

Avdelningen för energiberedskap
Enheten för trygg energiförsörjning
Claes Pile
016-544 22 23
claes.pile@energimyndigheten.se

Försvarsdepartementet

Informationsklass: K0

Yttrande angående SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak betänkandets förslag och ser ett närtida genomförande av förslagen som viktiga steg mot en välfungerande försörjningsberedskap i Sverige. Flertalet av myndighetens synpunkter syftar till att förenkla en omfattande process.

Sammanfattning av myndighetens viktigare synpunkter:

- Behovsanalysernas innehåll och omfattning behöver anpassas till den sektor de utförs i. För energisektorn är det lämpligt att beredskapsmyndigheterna utför delar av försörjningsanalysen.
- Myndigheten förordar att den nationella försörjningsanalysen utförs med en fyraårscykel i stället för en tvåårscykel. Det ger förutsättningar för en process där utfall av tidigare försörjningsanalyser kan hanteras och jämnar ut arbetsbelastningen för involverade.
- Utredningen föreslår att analyser ska göras för fredstid, kris och krig. Energimyndigheten anser att målen för civilt försvar och totalförsvar i stället bör utgöra dimensionerande grund i försörjningsanalysarbetet.
- Myndigheten föreslår att civilområdesansvariga länsstyrelser ska sammanställa behovsanalyserna från länsstyrelserna efter respektive försörjningsanalysmyndighets ansvarsområde och leverera till berörda sektorsmyndigheter.
- Utbildningsmöjligheter för att tillgodose kompetensbehovet inom säkerhetskyddet behöver säkerställas.
- Två år från regelverkets ikraftträdande införs en kontrollstation för att stämma av resursbehovet för myndigheternas arbete med försörjningsanalyser.

Energimyndighetens ställningstagande

Att Sverige behöver förstärka sin försörjningsberedskap utifrån dagens förmåga tydliggörs föredömligt av utredningen. I betänkandet slås fast att resan mot ett bättre läge för försörjningsberedskapen ”börjar på en låg och ojämn nivå”. Energimyndigheten delar till fullo den uppfattningen.

Utredningen konstaterar också att förstärkningen av försörjningsberedskapen bör ske brett för att kunna hantera störningar oavsett orsak. Som Riksrevisionen har konstaterat så var ingen av de allvarliga kriser som inträffat under 2000-talet bedömda som sannolika av personer i ansvarig ställning. Vad nästa kris består i är omöjligt att förutsäga. Utredningens förslag fyller behov som identifierats av en mängd aktörer och Försvarsberedningens senaste rapport från december 2023 förstärker ytterligare vikten av att försörjningsberedskapen stärks och det med skyndsamhet. Energimyndigheten välkomnar utredningens förslag och ser fram emot ett närtida genomförande av förslagen.

Utredningen kopplar också enligt myndigheten till klimatomställningsarbetet då det är på de lokala och regionala arenorna som mycket av det faktiska arbetet sker både när det gäller försörjningsberedskap och klimatomställning. Att knyta ihop den kommunala energiplaneringen (regeringsuppdrag), hållbara städer och det planerade stödet för en robust energiförsörjning med försörjningsberedskapen är en intressant och viktig uppgift för Energimyndigheten.

Samtidigt vill myndigheten föra fram att förslagen som presenteras i utredningen är omfattande och resurskrävande. Försörjningsanalyser i enlighet med utredningens förslag kommer att medföra ett påtagligt merarbete för Energimyndigheten och andra aktörer, särskilt om den nationella försörjningsanalysen ska genomföras vartannat år. Flera av myndighetens förslag till justeringar av förslagen skulle bidra till att minska arbetsbelastningen för de som berörs av utredningens förslag samtidigt som målbilden bibehålls.

De olika beroenden som finns, och ökar över tid, mellan och inom sektorer och mellan privat och offentligt är komplicerade och gör återställningen av försörjningsberedskapen komplex och i behov av ett enhetligt agerande från olika aktörer. Utredningens slutsats att konkreta mål behövs, och då särskilt vad gäller beredskapslagring, kan inte nog betonas. Energimyndigheten anser att det är hög tid att gå från utredande till genomförande när det gäller försörjningsberedskap och inte minst beredskapslagring. Stor vikt behöver läggas vid frågor som rör framtagande av mål och definierade behov för arbetet med försörjningsberedskap. Om arbetet med försörjningsberedskap ska bli mer operativt behövs tydliga riktlinjer från behöriga instanser. Utredningen föreslår att analyser ska göras för fredstid, kris och krig. Energimyndigheten anser att målen för civilt försvar och totalförsvar i stället bör utgöra dimensionerande grund i försörjningsanalysarbetet. Myndigheten ställer sig samtidigt bakom utredningens förslag vad gäller uppdrag till MSB och Försvarmakten att ta fram mer preciserade planeringsmål än vad som finns idag. Myndigheten vill samtidigt

betona vikten av att de nya planeringsmål som MSB och Försvarsmakten ska ta fram blir så tydliga och precisa att de ger tydlig vägledning för berörda aktörer.

För att arbetet med att ta fram behovsanalyserna ska bli så effektivt som möjligt behöver sektorn och beredskapsmyndigheterna samordnas. Då kan kompetenser och resurser nyttjas på bästa sätt och därmed kan den uppenbara risken för dubbelarbete i både offentlig förvaltning och näringsliv minskas. Exempelvis är kommuner och företag redan idag engagerade i processer som exempelvis styrel och styrgas på energisidan. Energimyndigheten vill därför betona vikten av att behovsanalyserna i första hand görs med utgångspunkt i befintlig information.

Beredskapsmyndigheterna inom energisektorn, som redan idag har ett utvecklat kontaktnät med såväl bransch som enskilda företag, bör kunna ges ett större ansvar för att genomföra delar av försörjningsanalyserna samtidigt som Energimyndigheten ska beredas möjlighet att medverka. Förslagsvis ges därför försörjningsanalysmyndigheterna ansvar och mandat att, med stöd av respektive beredskapsmyndigheter, ta fram försörjningsanalyserna. MSB tar fram de närmare förutsättningarna för detta.

Arbetet med försörjningsanalyser i en tvåårscykel i enlighet med utredningens förslag framstår som omfattande och resurskrävande. Myndigheten anser dels att den beskrivna cykeln snarare är närmare tre än två år i tid dels att cykeln kan förlängas med bibehållet syfte. Ett skäl för glesare försörjningsanalyser är att de åtgärder som den nationella försörjningsanalysen utmynnar i hinner planeras och börja genomföras innan nästa analysomgång tar vid. Ett annat att resursbehovet för att ta fram försörjningsanalysen fördelas ut över tid. Energimyndigheten förordar därför att den samlade nationella försörjningsanalysen, i stället för att tas fram vartannat år, görs under en fyraårscykel.

Analysarbetet omfattar bland annat identifiering av både försörjningsviktiga varor och tjänster och företag som bedriver samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet. Analysen resulterar i en stor mängd skyddsvärd och i många fall säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Energimyndigheten vill uppmärksamma frågan i den fortsatta hanteringen av utredningens förslag och vill också framhålla vikten av att säkerställa kompetens genom kvalitetssäkrade utbildningar inom säkerhetsskydd. Kompetens inom säkerhetsskydd är redan idag en bristvara och utredningens förslag kommer ytterligare att öka behovet av utbildningar inom säkerhetsskydd. Därför bör utredningsförslagen från Ju2022/02042 om utbildningsmöjligheter genom Försvarshögskolans försorg prioriteras enligt Energimyndigheten.

Specifika synpunkter

I betänkandet förs vikten av att aktörernas ansvar är tydligt definierat fram. I linje med det anser Energimyndigheten att det behövs ett uppdrag till MSB att inom den föreslagna föreskriftsrätten också utreda och fastlägga gränsdragningar mellan myndigheter och definiera olika begrepp. I det arbetet bör MSB samråda

med berörda beredskapsmyndigheter för att nå en effektiv arbetsfördelning. Möjligheter till sektorspecifika processer bör även beaktas enligt myndigheten.

Energimyndigheten vill i sammanhanget också peka på att det kan vara svårt att hantera energibehov som andra varor och tjänster i framtagandet av en nationell försörjningsanalys. Energilagen har olika förutsättningar avseende produktion, distribution och lagring och beroendena är komplexa. För en mer utvecklad bild av hur myndigheten ser på behovsanalys inom energiförsörjningen, hänvisar vi till vårt regeringsuppdrag ”Energiförsörjningen för totalförsvaret” som ska ta fram en metod för energibehovet för totalförsvaret, uppdelat i geografiska områden. Metoden avser endast energibehovet, inte behovet av varor och tjänster i termer av exempelvis antalet reservkraftaggregat eller ledningsstolpar. Uppdraget ska redovisas 29 december 2023.

Energimyndigheten delar betänkandets uppfattning att återkoppling måste ingå som en central del i arbetet. Dock saknas förslag på hur det ska ske. Återkopplingen är viktig för att processen ska bli en fungerande cykel och uppgiftslämnare ska kunna agera därefter. Energimyndigheten anser att även förslag på återkoppling ska tas fram för att processen ska bli cyklisk.

Vad gäller existerande drivmedelsberedskap vill myndigheten rikta uppmärksamheten mot det faktum att dagens beredskapslager är fredstida och regleras av internationella avtal där Sverige är en part. Dessa lager om 90 dagar nettoimport kommer sannolikt vara förbrukade helt eller delvis, i enlighet med avtalen, innan höjd beredskap beslutas. Finns det lager kvar vid höjd beredskap kan de nyttjas med hjälp av förfogandelagstiftningen. Om den nationella försörjningsanalysen landar i att det behövs ytterligare drivmedelsberedskap så finns det flera sätt att tillgodose ett sådant behov. Myndigheten vill i sammanhanget föra fram behovet av en översyn av Lagen om beredskapslagring av olja (2012:806) så att regelverket anpassas efter totalförsvarets behov och den pågående energiomställningen. Försvarsberedningens delrapport från 19 december 2023 stärker vikten av att skyndsamt skapa ett välfungerande svenskt system för beredskapslagring.

Flera av utredningens förslag och resonemang aktualiserar frågor kring sekretesskydd. Exempelvis föreslås hanteringen av uppgifter som är föremål för sekretess bitvis ske utifrån den sekretessbrytande undantagsbestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL), vilken tar sikte på överföring av sekretesskyddad information till myndigheter där motsvarande sekretesskydd saknas. Företagens affärshemligheter riskerar därmed att röjas. Energimyndigheten bedömer att befintliga bestämmelser i OSL inte är tillräckliga. Energimyndigheten anser därför att det behövs en djupare analys av sekretesskyddet för att kunna hantera ett utökat uppgiftslämnandet från näringslivet och det ökade informationsflödet mellan myndigheter.

Det finns också tvärspektoriella frågeställningar som behöver hanteras, ett exempel är kopplingen mellan energi (Energimyndigheten) och transporter

(Trafikverket). Att de olika myndigheterna själva ska klargöra gränsdragningarna för försörjningsanalyser mellan de olika sektorerna, vilket utredningen föreslår, riskerar att fördröja processen. Detta bör i stället göras av MSB.

Civilområdesansvariga länsstyrelser (CivO) har enligt utredningen ingen roll i försörjningsanalysprocessen. Detta trots att betänkandet tydligt uttalar att processen ska följa den ordning som gäller för beredskapsfrågor sedan 1 oktober 2022. Myndigheten föreslår att CivO ska sammanställa behovsanalyserna från länsstyrelserna, dela upp behovsanalyserna efter respektive försörjningsanalysmyndighets ansvarsområde och skicka in dem dit. Det ger CivO en information om behov och brister i försörjningsberedskapen inom deras ansvarsområden och minskar antalet inkomna behovsanalyser till försörjningsanalysmyndigheterna. Samtidigt får CivO en tydlig roll i processen för försörjningsberedskapen.

Civilsamhället nämns inte i betänkandet. Särskilt notabelt är att de frivilliga försvarsorganisationerna inte finns med. Exempelvis har flera myndigheter, däribland Energimyndigheten, avtal med frivilliga försvarsorganisationer om att utbilda och upprätthålla kompetenspooler för olika insatser vid kriser eller särskilda händelser. Energimyndigheten anser att i den fortsatta hanteringen av utredningen bör civilsamhället beaktas i en större utsträckning.

Utredningen saknar en definition av vad begreppet ”försörjningsviktiga varor och tjänster” omfattar. MSB:s vägledning om varor och tjänster utgör en bra grund för att kunna ta fram en sådan definition. En definition behövs också då ”försörjningsviktiga varor och tjänster” finns med i betänkandets förslag till förordningstext. Detta skäl gäller också för begreppet ”totalförsvarsviktig verksamhet”.

”Arbetet med att göra försörjningsanalys kommer att bli omfattande” konstaterar utredningen. Energimyndigheten förutsätter att ett genomförande av utredningens samtidigt medför resursförstärkningar för berörda myndigheter och då inte minst för Energimyndigheten. Att utredningen samtidigt slår fast att energiförsörjningen är ett av de viktigaste områdena för försörjningsberedskapen stärker skälen för en resursförstärkning av Energimyndigheten. Även med myndighetens förslag i beaktande så behövs fortsatt det tillskott på tre årsarbetskrafter som utredningens föreslår. Detta är en initial bedömning i ett tidigt skede av en omfattande förändring. Myndigheten föreslår därför ett införande av en kontrollstation efter två år där en utvärdering av resursbehovet hos myndigheterna görs.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Anders Wallinder, chefsjuristen Rikard Janson samt enhetschefen Karl Björklund. Föredragande har varit handläggaren Claes Pile.

Beslutet har fattats elektroniskt i myndighetens handläggningssystem och saknar därför namnunderskrifter.