

Återupptagen planering civilt försvar.

Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015-12-10 avseende planeringsanvisningar för det civila försvaret samt uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2018.

Förord

Denna redovisning är den fjärde enligt regeringsuppdraget från 2015, som anger att myndigheterna ska återuppta planeringen inom civilt försvar.

Energimyndigheten bedömer att förutsättningarna tydligt har förbättrats under 2018. Ny kunskap har tagits fram och resurser har tilldelats. Myndighetens roll avseende höjd beredskap har förtydligats genom regeringens instruktionsförändring sommaren 2018. Samarbetet med Försvarsmakten har fördjupats ytterligare, vilket bl.a. har lett till en tydligare struktur för samverkan samt ökad kunskap inom båda organisationerna om varandras förutsättningar och behov.

Den återupptagna planeringen och förmågeuppbyggnaden är ett långsiktigt arbete som successivt behöver intensifieras. Inom ramen för befintligt ansvar har myndigheten identifierat och påbörjat hantering av flertalet av de fortsatta utredningsbehov, som nämns i denna redovisning. Enligt Energimyndighetens bedömning bör även ett skärpt författningsstöd tas fram, som förtydligar sektorsansvaret i totalförsvarsplaneringen. Energimyndigheten ser behov av ytterligare förtydligande av mandat, roller och ändamålsenliga verktyg av legal karaktär, bl.a. för att få med sig privata aktörer inom energibranschen i tillräckligt hög grad i totalförsvarsplaneringen. Utredningen *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel* (dir. 2018:64) och den kommande utredningen *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar* (dir. 2018:79) kommer att bidra med värdefulla underlag i de fortsatta utvecklingsprocesserna.

Energimyndigheten kommer att fortsätta sitt pågående planerings- och utredningsarbete inom sitt uppdrag. Det är dock viktigt att understryka behovet av att långsiktiga, stabila förutsättningar och tillräckliga, gradvis ökande resurser tillkommer. Regering och riksdag bör därför ytterligare tydliggöra planeringsförutsättningarna och de sektorsövergripande ramarna – bl.a. genom att formellt fastställa förslagen i Försvarsberedningens senaste rapport (Ds 2017:66), om utveckling av ett modernt civilt försvar. Energimyndigheten vill även understryka att befintliga styrningsstrukturer, berednings- och finansieringsformer i ökad grad nyttjas i utvecklingen av totalförsvaret – dvs. den ordinarie, statliga styrkedjan från riksdag, regering via Regeringskansliet till berörda sektorsmyndigheter – i syfte att öka transparens, effektivitet och legitimitet.

Robert Andréén
Generaldirektör

Innehåll

1	Inledning, avgränsning och metod	5
2	Energimyndighetens planeringsarbete samt uppnådda resultat	7
2.1	Stöd till Försvarmakten	7
2.1.1	Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat	7
2.2	Arbetsformer, utrustning och tekniska system.....	8
2.2.1	Arbetsformer – vidtagna åtgärder och uppnådda resultat	8
2.2.2	Utrustning samt tekniska system – vidtagna åtgärder och uppnådda resultat	8
2.3	Alternativ och/eller skyddad ledningsplats	9
2.3.1	Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat	9
2.4	Översyn av författningar och ansvarsförhållanden	10
2.4.1	Angreppssätt och metod	10
2.4.2	Väsentliga övergripande synpunkter och slutsatser.....	10
2.4.3	Generell översyn av de nuvarande rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret	16
2.4.4	En ”portal-lag för energiberedskap” i hela hotskalan..	17
2.4.5	Anpassning av ransoneringslagen (1978:268) till rådande behov och förutsättningar	18
2.4.6	Anpassning av vissa författningar till höjd beredskap, krig och Försvarmaktens speciella behov	19
2.4.7	Möjligheter till avsteg från gällande författningar vid behov	21
2.4.8	Funktionskrav fjärrvärme	22
2.4.9	Statens möjligheter att ha synpunkter på ägarskap av energi-infrastruktur.....	22
2.4.10	Förmåga hos kommuner och länsstyrelser	23
2.4.11	Åtgärder som stimulerar den enskildes förmåga	23
2.5	Övriga uppdrag i regleringsbrevet	24
2.5.1	Redovisning av tillförda medel för totalförsvaret.....	24
2.5.2	Krigsplacering av personal	25

3	Regeringsuppdrag	26
3.1.1	Drivmedelsförsörjning Stockholmsområdet.....	26
3.1.2	Smart och förnybart energisystem Gotland	27
4	Ytterligare aktiviteter med koppling till totalförsvaret	28
4.1	Nato, exempel på nordiskt samarbete samt Folk och Försvars rikskonferens.....	28
4.2	Totalförsvarsövning 2020	28

1 Inledning, avgränsning och metod

Denna redovisning sammanfattar Energimyndighetens arbete med planering för civilt försvar år 2018. I årsredovisningen avseende budgetåret 2018 rapporterar Energimyndigheten kortfattat ett antal vidtagna åtgärder och uppnådda resultat gällande förstärkningen av totalförsvaret. I denna separata redovisning rapporterar Energimyndigheten mer ingående de uppgifter som i regleringsbrevet tas upp som särskilt prioriterade områden – utifrån det preciserade uppdraget till bevakningsansvariga myndigheter om totalförvarsplanering samt tidigare angivna planeringsanvisningar för det civila försvaret.^{1 2}

I regleringsbrevet för budgetåret 2018 anges att Statens energimyndighet i arbetet med civilt försvar särskilt ska prioritera följande områden:

- Planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster.
- Stärka arbetsformer, inkl. utrustning och tekniska system, för samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap.
- Planering för att kunna verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats.
- Översyn av tillämpbarhet och ev. behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområden.

I regleringsbrevet anges även att Energimyndigheten ska krigsplacera den personal som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Myndigheten ska vidare redovisa användningen av de medel om 10 miljoner kronor (7 miljoner kronor till anslag 1:1 resp. 3 miljoner kronor till anslag 1:8), som tillförts myndigheten 2018 för att förstärka totalförsvaret mot bakgrund av bl.a. den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet 2017-12-21 (M2017/03110/S, M2017/00599/Ee), sid. 2, 3 samt sid. 5-6.

² I *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*, beslutad 2015-12-10 (Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK, delvis, Ju2015/09669/SSK) angavs att de bevakningsansvariga myndigheterna ska till respektive departement i Regeringskansliet redovisa hur planeringsarbetet inom det egna ansvarsområdet fortskrider och vilka resultat som uppnåtts. Den första redovisningstidpunkten var senast den 10 juni 2016. Därefter ska arbetet årligen redovisas vid samma tidpunkt som årsredovisningen antingen som en separat redovisning eller som en del av årsredovisningen.

Energimyndighetens redovisning avseende ovanstående områden, beskrivs i olika avsnitt inklusive:

- hur planeringsarbetet fortskrider,
- vilka åtgärder som vidtagits,
- vilka resultat som uppnåtts,
- hur särskilda medel avseende förstärkning av totalförsvaret har använts, samt
- hur uppdraget om krigsplacering av personal genomförs.

Myndigheten har valt att göra en mer omfattande utredning gällande deluppdraget översyn av författningar och ansvarsförhållanden³. I avsnitt 2.4 presenteras en sammanfattning av denna utredning.

Innehållet i denna redovisning överensstämmer med Energimyndighetens äskanden i kommande budgetunderlag. Energimyndigheten är med andra ord beroende av långsiktiga, stabila förutsättningar och tillräckliga, gradvis ökande resurser för att kunna bedriva planeringsarbetet inom civilt försvar på ett ändamålsenligt sätt.

Utöver denna redovisning har myndigheten under år 2018 bl.a. levererat en risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige samt för egen verksamhet och organisation⁴ där ytterligare underlag, beskrivningar och detaljer om genomfört arbete finns.

Energimyndigheten gör bedömningen att denna redovisning inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

³ Energimyndigheten: *Översyn av tillämpbarhet och ev. behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområden. Redovisning av deluppdrag i Energimyndighetens regleringsbrev avseende budgetåret 2018, gällande uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter om totalförsvarsplanering* (dnr 2018-15416).

⁴ Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige samt för egen verksamhet och organisation 2018 (dnr 2017-13071).

2 Energimyndighetens planeringsarbete samt uppnådda resultat

2.1 Stöd till Försvarmakten

I myndighetens regleringsbrev för 2018 preciseras följande: *Statens energimyndighet ska i arbetet med civilt försvar särskilt prioritera planering för stöd till Försvarmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster*⁵.

2.1.1 Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Energimyndigheten har sedan 2016 prioriterat att etablera samverkan med Försvarmakten i linje med regeringens inriktning⁶. Samarbetet och planeringen med Försvarmakten har under året fortsatt att stärkas.

Möten har genomförts på GD-nivå mellan myndigheterna. Följande samarbetsområden har identifierats där gemensam planering genomförs:

- Totalförsvarsplanering,
- deltagande i övningsverksamhet,
- gemensam kunskapsutveckling som behandlar forskning och studier,
- fysisk planering där exempelvis riksintresse behandlas, samt
- omvärldsbevakning.

Energimyndigheten har under året tillsammans med Försvarmakten under sekretess analyserat hur totalförsvarsplanering kan genomföras. Avseende totalförsvarsplanering har samarbetet med Försvarmakten resulterat i att kunskapen om respektive organisations behov och möjligheter fördjupats.

Samarbetet med Försvarmakten har genomförts bl.a. genom myndighetens deltagande i övningsverksamhet. Energimyndigheten har medverkat i Försvarmaktens fältövningar och belyst energifrågor utifrån alternativa scenarier.

Även inom området kunskapsutveckling sker samarbete med Försvarmakten. Under året har Energimyndigheten ingått ett myndighetssamarbete⁷ med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Samarbetet syftar till att ta fram kunskapsunderlag för totalförsvarsplanering inom energiområdet. Forskare vid

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet (sid. 6).

⁶ Prop. 2014/15:109: *Försvarspolitisk inriktning av Sveriges försvar 2016–2020*.

⁷ Överenskommelse om myndighetssamarbete (Energimyndighetens dnr 2018–14352).

FOI har under 2018 levererat två rapporter som bl.a. pekar på att energiområdet är utsatt för påverkan.^{8 9}

Myndighetens kartläggning avseende depåer och drivmedelslogistik som tidigare tillställts Försvarsmakten, har under året nyttjats i planeringsarbetet. Kartläggningarna nyttjas också i Försvarsmaktens egna analyser.

Energimyndigheten och Försvarsmakten har ett gemensamt beredningsarbete inom riksintresseområdet i syfte att undvika motstående intressen mellan myndigheterna.

Resultatet är ökad förståelse och samsyn mellan myndigheterna om hur åtgärder kan bli ömsesidigt förstärkande.

2.2 Arbetsformer, utrustning och tekniska system

I myndighetens regleringsbrev¹⁰ för 2018 preciseras följande: *Statens energimyndighet ska i arbetet med civilt försvar särskilt prioritera att stärka arbetsformer, inkl. utrustning och tekniska system, för samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap.*

2.2.1 Arbetsformer – vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Under året har Energimyndigheten genomfört omvärldsbevakning tillsammans med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB av internationella energimarknader, deras påverkan på svensk och internationell industri samt deras påverkan på säkerhetspolitiken. Energimyndigheten och Försvarsmakten har under året delat information i syfte att förbättra omvärldsbevakningen.

2.2.2 Utrustning samt tekniska system – vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Genom inköp av datorer som är anpassade enligt kravspecifikation att kunna hantera sekretessbelagd information har Energimyndighetens tekniska förutsättningar att handlägga sekretessbelagd information stärkts.

Utbildning i säkerhetsskydd av personal som handlägger sekretessbelagd information genomförs löpande.

⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut: *Beredskap i framtida energisystem. En analys med utgångspunkt i Energimyndighetens "Fyra framtider"*. 2018 (FOI-R--4589-SE).

⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*, 2018 (FOI-R--4590--SE).

¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet (sid. 6).

Ny signalskyddsutrustning finns installerad på myndigheten och utbildning har genomförts under 2018 och 2019 av berörda personer.

Under 2018 har Energimyndigheten tecknat avtal¹¹ med Frivilliga Bilkåren för att säkra kommunikation (ordonnans) och transport av personal under svåra förhållanden under skärpt och/eller högsta beredskap.

Genom ovanstående åtgärder har myndighetens förmåga att hantera känslig information samt förmåga till kommunikation under störda förhållanden ökat. Myndigheten har identifierat behov av ytterligare åtgärder, t.ex. utveckling av arbetsmetod för säkerhetsskyddsanalys¹². Energimyndigheten har dock begränsat med lokaler där det är lämpligt att bearbeta känslig information.

2.3 Alternativ och/eller skyddad ledningsplats

I myndighetens regleringsbrev¹³ för 2018 preciseras följande: *Statens energimyndighet ska i arbetet med civilt försvar särskilt prioritera planering för att kunna verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats.*

2.3.1 Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Under 2018 har Energimyndigheten påbörjat planeringsarbetet för att säkerställa kontinuitet och skydd för myndighetens ledningsförmåga.¹⁴ Ett problem som Energimyndigheten tillsammans med andra aktörer har identifierat är svårigheten att bedöma vilka hot myndigheten ska dimensionera skyddsåtgärderna mot. I syfte att nå ett aktörsanpassat och likvärdigt skydd bedömer Energimyndigheten att det därför bör utvecklas en standardiserad modell för bedömning av skyddsbehov vid utformningen av skyddade ledningsplatser.

I syfte att stärka krigsorganisationens möjligheter att verka under svåra förhållanden, bedrivs Energimyndighetens arbete med utveckling av krigsorganisation delvis tillsammans med andra myndigheter. Den analys som Energimyndigheten genomfört påvisar behov av åtgärder inom följande områden:

- Fastställande av arbetsrutiner,
- identifiering av behov av skyddsåtgärder,
- anpassning/identifiering av lokaler för ledning med alternativa möjligheter,
- komplettering av reservkraft med ny teknik, solceller och batterier för att öka uthålligheten, samt
- planering för uthållighet gällande förplägnad och förläggning.

¹¹ Avtal Energimyndigheten och Sveriges Bilkårers Riksförbund (dnr 2018–012828).

¹² Arbetsmetod säkerhetsskyddsanalys (dnr 2018–017724).

¹³ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet (sid. 6).

¹⁴ Energimyndighetens särskilda planering för höjd beredskap (dnr 18–10814).

2.4 Översyn av författningar och ansvarsförhållanden

I myndighetens regleringsbrev¹⁵ för 2018 preciseras följande: *Statens energimyndighet ska i arbetet med civilt försvar särskilt prioritera översyn av tillämpbarhet och ev. behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområde.*

2.4.1 Angreppssätt och metod

Energimyndigheten har valt ett brett angreppssätt i tolkningen av detta deluppdrag, dvs. myndigheten har förhållit sig till ett stort antal författningar och lagrum. Utifrån en förstudie-ansats, belyser Energimyndigheten i denna redovisning ett antal identifierade problem, brister och gap i nuvarande författningsstöd och ansvarsförhållanden som har bäring på trygg energiförsörjning.¹⁶ Avsikten är således att peka på ytterligare utredningsbehov och bidra till en grund för det fortsatta utvecklingsarbetet, snarare än att presentera konkreta lösningar på olika brister och problem.¹⁷

Energimyndigheten redogör inledningsvis för några övergripande, mer generella synpunkter och slutsatser (avsnitt 2.4.2). Avsnitt 2.4.3 – 2.4.11 innehåller ett antal redovisningar utifrån något mer specifika ämnes- och författningsområden.

2.4.2 Väsentliga övergripande synpunkter och slutsatser

Energimyndigheten vill inledningsvis trycka på några väsentliga, övergripande synpunkter och slutsatser när det gäller författningar, ansvarsförhållanden och övergripande planeringsförutsättningar.

Vikten av långsiktiga och stabila förutsättningar

Liksom Energimyndigheten tidigare har framhållit¹⁸, är den återupptagna planeringen och förmågeuppbyggnaden ett långsiktigt arbete som nu kan intensifieras med en successiv ökning av planeringsarbetet. Utveckling och samordning av samhällets krisberedskap och planering för höjd beredskap inom energiberedskapsområdet kräver långsiktiga och stabila förutsättningar (inklusive en successiv uppbyggnad av resurser), för att kunna uppfylla ökade krav och förväntningar i tillräcklig grad.

Energimyndigheten har inom ramen för sitt befintliga ansvar inlett olika utredningsarbeten, som behandlar ett antal av de frågor som tas upp i denna

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet (sid. 6).

¹⁶ *Energimyndighetens principiella syn på trygg energiförsörjning* 2018-06-18 (dnr 2018-016316).

¹⁷ Myndigheten har valt att göra en mer omfattande, separat utredning: *Översyn av tillämpbarhet och ev. behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområden. Redovisning av deluppdrag i Energimyndighetens regleringsbrev avseende budgetåret 2018, gällande uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter om totalförvarsplanering* (dnr 2018-15416). I detta avsnitt presenteras en sammanfattning av nämnda utredning.

¹⁸ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 4f och sid. 17).

redovisning. Energimyndigheten kommer att fortsätta sitt pågående planerings- och utredningsarbete inom sitt uppdrag. Det är dock viktigt att understryka behovet av att långsiktiga, stabila förutsättningar och tillräckliga, gradvis ökande resurser tillkommer. Regering och riksdag bör därför ytterligare tydliggöra planeringsförutsättningarna och de sektorsövergripande ramarna – bl.a. genom att formellt fastställa huvuddragen i Förvarsberedningens förslag om utveckling av ett modernt, civilt försvar.¹⁹ Även utredningarna *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*²⁰ och *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*²¹ kommer att bidra med värdefulla underlag i de fortsatta utvecklingsprocesserna.

Använd den ordinarie, statliga styrkedjan i utvecklingen av totalförsvaret

Energimyndigheten vill understryka att befintliga styrningsstrukturer, berednings- och finansieringsformer i ökad grad nyttjas i utvecklingen av totalförsvaret – dvs. den ordinarie statliga styrkedjan från riksdag, regering via Regeringskansliet till berörda sektorsmyndigheter – i syfte att öka transparens, effektivitet och legitimitet. De berörda myndigheterna kan på så sätt bidra till totalförsvaret, i sina respektive sektorer, inom ramen för sina roller och mandat. Energimyndigheten har noterat att frågor i flera fall har hanterats främst i Justitiedepartementets och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) samt Försvarsmaktens regi, i mer informella berednings-/underhands-processer. En samhällsreform som ska implementeras brett i samhället – på ett effektivt och kvalitetssäkrat sätt – kan inte byggas genom parallella strukturer och utan att nyttja befintlig kunskap och ordinarie befattningshavare utifrån sina respektive mandat etc. Styrningen och utvecklingen av det civila försvaret bör således heller inte enbart ske via Justitiedepartementet/MSB och anslag 2:4 Krisberedskap inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Berörda myndigheters ansvar för att utforma en sammanhängande planering inom energiberedskapsområdet

Energimyndigheten ser vidare ett generellt behov av att myndigheterna inom energiberedskapsområdet tar ett ökat eget gemensamt ansvar för att själva utforma en sammanhängande energiberedskapsplanering. För att uppnå detta är det återigen av vikt, att MSB och Försvarsmakten involverar flera delar av myndigheterna mer formellt – t.ex. för att undvika att förslag om

¹⁹ Förvarsberedningen: *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66), 2017-12-20. Förvarsberedningen påpekade bl.a. att Energimyndigheten har en särskilt viktig roll inom sektorn för att säkerställa energiförsörjningen i Sverige. Förvarsberedningens förslag avseende energiförsörjning uppskattades till 300 miljoner kronor per år under perioden 2021-2025 – utöver de 250 miljoner kronor per år som f.n. tas ut via avgifter för att finansiera elberedskapen (sid. 164f).

²⁰ Dir. 2018:79.

²¹ Dir. 2018:64 (Energimyndigheten medverkar med en expert i denna utredning).

”dimensionerande utgångspunkter” om energi presenteras utan möjligheter till formell remissbehandling.²² Energimyndigheten avser att (bl.a. som en del i sin utvecklings- och samordningsroll inom energiberedskapsområdet²³), tillsammans med Svenska kraftnät, Strålsäkerhetsmyndigheten, Energimarknadsinspektionen m.fl. ta fram ett samlat, kvalitetssäkrat underlag inom ramen för den pågående totalförsvarsplaneringen. Detta bör därefter hanteras via ordinarie strukturer och processer.

Förtydligande av sektorsansvaret

Utöver ovanstående, är Energimyndighetens förhoppning att den sammantagna utvecklingen även resulterar i ett förtydligande av sektorsansvaret. Sektorsansvaret och en anpassad, sektorsspecifik lagstiftning som fungerar redan i vardagen behöver utvecklas. Enligt Energimyndighetens bedömning finns det således ett uppenbart behov av ett skärpt författningsstöd som förtydligar sektorsansvaret i totalförsvarsplaneringen. – bl.a. med hänsyn till den s.k. gråzons-problematiken.²⁴

Utveckling av en ”energiberedskapslag” som komplement och motsvarighet till författningsstöd och Svenska kraftnäts roll inom elberedskapsområdet

I avsnitt 2.4.4. nedan utvecklar Energimyndigheten idén om en ”energiberedskapslag”, dvs. ett slags generell lagstiftning m.m. avseende energiberedskap – som komplement och som en motsvarighet till det författningsstöd och de verktyg som Svenska kraftnät redan har som utpekad elberedskapsmyndighet. Tanken är inte att på något sätt ta över Svenska kraftnäts nuvarande roller. Svenska kraftnät bör med andra ord ha fortsatt full rådgivning inom ramen för sitt nuvarande ansvar. Ambitionen är att den föreslagna utvecklingen, utifrån ett övergripande systemperspektiv, ska bidra till att stärka energisektorns samlade förmåga i hela hotskalan. Energimyndigheten avser att under år 2019 utreda frågan närmare, dvs. att arbeta vidare med att ta fram ytterligare underlag avseende en sådan föreslagen ”energiberedskapslag”.

Energibranschens medverkan i totalförsvarsplaneringen

Den nuvarande totalförsvarsplaneringen angår alla samhällsaktörer, som behöver ha förmåga att hantera händelser inom hela hotskalan.

Energimyndigheten kan se fördelar med att i ökad grad kunna inkludera perspektivet höjd beredskap i nuvarande verksamheter och få en tydligare roll i energiförsörjningens samlade beredskapsplanering. I myndighetens instruktion

²² Regeringen har i sitt uppdrag 11 maj 2017 bl.a. gett Försvarsmakten och MSB i uppgift att främja och utveckla en sammanhängande planering. I den processen har Energimyndigheten m.fl. inbjudits att delta i dialoger och arbetsmöten.

²³ Enligt förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, 2 §, punkt 13.

²⁴ Detta framhålls även i en studie genomförd av forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjningen* (FOI-R--4590--SE, maj 2018, sid. 3-4ff.)

beskrivs det övergripande ansvaret inom energiberedskapsområdet.²⁵

Energimyndigheten saknar dock erforderligt författningsstöd, för att kunna ställa krav på och begära in underlag från branschaktörer avseende lägesbilder, planeringsarbete, risk- och sårbarhetsanalyser, operativ förmåga, krigsplacering etc. Energimyndigheten har t.ex. tidigare uppmärksammat regeringen på att myndigheten f.n. saknar möjligheter att genomgående ålägga privata aktörer inom energisektorn att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för samhällsviktig verksamhet.²⁶

Energimyndigheten måste därför ha ändamålsenliga mandat och verktyg av legal karaktär, bl.a. för att få med sig privata aktörer inom energibranschen i tillräckligt hög grad. Energimyndigheten ser alltså behov av att kunna ställa tydliga, inriktande krav på företag inom energibranschen m.fl. utifrån en djupare analys av vilka styrningsprinciper som bör gälla och vilken information och vilka underlag som Energimyndigheten bör kunna inhämta. Här kan nämnas att de tidigare utpekade funktionsansvariga myndigheterna kunde, med stöd av föreskriftsrätt, ställa vissa krav på de s.k. krigsviktiga företagen (K-företagen). Energimyndigheten förordar inte en förutsättningslös återgång till äldre system. En omfattande behovsanalys behöver snarare göras, utifrån det moderna samhällets förutsättningar och rådande hotbild. I en sådan analys bör dock erfarenheter tas tillvara av vad som fungerade väl i det gamla systemet.

Andra tänkbara aktiviteter kan vara stöd i energiföretagens beredskapsplanering i form av utbildning, övning, samverkan med företrädare för energibranschen vid workshops och konferenser osv. Fortsatt samverkan med andra berörda myndigheter/aktörer är också viktiga delar.

²⁵ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, 2 §, punkt 13:

”Energimyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ...utveckla och samordna samhällets krisberedskap och åtgärder för höjd beredskap inom energiberedskapsområdet och bedriva omvärldsbevakning och analys samt stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området.”

²⁶ *Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2018* (dnr 2017-13071, sid. 42).

Energimyndigheten har fått förbättrade förutsättningar inom en rad områden...

Energimyndigheten kan inledningsvis konstatera att myndigheten under senare tid har fått förbättrade förutsättningar att verka inom en rad olika områden. Den förändring av Energimyndighetens instruktion, som trädde i kraft 2018-07-05, innebar ett välkommet förtydligande av myndighetens roll avseende höjd beredskap.²⁷

Energimyndigheten fick även en operativ roll som tillsynsmyndighet inom energisektorn, i samband med att lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster trädde i kraft den 1 augusti 2018.²⁸

Energimyndigheten har tidigare framhållit att planeringen för civilt försvar förstärker behovet av säkerhetsskydd.²⁹ Myndigheten är föreslagen som tillsynsmyndighet enligt den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585), som träder i kraft den 1 april 2019.³⁰ Energimyndigheten stödjer utredningens förslag men konstaterar att den formella processen återstår (remissbehandling osv). En sådan ev. utökad roll kommer enligt Energimyndighetens bedömning dessutom att underlätta gränsdragningen mellan vad som regleras i säkerhetsskyddslagen respektive lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och tillhörande förordningar. Energimyndigheten har i tidigare redovisning påtalat behovet av att den svenska tillämpningen av NIS-direktivet i framtiden också omfattar fjärrvärmeområdet.³¹ Energimyndigheten har tidigare bedömt att det finns ett ungefärligt behov av nio årsarbetskrafter för att utföra tillsynen.³² Om Energimyndigheten formellt pekas ut som tillsynsmyndighet, ser myndigheten det som angeläget att så snart det är möjligt få erforderliga förutsättningar och tillräckliga resurser för att kunna ikläda sig denna roll.

Energimyndigheten ser mycket positivt på utvecklingen enligt ovan. Det ökar förutsättningarna för att uppnå robusta energisystem och ett gott säkerhetsskydd i hela energiförsörjnings-kedjan, i hela hotskalan (från vardagshändelser och kris

²⁷ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, 2 §, punkt 13:
"Energimyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ...utveckla och samordna samhällets krisberedskap och åtgärder för höjd beredskap inom energiberedskapsområdet och bedriva omvärldsbevakning och analys samt stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området."

²⁸ Den nya s.k. NIS-lagen omfattar bland annat de som levererar samhällsviktiga och digitala tjänster till sjukvården, banker, energi- och transportsektorn. Se även förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster samt MSB:s föreskrifter (MSBFS 2018:7) om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster.

²⁹ Energimyndigheten: *Planeringsanvisningar för det civila försvaret* (dnr 2015-011466, sid. 7).

³⁰ Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor föreslog i *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82) den 30 november 2018, att Energimyndigheten får ansvar för tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom fjärrvärme-, naturgas- samt olje- och drivmedelsförsörjning (sid. 377).

³¹ *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 11).

³² Energimyndighetens yttrande 2018-08-16 till Utredningen *En ny säkerhetsskyddslag* (dnr 2018-009165): *Bedömning av resursbehov utifrån tillsynsansvar säkerhetsskydd*.

till höjd beredskap och krig – även med hänsyn till s.k. gråzonsläge, med oklara antagonistiska handlingar).

Myndigheten har dessutom fått möjligheter att bidra med expertkunskap och underlag i olika sammanhang.³³ Energimyndigheten välkomnar således denna utveckling, men ser trots detta behov av ytterligare tydliggöranden och utökade mandat enligt nedan, bl.a. med författningsmässiga kopplingar.

...men det finns fortfarande ett antal kvarstående utvecklings- och utredningsbehov

Energimyndigheten kan konstatera att samhället och förutsättningarna för totalförsvaret har genomgått tämligen omvälvande förändringar under relativt kort tid, sedan andra världskrigets slut.³⁴ Trots att mycket av totalförsvaret monterades ned efter det kalla krigets slut, behölls i hög grad de legala grunderna.

Ur Energimyndighetens perspektiv finns det ett antal utmaningar och författningsmässiga behov, för att kunna ikläda sig de roller och svara upp mot de krav som olika aktörer ställer, mot bakgrund av rådande hotbild och nuvarande förutsättningar i samhället (präglade av avreglerade marknader, ökad globalisering osv). Hänsyn måste tas till utveckling och krav inom flera olika områden såsom EU:s Energiunion, försvarsplanering, utvecklade energimarknader etc. Utifrån de krav och förväntningar som finns på energiförsörjningen från olika håll i samhället, behöver förmågan att hantera hela spektrumet från vardagshändelser till kris och höjd beredskap/krig samordnas i de befintliga strukturerna.

I den följande redovisningen (avsnitt 2.4.3 – 2.4.11) belyser Energimyndigheten ett antal identifierade problem, brister och gap i nuvarande författningsstöd och ansvarsförhållanden med bäring på trygg energiförsörjning.

³³ Energimyndigheten har exempelvis fått lämna underlag till Försvarsberedningen i arbetet med deras rapport *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, avsnitt Energiförsörjning (Ds 2017:66). Energimyndigheten medverkar också med experter såväl i utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (dir. 2017:31) som *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel* (dir. 2018:64).

³⁴ I bilaga två i Energimyndighetens *Översyn av tillämpbarhet och ev. behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområden. Redovisning av deluppdrag i Energimyndighetens regleringsbrev avseende budgetåret 2018, gällande uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter om totalförsvarsplanering* (dnr 2018-15416), redovisas en sammanfattande historisk tillbakablick.

2.4.3 Generell översyn av de nuvarande rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret

Som ovan nämnts, behölls de legala grunderna trots att huvuddelen av det svenska totalförsvaret monterades ned. Frågan är dock i vilken utsträckning som nuvarande författningsstöd faktiskt är praktiskt tillämplbart i dagens moderna, globala samhälle med många inslag av privat och/eller utländskt ägande inom energiförsörjningen osv. Vilket handlingsutrymme och vilka befogenheter ger nuvarande författningsstöd? Finns det så att säga någon inbyggd flexibilitet? – t.ex. vad gäller:

- Förfogandelagen (1978:262) med tillhörande förordning (1978:558)
- Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen med tillhörande förordning (1982:1005)
- Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster
- Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov osv.
- Ransoneringslagen (1978:268) – behoven avseende denna lag berörs närmare i avsnitt nedan inkl. planeringslagstiftning och produktionsreglering.

En sådan översyn bör även innefatta författningar som mer specifikt ingår i Energimyndighetens ansvarsområde, dvs. behov av anpassning till höjd beredskap och krig av gällande författningar såsom lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja, lagen (2012:273) om trygg naturgasförsörjning och lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Dessa författningar berörs mer ingående i separata avsnitt nedan.

Energimyndigheten utreder f.n. flertalet av dessa frågor inom ramen för sitt befintliga mandat. Som ovan nämnts, kommer även utredningarna *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*³⁵ och *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*³⁶ att bidra med värdefulla underlag i de fortsatta utvecklingsprocesserna.

³⁵ Dir. 2018:79.

³⁶ Dir. 2018:64 (Energimyndigheten medverkar med en expert i denna utredning).

2.4.4 En "portal-lag för energiberedskap" i hela hotskalan

Energimyndigheten har tidigare framfört till regeringen att sektorsansvaret bör tydliggöras och att det behövs en sammanhållen planering med en ansvarig myndighet som samordnar energiberedskapsområdet.³⁷

Energimyndigheten har noterat att elberedskapsområdet är mycket väl reglerat (såväl avseende höjd beredskap som störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället i fredstid), i jämförelse med övrig energiförsörjning såsom olja, drivmedel, gas, värme osv. Det finns med andra ord en utpekad "elberedskapsmyndighet" (Svenska kraftnät) med tydliga mandat och författningsmässigt stöd i form av elberedskapslagen (1997:288), förordning (1997:294) om elberedskap och föreskriftsrätt. Dessutom finns ekonomiska medel till förfogande för beredskapsåtgärder i form av det s.k. elberedskapsanslaget³⁸ (dvs. de 255 miljoner kronor per år som tas ut via avgifter för att finansiera elberedskapen).

Svenska kraftnät har utfärdat föreskrifter och allmänna råd (SvKFS 2013:2) om elberedskap. Med stöd av dessa begär Svenska kraftnät in underlag från elbranschen, som därefter används i sammanställningen av den nationella risk- och sårbarhetsanalysen för elsektorn som Svenska kraftnät ska upprätta enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Svenska kraftnät och Energiföretagen har vidare utfärdat *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser i elsektorn* som ett stöd för aktörerna i elsektorn. Det finns dessutom en informationskyldighet i SvKFS 2013:2. Elnätsföretagen ska även upprätta risk- och sårbarhetsanalyser enligt ellagen (1997:857).

Elberedskapslagen ändrades år 2012, då den huvudsakliga inriktningen av elberedskapsåtgärderna utvidgades till att avse såväl höjd beredskap som fredstida störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. I den proposition som föregick ändringen nämns:

"Energiförsörjningen och då särskilt elförsörjningen är grundläggande förutsättningar för ett fungerande samhälle. Mot bakgrund av vikten för andra samhällsfunktioner får beredskapen att motstå och hantera allvarliga störningar

³⁷Energimyndigheten: *Planeringsanvisningar för det civila försvaret* (dnr 2015-011466), sid. 4 samt *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid 6ff).

³⁸Försvarsberedningen har tidigare påpekat, i sin rapport *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. (Ds 2017:66, sid. 164f), att Energimyndigheten har en särskilt viktig roll inom sektorn för att säkerställa energiförsörjningen i Sverige. Försvarsberedningens förslag avseende energiförsörjning uppskattades till 300 miljoner kronor per år under perioden 2021-2025 – utöver de 250 miljoner kronor per år som f.n. tas ut via avgifter för att finansiera elberedskapen.

i samhällets infrastruktur anses vara en betydelsefull del av samhällets beredskapsplanering.”³⁹

Energimyndigheten anser att det mot ovanstående bakgrund, finns skäl att gå vidare och se över behovet av en motsvarande ”energiberedskapslag” med tillhörande förordning, föreskriftsrätt samt utpekad ”energiberedskapsmyndighet” avseende de övriga energislagen (olja, drivmedel, gas, värme- och kyla-försörjning osv). Energimyndighetens nuvarande ansvar gällande elransonering, elprioritering med hjälp av styrel, reservkraft osv. är ytterligare exempel på frågor som kan komplettera Svenska kraftnäts ansvarsområden. Energimyndigheten avser att under år 2019 utreda frågan närmare och ta fram ytterligare underlag.

En sådan tänkbar utveckling, torde även underlätta ”energiberedskapsmyndighetens” möjligheter att uppfylla kraven i förordning (2015:1052) på samverkan, rapporteringskrav till regeringen och MSB, underlag till Försvarmakten osv. Ett utökat mandat i form av lagstöd och föreskriftsrätt skulle vidare underlätta Energimyndighetens möjligheter att kräva in erforderliga underlag från branscherna inom energisektorn, på ett enhetligt och tydligt sätt. Ur näringslivets synvinkel torde detta innebära mervärden i form av enhetlighet, tydlighet, förutsägbarhet och rättvisa – inte minst ur ett konkurrensperspektiv.⁴⁰ Ett annat argument för detta, är de kritiska beroende som Energimyndigheten bl.a. har beskrivit i sin risk- och sårbarhetsanalys 2018 mellan olika energislag och sektorer. Ansvar kan dessutom vara fördelat mellan skilda aktörer och myndigheter.⁴¹

Detta skulle även enligt Energimyndighetens bedömning sammantaget bidra till utvecklad samverkan med de geografiskt områdesansvariga aktörerna (kommuner och länsstyrelser) och ge Energimyndigheten ökade möjligheter att stötta dem med verktyg av olika slag.

2.4.5 Anpassning av ransoneringslagen (1978:268) till rådande behov och förutsättningar

Ett område där arbetet behöver intensifieras är förmåga till prioritering, ransonering och annan förbrukningsdämpning vid energibrist inom samtliga energislag (el, värme, drivmedel och gas). Planeringen för civilt försvar där prioritering och ransonering är viktiga verktyg, kräver enligt Energimyndighetens bedömning mer än vad marknaden självt kommer att kunna ansvara för. Ett

³⁹ Prop. 2011/12:89 *Ändringar i elberedskapslagen* (sid. 13-14).

⁴⁰ Se även studie av forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut: *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret (FOI-R-4551-SE)*.

⁴¹ *Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2018* (dnr 2017-13071).

kvarstående behov, som Energimyndigheten tidigare särskilt har lyft fram, är en planeringslagstiftning för elransonering för att kunna gå vidare med föreslagna åtgärder.⁴²

Här kan nämnas att Energimyndighetens arbete, tillsammans med andra berörda aktörer, med att skapa elstatistik från en framtida elmarknadshubb⁴³ kan medföra vissa juridiska konsekvenser. En juridisk fråga som har uppkommit, angående ansvarsfördelningen mellan staten och elnätsägare, är nämligen vem som ska ansvara för att det är rätt information om användaren (SNI⁴⁴) i uttagspunkten. Energimyndigheten utreder för närvarande om en statistikmyndighet kan göra en koppling mellan organisationsnummer/adress och SNI i stället för elnätsbolagen. I annat fall måste uttagspunkterna identifieras på ett annat sätt, vilket alltså kan få juridiska implikationer för de författningsförslag avseende elransonering som Energimyndigheten tidigare har redovisat.

Dialog pågår även med Svenska kraftnät om produktionsreglering och dess betydelse för ransonering inklusive behov av förtydligande avseende ansvarsfördelning.

Detta kan sammantaget medföra, att Energimyndighetens tidigare förslag enligt ovan till modell för elransonering kan behöva justeras. Energimyndigheten utreder f.n. ovanstående frågor.

2.4.6 Anpassning av vissa författningar till höjd beredskap, krig och Försvarmaktens speciella behov

Styrel

Energimyndigheten har utvärderat styrels andra planeringsomgång. Analysen visar att många aktörer saknar teknisk utrustning och administrativa rutiner för att hantera känslig information. Detta har medfört att aktörer som Försvarmakten inte deltagit i planeringen och att Post- och telestyrelsen deltagit i begränsad utsträckning.⁴⁵

⁴² Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 10ff och sid. 18) samt *Elransonering - Förslag till författningar för planering och hantering av ransonering* (dnr 2013-4343, okt. 2014) och *Elransonering – kompletterande underlag angående behov av planeringslagstiftning* (dnr 2013-4343, mars 2016). Se även Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2018 (dnr 2017-13071, sid. 18).

⁴³ En elmarknadshubb är ett nav för den information som sänds mellan aktörerna på den svenska elmarknaden, en central informationshanteringsmodell, www.svk.se/aktorsportalen/elmarknad/elmarknadshubb/.

⁴⁴ Standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI), används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. www.scb.se/Dokumentation/Klassifikationer-och-standarder/Standard-for-svensk-naringsgrensindelning-SNI/

⁴⁵ *Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2018* (dnr 2017-13071, sid. 19).

Energimyndigheten utarbetar f.n. en pilotmodell för att pröva en alternativ styrelmodell med förstärkt skydd av säkerhetskänslig information. Detta medför enligt Energimyndighetens bedömning dock inga behov av ändringar i styrel-förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Ev. ändringar av Energimyndighetens föreskrifter om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (STEMFS 2013:4) kan hanteras inom ramen för myndighetens mandat.

Behovet av en framtida översyn av styrel-författningarna för anpassning till höjd beredskap och krig kan emellertid inte uteslutas.⁴⁶

EU-förordningen om trygg naturgasförsörjning

Det finns behov av att närmare belysa hur EU-förordningen⁴⁷ om trygg naturgasförsörjning förhåller sig till planering för höjd beredskap. Trygg naturgasförsörjning regleras genom nämnda EU-förordning, med tillhörande svensk stödlagstiftning lag (2012:273) och förordning (2012:275) om trygg naturgasförsörjning. Liksom Energimyndigheten tidigare har beskrivit, finns det dock endast fredstida mekanismer för krishantering utvecklade inom naturgasområdet. Det finns därför ett behov av att närmare belysa hur EU-förordningen förhåller sig till planeringen för civilt försvar.⁴⁸

Lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja (LOBO)

Enligt Energimyndighetens tidigare bedömning, förstärker den återupptagna planeringen för civilt försvar behovet av en samlad översyn av drivmedelsberedskapen som täcker hela hotskalan, från kriser i fredstid till höjd beredskap. Det behövs bl.a. en anpassning av LOBO för att anpassa beredskapslagringen till de behov som kan bli aktuella under höjd beredskap.⁴⁹

Energimyndigheten har fortsatt det långsiktiga arbetet med att utveckla beredskapen inom drivmedelsförsörjningen. Översyn av lageravtappningsinstrumentet och framtida möjligheter att prioritera vid brist, i synnerhet till samhällsviktiga verksamheter, såväl som en möjlig uppdatering av ransoneringsverktyget, befinner sig i olika faser av begynnelse.⁵⁰

⁴⁶ Försvarsberedningen framhåller i sin rapport *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66), att styrel inte är utformat för krigets krav och heller inte är något ransoneringsverktyg (avsnitt 16.2.1 Elförsörjning, sid. 167).

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010.

⁴⁸ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid.12).

⁴⁹ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid.13).

⁵⁰ Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2018 (dnr 17-13071, sid. 6 och sid. 41ff).

LOBO utgår i dagsläget från EU:s s.k. oljelagringsdirektiv⁵¹ samt IEP-avtalet.⁵² Oljelagringsdirektivet har reviderats genom ett kommittologiförfarande under 2018 och kommer därmed att kräva juridiska förändringar i LOBO för att implementeras i nationell lagstiftning under 2019. Delar av IEP-avtalet som berör beredskapslagring av olja håller på att ses över inom IEA och diskussioner har förts på expertnivå. Under 2019 förväntas förändringar till beredskapslagringssystemet inom IEA att beslutas av Governing Board. Hur dessa behöver implementeras i svensk lag är dock ännu oklart, eftersom det beror på vilka förändringar som godkänns.

I och med den pågående omställningen till fossilfrihet i Sverige, bedömer Energimyndigheten att man behöver analysera hur den utvecklingen kommer att påverka energiförsörjningen, samt huruvida utvecklingen behöver hanteras och i sådana fall hur. I nuläget är det endast fossila oljeprodukter samt låginblandade biodrivmedel som ingår i beredskapslagret. I takt med att andelen rena biodrivmedel ökar i användarsektorn kommer kravet på beredskapslagren därmed att minska, sett till volym, med nuvarande lagstiftning.

2.4.7 Möjligheter till avsteg från gällande författningar vid behov

Möjligheten att göra avsteg från eller öka flexibiliteten i lagstiftning är ett principiellt förmågeområde som Energimyndigheten har berört i sin tidigare redovisning avseende civilt försvar.⁵³ Detta behov finns enligt Energimyndighetens uppfattning inom samtliga energiområden. Exempelvis kan det gälla utsläpp till luft och vatten till följd av el- och värmeproduktion, transporter av drivmedel osv. En översyn av ev. möjligheter till avsteg och undantag från gällande miljölagstiftning bör innefatta hela hotskalan (dvs. fredstida kriser, ”gråzonsläge”, höjd beredskap och krig). Energimyndigheten avser att utreda dessa principiella frågor närmare.

Om avbrott i gastillförsel uppstår är det t.ex. viktigt att större förbrukare har en förmåga att kunna byta till andra energikällor. Därigenom blir energiförsörjningen robustare. Möjligheten att byta energislag anges ofta av kraft- och värmeproducenter vara begränsande av miljölagstiftning. En förutsättning för en robust energiförsörjning är förmågan att kunna göra avsteg eller att öka flexibiliteten i annan lagstiftning där ett mindre avsteg under kortare tid avsevärt kan höja robustheten i energitillförsel. Exempelvis medgavs i Texas efter stormen Harvey 2017, avsteg från inblandning av biodrivmedel under begränsad tid och i begränsat område. Syftet var att fortsatt kunna leverera

⁵¹ Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter.

⁵² Avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP), som undertecknades i Paris den 18 november 1974 (SÖ 1975:50).

⁵³ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid.12).

drivmedel till fordon under utrymningen.⁵⁴ Ett annat exempel är de åtgärder som vidtogs vid de svenska kärnkraftverken, i samband med värmeböljan sommaren 2018, med anledning av de höga havsvattentemperaturerna. I flera kärnkraftverk reducerades effekten tidvis och under en begränsad period stängdes Ringhals 2 när havsvattnet, som används till kylvatten, blev för varmt.⁵⁵ När det gällde Forsmark 3 räknades analyserna om. Kärnkraftverket kunde då visa att de kunde kyla sina kritiska system och komponenter vid en högre havstemperatur än de tidigare krediterat sig. De kom då in med en anmälan om ändring av sina säkerhetsanalyser, vilket Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) accepterade.⁵⁶

2.4.8 Funktionskrav fjärrvärme

Energimyndigheten har i sin tidigare redovisning framfört, att det bör övervägas funktionskrav kopplade till försörjningstryggheten inom fjärrvärmeförsörjningen.⁵⁷ Energimyndigheten avser att arbeta vidare med denna fråga.

2.4.9 Statens möjligheter att ha synpunkter på ägarskap av energi-infrastruktur

Energimyndigheten är medveten om olika pågående processer och utredningar avseende möjligheterna att säkra vital energi-infrastruktur osv. Myndigheten vill ändå här passa på att understryka behovet av att se över statens möjligheter att ha synpunkter på ägarskap av energi-infrastruktur eller viktiga stödverksamheter (med tanke på omfattande utländskt ägande osv.), hur information kan och får spridas etc.

Forskare vid FOI har i en rapport påpekat att de internationella marknadsprinciperna i någon mening är överordnade nationell lagstiftning. Utländskt inflytande över svensk strategisk infrastruktur är idag oundvikligt. Ett totalförsvarsperspektiv handlar ändå om något slags strävan efter oberoende – att ha egen förmåga att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.⁵⁸

I FOI-studien konstateras vidare:⁵⁹

”Ägandet av kritisk infrastruktur har sedan 1990-talet i allt större grad förflyttats till privata aktörer. Detta har setts som en naturlig del av den pågående omregleringen av bland annat elmarknaden. På senare tid har

⁵⁴ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 12).

⁵⁵ www.stralsakerhetsmyndigheten.se/press/nyheter/2018/stralsakerhetsmyndigheten-samlar-karnkraftverkens-erfarenheter-fran-sommarens-varmebolja/

⁵⁶ E-post från SSM 2019-02-01.

⁵⁷ Detta redovisades i Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 14).

⁵⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjningen* (FOI-R--4590--SE), maj 2018, sid. 52.

⁵⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjningen* (FOI-R--4590--SE), maj 2018, sid. 53.

kontrollen av den kritiska infrastrukturen i allt högre grad pekats ut som en potentiell riskfaktor som kan utnyttjas för att påverka ett annat land såväl i krig som i ett gråzonsläge.”

Antagonistiskt inflytande genom ägande via ombud skulle kunna innebära att beslut tas på företagsekonomisk grund som kan minska elnätets resiliens. På motsvarande sätt kan ett sådant ägande också fungera som ett potentiellt politiskt påverkansmedel.”

2.4.10 Förmåga hos kommuner och länsstyrelser

Energimyndigheten har tidigare påpekat, att vid en ev. översyn av lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, bör det säkerställas att totalförsvarets behov tillgodoses i syfte att kommunerna ska planera och ha förmåga att hantera en situation med omfattande störning i energiförsörjningen.⁶⁰

Förmågan hos kommuner och länsstyrelser att planera för att hantera störningar i energiförsörjningen behöver dessutom utvecklas generellt. Energimyndigheten ser även i det sammanhanget behov av en översyn – bl.a. för att säkerställa att Energimyndigheten har ändamålsenliga verktyg och tillräckliga författningsmässiga mandat och förutsättningar att kunna samverka med och stödja kommuner och länsstyrelser.⁶¹

2.4.11 Åtgärder som stimulerar den enskildes förmåga

Under våren 2018 distribuerade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en ny utgåva av broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” till alla hushåll i Sverige på uppdrag av regeringen. Energimyndigheten deltog i underlagsarbetet, bl.a. avseende värmeaspekter.

MSB m.fl. myndigheter rekommenderar att medborgare ska ha hemberedskap för att klara sig minst tre dygn, dvs. kunna täcka sina grundläggande behov av vatten, mat, värme och information. Om enskilda människor har en bra beredskap kan samhället, i krisens inledande skede, istället fokusera på att hjälpa dem som har svårare att ansvara för sin egen säkerhet (äldre, sjuka osv).⁶²

I Försvarsberedningens delrapport om totalförsvaret som presenterades i december 2017, berörs bl.a. den enskilde medborgaren. Försvarsberedningen anser att den enskilde har ett ansvar givet de omständigheter som råder i kris och krig och föreslår att individen ska ha en beredskap för att klara sin egen

⁶⁰ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 18). Det finns även en tillhörande förordning (1977:440) om kommunal energiplanering.

⁶¹ Energimyndigheten: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid. 18).

⁶² Försvarshögskolan, Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet: *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige* (930/2011, sid. 110).

försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. Detta kräver förberedelser. Försvarsberedningen framhåller också att det är centralt att människor samarbetar med varandra för att klara den egna försörjningen och säkerheten.⁶³

Energimyndigheten arbetar med kunskapsstöd riktat till den enskilde samt länsstyrelser och kommuner, såsom information på sin webb-sida⁶⁴ om el- och värmeavbrott i hemmet, faktablad ”Är du förberedd om det blir ett längre elavbrott?” m.m. Energimyndigheten vill dock väcka frågan om det kan finnas behov av att reglera krav på den enskildes förmåga och uthållighet (bl.a. utifrån Försvarsberedningens skrivning enligt ovan) och i vilken författning och i vilket sammanhang det i så fall bör göras.⁶⁵

Energimyndigheten vill även i detta sammanhang understryka behovet av att regering och riksdag tydliggör planeringsförutsättningarna och de sektorsövergripande ramarna – bl.a. genom att formellt fastställa Försvarsberedningens förslag. Detta skulle underlätta Energimyndighetens planering och insatser för att kunna stödja och vägleda andra aktörer på olika ändamålsenliga sätt.

2.5 Övriga uppdrag i regleringsbrevet

I följande avsnitt redovisas hur Energimyndigheten använt de medel som särskilt tillförts myndigheten för arbetet med civilt försvar. Utöver detta redovisas här uppdraget avseende krigsplacering av personal.

2.5.1 Redovisning av tillförda medel för totalförsvar

Statens energimyndighet ska enligt sitt regleringsbrev⁶⁶ avseende budgetåret 2018 redovisa användningen av de medel om 10 miljoner kronor (7 miljoner kronor till anslag 1:1 resp. 3 miljoner kronor till anslag 1:8), som tillförts myndigheten 2018 för att förstärka totalförsvaret mot bakgrund av bl.a. den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet.

Genom att Energimyndigheten har erhållit ökad finansiering skapas förutsättningar att stärka egen samt andra aktörers förmåga inom energiförsörjningen.

⁶³ Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025 (Ds 2017:66, sid. 77).

⁶⁴ www.energimyndigheten.se/trygg-energiforsorjning/

⁶⁵ I Energimyndighetens redovisning: *Trygg energiförsörjning för civilt försvar* (dnr 2018-1862, sid.18), påtalades den enskildes förmåga att hantera konsekvenser av störningar eller avbrott i energiförsörjningen (del av försvarsvilja). Energimyndigheten har även noterat dir. 2018:80 ang. utredning om en ny myndighet för psykologiskt försvar.

⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet (sid. 2 ”1 Mål och återrapporteringskrav – Förstärkning av totalförsvaret”).

De tillförda medlen har möjliggjort en ambitionshöjning när det gäller utvecklingen av robusta energisystem i samhället. Myndigheten fortsätter att bygga kompetens och att ta fram de strategiska förutsättningar som behövs. Rekrytering har skett successivt under 2018 för att besätta de sju tjänster som medlen möjliggör. I januari 2019 är sex av de sju tjänsterna bemannade och en rekryteringsprocess för den sjunde pågår. Myndigheten har, tillsammans med andra offentliga och privata aktörer, gradvis börjat vidta åtgärder som är nödvändiga för att stärka samhällets samlade förmåga inom energiförsörjningen. Åtgärderna återfinns inom alla energislag och är främst av kartläggande och förstärkande karaktär.

Under 2018 har Energimyndigheten gjort investeringar i teknisk utrustning för att öka förmågan att hantera känslig information. Energimyndigheten har även genom konsultinsatser genomfört projekt inom området drivmedelsförsörjning.

Inom området kunskapsutveckling har en särskild satsning gjorts där avtal med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har ingåtts. De rapporter som publicerats av forskare vid FOI under 2018 på uppdrag av Energimyndigheten syftar till att ge en grund för totalförsvarsplaneringen för hela energiberedskapsområdet.

2.5.2 Krigsplacering av personal

Statens energimyndighet ska krigsplacera den personal som behövs för verksamheten under höjd beredskap till senast den 31 december 2018. Arbetet ska ske med utgångspunkt i 16 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt 4 och 6 §§ förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Under arbetet ska samverkan ske med Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.⁶⁷

Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Energimyndigheten har under 2018 fattat beslut om en första genomgång av krigsplacering av personal utifrån myndighetens uppgifter under höjd beredskap. Även personal som ska stödja med administration samt service ingår i gruppen krigsplacerade. Antalet krigsplacerade kommer förmodligen att utökas utifrån ev. nya kravbilder på myndigheten under höjd beredskap.

Exakt vilka uppgifter Energimyndigheten kommer att ha vid höjd beredskap är inte klarlagt då krav från bl.a. riksdagen ännu inte är tydliggjorda. En planering är påbörjad vad gäller myndighetens krigsorganisation och återfinns i Energimyndighetens särskilda planering för höjd beredskap⁶⁸. Planeringen

⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens energimyndighet (sid. 3).

⁶⁸ Energimyndighetens särskilda planering för höjd beredskap (dnr 18-10814).

kommer att behöva revideras löpande då kravbild och planering konkretiseras successivt.

Energimyndigheten bedömer att det finns behov av att krigsplacera personal inom energiföretag i syfte att säkerställa deras förmåga under höjd beredskap. Myndigheten bedömer att detta kan komma att bli ett mer omfattande arbete och att en mer samlad analys bör genomföras för alla sektorer i syfte att kunna sätta rätt ambitionsnivå.

3 Regeringsuppdrag

3.1.1 *Drivmedelsförsörjning Stockholmsområdet*

Länsstyrelsen i Stockholm har tilldelats ett regeringsuppdrag⁶⁹ att i samråd med övriga myndigheter analysera och föreslå hur drivmedelsförsörjningen kan säkerställas på kort och på lång sikt. Redovisning sker i december 2019.

Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

De i regeringsuppdraget ingående myndigheterna har samordnat sig i syfte att gemensamt ge förslag på lösningar till säkerställande av drivmedelsförsörjningen. Dialoger förs med kommuner, landsting, branschaktörer och privata aktörer vilket resulterat i en ökad medvetenhet om totalförsvarets behov hos dessa aktörer.

Förändringar av drivmedelsdepåstrukturen i Stockholm medför att drivmedelsförsörjning av Stockholmsområdet kommer att vara problematisk ur beredskapssynpunkt. Som ett resultat av genomfört arbete, har bl.a. en alternativ depå (om än i mindre omfattning) presenterats av en kommun som möjlig ersättning. För att bedöma det framtida behovet av drivmedel och därmed lagringsbehov, har Energimyndigheten påbörjat ett arbete med scenarier i olika tidsperspektiv. Ett tidigt resultat av arbetet är att det kommer att finnas behov av lagringsvolymerna för drivmedel inom Stockholmsområdet även så långt fram som 2050. Behovet av lagringsvolymerna kan till och med komma att öka.

⁶⁹ Uppdrag 2018-02-08 till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning (M2018/00390/Ee).

3.1.2 Smart och förnybart energisystem Gotland

I beslut 2017-06-29 angavs att *regeringen uppdrar⁷⁰ åt Statens energimyndighet att ta fram en förstudie till hur Gotland kan användas som pilot i omställningen till ett förnybart energisystem i Sverige. I maj 2018 fick Energimyndigheten ett nytt uppdrag⁷¹ att möjliggöra att Gotland blir en pilot för ett hållbart energisystem. Energimyndigheten ska avrapportera en färdplan den 29 mars 2019 som syftar till att genomföra de förslag till åtgärder som myndigheten föreslog i tidigare nämnda förstudie. Det aktuella uppdraget nämner explicit att aspekter kring trygg energiförsörjning både i fredstid och höjd beredskap ska beaktas. Uppdraget löper tillsvidare och har ingen bestämd slutpunkt. Energimyndigheten ska dock vartannat år avrapportera hur uppdraget förlöper med start 2020.*

Regeringsuppdraget, där också Försvarmakten deltar, bedöms vara ett exempel där målen för en trygg energiförsörjning vägs mot andra samhällsmål utifrån de aspekter som den återupptagna civila försvarsplaneringen innebär.

De delar av Energimyndighetens arbete som primärt behandlar försörjningstrygghet genomförs parallellt med ett regeringsuppdrag⁷² som Länsstyrelsen Gotland och Försvarmakten fått gällande samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län. Energimyndighetens regeringsuppdrag ska bidra till att Gotlandsregionens konkurrenskraft och säkerhet i energiförsörjningen stärks. Energimyndigheten kommer att integrera resultatet av arbetet i andra pågående utvecklingsprocesser inom totalförsvarsområdet.⁷³

Vidtagna åtgärder och uppnådda resultat

Under slutet av 2018 har Energimyndigheten inlett diskussioner med relevanta aktörer på Gotland om att genomföra en styrelseplanering som uppfyller Försvarmaktens krav på informationssäkerhet. Arbetet med att utforma projektplan är påbörjad.

⁷⁰ Regeringsbeslut 2017-06-29 (M2017/01768/Ee).

⁷¹ Regeringsbeslut 2018-05-31 (M2018/01642/Ee). Energimyndighetens dnr 2018-8170.

⁷² Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län. Regeringsbeslut 2017-12-18 (Fö2017/01726/MFI).

⁷³ Energimyndighetens risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2018 (dnr 2017-13071, sid. 34).

4 Ytterligare aktiviteter med koppling till totalförsvaret

4.1 Nato, exempel på nordiskt samarbete samt Folk och Försvars rikskonferens

Energimyndigheten stödjer MSB i enlighet med regeringens raminstruktion⁷⁴ för arbetet i Natos civila beredskapsarbete. Resultat är en ökad medvetenhet och en ökad samverkan med MSB i frågorna.

Energimyndigheten har deltagit i Nato-övning CORE-18 i Vilnius i december 2018.⁷⁵ Övningen inriktades på hybridhot mot energi-infrastruktur. Målbilden var sammanhängande motståndskraft (Coherent Resilience). Sverige och Finland var inbjudna med anledning av att scenarierna behandlade händelser i vårt närområde. Övningen visade att Sverige även påverkas av hybridhot mot energi-infrastruktur i vårt närområde. Energimyndigheten anser att regeringen bör tydliggöra i vilken omfattning som planeringen för civilt försvar även ska omfatta länder i vårt närområde.

Energimyndigheten har under året deltagit i en nordisk beredskapskonferens som arrangerats av MSB.⁷⁶ Energimyndigheten har även medverkat i arbetsgrupper samt arrangerat och deltagit i möten inom ramen för Nordiskt beredskapsforum (NordBER).

Energimyndigheten deltar också löpande i Folk och Försvars årliga försvars- och säkerhetskonferens i Sälen.

4.2 Totalförvarsövning 2020

Energimyndigheten har undertecknat en avsiktsförklaring om att medverka i Totalförvarsövning 2020 (TFÖ 2020).

Ett planeringsarbete har påbörjats i syfte att se över hur förutsättningar för samordning inom energiberedskapsområdet kan se ut. Arbetet genomförs tillsammans med andra myndigheter och aktörer inför och under TFÖ 2020. Det kommer att utmytna i en ambitionsnivå för myndighetens medverkan inom ramen för övningens olika delmål.

⁷⁴ Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF, Protokoll 11:8 vid regeringssammanträde 2017-06-22, (Ju2017/05646/SSK).

⁷⁵ Inbjudan till Nato-övning 2018-06-14 (Energimyndighetens dnr 2018-016394 Nato-övning CORE-18).

⁷⁶ MSB: *Så bygger vi säkerhet i Norden – Ett svenskt myndighetsperspektiv* (Publikationsnummer: MSB1282, ISBN: 978-91-7383-878-8).