energimarknaden som olika avnämares beredskapsbehov, med särskild hänsyn till försvarsmaktens behov i säkerhetspolitiska kriser och i krig. Arbetet skall i möjligaste mån baseras på sådant material som redan har tagits fram av NUTEK och andra myndigheter, bl.a. inom ramen för totalförsvarets programplanering.

Utredaren bör särskilt uppmärksamma frågan om grunderna för beräkning av lagerbehoven för den statliga krigslagringen. För närvarande görs NUTEK:s beräkningar på grundval av den prognoserade fredskonsumtionen av oljeprodukter inom ett antal samhällssektorer, såsom t.ex. industri, landtransporter och uppvärmning. Lagerbehoven anges som

en viss andel av denna konsumtion under den period som krisen eller kriget antas omfatta. Utifrån de planeringsförutsättningar som numera råder, med hög prioritet för försvarsmaktens behov under ett antaget kortvarigt kris- och krigsskede, framstår emellertid denna metod inte längre som ändamålsenlig.

Utredaren bör därför analysera några alternativa metoder att beräkna lagerbehoven och översiktligt redovisa effekterna av dem. Som en utgångspunkt bör gälla att lagringen skall ta sikte på att tillgodose de mest grundläggande försörjningsbehoven vid den typ av kriser och krig som nu förutsätts. Utredaren bör också pröva om det finns anledning att, såsom har skett i NUTEK:s försörjningsplan inom bränsle- och drivmedelsområdet 1992-1997, ta hänsyn till eventuella brister i försörjningen under en längre period än den som enligt planeringsförutsättningarna för totalförsvaret gäller för krigsskedet. Därvid bör utredaren särskilt beakta vad som anförs i regeringens beslut den 28 januari 1993 angående operativa försvarsförberedelser. Analysen skall leda fram till ett förslag till beräkningsmetod och en därpå baserad beräkning av lagervolymer, fördelad på produkter och kvaliteter.

Lagringens utformning

Utredaren bör även pröva frågan om lagringssystemets struktur och utformning. De nya planeringsförutsättningarna för totalförsvaret innebär att oljelagringen för krigssituationer måste uppfylla mycket höga krav på tillgänglighet. Utredaren bör analysera konsekvenserna härav för lagrens lokalisering och utformning. Därvid bör beaktas bl.a. behovet av fortifikatoriskt skydd för vissa anläggningar. Utredningsarbetet i denna del skall grundas på de allmänna riktlinjer för omstrukturering av den statliga oljelagringen som beslutades av riksdagen i samband med 1992 års totalförsvarsbeslut, med de revideringar som kan komma att bli följden av regeringens förslag i budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 13).

Utredarens prövning av lagerbehoven bör omfatta också den särskilda lagringen hos vissa statliga myndigheter m.fl.

I frågor om lagerbehoven och lagringens utformning skall utredaren samråda med berörda myndigheter inom totalförsvaret. Utredaren bör i sammanhanget också utvärdera NUTEK:s i oktober 1992 framlagda förslag till ny lagerstruktur, med beaktande bl.a. av de synpunkter som förts fram i remissyttrandena över förslaget och i RRV:s revisionsrapport om oljelagringen.

Kostnader och tidsplan

Sedan kraven på oljelagringen för krigssituationer har preciserats bör utredaren ange konsekvenserna av dessa krav på kostnaderna och tidsplanen för en omstrukturering av lagringen. En förutsättning bör därvid vara att omstruktureringen skall kunna genomföras före utgången av budgetåret 1998/99. Finansieringen skall kunna ske helt med inkomster från försäljning av olja ur befintliga lager. Dessutom skall medel kunna frigöras för andra ändamål inom totalförsvaret så som har angivits i budgetpropositionen 1993.

Utredarens bedömningar och förslag i de angivna frågorna om kraven på oljelagring för krigssituationer, inklusive kostnader och tidsplan för att genomföra en omstrukturering av nuvarande system, skall redovisas senast den 30 september 1993. Förslagen bör kunna utgöra underlag för bl.a. regeringens ställningstaganden till frågor om finansieringen av vissa verksamheter inom totalförsvaret under den aktuella planeringsperioden.

Ansvarsfördelning, organisation och finansiering

Sedan de krav som bör ställas på oljelagringen för krigssituationer har klarlagts i en första utredningsetapp bör utredaren överväga frågor om lagringens framtida organisation. Arbetet i denna del bör omfatta oljelagring för såväl fredskriser som krig. Också frågan om ansvarsfördelningen mellan staten och de lagringsskyldiga företagen bör ingå i övervägandena, liksom frågan om verksamhetens finansiering.

Som underlag för sina överväganden bör utredaren översiktligt kartlägga gällande organisation för oljelagringen i några med Sverige jämförbara länder. Av intresse är i första hand länder som har anslutit sig till IEP-avtalet och som därmed har åtagit sig vissa förpliktelser i fråga om oljelagring och fördelning av olja vid fredskriser. Utredaren bör i sammanhanget också söka klarlägga hur de berörda ländernas deltagande i annat internationellt samarbete, t.ex. inom ramen för EG eller NATO, kan ha påverkat deras interna system för oljelagring.

En grundläggande fråga vid utredarens överväganden är fördelningen mellan staten och näringslivet av ansvaret för den samlade beredskapslagringen av olja. Det kan finnas skäl för en återgång till den ordning för krigslagringen som gällde före år 1987 och som innebar att säljare och förbrukare hade ansvaret för denna lagring. En sådan ordning skulle kunna skapa förutsättningar för att lösa de problem med inkurans och bristande tillgänglighet som förekommer i den nuvarande statliga krigslagringen. Vidare skulle lagringen för krigssituationer och för fredskriser inte längre behöva utgöra två skilda system i fysisk och

organisatorisk mening. En samordning skulle kunna öppna möjligheter till en effektivare lagerhantering och därmed också samhällsekonomiska vinster. Modeller för en samordnad oljelagring finns i flera länder i Västeuropa.

Om det visar sig finnas förutsättningar för en sådan omläggning av nuvarande system för oljelagring i Sverige bör utredaren ta upp överläggningar med företrädare för de berörda intressenterna om verksamhetens inriktning, organisation och finansiering. Oavsett vilken form för verksamheten som väljs måste staten tillförsäkras goda möjligheter till insyn och kontroll. Det är önskvärt att överläggningarna kan leda fram till vissa riktlinjer för en överenskommelse mellan staten och intressenterna.

Om det däremot visar sig att förutsättningar saknas för en ändrad fördelning av ansvaret för oljelagringen bör utredaren pröva vissa organisationsfrågor inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning.

Tidigare har vissa statliga affärsverk och andra myndigheter ålagts att lagra olja genom särskilda beslut av regeringen. Vattenfall har nu bolagiserats, och förberedelser för en bolagisering av SJ pågår. Utredaren bör överväga frågan om fortsatt lagringsskyldighet för Vattenfall och SJ från bl.a. konkurrenssynpunkt.

En viktig fråga är gränsdragningen mellan lagring för försvarsmakten och för civila behov. För närvarande svarar NUTEK för en stor del av drivmedelslagringen för försvaret. RRV har i sin revisionsrapport påtalat att det inte lämnas någon ekonomisk ersättning till NUTEK för denna lagring och att det inte heller förekommer någon kontroll från försvarsmaktens sida av att NUTEK fullgör sina åtaganden. RRV ifrågasätter lämpligheten av denna ordning och anser att försvarsmaktens roll som beställare bör göras tydligare. Mot bakgrund av detta bör utredaren pröva om det går att åstadkomma en klarare fördelning av lagrings- och finansieringsansvaret mellan NUTEK och försvarsmakten. Därvid bör utredaren beakta möjligheterna till samordning av NUTEK:s lagring med motsvarande verksamhet inom FMV, eventuellt i en sammanslagen organisation inom totalförsvarets civila del.

Vidare bör utredaren pröva huruvida den nuvarande myndighetsformen för drift- och depåverksamheten är ändamålsenlig. Ett möjligt alternativ är en bolagisering inom ramen för ett av staten ägt aktiebolag. Utredaren bör analysera för- och nackdelar med en sådan lösning. En tredje möjlighet, som även den bör prövas, är att den statliga drift- och depåverksamheten i egen regi avvecklas helt eller delvis och att staten i stället köper lagringstjänster på marknaden.

Som framgått finansieras nu oljelagringen för fredskriser i allt väsentligt av de tvångslagringsskyldiga via prissättningen, medan lagringen för krigssituationer med vissa undantag finansieras av staten. Utredaren bör i sitt arbete med dessa frågor utgå från att kostnaderna för beredskaps-

lagringen av olja i fortsättningen skall finansieras med långtgående kostnadsansvar för verksamhetens intressenter och minskad belastning på statsbudgeten. Detta gäller oavsett vilka lösningar som väljs i fråga om ansvarsfördelning och organisation. Utredaren bör redovisa några alternativa finansieringsmodeller som uppfyller de angivna kraven.

Särskilda frågor om fredskrislagringen

I RRV:s revisionsrapport tas upp några frågor om fredskrislagringen av olja. RRV anser bl.a. att antalet tvångslagringsskyldiga borde kunna minskas starkt, vilket i praktiken skulle innebära att de flesta förbrukare befrias från lagringsskyldighet och att oljebranschen svarar för nästan all lagring för fredskriser. Utredaren bör överväga denna fråga närmare och föreslå hur lagringsskyldigheten lämpligen bör avgränsas.

Utredaren bör också överväga frågan om ökade möjligheter för regeringen att förfoga över fredskrislagren i s.k. subkriser, då systemet för fördelning av olja enligt IEP-avtalet inte har aktiverats. En utgångspunkt bör därvid vara att uppbyggnad av ett statligt fredskrislager i större omfattning än som redan har beslutats inte kan komma i fråga av statsfinansiella skäl. Som ett alternativ till den av RRV föreslagna ändringen av oljekrislagen bör utredaren pröva möjligheterna till en överenskommelse med de viktigaste lagringsskyldiga företagen om utnyttjandet av fredskrislagren.

Lagring av bränslen för elproduktion

En särskild fråga som har aktualiserats av Kraftsam är lagringen av bränslen för elproduktion. För närvarande är vissa kraftproducenter skyldiga att svara för denna lagring såväl för fredskriser som för krig. Utredaren bör överväga hur lagringsskyldigheten lämpligen bör utformas mot bakgrund av bl.a. de ändrade förhållandena på elmarknaden. Utredaren bör i denna fråga samråda med Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04).

I sammanhanget kan nämnas också frågan om lagringen av bränsle för dieseldrivna reservanordningar som har installerats för att klara angelägna behov vid bortfall av elleveranser. Utredaren bör överväga behovet av särskild lagringsskyldighet för sådana anordningar, som har fått ökad betydelse från beredskapssynpunkt.

Lagring av kol, m.m.

I uppdraget bör ingå också en översyn av gällande bestämmelser om beredskapslagring av kol. Som framgått förekommer sådan lagring endast i form av tvångslagring för krigssituationer. Utredaren bör redogöra för nuvarande system och pröva de grunder som gäller för fastställande av lagringsskyldigheten, mot bakgrund av de förslag som läggs fram om beräkning av lagringsbehoven för olja. Liksom hittills skall en utgångspunkt vara att beredskapslagringen av kol tar sikte endast på krigssituationer.

Utredaren får ta upp också andra frågor om beredskapslagring av olja och kol som kan komma att aktualiseras under arbetets gång. Frågor om beredskapslagring av naturgas ligger utanför uppdraget och bör tas upp endast om de bedöms ha ett direkt samband med utredarens överväganden och förslag.

Konsekvenser av ett medlemskap i EG

Frågor om beredskapslagring av olja och kol innefattas inte i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Ett svenskt medlemskap i EG kommer emellertid att ställa krav på en anpassning till de särskilda regler för oljelagring som gäller inom EG. Vidare omfattas åtgärder på försörjningsberedskapens område i princip av EG-rätten såvitt gäller t.ex. fria varurörelser och konkurrens.

EG-reglerna om oljelagring innebär - liksom IEP-avtalets regler - skyldighet för medlemsländerna att lagra för fredskriser. Det finns dock vissa skillnader mellan EG- och IEP-systemen. Eftersom samtliga EG-länder numera har anslutit sig till IEP-avtalet kan en översyn av förhållandet mellan systemen komma att aktualiseras.

Utredaren bör mot denna bakgrund söka klarlägga konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett medlemskap i EG. Behov av att anpassa gällande lagstiftning eller andra föreskrifter till EG:s nuvarande regler bör redovisas, liksom eventuella planer på en översyn av EG-reglerna.

Arbetets uppläggnig

Utredaren skall samråda med Utredningen (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) rörande uppläggnigen och avgränsningen av utredningsarbetet.

I den mån utredaren föreslår åtgärder som kräver ändrad lagstiftning skall förslag till den läggas fram.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och regionalpolitiska konsekvenser i utredningsverksamheten (dir. 1992:50).

Som redan nämnts bör utredaren redovisa den första etappen i sitt arbete senast den 30 september 1993. Den slutliga redovisningen av uppdraget bör ske senast den 30 april 1994. Om det visar sig lämpligt att behandla frågor om beredskapslagring av kol särskilt får dock denna del av uppdraget redovisas senast den 30 juni 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigar chefen för Näringsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol,

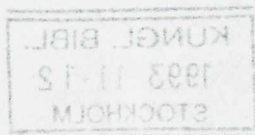
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Näringsdepartementet)



KUNGL. BIBL.
1993-11-12
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personal. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarpröva. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m. m. Ju.
38. Hälsö- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis rädning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmänna skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personal (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
 74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
 75. Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
 76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
 77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
 78. Miljöskadeförsäkring i framtiden. M.
 79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
 80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
 81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
 82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
 83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
 84. Innovationer för Sverige. N.
 85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
 86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
 87. Beredskapslagring av olja. N.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Aminingsvänliga sjukhus - för att skydda, stödja och främja amning. [86]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommissionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommissionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del 1 - Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet. - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier. [85]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor
och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst.
[17]
Utlänningslagen - en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja
vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]
Innovationer för Sverige. [84]
Beredskapslagring av olja. [87]

Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins
räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola,
barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i
kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det
kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och
landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna.
[51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs
yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. [79]
-

