

Energisystem
Emma Johansson, 08-677 25 05
emma.johansson@energiforetagen.se

Till Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se och kopia till
fo.ssk@regeringskansliet.se

Diarienummer Fö2023/01478

Remissvar avseende En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50

Energiföretagen Sverige ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Energibranschen investerar omkring 30–35 miljarder kronor årligen. Med rätt förutsättningar kan vi fortsätta trygga energileveranserna till hushåll, företag och samhälle - varje sekund, året om - samtidigt som vi driver på den förändring som möjliggör framtidens energisystem. Vårt mål är att; utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

En robust och motståndskraftig energiförsörjning med stärkt reparationsförmåga är avgörande för kontinuerlig tillgång till el och värme, särskilt under kris och höjd beredskap. Prioritering av kritiska sektorer, särskilt el, är absolut nödvändiga för att upprätthålla totalförsvarets förmågor vid omställning. Det brådskar att genomföra försörjningsanalyser i att upprätthålla Sveriges uthållighet och säkerhet i en tid av föränderliga utmaningar. Energiföretagen Sverige vill därför betona:

1. **Den privata näringslivets betydelse:** Vi konstaterar att privata näringslivet är bottenplattan i ett effektivt totalförsvär, vilket kräver en balans mellan marknadens behov i fredstid och den nationella säkerheten i krigstid.
2. **Metodik och analys:** Plan för försörjningsanalys behöver tas fram tillsammans med privata näringslivet. Vi föreslår att Försörjningsberedskapsrådet används för detta ändamål. Då ges möjlighet till anpassning mellan sektorer och tydlighet från lokal till central nivå. Modellen som tas fram måste vara välkänd och trovärdig för företagen för att den ska fungera.
3. **Samverkan och beredskap:** Fredstida överenskommelser som syftar till samarbete i fredstid, höjd beredskap och krig måste finnas, liksom tydliga och väldefinierade åtaganden från både statens sida gentemot företag och företagens gentemot staten.
4. **Ansvar och reglering:** Staten bör ta ansvar för försörjningsberedskapen och dess finansiering. Regleringen av privata företags beredskap bör huvudsakligen regleras genom strömlinjeformade avtal, då de till stor del hanterar viktiga samhällsfunktioner för totalförsvaret.

5. **Robust kommunikation och cybersäkerhet:** Att ta fram robust kommunikationslösning och förenkla administrativa uppgifter för företagen är avgörande för att kunna säkerställa resurser för effektiv planering. Det är mycket viktigt att upprätta säkra protokoll för informationsutbyte, inklusive ökat fokus på cybersäkerhet.
6. **Hantering av säkerhetsskyddslagen:** Information om beredskapsplanering behöver delas för att säkerställa en effektiv och enhetlig planering inom koncerner, och med myndigheter. Effekten är ett arbete med skrivandet av säkerhetsskyddsavtal som kan pågå under lång tid, ibland i flera år. Detta är ett konkret hinder som behöver undanröjas för en snabb återuppbyggnad av Sveriges försvar.
7. **Flexibilitet i lagstiftningen:** Det är viktigt att utvärdera regelverk för att möjliggöra flexibilitet under kriser för att inte hindra nödvändiga åtgärder.
8. **Näringslivets påverkan:** Det finns en oro för att förslag ska belasta företagen alltför mycket, vilket kan påverka Sveriges attraktionskraft för investeringar inom energiförsörjningen. Konsekvensbedömningar bör omfatta påverkan på företags kostnader, konkurrenskraft och klimatomställning.

Generella synpunkter

I Sverige är det avgörande att skapa förutsättningar för en hållbar och robust produktion och distribution av energi i fredstid och att planera för hur leveranser av varor och energitjänster kan fortsätta i krigstid. För att uppnå detta välkomnar vi att staten tar en mer aktiv och förutsägbar roll i planeringen, samordningen och förvaltningen av energisystemet. Det kommer att ge större tydlighet och trygghet för aktörer som investerar i klimatanpassning och för samhällets försörjningstrygghet.

Energiföretagen Sverige är positiva till att staten har ett övergripande ansvar för försörjningsberedskapen och dess finansieringsprinciper. Det slås fast att den privata sektorn är av central betydelse för totalförsvaret och försörjningstryggheten. Frågor som behöver lösas tidigt i planeringsprocessen är former för att skapa god samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner och privata näringslivet. Energiföretagen anser att det är viktigt att hitta en effektiv modell för vem som initierar och leder ett analysarbete och hur samverkans- och styrformer ska utformas. Detta måste prioriteras och tydliggöras tidigt i processen så att inte samma analyser görs i flera forum. Samordning av olika statliga insatser och enhetliga definitioner är också viktiga förutsättningar för en effektiv process genom hela analysen. Samt ömsesidig policy för informationssäkerhet och möjlighet till säker och robust kommunikation.

På längre sikt bedöms tillgång till statlig finansiering och kompetensförsörjning vara de områden som utgör störst behov av stöd. Totalförsvarsperspektivet är centralt för den nationella krisförmågan och de beslutsprocesser som ska leda till förmågehöjande och förebyggande åtgärder. Det är angeläget att tydliggöra de förväntningar och åtaganden som finns på det civila försvaret i försörjningsberedskapen. Energisektorn spelar en central roll för att Sverige ska ha ett motståndskraftigt totalförsvaret och välfärd. Därför krävs nu betydande satsningar för att stärka beredskapen men också möta möjligheter till klimatomställning.

Specifika synpunkter

Metodik för analys

Utredningen om En modell för svensk försörjningsberedskap och dess finansiering lyfter fram flera kritiska punkter. Energiföretagen instämmer helt i kravet på en grundlig strategisk försörjningsanalys. Dock förändras försörjningsberedskapen till sin natur ständigt i fråga om kontext och krav på innehåll. Därför bör analysen baseras på både bottom-up- och top-down-perspektiv. Vidare bör det finnas beskrivna ramfaktorer som scenarier, tidsfaktorer och leveranskrav så att enskilda aktörer kan beskriva sina behov på ett sätt som är jämförbart med varandras. Då det idag finns oklarheter om beredskapsnivån i förslagen bör även detta förtydligas. Vidare bör det skapas förutsättningar för återkoppling om planeringsförutsättningar i alla sektors led. Detta skapar möjlighet till en levande modell som kan utvecklas med ständiga förbättringar.

I utredningen analyseras frågan om försörjningsberedskap främst ur ett statligt perspektiv, utan djupare analys av förslagets konsekvenser för företagen. Detta trots att förslagen till stor del påverkar företagen. Utredningen saknar även en övergripande analys av vilka totalförsvarsförmågor som krävs och i vilken utsträckning de finns i Sverige. En sådan analys behövs och kommer också att få betydelse för Sveriges försvarsförmåga. Det är ett faktum att energiförsörjningen är beroende av globala leveranskedjor och leverantörer, men också av utländsk arbetskraft för att fungera i fredstid som behöver säkerställas i höjd beredskap. Om förmågorna inte finns i Sverige kan de säkras genom till exempel internationella avtal eller etablering av ny kapacitet i Sverige.

Roller och ansvar

Förslaget om MSB som kontaktpunkt för företag, ser vi som positivt. De olika aktörerna på marknaden har ett stort behov av att förstå roller, ansvar och tolkning av lagar, förordningar och andra regelverk. Myndigheten bör därför också kunna stödja med bästa praxis, instruktioner, mallar eller andra verktyg. Det ställs dock stora krav på myndigheten i sin nya roll. Vi föreslår därför att MSB ges en renodlad roll som policy- och planeringsmyndighet. En tydlig roll- och ansvarsfördelning underlättar också för marknadsaktörer. Detta behov understryks inte minst i osäkerheten kring vem som ansvarar för vad i händelse av nationella kriser och höjd beredskap.

Mottot "faller el faller alla andra" bör inte underskattas. Vid större energikriser, i fredstid och i krigstid, bör det finnas en myndighetsfunktion för operativ och taktisk ledning som kan bidra med en tydlig prioriteringsordning för elförsörjningen. Produktionen och distributionsförmågan av el och fjärrvärme är i hög grad beroende av hur försörjningskedjor och lagerhållning nedströms fungerar, för att energitjänsterna ska kunna fortsätta i företaget, även vid höjd beredskap. Därför bör de olika beredskapsmyndigheternas mandat, roller och ansvar på strategisk, operationell och taktisk nivå klargöras för att upprätthålla förmågor över hela hotskalan.

Hantering av informationssäkerhet och sekretess

Energiföretagen anser att detaljnivån och tidslinjaler med vilken intervall med vilka rapporteringen ska ske måste klargöras. Vi ser en stor risk att stora mängder information kommer att efterfrågas, till liten nytta. Klara och tydliga sekretessregler, samt regler för

vilken myndighet som får begära ut viss information, bör säkerställas så att informationen inte används för andra ändamål. Vikten av tydligare informationsdelning, inte bara informationsinsamling, är därför centralt.

Vi anser att det krävs både ömsesidig informationssäkerhet, tydliga protokoll för informationsdelning och tekniska lösningar för säker kommunikation för att möjliggöra planering. Energiföretagen vill betona vikten av lösningar inom detta område. Tyvärr saknas det fortfarande en strategi för hur detta ska säkerställas. Den nuvarande situationen är att olika myndigheter har olika krav och att lösningarna är få och administrativt betungande. Säkert och robust informationsutbyte är därför ett område som behöver prioriteras i ett tidigt skede för företag och inte bara mellan myndigheter. Cybersäkerhetsaspekten är ett annat perspektiv – ju mer detaljerad informationen är, desto högre är kraven på systemens cybersäkerhet. Betänkandet saknar en konsekvensbedömning kopplad till detta viktiga område.

Risken för om informationssäkerhet inte efterlevs och konsekvenserna av detta omhändertas inte i utredningen. Eftersom det inte är klart, och inte heller är fastställt, vilken typ av information som ska samlas in finns det en överhängande risk att information läcker ut ur systemet där flera myndigheter på flera nivåer är inblandade, med begränsad kompetens inom varandras verksamhetsområden och begränsad kompetens om vad som är skyddsvärd information för företagen. Det finns också en risk att företagshemlighetsinformation samlas in och läcker ut av okunskap till obehöriga och i värsta fall till aktörer som begränsar företags konkurrenskraft och försvarsförmågor.

Vi vill betona vikten av att inte bara tillåta ett enkelriktat informationsflöde från företag till staten. En kontinuerlig dialog mellan staten och företagen är en förutsättning för att skapa trovärdighet. Myndigheterna bör också stärka sitt informationsutbyte med aktuella hotbilder, planeringsinformation och skyddsbehov på både kort och längre sikt till de utpekade samhällssektorerna.

Hantering av säkerhetsskyddet

Energiföretagen vill uppmärksamma på att det finns motstridiga krav mellan säkerhetsskyddslagen (2018:585) och regeringens direktiv om att snabbt återuppbygga totalförsvaret. Det finns en skyldighet för företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att ta fram säkerhetsskyddsavtal för civilt försvar, vilket krävs innan olika verksamhetsutövare inom koncerner kan dela säkerhetsskyddsklassad information med varandra. Som ett exempel behöver information om beredskapsplanering delas för att säkerställa en effektiv och enhetlig planering inom koncerner, och med myndigheter.

Att på ett effektivt sätt upprätthålla en koncernorganisation under höjd beredskap utan att i fredstid dela säkerhetsskyddsklassad information mellan de legala enheterna kommer att vara utmanande. Säkerhetsskyddslagen har inte i tillräcklig utsträckning beaktat privata företag med koncernstruktur. Effekten blir ett arbete med skrivandet av säkerhetsskyddsavtal kan pågå under lång tid, ibland i flera år. Detta är ett konkret hinder för en snabb återuppbyggnad av Sveriges försvar. Vi vill därför se en skyndsam ändring i säkerhetsskyddslagen för att omhänderta detta. Det finns även andra områden inom koncerner där säkerhetsskyddsavtal mellan bolagen behövs och där koncerner står inför samma utmaningar på grund av lagstiftningens bristande anpassning till privata företag. Detta har resulterat i ökade administrativa kostnader hos företag utan att egentlig mening bidra till svensk säkerhet och totalförsvaret.

Beredskapslager

Vi har sett hur invasionen av Ukraina har påverkat biobränslepriserna avsevärt med 200% prisökningar. Våra företag stryper nu elproduktion för att spara bränsle och fokusera på värmeleveranser, vilket påverkar elpriserna än mer om vintern blir kall. Detta belyser vikten av att säkerställa lagerhållning och stabila leveranskedjor som har betydelse för Sveriges säkerhet och konkurrenskraft på sikt.

Energiföretagen förordar att nationella beredskapslager bör ligga i omsättningslager. Det materiel som är vanlig i drift, underhåll och reparationer bör även tillämpas som beredskapsmateriel. Skälet är att beredskapslager då kan läggas lokalt hos bland annat energibolagen med ett krav om att materiel ska cirkuleras. På det här viset finns tillgång till funktionellt och uppdaterat material på lager.

Specifikt så arbetar elnätsbranschen (EBR) på att ta fram en databas för hantering av all satslagd funktionsbeskriven materiel som ingår i standardkonstruktioner. Detta system skulle även kunna användas för att hålla ordning på all strategisk materiel som lagerhålls i landet hos grossister, utförare och elnätsföretag. Det är sedan av vikt att aggregerad materiel och behovslistor kan prioriteras av Svenska Kraftnät som Elberedskapsmyndighet om materiel behövs förflyttas till annan plats i kris.

Finansieringsprinciper

Energiföretagen vill lyfta fram vikten av att bibehålla modellen för avgiftsfinansiering av elberedskapsmedel som ett sätt att fortsatt finansiera grundberedskapen. Detta bör dock rättvist balanseras mellan de elföretag som är verksamma inom elsektorn, med beaktande av konkurrensaspekter, marknadsvillkor och ersättningsnivåer. Om den lagstadgade nivån på grundberedskapen blir för hög utan särfinansierat stöd finns det annars en risk att det leder till att inträdet på den svenska elmarknaden blir för högt.

Dagens elberedskapsmedel räcker dock inte till för att säkerställa alla de nyttor som behövs i ett modernt totalförsvaret. Det finns därför ett behov av statlig finansiering av civila försvaret i utvecklingen av totalförsvaret. Även översyn av statligt stöd under ett långvarigt förhöjt beredskapsläge bör förberedas centralt i exempelvis fall där kunden inte har betalningsförmåga. Detta i syfte säkerställa samhällsviktiga företags leveransförmåga och skydda företagens överlevnad att verka i höjd beredskap och krig.

Avtalsskrivning och stöd i upphandling

Energiföretagen ser huvudsakligen att de privata företagens försörjningsberedskap regleras genom avtal med staten. Det offentliga ska ta ansvar och de behöver kravställa och reglera genom avtal – leveransavtal med beredskapsvillkor och rena beredskapsavtal för att fullgöra beredskapsåtaganden. Här behöver tydliga villkor, åtaganden och ersättning finnas på plats. Det är därför positivt att upphandling och kontrakt nämns i betänkandet som den huvudsakliga metod som bör användas för att bygga upp försörjningstryggheten. Avtal skapar tydlighet för enskilda företag. Grundprincipen bör vara att alla åtaganden mellan myndigheter och enskilda företag, inom ramen för civilförsvarets försörjningsberedskap, ska avtalas inom ramen för kommersiella avtal, som i princip alltid ska undertecknas i fredstid.

Energiföretagen är också positiva till att utredningen föreslår att Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att säkerställa krisberedskap och totalförsvaraspekter vid upphandling av samhälls- och försvarsviktiga verksamheter.

Detta stöd ser vi är nödvändigt, särskilt för de små och mindre företag som inte har egna upphandlingsjurister inom verksamheten.

Ändringsförslag i centrala regelverk

Ur energibranschens synvinkel är det positivt att utredningen bekräftar behovet av att involvera privata näringslivet för att förstå förutsättningar och konsekvenser i samband med nya tolkningar av hur befintliga lagar kan tillämpas.

Vi ser även ett behov av ökad flexibilitet i lagstiftningen. Det är viktigt att kontinuerligt utvärdera regelverk för att möjliggöra flexibilitet under kriser för att inte hindra nödvändiga åtgärder.

Globala handelsflöden

Utredningen utgår i första hand från en nationell kontext. Stat och myndigheter bör aktivt följa och analysera exempelvis energisektorns beroende av högriskleverantörer i länder utanför EU, som Kina, samt dess risker och påverkan i energisystemet.

Totalförsvarsperspektivet bör även sättas in i ett större geopolitisk global kontext kopplat till Sveriges åtaganden i EU:s krisberedskap och NATO. Energiföretagens medlemmar spelar en viktig roll i den europeiska energiförsörjningens beredskap då länders energisystem är sammankopplade. Det som händer i Sverige kan få konsekvenser utanför vår nationsgräns. Ett starkt samarbete inom EU är väsentligt. Det är även angeläget att tydliggöra gemensamma utmaningar, som till exempel hur klimat- och energiomställningen kommer att påverka den säkerhetspolitiska agendan och Sveriges försvarsförmåga. Staten behöver bygga upp ett väl fungerande europeiskt och NATO samarbete för att både ge och kunna ta emot stöd vid större energikriser.

Påverkan på företag

Vi ser att förslagen kommer att innebära en tyngre arbetsbörda för företagen. Det gäller att balansera kostnadsdrivande lagkrav på företags åtaganden så att inte inverkan på Sveriges attraktionskraft som verksamhetsland och företagens vilja att investera i befintlig eller ny verksamhet i Sverige blir orimlig stor. Företagsklimatet är viktigt ur många synvinklar, till exempel inom den elektrifiering och klimatomställningen som sker, men även inom forskning och innovation.

Hur ett företag som är viktigt för totalförsvaret ska ta hänsyn till försörjningsfrågor i beslutsfattandet är en stor fråga med flera aspekter som driver kostnader och kräver resurser och kompetens. Detta är viktigt att tänka på hela försörjningskedjan när man planerar och organiserar genomförandet för att göra det möjligt för energisektorn att upprätthålla viktiga tjänster och reagera effektivt i tider av ökad efterfrågan eller störningar i hela hotskalan från fredstida kriser till höjd beredskap och ytterst krig. Det inkluderar bland annat:

- Förberedelser och planering
- Lagerhållning och kompetensförsörjning
- Underhåll, reparationsförmåga och övningar
- Aktivering (i verkliga livet)
- Återuppbyggnad och åtgärder efter avslutad aktivering

Slutsats

Det behövs en grundförståelse för det privata näringslivets rådighet och deltagande som bottenplatta i totalförsvaret. När vi nu navigerar genom ett ständigt föränderligt hotlandskap av utmaningar och möjligheter. Behovet av robust kommunikation och samordning, redundans genom avtal mellan offentliga myndigheter och privata företag, kan inte nog betonas. Detta arbete måste påskyndas. Om energiförsörjningen får långvariga avbrott finns det risk för kaskadeffekter på resten av samhället. Flexibilitet för att hantera störningar i leveranskedjor och system krävs för att säkerställa försörjningstrygghet i hela hotskalan från fredstida kriser till höjd beredskap och krig både före, under och efter en kris.

Stockholm som ovan



Åsa Pettersson
Vd Energiföretagen