Skyldighet att lagra olja och kol

SOU
1994:116

Slutbetänkande av 1993 års oljelagringsutredning

Skyldighet att lagra olja och kol

SOU
1994:116

Slutbetänkande av 1993 års oljelagringsutredning

32

Statens offentliga utredningar
1994:116
Näringsdepartementet

Skyldighet att lagra olja och kol

Slutbetänkande av 1993 års oljelagringsutredning
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

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

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL

Stockholm 1994

ISBN 91-38-13774-7
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.

Balsvik och Enqvist entledigades den 14 februari 1994 då enhetschef Urban Kärrmarck och departementssekreterare Bengt Toresson förordnades att vara experter.

Till sekreterare förordnades den 1 mars 1993 rationaliseringschef Åke Hjalmarsson.

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

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet (SOU 1994:116) Skyldighet att lagra olja och kol.

De sakkunniga har avgett tre särskilda yttranden som fogas till slutbetänkandet.

Utredningens arbete är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 1994

Bengt A. W. Johansson

/ Åke Hjalmarsson

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING

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

I ett delbetänkande (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja behandlade OLU främst frågan om i hur stor omfattning beredskapslagring av olja behöver ske inför en neutralitets- eller krigssituation. OLU:s bedömningar och förslag innebar att en kraftig minskning kunde göras av beredskapslagren av olja. Som en följd härav föreslog OLU att de statliga beredskapslagren av olja helt skulle avvecklas och erforderliga lager i stället byggas upp i näringslivet. Statsmakterna har under våren 1994 beslutat i enlighet med OLU:s förslag.

Den del av uppdraget som redovisas nu avser återstående uppgifter enligt de ursprungliga direktiven (dir. 1993:18) och de ytterligare uppgifter som ålades utredningen med tilläggsdirektiven (dir. 1994:9).

I det följande presenteras OLU:s viktigare förslag.

Olja och kol för produktion av el

I delbetänkandet behandlade OLU inte behovet av olja för produktion av el. Motivet härför var att behovet av olja för elproduktion utgör en del i en större frågeställning som behöver behandlas samlat.

I detta slutbetänkande diskuterar OLU totalförsvarets behov av el i bl.a. en neutralitetssituation och i krigssituationer av olika slag.

Det svenska samhället är i fred starkt beroende av tillförsel av el för att fungera. El används i stor utsträckning i industrin, i servicenäringar, i offentlig verksamhet och i hushåll. Vårt samhälles uppbyggnad, vår livsföring och vår levnadsstandard förutsätter helt enkelt omfattande och ostörd tillförsel av el.

Också i kris- och krigssituationer är samhället i hög grad beroende av el. Civilbefolkningen behöver för sin överlevnad ha el för bl.a. uppvärmning samt tillagning och bevarande av mat. För att det civila samhället skall kunna stödja försvarsmakten behöver bl.a. vissa industrier, serviceföretag och bensinstationer tillgång till el.

På grund av den avgörande betydelse som tillgång till el har, har militära och civila ledningsorgan samt sjukvården och en rad andra verksamheter anskaffat reservkraftverk för att kunna klara de allra viktigaste uppgifterna. Sammantaget är den mängd el som kan produceras i sådana reservkraftverk mycket liten i förhållande till de samlade behoven i kris- och krigssituationer. Civilbefolkningens, serviceföretagens och angelägen industris viktiga behov kan i praktiken inte tillgodoses genom små reservkraftverk. Dessa allmänna behov måste även i en krigssituation tillgodoses från det ordinarie elnätet. Mot denna bakgrund är det mycket viktigt att el - om än i minskad omfattning - kan tillföras prioriterade förbrukare och allmänheten också i krigssituationer. Detta är enligt OLU:s uppfattning av stor betydelse för att totalförsvaret skall kunna bjuda ett effektivt motstånd vid ett militärt angrepp på Sverige.

Vid ett strategiskt överfall och vid ett mer omfattande militärt anfall måste man räkna med att överföringen av el från de norra till de södra delarna av landet kan vara allvarligt störd. Kärnkraften kan då också vara

avstängd. En stor del av den ordinarie elproduktionen är därmed inte tillgänglig.

För att de mest angelägna behoven av el hos allmänheten - såväl personer som företag - ändå skall kunna tillgodoses i sådana situationer är det nödvändigt att befintliga oljekondensverk, gasturbinanläggningar för produktion av el och kraftvärmeverk då kan användas till sin fulla kapacitet under viss tid.

OLU föreslår därför att den som innehar ett oljekondensverk eller en gasturbinanläggning för produktion av el eller som driver ett kraftvärmeverk skall hålla i lager olja och i förekommande fall kol som behövs för att driva anläggningen så att denna med full kapacitet kan framställa el under en bestämd tidsperiod, vars längd anknyter till den av regeringen angivna planeringsmässiga varaktigheten av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Förslaget innebär att innehavare av oljekondensverk behöver lagra något mindre olja än för närvarande. Lagringsskyldigheten avseende kol och olja för dem som driver kraftvärmeverk bör också sammantaget minska något. Däremot medför förslaget en viss ökning av kraven på beredskapslagring för innehavare av gasturbinanläggningar.

Olja och kol för produktion av värme

Ungefär 70% av lägenheterna i flerbostadshus och 10% av småhusen värms med fjärrvärme. Även lokaler av olika slag värms i stor utsträckning med fjärrvärme. Värmen framställs i värmeverk och kraftvärmeverk och överförs i rörsystem. Ett värmeverk producerar endast värme, medan ett kraftvärmeverk även producerar el. Ungefär hälften av småhusen värms endast med el och ungefär en tredjedel kan växla mellan olja, el och ved.

Svårigheter att klara fjärrvärmeförsörjningen för bostäder och lokaler kan väntas uppkomma endast vid ett militärt angrepp på Sverige som inträffar under vinterhalvåret.

Kol och olja svarar för närvarande för ungefär 16 resp. 13% av energiinsatserna i fjärrvärmeverken. Härutöver används bl.a. trä, torv och avfall. Situationen är därmed nu radikalt annorlunda än i början av 1970-talet, då olja svarade för ca 95% av energiinsatsen.

OLU föreslår att den som driver ett värmeverk eller ett kraftvärmeverk även i fortsättningen skall vara skyldig att lagra olja och kol. Om tillsynsmyndigheten - NUTEK - anser att en betryggande planering finns för tillförsel i krig av de inhemska bränslen som normalt används vid verket, bör omfattningen av beredskapslagringen av olja och kol bestämmas med utgångspunkt i den mängd olja och kol som normalt förbrukas under årets kalla månader. Storleken av beredskapslagret skall medge produktion av värme under en bestämd tidsperiod, vars längd anknyter till den av regeringen angivna planeringsmässiga varaktigheten av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Bränsle bör finnas i sådan mängd att förutsättningar finns att i fjärrvärmeanslutna fastigheter hålla inomhustemperaturen vid +18 grader på dagen och +16 grader på natten.

OLU vill fästa uppmärksamhet vid att under senare år en väsentlig förändring har skett i fråga om vilka bränslen som används i värmeverk och kraftvärmeverk. I stor utsträckning används numera inhemska bränslen av olika slag. Tillförseln av sådana bränslen kan inte förutsättas förbli ostörd vid ett militärt angrepp på Sverige. Beredskapsåtgärder som avser olja och kol är därmed inte längre tillräckliga för att säkra en nödvändig försörjning med värme och el om landet utsätts för ett militärt angrepp.

Beredskapslagring av kol

Liksom olja är kol ett importerat fossilt bränsle. Det måste förutsättas att importen av kol kan upphöra i en situation när landet utsätts för ett militärt angrepp eller krigshandlingar förekommer i vår nära omvärld. Däremot finns inte anledning att utgå från att kraftiga störningar i handeln med och transporterna av kol skall inträffa redan i ett säkerhetspolitiskt krisskede med höjd politisk spänning mellan stormakterna.

I Sverige används kol numera främst i värmeverk och kraftvärmeverk för produktion av hetvatten för fjärrvärmenät och för framställning av el.

Som framgått föreslår OLU att värmeverk och kraftvärmeverk skall beredskapslagra olja och kol i sådan omfattning att de kan producera tillräckligt med värme under en bestämd tidsperiod. Kraftvärmeverk skall därtill lagra olja och kol i sådan omfattning att de med maximal kapacitet kan producera el under en bestämd tidsperiod.

Inom svensk industri används numera kol för energialstring främst vid tillverkning av cement samt inom massa- och pappersindustrin.

Mer än hälften av den kol för energialstring som förbrukas inom industrin används av cementtillverkarna. Försörjningen med cement i krigs- och neutralitetssituationer baseras emellertid inte längre i väsentlig mån på att produktion skall ske under krigsförhållanden. Någon beredskapslagring för ändamålet behövs alltså inte. OLU föreslår därför att lagringsskyldighet inte längre skall uppkomma till följd av att kol förbrukas i tillverkning av cement.

Även i fråga om andra militära eller civila förnödenheter förutsätts försörjningen inte i väsentlig mån

kunna baseras på produktion när ett mer omfattande militärt anfall på Sverige har inletts. I en neutralitetssituation kan emellertid viss produktion antas vara möjlig. OLU föreslår att även andra industriella kolanvändare än cementtillverkare i fortsättningen befrias från skyldighet att hålla beredskapslager av kol inför krigs- eller neutralitetssituationer.

OLU:s förslag innebär att endast kol som förbrukas vid värmeverk och kraftvärmeverk skall ge upphov till lagringsskyldighet och beredskapslagring av kol. Detta innebär att av myndigheter föreskrivna beredskapslager av kol vid ett antal industriföretag kan avvecklas.

Finansiering av oljelagringen

I delbetänkandet (SOU 1993:87) föreslog OLU att beredskapslagringen av oljeprodukter inför en neutralitets- eller krigssituation skulle utföras i eller i nära anslutning till det kommersiella distributionssystemet och att det var naturligt att lagringen i fortsättningen genomförs av näringslivet.

Regeringen har anslutit sig till denna uppfattning och i tilläggsdirektiven (dir. 1994:9) anges att en utgångspunkt för utredaren skall vara att finansieringen av oljelagringen för såväl krigssituationer som fredskriser i fortsättningen skall åvila näringslivet.

OLU har översiktligt analyserat de ekonomiska konsekvenserna för berörda intressenter av att näringslivet finansierar lagringen. Särskilt har beaktats effekterna av en utvidgad lagringsskyldighet på kapitalbindning och soliditet inom oljehandeln.

Storleken på det kapital som främst oljehandeln behöver binda i tillkommande lager uppgår enligt OLU:s bedömning till omkring en miljard kronor. Vid full lånefi-

nansiering av lagren kan de lagringsskyldiga oljehandelsföretagens soliditet antas försvagas med i genomsnitt mindre än en procentenhet från drygt 30% till drygt 29%.

Enligt OLU:s uppfattning bör den tillkommande kapitalbindningen och soliditetsförsvagningen vara av så begränsad omfattning att den utan större svårigheter kan hanteras av de berörda företagen. Det kan erinras om att lageruppbyggnaden är avsedd att genomföras stegvis först under lagringsåren 1996/97, 1997/98 och 1998/99. Företagen får därmed anses ha gott om tid för att vidta finansiella förberedelser av olika slag.

Mot denna bakgrund föreslår OLU att de lagringsskyldiga, dvs. oljehandelsföretag och i förekommande fall storförbrukare, skall äga de tillkommande lagren för krigs- och neutralitetssituationer och också svara för finansieringen av lagren. Det betyder att oljehandelsföretag och storförbrukare skall hålla beredskapslager både för oljekriser (tidigare benämnda fredskriser) och för krigssituationer. Den samlade mängd olja, som företagen skall hålla i lager för båda dessa ändamål, är dock mindre än den som de före år 1987 var skyldiga att hålla i lager för endast säkerhetspolitiska krigs- och avspärrningssituationer.

Företagens kostnader för att hålla de tillkommande lagren får förutsättas i sista hand komma att bäras av dem som använder oljeprodukterna. Kostnaderna varierar för olika oljeprodukter, men översiktliga beräkningar pekar mot att kostnadsökningen kan motsvara 0,5 till 1,5 öre per liter förbrukad bensin eller diesel- och villaolja. Den samlade kostnadsökningen kan bedömas uppgå till 100 à 150 miljoner kronor per år.

Beredskapslagring av flygfotogen

Beredskapslagring av flygfotogen för svenska civila flygplan har sedan länge genomförts av staten, senast genom NUTEK. Detta gäller beredskapslager såväl för fredskriser som för neutralitets- eller krigssituationer. Någon tvångslagring av denna oljeprodukt hos näringslivet har således inte förekommit tidigare.

Försvarets materielverk lagrar för Försvarsmaktens räkning den mängd flygfotogen som bedöms nödvändig för militära flygplan i ett säkerhetspolitiskt krisskede och för en neutralitets- eller krigssituation.

Mot bakgrund av statsmakternas beslut att den statliga beredskapslagringen av olja för främst den civila delen av totalförsvaret skall avvecklas, är den naturliga lösningen att ett nödvändigt beredskapslager av flygfotogen byggs upp i näringslivet och att näringslivet också skall svara för finansieringen av detta lager. I fråga om flygfotogen råder dock särskilda förhållanden som behöver uppmärksammas.

Kostnader för drivmedel utgör en väsentlig kostnadspost för flygbolagen. Flygbolagen kan i viss utsträckning välja plats och land för att tanka flygplanen. Påtagliga prisskillnader för flygfotogen vid bränslepåfyllning i olika länder kan därför påverka tankningsmönstret vid flygning i internationell trafik. Vid flygning i inrikes trafik finns inte samma valmöjlighet för flygbolagen.

Dessa omständigheter har påverkat utformningen av bl.a. de svenska beskattningsreglerna för flygfotogen. Sålunda utgår varken mervärdeskatt eller allmän energiskatt på flygfotogen, oavsett om bränslet används i inrikes eller utrikes trafik. Däremot finns en miljöskatt på inrikes flygtrafik. Vidare kan nämnas att Luftfartsverket ansett det nödvändigt att anpassa och minska av-

giftsbelastningen vid tankning av flygfotogen vid verkets flygplatser.

En skyldighet för importörer, säljare och förbrukare - i praktiken säljare - att hålla beredskapslager av flygfotogen höjer kostnaderna för säljaren och leder till att priset på flygfotogen höjs. En möjlighet vore att lägga hela kostnaden för beredskapslagring av flygfotogen på den inrikes trafiken. Endast en tredjedel av den flygfotogen som säljs i landet för civila ändamål används dock i inrikes trafik. Det betyder att kostnadsgenomslaget i så fall blir tre gånger så stort som om kostnaderna får belasta all flygfotogen som säljs för civila ändamål i landet. Risken för snedvridande effekter av olika slag skulle då öka. OLU anser därför att all flygfotogen som säljs i landet för civila ändamål bör grunda skyldighet att hålla beredskapslager.

OLU föreslår att beredskapslager av flygfotogen byggs upp i näringslivet i en omfattning som svarar mot vad OLU angav i delbetänkandet, minskad med en mängd som finns i tankar som Luftfartsverket innehar. I praktiken kommer säljarna på den svenska marknaden att få hålla lagret.

Kostnaden för att hålla ett beredskapslager av flygfotogen av denna omfattning kan bedömas uppgå till omkring ett öre per liter flygfotogen som årligen säljs i Sverige för användning i civila flygplan. I en effektivt bedriven verksamhet, som i övrigt är belastad med rimliga kostnader, bör enligt OLU:s uppfattning en prishöjning av så begränsad omfattning inte i väsentlig mån påverka flygbolagens normala tankningsmönster.

Färre lagringsskyldiga företag

OLU utgår från att beredskapslagringen av olja för krigs- och neutralitetssituationer skall åstadkommas genom att lagen (1984:1049, LBOK) om beredskapslagring av olja och kol tillämpas. OLU vill erinra om att LBOK ursprungligen utformades för detta ändamål. Sedan år 1987 används emellertid lagen främst för att reglera oljelagring i näringslivet för fredskrisändamål.

I syfte att anpassa beredskapslagringen av olja till de aktuella beredskapsbehoven och för att underlätta tillsynsarbetet, föreslår OLU att antalet lagringsskyldiga bör minskas. Detta bör ske på tre olika sätt.

För det första bör en regel införas om koncernlagring. En sådan regel bör innebära att lagringsskyldigheten kan beräknas för koncernen som helhet och att moderbolaget i koncernen skall svara för fullgörandet av skyldigheten.

Fullständigt införande av koncernlagring för oljehandelsföretag medför att rapporteringen från 33 företag upphör och ersätts med rapportering från nio koncernmoderbolag. Nettoförändringen skulle alltså bli en minskning med 24 lagringsskyldiga.

För det andra bör lagringsskyldigheten slopas för tillverkningsindustrier. Den skyldighet att hålla beredskapslager, som för närvarande åvilar tillverkningsindustrin, skall i stället föras över till oljehandelsföretagen och raffinaderierna. Slopad lagringsskyldighet för tillverkningsindustrier medför att 42 företag med sammanlagt 60 anläggningar upphör att vara lagringsskyldiga. Sådana industrier som själva importerar olja skall dock även i fortsättningen vara lagringsskyldiga.

För det tredje bör gränsen höjas för när en återför-

säljare av olja blir lagringsskyldig. Med återförsäljare avses en säljare som inte har egen import av olja. För närvarande är den som under ett år sålt 20 000 m^3 olja lagringsskyldig. OLU föreslår att denna gräns höjs till 50 000 m^3. Därmed minskar antalet lagringsskyldiga företag med sex.

Sammantaget innebär dessa tre förslag till regeländringar att antalet lagringsskyldiga kan minskas från 134 till ungefär 62 och att antalet anläggningar med lagringsplikt hos förbrukare kan minska från 105 till ungefär 45. Genomförs förslagen skulle således antalet lagringsskyldiga och antalet anläggningar som står under NUTEK:s tillsyn minska till mindre än hälften.

Konsekvenser av ett EU-medlemskap

OLU har sökt klarlägga konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett svenskt medlemskap i EU.

Om Sverige blir medlem i EU, skall ett 90-dagarslager av olja hållas som tillgodoser såväl IEA:s som EG:s regler. De två organisationernas beräkningsgrunder skiljer sig åt, men enligt OLU:s bedömning är det inte troligt att den mängd olja, som Sverige skall hålla i lager enligt EG:s bestämmelser, är större än den som redan nu hålls för att fullgöra åliggandet enligt IEP-avtalet. EG:s regler bör i allmänhet medföra något mindre krav på lager för länder som själva inte utvinner olja.

Enligt OLU:s bedömning är det svårare att avgöra vilken effekt EG:s regler kan få på lagrens fördelning på olika produkter. Avgörande härför kan vara det sätt på vilket tillsynsmyndigheten väljer att omräkna lager av råolja till oljeprodukter av olika slag

OLU har noterat att såväl IEA:s som EG:s regler medger att lager, som en lagringsskyldig har i ett annat medlemsland, kan få tillgodoräknas under vissa villkor. En förutsättning är att de två berörda regeringarna träffar en överenskommelse i frågan. Enligt nuvarande svenska regler gäller dock att beredskapslager skall förvaras inom landet. OLU förslår att denna föreskrift ändras så att överensstämmelse nås med IEA:s och EG:s regler.

Inom EU gäller viss lagringsskyldighet för innehavare av anläggningar där el produceras med fossila bränslen. Innebörden av reglerna är att främst innehavare av olje- och kolkondensverk samt olje- eller koleldade kraftvärmeverk skall hålla ett bränslelager som möjliggör elproduktion med full kapacitet i minst 30 dagar. Enligt OLU:s bedömning bör denna lagringsskyldighet bli tillgodosedd med de förslag som OLU nu lämnar i fråga om beredskapslagring av olja och kol för oljekondensverk och kraftvärmeverk.

Tillsyn av beredskapslager

En överföring av uppgiften att genomföra krigslagringen av olja från staten till näringslivet innebär att ökade krav ställs på myndighetstillsyn. NUTEK behöver ha goda möjligheter att fortlöpande kontrollera att beredskapslager av respektive produkt faktiskt hålls i lager i enlighet med de föreskrifter som meddelas.

I tillsynen av beredskapslagringen ingår att besluta om lagringsmängd, att kontrollera att lagringsskyldigheten fullgörs, att hantera dispenser och förfrågningar, att genomföra revision hos de lagringsskyldiga samt att rapportera till IEA och EU.

För de olika arbetsmoment som ingår i tillsynen av beredskapslagringen av främst olja, använder NUTEK för

närvarande omkring tre årsarbetskrafter. Styrande för omfattningen och svårighetsgraden i tillsynsarbetet är bl.a. antalet lagringsskyldiga.

Som framgått föreslår OLU regeländringar som innebär att antalet lagringsskyldiga minskas till mindre än hälften. Formen för tillsyn av de stora oljehandelsföretagen kan vidare förenklas. Antalet dispensärenden som behöver handläggas minskar dessutom. Sammantaget innebär detta att tillsynsarbetet kvantitativt sett väsentligt underlättas.

Mot denna bakgrund kan, enligt OLU:s uppfattning, en fullgod tillsyn säkerställas av beredskapslagringen av olja och kol för såväl oljekriser som krigssituationer med den mängd resurser som NUTEK för närvarande disponerar för ändamålet.

Genomförande

I detta slutbetänkande presenterar OLU en rad förslag om förändringar i fråga om lagringsskyldighet och beredskapslagring av olja och kol. Flertalet ändringar är sådana som förutsätter riksdagens medverkan.

Regeringens förslag om förändringar i LBOK med anledning av OLU:s olika förslag kan eventuellt behöva redovisas för riksdagen vid två tillfällen. Ett första tillfälle bör kunna vara i början av 1995. Då bör bl.a. förslag lämnas om finansieringen av oljelagringen och om slopandet av beredskapslagring av kol för industriella användare av kol. Vissa författningsändringar kan visa sig kräva längre beredningstid och några av förslagen behöver kunna tillämpas först från och med lagringsåret 1996/97. Detta gäller bl.a. de regeländringar som starkt minskar antalet lagringsskyldiga och införandet av lagringsskyldighet i fråga om flygfotogen.

1 UPPDRAGET

1.1 Direktiv och etappindelning

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 beredskapslagring av kol.

Direktiven i sin helhet fogades till OLU:s delbetänkande (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja.

I direktiven angavs att utredningsarbetet skulle bedrivas i etapper.

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

Prövningen av lagerbehoven borde också omfatta den särskilda lagringen hos vissa statliga myndigheter m.fl.

I den <u>andra etappen</u>, som enligt direktiven skulle redovisas senast den 30 april 1994, skulle övervägas

frågor om lagringens framtida organisation. Arbetet i denna del borde omfatta oljelagring för såväl fredskriser som krig. Också frågan om ansvarsfördelning mellan staten och de lagringsskyldiga företagen borde ingå i övervägandena, liksom frågan om verksamhetens finansiering.

Vidare skulle konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett medlemskap i EU klarläggas.

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

1.2 Delbetänkande

OLU har i huvudsak kunnat följa den i direktiven angivna etappindelningen. I ett delbetänkande (SOU 1993:-87) Beredskapslagring av olja behandlades således främst frågan om omfattningen av den beredskapslagring av olja som behövs inför en neutralitets- eller krigssituation.

OLU fann det emellertid naturligt att i delbetänkandet även lämna ett förslag till en huvudsaklig inriktning i fråga om uppgiftsfördelningen mellan staten och näringslivet vad gäller beredskapslagring av olja.

I delbetänkandet anförde OLU att det fortsatta utredningsarbetet förutsatte överläggningar med företrädare för berörda intressen om ansvarsfördelningen i fråga om beredskapslagringens genomförande. För att dessa överläggningar skulle kunna bedrivas målinriktat och leda till avsett resultat inom rimlig tid, ansåg OLU att det var önskvärt att regeringen beslutade att den uppgiftsfördelning i stort som OLU angett, dvs. att beredskapslagringen av olja även för en neutralitets- eller

krigssituation skall genomföras av näringslivet, skulle ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

I ett särskilt yttrande som fogades till delbetänkandet uttalade de sakkunniga bl.a. att ett beredskapslager av olja för en krigssituation är en statlig angelägenhet. Staten borde därför äga ett eventuellt sådant lager. Om lagret för statens räkning hanteras av näringslivet borde enligt de sakkunniga den självklara förutsättningen gälla att staten ersätter företagen för denna hantering.

1.3 Proposition och tilläggsdirektiv

I prop. 1993/94:141 om beredskapslagring av olja för krigssituationer redovisade regeringen för riksdagen sina förslag med anledning av OLU:s delbetänkande. Regeringens förslag överensstämde i allt väsentligt med utredningens. I propositionen redovisade regeringen bl.a. även sin bedömning av hur finansieringen av lagringen borde ordnas.

Den 3 februari 1994 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 1994:9) till utredningen. I dessa ges närmare riktlinjer till utredningen i vad avser finansieringen av oljelagring för krigssituationer. Som en utgångspunkt för utredningens arbete skall gälla att näringslivet i fortsättningen skall svara för finansieringen av såväl denna lagring som lagringen för s.k. fredskriser. Utredaren skall översiktligt analysera de ekonomiska konsekvenserna för berörda intressenter av den angivna finansieringsmodellen.

I tilläggsdirektiven anges vidare att utredaren skall överväga hur tillsynen av beredskapslagringen hos de lagringsskyldiga företagen kan förbättras. Också behovet hos tillsynsmyndigheten av resurser för att säkerställa en fullgod tillsyn skall prövas.

Avslutningsvis anförs i tilläggsdirektiven att utredaren bör kunna redovisa utredningsuppdraget i dess helhet, dvs. innefattande också de återstående frågorna om oljelagringen, senast den 30 juni 1994.

Tilläggsdirektiven i sin helhet återges i bilaga 1.

1.4 Arbetets bedrivande

I enlighet med vad som anförs i tilläggsdirektiven redovisar OLU de återstående frågorna i uppdraget i detta slutbetänkande.

I denna avslutande etapp av arbetet har OLU anlitat en konsult för att ta fram underlag som bl.a. belyser elproduktion och elkonsumtion i fred, kris och krig samt denna produktions beroende av fossila bränslen.

OLU har vidare haft överläggningar med leverantörerna på den svenska marknaden av gasol respektive flygfotogen i syfte att klarlägga konsekvenser av beredskapslagring i näringslivet av dessa produkter.

Till OLU har inkommit skrivelser från EFO AB om beredskapslagring av kol, från Svenska Gasföreningen om beredskapslagring av gasol och från Svenska Petroleum Institutet om s.k. dubbel lagringsskyldighet för oljeprodukter.

OLU har anlitat juridiskt biträde för att belysa frågor om s.k. dubbel lagringsskyldighet.

På uppdrag av OLU har NUTEK i maj 1994 redovisat förslag till åtgärder för att förbättra tillsynen av beredskapslagringen. Vidare har NUTEK på uppdrag av OLU beräknat vissa ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag till ansvarsfördelning i fråga om beredskapslagringen av olja.

I syfte att klargöra konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett svenskt medlemskap i EU har OLU vid besök inhämtat information och synpunkter från tjänstemän vid danska myndigheter, EU:s ministerrådssekretariat, EG-kommissionen (DG XVII) och IEA-sekretariatat.

I enlighet med vad som anförs i direktiven har OLU i denna etapp samrått med Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04) om beredskapsåtgärder avseende produktion av el med olja och kol.

Ellagstiftningsutredningen har därvid anfört att den på nuvarande stadium av sitt arbete med elberedskapsfrågor inte har några erinringar i sak mot förslagen. Vidare har Ellagstiftningsutredningen anfört att - eftersom dess arbete kring elberedskapsfrågorna ännu inte är slutfört - det inte kan uteslutas att utredningen längre fram ser skäl att återkomma med synpunkter på de förslag som OLU nu redovisar.

För att inte missförstånd skall uppstå vill OLU fästa uppmärksamhet vid två begreppsmässiga frågor.

I delbetänkandet (SOU 1993:87) använde OLU begreppet begränsat anfall. Definitionen av detta begrepp baserades på innehållet i de av regeringen beslutade (1993-01-28) föreskrifterna för det operativa förberedelsearbetet.

I ett beslut (1993-12-22) om fortsatta förberedelser inför nästa totalförsvarsbeslut har regeringen ånyo behandlat detta begrepp. Mot bakgrund härav har OLU valt att anpassa terminologin och i detta betänkande används inte längre uttrycket begränsat anfall. I stället används uttrycket ett "mer omfattande anfall". Detta åsyftar ett anfall som är mer omfattande än ett strategiskt överfall och som genomförs med större styrkor efter mer omfattande anfallsförberedelser och med parallella anpassningar av det svenska försvarets

förmåga. Denna begreppsändring innebär, enligt OLU:s bedömning, ingen saklig ändring av förutsättningarna för planeringen av bränsleberedskapen.

Den andra begreppsfrågan gäller s.k. fredskriser. OLU anförde i delbetänkandet (SOU 1993:87) att en fredskris och den inledande delen av en säkerhetspolitisk kris får likartade konsekvenser för Sverige på oljeområdet. NUTEK anslöt sig härtill i sitt remissyttrande och hävdade att det på oljeförsörjningens område knappast finns anledning att alls göra någon åtskillnad mellan fredskriser och för Sverige militärt hotande säkerhetspolitiska kriser. Regeringen anslöt sig till denna uppfattning och anförde att för båda krisfallen bör användas benämningen oljekris.

I detta betänkande genomför OLU analyser av behoven av bränslen i olika slag av krissituationer. Därvid genomförs i några fall separata analyser för en fredskris respektive ett krisskede i en säkerhetspolitisk kris. Detta görs i syfte att fånga upp eventuella nyansskillnader mellan kriser med olikartad politisk bakgrund. I allmänhet framkommer därvid att påfrestningarna för Sveriges del är likartade och att samma slag av åtgärder kan och bör användas för att motverka effekterna av störningarna i bränsleförsörjningen. Även om således begreppet oljekris är en lämplig sammanfattande benämning, utesluter detta enligt OLU:s uppfattning inte att analyser kan behöva göras för kriser med skilda politiska bakgrunder.

I detta betänkande görs ofta hänvisningar till lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol. För denna författning använder OLU förkortningen LBOK. På motsvarande sätt används förkortningen FBOK för förordningen (1984:1050) om beredskapslagring av olja och kol.

2 OLJA FÖR ELPRODUKTION

I delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja lämnade OLU förslag i fråga om den mängd olja som bör beredskapslagras inför en neutralitets- eller krigssituation. I delbetänkandet behandlades dock inte behovet av olja för produktion av el. Motivet härför var att behovet av olja för elproduktion utgör en del i en större frågeställning som OLU avsåg behandla i nästa etapp i utredningsarbetet.

OLU återkommer nu till denna fråga och behandlar i detta kapitel främst frågor om beredskapslagring av olja att användas för drift av oljekondenskraftverk och gasturbinanläggningar för framställning av elektrisk kraft i olika kris- och krigssituationer.

OLU utgår från att erforderlig beredskap skall åstadkommas med bränslelagring enligt LBOK. Ellagstiftningsutredningen har till uppgift att allmänt se över regleringen och finansieringen av beredskapsåtgärder på elförsörjningens område.

2.1 Nuvarande ordning

Enligt LBOK skall den som innehar en gasturbinanläggning för framställning av elektrisk kraft eller ett oljekondenskraftverk hålla i lager viss mängd sådan olja som behövs för att driva anläggningen. Lagringsskyldighet inträder när den installerade effekten överstiger viss nivå.

I fråga om gasturbinanläggningar bestäms den mängd olja som skall lagras av regeringen eller myndighet som

regeringen bestämmer med utgångspunkt i installerad effekt, bränsleåtgång per megawattimme och beräknad årlig drifttid. Enligt FBOK bestäms lagringsmängden av tillsynsmyndigheten, dvs. av NUTEK.

I fråga om oljekondensverk bestäms mängden av regeringen med utgångspunkt i landets beredskapsbehov. I FBOK föreskriver regeringen de volymer, sammanlagt 500 000 m^3 olja, som några kraftföretag med större kondensverk skall hålla i beredskapslager.

I sammanhanget bör nämnas att kraftverk, dammar, ledningar och transformatorstationer enligt lagen (1942:3-35) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar m.m. skall utföras på ett ur skyddssynpunkt lämpligt sätt. Detta betyder att produktionsanläggningar och viktigare nätstationer ofta har ett ganska gott skydd mot krigshandlingar och sabotage. Dessutom vidtar kraftföretagen åtgärder för att förhindra eller begränsa störningar i fred av torrår, storm, snö, brand, haverier, kriminalitet och terrorism m.m. Även åtgärder med dessa syften är självfallet av stor betydelse för att begränsa de störningar som uppstår om landet utsätts för krigshandlingar.

Det kan också nämnas att beredskapslagring av kärnbränsle ombesörjs av kraftföretagen genom Svensk Kärnbränslehantering AB enligt ett avtal mellan bolaget och NUTEK.

2.2 Produktion och förbrukning av el i fred

Den samlade produktionen av el i Sverige uppgick år 1991 till ca 140 TWh per år. Huvuddelen av produktionen skedde i vattenkraftverk (62 TWh) och kärnkraftverk (74 TWh). Dessutom produceras el i kombination med ånga eller hetvatten i industriella mottrycksanläggningar (3 TWh) och i kraftvärmeverk (3 TWh). Under år 1992 och

1993 påverkades produktionsbilden av att flera kärnkraftsblock var tagna ur drift. Av detta skäl används siffror avseende år 1991 för diskussionen i detta kapitel.

Härutöver finns ett halvdussin oljekondensverk och ett 40-tal gasturbinaggregat. Oljekondensverkens funktion är att utgöra reservkapacitet i händelse av främst torrår med låg produktion av vattenkraft. Normalt produceras mindre än 1 TWh per år i dessa verk. Ett extremt torrår kan omkring 10 TWh behöva produceras. Den tekniskt möjliga produktionen i dessa verk uppgår till ca 20 TWh per år.

Gasturbinanläggningarnas funktion är att klara tillfälliga förbrukningstoppar och tillfälliga bortfall av andra kraftverk samt att klara stabiliteten i näten lokalt. Normalt är produktionen betydligt mindre än 1 TWh per år, eller motsvarande drygt 50 timmars drift. Den tekniskt möjliga produktionen uppgår till ca 10 TWh per år.

I tabell 2.1 presenteras produktionskapacitet och faktisk produktion av el år 1991 i olika slag av anläggningar.

2.1 Elproduktion i Sverige år 1991

Produktionsmetod	Produktion TWh/år	Möjlig produktion TWh/år
Vattenkraft	62	65
Industr. mottryck	3	5
Kärnkraft	74	74
Kraftvärme	3	6
Oljekondens	0,4	20
Gasturbinverk	0,1	10
Summa	142	

Anm. Möjlig produktion av vattenkraft vid normal nederbörd.

Den samlade förbrukningen av el i Sverige uppgick år 1991 till ca 140 Twh per år inklusive förluster. Huvuddelen av elförbrukningen skedde i bostäder, servicesektorn och tillverkningsindustrin. I tabell 2.2 presenteras elförbrukningen år 1991 fördelad på olika användningsområden. Elförbrukningen förändrades inte påtagligt under år 1992 och 1993. Nettot av elutbytet med omvärlden, främst de nordiska länderna, var år 1991 drygt 1 TWh.

2.2 Elförbrukning i Sverige år 1991

Användningsområde	TWh/år
Bostäder, service, värmeverk m.m.	71
- därav elvärme	32
Samfärdsel	3
Industri	49
- därav massa och papper	19
järn-, stål och metallind	8
kemisk industri	7
verkstadsindustri	6
träindustri	3
livsmedelsindustri	2
Avkopplingsbara elpannor	8
Förluster	10
Summa	141

2.3 Produktion och förbrukning av el i kriser och krig

Förutsättningarna för produktion och förbrukning av el är olika i de skilda slag av kriser som kan vara aktuella och för vilka någon form av planering och andra förberedelser kan behöva göras på initiativ av stats-

makterna. I det följande diskuteras förutsättningarna i några olika krissituationer.

2.3.1 Fredskris

En fredskris definieras traditionellt 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.

Som har redovisats ovan produceras i Sverige normalt en mycket liten andel el i anläggningar där olja används som bränsle. Främst sker detta i kraftvärmeverk. I dessa verk förbrukas årligen omkring 100 000 m^3 olja och 300 000 ton kol samt en hel del andra bränslen för att producera el. Import av olja för detta ändamål ingår i den nettoimport som är utgångspunkten för beräkning av den lagring av olja som sker i landet med anledning av Sveriges åliggande enligt IEP-avtalet.

För oljekondensverk och gasturbinanläggningar finns vanligtvis mycket små kommersiellt motiverade lager. I de slag av fredstida situationer då verken behöver tas i drift får oljekondensverk, efter medgivande av regeringen eller tillsynsmyndigheten, tillfälligt ta i anspråk beredskapslagret.

Vid en fredskris på oljeområdet finns det anledning att räkna med att höga priser på olja och knapphet eller befarad knapphet på olja leder till att förbrukarna i ökad utsträckning använder sig av el för t.ex. bostadsuppvärmning. I en sådan situation bör det normalt finns goda förutsättningar att något öka elproduktionen i kärnkraftverken och framför allt i vattenkraftverken, vilka båda har lång uthållighet. Vidare kan förutsättas att storkraftnätet och den lokala distributionen är intakt och kan klara viss ökad förbrukning även under

de vintermånader då produktionen och förbrukningen brukar vara som högst.

För innehavare av gasturbinanläggningar och oljekondensverk fastställs den mängd olja som skall beredskapslagras av regeringen eller NUTEK. De mängder olja som lagras innebär att i första hand behovet i en krigssituation tillgodoses. Någon lagring som syftar till uppfyllandet av Sveriges åliggande enligt IEP-avtalet förekommer för närvarande inte. Skälet härtill är främst att förbrukningen normalt är mycket låg, men att den för enskilda anläggningar kan fluktuera starkt mellan åren. Det kan vara svårt att anpassa den fysiska lagringen härtill.

OLU:s uppgift i detta sammanhang är att pröva behovet av beredskapslagring av olja för produktion av el. En mycket liten andel av elproduktionen baseras normalt på olja. Vid behov kan elproduktionen i vattenkraftverk och kärnkraftverk normalt ökas. Viss reservkapacitet finns således. Mot denna bakgrund anser OLU att det inte heller i fortsättningen är nödvändigt att innehavare av gasturbinanläggningar eller oljekondensverk med kort årlig drifttid åläggs någon lagring för oljekriser. Skulle anläggningar och verk av dessa slag ha en drifttid som är längre förändras dock förutsättningarna. I sammanhanget behöver vissa EG-regler på området beaktas. OLU återkommer till detta i avsnitt 2.4.

OLU går nu över till att diskutera behovet av olja för produktion av el i olika slag av säkerhetspolitiska krissituationer.

2.3.2 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 kunna möta ett strategiskt överfall på Sverige.

Vid ett strategiskt överfall på Sverige kan förutsättas att angriparen med bl.a. luftangrepp och sabotageåtgärder försöker störa produktionen, överföringen och distributionen av el i landet. Vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och totalförsvar är starkt beroende av tillgång till el. Utan tillförsel av el upphör praktiskt taget all verksamhet inom industrin, servicenäringarna och administrationen. Endast verksamheter som har tillgång till dieseldrivna reservelverk eller andra reservanordningar kan förutsättas kunna bedriva den i en krigssituation nödvändiga verksamheten utan extern tillförsel av el.

Produktionsanläggningarna för el har ett ganska gott skydd mot luftanfall, mot andra krigshandlingar och i vart fall mot enklare sabotageförsök. Av naturliga skäl är det svårare att skydda kraftledningar och transformatorstationer eller andra nätinstallationer mot att skadas av krigshandlingar m.m. Dessa frågor har belysts i olika FOA-rapporter.

I förutsättningarna för totalförsvarets energiförsörjning ingår att kärnkraftverken skall kunna stängas av i krig (prop. 1986/87:95 bil. 12 s. 102). Det finns därför anledning att här räkna med att kärnkraftverken kan stängas av när ett strategiskt överfall inleds. Ett tekniskt skäl för detta är att kärnkraftverkens hjälpmaskineri är känsligt för frekvensfall. Vidare kan förutsättas att överföringsledningarna från de stora vattenkraftverken i Norrland och viktiga transformatorstationer utsätts för krigshandlingar, som syftar till att förhindra överföring av stora mängder el till de mellersta och södra delarna av landet. Sammantaget innebär detta att det i ett strategiskt överfall finns anledning att räkna med att tillgången på el kan bli starkt begränsad i de mellersta och södra delarna av landet.

Även om bl.a. försvarsmaktens krigsförband, vissa civila ledningsorgan och delar av sjukvården kan förutsättas fungera i en sådan situation - bl.a. som en följd av att reservkraftverk finns - minskar förutsättningarna för det civila samhället att stödja försvarsmakten om tillförseln av el upphör eller blir svårt störd. Vidare minskar möjligheterna att värna civilbefolkningen mot verkningar av krigshandlingar och att trygga livsnödvändig försörjning. Viktiga samhällsfunktioner blir svåra att upprätthålla utan tillförsel av el.

Hur elförbrukningen i fred normalt fördelas på olika användningsområden redovisades i tabell 2.2.

Självfallet kan elförbrukningen begränsas kraftigt om inriktningen är att främst stödja försvarsmakten och att erbjuda civilbefolkningen livsnödvändig försörjning. En stor del av elanvändningen i tillverkningsindustrin kan sålunda upphöra. Däremot behövs el i inte oväsentlig omfattning för t.ex. uppvärmning och servicenäringar. En begränsning av elförbrukningen kräver dock en omfattande reglerutrustning - som för närvarande finns installerad endast i begränsad utsträckning - eller mycket omfattande och tidskrävande manuella ingrepp i nätstationer och andra installationer. Den del som direkt kan kopplas bort utan alltför omfattande konsekvenser för totalförsvaret begränsas till avkopplingsbara elpannor och storförbrukare direkt anslutna till regionalnäten.

Som ett räkneexempel över behovet av el i landet vid ett strategiskt överfall kan antas att förbrukningen för uppvärmning kan begränsas till 70% av normalförbrukningen, för servicesektorn till 60%, för industrin till 30% och för samfärdseln till 30%. Sammantaget innebär det att förbrukningen av el reduceras till ca 55% av normalförbrukningen. Det innebär en minskning med 55-60 TWh på årsbasis. Inklusive förluster förutsätter det en produktion på 80-90 TWh på årsbasis.

Som jämförelse kan nämnas att förbrukningen av el i juli månad, då industrin har låg aktivitet och bostadsuppvärmning inte behövs, brukar uppgå till ca 60 TWh på årsbasis. Därmed är det uppenbart att, om förbrukningen under perioden december - februari begränsas till 80-90 TWh på årsbasis, det innebär en mycket låg standard i fråga om elförsörjning.

Om kärnkraftverken stängs av minskar elproduktionen med ca 70 TWh på årsbasis. Redan därmed skulle produktionen underskrida det i räkneexemplet angivna behovet av el. Bristen är emellertid inte större än att den i vart fall under varmare delar av året kan täckas med utökad elproduktion i oljekondensverk, gasturbinanläggningar och kraftvärmeverk. En förutsättning är då att överföringen av el kan ske från Norrland till Mellan- och Sydsverige.

Om det i stället antas att kärnkraftverken är avstängda och att ungefär hälften av vattenkraftkapaciteten blir otillgänglig genom störningar i överföringssystemet, understiger den möjliga elproduktionen avsevärt det i räkneexemplet angivna behovet av el i ett strategiskt överfall.

I situationer av detta slag är det mycket angeläget att så stor produktion som möjligt av el kan ske i befintliga oljekondensverk, gasturbinanläggningar och kraftvärmeverk - i synnerhet som dessa i stor utsträckning finns i Mellan- och Sydsverige. I ett strategiskt överfall kan möjligheten till elproduktion vid enheter av nämnda slag vara avgörande för möjligheterna att inom större eller mindre delar av landet kunna stödja försvarsmakten, värna civilbefolkningen och upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Obalansen mellan produktion och förbrukning av el i fredstid är särskilt stor i de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa strategiskt

viktiga områden är därför särskilt sårbara vid störningar i överföringen av el.

Slutsatsen av denna diskussion är att det är nödvändigt att olja lagras så att vid ett strategiskt överfall produktion av el kan ske vid befintliga oljekondensverk och gasturbinanläggningar. Elproduktion vid kraftvärmeverk behandlas i kapitel 3.

Utgångspunkten bör vara att olja lagras i sådan mängd att för oljekondensverk och gasturbinanläggningar maximal elproduktion kan ske under viss tid. Hur lång denna tid bör vara är inte givet. Det strategiska överfallet saknar nämligen entydig tidsdimension. Frågan om uthålligheten bör därför avgöras efter det att en motsvarande diskussion förts om behovet av olja för produktion av el i en neutralitetssituation respektive en situation med ett militärt anfall som är mer omfattande än ett strategiskt överfall.

2.3.3 Krisskede

En neutralitetssituation eller ett mer omfattande militärt anfall skall i planeringen ses som alternativa utvecklingar efter ett krisskede. Detta krisskede antas ha en varaktighet av upp till tolv månader med successivt hårdnande politisk konfrontation och med störningar inom ekonomi och handel. Väsentliga störningar i den internationella handeln, främst vad gäller strategiska varor, förväntas uppträda först mot slutet av en sådan tolvmånadersperiod då en snabb utveckling mot stormaktskrig inte kan uteslutas.

Under ett sådant krisskede kan samhällsverksamheten och den ekonomiska aktiviteten i landet inledningsvis pågå ungefär som normalt. Efter hand kan emellertid all verksamhet antas bli i allt högre grad påverkad av den politiska konfrontationen samt av störningar i utrikeshandeln.

Även om vissa försvarsinriktade försvarsförberedelser görs som tar i anspråk en del el och konsumenterna kanske i ökad utsträckning använder el för att spara olja, måste ändå antas att en successivt minskande aktivitet i näringslivet leder till att förbrukningen av el i landet minskar.

Under krisskedet kan produktionen, överföringen och distributionen av el förutsättas vara i huvudsak intakt och fungera normalt. Kärnkraftverken kan förutsättas vara i drift under praktiskt taget hela krisskedet (prop. 1986/87:95 bil. 12 s. 102). Om kärnkraftverken på grund av ett upplevt överhängande krigshot stängs av under krisskedets allra sista del, är det troligt att bortfallet av el delvis balanseras av minskad elanvändning i tillverkningsindustrin. Om en mindre brist på el skulle uppkomma i en sådan situation kan den hanteras genom någon form av förbrukningsreglering. Om krisskedet inte inträffar ett uttalat torrår med låg tillrinning till vattenmagasinen, är det knappast aktuellt att i denna situation använda oljekondensverk och gasturbiner för elproduktion. Detta gäller oavsett om krisskedet för Sveriges del antas leda till en neutralitetssituation eller ett militärt anfall på Sverige.

Vad som sagts innebär att, vad gäller behovet att kunna producera el med olja, i väsentlig mån parallellitet föreligger mellan en fredskris och huvuddelen av ett säkerhetspolitiskt krisskede.

Slutsatsen av denna diskussion är att någon särskild lagring av olja för att möjliggöra utökad elproduktion vid oljekondensverk och gasturbinanläggningar under ett säkerhetspolitiskt krisskede inte behöver ske. De lager som verken håller av kommersiella skäl och oljekrislager, som kan vara tillgängliga i en sådan situation, bör vara tillräckliga.

2.3.4 Neutralitetssituation

En neutralitetssituation innebär att krig mellan stormakter pågår i vårt närområde. Försvarsmakten skall då kunna upprätthålla en efter omständigheterna anpassad beredskap mot ett väpnat angrepp. Svenskt territoriums integritet skall kunna skyddas effektivt mot såväl avsiktliga som oavsiktliga kränkningar.

I en neutralitetssituation kan förutsättas att utrikeshandeln starkt begränsas och näst intill upphör. Utrikeshandel kan enligt planeringsförutsättningarna inte förutsättas bidra till försörjningen med viktigare militära och civila förnödenheter. Samma antagande kan gälla för import och export av el, även om det i och för sig bör finnas tekniskt sett goda möjligheter att upprätthålla normal import av el från Norge.

I avsnitt 2.3.2 redovisades ett räkneexempel avseende förbrukningen av el inom olika samhällssektorer i samband med ett strategiskt överfall. Resultatet var att en minskning med 55-60 TWh på årsbasis i förhållande till normal förbrukning kan antas ske. Inklusive förluster förutsätter det en produktion på 80-90 TWh på årsbasis. Den ekonomiska aktiviteten i samhället kan nog antas vara något högre i en neutralitetssituation än vid ett strategiskt överfall. Detta räkneexempel kan ändå anses vara i stora drag tillämpligt på den förbrukningen av el som är <u>nödvändig</u> även i en neutralitetssituation.

När det gäller produktionen av el förutsätts att kärnkraftverken kan vara avstängda. I sådana fall skulle produktionen i räkneexemplet underskrida det angivna behovet av elkraft. Bristen är emellertid inte större än att den kan täckas med utökad elproduktion i oljekondensverk, gasturbinanläggningar och kraftvärmeverk. Det kan förutsättas att i en neutralitetssituation överföringen av el från Norrland till Mellan- och Sydsverige fungerar i huvudsak normalt. Viss ökad mängd

el framställd vid vattenkraftverken kan därmed bli tillgänglig för förbrukarna. Om något kärnkraftsblock kan hållas i drift förbättras situationen avsevärt.

Slutsatsen av denna diskussion är att det är önskvärt att olja lagras så att i en neutralitetssituation utökad produktion av el kan ske vid befintliga oljekondensverk och gasturbinanläggningar. Utgångspunkten bör vara att olja lagras i sådan mängd att maximal elproduktion kan ske under hela eller en del av neutralitetssituationens antagna varaktighet. Frågan om vad som är en lämplig uthållighet i drifttid behandlas i det följande. Elproduktion vid kraftvärmeverk behandlas i kapitel 3.

2.3.5 Mer omfattande militärt anfall

Ett militärt anfall som är mer omfattande än ett strategiskt överfall, innebär att ett väpnat angrepp sker på Sverige i en huvudriktning över havet mot vår kust eller över landgränsen efter det att mer omfattande förberedelser på svensk sida kunnat vidtas. Totalförsvaret skall ha förmåga att möta ett sådant angrepp med hela krigsorganisationen efter kompletteringar under en återtagningstid på högst ett år.

Vid ett mer omfattande anfall kan förutsättas att nästan ingen utrikeshandel förekommer. Import och export av el från eller till t.ex. de nordiska länderna antas således inte förekomma.

I avsnitt 2.3.2 redovisades ett räkneexempel avseende förbrukningen av el inom olika samhällssektorer i samband med ett strategiskt överfall. Resultatet var en minskning med 55-60 TWh på årsbasis i förhållande till normal förbrukning. Inklusive förluster förutsätter det en produktion på 80-90 TWh på årsbasis. I förhållande till detta räkneexempel kan det antas att i ett mer omfattande militärt anfall elförbrukningen inom till-

verkningsindustrin blir ännu något lägre. Möjligen kan också behovet av el för bostadsuppvärmning och inom servicesektorn sänkas ytterligare något. Inklusive förluster förutsätter det en produktion på 60-70 TWh på årsbasis. Detta motsvarar ganska väl den normala produktionen och förbrukningen av el i juli månad.

Vid ett mer omfattande anfall förutsätts här att kärnkraftverken är avstängda. Liksom vid ett strategiskt överfall kan förutsättas att överföringsledningarna från Norrland och viktiga transformatorstationer utsätts för krigshandlingar, som syftar till att förhindra överföring av stora mängder el till de södra delarna av landet. När det gäller de två angreppstypernas karaktär, finns det anledning att utgå från att ett mer omfattande anfall har en längre utsträckning i tiden än ett strategiskt överfall. Krigshandlingarna i det mer omfattande anfallet kan också efter hand antas beröra hela eller större delen av landet och innefatta stora truppstyrkor. I och med att förloppet i ett sådant anfall kan förmodas vara i tiden något mer utdraget och stridshandlingarna periodvis utföras med något mindre intensitet, kan det vara rimligt att anta att enklare reparationer av storkraftnätet och distributionsnätet kan utföras i någon omfattning. Detta kan i så fall möjligen medge viss överföring av el från vattenkraftverken i Norrland till förbrukare i Mellan- och Sydsverige.

Om det antas att knappt hälften av vattenkraftkapaciteten blir tillgänglig samt att oljekondensverk, gasturbinanläggningar och kraftvärmeverk används till sin fulla kapacitet bör det vara möjligt att åstadkomma en produktion motsvarande 60-70 TWh på årsbasis.

Detta betyder att en elproduktion kan åstadkommas som totalt sett skulle kunna medge stöd till försvarsmakten och en livsnödvändig försörjning för befolkningen. Detta innebär dock inte att alla delar av landet eller alla invånare löpande kan få tillgång till tillräcklig

mängd el. Förstörelse genom krigshandlingar av transformatorer, överföringsledningar och distributionsledningar, som inte går att återställa eller tekniskt åtgärda på annat sätt, kan medföra att större eller mindre områden av landet inte kan få tillräcklig eller ens någon tillförsel av el under en del av den tid som anfallet pågår.

Med hänsyn till den avgörande betydelse som tillgång till el har för att samhället skall fungera och totalförsvaret skall kunna verka, är detta en allvarlig situation. I och med att el i stor omfattning används för uppvärmning av bostäder, kan brist på el innebära en fara för den livsnödvändiga försörjningen om det mer omfattande anfallet inträffar under vintermånaderna.

Liksom vid ett strategiskt överfall är storstadsområdena särskilt sårbara vid störningar i överföringen av el.

Slutsatsen av denna diskussion är att det är nödvändigt att olja lagras så att vid ett mer omfattande militärt anfall produktion av el kan ske vid befintliga oljekondensverk och gasturbinanläggningar. Utgångspunkten bör vara att olja lagras i sådan mängd att maximal elproduktion kan ske under den tid som ett mer omfattande anfall enligt planeringsanvisningarna bedöms pågå. Elproduktion vid kraftvärmeverk behandlas i kapitel 3.

2.4 EG:s regler

I direktiven anges att OLU skall klarlägga konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett medlemsskap i EU och redovisa behov av att anpassa gällande svenska regler. OLU behandlar EU-frågor i kapitel 6, men en fråga av detta slag behandlas redan i detta sammanhang.

I syfte att säkerställa möjligheten att producera el vid störningar i tillförseln av bl.a. olja och kol beslöt de europeiska gemenskapernas råd den 20 maj 1975 ett direktiv (75/339/EEG) som innebär att elproducenter vid sina värmekraftanläggningar (thermal power stations) skall hålla en miniminivå av lager av fossila bränslen, som är tillräcklig för att säkerställa produktion av el för en tid av minst 30 dagar.

Undantag görs för vissa bränsleslag och för små anläggningar inom industrin. Om skyldigheten att hålla lager skapar svårigheter av särskilt allvarligt slag för någon anläggning, kan en myndighet i medlemslandet helt eller delvis befria den från lagringsskyldigheten.

Vidare gäller att de lager, som skall hållas vid kraftverk, får minskas med en mängd som motsvarar 25% av fredskrislager av olja som byggts upp vid kraftverken och som är förbehållna för användning vid sådana kraftverk.

En myndighet i medlemslandet kan medge att ett kraftverk får ta i anspråk lagret, dvs. underskrida minimilagret, om kraftverket möter svårigheter att få tillgång till bränsle. EG-kommissionen skall underrättas om sådana medgivanden.

I Sverige skulle en lagringsskyldighet av detta slag i första hand kunna avse de större kondenskraftverken i Karlshamn, Stenungsund, Slite, Marviken och Hässelby. Det får emellertid hållas för troligt att också kraftvärmeverk med hög turbineffekt, t.ex. verken i Malmö, Norrköping, Stockholm, Uppsala, Västerås och Örebro, skulle kunna beröras. Däremot torde gasturbinanläggningarna för elproduktion inte bli berörda.

När det gäller de stora kondenskraftverken i Sverige skulle kunna göras gällande att landets elförsörjning endast i marginell utsträckning är beroende av att dessa verks kapacitet utnyttjas. Detta belyses av den

korta tid varje år som de normalt är i drift. Detta förhållande skulle möjligen kunna åberopas som ett skäl för nedsättning av lagringsskyldigheten.

Som framgått i avsnitt 2.3.1 är de svenska oljekondensverken för närvarande inte skyldiga att hålla fredskrislager av olja. Någon mängd finns därmed inte som vid ett svenskt EU-medlemskap till 25% skulle kunna avräknas mot den här aktuella särskilda lagringsskyldigheten.

Dessa EG-regler behöver uppmärksammas när förslag utformas rörande omfattningen av beredskapslagringen av olja för produktion av el.

2.5 Förslag

Det svenska samhället är i fred starkt beroende av tillförsel av el för att fungera. El används i stor utsträckning i industrin, i servicenäringar, i offentlig verksamhet och i hushåll för att bl.a. driva produktionsutrustningar och för att värma eller kyla olika utrymmen. Även när andra energislag än el används för något ändamål, är el ofta nödvändig för den reglerutrustning som styr driften av anläggningarna. Den spårbundna trafiken är i stor utsträckning beroende av el. Radio- och telekommunikationer samt belysning är beroende av tillförsel av el för att fungera. Vårt samhälles uppbyggnad, vår livsföring och vår levnadsstandard förutsätter helt enkelt omfattande och ostörd tillförsel av el. Den betydelse el har för samhället och människorna demonstreras på ett tydligt sätt varje gång elavbrott av mer eller mindre omfattande karaktär inträffar i fred.

Också i kris- och krigssituationer är samhället i hög grad beroende av el. Även om samhället kan klara sig med en tillfälligt minskad elförbrukning, är ändå

vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och totalförsvaret starkt beroende av tillgång till el. Civilbefolkningen behöver för sin överlevnad ha el för bl.a. uppvärmning samt tillagning och bevarande av mat. Pumpar behöver el för att vatten skall vara tillgängligt och avloppssystemen skall fungera. Sjukvården behöver tillgång till el för att driva utrustningar och för belysning. För att det civila samhället skall kunna stödja försvarsmakten behöver bl.a. vissa industrier, serviceföretag och bensinstationer tillgång till el. Centrala, regionala och lokala ledningsorgan inom totalförsvaret behöver tillgång till el för att viktiga samhällsfunktioner skall kunna upprätthållas. Alarmeringsutrustningar är för sin funktion i viss utsträckning beroende av el. Elberoendet i krigssituationer har belysts i FOA-rapporter.

På grund av den avgörande betydelse som tillgång till el har, har militära och civila ledningsorgan samt sjukvården och en rad andra verksamheter anskaffat reservkraftverk för att kunna klara de allra viktigaste uppgifterna, även när tillförsel av el från det vanliga nätet uteblir, t.ex. i samband med ett militärt angrepp på vårt land. Sammantaget är den el som kan produceras i sådana reservkraftverk mycket liten i förhållande till de samlade behoven i kris- och krigssituationer. Endast mycket viktiga och avgränsade verksamheter kan tillgodoses på detta sätt. Civilbefolkningens, serviceföretagens och angelägen industris viktiga behov tillgodoses inte och kan i praktiken heller inte tillgodoses genom små reservkraftverk. Dessa allmänna behov måste därför även i en krigssituation tillgodoses från det ordinarie elnätet. Mot denna bakgrund är det mycket viktigt att el - om än i minskad omfattning - kan tillföras prioriterade förbrukare också i kris- och krigssituationer. Detta torde vara av betydelse för att totalförsvaret skall kunna bjuda ett effektivt motstånd vid ett militärt angrepp på Sverige.

Diskussionen i avsnitt 2.3.1 och 2.3.3 pekade mot att

de mest angelägna elbehoven bör kunna tillgodoses i en s.k. fredskris och i ett säkerhetspolitiskt krisskede, dvs. vad som numera sammanfattande benämns en oljekris, utan att särskilda åtgärder vidtas för att säkerställa kapacitet för produktion av el. Det avgörande är att man i dessa två fall inte behöver räkna med att överföringen av el från vattenkraftverken i Norrland till förbrukarna i Mellan- och Sydsverige blir svårt störd.

Diskussionen i avsnitt 2.3.2 och 2.3.5 pekade däremot mot att man vid ett strategiskt överfall och vid ett mer omfattande militärt anfall måste räkna med att överföringen av el från de norra delarna till de södra delarna av landet kan vara allvarligt störd. Kärnkraften kan också antas vara avstängd, när landet utsätts för krigshandlingar i samband med ett militärt angrepp.

För att de mest angelägna behoven av el hos allmänheten - såväl personer som företag - skall kunna tillgodoses i samband med militära angrepp på landet är det nödvändigt att bl.a. befintliga oljekondensverk och gasturbinanläggningar för produktion av el kan användas till sin fulla kapacitet under viss tid.

I den inriktning av de operativa försvarsförberedelserna som regeringen beslutat (1993-01-28) anges den varaktighet hos det mer omfattande militära anfallet som skall förutsättas i planeringen. Motsvarande anges inte för det strategiska överfallet. Det kan dock antas att det strategiska överfallet har en kortare varaktighet än det mer omfattande anfallet. Det betyder att det sistnämnda ställer större anspråk på beredskapsåtgärder än det strategiska överfallet. Detta gäller i vart fall de för OLU nu aktuella åtgärderna, som främst består av beredskapslagring av olja för elproduktion.

I delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja gjorde OLU bedömningen att försörjningsberedskapen på oljeområdet inför vad som då benämndes ett begränsat anfall - och för den delen också en neutralitetsitua-

tion - inte i väsentlig mån borde baseras på förutsättningen att återtagning kan ske. Inriktningen borde i stället vara att i landet skall finnas huvuddelen av de lager av olja som behövs för att totalförsvaret skall kunna klara ett s.k. begränsat anfall. Regeringen har i prop. 1993/94:141 redovisat samma uppfattning.

Mot denna bakgrund föreslår OLU att den som innehar ett oljekondensverk skall hålla i lager sådan olja som behövs för att driva verket med full kapacitet under en tidsperiod som överensstämmer med den i regeringens beslut (1993-01-28) angivna planeringsmässiga varaktigheten av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Omfattningen av den beredskapslagring av olja, som följer härav, är något mindre än den samlade mängd på 500 000 m^3 som för närvarande anges i 6 § FBOK. En viss minskning av beredskapslagringen av olja kan således ske på detta område.

Gasturbinanläggningarna bör i och för sig kunna producera el under lika lång tid som oljekondensverken. I och med att el framställd i vattenkraftverken i en krigssituation inte i så stor utsträckning kan användas som reglerkraft för att balansera spänningen i elnätet, måste gasturbinanläggningarna användas även för detta ändamål. Det betyder att alla gasturbinanläggningar inte kan förutsättas vara i drift under hela anfallet. Det finns därmed inte anledning att begära att alla anläggningar skall kunna ha en drifttid som motsvarar längden på det mer omfattande anfallet. Det är heller inte skäligt att differentiera lagringsskyldigheten mellan olika anläggningar.

Mot denna bakgrund föreslår OLU att den som innehar en gasturbinanläggning för framställning av elektrisk kraft skall hålla i lager sådant bränsle som behövs för att driva anläggningen med full kapacitet under en tidsperiod som motsvarar fem sjättedelar av den i regeringens beslut (1993-01-28) angivna planerings-

mässiga varaktigheten av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Omfattningen av den beredskapslagring av olja som följer härav är något större än den mängd som av beredskapsskäl för närvarande lagras av innehavarna av motsvarande gasturbinanläggningar.

Den föreslagna beredskapslagringen av olja vid oljekondensverk och gasturbinanläggningar kan åstadkommas med stöd av LBOK.

Regeringens beslut om inriktningen av de operativa försvarsförberedelserna berör en rad olika frågor och är hemligt. Enligt OLU:s uppfattning är det lämpligt att regeringen med ett särskilt regeringsbeslut, som bör vara hemligt, anger längden på den tidsperiod under vilken drift med full kapacitet skall kunna ske vid oljekondensverk och gasturbinanläggningar. Med ledning härav bör lagringsmängden fastställas för varje innehavare av sådant verk eller anläggning. Den mängd som skall hållas i lager behöver därmed inte anges i FBOK.

Mot denna bakgrund föreslår OLU att utformningen av LBOK 20 § ändras så att innehavare av ett oljekondensverk inte bara av regeringen utan även av myndighet som regeringen bestämmer får åläggas att hålla i lager sådan olja som behövs för att driva verket. Lagringsmängden bör bestämmas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer med utgångspunkt i riktlinjer som meddelas av regeringen.

Med en beredskapslagring av olja av denna omfattning vid oljekondensverk bör den lagring som kan föranledas av det i avsnitt 2.4 nämnda EG-direktivet bli täckt.

Den uthållighet som OLU har använt för att ange omfattningen av beredskapslagring av olja för produktion av el har, som framgått, ett omedelbart samband med regeringens beslut om inriktningen av de operativa

försvarsförberedelserna. OLU har antagit att den avsedda beredskapslagringen skall åstadkommas med stöd av LBOK. Innehavare av oljekondensverk och gasturbinanläggningar skall således liksom för närvarande åläggas en lagringsskyldighet.

Regeringen har emellertid gett Ellagstiftningsutredningen tilläggsdirektiv (dir. 1993:93). I dessa anges bl.a. att den utredningen skall pröva om olika punktvisa statliga åtgärder för elberedskapen kan avlösas genom ett mer generellt krav på elsystemets funktion i kris- och krigssituationer.

OLU förutsätter att, om Ellagstiftningsutredningen finner det lämpligt att föreslå ändrade former för att säkerställa nödvändig elproduktion i krigssituationer, utredningen låter regeringens beslut om inriktningen av de operativa försvarsförberedelserna bli styrande för försörjningsberedskapen på elområdet.

Frågan kan naturligtvis ställas om det är möjligt att på en elmarknad som öppnas för konkurrens, bl.a. från utländska producenter, ålägga innehavare av vissa slag av elproduktionsanläggningar i Sverige en kostnadskrävande lagringsskyldighet. Det nämnda EG-direktivet kan dock möjligen medverka till en harmonisering av lagringsskyldigheten för fossileldade kraftverk i olika länder.

Kostnaderna för lagring av vissa mängder bränsle är inte de enda som vållar problem på en avreglerad elmarknad. I sammanhanget behöver också uppmärksammas hur underhåll, miljöåtgärder, reinvesteringar och nyinvesteringar avseende oljekondensverk och gasturbinanläggningar skall organiseras och finansieras i konkurrensneutrala former så att tillräcklig reservkapacitet kan bibehållas i landet. Enligt OLU:s uppfattning ankommer det på Ellagstiftningsutredningen att pröva denna fråga.

3 OLJA OCH KOL FÖR PRODUKTION AV VÄRME OCH EL

I föregående kapitel behandlades behovet av att för främst krigssituationer beredskapslagra olja för att möjliggöra produktion av el i oljekondensverk och gasturbinanläggningar. Däremot behandlades inte behovet av olja och kol för produktion av el i kraftvärmeverk. OLU återkommer nu till denna fråga.

Som en bakgrund till överväganden om elproduktion i kraftvärmeverk samt behovet av beredskapslagring av olja och kol vid kraftvärmeverk belyses i detta kapitel även värmeförsörjningen för bostäder och lokaler. Behovet av olja för uppvärmningsändamål behandlades i delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja. I det sammanhanget behandlades dock inte behovet av kol för uppvärmningsändamål. Denna fråga berörs därför i detta kapitel medan allmänna frågor om beredskapslagring av kolbränsle behandlas i kapitel 4. Vidare behandlas i detta kapitel frågan om skyldighet för den som driver kraftvärmeverk och värmeverk att beredskapslagra oljeprodukten gasol.

3.1 Nuvarande ordning

Enligt LBOK skall den som driver kraftvärmeverk eller värmeverk, och som importerat eller förbrukat en viss mängd olja eller kol, lagra en mängd bränsle som bestäms med utgångspunkt i verkets eget beredskapsbehov. Regeringen bestämmer storleken av detta beredskapslager.

Innebörden härav är att 25-30 större verk av dessa slag håller ett fredskrislager av olja som motsvarar 25% av den mängd som förbrukas under ett år. Någon fredskrislagring av kol förekommer inte. Dessutom lagras för närvarande en ungefär lika stor andel av årsförbrukningen av olja för neutralitets- och krigssituationer. Det betyder att den som driver ett större kraftvärmeverk eller värmeverk skall hålla ett beredskapslager som motsvarar ungefär hälften av verkets årsförbrukning av olja. För krigs- och neutralitetssituationer lagrar den som driver ett större kraftvärmeverk eller värmeverk kol i en mängd som motsvarar 26% av den mängd kol som förbrukas under ett år. Föreskrift härom finns i förordningen (1994:115) om beredskapslagring av olja och kol m.m. under lagringsåret 1994/95.

Lagring för beredskapsändamål vid kraftvärmeverk och värmeverk förekommer således i fråga om olja och kol. Enligt lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet skall även säljare och förbrukare m.fl. av naturgas vidta beredskapsåtgärder av olika slag. För kraftvärmeverk och värmeverk som använder naturgas är det i allmänhet fråga om lagring av ersättningsbränsle.

När det gäller försörjningen med inhemska bränslen som trä och torv m.m. finns ett särskilt system som är inriktat på planering av åtgärder som skall vidtas i främst ett krigsläge. Detta baseras på förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster. NUTEK har utfärdat allmänna råd till länsstyrelserna om hur arbetet skall bedrivas. Planläggningen omfattar såväl avverkning och transport av bränsleråvara som beredning och distribution av färdigt bränsle. För de företag som berörs upprättas s.k. K-företagsplaner med inriktningen att företagen skall ges möjlighet att fortsätta sin verksamhet i kriser och krig. Avsikten är att den livsnödvändiga värmeförsörjningen till befolkningen skall kunna tryggas också under krisförhållanden, bl.a. genom fortsatta leveranser av

skogsbränslen till de kommunala värmeverk som har möjlighet att använda sådana bränslen.

En del av energiinsatsen i kraftvärmeverk och värmeverk utgörs av avfall och industriell spillvärme av olika slag. Viss osäkerhet finns om planeringen för hur dessa slag av energiinsatser skall kunna upprätthållas eller ersättas i krigssituationer.

3.2 Värmeförsörjning i fred

Värmeförsörjningen i fastigheter sker på flera olika sätt. Småhus värms i stor utsträckning upp med el. Produktionen av el är till helt dominerande del baserad på vattenkraft och kärnkraft. En stor del av flerbostadshusen värms upp med fjärrvärme. Vid upphettning av vatten i fjärrvärmeverken används bränslen av flera olika slag samt el. Många fastigheter har egen panna eller delar panncentral med grannfastigheter. I dessa fall eldar man framför allt med olja men också med träbränslen.

Den följande redovisningen koncentreras på bostäder. Dessa består av 1,8 miljoner småhus och 2,2 miljoner lägenheter i flerbostadshus.

I början av 1970-talet hade inemot 85% (1,2 miljoner) av antalet småhus oljeeldning, men en avsevärd andel - inemot 15% (0,2 miljoner) - hade direktverkande el. Nu är bilden långt mer varierad. Ungefär hälften av småhusen (0,85 miljoner) har sin uppvärmning baserad på el i form av elradiatorer eller vattenburen elvärme. Knappt 10% (0,15 miljoner) har fjärrvärme. Ungefär 10% (0,18 miljoner) har enbart oljepanna, medan drygt 30% har kombinerade system där det är möjligt att använda olja, el eller ved och att växla mellan dessa bränslen.

Omkring 850 000 småhus är således direkt beroende av eltillförsel för uppvärmning. Flertalet övriga småhus är i praktiken beroende av ostörd eltillförsel för att småhusens brännare, pumpar och reglerutrustningar och fjärrvärmenätens pumpar skall kunna fungera.

När det gäller lägenheter i flerbostadshus uppvärms den allra största delen av dem, ungefär 70% (1,5 miljoner), med fjärrvärme. De som inte är anslutna till fjärrvärmenät uppvärms främst med egen panna eller en för flera fastigheter gemensam värmecentral, där man använder olja eller andra bränslen. Även på detta område har en kraftig förändring skett sedan början av 1970-talet. Då var ca 70% av flerbostadshusen uppvärmda med egen oljepanna och endast ca 20% var anslutna till fjärrvärme.

Övriga fastigheter består av näringsfastigheter, exempelvis industrilokaler, kontorslokaler, affärslokaler och sjukhus. Omkring hälften av dessa är fjärrvärmda och omkring en tredjedel värms med egen oljepanna.

3.3 Produktion av värme och el

I ett fjärrvärmesystem pumpas hetvatten runt i ett rörnät inom ett område där fastigheter är anslutna till nätet via värmeväxlare. Vattnet i fjärrvärmenätet hettas upp i pannor och i värmepumpar.

De värmeverk där vattnet för fjärrvärmenäten hettas upp använder numera en lång rad olika slag av bränslen. Sålunda används kol, olja, trä, el, avfall (sopor), naturgas, torv, industriell spillvärme, hetvatten, hyttgas, gasol och avfallsgas.

Kol och olja svarar för de största energiinsatserna med 16 resp. 13%. Ungefär lika mycket el används i fjärrvärmeverkens värmepumpar och elpannor. Situationen i

fjärrvärmeverken är därmed nu radikalt annorlunda än i början av 1970-talet, då olja svarade för ca 95% av energiinsatsen.

Omkring 25 större fjärrvärmeverk är utformade som kraftvärmeverk. Det innebär att el produceras med hjälp av en ångturbin och att fjärrvärmenätet fungerar som kylare av vattnet. En hög termisk verkningsgrad nås därmed. Ett tämligen fast förhållande råder mellan möjlig värme- resp. elproduktion. Ungefär en femtedel av energin tas normalt ut i form av el och resten i form av värme.

Den tekniska konstruktionen är i regel sådan att kraftvärmeverken kan producera el med full effekt endast under den kalla delen av året, dvs. när det finns ett stort värmebehov och därmed stor kylkapacitet i värmenätet. Vid denna tid på året är i regel också elbehovet som störst. Några verk har emellertid byggts eller byggts om så att de kan drivas även utan värmeleveranser. Det betyder att de i praktiken är jämförbara med kondenskraftverk.

Normalt produceras 3-4 TWh el per år i kraftvärmeverken. Produktionsförmågan brukar antas ligga på inemot 10 TWh per år. Möjligen kan under kortare tid på vintern ett relativt sett ännu högre kapacitetsutnyttjande ske.

3.4 Förbrukning och produktion av värme i kriser och krig

För att värmeförsörjningen till bostäder och lokaler skall fungera, behöver tillförseln av el fungera, fjärrvärmeverken behöver vara i drift och olja behöver finnas för bl.a. villauppvärmning. Beredskapsåtgärder av olika slag vidtas för närvarande för att så långt möjligt säkerställa detta.

Sålunda säkerställs tillgång på olja för främst småhus-uppvärmning i fredskrissituationer samt i neutralitets- och krigssituationer genom beredskapslagring som för närvarande föreskrivs eller genomförs av staten.

För att säkra driften vid värmeverk och kraftvärmeverk lagrar dessa olja i enlighet med vad som föreskrivs av staten för fredskrissituationer samt olja och kol för neutralitets- och krigssituationer. Även beträffande naturgas och inhemska bränslen vidtas vissa beredskapsåtgärder.

El har också en viktig roll i värmeförsörjningen. Inemot hälften av småhusen har elvärme och de flesta övriga småhus behöver el för brännare, pumpar och reglerutrustning. Omkring 5% av lägenheterna i flerbostadshus har elvärme. Dessutom används el i inte oväsentlig omfattning som energiinsats i fjärrvärmeverken. Pumpar och annan utrustning i fjärrvärmeverken kräver också tillförsel av el för att rörnät och pannor skall fungera. Beredskapsåtgärder avseende bl.a. elproduktionsanläggningar och elnätet m.m. vidtas för att öka säkerheten för elförsörjningen i krigssituationer. Även i fråga om kärnbränsle vidtas beredskapsåtgärder.

Det finns anledning att betona den avgörande direkta och indirekta betydelse som tillgång till el har för att värmeförsörjningen skall fungera. Omvänt kan sägas att om elförsörjningen fungerar i en krigssituation, kan också värmeförsörjningen i allmänhet lösas på något sätt.

Riktigt stora svårigheter att klara värmeförsörjningen för bostäder och lokaler kan förutses inträffa vid en kombination av två förutsättningar. Den ena är självfallet att temperaturen utomhus är sådan att uppvärmning av bostäder och lokaler är nödvändig. Denna situation kan sägas råda åtminstone under av vinterhalvåret. Den andra förutsättningen är att landet utsätts för ett militärt angrepp. Oavsett om ett sådant karaktäriseras

som ett strategiskt överfall eller ett mer omfattande anfall kan krigshandlingarna väntas allvarligt störa överföringen av el men även de ibland långväga transporterna av inhemska bränslen, särskilt trä och torv. Överskottsenergi från industrier, som i fred används för fjärrvärmeändamål, kan också upphöra att vara tillgänglig vid ett militärt angrepp.

OLU konstaterar att av staten initierade beredskapsåtgärder av olika slag för närvarande vidtas i fråga om olja, kol och naturgas samt även i fråga om el, kärnkraft och vissa inhemska bränslen. Dessa åtgärder tillsammans med kommersiella lager gör att goda förutsättningar finns att klara värmeförsörjningen i kris- och neutralitetssituationer. Förutsättningarna att klara värmeförsörjningen i en krigssituation med militärt angrepp är dock sämre.

OLU anser att det även i fortsättningen bör vidtas beredskapsåtgärder som syftar till att tillräcklig uppvärmning kan ske av bostäder och lokaler vid ett militärt angrepp på landet som inträffar under vinterhalvåret. Omfattningen av beredskapslagringen av olja och kol bör emellertid minskas och anpassas till en tidsperiod som överensstämmer med den i regeringens beslut (1993-01-28) angivna planeringsmässiga varaktigheten av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Energiinsatsen i värmeverken domineras inte längre av importerade fossila bränslen. I stället används en rad olika inhemska bränslen m.m. Rimlig säkerhet måste finnas för att även sådana bränslen är tillgängliga för värmeverken i situationer där krigshandlingar förekommer i landet. Beredskapsåtgärder med stöd av LBOK är därmed ensamma inte längre tillräckliga för att säkra nödvändig värmeförsörjning.

I en del fjärrvärmeverk tillförs spillvärme från någon närbelägen industri. Detta skulle kunna innebära en risk för värmeförsörjningen i en krigssituation där

verksamheten vid en sådan industri upphör. Enligt vad OLU inhämtat är det emellertid inom branschen ett vedertaget krav att verk som använder spillvärme skall ha full reserv av företrädesvis olja. Reserven skall finnas antingen i den egna eller industriföretagets anläggning. Viss elbaserad reserv kan förekomma. Tillräcklig säkerhet för värmeförsörjningen kan därmed i många fall föreligga.

Med hänsyn till den betydelse som försörjningen med värme har i en krigssituation som inträffar under vinterhalvåret, anser OLU att det är angeläget att NUTEK och länsstyrelserna med stöd av lagen (1964:64) om kommunal beredskap (senare lagen om civilt försvar), lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster uppmärksammar den planläggning av tillförseln av inhemska bränslen av olika slag som innehavare av värmeverk och producenter av inhemska bränslen gör inför krigssituationer. Härvid bör även beroendet i fjärrvärmeproduktionen av industriell spillvärme m.m. uppmärksammas.

3.5 El från kraftvärmeverk

I krigssituationer kan ett lokalt och regionalt betydelsefullt tillskott av el erhållas från kraftvärmeverken. För att om möjligt söka tillgodose behovet av el vid ett strategiskt överfall och vid ett mer omfattande militärt anfall, har OLU i kapitel 2 föreslagit att för oljekondensverk och gasturbinanläggningar för framställning av el skall lagras en sådan mängd olja som behövs för att verken skall kunna drivas med full kapacitet under en på visst sätt definierad tidsrymd. Därvid angavs att elproduktion vid kraftvärmeverk skulle behandlas särskilt. OLU tar nu upp denna fråga.

Som nämnts i det föregående produceras vid kraftvärmeverken el och värme i en tekniskt sammanhållen process. Beroende på hur anläggningen är utformad, kan omvandlingen av energi till el resp. värme ske med större eller mindre grad av flexibilitet.

Produktion av el och värme sker i praktiken med samma slag av bränslen. Det betyder att främst kol, olja, naturgas, gasol, industriell spillvärme, torv, avfall och trä används för produktion av både el och värme. Som en följd av gällande skatteregler brukar dock användningen av de högbeskattade fossila bränslena hänföras främst till elproduktion.

I kapitel 2 redovisade OLU uppfattningen att tillgång till el är av avgörande betydelse för samhällets möjlighet att fungera i en krigssituation. Denna bedömning ledde till förslag om viss beredskapslagring av olja vid oljekondensverk och gasturbinanläggningar. Enligt OLU:s uppfattning är det angeläget att också de större kraftvärmeverken, som har nästan lika stor samlad kapacitet för elproduktion som gasturbinanläggningarna, vid behov kan drivas med maximalt produktionsutbyte av el i samband med ett militärt angrepp på Sverige.

Som nämnts använder de flesta kraftvärmeverk normalt olika slag av inhemska bränslen tillsammans med olja och kol. För att maximal elproduktion skall kunna åstadkommas, förutsätts dock i de allra flesta anläggningar att utöver inhemska bränslen även används en ökad mängd importerade fossila bränslen. När elproduktionen maximeras, ökar därför förbrukningen av olja och/eller kol i såväl relativa som absoluta tal jämfört med normal drift.

Enligt 9 § LBOK gäller i fråga om lagringsskyldiga som driver kraftvärmeverk att regeringen bestämmer storleken av beredskapslagret av olja och kol med utgångspunkt i verkets eget beredskapsbehov. Hittills har detta gjorts enligt en schablon som för samtliga verk

har lett till en sammanlagd beredskapslagring för fredskriser och för krigssituationer motsvarande drygt hälften av föregående års förbrukning.

Med hänsyn till de mellan verken skiftande tekniska förutsättningarna, bör storleken av beredskapslagret för den som driver kraftvärmeverk fastställas på grundval av det enskilda lagringsskyldiga kraftvärmeverkets kapacitet, tekniska konstruktion och möjligheter att använda olika bränslen samt de bränslelogistiska förutsättningarna. Enligt OLU:s uppfattning bör den lagringsmängd för olja eller kol som bestäms medge att verket kan producera maximalt med el för en drifttid som motsvarar vad regeringen i beslutet (1993-01-28) om inriktningen av de operativa försvarsförberedelserna angett som planeringsmässig varaktighet av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Antalet kraftvärmeverk, som för närvarande är lagringsskyldiga, är drygt 25. Det bör vara möjligt för tillsynsmyndigheten, dvs. NUTEK, att analysera varje verks förutsättningar och på grundval härav fastställa beredskapslagrets storlek. Det betyder att regeringen inte, som för närvarande, behöver bestämma storleken på beredskapslagret. Detta bör i stället göras av tillsynsmyndigheten med ledning av de riktlinjer avseende bl.a. uthållighet som regeringen anger.

3.6 Gasol

OLU finner det lämpligt att i detta sammanhang även ta upp en fråga om skyldighet att beredskapslagra gasol.

För närvarande är den som importerar eller säljer gasol lagringsskyldig för denna oljeprodukt. Industriella förbrukare samt värmeverk och kraftvärmeverk är däremot inte lagringsskyldiga på grund av sin förbrukning.

Gasol används som bränsle i en omfattning av ungefär 500 000 ton eller ca 1 milj. m^3 per år. Därutöver används stora mängder gasol som en insatsvara i den petrokemiska industrin.

Huvuddelen av den industriella gasolanvändningen för energiändamål sker inom pappers- och massaindustrin, jord- och stenvaruindustrin, verkstadsindustrin och livsmedelsindustrin. Den industriella användningen av gasol motiveras främst av gasens särskilda egenskaper, bl.a. god reglerbarhet och renhet. Sammantaget används inom industrin mer än 400 000 ton eller ca 800 000 m^3 per år.

Gasol används också för produktion av värme i fjärrvärmeverk och för elproduktion i kraftvärmeverk. Totalt används ungefär 85 000 ton eller ca 170 000 m^3 per år för dessa ändamål. Den gasol som används i kraftvärmeverk och värmeverk kan vid behov enkelt ersättas med olja och eventuellt även med andra bränslen. I väsentlig mån har skatteskäl motiverat gasolanvändning i kraftvärmeverk och värmeverk.

Det är dyrare och mer komplicerat att lagra gasol än att lagra olja. Gasol måste nämligen lagras antingen under tryck eller kyla.

OLU:s förslag i delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja innebär att statens nuvarande beredskapslager av gasol avvecklas och att ett mindre lager skall byggas upp i näringslivet. I syfte att begränsa kostnaderna för näringslivet och samhället anser OLU att den som driver ett kraftvärmeverk eller värmeverk skall vara lagringsskyldig för förbrukning av gasol. Förbrukningen av gasol bör därvid räknas samman med förbrukningen av andra lagringsbränslen. Leverantörernas skyldighet att hålla beredskapslager minskar i motsvarande mån. Tillsynsmyndigheten bör normalt kunna medge att ett kraftvärmeverk eller ett värmeverk lagrar annat lagringsbränsle än gasol, företrädesvis eldnings-

olja. Därmed begränsas kostnaderna för denna beredskapslagring något.

3.7 Förslag

I detta kapitel behandlas de beredskapsåtgärder i fråga om olja och kol som bör vidtas för att främst i en krigssituation nödvändig produktion av värme och el skall kunna ske i kraftvärmeverk och värmeverk.

OLU utgår från att stora eldningsanläggningar i kriser och krig i de allra flesta fall använder samma bränslen som under normala förhållanden. Kraftvärmeverk och värmeverk som normalt eldas med olja eller kol förutsätts alltså använda olja och kol även i krigssituationer. Användning av dessa bränslen förutsätts således inte i väsentlig mån ersättas med ökad användning av inhemska bränslen eller el.

Samtidigt bör noteras att i en rapport (Ds 1993:85) har fastbränsleeldningens elberoende särskilt belysts. Därvid framkom att en fastbränsleeldad panncentral har ett behov av el, som är ungefär dubbelt så stort som elbehovet för en motsvarande oljeeldad anläggning. Bl.a. tillkommer i en fastbränslepanna elförbrukning för motorer i fläktar, transportörer och askutmatning. För att en fastbränsleanläggning skall kunna drivas vid avbrott i eltillförseln krävs därför ett dubbelt så stort reservkraftaggregat.

Mot bakgrund av de relativt höga kostnaderna för reservkraften räknar många kommuner, som har fastbränsleeldade pannor i sitt fjärrvärmesystem, med att vid avbrott i elförsörjningen ställa av dessa pannor. De oundgängliga värmebehoven skulle i stället tillgodoses genom oljeeldade pannor som normalt används som reserv eller för spetslast. Det kan alltså inte uteslutas att eldning med fastbränslen som kol, trä och torv i en

krigssituation med otillräcklig eltillförsel i någon utsträckning ersätts med ökad eldning med olja i större anläggningar.

Vad först gäller värmeverken har OLU konstaterat att svårigheter att klara värmeförsörjningen för bostäder och lokaler i första hand kan väntas uppkomma vid ett militärt angrepp på Sverige, som inträffar under vinterhalvåret.

För att skapa bästa möjliga förutsättningar att klara en tillräcklig värmeförsörjning i krigssituationer, behöver även i fortsättningen beredskapslagring ske av importerade fossila bränslen som olja och kol.

OLU har till uppgift att göra en översyn av beredskapslagring av olja och kol. Däremot har OLU inte i uppdrag att behandla beredskapsåtgärder avseende naturgas, spillvärme eller inhemska bränslen av olika slag. OLU:s översyn visar emellertid betydelsen av att åtgärder även vidtas beträffande andra bränslen än olja och kol. OLU anser att det är angeläget att planläggning och andra åtgärder vidtas i fråga om hur värmeverken skall kunna tillföras andra slag av bränslen än olja och kol som de normalt använder.

Även när lager finns av importerade fossila bränslen och inhemska bränslen kan tillföras verken, kan väsentliga störningar inträffa i värmeförsörjningen i en krigssituation som en följd av störningar i tillförseln av el till kraftvärmeverk och värmeverk, till elvärme i småhus samt till brännare, pumpar och regelerutrustning i små och stora fastigheter med egna pannor.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår OLU att den som driver ett värmeverk även i fortsättningen skall vara skyldig att lagra olja och kol. Om tillsynsmyndigheten anser att en betryggande planering finns för tillförsel i krig av de inhemska bränslen som normalt används vid värmeverket, bör omfattningen av bered-

skapslagringen av olja och kol bestämmas med utgångspunkt i den mängd olja och kol som normalt förbrukas under årets kalla månader. Storleken av beredskapslagret skall medge tillräcklig produktion av värme under en bestämd tidsperiod. Varaktigheten av denna tidsperiod bör motsvara den i regeringens beslut (1993-01-28) angivna planeringsmässiga varaktigheten hos ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Vad därefter gäller de kraftvärmeverk som kommer i fråga för beredskapslagring av olja och kol, kan konstateras att dessa tekniskt sett är ganska stora värmeverk som dessutom producerar rätt mycket el. I egenskap av värmeproducent bör ett sådant verk ha i princip samma lagringsskyldighet som ett värmeverk.

Som har framgått i det föregående tillmäter OLU tillgång på el en mycket stor betydelse för att totalförsvaret skall kunna verka och bjuda ett effektivt motstånd vid ett militärt angrepp på Sverige. I krigssituationer kan ett lokalt och regionalt betydelsefullt tillskott av el erhållas från kraftvärmeverken. Detta bör särskilt beaktas vid bestämmandet av beredskapslagrets storlek.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår OLU att den som driver ett kraftvärmeverk även i fortsättningen skall lagra olja och kol. Om tillsynsmyndigheten anser att en betryggande planering finns för tillförsel i krig av de inhemska bränslen som normalt används vid kraftvärmeverket, bör det förutsättas att motsvarande tillförsel kan ske i en krigssituation. Storleken av beredskapslagret av olja och kol bör då bestämmas så att kraftvärmeverket under en bestämd tidsperiod dels i tillräcklig utsträckning kan producera värme, dels med maximal effekt kan producera el. Varaktigheten av denna tidsperiod bör motsvara den i regeringens beslut (1993-01-28) angivna planeringsmässiga varaktigheten hos ett mer omfattande militärt anfall på Sverige.

Med tillräcklig produktion av värme bör avses en mängd som medger att konsumtionen för bostadsuppvärmning kan motsvara ca 70% av den normala. Bränsle bör finnas i sådan mängd att förutsättningar finns att i fjärrvärmeanslutna fastigheter hålla inomhustemperaturen vid +18 grader på dagen och vid +16 grader på natten.

Med hänsyn till att ganska tekniska beräkningar och bedömningar behöver göras som grund för fastställandet av storleken av varje värmeverks och kraftvärmeverks beredskapslager av olja och kol är det, enligt OLU:s uppfattning, lämpligt att det är tillsynsmyndigheten - och inte som nu regeringen - som bestämmer storleken på beredskapslagret. Regeringen bör i stället meddela riktlinjer för tillsynsmyndigheten avseende bl.a. drifttid och kapacitetsutnyttjande.

I föregående kapitel (avsnitt 2.4) redovisades ett EG-direktiv som gäller för innehavare av värmekraftanläggningar. Direktivet innebär att ett minimilager av fossila bränslen skall hållas som säkerställer produktion av el för en tid av minst 30 dagar. OLU håller för troligt att detta direktiv även gäller för större kraftvärmeverk. Med en beredskapslagring av olja och kol av den omfattning som OLU föreslår för kraftvärmeverk, bör den lagring som kan föranledas av det nämnda direktivet bli täckt.

Mot bakgrund av vad OLU anfört bör LBOK ändras på ett par punkter. Sålunda bör 9 § andra meningen - som avser värmeverk och kraftvärmeverk - utgå och ersättas av en ny paragraf som fogas in under rubriken "Särskilda bestämmelser för vissa anläggningar". En sådan paragraf kan ha följande huvudsakliga lydelse.

Den som driver ett värmeverk eller ett kraftvärmeverk får av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer åläggas att under lagringsåret hålla i lager sådant bränsle som behövs för att driva verket. Lagringsmängden bestäms av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer med utgångspunkt i riktlinjer som regeringen meddelar.

Krigs- och neutralitetsfallen enligt nu gällande planeringsförutsättningar har en kortare varaktighet än enligt tidigare förutsättningar. OLU bedömer därför att den mängd olja och kol, som värmeverken och kraftvärmeverken behöver beredskapslagra, kommer att minska som en följd av de förslag som OLU redovisat.

OLU föreslår vidare att den som driver ett kraftvärmeverk eller ett värmeverk skall vara lagringsskyldig för förbrukningen av gasol. Tillsynsmyndigheten bör normalt medge att lagringsskyldigheten fullgörs med annat lagringsbränsle, företrädesvis eldningsolja. Syftet härmed är att begränsa kostnaden för beredskapslagring av gasol.

För att möjliggöra detta bör 7 § LBOK ändras. Sålunda bör under punkt 4 tillkomma ett moment som anger att skyldighet att hålla beredskapslager föreligger även för den som vid en anläggning förbrukat minst 1 000 ton gasol. Förbrukningen av gasol bör räknas samman med förbrukningen av andra lagringsbränslen. Normalt bör lagringsskyldigheten få fullgöras med annat lagringsbränsle. Av dessa skäl bör i paragrafen även tillföras en omräkningsregel som förslagsvis anger att ett ton gasol skall anses motsvara 1,2 kubikmeter olja.

Avslutningsvis vill OLU erinra om att under senare år en väsentlig förändring har skett i fråga om vilka bränslen som används i värmeverk och kraftvärmeverk. Beredskapsåtgärder med stöd av LBOK, som avser olja och kol, är därmed inte längre tillräckliga för att säkra en nödvändig försörjning med värme och el om landet utsätts för ett militärt angrepp.

4 BEREDSKAPSLAGRING AV KOL

I direktiven anges att OLU skall göra en översyn av bestämmelserna om beredskapslagring av kol. Utredaren skall 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. Därvid skall, liksom hittills, en utgångspunkt vara att beredskapslagringen av kol skall ta sikte endast på krigssituationer.

4.1 Nuvarande ordning

Enligt LBOK är den som importerat, sålt eller förbrukat vissa mängder kol lagringsskyldig. Kol som säljs eller förbrukas för annat ändamål än energialstring eller som förbrukas i metallurgiska processer utgör inte lagringsbränsle och ger inte upphov till vare sig lagringsskyldighet eller beredskapslagring.

Vid prövning av om lagringsskyldighet föreligger, summeras försäljning eller förbrukning av olja och kol, varvid ett ton kol anses motsvara fem åttondels kubikmeter olja. Även vid beräkningen av storleken på det beredskapslager som en lagringsskyldig skall hålla, summeras försäljning eller förbrukning av olja och kol. Även förbrukning av naturgas beaktas.

Tillsynsmyndigheten får medge att lagringsskyldigheten fullgörs med olja eller kol. Ett antal naturgasförbrukare i Syd- och Västsverige har fått tillstånd att lagra kol som ersättningsbränsle för naturgas.

För närvarande är ett par värmeverk och ett tiotal kraftvärmeverk lagringsskyldiga för kol. Endast ett par kolhandelsföretag är lagringsskyldiga. Dessutom är några få industrikoncerner lagringsskyldiga för kol vid något tiotal industrianläggningar.

Kol beredskapslagras endast för neutralitets- och krigssituationer. I förordningen (1994:115) om beredskapslagring av olja och kol m.m. under lagringsåret 1994/95 föreskrivs att beredskapslager av kol skall hållas i en omfattning som i de flesta fall motsvarar 26% av den årliga förbrukningen.

Av FBOK framgår att kraftverk och värmeverk med beredskapslager av olja eller kol skall hålla minst en tredjedel av lagret på den ort där verket är beläget. Det betyder att huvuddelen av beredskapslagret kan förvaras på annan plats i Sverige.

4.2 Kolanvändning

På 1930-talet importerade Sverige ca 7 milj. ton kol och koks per år. Kol svarade då för mer än hälften av landets energiförsörjning. Under efterkrigstiden ersattes användning av kol för energiändamål praktiskt taget helt med olja. Under 1970-talet utgjordes nästan all kolimport av koks eller metallurgiskt kol avsett för järn- och stålindustrin. Endast ett par hundra tusen ton per år var ångkol, som till övervägande del användes i äldre industripannor. Värme- och kraftvärmeverken använde under denna tid nästan inget kol.

Det kraftigt ökade oljepriset under 1970-talet medförde att kol åter blev ett intressant bränslealternativ. I den svenska energipolitiken ingick att användning av olja skulle ersättas med användning av andra bränslen, bl.a. kol. Fastbränslelagen (1981:599) kan ses i detta perspektiv. Under första hälften av 1980-talet ersattes

olja med bl.a. starkt ökad användning av kol hos främst värme- och kraftvärmeverk, men i någon utsträckning även hos industrin. En topp i fråga om användning av kol för energiändamål synes ha nåtts år 1987. Förbrukningen uppgick då till ca 2,8 milj. ton.

Under senare år har oljepriset varit relativt lågt, beskattningen av kol och olja har ökat och skärpta krav på rening av utsläpp har införts. Vidare har konkurrensen från andra bränslen som gasol, naturgas och biobränslen varit hård. Detta har lett till att användningen av kol för energialstring under senare år har avtagit ganska kraftigt.

År 1992 användes kol för energialstring i olika näringar i en omfattning som framgår av följande sammanställning.

Användare	1 000 ton
Värmeverk	170
Kraftvärmeverk	870
varav för elproduktion	(320)
Industri m.m.	720
Summa	1 760

Av sammanställningen framgår att numera mer än hälften av användningen av energikol sker i kraftvärmeverk. Sådan användning gynnas nämligen av gällande regler för beskattning av bränslen vid elproduktion. Endast ett större och några få mindre värmeverk använder för närvarande kol.

Vid sidan härav importeras mer än 1,5 milj. ton koks och kol för framställning av koks för användning främst i järn- och stålindustrin.

För energiändamål används kol inom industrin främst vid cementtillverkning samt vid några massa- och pappersindustrier.

Några energipolitiska strävanden att öka kolanvändningen i Sverige finns för närvarande inte. Ett antal innehavare av kolanvändande värmeverk och kraftvärmeverk har beslutat om investeringar i pannor m.m. som möjliggör att kol kan ersättas med biobränslen och torv. I fråga om andra verk utreds möjligheterna att åtminstone för värmeproduktion använda biobränslen och torv. Avgörande för den framtida utvecklingen av kolanvändningen i Sverige är de skatter, avgifter och miljöregler som kommer att gälla för kol jämfört med skatter, avgifter och miljöregler för andra bränslen som olja, naturgas, biobränslen och torv. Det finns, enligt OLU:s bedömning, för närvarande inte anledning att förmoda att användningen av kol för energialstring skall öka i vårt land.

4.3 Skrivelse från EFO

Från EFO AB har till utredningen inkommit en skrivelse med förslag till statliga åtgärder för att underlätta en avveckling av delägarnas beredskapslager av kol. Av skrivelsen framgår bl.a. följande.

I början och mitten av 1980-talet köpte de sex kommunala energibolag som äger EFO beredskapslager av kol belägna på annan ort än där verksamheten bedrivs. Vid köptillfället var det känt att lagringsskyldighet skulle införas för bl.a. kommunala värme- och kraftvärmeverk. Säljare av lagren var staten genom Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF). I flera fall var de erbjudna lagren för stora som beredskapslager i förhållande till aktuell förbrukning för det enskilda företaget. Med beaktande av landets dåvarande energi-

politik kunde dock, enligt EFO, en ökad kolförbrukning förutses.

EFO:s delägare köpte mer än 400 000 ton kol. I de flesta fall förvaras kolet under vatten i gruvor eller på sjöbotten.

Enligt skrivelsen minskar nu kraven på beredskapslagring genom minskad kolanvändning. Kärnkraftsavvecklingen flyttas framåt i tiden. Skatter och avgifter på kol har ökat kraftigt. Ombyggnad och nyinstallation av pannor för att elda andra bränslen pågår hos berörda företag.

Kollagren utgör, enligt EFO, en ekonomisk belastning för ägarna och det är angeläget att avveckla beredskapslagren. Kostnader för upptagning och avveckling av lagren uppges variera från plats till plats. Generellt sett sägs dock kostnaden bli hög. I vissa fall kan åläggande från myndigheter medföra en extrem kostnadsnivå eller förbud att av miljöskäl ta bort kolet under fredstid.

EFO anser att beredskapslagring är ett intresse för hela nationen. Om lagar för beredskapslagring samt landets energipolitik ändras kraftigt, bör inte enskilda kundkollektiv belastas med avvecklingskostnader. EFO föreslår följande två alternativa lösningar som bör kunna väljas av delägarna.

1. Svenska staten köper tillbaka beredskapslager sålda under perioden 1983-1985. Återköp sker till samma villkor som ursprungliga köp.

2. Företagen skall ha möjlighet att själva eller inom landet förbruka beredskapslagren. För att kompensera företagen för engångskostnader bör skatter och andra statliga pålagor begränsas till den nivå som rådde vid övertagandet av beredskapslagren.

OLU vill tillfoga att det inte bara var EFO:s delägare som köpte kol av ÖEF under början av 1980-talet. Även värme- och kraftvärmeverk i Sydsverige köpte sålunda ett beredskapslager av kol på 150 000 ton beläget i ett vattenfyllt kalkbrott i Klagshamn (Lernacken). Detta lager har nu avvecklats med beaktande av miljöregler m.m. och utan att några särskilda förmåner beviljats av staten. Vidare kan nämnas att ett av de kollager som tas upp i EFO:s skrivelse redan har avvecklats.

4.4 Överväganden

Utgångspunkten för OLU:s överväganden är att beredskapslagring av kol skall ske endast för neutralitets- och krigssituationer. Det stora antalet oberoende kolleverantörer i olika länder och världsdelar gör att sannolikheten för ett stort avbrott i koltillförseln till marknaden under fredsförhållanden får anses vara så liten att någon av staten initierad beredskapslagring för en sådan situation inte är motiverad. EG:s direktiv om minimilager av fossila bränslen vid värmekraftverk kan dock behöva uppmärksammas.

En annan fråga är om kol kan anses vara en strategisk vara i en säkerhetspolitisk krissituation. Med en strategisk vara avses en vara som bedöms dels vara oumbärlig för befolkningens överlevnad eller vår försvarsförmåga, dels ha en begränsad tillgång i ett krisskede, under neutralitet och krig.

Enligt OLU:s uppfattning är marknads- och transportförhållandena för kol sådana att anledning inte finns att befara att importsvårigheter skall uppstå under i vart fall en inledande del av ett säkerhetspolitiskt krisskede. Svårare att bedöma är om det under en sen del av ett krigshotande skede kan uppstå importsvårigheter. Med hänsyn till det stora antalet oberoende producenter i olika regioner och den flexibilitet som sjötrans-

porter ger, är det dock svårt att föreställa sig att kol inte skulle komma ut på marknaden eller inte kunna transporteras till följd av avsiktliga åtgärder från någon part. Endast om fysiska hinder uppkommer för sjötransporter till Sverige, kan importen av kol antas störas kraftigt eller helt upphöra. Sådana hinder kan egentligen endast tänkas finnas i samband med krigssituationer i vår del av världen - eller svåra isvintrar.

Mot denna bakgrund anser OLU att någon beredskapslagring av kol inte behövs för ett krigshotande skede som enligt planeringsanvisningarna antas kunna föregå en neutralitets- eller krigssituation.

Avbrott i tillförseln av kol till Sverige behöver, enligt OLU:s uppfattning, befaras endast i samband med motsättningar mellan stormakterna som leder till krigshandlingar i vår nära omvärld eller leder till ett militärt angrepp på Sverige. OLU utgår därför från att någon import av kol till Sverige inte sker under en neutralitetssituation när krig pågår i vår omvärld. Vidare förutsätter OLU att kol inte kan importeras om Sverige utsätts för någon form av militärt angrepp.

Betydligt mer än hälften av användningen av kol för energialstring sker numera i <u>värmeverk och kraftvärmeverk</u> för produktion av hetvatten i fjärrvärmenät och för framställning av el. I kapitel 3 har utredningen redovisat sin syn på behovet av olja och kol för produktion av värme och el i främst olika slag av krigssituationer. Innebörden är den att beredskapslager av olja och kol behöver finnas i landet så att tillräcklig produktion av värme och maximal produktion av el vid en neutralitets- eller krigssituation kan ske under en bestämd tid.

De värmeverk och kraftvärmeverk som använder kol har i regel tekniska möjligheter att i sina system använda också olja. Den omvända utbytbarheten finns dock i regel inte. Möjligheterna till utbytbarhet är ett av

motiven för att det är den samlade förbrukningen av olja och kol som avgör om lagringsskyldighet föreligger och bestämmer beredskapslagrets storlek. De flesta värmeverk och kraftvärmeverk som är lagringsskyldiga är lagringsskyldiga för såväl kol som olja. Möjligheten till utbytbarhet är också ett motiv till att lagringsskyldigheten avseende ett lagringsbränsle kan få fullgöras med ett annat lagringsbränsle.

Mot denna bakgrund anser OLU att värmeverk och kraftvärmeverk bör beredskapslagra bränslet kol på samma grunder som verk av dessa slag skall lagra olja för neutralitets- och krigssituationer. Tillsynsmyndigheten bör liksom hittills kunna medge att lagringsskyldigheten fullgörs med annat lagringsbränsle än det som betingar lagringsskyldigheten.

I enlighet med vad OLU anför i kapitel 3 bör storleken på de beredskapslager av kol värmeverken och kraftvärmeverken skall hålla medge produktion av värme och el under en bestämd tidsperiod. Varaktigheten av denna tidsperiod bör motsvara den i regeringens beslut (1993-01-28) angivna planeringmässiga varaktigheten av ett mer omfattande militärt anfall på Sverige. Detta betyder att värmeverken och kraftvärmeverken kraftigt kan minska nuvarande beredskapslager av kol.

I sammanhanget kan erinras om det i kapitel 2 och 3 omnämnda EG-direktivet innebär att elproducenter vid sina värmekraftanläggningar skall hålla ett minimilager av fossila bränslen, som är tillräckligt stort för att säkerställa produktion av el för en tid av minst 30 dagar. Det är troligt att i vart fall de större koleldade kraftvärmeverken berörs av denna lagring. Med en beredskapslagring av den omfattning som OLU nu angett för kraftvärmeverk, bör den lagringsskyldighet som kan föranledas av EG-direktivet bli täckt.

Som nämnts används en del kol för energialstring även inom industrin. I första hand är det företag som tillverkar cement samt massa- och pappersindustrier som förbrukar kol.

Vissa industriföretag har valt att använda kol i stället för olja för energialstring. Anläggningarna är anpassade till detta. Med större eller mindre investeringar kan en övergång ske från det ena eller andra bränslet. Jämfört med olja är användning av kol för närvarande kostnadsmässigt gynnat av att fredskrislagring motsvarande 25% av årsförbrukningen inte behöver ske.

Regeringens föreskrifter (1993-01-28) för det operativa förberedelsearbetet innebär att någon produktion inom landet av för försörjningen med betydelsefulla militära och civila förnödenheter inte skall förutsättas kunna ske om Sverige utsätts för ett militärt anfall. Av denna anledning utgår Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) i sin planering av produktionen hos kris- och krigsviktiga företag från att de förnödenheter som erfordras för att klara ett väpnat angrepp har producerats senast under ett föregående krisskede och att således dessa finns tillgängliga vid ett krigsutbrott. Viss verksamhet som fordrar löpande leverans av tjänster och förnödenheter måste av naturliga skäl undantas från denna huvudinriktning. Exempel på sådana verksamheter är produktion i livsmedelsindustrier, tryckerier och tvätterier samt reparationer och underhåll.

Utgångspunkten för ÖCB:s planering av produktionen under ett neutralitetsskede är att förnödenheter avsedda för ett krigsfall skall finnas tillgängliga. Den produktion som avses ske under ett neutralitetsskede avser därför främst kompletteringar.

Mot denna bakgrund kan industriföretagens produktion antas kunna minska kraftigt i en neutralitetssituation och särskilt i en krigssituation. I enlighet med denna

inriktning har ÖCB under senare tid anpassat företagsplanläggningen. Exempelvis har den tidigare mycket omfattande planeringen för cementtillverkning i krigs- och neutralitetssituationer nästan helt avvecklats.

Behovet av cement under t.ex. ett krigshotande skede förutsätts bli tillgodosett med produktion och lageruttag. Viss import av kol förutsätts, som nämnts, vara möjlig i ett sådant skede. Några svårigheter att i en återtagningssituation få tillgång till kol bedöms heller inte föreligga. Behovet av cement i neutralitets- och krigssituationer förutsätts numera kunna tillgodoses med främst lagertillgångar.

Hälften av tvångslagringen av kol inom industrin hålls för närvarande av cementindustrin. Med hänsyn till att behovet av produktion av cement under krigs- och neutralitetssituationer är starkt begränsat som en följd av ändrade planeringsförutsättningar, finns knappast längre ett tillräckligt motiv för att genom tvångslagring förmå cementindustrin att hålla stora beredskapslager av kol.

I sammanhanget bör betonas att tvångslagring hos säljare och förbrukare av olja och kol i allmänhet sker med utgångspunkt i landets behov av beredskapslager, och inte med utgångspunkt i en viss förbrukares beredskapsbehov. Undantag från denna princip finns dock för särskilda anläggningar såsom värmeverk och kraftvärmeverk där lagringsmängden bestäms med utgångspunkt i verkets eget beredskapsbehov.

Det finns också anledning att erinra om att förbrukning av kol för vissa industriella ändamål redan undantas. Sålunda föranleds ingen lagringsskyldighet eller beredskapslagring av kol som förbrukas eller säljs för förbrukning i metallurgiska processer.

OLU har studerat förteckningen över de företag som enligt NUTEK:s beslut är lagringsskyldiga i fråga om

kol. Vid sidan av cementindustrin rör det sig främst om massa- och pappersindustrier vilkas produktion, enligt OLU:s uppfattning, knappast kan anses vara nödvändig för att klara försörjningen med militära eller civila förnödenheter i krigs- eller neutralitetssituationer enligt nu gällande planeringsförutsättningar. Massa- och pappersindustrin har i regel också goda möjligheter att i sina fastbränslepannor använda biobränslen i stället för kol.

Enligt OLU:s uppfattning bör därför även andra kolanvändande industrier än cementtillverkare kunna befrias från skyldigheten att hålla beredskapslager av kol.

4.5 Förslag

I detta kapitel gör utredningen en översyn av bestämmelserna om beredskapslagring av bränslet kol. OLU prövar därvid hur beredskapslagringen bör anpassas till de förutsättningar som numera gäller för försvarsplaneringen.

Liksom olja är kol ett importerat fossilt bränsle. Även om marknadsförhållandena skiljer sig kraftigt åt för olja respektive kol, måste ändå förutsättas att importen av kol kan upphöra i en situation när landet utsätts för ett militärt angrepp eller krigshandlingar förekommer i våra nära omvärld. Under krigs- och neutralitetssituationer förutsätts därför försörjningen inte kunna baseras på import av kol. Däremot finns inte anledning att utgå från att kraftiga störningar i handeln med och transporterna av kol skall inträffa redan i ett säkerhetspolitiskt krisskede med höjd politisk spänning mellan stormakterna.

Kol används numera främst i <u>värmeverk och kraftvärmeverk</u> för produktion av hetvatten för fjärrvärmenät och för framställning av el.

Angelägenheten av att i krigs- eller neutralitetssituationer värme och särskilt el kan produceras i värmeverk och kraftvärmeverk belystes i kapitel 3. OLU föreslog där att värme- och kraftvärmeverk skall beredskapslagra olja och kol i sådan omfattning att de kan producera tillräckligt med värme under en bestämd tidsperiod. Vidare föreslogs att kraftvärmeverk skall lagra olja och kol i sådan omfattning att de med maximal effekt kan producera el under en bestämd tidsperiod.

De kompletterande överväganden avseende bränslet kol, som redovisas i detta kapitel, leder utredningen till samma slutsatser.

Krigs- och neutralitetsfallen enligt de gällande planeringsförutsättningarna har en kortare varaktighet än de hade tidigare. OLU:s förslag innebär därför att den mängd kol, som värmeverken och kraftvärmeverken behöver beredskapslagra, kommer att kunna minskas kraftigt. Sammantaget bör verkens lager kunna minskas med motsvarande ca 60 milj. kr.

Enligt OLU:s uppfattning kan det ifrågasättas om det, under de förhållandevis korta kriser som numera ligger till grund för försvarsplaneringen, överhuvud taget är möjligt att utnyttja beredskapslager av kol, som inte hålls på den ort där verket är beläget. Endast kol som ligger förhållandevis nära verket och där rutiner och utrustning finns för hantering och transport har egentligen ett högt beredskapsvärde.

Mot denna bakgrund och med anledning av den förordade kraftiga minskningen av beredskapslagren av kol - och för övrigt även i fråga om olja - föreslår OLU att i fortsättningen minst två tredjedelar av lagret skall hållas på den ort där värme- eller kraftvärmeverket är beläget. Storleksordningen av de lagerminskningar som är aktuella, gör att detta inte kan antas leda till

tekniska problem eller behov av investeringar i lagringsanläggningar m.m. För att uppnå detta bör 9 § FBOK ändras.

I en skrivelse har EFO AB föreslagit att staten skall vidta åtgärder för att underlätta avveckling av EFO:s delägares redan alltför stora beredskapslager av kol.

De beredskapslager, som EFO förordar skall avvecklas, lagras sedan 40 år under förhållanden som gör att kolens kvalitet inte skall försämras. Det betyder att kolen lagras under vatten eller är täckta med sand. Lagringsplatserna är i flera fall avlägsna från den plats där användning avses ske.

OLU anser att det är naturligt att de alltför stora beredskapslager av kol, som EFO:s delägare håller, avvecklas. De aktuella lagren finns under förhållanden och på avlägsna platser som starkt begränsar lagrens värde i en krissituation. OLU konstaterar att i andra fall avveckling av liknande beredskapslager kunnat ske, utan att avsteg gjorts från gällande skatter, avgifter och miljöregler. Förutsättningarna varierar dessutom för det enskilda lagret till följd av lagringsplats och lagringssätt samt kolets fysiska och kemiska egenskaper.

Kolpriset är för närvarande 300 à 400 kr per ton. Om t.ex. tre fjärdedelar av de beredskapslager EFO-företagen köpte av ÖEF avvecklas frigörs ca 120 milj. kr. Kolet köptes i början av 1980-talet för mellan 275 och 395 kr per ton. Det hos företagen bokförda värdet av kolet varierar mellan företagen och uppgår till 120 à 380 kr per ton.

OLU kan inte tillråda att generella medgivanden lämnas EFO:s delägare vid en avveckling av beredskapslager av kol. Förutsättningarna är alltför olika för detta. En avveckling bör därför ske inom ramen för gällande regler.

Inom industrin används kol för energialstring främst vid tillverkning av cement samt inom massa- och pappersindustrin.

Mer än hälften av det kol för energialstring som förbrukas inom industrin används av cementtillverkarna. Försörjningen med cement i krigs- och neutralitetssituationer baseras emellertid inte längre i väsentlig mån på produktion under krigsförhållanden. Mot denna bakgrund föreslår OLU att lagringsskyldighet inte skall uppkomma till följd av att kol förbrukas i tillverkning av cement och att någon motsvarande beredskapslagring inte skall ske.

I ett strategiskt överfall eller ett mer omfattande militärt anfall på Sverige förutsätts försörjningen med militära eller civila förnödenheter inte i väsentlig mån kan baseras på samtidig produktion. I en neutralitetssituation kan emellertid viss produktion antas vara möjlig. Mot denna bakgrund anser OLU att det är rimligt att även andra industriella kolanvändare än cementtillverkare i fortsättningen befrias från skyldigheten att hålla beredskapslager av kol inför krigs- och neutralitetssituationer. OLU föreslår att så sker. Industriföretagens beredskapslager av kol bör därmed kunna minskas med motsvarande ca 40 milj. kr.

För att genomföra dessa förslag om slopande av industrins beredskapslagring av kol behöver LBOK ändras. En möjlighet är att 6 § första punkten utgår och att ett nytt stycke tillförs med innebörden att i fråga om kol lagen endast tillämpas på kol som förbrukas i värmeverk och kraftvärmeverk.

I kapitel 8 behandlas frågan om lagringsskyldighet för olja för tillverkningsindustrier.

Det förhållandet att tvångslagring slopas för den mängd kol som används av industriella användare innebär inte att alla kollager hos sådana förbrukare kommer att

avvecklas. Alla förbrukare håller med nödvändighet och av eget intresse lager av en storlek som bestäms av transporttekniska, marknadsmässiga och ekonomiska förhållanden. När beredskapslager av kol inte behöver hållas, kan det visa sig att industriföretagen finner det motiverat att något öka den egna lagringen. Även om någon skyldighet att hålla beredskapslager inte finns, kommer industriella kolanvändare att hålla lager av sådan storlek att produktionen kan upprätthållas någon tid om störningar inträffar i tillförseln av kol.

Enligt direktiven ligger frågor om beredskapslagring av naturgas utanför OLU:s uppdrag och bör tas upp endast om de bedöms ha ett direkt samband med utredningens överväganden och förslag.

OLU vill i anslutning härtill erinra om att beredskapslagring av naturgas ofta fullgörs genom lagring av ersättningsbränsle såsom kol, olja eller gasol. OLU förutsätter att även de mängder av ersättningsbränslen som skall lagras anpassas till de nu gällande planeringsförutsättningarna.

5 BEREDSKAPSLAGRING AV FLYGFOTOGEN

Beredskapslagring av flygfotogen (JET A1) för flygplan upptagna i Luftfartverkets luftfartsregister, dvs. svenska civila flygplan, har sedan länge genomförts av staten genom först ÖEF och numera NUTEK. Detta gäller beredskapslager för såväl fredskriser som neutralitets- och krigssituationer. Som en konsekvens härav har flygfotogen inte varit s.k. lagringsbränsle enligt LBOK.

I och med att statsmakterna beslutat att de beredskapslager av olja som NUTEK för närvarande håller skall avvecklas under 1990-talet, är det nödvändigt att särskilt pröva hur behovet av flygfotogen för civila flygplan bör tillgodoses i olika slag av krissituationer.

5.1 Användning av flygfotogen

I Sverige säljs omkring 1 milj. m^3 flygfotogen per år. Därav importerades åren 1992 och 1993 mellan 750 000 och 850 000 m^3, medan mellan 75 000 och 175 000 m^3 framställdes vid raffinaderier i Sverige. Produktionen i Sverige av flygfotogen varierar starkt mellan olika år. Någon export av betydelse förekommer normalt inte.

Flygfotogen används i civila flygplan med jetmotorer - ca 750 000 m^3 - och i militära flygplan - ca 250 000 m^3 per år. Härutöver förbrukas små kvantiteter flygbensin och jetbensin.

För närvarande svarar fem internationellt verksamma oljebolag för nästan alla leveranser till den svenska marknaden. De största förbrukarna är SAS, utländska flygbolag och flygvapnet.

5.2 Behov och tillgång i olika krissituationer

För flygplan upptagna i det militära flygplansregistret lagrar Försvarets materielverk (FMV) för Försvarsmaktens räkning sådana mängder flygfotogen - och andra flygdrivmedel - som bedöms nödvändiga för ett säkerhetspolitiskt krisskede och för en neutralitets- eller krigssituation. Några ytterligare lagringsåtgärder är därmed inte aktuella för detta behovsområde. Däremot håller försvaret inte några lager avsedda särskilt för fredskrissituationer.

Det sätt på vilket Försvarsmaktens behov av flygfotogen är tillgodosett, kan ses som ett uttryck för att risken bedöms vara mycket stor för att störningar i tillförseln av flygfotogen skall uppträda redan tidigt i situationer där den internationella spänningen stegras och i förlängningen antas kunna leda till krigshandlingar. I delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja pekade OLU på att erfarenheterna från bl.a. Kuwait-kriget talar för att flygfotogen är en oljeprodukt, som är särskilt känslig i samband med internationella kriser av olika slag. En annan erfarenhet är att den flygfotogen som är tillgänglig på marknaden i en krissituation kan uppvisa bristande kvalitet. Orsak till detta kan vara att i sådana situationer flygfotogen framställs av för ändamålet mindre lämpliga råoljor och vid raffinaderier som annars inte är inriktade på att framställa flygfotogen.

I en <u>fredskris på oljeområdet</u> behövs flygfotogen för den normala civila flygtrafiken. Flygvapnet behöver också öva i normal omfattning. Risk finns att tillför-

selstörningen inträder tidigare och dessutom blir relativt sett starkare för flygfotogen än för andra produkter. Ett sådant bortfall kan täckas genom att produktionen i raffinaderierna i Sverige inriktas mot att ta fram mer flygfotogen. Om produktionen ställs om minskar emellertid utbytet av andra lätta produkter, främst fordonsdrivmedel. Vidare kan eventuella lager av flygfotogen tas i anspråk. De kommersiella lagren av flygfotogen är dock ganska små och utgör ingen väsentlig reservtillgång.

I sammanhanget kan nämnas att Sveriges lagringsåtagande i förhållande till IEA inte innebär att oljeprodukter av någon särskild sort skall hållas i lager. Däremot innehåller EG:s direktiv 68/414/EEG bestämmelser om att lager skall hållas av tre olika kategorier av oljeprodukter. Flygfotogen ingår tillsammans med andra mellandestillat i kategori två. Lagringsåliggandet enligt EG:s kategori två kan därför formellt uppfyllas genom lagring av t.ex. eldningsolja 1. Detta tillgodoser emellertid inte syftet med lagringen, eftersom flygplan inte kan drivas med villaolja. En viss del av lagringsåliggandet inom de olika kategorierna får tillgodoses genom att råolja hålls i lager. Dessa frågor om EG:s regler behandlas utförligare i kapitel 6.

I ett säkerhetspolitiskt krisskede med successivt allt starkare motsättningar finns det anledning att räkna med att svåra störningar i oljetillförseln kan inträffa särskilt i en avslutande del av krisskedet, när ett krigshot bedöms föreligga. Särskilt känslig kan marknaden för flygfotogen vara i ett sådant sammanhang. I en säkerhetspolitisk kris som hotar att utvecklas till krig mellan stormakterna, måste man räkna med att tillförseln till Sverige av flygfotogen kan upphöra helt eller delvis. Liksom i en fredskris kan då produktionen i raffinaderierna anpassas till det aktuella behovet av olika produkter. Det är självfallet också önskvärt att eventuella lagertillgångar av flygfotogen kan utnyttjas i en sådan situation.

Såsom OLU framhöll i delbetänkandet (SOU 1993:87) kan en fredskris och den inledande delen av en säkerhetspolitisk kris när det gäller konsekvenserna på oljeområdet knappast skiljas åt i den aktuella situationen. I prop. 1993/94:141 har regeringen anslutit sig härtill och anfört att det såvitt gäller oljeförsörjningen knappast finns anledning att skilja mellan en fredskris och en säkerhetspolitisk kris. För båda krisfallen bör därför enligt regeringen användas benämningen oljekris. Enligt OLU:s uppfattning innebär detta att behoven i en fredskris och i en säkerhetspolitisk kris, dvs. vad som sammanfattande skall benämnas oljekriser, bör tillgodoses inom ramen för samma slag av åtgärder.

När det gäller behovet av flygfotogen för civila flygplan i oljekriser av olika slag, bör enligt OLU:s uppfattning förutsättas att detta i tillräcklig utsträckning kan tillgodoses genom import, ianspråktagande av kommersiella lager och framför allt genom omställning av produktionen i de svenska raffinaderierna. Enligt vad OLU har inhämtat kan produktutbytet av flygfotogen (JET A1) vid de svenska raffinaderierna höjas till maximalt 9% under förutsättning att tillgång finns till lämpliga råoljor. Det betyder teoretiskt sett att under en månad skulle kunna framställas 100 000 à 150 000 m^3 flygfotogen. Detta överstiger den normala förbrukningen i landet under samma tidsrymd. Samtidigt minskas i motsvarande mån utbytet av motorbensin och dieselbrännolja som också är mycket angelägna produkter i oljekriser.

I en oljekris av något slag kan förutsättas att kontakterna mellan staten och oljebranschen intensifieras. Det är naturligt att diskussioner då förs om vilka åtgärder som bör vidtas för att de mest angelägna oljebehoven skall kunna tillgodoses. Häri kan ingå överenskommelser om lämplig inriktning av de svenska raffinaderiernas produktion, t.ex. att maximal produktion av flygfotogen skall ske under någon tid.

Metoder för att åstadkomma en begränsning av konsumtionen av flygfotogen för civila flygplan finns och kan användas i en oljekris.

Civila flygplan fyller en mycket viktig roll inför och i en neutralitets- eller krigssituation. Omfattande och viktiga transportbehov avseende personer och gods skall då genomföras med flyg. Flygtransporter skall ske inom landet samt till och från andra länder. En detaljerad planläggning finns för de svenska civila flygplanen. Med ledning av denna planläggning har behovet av flygfotogen beräknats. Detta behov av flygfotogen ingår i OLU:s förslag (SOU 1993:87 bilaga 2) till lagernivå för olika produkter. Statsmakterna (prop. 1993/94:141, bet. 1993/94:NU19, rskr. 1993/94:311) har godtagit OLU:s förslag.

När det gäller tillgodoseendet av behovet av flygfotogen för civila flygplan i en neutralitets- eller krigssituation, anser OLU inte att detta bör baseras på förutsättningen att framställning av sådant bränsle kan ske vid de svenska raffinaderierna i slutet av ett krisskede, som antas föregå att krigsfall av något slag. Risken måste nämligen anses vara alltför stor att ett beslut, om produktion av sådan omfattning att lageruppbyggnad kan ske, inte fattas i tid. Självfallet kan heller inte förutsättas att - om landet utsätts för ett militärt angrepp - produktion av en så viktig vara som flygfotogen kan ske vid så sårbara anläggningar som de svenska raffinaderierna.

Mot denna bakgrund är det enligt OLU:s mening nödvändigt att beredskapslager av flygfotogen för civila flygplan hålls för i vart fall neutralitets- och krigssituationer. Beredskapslager för bl.a. detta ändamål hålls för närvarande av NUTEK. I och med att detta lager skall avvecklas, behöver ett lager av flygfotogen av en storlek som i huvudsak motsvarar OLU:s förslag i delbetänkandet (SOU 1993:87) byggas upp i näringslivet.

5.3 Förslag

OLU:s överväganden, om hur behovet av flygfotogen för civila flygplan bör tillgodoses inför neutralitets- och krigssituationer, har lett till slutsatsen att ett beredskapslager för ändamålet bör byggas upp i näringslivet. Med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder på området, behöver dock några förutsättningar härför prövas särskilt.

Priskonkurrensen på marknaden för flygfotogen uppges vara mycket hård. Produkterna är likvärdiga och de tillhandahålls av ett mindre antal företag med starka positioner. Drivmedel utgör en väsentlig kostnadspost för flygbolagen och dessa använder datoriserade system för att optimera bränslekostnaderna. Påtagliga prisskillnader för flygfotogen vid bränslepåfyllning i olika länder kan därför påverka tankningsmönstret för flygplan i internationell trafik. I fråga om flygplan i inrikes trafik finns inte samma möjlighet att tanka i andra länder.

Dessa omständigheter har påverkat utformningen av bl.a. de svenska beskattningsreglerna för flygfotogen. Sålunda utgår varken mervärdeskatt eller allmän energiskatt på flygfotogen, oavsett om bränslet används i inrikes eller utrikes trafik. Däremot utgår en miljöskatt på inrikes flygtrafik. Det innebär att skatt tas ut för bränsle som förbrukas vid flygningar mellan orter i Sverige. Vidare kan nämnas att Luftfartsverket avskaffat en genomströmningsavgift som tidigare togs ut vid tankning av flygfotogen vid verkets flygplatser. Avgiften utgjorde 17 öre per liter. I stället får nu de oljebolag som önskar leverera flygfotogen arrendera nödvändig mark av Luftfartsverket. Omläggningen uppges ha inneburit en kostnadsminskning för förbrukarna.

En skyldighet för importörer, säljare och förbrukare -

i praktiken säljare - att hålla beredskapslager av flygfotogen höjer kostnaderna för säljaren och leder sannolikt till att priset på flygfotogen höjs. Hur mycket kostnaderna och priset ökar, beror självfallet på hur stora lager som behöver hållas. Behovet för en krigssituation kan överslagsvis antas kunna tillgodoses till en kostnad av något öre per liter flygfotogen om prishöjningen läggs på all civil förbrukning av flygfotogen. Om också behovet i en oljekris skall tillgodoses, skulle kostnaden och priset höjas mer.

I sammanhanget kan erinras om det sätt på vilket s.k. fartygsbunker för utrikes trafik hanteras. Olja som säljs eller förbrukas för detta ändamål utgör inte underlag för lagringsskyldighet. Det vore i och för sig tänkbart att också undanta flygfotogen som säljs eller förbrukas för drift av luftfartyg i utrikes trafik från lagringsskyldighet. Följden blev då att hela kostnaden för beredskapslagring av flygfotogen skulle läggas endast på den mängd som används i inrikes flygtrafik.

Det är emellertid inte oproblematiskt att lägga hela kostnaden för beredskapslagring av flygfotogen på den inrikes flygtrafiken. Ungefär 70% av den flygfotogen som för civila ändamål säljs i landet används i internationell trafik och endast ca 30% används i inrikes trafik. Det betyder att kostnadsgenomslaget i så fall blir ungefär tre gånger så stort som om kostnaderna får belasta all flygfotogen som säljs för civila ändamål i landet. Risken för snedvridande effekter av olika slag ökar då.

NUTEK:s beredskapslager av flygfotogen förvaras i utrymmen som i de flesta fall innehas av oljebolagen. En ändring av uppgiftsfördelningen föranleder enligt OLU:s bedömning inte några behov av investeringar i lagringsanläggningar. För närvarande omsätts vidare huvuddelen av NUTEK:s lager av flygfotogen av oljebolagen enligt avtal med NUTEK. Lagren är inte större än att de smidigt kan omsättas som led i den kommersiella

hanteringen. Företagen bör därför i nämnda avseenden vara väl förberedda för att bli skyldiga att hålla beredskapslager av flygfotogen.

Mot denna bakgrund anser OLU att övervägande skäl talar för att all flygfotogen som säljs i landet för civila ändamål bör grunda skyldighet att hålla beredskapslager.

En mindre del av NUTEK:s nuvarande beredskapslager av flygfotogen förvaras i tankar nedgrävda vid viktigare civila flygplatser. Tankarna, som finansierats med statsbudgetanslag, innehas av Luftfartsverket. Bränslet i tankarna omsätts av Försvarsmakten, som i övrigt har en omfattande lagring och omsättning av flygfotogen för egen räkning. OLU föreslår att myndigheten Försvarsmakten av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer får i uppdrag att hålla i lager och omsätta detta bränsle avsett för civila flygplan i neutralitets- eller krigssituationer. Den mängd flygfotogen som säljare behöver hålla i beredskapslager kan därmed minskas något. Försvarsmakten behöver ersättas för kostnaderna för detta uppdrag. Överslagsvis kan antas att kostnaderna, inkl. ränta på i lagret bundet kapital, kan uppgå till omkring 1,5 milj. kr. per år.

För att nödvändiga beredskapslager av flygfotogen skall byggas upp i näringslivet- i praktiken hos säljarna på den svenska marknaden - föreslår OLU att lagringsskyldighet i fråga om flygfotogen införs för en kvantitet som svarar mot den volym OLU föreslog i delbetänkandet (SOU 1993:87 bilaga 2), minskad med den mängd som finns i Luftfartsverkets tankar. Kostnaden för att hålla ett beredskapslager av flygfotogen av denna omfattning kan bedömas uppgå till omkring ett öre per liter flygfotogen som årligen säljs i Sverige för användning i civila flygplan. I en effektivt bedriven verksamhet, som i övrigt är belastad med rimliga kostnader, bör enligt

OLU:s uppfattning en prishöjning av så begränsad omfattning inte i väsentlig mån påverka flygbolagens normala tankningsmönster.

För att denna lagringsskyldighet skall inträda behöver LBOK ändras. I första hand behöver 5 § ändras så att flygfotogen inte undantas som lagringsbränsle. Vidare kan möjligen 6 § punkt 3 behöva slopas eller preciseras så att det framgår att den inte gäller i fråga om flygfotogen.

Avslutningsvis vill OLU erinra om att uppbyggnaden av beredskapslager av flygfotogen hos näringslivet är avsedd att ske stegvis under lagringsåren 1996/97, 1997/98 och 1998/99.

6 MEDLEMSKAP I EU OCH OLJELAGRING

I direktiven anges att utredningen bör söka klarlägga konsekvenserna för den svenska beredskapslagringen av olja och kol av ett medlemskap i EU. Behov av att anpassa gällande lagstiftning eller andra föreskrifter till EG:s nuvarande regler bör redovisas. I detta kapitel redovisas EG:s regler för oljelagring och en jämförelse görs med IEA:s motsvarande regler. OLU identifierar en punkt där LBOK bör ändras.

6.1 EG:s regler om lagring

Redan år 1968 utfärdade EG:s Råd ett direktiv (68/414/-EEG) som innebär att medlemsländerna skall hålla vissa minsta lager av råolja eller petroleumprodukter. Enligt direktivet skulle medlemsstaterna hålla lager som motsvarar minst 65 dagars intern förbrukning inom tre kategorier av oljeprodukter.

Genom ett direktiv år 1972 (72/425/EEG) höjdes medlemsländernas lagringsåliggande till att motsvara minst 90 dagars intern förbrukning.

Den mängd olja som skall lagras får reduceras med 15% av den mängd olja som utvinns i medlemslandet. Detta har betydelse för oljeproducerande EU-länder som Storbritannien och Danmark.

Den mängd som skall lagras beräknas för var och en av tre kategorier oljeprodukter, nämligen för

- motorbensin för bilar och flygplan,

- lätt eldningsolja, dieselbrännolja och fotogen, inkl. flygfotogen,
- tung eldningsolja.

Tillgångar av råolja kan omräknas till oljeprodukter i de tre kategorierna på några olika sätt.

EG föreskriver inte att avdrag skall göras med någon del av lagren som skulle kunna anses vara otillgänglig i tankbottnar m.m.

Vid beräkningen av lager enligt direktiven får endast sådana kvantiteter medräknas som respektive medlemsstat förfogar över i händelse av svårigheter med oljeförsörjningen. Detta innebär i princip att lagren skall finnas på medlemsstatens territorium. Dock får oljelager som ägs av ett företag i ett land, men finns i ett annat medlemsland, tillgodoräknas av det första landet om en överenskommelse finns mellan de berörda regeringarna, som gör att lagret i en krissituation kan disponeras av det första landet.

I kapitel 2 Olja för elproduktion samt 3 Olja och kol för produktion av värme och el har OLU behandlat den lagringsskyldighet som enligt ett direktiv (75/339/EEG) gäller inom EU för innehavare av anläggningar som med fossila bränslen (olja, kol, naturgas och torv) producerar el (thermal power stations). Innebörden av reglerna är att främst innehavare av olje- och kolkondensverk samt olje- eller koleldade kraftvärmeverk skall hålla ett bränslelager som möjliggör elproduktion med full kapacitet i minst 30 dagar. Erforderligt lager av olja får reduceras med 25% av den mängd olja som hålls i lager för anläggningen som en följd av fullgörandet av skyldigheten att hålla ett lager motsvarande 90 dagars konsumtion. Effekterna på lagringen av olja och kol av detta direktiv belystes i kapitel 2 och 3 och behandlas inte ytterligare här.

Det kan noteras att EG:s regler gäller miniminivåer för oljelager. Något formellt hinder föreligger därför inte för den svenska regeringen att till företag verksamma i Sverige rikta längre gående krav på lagring än som direkt följer av EG:s minimiregler.

6.2 IEA:s regler

Redan under 1960-talet utfärdades inom OECD vissa rekommendationer till de europeiska medlemsländerna att hålla lager av olja inför eventuella störningar i oljetillförseln. Under intryck av oljekrisen åren 1973-1974 utformades ett avtal om ett internationellt energiprogram (IEP) under aktiv medverkan även av Canada, Japan och Förenta Staterna. År 1974 bildades International Energy Agency (IEA) med uppgift att genomföra programmet. Numera är samtliga OECD-länder utom Island medlemmar. I organisationen företräds EG-kommissionen av en observatör.

Enligt IEP-avtalet skall medlemsstaterna hålla lager av olja motsvarande minst 60, senare höjt till 90 dagars nettoimport av olja. Eftersom lagringsåliggandet beräknas på grundval av nettoimporten medför inhemsk utvinning av olja att åliggandet minskar.

IEA uttrycker den mängd olja som skall hållas i lager i ton råoljeekvivalenter. Lagringsåliggandet kan därmed fullgöras med vilka slag av råolja eller oljeprodukter som helst.

IEA-reglerna innebär vidare - om inte annat visas gälla - att 10% av befintliga oljelager skall anses vara otillgängliga och därför inte får räknas som en tillgång vid fullgörandet av lagringsåliggandet.

6.3 Iakttagelser

Inom såväl EU som IEA gäller att ett 90-dagarslager av olja skall hållas av de länder som är medlemmar i de två organisationerna.

Som framgått används inom EU den interna konsumtionen och inom IEA nettoimporten av olja som grund för att beräkna omfattningen av ett medlemslands lagringsåliggande. Detta har betydelse för oljeproducerande länder som Storbritannien och Danmark. Dessa länder har knappast någon lagringsskyldighet enligt IEP-reglerna. Enligt EG-reglerna däremot reduceras deras lagringsåligganden med endast 15% till motsvarande (90x0,85) 76,5 dagars intern konsumtion. Dessa skilda beräkningsgrunder saknar betydelse för Sveriges lagringsåliggande till de två organisationerna, i och med att någon oljeutvinning numera inte sker i vårt land.

I motsats till IEA:s regler innebär EG:s regler inte att avdrag skall göras för en mängd olja - normalt 10% - som antas vara otillgänglig. Allmänt sett innebär detta att lagringsåliggandet inom EU för länder utan egen oljeutvinning kvantitativt sett är något mindre än åliggandet till IEA. Detta gäller även för Sverige.

Av särskilt intresse är de helt olika sätt på vilka EG:s och IEA:s regler uttrycker lagringsåliggandets innehåll. EG uttrycker åliggandet i tre kategorier oljeprodukter och lager motsvarande minst 90 dagars konsumtion skall finnas för var och en av de tre kategorierna. Råolja kan omräknas till oljeprodukter enligt olika regler. IEA, däremot, räknar om nettoimporten av olja av olika slag till råolja och uttrycker lagringsåliggandet i ton råoljeekvivalenter.

På denna punkt styr EG:s regler lagringen hårdare och detta kan vara av betydelse för Sverige. EG:s regler

ger dock avsevärd frihet i valet av hur råolja får omräknas till produkter i de tre kategorierna.

LBOK föreskriver att lagringsskyldigheten skall fullgöras med bränslen inom de varuslag som de lagringsskyldiga sålt eller förbrukat. Tillsynsmyndigheten anger den mängd av olika lagringsbränslen som en lagringsskyldig skall hålla i lager. Tillsynsmyndigheten får medge att lagringsskyldigheten fullgörs med annat lagringsbränsle eller med råolja. Den styrning till olika oljeprodukter som lagen bygger på, gör det möjligt för Sverige att uppfylla lagringsåliggandet inom var och en av EG:s tre kategorier. Utrymme torde också i fortsättningen finnas för tillsynsmyndigheten att medge att lagringsskyldigheten fullgörs med annat lagringsbränsle eller råolja.

Enligt såväl EG:s som IEA:s regler ingår flygfotogen i den lagringsgrundande kvantiteten. Tillgångar av flygfotogen ingår också i EG:s andra kategori av oljeprodukter. Enligt nuvarande svenska regler utgör flygfotogen inte lagringsbränsle. Därmed rapporterar inte lagringsskyldiga kommersiella lagertillgångar av denna produkt till tillsynsmyndigheten. IEA har nyligen uppmärksammat detta förhållande i en granskning av Sveriges krisförberedelser. NUTEK inhämtar dock uppgifter om flygfotogen från annan källa och rapporterar tillgångar av flygfotogen till IEA. I kapitel 5 Beredskapslagring av flygfotogen behandlar OLU frågor om denna oljeprodukt.

Det bör vidare noteras att såväl IEA:s som EG:s regler medger att lager som ett företag har i ett annat medlemsland kan få tillgodoräknas under vissa villkor. En förutsättning är att de två berörda regeringarna träffar en överenskommelse i frågan. Överenskommelser av detta slag skall rapporteras till EG-kommissionen. Enligt LBOK 12 § gäller att lagringsbränslen skall förvaras inom landet. Enligt OLU:s uppfattning bör denna föreskrift ändras så att överensstämmelse nås med

IEA:s och EG:s regler. En anpassning av bestämmelserna i denna riktning bör kunna medföra vissa lättnader för de lagringsskyldiga företagen. Med hänsyn till att en del av det svenska beredskapslagret av olja kommer att vara avsett för krigssituationer, bör dock endast en del av lagringsskyldigheten få fullgöras med olja som finns i ett annat medlemsland.

För att en lagertillgång i annat land skall kunna tillgodoräknas behöver 12 § ändras. En möjlighet är att till paragrafen fogas ett andra stycke med i huvudsak följande lydelse.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får medge att lagringsskyldigheten fullgörs med lagringsbränsle som finns i annat land. Ett sådant medgivande skall förenas med de villkor som behövs från beredskapssynpunkt.

Om Sverige blir medlem i EU, skall lager av olja hållas som tillgodoser såväl IEA:s som EG:s regler. Enligt OLU:s bedömning är det inte troligt att den mängd olja, som Sverige skall hålla i lager enligt EG:s bestämmelser, är större än den som redan nu hålls för att fullgöra åliggandet enligt IEP-avtalet. EG:s regler bör i allmänhet medföra krav på något mindre lager för inte oljeproducerande länder.

Ett exempel som belyser detta är att när Frankrike, som höll lager i enlighet med EG:s regler, nyligen inträdde som fullvärdig medlem i IEA, medförde detta ett utökat lagringsåliggande. För att tillgodose IEA:s krav på lager motsvarande bl.a. 90 dagars nettoimport, behövde Frankrike, som inte är ett oljeproducerande land, öka sin lagring uttryckt i EG-termer från 91 till 98,5 dagar. I första hand torde detta bero på att IEA-reglerna föreskriver att 10% av lagren skall betraktas som otillgängliga.

Enligt OLU:s bedömning är det svårare att avgöra vilken effekt lagrens fördelning på de tre kategorierna kan få för olika produkter och sammantaget. Avgörande härför

kan vara det sätt på vilket tillsynsmyndigheten väljer att omräkna råolja till oljeprodukter i de tre kategorierna. OLU förutsätter att NUTEK väljer en omräkningsregel som är lämplig för de lagringsskyldiga och landet och som gör att behovet att omstrukturera befintliga lager eller att hålla överskottskvantiteter av någon produkt i lager såvitt möjligt elimineras. LBOK 14 § ger möjligheter härtill.

Till EG-kommissionen skall månatligen lämnas en rapport över tillgångar av råolja och oljeprodukter inom de tre produktkategorierna samt lämnas uppgift om hur många dagars konsumtion lagren motsvarar inom de tre kategorierna. Detta innebär en i viss mån utökad rapportering i förhållande till nuvarande rapportering till IEA-sekretariatet.

De lagertillgångar med vilka åliggandena till IEA och EU fullgörs måste vara disponibla och kunna användas för att möta störningar av olika slag i oljetillförseln. Såvitt gäller IEA ingår lagringsåliggandet i ett noga reglerat gemensamt system för krisåtgärder, som innefattar också konsumtionsbegränsningar och fördelning av tillgänglig olja. Lager, som är avsedda för krigssituationer och som Sverige inte är berett att använda i en oljekris, kan därmed enligt OLU:s bedömning rimligen inte tillgodoräknas. Det betyder att oljelager för krigssituationer, vilka Sverige självfallet inte är berett att använda annat i en extrem situation, inte bör inräknas i de tillgångar med vilka åliggandena till IEA och EU fullgörs.

OLU har anledning att uppmärksamma främst frågor om beredskapslagring av olja och kol. Den information utredningen erhållit vid kontakter med tjänstemän i EU-rådet och EG-kommissionen samt IEA-sekretariatet har även i viss mån berört förberedelser för gemensamt handlande i krissituationer. Härvid har framkommit att EU synes förlita sig på IEA:s förberedelser för samordnat agerande vid störningar i oljetillförseln. Det är

därför åtminstone för närvarande inte aktuellt att EU utvecklar något eget system för krishantering. Inte heller är det aktuellt att EU:s medlemmar i IEA:s organ skulle företrädas av EG-kommissionen. Däremot kan förutsättas att EU-medlemmarna söker samordna sina synpunkter inför möten i IEA:s olika organ såväl under normala förhållanden som i samband med störningar i oljetillförseln. Som medlem i EU behöver Sverige delta i sådan samordning.

Skapandet av den inre marknaden i EU med fri rörlighet för varor, inkl. olja, kan påverka förutsättningarna för lagerhållning samt krisåtgärder som frisläpp av lager och konsumtionsbegränsande åtgärder i EU-länderna. Konsekvenser och åtgärder med anledning härav kan ännu inte överblickas.

7 ORGANISATION OCH FINANSIERING AV OLJELAGRINGEN

I direktiven anges att utredningen i en andra etapp bör överväga frågor om oljelagringens framtida organisation och finansiering. I denna del bör arbetet omfatta oljelagring för såväl fredskriser som krig.

I delbetänkandet (SOU 1993:87) Beredskapslagring av olja drog OLU 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 ansåg därför att det var 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 som OLU avsåg pröva i det fortsatta utredningsarbetet. OLU behandlar frågor av detta slag i detta kapitel.

7.1 Regeringens ställningstagande

I delbetänkandet anförde OLU att det var önskvärt att regeringen beslutar att den uppgiftsfördelning i stort som OLU angett, dvs. att beredskapslagringen av olja även för en neutralitets- eller krigssituation skall genomföras av näringslivet, skall ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

Med anledning av OLU:s förslag på denna punkt meddelade regeringen i februari 1994 tilläggsdirektiv (dir. 1994:9) till utredningen. I tilläggsdirektiven anger

regeringen att en utgångspunkt för utredaren skall vara att finansieringen av oljelagringen för såväl krigssituationer som fredskriser i fortsättningen skall åvila näringslivet. Därvid skall ett enhetligt och lätt administrerat system eftersträvas. Den lösning som, enligt regeringen, ligger närmast till hands är att lagringsskyldigheten enligt LBOK utvidgas så att den omfattar också behoven vid neutralitet och krig. I likhet med vad som gällde fram till år 1987 torde med en sådan modell kostnaderna för lagringen i sista hand få bäras av användarna.

I tilläggsdirektiven erinrar regeringen om den syn på ansvaret för finansiering av beredskapsåtgärder på energiområdet som har kommit till uttryck i tilläggsdirektiven (dir. 1993:93) till Ellagstiftningsutredningen. Enligt dessa direktiv skall elbranschen i allt väsentligt bära kostnaderna även för sådana åtgärder som motiveras enbart av beredskapsnyttan. Det är från rättvise- och konkurrenssynpunkt önskvärt att liknande principer för fördelning av beredskapskostnader skall tillämpas för alla energislag. Detta gäller inte bara för olja utan även för kol, som ingår i utredarens uppdrag, och för naturgas, som ligger utanför uppdraget. I viss utsträckning kan dock, enligt regeringens uppfattning, hänsyn behöva tas till särskilda förhållanden inom respektive bransch.

Med beaktande av detta skall utredaren lägga fram ett förslag till finansiering av oljelagringen för krigssituationer. Utredaren skall därvid översiktligt analysera de ekonomiska konsekvenserna för berörda intressenter av den angivna finansieringsmodellen. Särskilt skall beaktas effekterna av en utvidgad lagringsskyldighet på kapitalbindning och soliditet inom oljehandeln. Regeringen anför vidare att det är angeläget att systemet ges en i möjligaste mån konkurrensneutral utformning.

Mot bakgrund av sin analys bör utredaren överväga behovet av ändringar i gällande lagstiftning eller andra åtgärder i syfte att bl.a. att motverka eventuella negativa effekter för de berörda företagen av den ändrade finansieringsmodellen.

I prop. 1993/94:141 om beredskapslagring av olja för krigssituationer, där regeringen tog ställning till förslagen i OLU:s delbetänkande, redovisade regeringen för riksdagen den nu återgivna synen på finansieringen. Därvid uttalade regeringen att det framstår som följdriktigt att de berörda företagen också ges ansvaret för att äga de tillkommande lagren och svara för finansieringen av lagringen.

I propositionen anger regeringen att den avser att lägga fram förslag om bl.a. finansieringen av beredskapslagringen av oljor för riksdagen på grundval av OLU:s slutbetänkande.

7.2 Ekonomiska effekter

OLU skall således lägga fram förslag till finansiering av oljelagringen för krigssituationer samt översiktligt analysera de ekonomiska konsekvenserna för berörda intressenter av den angivna finansieringsmodellen. Särskilt skall beaktas effekterna av en utvidgad lagringsskyldighet på kapitalbindning och soliditet inom oljehandeln.

Med anledning av vad regeringen anfört i tilläggsdirektiven och i propositionen tar OLU till utgångspunkt för beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna att de tillkommande oljelagren för krigs- eller neutralitetssituationer skall ägas och finansieras av de berörda företagen. I det följande uppmärksammar OLU de ekonomiska konsekvenser detta kan få för oljehandelsföretag och konsumenter.

Lagringsskyldiga företag har för närvarande beredskapslager avsedda för fredskriser eller oljekriser. Om företagen därutöver skall hålla även lager för krigs- och neutralitetssituationer får de en utökad lagringsskyldighet och behöver binda mer kapital i lager. I och med att krigslagringen främst skall utgöras av drivmedel och andra lätta produkter, är det i praktiken oljehandelsföretagen som behöver öka sin lagring. Storförbrukarna använder främst tyngre produkter och påverkas därmed nästan inte alls.

Storleken på det tillkommande kapital som behöver bindas i olja kan beräknas som den volym som skall lagras multiplicerat med priset för de olika oljeprodukterna. Vid aktuella priser och valutakurser är det fråga om ett tillkommande kapitalbehov på omkring en miljard kronor. Det statliga lager som avvecklas binder för närvarande ett avsevärt större kapital.

Lagringsutrymmen behövs självfallet för de tillkommande lagren. Samtidigt frigörs lagringsutrymmen som staten för närvarande använder. Cisterner kan också finnas tillgängliga på marknaden. Det är därför inte givet att de lagringsskyldigas ökade behov av lagringsutrymmen i större utsträckning behöver föranleda investeringar i nya lagringsutrymmen. OLU förutsätter i beräkningarna att något behov av att binda nytt kapital i lagringsutrymmen inte finns. Däremot uppkommer en cisternkostnad oavsett om lagringsutrymmen köps eller hyrs. Denna kostnad beaktas i beräkningarna.

Det ökade kapitalbehovet för oljelager kan tillgodoses främst med eget kapital eller med lånat kapital. Om oljebolagen finansierar hela det tillkommande beredskapslagret med lånat kapital försvagas företagens soliditet. Beräkningar som gjorts pekar mot att soliditeten för oljehandelsföretagen skulle försvagas med i genomsnitt 0,9 procentenheter från 30,1% till 29,2%. Försvagningen varierar mellan 0,3 och 1,8 procentenheter för de elva oljehandelsföretag som ingått i

beräkningen. För närvarande varierar de elva företagens soliditet mellan 10% och 50%.

Kapitalbehovet för att finansiera det tillkommande beredskapslagret av olja kan således tillgodoses med lånat kapital eller eget kapital. Beroende på den finansieringsform som de olika företagen väljer, leder detta till kapitalkostnader i form av räntor på lånat kapital eller avkastningskrav på det egna kapitalet.

Det får, som regeringen anfört i tilläggsdirektiven, förutsättas att den tillkommande kapitalkostnaden samt kostnader för cisternhyror och hantering fullt ut kommer att slå igenom i de priser som slutkonsumenterna får betala för oljeprodukterna. Den samlade kostnadsökningen kan bedömas uppgå till 100 à 150 milj. kr. per år.

Kostnadsökningen för motorbensin kan bedömas motsvara en höjning av konsumentpriset med 0,5 à 1 öre per liter förbrukad bensin beroende på vilken räntesats som används i kalkylen. För en normalbilist skulle det betyda en ökad kostnad på 15 kronor om året.

Motsvarande beräkning för motorbrännolja och lätt eldningsolja pekar på kostnadsökningar som motsvarar 1 à 1,5 öre per liter förbrukad olja. För en villaägare som använder oljeeldning skulle det betyda en kostnadsökning med 65 kronor om året.

7.3 Förslag om finansiering och organisation

Med anledning av vad regeringen anfört i tilläggsdirektiven (dir. 1994:9) till OLU och i propositionen (prop. 1993/94:141) om beredskapslagring av olja för krigssituationer, har OLU vid den översiktliga analysen av de ekonomiska konsekvenserna utgått från att de berörda

företagen skall äga och finansiera de tillkommande lagren.

Storleken på det kapital som behöver bindas i tillkommande lager uppgår enligt OLU:s bedömning till omkring en miljard kronor. De lagringsskyldiga oljehandelsföretagens soliditet kan, enligt OLU:s bedömningar, antas försvagas med i genomsnitt mindre än en procentenhet från drygt 30% till drygt 29%. Den ökade lagervolymen medför också ökade risker för redovisningsmässiga förluster vid prisfluktuationer på olja.

Enligt OLU:s uppfattning är den tillkommande kapitalbindningen och soliditetsförsvagningen vid lånefinansiering av så begränsad omfattning att den utan större svårigheter kan hanteras av de berörda företagen. Det kan erinras om att lageruppbyggnaden är avsedd att genomföras stegvis först under lagringsåren 1996/97, 1997/98 och 1998/99. Företagen har därmed gott om tid för att vidta finansiella förberedelser av olika slag.

Mot denna bakgrund föreslår OLU att de lagringsskyldiga, dvs. oljehandelsföretag och i förekommande fall storförbrukare, skall äga de tillkommande lagren för krigs- och neutralitetssituationer och också svara för finansieringen av lagren.

Det betyder att oljehandelsföretag och storförbrukare skall hålla beredskapslager för oljekriser och för krigssituationer. Den samlade mängd olja som företagen skall hålla i lager är dock mindre än den som de före år 1987 var skyldiga att hålla i lager för endast säkerhetspolitiska krigs- och avspärrningssituationer.

Företagens kostnader för att hålla de tillkommande lagren får, som nämnts, förutsättas i sista hand bäras av dem som använder oljeprodukterna. Kostnaderna varierar för olika oljeprodukter, men översiktliga

beräkningar pekar mot att kostnadsökningen kan motsvara 0,5 till 1,5 öre per liter förbrukad bensin eller diesel- och villaolja.

När det gäller den administrativa metod med vilken den utökade beredskapslagringen av olja för krigssituationer skall åstadkommas, föreslår OLU att LBOK - i likhet med vad som gällde före år 1987 - tillämpas för lagring även med detta syfte. Tillvägagångssättet bör vara att den andel av främst oljeförsäljningen som ett företag skall lagra, från nuvarande 25% som lagras för oljekriser enligt Sveriges IEP-åtagande, höjs med ett antal procentenheter som kan variera mellan olika oljeprodukter för att tillgodose även behovet i krig. Det är en betydande fördel att lagring för fredstida oljekriser och krigssituationer kan hanteras i samma administrativa system. Enligt OLU:s uppfattning är ett enhetligt system av detta slag lätt att administrera. I kapitel 8 föreslår OLU att vissa ändringar görs i de regler som avgör vilka som är skyldiga att hålla beredskapslager av olja.

I direktiven anges att det är angeläget att systemet ges en i möjligaste mån konkurrensneutral utformning. LBOK innebär att säljare och förbrukare av olja påverkas proportionellt i förhållande till den mängd olja som berörda företag säljer eller förbrukar. I detta sammanhang finns skäl att betona att från näringslivets sida inte har hävdats att lagen i viktiga avseenden skulle snedvrida konkurrensen mellan olika företag. Såvitt OLU kan bedöma verkar lagen i huvudsak konkurrensneutralt mellan de berörda företagen.

Mot denna bakgrund föreslår OLU att beredskapslagringen i näringslivet av olja för krigssituationer skall åstadkommas genom att LBOK tillämpas. OLU vill erinra om att LBOK ursprungligen är utformad för detta ändamål.

I tilläggsdirektiven anges att utredaren bör överväga behovet av ändringar i gällande lagstiftning eller andra åtgärder i syfte bl.a. att motverka eventuella negativa effekter för de berörda företagen av den valda finansieringsformen.

OLU har övervägt om fördelar eventuellt kan vinnas genom att beredskapslagringen av olja på uppdrag av de lagringsskyldiga företagen sköts av ett särskilt bolag som helt eller delvis ägs av de lagringsskyldiga. Organisatoriska lösningar av detta slag finns i en rad europeiska länder, där man uppenbarligen ansett att en sådan organisation erbjuder fördelar för såväl företagen som staten.

OLU har i denna organisationsfråga fört samtal med företrädare för Svenska Petroleum Institutet (SPI). Därvid har framkommit att SPI, utifrån de antaganden som görs i 1992 års försvarsbeslut och i nuvarande säkerhetspolitiska läge, inte kan se motiven för en uppbyggnad av ett särskilt tvångslager av olja utöver vad som följer av IEP-avtalet. Besked har lämnats att SPI för närvarande inte kommer att framföra förslag till åtgärder från statsmakterna, t.ex. lagstiftning eller kreditgarantier, som skulle kunna underlätta en uppbyggnad i näringslivet av lager av olja för en krigs- eller neutralitetssituation. För att minimera oljeindustrins och därmed samhällets kostnader för tvångslagring avser SPI att fram till en eventuell kontrollstation hösten 1995 i stället aktivt arbeta för att i föreliggande del söka få en ändring till stånd av det beslut som riksdagen fattat.

Mot denna bakgrund anser sig OLU inte ha anledning att för närvarande lämna några förslag om åtgärder från statsmakternas sida för att underlätta för företagen att fullgöra den utökade beredskapslagringen av olja. OLU anser dock att det bör vara möjligt för de berörda att aktualisera sådana förslag vid ett senare tillfälle, t.ex. när statsmakterna slutligt tacit ställning

till frågan om finansieringen av beredskapslagringen av olja.

I delbetänkandet (SOU 1993:87) diskuterade OLU möjligheten att försörjningsberedskapen på oljeområdet inför ett militärt angrepp eller en neutralitetssituation baseras på s.k. återtagning, dvs. att olja anskaffas vid ett senare tillfälle när situationen anses motivera det. OLU:s slutsats var att inriktningen bör vara att i landet skall finnas huvuddelen av de lager av olja som behövs för att totalförsvaret skall kunna klara de krav som ett militärt angrepp eller en neutralitetssituation reser. Statsmakterna har under våren 1994 (prop. 1993/-94:141, bet. 1993/94:NU19, rskr. 1993/94:311) godtagit OLU:s förslag till minskad lagring baserat på bl.a. denna förutsättning.

I den andra etappen av OLU:s arbete har de sakkunniga, vilka företräder oljebranschen och storförbrukare av olja, förordat att företagen inte skulle behöva ha olja i lager, utan att det skulle räcka att företagen har lagringsutrymmen i beredskap. Företagen skulle på anmodan av staten lagra in bränsle när det säkerhetspolitiska läget anses påkalla detta. Syftet med en sådan lösning är självfallet att minska kapitalbindningen och omsättningskostnaderna.

I delbetänkandet avvisade OLU möjligheten att i väsentlig mån bygga oljeberedskapen på återtagning. Skäl härtill var den mycket stora betydelse oljeprodukter har i en krigs- eller neutralitetssituation och risken för att ett beslut om återtagning fattas så sent att det visar sig omöjligt att i den aktuella krissituationen bygga upp oljelagren till erforderlig nivå.

OLU gör fortfarande samma bedömning i denna fråga och kan inte ens i den nuvarande gynnsamma säkerhetspolitiska situationen förorda det ökade risktagande som en förlitan på återtagning skulle innebära. OLU vill betona att det är naturligt om det råder vissa skillna-

der mellan statens inställning till säkerhetspolitiskt risktagande och kommersiella företags inställning till olika slag av risker. Mot denna bakgrund - och med anledning av statsmakternas nyligen fattade beslut - ser OLU således inte skäl att ändra sin uppfattning i fråga om hur försörjningsberedskapen på oljeområdet bör utformas.

8 TILLSYN OCH REGLER

I tilläggsdirektiven (dir. 1994:9) till OLU uttalas att en överföring av uppgiften att genomföra krigslagringen av olja från staten till näringslivet innebär ökade krav på myndighetstillsyn. Tillsynsmyndigheten bör ha goda möjligheter att fortlöpande kontrollera att beredskapslager av respektive produkt faktiskt hålls i lager i enlighet med de föreskrifter som meddelats.

Utredaren skall enligt direktiven överväga hur tillsynen av beredskapslagringen hos de lagringsskyldiga företagen kan förbättras. Också behovet hos tillsynsmyndigheten av resurser för att säkerställa en fullgod tillsyn skall prövas. Utredaren skall utgå från att NUTEK även i fortsättningen skall ha denna uppgift.

I en granskningsrapport riktade Riksrevisionsverket (RRV) år 1992 kritik mot bl.a. NUTEK:s tillsyn i fråga om fredskrislagring av olja.

I detta kapitel behandlas frågor om tillsynen av beredskapslagringen av olja. Mot bakgrund av nu gällande planeringsförutsättningar behandlas därvid även några regler för lagringen som är av betydelse för tillsynsarbetet. Avslutningsvis berörs även frågor om vissa statliga myndigheters lagring av olja.

8.1 Nuvarande tillsyn

I detta avsnitt beskrivs hur NUTEK för närvarande bedriver tillsynen över beredskapslagren av olja i näringslivet.

Tillsynsarbetet tar i anspråk sammanlagt ca tre årsarbetskrafter. I arbetet används i stor utsträckning datorstöd.

I tillsynen av beredskapslagringen ingår främst följande arbetsmoment.

- Beslut om lagringsmängd
- Kontroll av att lagringsskyldigheten fullgörs
- Dispenshantering och förfrågningar
- Revision av lagringsskyldiga
- Rapportering till IEA och EU

Innehållet i de olika arbetsmomenten presenteras i det följande, varvid även formerna för oljebolagens lagerredovisning beskrivs.

8.1.1 Beslut om lagringsmängd

NUTEK fastställer den mängd lagringsbränsle som varje lagringsskyldig skall hålla i beredskapslager under lagringsåret. Lagringsåret löper mellan den 1 juli och den 30 juni. Lagringsmängden grundas på den lagringsskyldiges försäljning eller förbrukning av olja under föregående kalenderår (basåret). För bl.a. innehavare av oljekondensverk samt för statliga myndigheter bestämmer regeringen lagringsmängden.

Företag skall lämna uppgift om försäljning eller förbrukning till NUTEK senast den 1 februari varje år. Senast i april skickar NUTEK ut ett beslut om lagringsmängd för det kommande lagringsåret. En avstämning mot totalförbrukningen i landet och nettoimporten av lagringsbränslen under basåret görs innan lagringsskyldigheterna fastställs. Samtliga importörer av lagringsbränslen fångas upp genom att SCB till NUTEK lämnar en lista över importörer av sådana bränslen.

Ett omsorgsfullt arbete i detta skede minskar behovet

av arbetsinsatser under resten av året i form av hantering av dispenser och omprövningar. En betydande del av arbetet i detta skede går ut på att vid beräkning av basmängder göra korrigeringar för försäljningar mellan lagringsskyldiga. Antalet lagringsskyldiga företag är för närvarande så stort som ca 160, vilket gör arbetet tidskrävande.

8.1.2 Kontroll av att lagringsskyldigheten fullgörs

Den som är skyldig att hålla beredskapslager skall varje månad lämna uppgift om den mängd bränsle som han vid utgången av föregående kalendermånad hade i lager. Rapporteringen sker under straffansvar. Efter kontroll och justeringar mot lagertransaktioner mellan lagringsskyldiga och beviljade dispenser framgår om beredskapslagret hållits under månaden. Vid brist kan NUTEK debitera lagringsavgift.

Med föreskriven rapportering kan lagerläget den sista i månaden utläsas. Däremot kan med denna rapport inte kontrolleras att beredskapslagret hållits varje dag under månaden.

I syfte att begränsa onödig fysisk förflyttning av oljeprodukter tillämpar de större oljehandelsföretagen sinsemellan ett system med s.k. varulån. T.ex. kan ett företag som har sålt olja i norra Sverige, men som inte har en egen produkt på plats, låna av ett annat företag på plats. Oljan kan sedan lämnas tillbaka i södra Sverige. Lämnade varulån får tillgodoräknas i lagret medan mottagna varulån dras av.

Enligt LBOK skall beredskapslagringen fullgöras med varor som den lagringsskyldige äger. De större oljehandelsföretagen kan dock få generella tillstånd av NUTEK att inlagra hos andra större oljehandelsföretag. Andra lagringsskyldiga kan också av NUTEK få tillstånd att i visst fall inlagra hos annan lagringsskyldig. Inlagring

innebär att en lagringsskyldig uppdrar åt en annan lagringsskyldig att ombesörja lagring för hans räkning. Transaktioner av detta slag försvårar kontrollen av att lagringsskyldigheten fullgörs.

8.1.3 Bolagens lagerredovisning och kontroll

Det sätt på vilket oljehandelsföretagens lagerredovisning går till är av stor betydelse för att bedöma kvaliteten i deras rapportering till NUTEK och för utformningen av tillsynen. Oljebolagens lagerredovisning och egen kontroll presenteras därför ganska utförligt i det följande.

Vid fartygsleveranser av olja till depåer, vid pumpning mellan depåer och vid lastning till fartyg finns vanligtvis en oberoende inspektör närvarande, vilken har till uppgift att fastställa och kontrollera den lossade eller lastade volymen. I undantagsfall genomför depåpersonalen volymmätningen utan att en inspektör finns närvarande. Volymmätningen baseras på pejling av cisterner, bergrum och fartygstankar. Under transporterna uppkommer oundvikligen ett visst svinn. Transportsvinnet följs upp kontinuerligt av bolagens internrevisorer. Befraktaren görs ansvarig för skillnader mellan ilastade och avlastade volymer som är större än de normala.

Cisterner, bergrum och övriga lagringsutrymmen skall ha gällande mätbevis fastställda av myndigheter. Bolagens internrevisorer ser till att mätutrustningarna kontrolleras på vederbörligt sätt.

Vid utleveranser av olja sker volymmätning både i utlastningsanordningen, s.k. rackmätare, och i tankbilen. Vid varulån mellan oljehandelsföretag skrivs ett varulåneallegat baserat på den kontrollerade volymen. För egna uttag görs dagliga avstämningar mellan tankbilarnas utlevererade volymer till kunderna och ut-

lastad volym. Depåerna stämmer dagligen av att de utlevererade volymerna enligt rackmätarna överensstämmer med kundfakturering, returer och varulån. Det finns således en nära koppling mellan lagerredovisningen och fakturerings- och reskontrasystemen i bolagen. För bensinstationer är rutinerna desamma, dvs. de har en daglig avläsning av pumpar och avstämning mot försäljningsrapporter och kassaredovisning.

De större oljehandelsbolagen har datoriserade lagerredovisningssystem. Lagerförändringar matas in med normalt ett dygns eftersläpning. Vid helger kan eftersläpningen vara något längre. Bolagen har därmed daglig kontroll över sina lager som ett beräknat men inte fysiskt inventerat eller pejlat lager.

Utöver den dagliga avstämningen vid depåerna sker en månatlig avstämning av alla lagerpunkter, genom att cisternerna pejlas antingen av egen personal eller extern kontrollpersonal. Pejlingen sker i regel den sista i varje månad. Pejlingsresultatet och svinnet analyseras varje månad av ansvariga för lagerpunkter och företrädare för redovisningsfunktionen i företagen. Svinnet redovisas till en internkontrollfunktion, en revisionskommitté eller motsvarande för utvärdering av svinnets storlek och för bedömning av behovet av åtgärder.

Utöver de månatliga pejlingarna genomförs i företagen stickprovskontroller och inventeringar under året av interna och externa revisorer. Varje lagerpunkt, även nyckelräkneverk, inventeras minst en gång per år av oberoende personal.

Varulånen mellan bolagen noteras transaktion för transaktion dagligen och stäms av mellan bolagens varulåneavdelningar en gång i månaden. Vid differenser i uppgifter utreds orsakerna och justeras.

8.1.4 Dispenser och förfrågningar

NUTEK kan bevilja lättnader i lagringsskyldigheten. Det är vanligt att företagen önskar tillstånd att lagra en annan produkt och för s.k. inlagring, dvs. att någon annan lagrar produkten för hans räkning. Önskemål om att få lagra en annan produkt än den föreskrivna är särskilt vanliga i skeden när produkter som möter äldre specifikationer håller på att bytas ut mot produkter som uppfyller nya specifikationer, t.ex. i fråga om miljöegenskaper.

Ungefär 150 skriftliga ansökningar behandlas varje år. Därtill kommer ett hundratal fall där besked kan ges direkt per telefon. Antalet ansökningar har ökat år från år och ansökningar där rent ekonomiska motiv kan skönjas har blivit fler. Bedömningarna uppges ha blivit allt svårare att göra. Den nuvarande lagstiftningen ger i vissa fall stor frihet till tolkning, medan det i andra fall finns tydliga bestämmelser som ger inte avsedda konsekvenser, t.ex. s.k. dubbel lagringsskyldighet. Sistnämnda fråga behandlas i ett följande avsnitt.

8.1.5 Revision

Genom revision kontrollerar NUTEK varje år att ett urval företag fullgör sin lagringsskyldighet. Revisionerna, som utförs av externa revisorer med erfarenhet från petroleumbranschen, koncentreras för närvarande till företag som är skyldiga att hålla stora beredskapslager. Antalet företag som varje år revideras brukar vara ungefär fem säljare och två till tre förbrukare.

Förutom en kontroll av att uppgifterna i företagens lagerrapporter är korrekta, inriktar NUTEK varje revision mot frågor som varit aktuella i tillsynsarbetet sedan föregående revision. Det kan gälla t.ex. varulån

och inlagringar samt kontroll av förhållanden som åberopats i dispensansökningar.

Revisionerna har i allmänhet visat att företagen fullgör sin lagringsskyldighet och att de lämnar riktiga uppgifter i sina rapporter till NUTEK. En vanlig anmärkning är emellertid att de stora oljehandelsföretagen ibland utnyttjat sitt generella inlagringstillstånd till att först i efterhand justera eventuella brister genom överenskommelser om inlagring sinsemellan.

NUTEK har låtit studera några oljebolags interna rutiner för lagerredovisning och kontroll. Revisorer med erfarenhet av oljebranschen har granskat rutinerna och därvid inte funnit skäl till några anmärkningar.

8.1.6 Rapportering till IEA och EU

En av hörnstenarna i IEP-avtalet är medlemsländernas gemensamma informationssystem. För Sveriges del svarar NUTEK för en stor del av rapporteringen. Informationssystemet har avgörande betydelse för möjligheterna att tillämpa de olika slag av krisåtgärder som ingår i IEP-avtalet. Systemet utgör även en grund för flera andra IEA-aktiviteter. Statistiken används för planering också utanför IEA och utgör ett viktigt underlag för internationella analyser och bedömningar av energimarknadernas utveckling.

NUTEK lämnar månatligen till IEA svar på en Monthly oil and gas questionnaire. Rapporten utgör en grund för IEA att

- beräkna medlemsländernas lagringsåliggande,
- kunna genomföra s.k. triggerberäkningar,
- beskriva handelsmönstret mellan länder,
- övervaka ländernas lagringsåliggande.

Förutom inhemsk produktion redovisar NUTEK i rapporten den svenska importen och exporten av olja och gas fördelad på olika länder. Oljan delas upp i, förutom råolja och feedstock, alla fraktioner från gasol till petroleumkoks. Återflöde från den petrokemiska industrin redovisas också, liksom raffinaderiernas egenförbrukning och förluster. Rapporten behandlar även bunkers för utrikes sjöfart samt leveranser av flygdrivmedel till den internationella flygtrafiken samt bränsleleveranser till kraftindustrin. Lagren redovisas uppdelade i råoljelager och produktlager fördelade på samtliga raffinaderifraktioner. Motsvarande rapport lämnas för naturgas.

Härutöver redovisar NUTEK varje månad råoljepriset i en särskild rapport.

NUTEK lämnar dessutom årligen svar på en Annual oil questionnaire. Den utgör en sammanfattning på årsbasis av månadsrapporterna och innehåller också fullständiga uppgifter om oljeanvändningen fördelad på ett stort antal sektorer.

Underlaget för dessa rapporter är de lagringsskyldiga företagens månadsrapporter, särskilda enkäter till oljeföretagen och storkonsumenterna samt utrikeshandelsstatistiken och SCB:s leverans- och förbrukningsstatistik. NUTEK:s interna databas uppdateras månatligen och rapporterna till IEA framställs i stort sett automatiskt.

Som en följd av EES-avtalet har Sverige från den 1 januari 1994 även viss rapporteringsskyldighet till EG-kommissionen. Beredskapsfrågor ingår inte i EES-avtalet och någon lagerrapportering sker därför inte. NUTEK rapporterar däremot konsumentpriser på oljebaserade drivmedel och bränslen varje månad. Importpriser på råolja och produkter rapporteras varje kvartal. Härutöver skall varje kvartal rapporteras inhemska distributionskostnader och raffinaderimarginaler.

NUTEK skall till EG-kommissionen även årligen rapportera vissa planerade större infrastrukturinvesteringar inom olje-, gas- och elförsörjningen. Inom oljeområdet avses framför allt nyinvesteringar eller större uppgraderingar av raffinaderier, eventuella pipelines, större terminalanläggningar och depåer.

8.2 RRV:s synpunkter

I en granskningsrapport (F 1992:27) riktade Riksrevisionsverket (RRV) kritik mot bl.a. NUTEK:s verksamhet i fråga om fredskrislagring av olja. I detta avsnitt sammanfattas de förslag som RRV därvid redovisade och som är av betydelse i detta sammanhang. Såväl NUTEK som Svenska Petroleum Institutet har på olika sätt ifrågasatt vissa av RRV:s synpunkter.

8.2.1 Kontrollen över lagren

RRV föreslog att metoderna för rapportering och revision skulle utvecklas. RRV ansåg att den månatliga rapporteringen bör ske vid slumpvis valda datum. RRV förespråkade också att en ny policy utformas för hur revisionsinsatserna skall fördelas mellan olika lagringsskyldiga på ett sätt som tar hänsyn till dessas betydelse och storlek. Vidare ansåg RRV att det är rimligt att det finns ett samband mellan kontrollinsatserna och den aktuella marknadssituationen. Oro på oljemarknaden kan motivera intensifierad kontroll.

8.2.2 Statsmakternas möjligheter att förfoga över lagret

För att förbättra beredskapen för en fredskris då IEP-avtalet inte trätt i kraft föreslår RRV att oljekrislagen ändras så att förfoganderegeln inte är kopplad till

IEA:s beslut om att utlösa oljetilldelningssystemet. En sådan förändring skulle göra det möjligt för regeringen att i ett krisläge fatta ett unilateralt beslut om att förfoga över landets samlade oljereserver. På så sätt skapas, enligt RRV, större handlingsfrihet för regeringen inför olika situationer.

8.2.3 Färre lagringsskyldiga företag

Enligt RRV torde tvångslagret kunna fördelas på betydligt färre lagringsskyldiga än vad som nu är fallet utan att beredskapen försämras. Ungefär 90% av lagret hålls av ca 30 stycken lagringsskyldiga. En reformering av systemet genom att avskilja de små företagen som är lagringsskyldiga i dag bör således inte innebära någon större ökning av lagringsplikten och kostnaden för de företag som blir kvar i systemet.

Tillsynen bör, enligt RRV, underlättas avsevärt om de lagringsskyldiga blir färre och en mer homogen grupp. Exempel finns bland IEA-länderna att de lagringsskyldiga endast utgörs av importörer och producenter.

8.3 Överväganden och förslag

Den tillsyn över beredskapslagringen av olja som NUTEK behöver utföra är i stor utsträckning en följd av det regelsystem som gäller. Regelsystemets utformning har i sin tur stor betydelse för tillsynsmyndighetens behov av resurser för att kunna utöva tillräcklig kontroll. Skall tillsynen förbättras är det därför nödvändigt att diskutera reglerna och de avsikter som ligger bakom dessa.

Viktiga skäl för det nuvarande systemet med många lagringsskyldiga har varit bristen på cisternutrymme under uppbyggnadsperioden, önskemål om att av bered-

skapsskäl sprida lagren till större förbrukare och en strävan att söka fördela kostnaderna för beredskapslagringen på många företag. De ursprungliga ekonomiska och beredskapsmässiga motiven har emellertid numera förlorat en del av sin betydelse.

Avsikten att sprida oljelagringen till många lagringsskyldiga har inte kunnat förverkligas. Många små förbrukare och återförsäljare har nämligen visat sig obenägna att själva ombesörja beredskapslagringen. De har i många fall svårt att ta på sig den ekonomiska risk som det innebär att hålla sådana lager. De har därför ofta mot kostnadsersättning uppdragit till något av de större oljehandelsföretagen att för deras räkning ombesörja lagringen.

Beredskapslager av olja som finns hos förbrukare kan i praktiken inte utnyttjas på annat sätt än genom förbrukning vid respektive anläggning. Lagringsformen leder därför till att det under kriser saknas flexibilitet och handlingsfrihet för den del av lagringen som förbrukarna står för. Härtill kommer att - enligt gällande planeringsförutsättningar - försörjningen med viktigare varor i krigssituationer numera i liten utsträckning skall baseras på samtidig produktion. Betydelsen av att beredskapslager av olja finns hos tillverkningsindustrier minskar därmed.

Mot denna bakgrund finns det skäl att ändra inriktningen i beredskapslagringen av olja på ett sätt som gör att en större del av lagringen kommer att hållas i de delar av det kommersiella distributionssystemet, där det redan av logistiska skäl lagras olja. Därmed ökar förutsättningarna att i en krissituation flexibelt utnyttja oljan genom att styra den till i den aktuella situationen prioriterade användare. Därmed kan också antalet lagringsskyldiga företag minskas, vilket kan underlätta tillsynen av beredskapslagringen.

I det följande presenterar OLU förslag och synpunkter i

frågor som är av betydelse för fördelningen av skyldigheten hålla beredskapslager och för tillsynen över beredskapslagringen av olja och kol.

8.3.1 Minskning av antalet lagringsskyldiga

Antalet företag som är skyldiga att hålla beredskapslager av olja och kol uppgår för närvarande till 57 säljare och 77 förbrukare. De senare har sammanlagt 105 lagringspliktiga anläggningar.

Av säljarna ingår 33 lagringsskyldiga företag i nio oljehandelskoncerner. Därutöver finns tio säljföretag som helt eller delvis skaffar olja genom egen import. De övriga säljföretagen är återförsäljare.

Av de lagringsskyldiga förbrukarna är 29 värmeverk eller kraftvärmeverk med 39 anläggningar. Bland de övriga förbrukarna, som huvudsakligen är tillverkningsindustrier, är sex importörer.

De nio största oljehandelskoncernerna svarar för närmare 90% av beredskapslagringen. Övriga säljare och förbrukare svarar för 2,6% respektive 8,4%. Beredskapslagringen är således koncentrerad till ett ganska litet antal bolag och koncerner.

Tekniken för att åstadkomma en korrekt kostnadsfördelning mellan lagringsskyldiga och inte lagringsskyldiga är ett rabattsystem. Detta innebär att om en lagringsskyldig köper olja av en annan lagringsskyldig, förhandlar köparen till sig en rabatt som motsvarar kostnaden för den beredskapslagring han åtar sig. Storleken på rabatten, liksom kostnadsgenomslaget till den slutlige konsumenten, bestäms av konkurrensen på marknaden.

I syfte att anpassa lagringen till de aktuella beredskapsbehoven och för att underlätta tillsynsarbetet

anser OLU att antalet lagringsskyldiga bör minskas. Detta bör ske på tre olika sätt.

För det första föreslår OLU att en regel om koncernlagring införs för oljehandelsföretag och raffinaderier. Den definition av koncern, moderbolag och dotterbolag som finns i aktiebolagslagen (1975:1385) bör kunna tillämpas. En sådan regel bör innebära att lagringsskyldigheten beräknas för koncernen som helhet och att moderbolaget i koncernen skall ansvara för fullgörandet av skyldigheten.

En sådan regelförändring påverkar inte koncernens samlade beredskapslagring eller den ekonomiska situationen, men skulle förenkla företagets planering och administration. Eftersom en stor del av NUTEK:s arbete med dispenser gäller koncerninterna transaktioner, skulle också tillsynsmyndighetens arbete underlättas.

Fullständigt införande av koncernlagring för oljehandelsföretagen innebär att rapporteringen från 33 företag upphör och ersätts med rapportering från nio koncernmoderbolag. Nettoförändringen skulle alltså bli en minskning med 24 lagringsskyldiga.

Ett införande av koncernlagring förutsätter att LBOK ändras. Koncernlagring kan vara en generell regel eller en möjlighet som får tillämpas efter medgivande av tillsynsmyndigheten. OLU avstår från att lämna ett förslag till närmare innehåll i en lämplig författningsändring på denna punkt. Erforderliga författningsändringar bör övervägas i särskild ordning.

För det andra föreslår OLU att lagringsskyldigheten för förbrukare ändras så att lagringsskyldigheten slopas för tillverkningsindustrier. Den skyldighet att hålla beredskapslager, som för närvarande åvilar tillverkningsindustrin, skall i stället föras över till oljehandelsföretagen och raffinaderierna. Slopad lagringsskyldighet för tillverkningsindustrier, som inte själva

importerar olja, medför att 42 företag med sammanlagt 60 anläggningar upphör att vara lagringsskyldiga. Lagringsskyldighet avseende ca 130 000 m^3 olja, främst tjock eldningsolja, flyttas därmed från tillverkningsindustrier till oljehandelsföretag och raffinaderier. Av denna mängd är redan en hel del inlagrat hos oljehandelsföretag m.fl.

OLU har i kapitel 2 och 3 betonat den stora betydelse som produktion av el och värme med olja och kol kan ha i en krigssituation. Mot denna bakgrund anser OLU att lagringsskyldigheten måste behållas för den som driver ett värmeverk eller ett kraftvärmeverk eller innehar en gasturbinanläggning för framställning av elektrisk kraft eller ett oljekondensverk. Olja som lagras vid anläggningar av dessa slag skulle i en krigssituation troligen också förbrukas vid anläggningen. I dessa fall är det alltså en fördel att förbrukarna är lagringsskyldiga.

OLU har i kapitel 4 föreslagit att kol som används i industrin inte längre skall utgöra underlag för lagringsskyldighet eller beredskapslagring. Däremot skall den som driver ett värmeverk eller ett kraftvärmeverk även i fortsättningen vara skyldig att beredskapslagra kol.

Slopande av lagringsskyldighet för förbrukning av olja som sker i tillverkningsindustrier förutsätter att LBOK ändras. OLU kan inte bedöma om det är lämpligast att begreppet tillverkningsindustri definieras och företag som tillhör denna kategori undantas från lagringsskyldighet, eller om det möjligen är bättre att peka ut vissa kategorier - t.ex. innehavare av värmeverk, kraftvärmeverk, gasturbinanläggningar och oljekondensverk m.fl. - som lagringsskyldiga. OLU avstår även på denna punkt från att lämna ett närmare förslag till författningsändring. Erforderliga författningsändringar bör övervägas i särskild ordning.

För det tredje föreslår OLU att gränsen höjs för när en återförsäljare av olja blir lagringsskyldig. Med återförsäljare avses en säljare som inte har egen import av olja. För närvarande är den som under ett år sålt 20 000 m^3 olja lagringsskyldig. OLU förslår att denna gräns höjs till 50 000 m^3. Därmed minskar antalet lagringsskyldiga med sex företag. Lagringsskyldighet avseende ca 60 000 m^3 oljeprodukter av skilda slag flyttas därmed till främst de större oljehandelsföretagen. Ungefär hälften av denna mängd finns redan inlagrad hos de större företagen. För att åstadkomma denna förändring behöver mängdangivelsen i LBOK 7 § punkt 3 mom. c ändras.

Sammantaget innebär dessa tre förslag till regeländringar att antalet lagringsskyldiga minskar från 134 till ungefär 62 och att antalet anläggningar med lagringsplikt hos förbrukare minskar från 105 till ungefär 45. Genomförs förslagen skulle således antalet lagringsskyldiga och antalet anläggningar som står under NUTEK:s tillsyn minska till mindre än hälften.

När det gäller olja innebär förslagen att en omfördelning av beredskapslagren skall ske mellan olika kategorier lagringsskyldiga. När det däremot gäller kol innebär förslaget inte en omfördelning utan en minskning av beredskapslagringen samt att en kategori befrias från tvångslagring.

OLU förutsätter att tillsynsmyndigheten noga följer de effekter av olika slag som en ändrad fördelning av lagringsskyldigheten i fråga om olja kan medföra.

För att beredskapslagringen skall kunna genomföras utan onödiga kostnader finns regler om s.k. inlagring, dvs. att lagringen på uppdrag och mot ersättning ombesörjs av annan lagringsskyldig. I vilken utsträckning inlagring behöver medges, hänger samman med vilken krets företag som är lagringsskyldig. Införs koncernlagring, lagringsskyldigheten slopas för förbrukande tillverk-

ningsindustrier och gränsen höjs för när återförsäljare blir lagringsskyldiga minskar behovet av inlagring. När ställning tagits till de föreslagna regeländringarna i fråga om vilka som skall vara lagringsskyldiga, kan det vara lämpligt att pröva om också reglerna för inlagring bör ändras.

En fråga rörande inlagring bör dock behandlas redan i detta sammanhang. Enligt vad OLU erfarit vållar en formulering i LBOK 22 § problem vid tillämpningen. I denna paragraf sägs att tillsynsmyndigheten får medge att en lagringsskyldig som säljer oljeprodukter i större delen av landet, utan tillstånd i varje särskilt fall uppdrar åt en annan sådan lagringsskyldig att tillfälligt ombesörja lagring av oljeprodukter för hans räkning.

Denna formulering tillkom när oljemarknaden i Sverige dominerades av ett halvdussin rikstäckande oljebolag som sålde alla slag av oljeprodukter. Omvandlingen i oljebranschen i Sverige under senare år har medfört att en mer differentierad företagsstruktur har framträtt. Detta har lett till att uttrycket "en lagringsskyldig som säljer oljeprodukter i större delen av landet" blivit oprecis och därmed kommit att lämna utrymme för viss godtycklighet i tillämpningen av bestämmelsen.

OLU anser att åsyftat uttryck bör ersättas med ett nytt uttryck, som är ändamålsenligt utifrån dagens förutsättningar och som kan ge klarhet i tillämpningen. OLU föreslår att nuvarande uttryck ersätts med "en lagringsskyldig som importerar lagringsbränsle och som säljer oljeprodukter eller en lagringsskyldig som driver oljeraffinaderi inom landet och som säljer oljeprodukter". Innebörden härav är att även bl.a. företag som är specialiserade på någon enstaka produkt, eller som har en geografiskt starkt begränsad marknad, kan få ett generellt tillstånd till inlagring under förutsättning att de samtidigt är importörer.

8.3.2 Dubbel lagringsskyldighet

Beredskapslagringen av bränsle regleras i LBOK. Ett företag är lagringsskyldigt, om det under basåret köpt lagringspliktigt bränsle av ett annat lagringspliktigt företag och sedan sålt bränslet, om företagets försäljning under basåret uppgått till minst 20 000 m^3 olja. Vid beräkningen av de kvantiteter såld vara som skall ligga till grund för att fastställa den mängd bränsle som skall lagras, får avdrag göras för de kvantiteter som sålts till någon som under kalenderåret närmast före försäljningen sålt eller förbrukat bränsle inom samma varuslag i sådan omfattning att lagringsskyldighet uppstått.

Anledningen till att ett sådant avdrag får göras är att det företag som köpt bränslet måste räkna in detta i basmängden som ligger till grund för att bestämma företagets lagringsskyldighet. Om ingen sådan avräkning fick ske, skulle den sålda kvantiteten lagringspliktigt bränsle grunda lagringsskyldighet hos två företag. Såsom reglerna är utformade kan det emellertid inträffa att dubbel lagringsskyldighet ändå inträder, nämligen när bränsle sålts till ett företag som inte var lagringsskyldigt under kalenderåret före försäljningen, men som därefter blivit lagringsskyldigt. I ett sådant fall beräknas på grundval av samma kvantitet bränsle lagringsskyldighet såväl för det företag som sålt varan som det företag som köpt varan. Detta problem har uppmärksammats av bl.a. Svenska Petroleum Institutet som i en skrivelse i december 1993 hemställt att OLU behandlar denna fråga.

OLU konstaterar att under vissa förutsättningar samma bränslekvantitet kan utgöra basmängd hos två olika företag och ge upphov till dubbel lagringsskyldighet. Denna konsekvens av reglerna är, enligt OLU:s uppfattning, inte avsedd. Den torde ha sin förklaring i att på omvänt sätt den situationen kan inträffa att ett företag säljer till ett företag som var lagringsskyldigt

under kalenderåret före försäljningen men vars lagringsskyldighet därefter upphör. I detta fall ger den sålda mängden lagringspliktigt bränsle inte upphov till lagringsplikt hos något företag. Den i vissa situationer uppkommande dubbla lagringsskyldigheten kan emellertid upplevas som orättvis av den som drabbas av den och det bör därför finnas ett sätt att undvika denna.

Om koncernlagring införs och gränsen höjs för när lagringsskyldighet inträder för återförsäljare, bör åtskilliga potentiella fall av dubbel lagringsskyldighet försvinna. Enligt OLU:s uppfattning bör emellertid ett medel tillskapas som ger tillsynsmyndigheten rätt att medge befrielse från lagringsskyldighet när dubbel lagringsskyldighet ändå visar sig uppkomma.

Den nuvarande bestämmelsen i 24 §, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att då synnerliga skäl föreligger medge undantag från lagringsskyldigheten, går inte att tillämpa i detta fall. I rättspraxis har nämligen konstaterats att det fall, som det här är fråga om, inte kan betecknas som synnerliga skäl. En ny bestämmelse måste därför införas i lagen, som ger regeringen eller tillsynsmyndigheten rätt att nedsätta lagringsskyldigheten då någon som är lagringsskyldig sålt lagringspliktigt bränsle till ett företag som senare visar sig självt ha blivit lagringspliktigt. Vid bedömningen av om befrielse från lagringsskyldigheten skall medges, måste det av omständigheterna framgå att någon lucka i lagringsskyldigheten inte senare uppstår på grund av att lagringsskyldigheten senare bortfaller för det företag till vilket det lagringspliktiga bränslet sålts.

OLU föreslår att LBOK ändras på så sätt att i 24 § ett tredje stycke tillförs med i huvudsak följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge befrielse från lagringsskyldigheten helt eller delvis då den till vilken lagringspliktigt bränsle sålts under ett kalenderår själv blivit lagrings-

pliktig för motsvarande kvantitet bränsle under det närmast följande lagringsåret.

8.3.3 Lagerrapportering

En lagringsskyldig skall varje månad lämna NUTEK uppgift om den mängd bränsle som han vid utgången av föregående kalendermånad hade i lager. RRV har riktat kritik mot denna regelbundna rapportering.

En svaghet i detta system är att en månatlig lagerrapport, som utvisar lagersaldot den sista i månaden, inte ger en bild av det genomsnittliga eller lägsta lagervärdet under månaden. Detta skulle ge de lagringsskyldiga en möjlighet att systematiskt styra lagerhållningen så att lagringsskyldigheten endast uppfylldes på rapporteringsdagarna.

OLU vill erinra om att marknadens behov är styrande för oljehandelns planering av tillförseln av råolja och produkter samt utleveranser av produkter. Dessa flödens tidsmässiga placering kan inte påverkas särskilt mycket av oljeföretagen. Dessutom är produktion och raffinering av olja samt fartygs och tankbilars kapacitet optimerad på sätt som gör att det knappast är möjligt att anpassa tillförsel och utleveranser med sikte på rapporteringstillfällena. Det finns inte belägg för att lagervolymerna systematiskt skulle styras så att lagringsskyldigheten uppfylls endast på rapportdagarna.

Om företagen skall kunna redovisa lagret en slumpmässigt vald dag, måste de dagligen pejla och inventera sitt varulager samt stämma av sina varulånesaldon. Kostnaden för detta står, enligt OLU:s uppfattning, inte i rimlig proportion till de fördelar som eventuellt skulle vinnas.

När det så gäller kvaliteten på månadsrapporterna från oljehandelsföretagen, vill OLU erinra om att dessa

baseras på pejlade och inventerade lagerlägen som justeras för lagerlån. En avstämning görs mellan den fysiska och ekonomiska lagerbokföringen. Lagerredovisningen utgör ett viktigt internt styr- och kontrollinstrument i ett större oljebolag. Företagsledningarna och bolagens revisorer tillmäter det inventerade lagervärdet en avgörande betydelse. Detta medför, enligt OLU:s uppfattning, att det månatligen inventerade lagervärdet ger en så pålitlig bild av lagret som kan åstadkommas. Det skulle bli mycket svårt att säkerställa kvaliteten på en lagerredovisning som inte direkt anknöt till företagens interna redovisning och behov.

Det är emellertid viktigt att tillsynsmyndigheten har kunskap om kvaliteten i oljehandelsföretagens intern- och externrevision för att kunna bedöma tillförlitligheten i månadsrapporteringen. Det finns därför anledning för tillsynsmyndigheten att regelbundet med företagen och deras revisorer gå igenom och bedöma den internkontroll som finns i fråga om lagerredovisningen. Så länge en sådan utvärdering ger vid handen att företagens internkontroll är tillfredsställande, finns ingen anledning till särskilda revisioner.

Ett annat sätt att kontrollera hur företagen fullgör sin lagringsskyldighet kunde vara att företagens revisorer årligen skulle intyga att företagen hållit föreskrivna lagernivåer. Ett sådant system tillämpas i Danmark. Det förefaller, enligt OLU:s uppfattning, dock för närvarande knappast vara nödvändigt att överväga att ålägga även svenska revisorer en motsvarande uppgift.

När det gäller de mindre säljföretagen, som ofta är familjeföretag eller enmansbolag, utsätts inte lagerrapporteringen alltid för samma hårda internkontroll. Här kan finnas möjligheter till bristfällig lagerredovisning. Eventuella felaktigheter avslöjas dock enkelt genom vanliga revisioner. Redan vetskapen om att NUTEK, liksom skattemyndigheten, gör stickprovskontroller

avskräcker troligen de flesta från att redovisa felaktiga lager. Det finns inga belägg för att det skulle förekomma medvetet vilseledande eller felaktig lagerredovisning. De brister som emellanåt har kunnat iakttas har som regel utgjort bagatellavvikelser eller rent slarv.

De resurser som kan frigöras, genom att de stora oljehandelsbolagen inte behöver stickprovgranskas, kan till en del föras över till kontroll av mindre företag med lagringsskyldighet.

Som nämnts gör oljehandelsföretagen dagliga beräknade, men inte pejlade, avstämningar av lagerläget för olika produkter. Därmed finns möjlighet att i en svår oljekris eller i en krigssituation väsentligt förbättra myndigheternas möjligheter att snabbt få helt aktuell information om tillgången på olja. Denna dagliga lagerredovisning kan dessutom i andra situationer där det är nödvändigt granskas av NUTEK. Enligt OLU:s uppfattning finns det under nuvarande förhållanden inte tillräckliga skäl för att kräva att oljehandelsföretagen skall lämna uppgifter om den beräknade dagliga lagersituationen, inte ens som en del i en månatlig rapport.

Mot bakgrund av vad som anförts anser OLU att de lagringsskyldiga, liksom hittills, månatligen bör rapportera lagerläget vid utgången av varje kalendermånad.

Enligt OLU:s uppfattning är det naturligt att NUTEK:s kontrollmetoder anpassas till olika lagringsskyldigas förutsättningar. I fråga om de större oljehandelsföretagen och raffinaderierna bör det främst vara lämpligt att NUTEK granskar företagens internkontroll. I fråga om de mindre företagen kan sedvanlig stickprovsmässig revision vara lämplig.

I sammanhanget kan nämnas att NUTEK och Svenska Petroleum Institutet avser att bilda en samarbetsgrupp för

att utveckla rapporteringsrutinerna mellan företagen och tillsynsmyndigheten.

8.3.4 Resurser för tillsyn

För de olika moment som ingår i tillsynen av beredskapslagringen av främst olja, använder NUTEK för närvarande omkring tre årsarbetskrafter. Styrande för omfattningen och svårighetsgraden i tillsynsarbetet är bl.a. antalet lagringsskyldiga. Hur stor volym som skall beredskapslagras har däremot liten betydelse i sammanhanget.

OLU föreslår regeländringar som innebär att antalet lagringsskyldiga minskas till mindre än hälften. Formen för tillsyn av de stora oljehandelsföretagen kan vidare förenklas. Antalet dispensärenden som behöver handläggas minskar dessutom om koncernlagring införs. Detta innebär att tillsynsarbetet underlättas väsentligt. Samtidigt föreslås nya och mer komplicerade regler för beräkning av omfattningen av värmeverks och kraftvärmeverks skyldighet att hålla beredskapslager.

Mot denna bakgrund kan, enligt OLU:s uppfattning, sammantaget en fullgod tillsyn säkerställas av beredskapslagringen av olja och kol för såväl oljekriser som krigssituationer med den mängd resurser som NUTEK för närvarande disponerar för ändamålet. Av stor betydelse för kvaliteten i tillsynen är emellertid också att de tjänstemän som ansvarar för tillsynen har en god kompetens som successivt kan utvecklas.

8.3.5 Förfogande över lager under kriser och krig

I direktiven anges att utredaren bör överväga frågan om ökade möjligheter för regeringen att förfoga över

fredskrislagren i s.k. subkriser, dvs. då systemet för fördelning av olja enligt IEP-avtalet inte har aktiverats.

Enligt OLU:s uppfattning är det självklart att, om riket kommer i krig eller riket är i krigsfara, staten skall ha lagliga möjligheter att överta äganderätten till egendom såsom oljelager som finns i landet. I krigssituationer kan förfogandelagen (1978:262) användas för ändamålet. I allvarliga oljekriser när IEA:s fördelningssystem tillämpas kan staten också med stöd av oljekrislagen (1975:197) överta äganderätten till olja för att Sverige skall kunna fullgöra en tilldelningsskyldighet.

Däremot är det enligt OLU:s uppfattning olämpligt att - vid en störning i tillförseln av olja som är så lindrig att någon s.k. trigger i IEP-avtalets krishanteringssystem inte utlöses (bortfallet är mindre än 7%) - staten med stöd av tvångslagstiftning övertar äganderätten till olja. En sådan åtgärd skulle inte stå i rimlig proportion till situationens begränsade allvar. Ett lindrigt bortfall i oljetillförseln medför nämligen knappast mer än att medborgarnas bekvämlighet i vissa avseenden nedsätts.

Erfarenheter från lindriga oljekriser är att oljehandelsföretagen och marknaden har goda förutsättningar att säkra en efter omständigheterna rimlig oljetillförsel till landet. Om staten i en sådan situation använde tvångsåtgärder kan befaras att den nödvändiga positiva medverkan från de på marknaden agerande oljehandelsföretagen skulle upphöra. Detta skulle allvarligt kunna hämma tillförseln av olja till Sverige. OLU ser därför inget behov av att öka möjligheterna för staten att med tvångsmedel förfoga över oljelager i lindriga oljekriser.

8.3.6 Statliga myndigheters lagring av olja

Enligt LBOK 1 § beslutar regeringen om statliga myndigheters beredskapslagring.

I FBOK 2 § anges att en statlig myndighet som säljer eller förbrukar dieselbrännolja, eldningsolja eller kol skall hålla beredskapslager i samma omfattning som om LBOK hade varit tillämplig. Ett sådant beredskapslagers storlek fastställs av tillsynsmyndigheten. För närvarande är ingen statlig myndighet lagringsskyldig på denna grund.

Enligt FBOK 2 § kan vidare en statlig myndighet också genom särskilt beslut av regeringen åläggas att lagra olja eller kol. Sådana beslut har regeringen fattat beträffande Överbefälhavaren, Statens järnvägar och Vägverket.

Regeringens beslut (1990-01-18) om försvarets beredskapslagring gäller den närmare fördelningen av lagringsansvaret mellan dåvarande Statens energiverk (numera NUTEK) och Överbefälhavaren i fråga om försvarets behov av drivmedel m.m.

På detta område inträder delvis nya förutsättningar som gör att beslutet behöver ändras. En särskild myndighet - Statens oljelager - övertog den 1 juli 1994 NUTEK:s oljelager. Uppgiften är att förvalta och avveckla krigslagren av olja. När avvecklingen skett skall en del av försvarets behov av drivmedel tillgodoses från de lager som näringslivet skall hålla. Försvarets skyldighet att hålla beredskapslager av bl.a. fordonsdrivmedel bör uttryckas tydligt. De mängder det nu är frågan om behandlades i första etappen av OLU:s arbete. Regeringen bör föreskriva att Försvarets materielverk skall utföra denna lagring på uppdrag från Försvarsmakten.

Regeringens beslut (1993-06-24) om SJ gäller beredskapslagring av dieselbrännolja för järnvägstransporter. Genom beslutet skall SJ hålla i lager ett i förhållande till sin förbrukning normalt fredskrislager samt vad som bedöms behövas för en krigssituation.

Det nämnda beslutet innebar en väsentlig minskning av SJ:s skyldighet att hålla beredskapslager av olja. Enligt OLU:s bedömning bör detta medföra en kostnadsbelastning som i huvudsak motsvarar den som andra storförbrukare av olja får med den av OLU föreslagna finansieringen av beredskapslagringen av olja för krigssituationer. Om SJ skulle ombildas till ett aktiebolag skulle den särskilda lagringen upphöra och i stället skulle LBOK gälla. Kostnadsbelastningen skulle bli ungefär densamma, genom att SJ till en lagringsskyldig leverantör fick betala ett pris som innefattar dennes kostnader för motsvarande beredskapslagring. OLU ser ingen anledning föreslå att år 1993 fattat beslut ändras.

Regeringens beslut (1991-10-03) om Vägverkets beredskapslagring av drivmedel innebar att Vägverkets lager lades in i en av nuvarande NUTEK:s lagringsanläggningar. Vägverket ersätter NUTEK för de kostnader som är förenade med lagring och omsättning av bränslet.

För denna lagring inträder nya förutsättningar när NUTEK:s lagring avvecklas och Vägverkets produktionsdivision ombildas till ett aktiebolag i enlighet med statsmakternas beslut (prop. 1993/94:180, bet. 1993/94-:TU32, rskr. 1993/94:116). I bolagsform kommer denna verksamhet att vara lagringsskyldig enligt bestämmelserna i LBOK. Troligen är dock inte förbrukningen av olja vid någon anläggning så omfattande att lagringsskyldighet inträder. I stället kommer förbrukande enheter att till lagringsskyldiga leverantörer få betala ett pris som innefattar kostnaden för beredskapslagring.

Enligt OLU:s bedömning är här aktuellt beredskapslager främst avsett för den verksamhet som utförs av Vägverkets nuvarande produktionsdivision. OLU föreslår att detta beredskapslager, som finansierats med anslagsmedel, vederlagsfritt överförs till avvecklingsmyndigheten Statens oljelager och får ingå i de samlade statliga oljelager som skall avvecklas. Regeringen bör fatta ett beslut av denna innebörd.

Enligt FBOK 3 § skall en statlig myndighet som innehar en gasturbinanläggning för framställning av elektrisk kraft hålla ett beredskapslager. Numera finns ingen sådan myndighet. OLU anser att bestämmelsen kan slopas.

Dåvarande Statens vattenfallsverk var skyldigt att till följd av bestämmelser i FBOK hålla beredskapslager av olja och kol på några olika grunder. I och med att verket ombildats till Vattenfall AB gäller samma bestämmelser om beredskapslagring för bolaget som för andra elproducenter. Enligt OLU:s uppfattning ankommer det på Ellagstiftningsutredningen att pröva frågor om hur beredskapen på elförsörjningens område skall kunna finansieras i konkurrensneutrala former.

9 GENOMFÖRANDE

I vart och ett av kapitel 2-8 i detta slutbetänkande presenterar OLU förslag om förändringar i fråga om lagringsskyldighet och beredskapslagring av olja och kol. Flertalet ändringar är sådana som förutsätter författningsändringar. OLU har i första hand sett som sin uppgift att lämna förslag om sakliga ändringar som bör genomföras i fråga om beredskapslagringen av olja och kol. OLU har därför inte lämnat fullt genomarbetade förslag till alla författningsändringar som behövs för att åstadkomma de sakliga ändringarna. I detta avseende fordras således fortsatt beredning av OLU:s förslag.

I detta kapitel lämnar OLU förslag om hur de olika förändringarna kan genomföras efter det att berörda myndigheter och organisationer beretts tillfälle yttra sig över förslagen.

Organisation och finansiering

I prop. 1993/94:141 om beredskapslagring av olja för krigssituationer angav regeringen att den avsåg att lägga fram förslag om bl.a. finansieringen av beredskapslagringen av oljor för riksdagen på grundval av OLU:s slutbetänkande.

I slutbetänkandet redovisar OLU olika ekonomiska effekter som uppkommer om näringslivet får svara för finansieringen. Mot bakgrund härav föreslår OLU i kapitel 7 att de lagringsskyldiga, dvs. oljehandelsföretag och i förekommande fall storförbrukare, skall äga de tillkommande lagren för krigs- och neutralitetssituationer och också svara för finansieringen av lagren.

En sådan ordning innebär att LBOK tillämpas för här aktuell lagring. Detta kräver inte någon ändring av LBOK. Förslaget innebär emellertid ett utökat åliggande för enskilda och bör därför underställas riksdagens prövning.

I syfte att så snart som möjligt ge de lagringsskyldiga klarhet om förutsättningarna, är det önskvärt att en proposition i ärendet kan föreläggas riksdagen tidigt under år 1995.

Slopad beredskapslagring för industriella kolanvändare

I kapitel 4 föreslår OLU att kolanvändning hos tillverkningsindustrin - främst cementindustrin samt massa- och pappersindustrin - inte längre skall utgöra grund för lagringsskyldighet och beredskapslagring. Förslaget, som har sin grund i numera gällande planeringsförutsättningar för totalförsvaret, innebär en väsentlig minskning av kollagringen för berörda företag. Avsevärda kapitalbelopp kan frigöras av företagen.

OLU anser att dessa lättnader för företagen bör genomföras utan dröjsmål. Detta förutsätter dock att LBOK ändras. I kapitel 4 redovisas översiktligt hur nödvändiga lagändringar kan utformas. Enligt OLU:s bedömning bör detta vara en så förhållandevis enkel författningsändring att förslag bör kunna föreläggas riksdagen samtidigt med förslaget om finansieringen av beredskapslagringen av olja. Förutsättningar finns därmed att slopa tillverkningsindustrins lagringsskyldighet i fråga om kol från och med lagringsåret 1995/-96.

Olja för elproduktion

OLU fäster stor vikt vid att i samband med ett eventuellt militärt angrepp på Sverige så mycket el som möjligt kan produceras i befintliga oljekondensverk, gasturbinanläggningar och kraftvärmeverk. Detta förutsätter att för de olika verken finns bl.a. olja och kol i tillräcklig mängd.

För samtliga dessa slag av verk kan regeringen bestämma den mängd bränsle som skall hållas i beredskapslager. Den delvis nya inriktningen kräver knappast någon lagändring. Däremot är det, enligt OLU:s uppfattning, lämpligt att den avsedda inriktningen redovisas för riksdagen innan den börjar tillämpas. En sådan redovisning bör ges i sådan tid att den nya inriktningen kan gälla från och med lagringsåret 1995/96.

Vid behov kan därefter förslag till ändringar i LBOK utformas som gör denna lättare att tillämpa, bl.a. genom att tillsynsmyndigheten enligt riktlinjer som meddelas av regeringen, får bestämma den mängd olja och kol som skall lagras. OLU har i kapitel 2 och 3 presenterat översiktliga förslag till sådana författningsändringar. Regeringens förslag i dessa avseenden bör föreläggas riksdagen i sådan tid att de kan tillämpas senast från och med lagringsåret 1996/97.

Beredskapslagring av gasol och flygfotogen

När det statliga beredskapslagret av olja för främst krigssituationer avvecklas, skall ett till sin omfattning mindre beredskapslager byggas upp inom näringslivet.

I syfte att i någon mån begränsa kostnaden för beredskapslagring av gasol, bör den som driver värmeverk och kraftvärmeverk åläggas lagringsskyldighet för förbrukning av gasol. Tillsynsmyndigheten bör normalt medge

att denna lagringsskyldighet fullgörs med annat lagringsbränsle, främst eldningsolja, som är enklare och billigare att lagra än gasol.

OLU redovisar i kapitel 3 översiktligt vilka lagändringar som behövs. Regeringen bör föreslå riksdagen de ändringar i LBOK som behövs i sådan tid att bestämmelserna kan gälla från och med lagringsåret 1996/97, dvs. det år då lageruppbyggnaden avses inledas hos näringslivet.

Flygfotogen är för närvarande inte lagringsbränsle. Det betyder att LBOK behöver ändras för att beredskapslager av detta bränsle skall byggas upp i näringslivet. OLU redovisar i kapitel 5 översiktligt vilka lagändringar som kan behövas. Regeringen bör föreslå de ändringar i LBOK som behövs. Sådana förslag bör lämnas till riksdagen i sådan tid att bestämmelserna kan gälla från och med lagringsåret 1996/97, dvs. det år då lageruppbyggnaden avses inledas hos näringslivet.

Lagringsskyldiga kategorier

Mot bakgrund av gällande planeringsförutsättningar för totalförsvaret och i syfte att underlätta tillsynen av beredskapslagren av olja hos näringslivet föreslår OLU i kapitel 8 förändringar i de regler som avgör om ett företag blir lagringsskyldigt.

OLU föreslår 1) att en möjlighet till koncernlagring införs för oljehandelsföretag och raffinaderier, 2) att lagringsskyldigheten för tillverkningsindustrier slopas och 3) att mängdgränsen höjs för när återförsäljare av olja blir lagringsskyldiga.

Dessa förändringar av enskildas åligganden förutsätter att LBOK ändras. Författningsändringen avseende återförsäljare är av enkelt slag. De två första förslagen kan emellertid, enligt OLU:s bedömning, vara något mer

komplicerade. OLU har i dessa två fall avstått från att lämna förslag till närmare innehåll i lämpliga författningsändringar. Erforderliga författningsändringar bör övervägas i särskild ordning.

Förslag till ändringar i LBOK bör presenteras för riksdagen i sådan tid att bestämmelserna kan gälla från och med lagringsåret 1996/97.

Några andra förslag

Under vissa speciella förutsättningar kan samma kvantitet olja ge upphov till lagringsskyldighet hos två företag. Några sådana fall har förekommit under årens lopp. OLU redovisar i kapitel 8 ett förslag till ändring i LBOK som syftar till att göra det möjligt för regeringen eller tillsynsmyndigheten att medge befrielse från lagringsskyldigheten i ett sådant fall. I denna fråga bör regeringen lämna förslag till riksdagen i sådan tid att bestämmelsen kan tillämpas från och med lagringsåret 1995/96.

Såväl IEA:s som EG:s regler för beredskapslagring av olja medger att under vissa förutsättningar lagringsskyldigheten fullgörs med bränsle som finns i annat land. Enligt LBOK är detta för närvarande inte möjligt för svenska lagringsskyldiga. OLU föreslår i kapitel 6 att det för ett lagringsskyldigt företag skall vara möjligt att tillgodoräkna sig lager i ett annat land och redovisar ett översiktligt förslag till ändringar i LBOK. Även denna författningsändring, som synes vara av enkelt slag, bör föreslås riksdagen i sådan tid att den kan tillämpas från och med lagringsåret 1995/96. De villkor, som staten bör ställa när medgivande lämnas att fullgöra en del av lagringsskyldigheten med olja som finns i ett annat land, behöver dock övervägas närmare.

OLU föreslår i kapitel 8 också en mindre, men klargörande, ändring i definitionen av vilka lagringsskyldiga som utan tillstånd i varje särskilt fall får uppdra åt annan att fullgöra lagringsskyldigheten (inlagring). En ändring av LBOK på denna punkt är av enkelt slag och bör av regeringen föreläggas riksdagen i sådan tid att den kan gälla från och med lagringsåret 1995/96.

I samband med att LBOK ses över med anledning av OLU:s förslag, bör även prövas om det inte är möjligt att i LBOK närmare precisera de grunder på vilka lagringsavgift för den som inte håller fastställt beredskapslager skall beräknas. Om detta visar sig möjligt, bör det också vara möjligt att inte ange lagringsavgiftens storlek i FBOK, utan att den vid behov beräknas av tillsynsmyndigheten enligt angivna grunder. Detta bör vara arbetsbesparande och dessutom innebära att avgiften får en omedelbar anknytning till aktuella oljepriser, något som är särskilt betydelsefullt under perioder med oro på oljemarknaden.

Sammanfattningsvis innebär vad som nu sagts att regeringens förslag om förändringar i LBOK med anledning av OLU:s olika förslag eventuellt kan behöva redovisas för riksdagen vid två tillfällen. Ett första tillfälle bör kunna vara i början av år 1995. Förändringarna kan då tillämpas för lagringsåret 1995/96. Vissa författningsändringar kan visa sig kräva längre beredningstid och några av förslagen behöver kunna tillämpas först från och med lagringsåret 1996/97. I dessa fall kan förslagen föreläggas riksdagen på senhösten 1995 eller tidigt år 1996.

Därutöver behöver regeringen inom ramen för sin egen kompetens besluta om bl.a. ändringar i FBOK som OLU föreslagit samt besluta om riktlinjer, som skall ligga till grund för tillsynsmyndighetens beslut om den mängd olja och kol som olika kategorier av lagringsskyldiga skall hålla i lager.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

av sakkunniga Tommy Nordin och Harry Albinsson

Utredaren lägger ett antal förslag, som vi kan instämma i, såsom att de lagringsskyldiga företagen föreslås bli färre; att en viss anpassning sker till EG:s beredskapslagringsregler; samt vissa förenklingar i tillsynen av befintliga beredskapslager.

Vi kan däremot inte acceptera att näringslivet under de närmaste åren skulle åläggas att rent fysiskt bygga upp ett lager av oljeprodukter avsedda för ett kommande krig till ett värde motsvarande ca **1 miljard kronor** och en årlig merkostnad på i storleksordningen **100-150 miljoner kronor** - en kostnad som under nuvarande mycket kärva samhällsekonomiska förhållanden kommer att få bäras av folkhushållet.

Anledningen till vår ståndpunkt är bl.a. att vi i utredningen inte kunnat finna att det föreslagna krigslagret egentligen behövs. De lager av olja och oljeprodukter som redan nu finns hos krigsmakten, oljebolagen och näringslivet i övrigt synes mer än väl räcka till för att täcka det behov av oljeprodukter som skulle behövas för att lösa den försvarsuppgift som gäller enligt förutsättningarna i 1992 års försvarsbeslut. Vi har i detta sammanhang också noterat att företrädare för den svenska försvarsmakten själva bedömer att ett angreppskrig av tänkt huvudfiende av kända skäl icke skulle kunna iscensättas under överskådlig framtid.

Vi anser sålunda att det inte är ekonomiskt försvarbart att under rådande samhällsekonomiska och säkerhetspolitiska förhållanden bygga upp ett särskilt krigslager, som icke behövs för att täcka krigsmaktens operativa

behov enligt de planeringsförutsättningar som gäller och som samtidigt i nuvarande ekonomiska krisläge ger upphov till betydande företags- och samhällsekonomiska kostnader.

Om det ändå, av för oss icke redovisade och sålunda okända skäl, skulle bedömas att det i ett krigsläge bör finnas ett särskilt lager av oljeprodukter utöver de lager som redan finns, talar allt för att detta i stället skulle kunna lösas genom att staten ingår ett avtal med berörda företag med innebörd att dessa, när läget så påkallar, på anmodan av staten inom viss tid är skyldiga att lagra in den extra volym oljeprodukter som utredaren föreslår att företagen nu skall lagra in och vidmakthålla i avvaktan på ett framtida krig.

av sakkunnige Lars Dalgren

Utredningen utgår från en helt annan omvärldsbeskrivning och hotbild än vad som gällt i samband med tidigare beslut om beredskapslagring. Kravet på och möjligheterna till en flexibel och kostnadseffektiv anpassning, till vid tid efter annan rådande omvärldsförhållanden, måste vara ännu tydligare än vad utredningen anger och också tydligt återspeglas i kommande regelverk för beredskapslageruppbyggnad.

Jag vill i detta sammanhang betona den överensstämmelse i uppfattning som råder mellan de sakkunniga i utredningen inom främst följande områden.

1 Behov av särskild lagring

Enligt min mening finns i dag inte tillräckliga skäl för att binda upp resurser och kostnader för någon lagring utöver de volymer som finns i det kommersiella

systemet. Däremot bör myndigheten fortsatt ges direktiv och resurser för att noga och löpande pröva om behov av särskild lagring uppkommer.

Ett särskilt skäl för ovanstående är att utredningsarbetet visat att ökad lageruppbyggnad av kol och olja kan ske med, i dessa sammanhang, kort varsel eftersom befintlig infrastruktur är fortsatt tillgänglig och marknaden stor.

2 Beräkning av lagrens storlek

Om det, trots ovanstående, beslutas om att särskild lagring skall ske bör för fjärrvärmeområdet den valda komfortnivån, och därmed lagerbehovet kunna ifrågasättas. En något sänkt innertemperatur utöver utredningens förslag innebär ytterligare minskad bränsleförbrukning men i krigs- och beredskapssammanhang sannolikt en marginell börda för befolkningen.

För fjärrvärmeområdet har vidare under senare år bränsleflexibiliteten ökat kraftigt, inte minst genom introduktionen av biobränslen. Den för varje fjärrvärmeområde rådande alternativsituationen måste tillsynsmyndigheten noga beakta vid föreskrivande av de mängder olja/kol som skall lagras för värmeförsörjningen.

En ytterligare aspekt på och ett argument mot att nu föreskriva fasta lagringsvolymer, är det faktum att värmebehovet över året varierar med minst en faktor 10 mellan varmaste och kallaste månad. Det är mot denna bakgrund inte rimligt att hela året föreskriva beredskapslagring utgående från förhållandena vid fulldrift vid kallaste årstid. Ett sådant synsätt är enligt min mening både ickeflexibelt och onödigt kostnadskrävande.

3 Finansiering av särskild lagring

Slutligen vill jag betona att det, om beslut tas om särskild lageruppbyggnad, inte är rimligt att enskilda

företag och värmeverk åläggs kostnader för detta. Att lagringen som sådan kan ske effektivare om den samordnas med de kommersiella lagren vid varje tidpunkt är ställt utom allt tvivel, men kostnaden för dessa merkvantiteter bör tas av staten. Populärt uttryckt "för staten krig, inte värmeverken".

av sakkunnige Karl-Axel Edin

Utredningen föreslår att de företag som har oljekondensverk, gasturbinverk och kraftvärmeverk åläggs att hålla krigslager motsvarande ett visst antal dagars fulleffektdrift av kraftverken. Detta innebär i stort oförändrad lagringsvolym för oljekondensverken och gasturbinverken och ökad lagringsvolym för kraftvärmeverken. Den årliga kostnaden för att hålla dessa lager kan uppskattas till cirka 100 miljoner kronor per år motsvarande ett diskonterat nuvärde på drygt 1 miljard kronor, om lagringsskyldigheten består många år.

Mot utredarens förslag finns tre viktiga invändningar.

1 Behov av krigslager för elproduktion

Med hänsyn till den stora kostnaden är enligt min mening underlaget för utrednings förslag bristfälligt. En av de antaganden som förslaget bygger på är att elförbrukningen i Sverige skall upprätthållas på 55 procent av dagens nivå. Någon utredning om varför man valt denna nivå finns emellertid inte. Det kan nämnas att den normala fredstida elförbrukningen i Sverige är cirka 3 gånger så stor som genomsnittet för andra länder i Europa. Detta kan hänföras till huvudsak två förhållanden, att Sverige har en stor elintensiv industri och mycket elvärme. I ett krigsläge kommer i stort sett all denna industri att vara avställd och en

stor del av annan exportindustri också, vilket motsvarar ett bortfall av cirka 30 procent av elförbrukningen. När det gäller elvärme kan större delen av förbrukningen elimineras genom övergång till annan uppvärmning och sänkning av inomhustemperaturen. En sänkning av temperaturen till 16 grader innebär en halvering av energibehovet. Inom service och handel där förbrukningen ökat med 200 procent sedan 1970 kan elförbrukningen reduceras avsevärt i ett krigsläge. Jämfört med de ohyggliga förhållanden i övrigt som ett krig innebär för medborgarna är det orimligt att utgå från att man skall upprätthålla en så hög komfortstandard i bostäder, kontor och kommersiella lokaler som den av utredningen antagna elförbrukningsnivån förutsätter.

Enligt min mening hade det varit rimligare att anta att 30 procent av elkonsumtionen skall kunna upprätthållas i ett krigsläge. Elkonsumtionen per innevånare i Sverige i ett krigsläge skulle då fortfarande vara i nivå med exempelvis dagens fredstida elkonsumtion i Tyskland och bara 10 procent under den svenska elkonsumtionen år 1970.

Med den utgångspunkten kan, med de övriga antaganden om tillgängligheten av olika kraftverk som utredningen bygger på, elförsörjningen klaras utan extra krigslager för elproduktionen.

2 Alternativ till lagring av olja

Även om man utgår från att de skulle finnas motiv för att hålla beredskap att köra oljekondens-, gasturbin- och kraftvärmeverk i ett krigsläge är enligt min mening utredningens förslag att detta skall ske genom lagring av olja dåligt underbyggt. Ett alternativ till statligt tvång att lagra olja som borde ha beaktats är att staten föreskriver att de aktuella kraftverken skall hålla beredskap att lagra upp olja inför en hotande konflikt. Som framgår av underlagsmaterial till ut-

redningen kan man vid oljekondensverken på 2-3 veckor fylla lagren till den föreskrivna nivån. För gasturbinverken kan detta ske på kortare tid än 6 veckor. Det torde knappast vara några större svårigheter att fortlöpande göra en bedömning av om ett krigsläge kan uppstå inom de närmaste 6 veckorna som underlag för att ta ställning till om staten skall påfordra att de aktuella företagen fyller på sina lager. Även om oljepriserna inför en hotande konflikt då skulle ha ökat avsevärt är merkostnaden för att vänta med upplagringen mycket liten jämfört med att, som i dagens system och det som utredaren föreslår, hålla ständiga krigslager.

Mitt förslag är att (om det anses finnas behov av att använda de aktuella kraftverken i krig) dagens system med lagringstvång ersätts med ett system där staten i lag föreskriver att de aktuella anläggningsägarna håller lagringsanläggningar i sådant skick att upplagring av vissa angivna volymer kan ske inom ett angivet antal veckor. Kostnaderna för ett sådant system kan grovt uppskattas till högst en tiondel av kostnaderna för dagens system.

Motsvarande system skulle enligt min mening tillämpas generellt för krigslagringen, både för elproduktion och när det gäller oljebolagens beredskap att leverera olja i ett krigsläge.

3 Finansiering av krigslagren

Den kostnad på cirka 100 miljoner kronor per år för den tvångslagring som utredaren föreslår skall gälla för elproduktionen drabbar till allra största delen två företag, Vattenfall AB och Sydkraft AB. Som redovisats i en särskild skrivelse från Kraftsam till Näringsdepartementet är det inte rimligt att två företag ensidigt skall belastas med kostnaderna att hålla beredskapslager på den nya konkurrensmarknad för el som vi får den 1 januari 1995. Systemet för finansiering av tvångslagringen innebär en snedvridning av konkurrensen

i förhållande till andra svenska elproducenter och även till utländska leverantörer som kan komma att sälja el på den svenska marknaden.

Att låta ägarna till oljekondens- och gasturbinverken själva betala för lagerhållningen kommer också på sikt att försämra beredskapen eftersom den extra kostnaden kommer att leda till att de aktuella kraftverken skrotas i förtid. Trots att dagens system för finansiering är ohållbart och motverkar syftet med beredskapslagringen har utredningen inget förslag till lösning. Jag förutsätter att detta beaktas av Ellagstiftningsutredningen i dess förslag till finansiering av elberedskapen.

Kommittédirektiv

Dir. 1994:9

Tilläggsdirektiv till 1993 års oljelagringsutredning (N 1993:02)

Dir. 1994:9

Beslut vid regeringssammanträde den 3 februari 1994

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilde utredaren med uppdrag att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol (1993 års oljelagringsutredning) ges närmare riktlinjer för uppdraget i vad avser finansieringen av oljelagring för krigssituationer. Som utgångspunkt för arbetet gäller att näringslivet i fortsättningen skall svara för finansieringen av såväl denna lagring som lagringen för s.k. fredskriser.

Bakgrund

Regeringen bemyndigade den 18 februari 1993 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av beredskapslagringen av olja och kol. Enligt direktiven (dir. 1993:18) skulle utredaren redovisa den första etappen i sitt arbete senast den 30 september 1993. Denna del av uppdraget avsåg behovet av oljelagring för krigssituationer, dvs. situationer då landet vid en stormaktskonflikt i Europa antingen har dragits in i krig eller står neutralt. I den första etappen ingick också frågan om kostnader och tidsplan för att genomföra en omstrukturering av den statliga oljelagring som sköts av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Uppdraget omfattar inte den militära lagringen inom försvarsmakten.

Utredaren överlämnade i slutet av september delbetänkandet Beredskapslagring av olja (SOU 1993:87). I betänkandet föreslogs att beredskapslagringen av olja inför krigssituationer skulle anpassas till behovet enligt de planeringsförutsättningar för totalförsvaret som nu gäller,

vilket innebär en kraftig minskning av nuvarande lager. Vidare föreslogs att de statliga civila beredskapslagren av olja skulle avvecklas helt till utgången av juni 1999. I stället skulle lager byggas upp i näringslivet under treårsperioden 1996/97-1998/99. Enligt förslaget borde, innan denna uppbyggnad inleds, senast under hösten 1995 en översiktlig avstämning göras av om några förutsättningar ändrats som borde påverka lagrens storlek och sammansättning.

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

I det fortsatta arbetet skall utredaren överväga bl.a. frågor om ansvarsfördelning, organisation och finansiering av den samlade beredskapslagringen av olja. Uppdraget innefattar alltså i denna del även lagringen för s.k. fredskriser, som nu ombesörjs av oljehandelsföretag och storförbrukare på grundval av den lagringsskyldighet som föreskrivs i lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol.

I betänkandet framhålls att detta arbete 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 enligt utredaren önskvärt att regeringen beslutar att den föreslagna fördelningen av uppgifter skall ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen avser att i februari 1994 överlämna en proposition till riksdagen med förslag om beredskapslagring av olja för krigssituationer.

Ansvarsfördelning och finansiering

Utredarens förslag om att den statliga beredskapslagringen genom NUTEK skall avvecklas helt och att näringslivet efter en övergångstid skall ha hand om lagringen för krigssituationer har godtagits av alla remissinstanser. Enighet råder om att en sådan ordning ger förutsättningar för såväl ökad effektivitet i verksamheten som bättre tillgänglighet för lagren. Vissa remissinstanser har dock anslutit sig till ett särskilt yttrande av de sakkunniga i utredningen som företräder näringslivets organisationer. Där uttalas att lagringen skall ses som en statlig angelägenhet och att lagren följaktligen skall ägas av staten. Om näringslivet skall genomföra lagringen

enligt utredarens förslag är det, menar man, en självklar förutsättning att staten ersätter företagen för denna hantering.

Utredarens fortsatta arbete skall grundas på den fördelning av uppgifter inom beredskapslagringen som föreslås i delbetänkandet. Som framgått innebär detta att lagringen även för krigssituationer skall genomföras av näringslivet. I betänkandet tas inte ställning till om denna uppgift skall begränsas till hanteringen av lagren eller om den skall innefatta också ägande och finansiering av dem.

Enligt de ursprungliga direktiven skall utredaren utgå från att kostnaderna för beredskapslagringen 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. Eftersom konturerna av den framtida lagringen för krigssituationer nu framträder klarare kan mer preciserade riktlinjer för utredarens arbete med finansieringsfrågan ges.

Hittills har ansvaret för finansieringen av kostnaderna för beredskapslagringen av olja fördelats mellan staten och näringslivet på skilda sätt. Fram till år 1987 var oljehandeln och storförbrukarna enligt lag skyldiga att hålla lager för krig och avspärrning som var anpassade till de då gällande kraven på relativt lång uthållighet. Genom 1987 års totalförsvarsbeslut övertog staten ansvaret för huvuddelen av den civila krigslagringen, medan oljehandeln och vissa storförbrukare ålades att hålla lager för fredskriser. Denna omläggning ledde till en väsentlig minskning av lagringsskyldigheten för de berörda företagen. Den medförde samtidigt att de volymer som företagen i fortsättningen var skyldiga att lagra kunde integreras med den kommersiella lagringen, vilket innebar betydande fördelar för företagen.

Utredarens förslag innebär att också krigslagringen skall integreras med företagens övriga oljelagring. Syftet är främst att lösa de problem med inkurans och låg tillgänglighet som kännetecknar den nuvarande statliga lagringen. Någon fysisk avgränsning mellan de skilda slagen av lager kommer alltså enligt förslaget knappast längre att finnas annat än i sådana fall då åtskild lagring är nödvändig med hänsyn till särskilda krav på tillgänglighet eller skydd för krigslager.

En utgångspunkt för utredaren skall vara att finansieringen av oljelagringen för såväl krigssituationer som fredskriser i fortsättningen åvilar näringslivet. Därvid skall ett enhetligt och lättadministrerat system eftersträvas. Den lösning som ligger närmast till hands är att lagringsskyldigheten enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol utvidgas så att den omfattar också behoven vid neutralitet och krig. I likhet med vad som gällde fram till år 1987 torde med en sådan modell kostnaderna för lagringen i sista hand få bäras av användarna.

I sammanhanget kan erinras om den syn på ansvaret för finansiering av beredskapsåtgärder på energiområdet som har kommit till uttryck i tilläggsdirektiven (dir. 1993:93) till Ellagstiftningsutredningen. Enligt dessa direktiv skall elbranschen i allt väsentligt bära kostnaderna även för sådana åtgärder som motiveras enbart av beredskapsnyttan. Det är från rättvise- och konkurrenssynpunkt önskvärt att liknande principer för fördelning av beredskapskostnader skall tillämpas för alla energislag. Detta gäller inte bara för olja utan även för kol, som ingår i utredarens uppdrag, och för naturgas, som ligger utanför uppdraget. I viss utsträckning kan dock hänsyn behöva tas till särskilda förhållanden inom respektive bransch.

Med beaktande av detta skall utredaren lägga fram ett förslag till finansiering av oljelagringen för krigssituationer. Utredaren skall därvid översiktligt analysera de ekonomiska konsekvenserna för berörda intressenter av den angivna finansieringsmodellen. Särskilt skall beaktas effekterna av en utvidgad lagringsskyldighet på kapitalbindning och soliditet inom oljehandeln. Det är också angeläget att systemet ges en i möjligaste mån konkurrensneutral utformning.

Mot bakgrund av sin analys bör utredaren överväga behovet av ändringar i gällande lagstiftning eller andra åtgärder i syfte bl.a. att motverka eventuella negativa effekter för de berörda företagen av den ändrade finansieringsmodellen.

Tillsyn

En överföring av uppgiften att genomföra krigslagringen av olja från staten till näringslivet innebär ökade krav på myndighetstillsyn. Den nuvarande tillsynen genom NUTEK riktar sig i huvudsak mot den lagring för fredskriser som sker hos oljehandeln och vissa storförbrukare. När lagringsskyldigheten utvidgas till att omfatta också lager för krigssituationer måste företagen redovisa dessa lager särskilt i förhållande till fredskrislager och kommersiella lager. Tillsynsmyndigheten bör ha goda möjligheter att fortlöpande kontrollera att beredskapslager av respektive produkt faktiskt hålls i lager i enlighet med de föreskrifter som meddelats.

Utredaren skall överväga hur tillsynen av beredskapslagringen hos de lagringsskyldiga företagen kan förbättras. Också behovet hos myndigheten av resurser för att säkerställa en fullgod tillsyn skall prövas.

Tillsynen över oljelagringen utövas för närvarande av NUTEK. Utredaren skall utgå från att NUTEK även i fortsättningen skall ha denna uppgift. Detsamma gäller de planerings- och samordningsuppgifter beträffande oljelagringen som följer bl.a. av NUTEK:s roll som ansvarig myndighet för funktionen Energiförsörjning inom totalförsvarets civila del.

Redovisningen av arbetet

Enligt de ursprungliga direktiven skall utredaren slutligt redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 1994, med möjlighet att särskilt redovisa den del av uppdraget som gäller frågor om beredskapslagring av kol senast den 30 juni 1994.

Utredaren bör kunna redovisa utredningsuppdraget i dess helhet, dvs. innefattande också de återstående frågorna om oljelagringen, senast den 30 juni 1994.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi. En teknisk översyn och EG-anpassning.
    – Motiv. Del I.
    – Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Höj ribban! Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
106. Sjöarbetstid. K.
107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. M.
108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. M.
109. Tåget kommer. K.
110. Omsorg och konkurrens. S.
111. Bilars miljöklassning och EG. M.
112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. Jo.
113. Växande råvaror. M.
114. Avfallsfri framtid. M.
115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi. En teknisk översyn och EG-anpassning. – Motiv. Del I. – Författningstext och bilagor. Del II. [85]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-13774-7
ISSN 0375-250X