



Nærings- og fiskeridepartementet

Sammendrag: Innretningen av fremtidig drivstoffberedskap i Norge

oslo**economics**

Tittel: Sammendrag: Innretningen av fremtidig drivstoffberedskap i Norge

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Nærings- og fiskeridepartementet

Publisert: August 2026

Rapportnummer: 2026-73

Kontaktperson: Guro Landsend Henriksen / Partner

E-post: glh@osloeconomics.no

Tel: 928 04 648

Foto/illustrasjon forside: iStock / MariusLtu

Sammendrag

Drivstoff er en viktig innsatsfaktor i svært mange verdikjeder i norsk økonomi, og er viktig for å ivareta mange kritiske samfunnsfunksjoner. Svikt i forsyningen av drivstoff kan ha store negative konsekvenser for samfunnet. For å redusere risikoen for mangel på petroleumsprodukt som følge av alvorlige forstyrrelser i oljemarkedet, stilles det i dag krav til fysisk beredskapslagring av drivstoff.

Dagens system for beredskapslagring av drivstoff ble opprettet i 2006 og er hjemlet i lov om beredskapslagring av petroleumsprodukt og reguleres av forskrift om beredskapslagring av petroleumsprodukt. Drivstoffselskaper som importerer eller produserer 10 000 m³ eller mer av lagringspliktige produkter i året, plikter å lagre drivstoff tilsvarende 20 dagers innenlands forbruk og salg i foregående basisår¹.

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for drivstofforsyningen i Norge, mens det er de lagringspliktige private drivstoffselskapene som er ansvarlige for å holde og finansiere beredskapslagre av nærmere bestemte produkter. Norge gikk ved siste revidering av forskriften i 2006 vekk fra statlig eierskap av beredskapslagre til dagens system hvor lagringspliktige selskaper selv eier, finansierer og drifter beredskapslagrene. Begrunnelsen for dette var at lagrene ikke lenger skulle inngå som en del av totalforsvarskonseptet, men heller sørge for forsyninger til det norske markedet ved forstyrrelser i oljemarkedet i fredstid, samt å kunne delta i IEA²-aksjoner for å frigjøre olje fra beredskapslagrene for å stabilisere oljemarkedet (Energidepartementet, 2025).

Trusselbildet har endret seg over de siste årene, og Norge befinner seg nå i den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen siden annen verdenskrig. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) peker i sin rapport *Nasjonal forsyningssikkerhet i krise og krig* (2026) også på at dagens logistikk-løsninger og økt sentralisering har redusert beredskapsmarginene og økt sårbarheten i forsyningen av flere typer raffinerte drivstoffprodukter (FFI, 2026). På bakgrunn av FFIs rapport har Stortinget bedt regjeringen vurdere tiltak for å styrke nasjonal drivstoffberedskap. I den anledning har Oslo Economics fått i oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet å gjennomføre en utredning av innretningen på en fremtidig drivstoffberedskap i Norge. Oppdraget er gjennomført i perioden 18. juni-31. juli.

Beskrivelse av problemet

Risiko for forsyningssvikt avhenger av (i) hvor sannsynlig det er at en uønsket hendelse som leder til forsyningssvikt oppstår, (ii) hvor robust eller sårbar dagens system er i å motstå at svikten oppstår eller avdemper ulempene og (iii) konsekvensene av svikten. Sistnevnte avhenger av hvilke verdier og funksjoner i samfunnet som berøres ved en forsyningssvikt. Som nevnt ovenfor har trusselbildet endret seg de siste årene, med økt fare for krig, alvorlige sikkerhetspolitiske hendelser eller andre uønskede hendelser som kan føre til avbrudd eller forsinkelser i forsyningen av drivstoff.

Utviklingen i drivstofforbruket trekker i retning av lavere kommersiell etterspørsel etter bensin og diesel, særlig i veitransporten, som følge av elektrifisering, økt energieffektivitet og klimapolitiske virkemidler. Dette reduserer aktørenes kommersielle incentiver til å opprettholde samme lager- og terminalstruktur som tidligere. Redusert etterspørsel etter fossilt drivstoff i normalsituasjonen bidrar til konsolidering og nedleggelse av lager- og terminalkapasitet. Vi legger derfor til grunn at konsolidering og nedbygging av drivstoffinfrastruktur vil fortsette i fravær av nye tiltak.

I intervjuer er det opplyst at en betydelig mengde tankkapasitet kan bli lagt ned i løpet av relativt kort tid, og at kapasiteten kan bli ytterligere redusert i årene som kommer. Dette kan gi større geografisk avstand mellom lagre og sluttbrukere, redusert fleksibilitet i innenlands distribusjon og mindre evne til å håndtere et etterspørselssjokk eller bortfall av enkelte forsyningslinjer. Samlet sett vurderer vi derfor at sårbarheten i forsyningen av drivstoff har økt, og vil fortsette å øke i fremtiden som følge av konsolideringer og nedleggelser av tankanlegg, i fravær av tiltak.

¹ Basisår er perioden fra 1. januar til 31. desember. Det samme kravet gjelder for importører og produsenter som ikke importerte eller framstilte lagringspliktige produkt i foregående basisår, men som i løpet av inneværende lagerår er forventet å importere eller framstille lagringspliktige produkt på 10 000 m³ eller mer.

² The International Energy Agency (Det internasjonale energibyrået).

Samtidig er flere samfunnskritiske funksjoner, herunder nød- og redningstjenester, helseberedskap, Forsvaret og deler av transport- og logistikksektoren, forventet å være avhengige av flytende drivstoff i lang tid fremover. Det innebærer at lavere normalforbruk ikke nødvendigvis gir et tilsvarende lavere beredskapsbehov.

Dagens beredskapslagring er ikke dimensjonert for alvorlige situasjoner, som krig, hvor det kan oppstå langvarige forsyningssvikt. I slike scenarier vil de negative konsekvensene for samfunnet være svært store. Samlet sett vurderer vi derfor at risikoen for forsyningssvikt vil øke både som følge av endringen i trusselbildet, og som følge av økt sårbarhet i forsyningen av drivstoff. Dette taler for at det bør gjennomføres tiltak for å øke drivstoffberedskapen.

Mål

Det overordnede samfunnsmålet for tiltaket i utredningen er «[å] sikre at befolkningen, kritiske samfunnsfunksjoner og sentrale sivile beredskapsaktører har tilstrekkelig tilgang på nødvendig drivstoff ved kriser, alvorlige forsyningsforstyrrelser og krig, slik at liv og helse, grunnleggende samfunnsfunksjoner, forsyningssikkerhet og sivil støtte til totalforsvaret kan opprettholdes over tid». Videre er det identifiserte effektmål for sluttbrukere av drivstoff, lagerpliktige, befolkningen som helhet og staten.

Tiltak som vurderes i analysen

Alle tiltakene som vurderes i utredningen innebærer endringer i dagens forskrift om beredskapslagring for petroleumsprodukt. Tiltakene innebærer dermed at det gjøres enkelte tilpasninger i forskriften. De ulike tiltakene inkluderer krav om lager tilsvarende:

- mer enn 20 dagers, og mindre enn 45 dagers, innenlands forbruk. Vi har i analysen lagt til grunn 45 dagers forbruk.
- minimum 61 dagers innenlands forbruk
- minimum 90 dagers innenlands import. Her defineres import som sum import av raffinerte produkter.

Utredningen vurderer også om det skal åpnes opp for at kravene kan oppfylles gjennom lagring i utlandet.

Samlet er det derfor seks ulike alternativer som vurderes:

- 45 dagers innenlands forbruk, uten åpning for utenlandslagring
- 45 dagers innenlands forbruk, med åpning for utenlandslagring
- 61 dagers innenlands forbruk, uten åpning for utenlandslagring
- 61 dagers innenlands forbruk, med åpning for utenlandslagring
- 90 dagers import av raffinerte produkter, uten åpning for utenlandslagring
- 90 dagers import av raffinerte produkter, med åpning for utenlandslagring.

Virkningsanalyse

Tabell 1-1 viser en oppsummering av analysen av virkningene av de ulike tiltakene. Basert på analysen av prissatte og ikke-prissatte virkninger anbefaler vi at beredskapskravet fortsatt beregnes med utgangspunkt i innenlands forbruk. Et forbruksbasert krav vil i større grad reflektere samfunnets samlede behov for drivstoff i en beredskapssituasjon, uavhengig av hvordan markedet til enhver tid organiserer forsyningen. Dette gir også en enklere og mer forutsigbar regulering enn et krav basert på import, og reduserer risikoen for utilsiktede markedstilpasninger mellom innenlands produksjon og import.

Vi anbefaler videre at det åpnes for at deler av lagringsplikten kan oppfylles gjennom lagring i utlandet, innenfor tydelige rammer og forutsatt at det inngås nødvendige avtaler som sikrer tilgang til volumene i en krisesituasjon. Utenlandslagring kan også gi redusert risiko for uheldige markedstilpasninger i drivstoffmarkedet, og gi de lagerpliktige økt fleksibilitet for å oppfylle kravene. Samtidig kan utenlandslagring gi myndighetene større handlingsrom til å justere beredskapsnivået over tid, og bidra til økt robusthet dersom enkelte innenlandske forsyningslinjer rammes.

Dersom kravet økes til 45 dager og inkluderer muligheten for utenlandslagring, vil det være en risiko for at utenlandslagringen går på bekostning av rehabilitering av eksisterende anlegg i Norge. Dersom det skulle være behov for å etablere anlegg i fremtiden igjen, vil kostnadene av å bygge nye anlegg være vesentlig høyere enn å rehabilitere tanker i dag. Etter vår vurdering bør kravet derfor innrettes slik at man på kort sikt utnytter og opprettholder eksisterende og lett tilgjengelige kapasitet, samtidig som man unngår å utløse store investeringer i ny infrastruktur før behovet er nærmere avklart. Vi anslår at dagens infrastruktur kan håndtere et krav på 45

dagers innenlands forbruk, så lenge fleksibiliteten i dagens regelverk opprettholdes og det ikke settes spesifikke krav til hvor mye som lagres av enkeltprodukter.

Behov utover 45 dager kan, i hvert fall i en overgangsperiode, dekkes gjennom utenlandslagring. Et høyere samlet krav vil isolert sett gi større volum tilgjengelig i en krisesituasjon, men mernytten avhenger av hvilke scenarioer lageret skal dimensjoneres for, hvilke produkter det er størst behov for, og hvor lagrene er lokalisert. Uten nærmere informasjon om behovet i en krigssituasjon, herunder forholdet mellom sivile behov, totalforsvarsbehov og Forsvarets egne lagre, er det usikkerhet om hvordan den ekstra nytten ved 61 dager innenlands forbruk står i forhold til kostnadene.

Sammensetningen av lagrene er også avgjørende for den reelle beredskapseffekten. Dersom dagens fleksibilitet videreføres fullt ut, må det forventes at aktørene i større grad vil oppfylle deler av kravet gjennom råoljeekvivalenter eller gjennom produkter som er kommersielt enklere å lagre. Det kan innebære at enkelte produkter, særlig jetparafin og eventuelt enkelte dieselkvaliteter, i praksis lagres i færre dager enn det nominelle dagskravet skulle tilsi. Hvor stor denne effekten blir, vil avhenge av utviklingen i forbruk, tilgjengelig tankkapasitet for hvert av produktene og aktørenes kommersielle tilpasning for de ulike produktkvalitetene.

Samtidig vil det være stor grad av fleksibilitet dersom behovet utover 45 dager dekkes gjennom utenlandslagring. Det vil være mulig å redusere det totale kravet gjennom å redusere mengden som lagres i utlandet, uten at det har påløpt store investeringer for de lagerpliktige. Det vil også være mulig å redusere andelen som lagres i utlandet over tid, dersom forbruket reduseres, for å opprettholde etterspørselen etter tankkapasitet innenlands.

Vi anbefaler på denne bakgrunn en stegvis tilnærming, der første steg bør være å øke kravet til om lag 45 dagers innenlands forbruk, og at behovet utover 45 dager dekkes gjennom lagring i utlandet med mål om å øke det totale kravet til 61 dagers innenlands forbruk inkludert utenlandslagring på sikt.

Tabell 1-1: Oppsummering av verdsettelse av de ikke-prissatte virkningene

Utenlandslagring	45 dagers forbruk		61 dagers forbruk		90 dagers import	
	Med	Uten	Med	Uten	Med	Uten
NNV prissatte virkninger (mill. kr. eks. mva.)	1 830	1 950	2 990	5 460	2 180	2 850
Øvrig drift (logistikk osv.)	Svært liten negativ	Middels negativ	Middels negativ	Middels negativ	Svært liten negativ	Middels negativ
Klima og miljø	Ubetydelig	Svært liten negativ	Svært liten negativ	Svært liten negativ	Ubetydelig	Svært liten negativ
Restverdi av nye tanker	Ingen	Ingen	Ingen	Svært liten positiv	Ingen	Ingen
Risiko for utilsiktede markedstilpasninger	Ubetydelig	Svært liten negativ	Ubetydelig	Liten negativ	Liten negativ	Middels negativ
Risiko for forsyningssvikt	Stor positiv	Stor positiv	Svært stor positiv	Svært stor/Stor positiv	Middels positiv	Middels positiv
Internasjonale forpliktelser	Svært liten positiv	Svært liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Rangering ikke-prissatte virkninger	1	3	1	4	5	6
Realopsjoner	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv

Rangering av alternativene	3	2	1	4	5	6
-------------------------------	---	---	---	---	---	---

Organisering, finansiering og videre arbeid

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen anbefaler vi at kravet på lang sikt økes til 61 dagers innenlands forbruk med utenlandslagring, hvor om lag 45 dager av kravet lagres innenlands. Vi anslår at det ikke vil være nødvendig å investere i ny tankkapasitet i Norge med et krav på 45 dager, og at dette kan dekkes gjennom rehabilitering og bruk av eksisterende anlegg. Det er usikkerhet om det nøyaktige antall dager beredskapslagring det er mulig å holde med dagens lagerkapasitet, og hvordan markedsaktørene vil vurdere behovet for investeringer i ytterligere kapasitet ved et krav til beredskapslager på 45 dager. Et krav på 45 dager kan utløse enkelte investeringer i nye tankanlegg dersom dette vurderes som en bedre markedstilpasning enn hyppigere innforsyning på eksisterende terminaler. Kravet må også sees i lys av forventninger om fallende etterspørsel, noe som vil redusere volumene som er nødvendige for å oppfylle lagerkravet.

Selv om vi mener at det vil være mulig å øke kravet til 45 dager innenlands forbruk med lagring i Norge, vil det kreve en del tilpasninger blant aktørene for å oppfylle kravet. Derfor bør det påregnes noe tid fra det varsles at kravet økes til at kravet trer i kraft, eksempelvis 2-3 år.

Videre anbefales det at lagring utover 45 dager kan dekkes gjennom utenlandslagring. For at dette skal være mulig, må det inngås bilaterale avtaler om beredskapslagring i utvalgte land. Avtalene bør inngås med land Norge har et nært sikkerhets- og beredskapspolitisk samarbeid med, og som samlet kan gi en robust geografisk spredning av lagrene. Relevante samarbeidspartnere kan for eksempel være nordiske land og andre nære allierte. Formålet med slike avtaler bør være å sikre at utenlandslagrede volum faktisk er tilgjengelige i en krisesituasjon, og at det foreligger tydelige rammer for eierskap, tilgang, prioritering og transport til Norge ved behov.

Det er også usikkerhet knyttet til hva som vil være mernytten i form av risikoreduksjon av å øke lagerkravet utover 45 dager. Vår vurdering er at et lagervolum utover 45 dagers innenlands forbruk først og fremst vil være relevant i en krigssituasjon. Det er stor usikkerhet knyttet til behovet for drivstoff i en slik situasjon. Dette avhenger blant annet av geografisk plassering av lagrene og hvorvidt produktene som lagres er relevante i en krisesituasjon. I denne utredningen har vi kun vurdert drivstoffberedskapen for sivil sektor, men det vil sannsynligvis også være avhengigheter mellom drivstoffbehovet til Forsvaret og sivil sektor i en krigssituasjon. Vi anbefaler derfor at det bør gjøres en mer detaljert kartlegging av hva som vil være drivstoffbehovet i en alvorlig krise, og at dette inkluderer vurderinger av i hvilken grad de sivile lagrene skal understøtte Forsvarets behov for etterforsyninger, samt dekke sivil sektor som en del av Totalforsvaret og Natos behov ved bistand i Norge.

Vi anbefaler i utgangspunktet at dagens organisering, hvor kommersielle aktører eier og drifter infrastrukturen, videreføres. Vi anbefaler også at fleksibiliteten i dagens regelverk videreføres, men myndighetene bør følge utviklingen i hvordan leverandørene tilpasser seg eventuelle nye krav. Dersom økte lagringskrav og videreført fleksibilitet fører til at enkelte produktkvaliteter lagres i vesentlig lavere omfang enn det beredskapsbehovet tilsier, bør det vurderes om fleksibiliteten mellom produkter eller kategorier bør begrenses. Dette gjelder særlig for produktkvaliteter som kan være kritiske i kriser, og der kommersielle insentiver kan trekke i retning av lavere lagerhold enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Hvordan markedet vil reagere på et nytt krav vil avhenge av en rekke faktorer. Etter at et eventuelt nytt krav har virket en periode bør det derfor gjøres en analyse av faktisk lagersammensetning, før det eventuelt innføres mer detaljerte produktkrav. Staten bør også vurdere å stille krav om at aktørene melder om terminaler og tanker som vurderes nedlagt.

Det bør også vurderes å etablere en målrettet finansieringsordning som kan rettes mot tiltak som har høy beredskapsmessig verdi, men som ikke forventes å bli gjennomført av kommersielle aktører alene. Dette kan for eksempel omfatte støtte til å opprettholde regional lagerkapasitet, tilskudd til økt sikring av eksisterende anlegg, eller støtte til etablering av nye lagre der det stilles vilkår om ikke-diskriminerende tredjepartstilgang. En slik innretning kan bidra til å styrke beredskapen der markedets tilpasning ikke gir tilstrekkelig robusthet, uten at staten nødvendigvis overtar eierskap eller drift av lagerinfrastrukturen.

Vår vurdering er at det sannsynligvis vil være mest lønnsomt at kommersielle aktører drifter og eier beredskapslagrene. Samtidig kan det være unntak der staten har et særskilt behov for produkter samtidig som det ikke er kommersielt grunnlag for å lagre det gitte produktet. I de tilfellene kan det være lønnsomt for staten

å eie infrastrukturen selv, for å unngå risiko for innlåsing på sikt, og heller konkurranseutsette driften av anlegget til en kommersiell aktør.

Vår vurdering er at kravet om beredskapslagring kan økes til om lag 45 dagers innenlands forbruk med lagring innad i Norge, uten at det utløser behov for større investeringer i nye tankanlegg. Et økt lagerkrav vil likevel føre til økte kostnader for aktørene, blant annet knyttet til drift og vedlikehold av lager, økt kapitalbinding og behov for hyppigere innforsyning, noe som forventes å gi utslag på pumpeprisene. Hvor stor andel av kostnadene som blir videreført vil blant annet avhenge av konkurransesituasjonen i markedet.

Det er noe usikkerhet knyttet til hva som er tilgjengelig lagerkapasitet i dag. Vi anbefaler at biodrivstoff inkluderes som et lagerpliktig produkt. Vi har ikke kartlagt tilgjengelig kapasitet for lagring av biodrivstoff i dag, og hvordan inkluderingen av biodrivstoff vil påvirke behovet for investeringer i nye anlegg. Vi anbefaler derfor at det i det videre arbeidet gjøres en mer detaljert kartlegging av dagens kapasitet, herunder hva som lagres på de enkelte tankene og hvordan kapasitetsutnyttelsen er på produktnivå, for å få bedre innsikt i hva som vil være mulig å lagre uten at det utløser behov for investeringer i nye anlegg. Dette kan gi et bedre grunnlag for å beslutte tidshorisonten for implementering av reguleringen, og hvordan biodrivstoff eventuelt skal inkluderes i reguleringen.

Avslutningsvis har denne utredningen blitt gjennomført på kort tid. Utredningen er avgrenset til å kun se på tiltakene som er oppgitt i mandatet for utredningen. Det er ikke gjennomført en fullstendig kartlegging av andre mulige tiltak for å bedre beredskapen. Det er derfor en mulighet for at det kan finnes andre tiltak som kan gi like god eller bedre måloppnåelse som ikke er vurdert i denne utredningen. Disse kan inkludere å øke beredskapen hos viktige sluttbrukere eller øke sikkerheten på eksisterende anlegg. Videre er også kartleggingen av eksisterende anlegg i hovedsak gjennomført blant de som er lagerpliktige i dag. Vi har ikke gjennomført en fullstendig kartlegging av tankkapasitet i andre deler av markedet, for eksempel hos sluttbrukere. Tiltakene som er vurdert i denne utredningen, kan potensielt ha høye kostnader. Det bør derfor også undersøkes om det kan være andre tiltak som kan være relevante for å oppnå målene.

A decorative diagonal line in light blue and white runs from the top-left corner towards the bottom-right corner of the page.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo