

Förslag till hanteringsmodell för storskalig elransonering

ER 2014:08

Böcker och rapporter utgivna av Statens
energimyndighet kan beställas via
www.energimyndigheten.se
Orderfax: 08-505 933 99
e-post: energimyndigheten@cm.se

© Statens energimyndighet

ER 2014:08

ISSN 1403-1892

Förord

Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för tillförsel och användning av energi och ska verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi. I detta ansvar ligger att göra avvägningar mellan ekonomi, trygghet och miljö i enlighet med energipolitikens mål.

Alltsedan Energimyndighetens arbete med förbrukningsdämpande åtgärder inför en elenergibrist påbörjades år 2004 har en mängd förslag kartlagts, analyserats och utvärderats. Flertalet förslag har befunnits vara mindre lämpade, vilket resulterat i att de ursprungliga 27 åtgärdsförslagen nu har reducerats till tre. Dessa tre fastställdes i ett principbeslut med tillhörande utredningsplan av GD den 17 juni 2013:

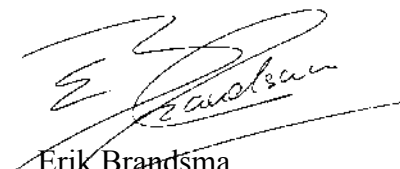
- Informationskampanj,
- Regeringsdirektiv för statlig verksamhet, samt
- Ransonering av samtliga industriella förbrukare av el.

Målgruppen för en ransonering är således fastställd. Under hösten/vintern 2013/14 pågår arbetet med att utreda *hur* en sådan ransonering ska kunna genomföras. Det första steget handlar om att bestämma och beskriva en hanteringsmodell. En mängd myndighetsbeslut kommer att behöva fattas före, under och efter en ransoneringssituation. Vissa beslut och uppgifter kan bara fattas/hanteras av Energimyndigheten medan andra skulle kunna överlämnas åt andra aktörer.

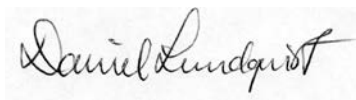
Denna rapport beskriver hur detta arbete genomförts, och den landar i ett förslag på hanteringsmodell för elransonering.

Efter att hanteringsmodellen är fastställd följer arbete med utformning av författningar, varpå förberedelser och implementering av rutiner, förvaltning med mera ska göras. Enligt utredningsplanen kommer samhället att vara ”redo för elenergi-brist” under våren 2015.

Januari 2014



Erik Brandsma
Generaldirektör



Daniel Lundqvist
Handläggare Trygg energiförsörjning

Sammanfattning

Denna rapport behandlar uppgifter, ansvar och roller för att genomföra ransonering vid elenergibrist. I en situation med låga nivåer i vattenmagasinen, stillastående kärnkraftreaktorer och havererade importförbindelser från grannländerna kan risken för elenergibrist uppkomma. Elenergimarknadens aktörer har ett ansvar för att genom marknadens funktion hantera eventuella uppkomna störningar med avseende på kort- och långsiktig tillgång och efterfrågan på elenergi. Först i ett läge då en elenergibrist kan förväntas inträffa med stor sannolikhet, trots marknadens agerande, och när konsekvenserna för samhället bedöms bli alltför stora, kan det bli aktuellt för Energimyndigheten att föreslå regeringen att vidta åtgärder med anledning av den uppkomna situationen.

En sådan bristsituation har (mycket) låg sannolikhet, men elenergibrist har inträffat i Sverige, senast i början av 1970-talet vid två tillfällen.

Ransonering av el beslutas av regeringen och förväntas kunna verkställas av Energimyndigheten inom fyra veckor efter författningarnas ikraftträdande. Målgruppen för ransonering är samtliga industriella elförbrukare vilket innebär att cirka 29 000 uttagpunkter i elnätet ska hanteras vid en ransonering.

För att ransonering ska kunna genomföras krävs att ett antal beslut fattas och interaktioner sker mellan olika aktörer och med målgruppen. Redan i normalläget behöver en struktur etableras för denna hantering, aktörerna utbildas och uppföljning görs för att säkerställa förmågan i strukturen. Uppgifter som behöver utföras före, under och efter ransonering definieras och analyseras i rapporten.

För att kunna skapa en praktiskt genomförbar och administrativt godtagbar hantering av en ransonering inom de angivna tidsramarna förespråkar Energimyndigheten möjligheten att fatta beslut om generell ransoneringskvot, tilldelningsperiod med mera genom *generella föreskrifter*. På så sätt undviks bland annat den omfattande ärendehantering som 29 000 beslut för respektive moment i ransoneringen skulle kräva. Energimyndigheten bedömer att detta är en rimlig avvägning mellan rättssäkerhet, transparens och administrativ börda på berörda aktörer.

En avgörande utgångspunkt i svensk krishantering är att den aktör som ansvarar för en verksamhet i normalläget har samma ansvar i kris. Hantering av en ransonering omfattar dock många processer och aktiviteter som ingen organisation i vardagen explicit har att hantera. I rapporten redogörs för arbetet med att hitta en lämplig fördelning av uppgifterna mellan de aktörer som sammantaget är lämpligast att hantera de olika aktiviteterna och delprocesserna. De aktörer som beaktats i detta sammanhang är Energimyndigheten, andra centrala myndigheter, länsstyrelserna, kommunerna, elhandelsföretagen och elnätsföretagen.

Tre tänkbara hanteringsmodeller med olika grad av decentralisering presenteras. De bygger på de uppgifter som ska utföras vid en elransonering och analys av vilka aktörer som kan vara aktuella att genomföra dessa uppgifter. De tre modellerna utvärderas genom ett värderingssystem som bygger på de perspektiv och kritiska framgångsfaktorer som identifierats i arbetet samt genom en sammanfattande analys.

Resultatet av utvärderingen och kompletterande analyser är att en hanteringsmodell där Energimyndigheten svarar för huvuddelen av uppgifterna och en modell där elnätsföretagen svarar för något fler moment i hanteringen hamnar nära varandra resultatmässigt, men med en tydlig övervikt mot den förstnämnda. De huvudsakliga skälen för detta är i korthet:

- De samlade kostnaderna för samhället blir lägre
- Modellen är mer flexibel för framtida förändringar
- Modellen bedöms vara – och upplevas som – mer rättssäker med avseende på informationen om ransoneringen till de ”drabbade” företagen.

Energimyndigheten bör därmed skapa en modell för hantering av elransonering som innebär att elnätsföretagen åläggs att leverera uppgifter om målgruppen till Energimyndigheten och att myndigheten själv hanterar huvuddelen av alla andra moment, inklusive kommunikationen med målgruppen.

Innehåll

1	Introduktion	9
1.1	Bakgrund och syfte	9
1.2	Metod och genomförande	10
1.3	Utgångspunkter och avgränsningar.....	11
1.4	Statistisk information om målgruppen.....	15
2	Identifiering och kort beskrivning av aktiviteter	19
2.1	Förbereda	19
2.2	Hantera	21
2.3	Avveckla.....	24
2.4	Lära	25
3	Tolkning av formella roller och ansvar för att planera och genomföra elransonering	27
3.1	Regering och riksdag	27
3.2	Energimyndigheten	27
3.3	Svenska Kraftnät.....	28
3.4	Energimarknadsinspektionen	29
3.5	Länsstyrelser	30
3.6	Kommuner	31
3.7	Elproducenter	33
3.8	Elhandlare (elleverantörer)	33
3.9	Elnätsföretag (eldistributörer, nätkoncessionshavare)	34
4	De formella förutsättningarna för hantering av ransoneringsarbetet	37
4.1	Kartläggning av processer.....	37
4.2	Juridiska aspekter på hantering av ransonerings	39
4.3	Sammanfattande slutsatser	43
5	Tolkning av krishanteringsprinciper	45
5.1	Ansvarsprincipen	46
5.2	Likhetsprincipen.....	47

5.3	Närhetsprincipen	48
5.4	Geografiskt områdesansvar	49
5.5	Myndighetens agerande i ljuset av krishanteringsprinciperna	51
6	Exempel på lösningar för och erfarenheter av decentraliserad hantering av allvarliga störningar	53
7	Identifiering av hanteringsmodeller – olika alternativ	55
7.1	Perspektiv att beakta	55
7.2	Övriga principer och utgångspunkter vid utformning av hanteringsmodeller	56
7.3	Beskrivning av hanteringsmodeller	57
7.4	Beskrivning av värderingssystemet	61
8	Analys av hanteringsmodellerna	69
8.1	Modellernas kvaliteter/förmågor	69
8.2	Känslighetsanalys av resultat från tillämpning av värderingsmodellen	71
8.3	Jämförande analys av modell A och C	74
9	Reflektioner, slutsatser och rekommendation	77
9.1	Inledande reflektioner	77
9.2	Aktörer som involveras	78
9.3	Slutsatser och rekommendation	79
	Referenser	81
	Förklaringar till vissa begrepp och förkortningar	83
	Bilaga 1, Utvecklingen inom totalförsvarsplaneringen och konsekvenser för förutsättningar för att genomföra ransonering vid elenergibrist	85
	Gällande regelverk och kopplingen till ransonering	85
	Planeringen för höjd beredskap är under utveckling	86
	Arbetet med ransonering hittills och koppling till planering för höjd beredskap	87
	Fortsatt utredning kring konsekvenser för Energimyndighetens arbete med ransonering vid elenergibrist	88

Bilaga 2, Juridiska aspekter som inte längre är aktuella gällande ransonering	89
Hantera jämkning	89
Hantera gemensam avräkning	90
Hantera förbrukare inom interna nät	90
 Bilaga 3, Exempel på decentraliserad krishanteringhantering inom olika samhällssektorer och jämförelse-punkter med ransonering vid elenergibrist	 91
Allvarlig störning i elförsörjningen	92
Allvarlig smittspridning	97
Allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen	104
Kärnenergiberedskap	108
Det avvecklade oljeransoneringssystemet	110
Förbrukningsdämpande åtgärder inom naturgasförsörjningen	111
Reflektioner från exempel på decentraliserad krishantering på olika områden	112
 Bilaga 4 Ytterligare underlag vid identifiering av hanteringsmodeller	 115
Verksamhetsöversikt – allmänt	115
Verksamhetsöversikt – strategisk del	121

1 Introduktion

1.1 Bakgrund och syfte

Energimyndigheten har, liksom ett antal andra myndigheter, ett särskilt ansvar för krisberedskap, enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I Energimyndighetens roll ingår att enligt § 3 i myndighetens instruktion planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransonering och andra regleringar gällande energianvändning, t.ex. vid elenergibrist.

Mot bakgrund av detta har Energimyndigheten tidigare utvärderat flera olika typer av förbrukningsdämpande åtgärder; utöver ransonering och frivilliga spar-kampanjer bland annat bonus, elkris-katt och förbud mot viss elanvändning. Efter Elenergibristövning 2010 enades myndighetsledningen och Näringsdepartementet om att de åtgärder som kan komma i fråga är ett begränsat antal kraftfulla administrativa åtgärder. Energimyndigheten inriktar sig därför på tre åtgärder; en informationskampanj, regeringsdirektiv för statlig verksamhet, och ransonering. Syftet med samtliga åtgärder är att lindra en pågående elenergibrist och att därmed undvika fränkoppling av elanvändare. En ransonering av el är det sista steget som vidtas innan fränkoppling blir aktuellt; informationskampanj och regeringsdirektiv införs alltid före och/eller parallellt med ransonering [ref. 4]. Under våren 2013 fastställdes att målgruppen för ransonering är samtliga industriella förbrukare omfattande ca 29 000 uttagspunkter¹.

Utifrån dessa utgångspunkter genomförs ett arbete i syfte att analysera vilka verksamheter och uppgifter som genomförandet av en ransonering förutsätter samt vilka aktörer som är möjliga och lämpliga att ansvara för dessa uppgifter före, under och efter en ransonering. Målet för arbetet är att lämna ett väl underbyggt förslag till hanteringsmodell med avseende på ansvar och roller för de aktörer som bedöms lämpade att genomföra en ransonering.

Efter att hanteringsmodellen är beslutad vidtar arbete med att utforma och besluta om författningsförslag, utveckla metoder/rutiner – både specifikt ransonerings-åtgärden och för krisorganisationen – samt etablera nödvändiga personella, administrativa och tekniska resurser hos myndigheten och andra aktörer. Sluttidpunkt för detta arbete, dvs. då Energimyndigheten är redo att på regeringens särskilda uppdrag genomföra ransonering, beräknas till andra kvartalet 2015².

¹ GD-beslut Dnr 2013–4343

² Tidplanen beror dock bland annat på vilken typ av författningar som myndigheten kommer att föreslå i nästföljande etapp. Om exempelvis ändring i lag kommer att behövas bedöms tidplanen behöva ändras.

1.2 Metod och genomförande

Arbetet med att utforma och analysera hanteringsmodeller för genomförande av ransonering vid elenergibrist har bedrivits under maj 2013– januari 2014.

1.2.1 Organisation

Utredningen har genomförts i myndighetens linjeverksamhet.

Arbetet har i huvudsak bedrivits i en arbetsgrupp bestående av Daniel Lundqvist (uppdragsledare), Margareta Petrén Axner (jurist), Christine Riber Marklund, samt Kajsa Helmbring (konsult från Combitech AB) och Ulf Arvidsson (konsult från Rejlers Sverige AB, underkonsult till Combitech AB).

1.2.2 Arbetsmetod

Faktainsamling har generellt sett skett i form av litteraturstudier, intervjuer och arbetsseminarier/workshops med representanter för myndigheter, branschorganisationer och elföretag.

- Intervju gällande den norska organisationen för att genomföra elransonering vid elenergibrist genomfördes med Lars Andreas Eriksson och Jon Martin Pettersen vid Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) den 20 augusti 2013.
- Intervju gällande Livsmedelsverkets arbete med dricksvattenförsörjning och övrig livsmedelsförsörjning genomfördes med Christina Nordensten och Per-Erik Nyström, Rådgivningsavdelningen, den 9 september 2013.
- Avstämning med Analysavdelningens ledningsgrupp genomfördes den 17 september 2013. Strategin för att skapa en framgångsrik hanteringsmodell diskuterades. De olika perspektiven på måluppfyllelse och de kritiska framgångsfaktorerna fastställdes. Den övergripande utformningen av värderingssystemet fastställdes och de olika perspektiven viktades.
- Intervju gällande Jordbruksverkets arbete med utbrott av smittsamma djursjukdomar genomfördes med Catrin Molander, chef för Enheten för internationella frågor och beredskap, den 26 september 2013.
- Avstämning med en intern referensgrupp bestående av Anna Andersson (Enheten för energimarknader), Hans Spets (Enheten för trygg energiförsörjning) samt myndighetens kris- och säkerhetschef Mats Löwenberg har skett löpande. En workshop genomfördes den 21 oktober 2013 där sex alternativa hanteringsmodeller presenterades och diskuterades. Lämpligheten i att länsstyrelserna och elnätsbolagen hanterar olika moment övervägdes. Vidare uppmärksammades den fortsatta utvecklingen mot en nordisk slutkundsmarknad och dess möjliga konsekvenser för elnäts- respektive elhandelsföretagens medverkan. Slutligen genomfördes en workshop i vilken gruppen viktade de underliggande posterna i värderingsmodellen.

- Avstämning med en extern referensgrupp bestående av Svensk Energi (Louise Marcelius, Folke Sjöbohm och Matz Tapper) och MSB (Bo Gellerbring) genomfördes den 22 november 2013. Tre alternativa hanteringsmodeller presenterades och diskuterades. Modellerna bedömdes i värderingssystemet. Lämpligheten i att länsstyrelserna och elnätsbolagen hanterar olika moment övervägdes.
- Avstämning med Näringsdepartementet genomfördes den 25 november 2013. Energimyndigheten informerade om det pågående arbetet och diskuterade förslaget att hantera ransonering via generella föreskrifter snarare än enskilda, individuella beslut.
- Löpande avstämnings har genomförts med projektet som uppdaterar myndighetens dokument om ansvar och roller för en trygg energiförsörjning.

1.2.3 Rapportens disposition

I avsnitt 2 beskrivs de generella arbetsmoment som är aktuella vid en ransonering. I avsnitt 3–6, som är oberoende av varandra, beskriver fakta och andra förutsättningar som ligger till grund för de olika hanteringsmodeller som presenteras i avsnitt 7. I avsnitt 8 redovisas analysen av dessa modeller. Den analysen ligger till grund för de reflektioner, slutsatser och rekommendationer som redovisas i avsnitt 9.

1.3 Utgångspunkter och avgränsningar

1.3.1 Energimyndighetens agerande är fastlagt

Texterna i denna rapport utgår från myndighetens principdokument ”Energimyndighetens agerande inför, under och efter en elenergikris” [Ref 4]. Detta innebär bland annat ställningstagandet att elenergimarknadens aktörer – såväl leverantörer som kunder – själva har ett ansvar för att genom marknadens funktion hantera eventuellt uppkomna störningar med avseende på kort- och långsiktig tillgång och efterfrågan på elenergi.

Det är således först i ett läge då en elenergibrist kan förväntas inträffa med stor sannolikhet, trots marknadens agerande, och när konsekvenserna för samhället bedöms bli alltför stora, som det kan bli aktuellt för Energimyndigheten att föreslå regeringen att vidta åtgärder med anledning av den uppkomna situationen.

1.3.2 Målgruppen för ransonering är industriella elförbrukare

Målgruppen för ransonering är samtliga industriella elförbrukare, vilket fastställdes av Energimyndighetens generaldirektör den 17 juni 2013.

Detta innebär att alla verksamheter som omfattas av SNI-koderna 05–32 ingår den nu aktuella målgruppen för ransonering³. Målgruppen omfattar därmed cirka 29 000 uttagspunkter/elförbrukare⁴, inkluderande cirka 170 större industriella förbrukare enligt definitionen i ref. 3.

1.3.3 Tidsfaktorer

Ransonering beslutas av regeringen och förväntas kunna verkställas av Energimyndigheten inom fyra veckor efter författningarnas ikraftträdande. I detta sammanhang är ”verkställas” liktydigt med ”start av första tilldelningsperioden”, dvs. ransoneringens första dag. [ref. 4]

1.3.4 Befintliga metoder

Energikris

En situation då staten infört förbrukningsdämpande åtgärder innebär att Energimyndighetens krisorganisation är aktiverad. I sammanhanget kan ransoneringshanteringen betraktas som ett krisprojekt som i sin tur kommer att ställa en rad krav på myndighetens förmåga. Se vidare under avsnitt 2.1.

I det hittillsvarande förberedande arbetet med förbrukningsdämpande åtgärder har bland annat följande krav ställts:

Åtgärder utformas så att de;

- Inte strider mot internationella och nationella åtaganden.
- Vilar på rättssäker grund.
- Inte onödigtvis försvårar energimarknadens långsiktiga förmåga att bedriva verksamhet inför, under och efter en energibrist.
- Ger minst påfrestningar för samhället i ett helhetsperspektiv.
- Resulterar i en acceptabel rättvis fördelning av uppoffringarna mellan olika sektorer och intressegrupper.

Den första punkten – att utformningen av ransoneringsmodell inte strider mot internationella och nationella åtaganden – får anses tillräckligt belyst och hanterad i det befintliga förslaget till ransonering av större industriella förbrukare (se nedan).

³ I definitionen av större industriella förbrukare i ref. 2 och i SCB:s publikationer i EN 11 SM-serien anges SNI-koderna 05–33, enligt standard för svensk näringsgrensindelning 2007 (SNI 2007), för användarkategorin ”Tillverkningsindustri och utvinning av mineral”. I praktiken redovisar SCB där förbrukning och antal uttagspunkter m.m. i verksamheter med SNI-kod 05–32. SNI-kod 33 omfattar reparations- och installationstjänster till tillverkningsindustrin och avser därmed tjänsteföretag. De är därmed inte industriella förbrukare enligt målgruppsdefinitionen. Verksamheter inom SNI-kod 33 redovisas även som egen användarkategori i SCB:s publikationer.

⁴ Rapporten ”Fördjupad förstudie avseende storskalig elransonering”, dnr 2012-3679, anger att målgruppen enligt samma definition omfattar cirka 27 000 elförbrukare. Den rapporten bygger dock på SCB:s publikation ”El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2010” medan siffran 29 000 bygger på 2011 års utgåva.

Den andra punkten – att utformningen av ransoneringsmodell vilar på rättssäker grund – kan till viss del anses belyst och hanterad i det befintliga förslaget till ransonering av större industriella förbrukare (se nedan), men måste beaktas i arbetet.

Den tredje punkten – att utformningen av ransoneringsmodell inte onödigtvis försvårar energimarknadens långsiktiga förmåga att bedriva verksamhet inför, under och efter en energibrist – kan anses tillräckligt belyst och hanterad i det tidigare arbetet. Ransonering är ett verktyg för att undvika marknadskollaps och tillgrips endast i en extremt svår elförsörjningssituation.

Den fjärde punkten – att utformningen av ransoneringsmodell ger minst påfrestningar för samhället i ett helhetsperspektiv – uppfylls genom valet av målgrupp, se ref. 1.

Den femte punkten – att utformningen av ransoneringsmodell resulterar i en acceptabel rättvis fördelning av uppostringarna mellan olika sektorer och intressegrupper – är ur samhällsekonomisk synvinkel hanterad genom valet av målgrupp. Målgruppen ligger fast. Utgångspunkten är att alla inom målgruppen ska få samma relativa åtagande vad gäller förbrukningsminskning.

Befintligt förslag till ransonering av större industriella förbrukare

Energimyndigheten utarbetade under hösten/vintern 2011/12 förslag till förordning och föreskrifter innebärande en ransonering av el för större industriella förbrukare. Det förslaget fastställdes av Energimyndigheten 2012-02-27 (dnr 60-11-5524) och överlämnades till regeringen 2012-02-29.

Med större industriella förbrukare avses elförbrukare som omfattas av SNI-kod 05–33 enligt SNI2007, dvs. tillverkningsindustrin och mineralutvinningsindustrin, med en elförbrukning föregående kalenderår om minst 30 GWh. Denna målgrupp står för cirka 27 procent av den totala svenska elanvändningen och omfattar cirka 170 uttagspunkter.

Energimyndighetens beslut om begränsning av elförbrukning för en enskild elförbrukare föreslogs bygga på uppgifter om överförd mängd el under en referensperiod i de uttagspunkter som omfattas av ransoneringen. Referensperioden definierades till veckorna 44–47 närmast föregående kalenderår. Förbrukningsuppgifter för denna period ska rapporteras till myndigheten av nätkoncessionshavare.

Ransoneringen, under vilken elförbrukningen ska minskas så att den inte överstiger den i beslutet angivna elenergimängden, föreslogs delas in i en eller flera s.k. tilldelningsperioder som vardera uppgår till två veckor. Ransoneringen ska enligt förslaget även innehålla en möjlighet för elförbrukare att ansöka om jämkning och s.k. gemensam avräkning. Särskilda rutiner angavs för hantering av avseende förbrukning inom industrikluster (interna nät).

Baserat på de utarbetade förslagen till förordning och föreskrifter för ransonering av el för större industriella förbrukare, utarbetade myndigheten även en intern rutin för hantering av ransoneringsarbetet. Dessutom utvecklades en enkel

IT-lösning baserad på Microsoft Excel för hantering och dokumentering av beslut om tilldelning, jämkning m.m.

1.3.5 Översynen av ransoneringslagen m.m.

I slutbetänkandet av Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen, SOU 2009:69, framfördes några förslag som har bäring på denna rapport.

Utredningen föreslog att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris även får ansvaret att upprätta planer för ransonerings- och prisreglering inom sitt ansvarsområde.

Utredningen föreslog också att det är lämpligt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, får en samordnande och kontrollerande roll när det gäller utarbetandet av ransoneringsplaner och genomförandet av dem. Utredningen framförde även att MSB lämpligtvis skulle kunna ansvara för samordningen av myndigheternas kommunikation med allmänheten.

Energimyndigheten framförde i sitt remissyttrande på slutbetänkandet bland annat att överföring av ansvar till MSB inte är lämpligt eftersom det skulle strida mot ansvarsprincipen och sektorsansvaret (ingen myndighet är överordnad någon annan myndighet).⁵

Regeringen har ännu inte lämnat någon skrivelse eller proposition om ändringar i ransoneringslagen. Texterna och förslagen i denna rapport utgår därför från det nu gällande regelverket.

1.3.6 Modellen bör kunna tillämpas för övriga energislag

De grundprinciper som används vid skapandet av den modell som föreslås för elransonerings- bör kunna tillämpas även på ransonerings- av andra energislag, exempelvis drivmedel.

1.3.7 Ambition om decentraliserad hanteringsmodell

Det fanns vid ingången av arbetet en uttalad ambition om en decentraliserad hanteringsmodell mot bakgrund bland annat av den omfattande hantering som befarades krävas vid en ransonerings-.

1.3.8 Avgränsning kopplad till modellens tillämpbarhet vid höjd beredskap

Verksamhet inom civilt försvar har sedan många år tillbaka utgått från att en lång anpassningsperiod föregår en beredskapshöjning och att man under denna period kommer att kunna utveckla konkreta former för att uppfylla målen med det civila

⁵ Yttrande angående slutbetänkande En ny ransonerings- och prisregleringslag (SOU 2009:69) av utredningen om översyn av ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1979:978) samt angränsande lagstiftning; dnr 02-09-3374.

försvaret. Arbetet med uppgifter kopplade till civilt försvar är nu emellertid återupptaget i enlighet med den inriktning som beslutats av riksdagen och regeringens skrivningar i bl.a. budgetpropositionerna för 2012 och 2013.⁶

MSB arbetar under 2012–2014 med ett regeringsuppdrag där förslag avseende planering inför höjd beredskap ska lämnas. I den delrapportering av regeringsuppdraget som MSB lämnade i oktober 2013 konstateras att gemensamma och beslutade planeringsförutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret saknas. Energimyndigheten utgör en bevakningsansvarig myndighet, med särskilt ansvar enligt 11 och 18 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. MSB framhåller också i sin redovisning att de bevakningsansvariga myndigheternas ansvar inte definierats eller preciserats på myndighetsnivå och föreslår att paragraferna om särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap i krisberedskapsförordningen ses över för att bättre överensstämma med dagens planeringssituation. MSB konstaterar vidare att det i nuläget inte går att fastställa exakt vad som krävs för att tillgodose de behov som kommer att uppstå inom det framtida totalförsvaret. MSB avser återkomma med konkreta förslag och underlag i dessa frågor i samband med slutredovisningen av uppdraget i maj 2014.⁷

Den hanteringsmodell som nu tas fram behöver vara så robust och flexibel så att ransonering kan genomföras även under en situation med höjd beredskap. Utöver detta bedöms det mot denna bakgrund inte vara fruktbart att i nuvarande skede av arbetet med ransonering, då modellalternativ för genomförandet av elransonering utformas, ta hänsyn till förutsättningar kopplade till verksamhet vid höjd beredskap eftersom planeringsförutsättningarna ännu är okända. Detta utgör följaktligen en avgränsning i föreliggande rapport. I nästa fas av arbetet med att införa en ny struktur för ransonering vid elenergibrist, då den modell för ransonering som Energimyndigheten beslutar om ska etableras, kommer perspektivet tillämpbarhet vid höjd beredskap att beaktas. Detta förutsätter en grundlig analys av vilka konsekvenser de ingångsvärden som då finns tillgängliga får för förutsättningarna för ransonering av el. En utökad redovisning av skälen till avgränsningen och en redogörelse för perspektiv som en kommande analys kan komma att omfatta återfinns i bilaga 1.

1.4 Statistisk information om målgruppen

1.4.1 Antal uttagspunkter och årsförbrukning

Målgruppen industriella elförbrukare omfattar verksamheter med SNI-kod 05–32 enligt SNI2007, se avsnitt 1.3.2. Detta innebär att cirka 29 000 uttagspunkter ingår i målgruppen och ska hanteras vid en ransonering. Målgruppen förbrukar tillsammans cirka 54 TW/år, dvs. drygt 40 procent av den svenska elanvändningen.⁸

⁶ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

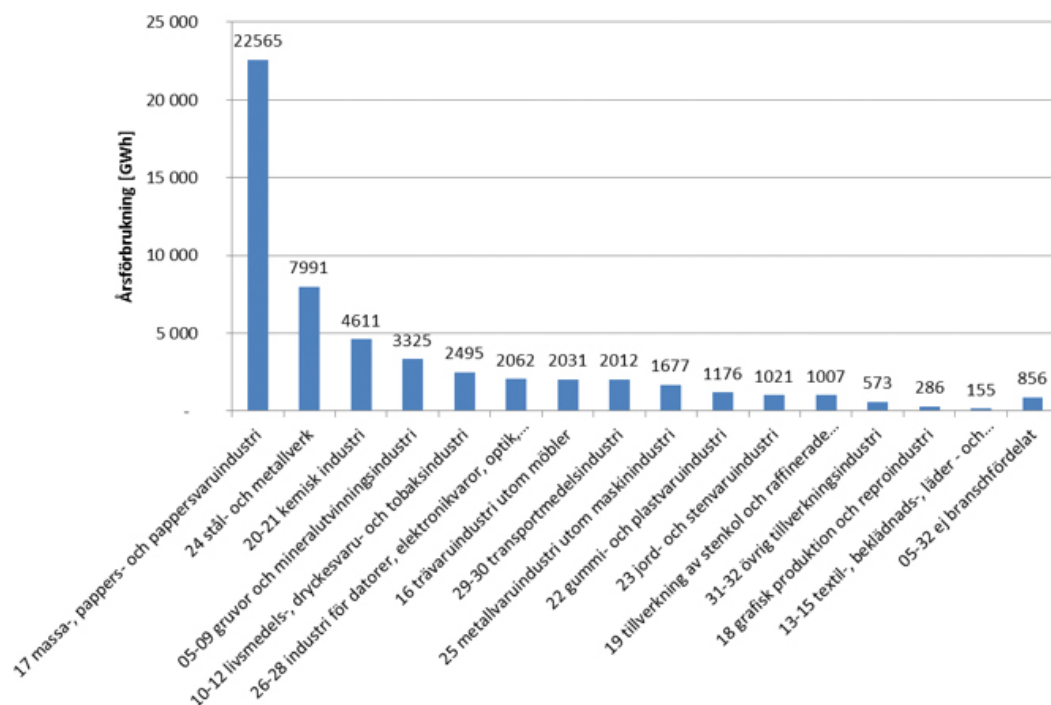
⁷ MSB, (2013). Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) Fö2013/918/SSK, Dnr. 2013-2330, s. 3.

⁸ Källa: SCB:s EN 11 SM 1301. Av okänd anledning har antalet industriella uttagspunkter ökat med cirka 2500 mellan år 2010 och 2011.

Tabell 1, Fördelning av elförbrukningen inom industrin per elområde år 2011 (SCB:s EN 11 SM 1301, tabell 7D).

	SE1, Luleå	SE2, Sundsvall	SE3, Stockholm	SE4, Malmö	Hela riket
Antal uttagspunkter	1 047	2 733	19 300	6 362	29 442
Förbrukning [GWh]	5 951	16 243	82 255	23 416	130 579
Industriförbrukning [GWh]	5 441	9 569	30 769	8 063	53 846
Industrins andel av den totala årsförbrukningen	91 %	59 %	37 %	34 %	41 %

De industriella elförbrukarna omfattar flera underkategorier. Indelningen i underkategorier och deras årsförbrukning av el framgår av följande figur.



Figur 1, Årsförbrukning för olika industrikategorier år 2011 (SCB:s EN 11 SM 1301, tabell 6).

1.4.2 Typ av industri, antal arbetsställen och anställda

Nedan redovisas antal arbetsställen och anställda uppdelat per näringsgren.

**Tabell 2, Antal arbetsställen och anställda per näringsgren år 2011 (SNI 05-32).
Källa: SCB Företagens ekonomi.**

Näringsgren	Antal arbetsställen	Antal anställda
05-09 gruvor och mineralutvinningsindustri	865	8 265
10-12 livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	3 935	51 861
13-15 textil-, beklädnads-, läder - och lädervaruindustri	4 834	6 597
16 industri för trä och varor av trä, kork och rotting o.d. utom möbler	6 066	30 285
17 massa-, pappers- och pappersvaruindustri	551	29 919
18 grafisk och annan reproduktionsindustri	3 398	14 361
19-21 kemisk industri, petroleumprodukter och läkemedelsindustri	1 199	32 241
22 gummi- och plastvaruindustri	1 711	20 501
23 industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter	2 593	17 446
24-25 stål- och metallverk; industri för metallvaror utom maskiner och apparater	11 939	99 826
26-27 industri för datorer, elektronikvaror, optik och elapparatur	2 910	62 051
28 övrig maskinindustri	3 561	71 675
29-30 transportmedelsindustri	2 162	77 388
31 möbelindustri	2 408	14 458
32 annan tillverkningsindustri	4 589	12 513
Samtliga näringsgrenar 05-32	52 721	549 387

2 Identifiering och kort beskrivning av aktiviteter

I detta avsnitt redovisas kortfattat de skeden/aktiviteter som traditionellt anses ingå i beredskapen för hantering av olyckor, kriser och händelser: *före* (förbereda)⁹, *under* (hantera) och *efter* en händelse (avveckla och lära). Redovisningen i detta avsnitt är därför indelad i följande underrubriker.

- **Förbereda** – aktiviteter som krävs för att etablera och vidmakthålla organisation, resurser, metoder m.m. för att kunna genomföra/hantera ransonering.
- **Hantera** – aktiviteter som krävs för att initiera och genomföra ransonering.
- **Avveckla** – aktiviteter som krävs för att avveckla organisation, resurser m.m. efter ransoneringens upphörande. (Detta är generella aktiviteter och ingår/bör ingå i rutinerna för energikrisorganisationen.)
- **Lära** – aktiviteter som krävs för att samla in och dra lärdomar från den genomförda ransoneringen. (Detta är generella aktiviteter och ingår i rutinerna för energikrisorganisationen.)

Grunden för detta beskrivs i Energimyndighetens agerande inför, under och efter en elenergikris [ref 4].

2.1 Förbereda

2.1.1 Etablera metoder, resurser och kompetens

Metoder

Det är nödvändigt att det finns dokumenterade regelverk och beskrivningar av arbetssätt för att säkerställa en effektiv, likartad och rättssäker hantering av ransoneringen. Metoderna måste finnas utarbetade och beslutade alternativt preliminärt godkända, dvs. färdiga för snabbt beslut när det blir aktuellt att genomföra ransoneringen. Det krävs metoder för såväl hantering av ransonering som för avveckling och lärande.

Det måste finnas författningar som stöd för genomförandet av ransoneringen. Detta kan kräva att förslag till nya eller omarbetade författningar tas fram:

- Förslag till ny(a)/ändrad(e) lag(ar)
- Förslag till ny(a)/ändrad(e) förordning(ar)
- Förslag till föreskrifter och allmänna råd

⁹ Bland aktiviteterna före en händelse (här ransonering) ingår i normalt aktiviteter för att förebygga eller i vart fall minska risken för att händelsen uppstår. Det ligger dock utanför denna utrednings syfte att diskutera och redovisa aktiviteter för att undvika eller minska risken för att elenergibrist och i förlängningen behov av elransonering uppstår.

Oavsett vilken modell myndigheten väljer kan det komma att krävas ett förberedande och löpande arbete av andra än myndigheten. Varken ransoneringslagen eller andra författningar bemyndigar Energimyndigheten att utfärda föreskrifter för planeringsarbetet. Myndigheten kan därmed inte säkerställa att rätt förberedelser finns hos andra aktörer. Det kan därför behövas, precis som i exempelvis fallet Styrel, en lagstiftning och föreskriftsrätt som möjliggör planering inför en situation när ransoneringslagen är ”aktiverad” av regeringen.

Utöver de ramar som författningarna ger krävs även att berörda organisationer utarbetar rekommendationer, interna rutiner eller checklistor beroende på vilken roll organisationen får. Detta kan exempelvis avse:

- Beslutsordning – vem fattar vilka beslut i respektive skede av genomförandet av ransonering.
- Förtydligande och kompletterande tillämpningsanvisningar avseende exempelvis
 - informations- och kommunikationsplaner för interna och externa intressenter, myndigheter och media
 - dokumentering av fattade beslut
 - hantering och redovisning av in- och utgående handlingar och andra aktiviteter och händelser av betydelse
 - samordning och samverkan
 - nyttjande av stödresurser utanför den egna organisationen
 - hantera avsteg från tilldelning
- Avveckla – hur organisation och resurser bör avvecklas efter genomförd ransonering.
- Lära – hur erfarenheter från genomförd ransonering bör tas till vara

Resurser

För att genomföra en ransonering krävs resurser av olika slag. Det krävs exempelvis olika former av IT-lösningar. En del av de nödvändiga eller önskvärda systemen finns mer eller mindre färdiga att användas (WIS, Krisinformations.se, sociala medier m.m.)¹⁰, andra måste utvecklas specifikt för ändamålet och kan komma att kräva anpassningar och nya funktioner i befintliga IT-system hos aktörerna. För en del av de befintliga systemen kan det finnas begränsningar avseende vem som får använda dem. Det måste också etableras en bemannad organisation bestående av olika aktörer. Eventuellt krävs det i vissa fall avtal i någon form för att säkerställa resurstillgång vid genomförandet av ransonering.

¹⁰ MSB har utvecklat och tillhandahåller bland annat WIS (ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystem före, under och efter en kris) och Krisinformations.se (förmedlar information främst från myndigheter och andra ansvariga till allmänheten om hur samhället hanterar olika händelser – före, under och efter en kris).

Kompetens

Etableringsfasen avslutas med att genomföra initial utbildning av de som ingår i ransoneringsorganisationen.

2.1.2 Vidmakthålla kompetens

Det är (mycket) låg sannolikhet för att ransonering behöver genomföras och det är därmed en stor utmaning att hålla kompetensen i organisationen på en tillräckligt hög nivå. Den personal som initialt utbildats behöver löpande information och kompletteringsutbildning. Ny personal behöver grundutbildas. Det krävs därmed löpande information och utbildning om ransoneringssystemet och dess resurser och metoder.

2.1.3 Validera ransoneringssystemet

Utöver att vidmakthålla kompetensen hos dem som kommer att arbeta med ransoneringen krävs med viss regelbundenhet en genomgång och analys av de metoder som är framtagna för genomförande av ransonering.

De resurser som är knutna till ransoneringen måste löpande inventeras, granskas och testas i en viss omfattning. Den ultimata valideringen är att genomföra övningar med organisationer med de metoder och den personal och övriga resurser som bygger upp ransoneringssystemet.

2.2 Hantera

2.2.1 Leda

Planera och samordna arbetet

Under ransoneringen krävs löpande planering för trolig utveckling av händelsen och resultat av fattade beslut. Det behövs också en planering för det fall händelse- och resultatutveckling inte blir den förväntade. Ledningsarbetet omfattar även samordning av arbetet med alla de aktörer som hanterar någon del av genomförandet av ransoneringen.

Besluta

Det krävs löpande en mängd beslut. Följande principiella beslut behöver fattas inför och under en ransonering:

- Besluta om förslag till förordning
- Fastställa föreskrifter, rutiner m.m.
- Fastställa ransoneringsbehov
- Beräkna och/eller informera om tilldelning per förbrukare (innehavare av uttagspunkt)

- Utfärda viten m.m.
 - Till den som förbrukar mer el än vad tilldelningsbeskedet anger
 - Till den som inte uppfyller kraven på att lämna uppgifter för ransonerings genomförande
- Medge avvikelser och undantag från bestämmelser, kan t.ex. avse undantag från överförbrukningsavgift
- Avbryta ransonering

Beroende på hur författningarna utformas kan vissa av ovanstående beslut inte behöva hanteras, i vart fall inte för alla i målgruppen.

Verkställa

De fattade besluten måste verkställas, vilket i det här sammanhanget handlar om att beslut enligt ovan skickas till förbrukare respektive annan berörd aktör.

Följa upp

Det krävs löpande en tämligen omfattande uppföljning av resultatet av de fattade besluten. Det handlar primärt om att följa upp att varje enskild förbrukare håller sin förbrukning inom den erhållna tilldelningen (s.k. avräkning). Det handlar också om att följa upp att de som ska lämna grunduppgifter om elförbrukarna (namn, organisationsnummer, referensförbrukning m.m.) och löpande lämna förbrukningsuppgifter gör det på avsett sätt inom stipulerad tid.

Uppföljningen handlar även om att bevaka att organisationens kapacitet, effektivitet och uthållighet är tillräcklig för det arbete som ska utföras.

2.2.2 Skapa lägesbild

Elförsörjning

Precis som inför beslutet om att införa ransonering måste det löpande sammanställas en så komplett lägesbild som möjligt över elförsörjningsläget i landet och grannländerna. Lägesbilden ska omfatta olika faktorer och aspekter som påverkar och kan komma att påverka samtliga elförsörjningens processer: tillförsel, omvandling/produktion, överföring/distribution och användning. Lägesbilden ska utgöra underlag för analyser av utvecklingen av situationen och beslut om fortsatta eller ändrade ransoneringskrav. Lägesbilden måste därför vara på en detaljerad nivå. Av lägesbilden ska framgå nuläget och kort- respektive långsiktig trend.

Verksamheten

Som ett nödvändigt komplement till lägesbilden över elförsörjningen krävs en lägesbild över dels reaktioner i omvärlden, dels hur väl själva ransoneringsarbetet fortskrider.

Vad gäller omvärlden behöver lägesbild skapas för åtminstone följande delar:

- Målgruppen för ransonering
 - Information som behövs för ransoneringens genomförande, t.ex. årsförbrukning, referensförbrukning, aktuell förbrukning m.m.
 - Konsekvenser av pågående ransonering, reaktioner och stämningen hos målgruppen m.m.
- Övriga elanvändare
 - Främst aktuell elförbrukning och följdkonsekvenser/-åtgärder av ransoneringen, men även andra typer av reaktioner och stämningar.
- Mediabilden

Vad gäller arbetet med ransoneringen ("krisprojektet") behöver det löpande skapas en lägesbild, prognos på kort och lång sikt och beslutsunderlag avseende:

- Ärendehanteringens fortskridande: antal inkommande ärenden, antal under beredning, antal beslut – per dag och totalt.
- Personalläget: behov (kompetens, antal), aktuellt läge, uthållighet m.m.
- Ekonomi: kostnader, ersättningar
- Verksamhetsstöd: behov, aktuell status och uthållighet avseende IT- och kommunikationslösningar, lokaler, annan service och logistik, uthållighet m.m.

2.2.3 Informera

Förmedla fakta om åtgärdens syfte och funktion

En grundläggande uppgift är att inför beslut om ransonering och så snart ransonering är beslutad förmedla fakta om åtgärdens syfte och funktion till olika grupper i samhället, utöver den aktuella målgruppen, för att skapa förståelse för och effektivitet i genomförandet av åtgärden. Informationen och kommunikationen bör målgruppsanpassas till olika aktörer:

- Allmänhet
- Geografiskt områdesansvariga
- Sektorsmyndigheter
- Övriga intressenter

Information av karaktären frågor och svar bör utarbetas tidigt och successivt utvecklas enligt inkomna frågor.

Förmedla lägesbild

De framtagna lägesbilderna, se avsnitt 2.2.2, bör anpassas och förmedlas till externa och intressenter.

Skicka ransoneringsbeslut

Tillsammans med informativa följebrev, som lämpligen utformas i förberedelsearbetet, skicka fattade beslut till målgruppen:

- Tillåten förbrukning alternativt information om ransoneringsbeslut tillsammans med lämplig förbruknings- och referensinformation
- Eventuella beslut om överförbrukningsavgift
- Ransoneringen avbryts

2.2.4 Samverka

Förberedelserna och framförallt genomförandet av ransoneringskräver en omfattande samverkan på såväl nationell som nordisk och europeisk nivå. På nationell nivå krävs i olika omfattning samverkan och kommunikation med till exempel regering, centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, branschorganisationer och elföretag inklusive Svenska Kraftnät. Den nationella samverkan kan bland annat bedrivas i form av ett samverkansforum.¹¹

På nordisk nivå lär det behövas samverkan på framförallt regerings- och myndighetsnivå. Informationsutbytet mellan stamnätsoperatörerna (TSO:er) lär intensifieras.

Informationsutbyte på EU-nivå lär hanteras på regeringsnivå med stöd av ansvarig myndighet.

2.3 Avveckla

I direkt anslutning till att beslut fattats om att ransoneringskräver avslutas görs en initial sammanfattning av läget och det arbete som gjorts. Denna information tillsammans med redovisning av vad som kommer hända framöver ska på lämpligt sätt spridas till alla aktörer som varit delaktiga i genomförandet av ransoneringskrävet och andra viktiga aktörer inom och utom landet. Allmänheten ska också informeras om att ransoneringskrävet har upphört.

All dokumentation från aktörerna bör sammanställas och arkiveras.

¹¹ Samverkansforum är inget beslutsorgan utan utgör ett stöd för de organisationer som ingår i forumet beträffande ett eventuellt agerande med anledning av den uppkomna situationen. En viktig uppgift är att så långt det är möjligt kvalitetssäkra beslutsunderlagen för deltagande organisationer. Arbetet i samverkansforumet syftar till att skapa samsyn mellan organisationerna över energisituationens omfattning, orsak och möjliga utveckling samt över vilka åtgärder som kan bli aktuella att vidta med anledning av detta. Ett sådant samarbete skapar också goda förutsättningar för att den information som lämnas till allmänheten, regeringen, nationella och internationella organ är samstämmig och enhetlig. Syftet är också att genom ett samlat agerande försöka begränsa eventuella negativa effekter av vidtagna åtgärder i både tid och omfattning. [Ref. 3]

2.4 Lära

Det är viktigt att ta tillvara på erfarenheterna från det genomförda arbetet för att kunna utveckla arbetsmetoder och resurser, både för nationellt och internationellt bruk.¹² Så många som möjligt bör delta i denna utvärdering för att utifrån sina roller utvärdera sitt eget arbete och ”ransoneringsorganisationens” arbete som helhet. De delmoment som ingår i denna aktivitet är

- Samla fakta
- Utvärdera åtgärdernas effekt avseende förbrukningsminskning och effekter på samhället i övrigt
- Identifiera eventuella behov av förändrade metoder och resurser
- Återför fakta och lärdomar

¹² ”Efter att energikrisen hanterats måste erfarenheterna tidigt samlas in för att skapa ett lärande. Oavsett om bara en rutin eller alla rutiner har aktiverats ska de som varit involverade i arbetet medverka i utvärderingen.” [Ref. 3]

3 Tolkning av formella roller och ansvar för att planera och genomföra elransonering

I detta avsnitt redovisas och kommenteras de uppdrag som olika aktörer direkt eller indirekt har rörande medverkan i elransonering.

3.1 Regering och riksdag

Regeringen beslutar genom en förordning om att tillämpa ransoneringslagen (1978:268) och vilka ransoneringsåtgärder som ska gälla. Regeringen beslutar även i förordningen om och i vilken utsträckning en viss myndighet ska verkställa ransonering. Förordningen ska underställas riksdagen för prövning inom en månad från det att den har utfärdats. Ytterst är det således riksdagen som i efterhand ”godkänner” den aktuella ransoneringen. I ransoneringslagens förarbeten uttalas emellertid att regeringen alltid bör inhämta riksdagens samtycke innan lagen sätts i tillämpning, om detta kan ske utan olägenhet.

3.2 Energimyndigheten

Energimyndigheten har, liksom ett antal andra myndigheter, ett särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Detta innebär att myndigheten: [ref. 6]

- Ska verka för att det skapas förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker inom energisektorn.
- Ska bedriva planering tillsammans med andra myndigheter inom samverkansområdet teknisk infrastruktur och samverkansområdet transporter.
- Ska bistå andra aktörer i deras arbete med att förebygga och hantera störningar.
- Ska vidta åtgärder inom den egna organisationen för att kunna ta detta ansvar.

Av förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet framgår av 1 § första stycket:

Statens energimyndighet är förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi.

Myndigheten ska verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor.

Det framgår dock inte vad kort och lång sikt innebär och hur dessa begrepp eventuellt är kopplade till Svenska Kraftnäts ansvar. Ordet ”lång sikt” är ett relativt begrepp och torde kunna tolkas som åtskilliga år/decennier eftersom Energimyndigheten är en myndighet som ska realisera regeringens energipolitik. Det som stödjer den tolkningen är att det går att koppla texten till långsiktig utveckling av el- och energimarknaderna med tanke på den avslutande skrivningen ”... på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor”. Detta innebär i så fall att ”lång sikt” i skrivningen i 1 § inte alls har någon koppling till eller relevans för ransonering, som om det blir aktuellt lär handla om veckor eller högst enstaka månader. Ransonering torde i stället täckas in av begreppet ”kort sikt” i det ovan citerade utdraget från myndighetens instruktion.

Av förordningen (2007:1153) framgår av 3 § andra stycket att myndigheten ska

planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. I frågor om planering och samordning ska myndigheten samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Ransoneringslagens systematik (se redovisningen i avsnitt 3.1) innebär att Energimyndigheten inte får meddela verkställighetsföreskrifter utan ett föregående bemyndigande från regeringen. [ref. 2]

3.3 Svenska Kraftnät

Svenska Kraftnät ansvarar i egenskap av systemansvarig myndighet för att kortsiktig balans råder mellan produktion och förbrukning av el. Om aktuell produktion inte räcker får Svenska Kraftnät beordra elproducenter att öka produktionen eller begränsa och avbryta elöverföringen till elanvändare. Det senare ska genomföras så att samhällsviktiga elanvändare så långt möjligt prioriteras (Styrel).

Av förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 4 §, framgår:

I krig eller när regeringen annars bestämmer är det Svenska kraftnäts uppgift att i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser.

När förbrukningsreglering av el införts har Svenska kraftnät till uppgift att, i den utsträckning regeringen föreskriver, svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen.

Ordet ”långsiktigt” i citatets sista stycke är ett relativt begrepp, men torde här kunna tydas som veckor–månader för att vara i paritet med syftet/möjligheterna med förbrukningsreglering, t.ex. ransonering. Denna tolkning bedöms rimlig

eftersom Svenska Kraftnäts uppdrag rörande elproduktion i övrigt är att så långt möjligt se till att elproduktionen kortsiktigt är i balans med efterfrågan, se 8 kap. 1 § ellagen (1997:857):

Regeringen skall utse en myndighet som har det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el (systemansvarig myndighet).

Ansvar för kortsiktiga balansen i elsystemet innebär att hålla frekvensen i näten på 50 Hz. Svenska Kraftnät ser för detta ändamål till att det finns tillräckliga produktionsreserver i kraftsystemet, redo att användas när det behövs. Reserverna kan till exempel bestå av automatiska och manuella reglermöjligheter i vattenkraftverk och snabbstartande gasturbiner. Som del av underlaget för planeringen av den kortsiktiga balansen får Svenska Kraftnät produktions- och förbrukningsprognoser rörande de närmaste dygnet från de s.k. balansansvariga företagen.

Svenska Kraftnät är även elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288), som innehåller bestämmelser om skyldighet att vidta beredskapsåtgärder inom elsektorn. Bestämmelserna gäller för den som bedriver produktion av el, handel med el eller sådan överföring av el som sker med stöd av nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857).

Den som bedriver verksamhet enligt ovan är skyldig att till elberedskapsmyndigheten (Svenska Kraftnät) anmäla vissa slag av förändringar i anläggningar och verksamheter som har väsentlig betydelse för elförsörjningen.

Beredskapsåtgärder beslutas av elberedskapsmyndigheten, dvs. Svenska Kraftnät, som även ger ut föreskrifter om vilka åtgärder som kan utgöra beredskapsåtgärder enligt elberedskapslagen.¹³

3.4 Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen (Ei) arbetar med att utveckla och övervaka marknadsfunktionerna inom el, fjärrvärme och naturgas, bland annat för att säkra balansen mellan ekonomi, miljö och trygghet i energiförsörjningen. Ei är nätmyndighet enligt elförordningen (1994:1250), och utövar tillsyn över ellagen och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen. Ei är mottagare av de rapporter om risk- och sårbarhetsanalyser och åtgärdsplaner som elnätsföretagen är skyldiga att upprätta enligt ellagen liksom företagens rapporter om elavbrott.

Ei har dock ingen uttalad roll i en situation av elenergibrist och medföljande ransonering.

¹³ Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om elberedskap; SvKFS 2013:2.

3.5 Länsstyrelser

I 1 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att det i varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Vad gäller länsstyrelsers ansvar för krisberedskap framgår följande av 54 § i länsstyrelseinstruktionen: (utdrag)

Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt

- 1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid kris-situationer;*
- 2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,*
- 3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanterings-systemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,*

— — —

- 7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.*

Länsstyrelsen är också geografiskt områdesansvarig myndighet på regional nivå, vilket regleras i 7 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.¹⁴

Länsstyrelsen skall inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,*
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,*

¹⁴ De situationer som nämns i 9 § är:

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,

- *under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,*
- *informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och*
- *efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande*

Länsstyrelserna har, till skillnad från kommunerna (se avsnitt 3.6), i dagsläget således inget formellt ansvar att medverka i planering eller genomförande av ransonering.¹⁵

Länsstyrelsernas ansvar och roll i krishanteringssammanhang är därmed till stor del att med ett tvärsektoriellt perspektiv stödja och samordna arbetet med krisberedskap och krishantering inom länet och i krissituationer sammanställa en tvärsektoriell lägesbild.

Utöver detta allmänna ansvar inom krishantering utifrån krisberedskapsförordningen har länsstyrelsen även specifikt ansvar inom vissa områden som exempelvis räddningstjänstansvar vid utsläpp av radioaktiva ämnen och inom Jordbruksverkets organisation för att bekämpa utbrott av epizootiska sjukdomar, se redovisningen i bilaga 3.

3.6 Kommuner

Vad gäller förberedelser för och verksamhet under *extraordinära händelser i fredstid* framgår följande av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap.

Analys och planering

1 § Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommuner och landsting skall vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.

¹⁵ I det numera avvecklade systemet för drivmedelsransonering hade såväl länsstyrelser som kommuner utpekade uppgifter.

Krisledningsnämnd

2 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Krisledningsnämndens verksamhet

3 § Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion och beslutar i sådana fall att så skall ske.

Geografiskt områdesansvar

7 § Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

- 1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,*
- 2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och*
- 3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.*

Kommunernas geografiska områdesansvar och övrigt ansvar för krisberedskap följer alltså av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ges kommunerna det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kombination av dessa båda lagar innebär att kommunen alltid måste ha beredskap att agera och lindra konsekvenser av allvarliga kriser men också ska verka för att andras åtgärder samordnas före och under en kris.

Vad gäller förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap framgår följande av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 3 kap.

Lokal kristidsverksamhet

3 § Kommunen skall under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

- 1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,*
- 2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och*
- 3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.*

Således ska kommuner dels planera för att hantera extraordinära händelser (exempelvis elransonering) som kan drabba kommunens egna verksamheter, dels medverka i genomförandet av ransonering och prisreglering, dels inom sitt geografiska område ansvara för samverkan och samordning mellan samtliga aktörer inom kommungränsen. Detta gäller både i förberedelseskedet och under en extraordinär händelse. Med egna verksamheter torde inte verksamhet i kommunala energiföretag avses, då de inte lyder under kommunallagens bestämmelser. Utöver detta ska kommunerna ta fram en risk- och sårbarhetsanalys geografiska området kommunen och för den egna förvaltningen.

Kommunerna ska, som redovisas ovan, medverka vid allmän prisreglering och ransonering. Någon uttolkning eller närmare förklaring till vad detta innebär har inte stått att finna.¹⁶

3.7 Elproducenter

En elproducent är en aktör som är ansluten till kraftsystemet och som producerar elektrisk kraft. Elproducenten är leverantör till elhandelsföretag. [ref. 5]

Såvitt känt finns inga författningsbaserade krav på att elproducenter ska producera el. De väljer således själva om, när och i vilken omfattning de producerar el. Detta gäller åtminstone så länge förbrukningsreglering av el inte har införts. I ett sådant läge kan regeringen föreskriva att Svenska Kraftnät ska svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen, se avsnitt 3.3. Energimyndighetens tolkning av det är att Svenska Kraftnät i detta läge kan kräva att ett företag ska producera el. [Ref. 6]

3.8 Elhandlare (elleverantörer)

Elhandlare köper och säljer el för förbrukning. Elhandelsföretagen är i denna roll, som benämns elleverantör i ellagen (1997:857), enligt ellagen 8 kap. 4 § skyldig att leverera så mycket el som förbrukas av den elanvändare som är elhandelsföretagets kund:

En elleverantör får bara leverera el i uttagpunkter där någon har åtagit sig det ekonomiska ansvaret för att det nationella elsystemet tillförs lika mycket el som tas ut i uttagpunkten (balansansvar). Ett sådant åtagande ska göras genom ett avtal med den systemansvariga myndigheten.

¹⁶ Texten i 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap är en kopia av texten i 3 kap. 4 § lagen (1994:1720) om civilt försvar. I SOU 2004:134 motiverades detta med att "En utredning kommer inom kort att göra en översyn av bl.a. ransoneringslagen. Utredningen har därför valt att låta bestämmelsen tills vidare finnas kvar." Källor: prop. 2005/06:133; SOU 2004:134; lag om civilt försvar (1994:1720); prop. 1994/95:7; SOU 2009:69.

För att uppfylla denna skyldighet måste elhandelsföretaget ha någon som åtar sig balansansvaret för elleveransen. Elhandelsföretaget kan antingen själv ta det ansvaret och sluta ett avtal om balansansvar med Svenska Kraftnät (elhandelsföretaget blir då balansansvarigt) eller anlita ett företag som redan har ett balansavtal med Svenska Kraftnät. Utöver detta finns det inte några författningsmässigt reglerade åtaganden som rör elhandelsföretagets leveransförmåga eller andra skyldigheter vid begränsad tillgång till el.

En elanvändare tecknar avtal med en elhandlare om leverans av en viss mängd el och/eller maximal förbrukning. Det är således elhandlaren som tillhandahåller själva varan (elen) som förbrukas.

Av de allmänna avtalsvillkoren gällande för försäljning av el som används i näringsverksamhet m.m. [ref 8] är kunden (elförbrukaren) betalningsskyldig även el som kunden inte kunnat tillgodogöra sig på grund av fel i sin anläggning, eller av annan orsak som inte beror på elnätsföretaget eller elhandelsföretaget. Detta skulle kunna innebära att kunden är skyldig att betala för el som den köpt eller förväntas förbruka, men inte kunnat använda på grund av ransonering. Det finns emellertid skrivningar i dessa allmänna avtalsvillkor som innebär en friskrivning för detta:

2.7 Part är inte skyldig att fullgöra avtalet om fullgörandet väsentligt försvåras till följd av hinder som denne inte råder över. Som hinder räknas krig, myndighetsbeslut, omfattande driftstörningar, störningar i allmänna transportväsendet eller annat av part ej vållat förhållande som väsentligt inverkar på avtalets fullgörande och som part inte kunnat förutse och vars menliga inverkan part inte rimligen kunnat undanröja.

I de allmänna avtalsvillkoren finns en öppning för att insamling och rapportering av mätvärden ska ske i enlighet med författning eller på det sätt som parterna träffat särskild överenskommelse om. Denna skrivning torde endast innebära att ”förbättringar” relativt författningarnas krav.

3.9 Elnätsföretag (eldistributörer, nätkoncessionshavare)

Ett elnätsföretag är det företag som med stöd av nätkoncession ansluter och överför el till elanvändarens elanläggning. Elnätsföretag benämns nätkoncessionshavare i ellagen. Elnätsföretaget kan ha nätkoncession på antingen regionnätetsnivå (linjekoncession) och/eller lokalnätetsnivå (områdeskoncession).¹⁷ Elnätverksamhet är ett legalt monopol och nätföretagen har monopol inom sitt geografiska område eller för en linje. Koncessionerna följer inte kommun- eller länsgränser.

¹⁷ Nätkoncession för linje avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning. Nätkoncession för område avser inte en särskild ledning utan ger innehavaren rätt att inom ett angivet område bygga och använda ledningar upp till en viss spänning. Källa: Handbok koncessionsansökningar; Energimarknadsinspektionen, Handbok version 1.0, 2011-02-10.

Elanvändaren har ett avtal med elnätsföretaget för tjänsten att överföra den el som köps av elhandlaren. Elnätsföretaget tillhandahåller därmed en tjänst till elanvändaren (transport av el från elproducent via stamnät, regionnät och lokalnät till användarens uttagspunkt).

Elnätsföretag har bland annat ansvar för att mäta och rapportera elleveranser i inmatnings-, gräns- och uttagspunkter i elnätet. Den som har ett abonnemang på över 63 ampere i uttagspunkt måste enligt ellagen ha timvis mätning och registrering av sin förbrukning.¹⁸ Övriga abonnemang får ha månadsvis mätning och registrering av sin förbrukning såvida elanvändaren inte begär timvis mätning.¹⁹

Det finns tämligen omfattande krav i ellagen på elnätsföretag avseende skadestånd, avbrottsersättningar, funktionskrav, kvalitetskrav m.m. kopplat till överföringen av el, dvs. frågor om elavbrott och elkvalitet.

¹⁸ Enligt ”Underlag för utformning av åtgärder vid elenergibrist – Kvotransonering med fokus på stora elanvändare”, version p1.0-6, 2011-05-04, finns det totalt 150 000–200 000 uttagspunkter i den kategorin, dvs. flera av dessa tillhör inte industriella förbrukare.

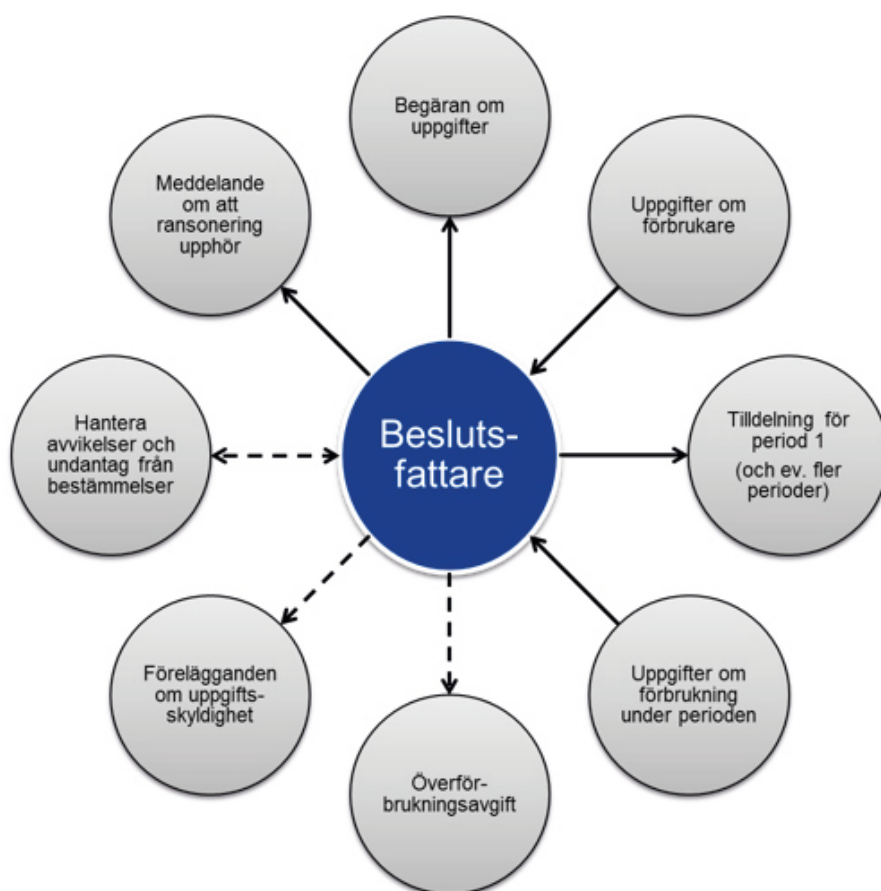
¹⁹ I praktiken innebär timmätningskravet att samtliga kunder som är anslutna till spänning över 1000 V har timmätning. Kunder med behov av abonnemang på över 63 A är anslutna till högre spänning än 1000 V. Men det finns industriella kunder som inte har så stora behov och därmed kan elförbrukningen mätas per månad.

4 De formella förutsättningarna för hantering av ransoneringsarbetet

I detta avsnitt redogörs för beslutsgång och interaktioner under ransoneringsprocessen. Juridiska aspekter av hanteringen belyses, liksom principiella vägval av juridisk och förvaltningsmässig karaktär.

4.1 Kartläggning av processer

Ransoneringsorganisation fattar ett antal beslut och interagerar enligt följande översiktliga figur, som utgår från det tidigare lämnade förslaget till ransoneringsav större industriella förbrukare [ref. 2]. Den hanteringsmodell för elransonerings som nu skapas måste kunna fungera under tidspress och under olika elenergibristsituationer, inklusive under höjd beredskap. Därför kommer regelverket inte att tillåta en omfattande undantagshantering i form av jämkning, gemensam avräkning eller särskild hantering av förbrukare i interna nät. De beslut och interaktioner som därmed är aktuella under en ransonerings framgång av följande figur.



Figur 2, Ransoneringsorganisationens interaktioner med utgångspunkten att ransoneringsförordning och tillhörande föreskrifter är fastställda.

De principiella interaktioner enligt Figur 2 och de beslut/uppgifter som ransoneringsorganisationen ska fatta/utföra framgår av följande tabell.

Interaktion enligt Figur 2	Beslut/aktivitet	Syfte
Begäran om uppgifter	Begära uppgifter om elförbrukare	Den som får mandat av regeringen begär av den uppgiftsskyldige att denne ska leverera vissa uppgifter avseende målgruppen.
	Besluta om ransoneringskvot och datum för första tilldelningsperioden	Besluta om ramarna för den första tilldelningsperioden.
Uppgifter om förbrukare	Leverera uppgifter om förbrukare	Den som blivit uppmanad att lämna uppgifter levererar inom en viss tid dessa uppgifter till anvisad informationsmottagare.
Tilldelning för period 1	Informera om ransoneringsvillkor eller beräkna, besluta och informera om tilldelning för varje enskild förbrukare	Målgruppen får besked om de krav och villkor som gäller för ransoneringen (ransoneringskrav/ tilldelning, tilldelningsperiodens förläggning m.m.).
	Besluta om fortsatt ransoneringsbehov	Behovet av ransoneringsprövas löpande inför varje tilldelningsperiod. Ransoneringskravet kan ändras beroende på hur elbristsituationen utvecklas.
Tilldelning för ev. period 2 m.fl.	Informera om ransoneringsvillkor eller beräkna, besluta och informera om tilldelning för varje enskild förbrukare	Målgruppen får besked om de krav och villkor som gäller för den nya ransoneringsperioden.
Uppgifter om förbrukning under perioden	Leverera förbrukningsuppgifter för tilldelningsperioden	Efter varje tilldelningsperiod levererar den uppgiftsskyldige förbrukningsuppgifter m.m. för varje förbrukare inom målgruppen till anvisad informationsmottagare.
Överförbrukningsavgift	Avräkna förbrukning mot tilldelning	Den redovisade förbrukningen under varje tilldelningsperiod stäms av för var och en i målgruppen mot tillåten förbrukning under perioden.
	Besluta om överförbrukningsavgift	Vid överförbrukning kan överförbrukningsavgift utdömas.
Förelägganden om uppgiftsskyldighet	Utfärda förelägganden om uppgiftsskyldighet	Om en uppgiftsskyldig inte levererar efterfrågad information på anvisat sätt, inom stipulerad tid m.m. kan denne föreläggas vid vite att leverera uppgifterna.
Hantera avvikelser och undantag från bestämmelser	Hantera avvikelser och undantag från bestämmelser	I det fall det uppkommer situationer som inte kunnat förutses vid utformningen och tillämpningen av regelverket finns möjlighet att ansöka och medge avvikelse och undantag från bestämmelser.
Meddelande om att ransonerings upphör	Informera att ransonerings upphör	När behovet av ransonerings inte föreligger ska, efter formellt beslut hos regeringen eller ransoneringsansvarig, målgruppen och övriga aktörer informeras om detta. ¹

¹ Det kan möjligen uppstå situationer där ransoneringslagen är i tillämpning, men att Energimyndigheten väljer att blåsa av ransonerings. Förordningen sätter de ramar som myndigheten ska hålla sig inom.

De processer, beslut och interaktioner som inte är aktuella är:

- a) Hantera jämkning
- b) Hantera gemensam avräkning
- c) Hantera förbrukare inom interna nät

Huvudskälen till att inte ge utrymme för dessa processer är att så långt som möjligt förenkla och effektivisera beslutshanteringen samt minska samhällets kostnader för hela hanteringsmodellen och tillsynen över den. En avgörande faktor i detta vägval är att ransonering är en synnerligen ovanlig och extrem krishanteringsåtgärd där marknaden i samtliga rimliga scenarion har haft lång tid på sig att agera och parera bristsituationen.

4.2 Juridiska aspekter på hantering av ransonering

För att kunna forma några rimliga och möjliga hanteringsalternativ följer här en juridisk belysning av ovan nämnda processer. Avsikten är att avgöra vilka aktörer som skulle kunna utföra respektive uppgift samt att peka på juridiskt och förvaltningsmässigt principiella vägval.

I bilaga 3 beskrivs juridiska aspekter på arbetsuppgifter och processer som finns i det tidigare förslaget om ransonering av större industriella förbrukare, se ref. 2, men som i det nuvarande arbetet har rationaliserats bort (gemensam avräkning, jämkning och hantering av förbrukare inom interna nät).

4.2.1 Begäran om uppgifter

Den som får uppdraget av regeringen begär av den uppgiftsskyldige att denne ska leverera vissa uppgifter avseende målgruppen. Eftersom ansvaret enligt myndighetens instruktion²⁰ ligger på Energimyndigheten är det inte lämpligt att någon annan än Energimyndigheten begär dessa uppgifter.

4.2.2 Uppgifter om förbrukare

Uppgifter om förbrukare behövs för att korrekta beslut ska kunna fattas om ransonering, vare sig dessa fattas i förväg (om tilldelning) eller i efterhand (om överförbrukningsavgift). Som utgångspunkt används tidigare förbrukning. Uppgifter om den finns hos elnätsföretag och elhandelsföretag.

Man kan därför teoretiskt tänka sig att lägga skyldigheten att lämna uppgifter om historisk användning på elnätsföretag eller elhandelsföretag, de aktörer som har uppgift om flödet per förbrukare.

²⁰ 3 § förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

Nätföretagen äger mätarna vid uttagspunkterna och har uppgifter om både SNI-koder och vilka fastighetsägarna är. De har även rutiner för rapportering till olika myndigheter. Nackdelen är att en del av dem är mycket små och att de därför kan ha svårt att klara en extra uppgift i ett krisläge. Vissa nätföretag har också lagt ut själva rapporterandet på andra företag.

Om elhandelsföretag ansvarar för rapporteringen undviker man visserligen risken med de små elnätsföretagen, men i gengäld finns det små företag även bland elhandlare. Se vidare överväganden gällande elnäts- och elhandelsföretag under avsnitt 7.2.

Beroende på hur beslut om tilldelning fattas, ska uppgifterna rapporteras in till Energimyndigheten, länsstyrelsen eller kommunerna, eller stanna samlade hos nätföretagen.

4.2.3 Tilldelning för period 1

Tilldelningen baserar sig på tidigare användning och en procentsats som antas bli lika för alla som omfattas av ransoneringskravet. Tilldelningen kan hanteras antingen centralt, regionalt eller lokalt.

Med centralt avses en central statlig myndighet. Utöver Energimyndigheten skulle andra tänkbara myndigheter kunna vara Ei, SvK eller MSB. Skrivningarna i respektive myndighets instruktion ger dock vid handen att det ska vara Energimyndigheten som avses gällande användning av el.

Regionalt genomförd tilldelning kan göras av länsstyrelsen. Den kan också läggas på elnätsföretagen. Eftersom utgångspunkten nu är ransonering för samtliga tillverkningsindustrier, skulle både den lokala områdeskoncessionshavaren (inte alltid begränsad till kommungräns) och regionnätsägaren, som levererar direkt till många större industrier, behöva utföra uppgiften vid en sådan lösning.

Slutligen finns den lokala lösningen, med kommunen som beslutsfattare. Den medför emellertid flera svårigheter. Dels kan mindre kommuner inte förutsättas ha kompetensen som krävs, än mindre hålla den kontinuerligt när den inte "behövs". Det kan även vara politiskt känsligt för kommunen att fatta beslut som försvårar verksamheten för en dominerande arbetsgivare i kommunen.

Med tilldelning avses egentligen två led. Först måste *ett övergripande beslut fattas om ransoneringens omfattning*, som andel av referensförbrukningen. Sedan ska detta *tillämpas på varje berörd elanvändare*. Det kan göras på olika sätt. Vilka företagskategorier som omfattas kan framgå av SNI-koder i förordningen som regeringen utfärdat eller ingå i den centrala myndighetens beslut.

Det har diskuterats ifall beslutsfattandet om tillämpning på berörda elanvändare kan läggas på exempelvis elnätsföretagen, som har alla uppgifter om innehavare av uttagspunkterna. Om det är ett beslut med innebörd att elanvändaren beordras att minska sin elanvändning med en angiven mängd under en angiven period utgör beslutet myndighetsutövning. Det krävs stöd i lag för att lägga sådana beslut på ett företag. En sådan lösning kräver således ändring av ransoneringslagen.

Om de ca 170 elnätsföretagen skulle få skyldigheten att fatta de 29 000 besluten, skulle det bli 170 per företag i genomsnitt. Det skulle, mot bakgrund av att denna typ av beslutsfattande är främmande för deras verksamhet, innebära en avsevärd administrativ – och kanske även ekonomisk – börda för dem att göra det under någon enstaka vecka (efter begäran av Energimyndigheten). Om detta är något de ska vara rustade för kontinuerligt, kan det argumenteras att täckning för dessa kostnader borde ingå i företagens intäktsram. Frågor kring offentlighet och sekretess för uppgifter hos ett företag med myndighetutövande uppgifter behöver också utredas närmare.

Även vid en modell där regionala och/eller lokala myndigheter (länsstyrelse respektive kommun) beslutar om tilldelning, utgör den stora mängden beslut på mycket kort tid en betydande svårighet. Det kan komma att krävas ändringar i länsstyrelseinstruktionen eller annat regelverk. Kommunerna har vissa förpliktelser enligt bestämmelser i lagen om extraordinära händelser (SFS 2006:544) som sannolikt kan tillämpas vid en ransonering.

I det övergripande beslutet pekas alla berörda företag ut, i den meningen att alla företag har sin bestämda SNI-kod. Steg två skulle då kunna ses som ett meddelande om fattat beslut. Det är emellertid juridiskt tveksamt om ett generellt beslut utan en specifik person som mottagare som får skyldigheten att utföra det som beslutet avser kan ha någon rättsverkan.

I en situation där en mängd aktörer ska tvingas till samma sak, kan i stället *generella föreskrifter* utfärdas. I fråga om ransonering är redan en förutsättning att tilldelningsnivån, den andel el som det individuella företaget föreskrivs att maximalt använda, ska vara densamma för samtliga företag, oberoende av storlek och bransch. Vid en föreskriftslösning läggs också det principiella ansvaret att följa det på företaget, som definieras i föreskriften (genom SNI-kod). Det blir då en ren informationsfråga att göra detta känt för dem det gäller. Härvid får nätföretagen en roll genom de data de har om SNI-koder, företagsnamn och uttag i uttagspunkterna. De kan åläggas att lämna dessa data till exempelvis Energimyndigheten, eller få till uppgift att stå för informationen till sina nätkunder. Föreskriftslösningen blir enklare, men kräver omfattande informationsinsatser.

4.2.4 Tilldelning för eventuellt fler perioder

Om tilldelningen beslutas genom föreskrifter uppstår ett problem med nya föreskrifter varannan vecka (om tilldelningsperioden bestäms till två veckor). Dock kan en föreskriftslösning spara så pass mycket tid och arbete att det kan vara värt besväret att ta nya föreskrifter varannan vecka. En annan bedömning om vilken tidsperiod som fungerar optimalt kan komma att göras längre fram i processen.

4.2.5 Uppgifter om förbrukning under perioden

Nätföretagen är den aktör som äger mätarna och därigenom har data om förbrukningen. Dessa uppgifter rapporteras av elnätsföretaget till elhandelsföretaget och kunden (aggregerat i elräkningen) för varje tilldelningsperiod. Uppgifterna om förbrukning under tilldelningsperioden, fördelade per uttagspunkt, fyller främst funktionen att ligga till grund för beslut om överförbrukningsavgift, men kan också ingå i information till berörda företag.

Själva rapporterandet av förbrukningsuppgifterna kan samlas och rapporteras till beslutande myndighet (se nedan) av nätföretaget eller elhandlaren.

4.2.6 Överförbrukningsavgift

Ett beslut om överförbrukningsavgift är mer ingripande än ett beslut om tilldelning baserat på en statistisk uppgift. Det kan därför knappast tänkas att det skulle fattas av någon annan än en myndighet. Det kan enligt ransoneringslagen vara den myndighet regeringen utser eller länsstyrelserna. I båda fallen måste data om förbrukningen rapporteras in till den beslutande myndigheten.

Fördelen med att ha länsstyrelserna som beslutsmyndighet är att besluten fördelas på flera myndigheter. Denna fördel är emellertid mer begränsad i fråga om besluten om överförbrukningsavgift, som ska fattas i efterhand. Behovet av en enhetlig rättstillämpning blir då viktigare, vilket talar för beslut av en central myndighet. Då besluten kan tas under en längre tidsperiod, blir inte bemanning och tid för beslut lika problematisk som vid beslut i inledning av ransoneringen.

En variant är att länsstyrelserna utgör en första instans, med överprövning av Energimyndigheten. På så sätt uppnås en större enhetlighet, åtminstone i efterhand, och alla myndighetens beslut överklagas till samma förvaltningsdomstol.

För att motverka den negativa effekten av att inte ha någon jämkning av tilldelningen skulle myndigheten helt eller delvis kunna efterge överförbrukningsavgiften. Detta kräver en ändring i ransoneringslagen.

4.2.7 Föreläggande om uppgiftsskyldighet

Beroende på vilken aktör som åläggs de olika uppgifterna ovan, bestäms vilka uppgifter som ska lämnas till beslutande instans. Att uppgifterna ska lämnas, av vem och till vem, kan antas beslutas i föreskrifter och inte i enskilda beslut. Föreläggande om uppgiftsskyldighet kommer alltså att komma i fråga först sedan någon med uppgiftsskyldighet i föreskrift inte uppfyllt skyldigheten. Det kan antas bli relativt få fall.

4.2.8 Meddelande om att ransonering upphör

Beslut om ransoneringens upphörande är regeringens ansvar. Som grund för detta beslut ligger bland annat Energimyndighetens analys och förslag.

4.3 Sammanfattande slutsatser

Ovanstående genomgång ger ett underlag för att precisera en handfull möjliga hanteringsmodeller för ransonering, med ett mycket begränsat antal rimliga aktörer. Dessa redovisas i avsnitt 9.

För att kunna skapa en genomförbar och administrativt godtagbar hantering av en ransonering av el förespråkar Energimyndigheten möjligheten att fatta beslut om målgrupperna (SNI-koder), generell ransoneringskvot, tilldelningsperiod m.m. genom *generella föreskrifter*. På så sätt undviks bland annat den omfattande ärendehantering som 29 000 beslut (för respektive moment) skulle kräva, oavsett vilken aktör som har att hantera besluten. Energimyndigheten bedömer att detta är en rimlig avvägning mellan rättssäkerhet, transparens och administrativ börda på berörda aktörer.

5 Tolkning av krishanteringsprinciper

Enligt regeringens proposition ”Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull” (2007/08:92) baseras den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap på ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret. Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar för de tvärsektoriella åtgärderna på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå.

Regeringen utvecklar ovanstående inriktning i sin skrivelse ”Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet” (skr. 2009/10:124):²¹

Utgångspunkten i krisberedskapsarbetet är ansvarsprincipen. Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden gör det också vid en kris. Ansvarsprincipen innebär även ett ansvar att samverka med berörda aktörer. Sveriges krisberedskapsarbete vilar vidare på principen att en kris ska hanteras geografiskt och organisatoriskt så nära krisen som möjligt. Det svenska krishanteringssystemet är organiserat i tre nivåer: I första hand bör kriser hanteras på lokal nivå av kommunerna, därefter på den regionala nivån av länsstyrelserna och först därefter med stöd av centrala myndigheter. Huvuddelen av kriserna kan hanteras på detta sätt.

Att utveckla samhällets säkerhet, där krisberedskap är ett viktigt område, är en angelägenhet för flertalet aktörer i samhället: individer, företag, organisationer, kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. Samhällets krisberedskap skapas därför i de många aktörernas dagliga verksamhet. På så sätt berör krisberedskapen alla. Krisberedskapen är således inte en utpekad organisation eller en aktör. Krisberedskapen ska vara en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet. En förutsättning för en god krisberedskap är att samtliga aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet tar ett eget ansvar för att vidta och finansiera krisberedskapshöjande åtgärder.

Det är viktigt att tydliggöra förhållandet mellan förväntningarna på det allmännas ansvar och individens ansvar. Det allmänna bär huvudansvaret för den nationella säkerheten men enskilda individer och företag har självklart också ett ansvar och därmed en viktig roll i krisberedskapsarbetet. Det allmännas åtgärder får större vikt ju mer krävande och oförutsedd krissituationen är. Staten är yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet.

²¹ Försvarsdepartementet arbetar med underlag till ny proposition kring krisberedskap. Nya skrivningar kan förväntas under perioden 2014–2015.

5.1 Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer, vilket redogörs för ibland annat prop. 2001/02:158, prop. 2007/08:92 och regeringens skrivelse 2009/10:124, varifrån följande text är hämtad.

Samhällets krisberedskap utgår från den av riksdagen tidigare behandlade ansvarsprincipen som bl.a. innebär att den som är ansvarig för en verksamhet under normala förhållanden också är det vid allvarliga händelser och därmed även för att nödvändig samverkan då sker.

Samverkan mellan aktörer, både inom och utom Sverige, är avgörande för samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och möta nödvändiga behov. Samverkan är avgörande bl.a. för att hantera den stora mängd beroenden som finns mellan myndigheter och andra aktörer för att verksamheterna ska fungera.

Alla aktörer har i enlighet med ansvarsprincipen ett ansvar för att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att skapa robusthet såväl som krishanteringsförmåga. Aktörer på området bör bedriva sådan övningsverksamhet som är nödvändig för att tillräcklig förmåga ska kunna upprätthållas. Ansvarsprincipen innefattar också ett samverkansansvar. Alla aktörer bör delta i och verka för att samverkansövningar kommer till stånd.

Finansieringen av åtgärder för att upprätthålla och stärka samhällets krisberedskap utgår från ansvarsprincipen. Krisberedskapsförmågan byggs därmed huvudsakligen upp genom de åtgärder de ansvariga aktörerna vidtar och finansierar inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Utöver detta kan dock särskilda satsningar genomföras för att samhällets krisberedskapsförmåga ska kunna säkerställas. Det är regeringens uppfattning att arbetet att upprätthålla och stärka krisberedskapen bör utgöra en integrerad del av verksamhetsplaneringen hos myndigheter, kommuner och landsting.

Enligt 3 § förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet ska myndigheten planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. Det är således Energimyndigheten som ska planera, samordna och genomföra elransonering. Det finns emellertid ingen skrivning i förordningen som direkt förhindrar Energimyndigheten att involvera andra aktörer, privata eller offentliga, i arbetet. Tvärtom innebär ansvarsprincipen ett ansvar för att samverka med andra aktörer. Utöver Energimyndighetens formella ansvar är det såvitt känt endast kommunerna som för närvarande har ett formellt krav/ansvar som går att hänföra till krav på medverkan i elransonering, se avsnitt 3.6.

Det finns inte några formella krav på elmarknadens aktörer gällande vilket ansvar de har före, under eller efter en elransonering. Med den fria konkurrensen följer att marknadens aktörer har ett ansvar för att tillhandahålla el i den mängd och i den omfattning som efterfrågas. Den principiella utgångspunkten är därmed att elmarknadens aktörer – såväl elhandlare som kunder – har ett ansvar för att motverka/bromsa eventuella bristsituationer genom befintliga marknadsmekanismer. Behovet av elransonering uppstår först när marknadsmekanismerna inte längre fungerar. I en ransoneringssituation kvarstår enligt ansvarsprincipen emellertid elhandelsföretagens ansvar att köpa in så mycket el som levereras till uttagspunkterna (balansansvar). Detta ansvar torde gälla även om Svenska Kraftnät i samband med ransoneringen av regeringen har fått i uppgift att ”svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen”, se avsnitt 3.3.

Av ovanstående beskrivning är det svårt att koppla ansvaret för planering, samordning och genomförande av ransoneringen till någon annan myndighet än Energimyndigheten. Svenska Kraftnäts systemansvar m.m. kvarstår under en ransonering, eventuellt utökas dock Svenska Kraftnäts ansvar vid en ransonering med att de i den utsträckning som regeringen föreskriver ska svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen. Detta ställer i sin tur krav på en tämligen omfattande samverkan mellan Energimyndigheten och Svenska Kraftnät, vilket är helt i linje med innebörden av ansvarsprincipen.

Länsstyrelser har i dag inget ansvar för planering eller genomförande av ransonering, men har ett samordningsansvar om ransoneringen får samhällseffekter. Elnätsföretagen kan inte sägas ha ett ansvar för den verksamhet som kan leda till att det uppstår elenergibrist och därmed ett eventuellt behov av elransonering. Därmed går det inte att ur ansvarsprincipen att härleda att elnätsföretagen har ansvar att planera eller hantera ransonering. Men elnätsföretagen har enligt ansvarsprincipen ett ansvar för att under en ransonering klara av att genomföra de uppgifter de i normalläget har, t.ex. samla in och rapportera mätvärden, fakturera, ansluta och koppla från kunder till elnätet, hantera elavbrott m.m.

5.2 Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. [prop. 2001/02:158]

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen, men är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Detta innebär att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Avvikelse kan dock vara nödvändiga – en krigsorganisation förutsätter ofta att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana förändringar inte skall göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär. [prop. 2001/02:10]

Elransonering är en mycket sällsynt åtgärd då den endast tillämpas i ytterst svåra elförsörjningssituationer. Någon koppling till vardagssituation finns inte utöver att genomförandet av ransonering förutsätter att mätvärdeshanteringen fortgår med samma förutsättningar, organisation, lokalisering, tekniska system och funktioner som i normalläget. Detta innebär att organisationen för elransonering måste startas när behovet uppstår. Personalen som deltar i ransoneringsorganisationen bör emellertid så långt möjligt behålla sitta kvar i sina nuvarande organisationer, tekniska system, lokaler m.m. Med andra ord är transparens mellan arbetsuppgifter i vardagen och vid elransonering av stor vikt för att fullt kunna nyttja personalens kompetens och skapa en effektiv verksamhet.

5.3 Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället, se t.ex. prop. 2001/02:158 och följande utdrag från prop. 2001/02:10.

Denna princip innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishanteringen bör lyftas till högre nivåer endast om detta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån.

Behov av ransonering uppstår för hela landet eller möjligen för ett eller flera elområden. Detta innebär att elenergibristen inte kan sägas ha uppstått på en viss plats eller hos en viss aktör. Elenergibristen kan däremot sägas ha uppkommit hos de flesta eller alla aktörer gemensamt. Men det blir omöjligt att hantera elransoneringen genom ett så utspritt ansvar eftersom det finns hundratals aktörer. Det måste finnas en som leder insatsen att dämpa elbrukningen genom ransonering. Elenergibristen kan möjligen även sägas ha uppstått i alla län eller kommuner, men det finns inget akut förlopp att hantera och elenergibristen kommer inte i sig att leda till fara för eller skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. (Om förbrukningsdämpande åtgärder däremot inte införs, eller om bristen är så omfattande att dessa inte är tillräckliga, uppstår behovet av att tillgripa manuell förbrukningsfrånkoppling, vilket i sin tur kan medföra svårare förlopp.)

Det går därmed inte ur närhetsprincipen härleda att någon annan än Energimyndigheten med sitt nationella ansvar för ransonering ska svara för ledning av elransoneringen.²² Men närhetsprincipen torde inte utesluta att olika aktörer på olika nivåer i krishanteringsystemet involveras i planerings- och genomförandeskedana.

²² ”I Sverige ligger ansvaret för operativa åtgärder av nationell karaktär på central myndighetsnivå.” [prop. 2007/08:92]

5.4 Geografiskt områdesansvar

I regeringens prop. 2001/02:158 definieras områdesansvaret enligt följande:

Med områdesansvar avses enligt propositionen att det inom ett geografiskt område finns ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.

Områdesansvaret bör finnas på tre nivåer i samhället; lokal, regional och nationell nivå. Grundläggande är att hanteringen av en krissituation inte bör ske på högre nivå än nödvändigt. Områdesansvaret bör, enligt regeringen, utövas av redan befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen, som i sin tur kan delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter. På regional nivå utövas områdesansvaret av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen.

I regeringens prop. 2007/08:92 beskrivs det geografiska områdesansvaret på följande sätt:

Inom ett geografiskt område ska det finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder. Samordningen innebär att de geografiskt områdesansvariga organen ska initiera och underlätta den samverkan som krävs vid en kris. Områdesansvaret är en viktig del i krisberedskapen. Enligt regeringens bedömning bör den grundläggande strukturen för tvärsektoriell samordning inom samhällets krisberedskap även fortsättningsvis vara det geografiska områdesansvaret, dvs. det ansvar för initiativ och samordning som vilar på regeringen för hela nationen, på länsstyrelsen för länet och på kommunstyrelsen för kommunen.

Det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå har olika villkor. Ansvaret på nationell och kommunal nivå har en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder kommer därmed att ytterst bäras av regeringen.

Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar.

I regeringens skrivelse skr. 2009/2010:124 lyfts åter ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret fram:

Ansvarsprincipen innebär även ett ansvar att samverka med berörda aktörer. Sveriges krisberedskapsarbete vilar vidare på principen att en kris ska hanteras geografiskt och organisatoriskt så nära krisen som möjligt. Det svenska krishanteringssystemet är organiserat i tre nivåer: I första hand bör kriser hanteras på lokal nivå av kommunerna, därefter på den regionala nivån av länsstyrelserna och först därefter med stöd av centrala myndigheter. Huvuddelen av kriserna kan hanteras på detta sätt.

Ransonering är en åtgärd som kan tillgripas till följd av en nationell kris inom energisektorn. Ransonering handlar inte om inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriell åtgärd och är därmed primärt inte en fråga som ligger inom områdesansvaret. Den tvärsektoriella samordning på nationell nivå som kommer att krävas vid ransonering ska Energimyndigheten, som är en del av det nationella områdesansvaret, svara för. Denna syn är helt i linje med prop. 2007/08:92, myndighetens instruktion samt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Länsstyrelsen har som områdesansvarig myndighet på regional nivå ingen uttalad roll i ledning och genomförande av ransonering. Länsstyrelser kan emellertid spela en viktig roll vad gäller regional samverkan i syfte att förmedla information om ransoneringen och ransoneringens effekter.

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.²³ Energimyndigheten ska enligt sin instruktion planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi.²⁴ Dessa instruktioner visar att ansvaret för hantering av ransonering helt ligger på Energimyndigheten och att länsstyrelse inte har något sådant utpekadt ansvar för ransonering. Men detta utesluter inte att länsstyrelser involveras i hanteringen av ransonering, se följande skrivningar i ransoneringslagen (1978:268):

34 § För kontroll av att uppgift enligt 32 eller 33 § är riktig och fullständig skall uppgiftsskyldig på begäran av länsstyrelse eller av annan myndighet, som regeringen bestämmer, tillhandahålla myndigheten handelsböcker och andra affärshandlingar på tid och plats som myndigheten fastställer.

Vad som sägs i första stycket har motsvarande tillämpning i fråga om anteckningar som avses i 32 §.

²³ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 1 §.

²⁴ Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet, 3 §, 2 stycket.

Vite m.m.

37 § Har någon underlåtit att fullgöra skyldighet enligt 28 eller 29 §, får länsstyrelsen eller enligt regeringens bestämmande annan myndighet förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheten. Detsamma gäller, om någon har eller kan antagas ha underlåtit att fullgöra skyldighet enligt 31–33 §.

38 § Har reglering enligt 6 § införts i fråga om energi, får förbrukare åläggas att till staten utge särskild avgift (överförbrukningsavgift), om han har

1. förbrukat mer ledningsbunden energi än som har tillkommit honom enligt regleringen,

2. misshushållat med energi, som har tilldelats honom, och myndighet till följd därav nödgats tilldela honom ytterligare energi.

Avgiften utgår för överförbrukningen utöver det belopp som skall erläggas såsom vederlag för energin. Den får bestämmas till högst fem eller, om särskilda skäl föreligger, högst tio gånger nämnda belopp. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om grunderna för beräkning och påföring av överförbrukningsavgift. Enligt regeringens bestämmande ålägges avgiften av länsstyrelse, kristidsnämnd eller annan myndighet.

Har den som ålagts överförbrukningsavgift icke kunnat i väsentlig mån påverka förbrukningen eller föreligger eljest särskilda skäl, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer befria honom från avgiften.

I det av Energimyndigheten tidigare utarbetade förslaget till ransonering av större industriella förbrukare svarar Energimyndigheten för ovanstående uppgifter/roller, men dessa uppgifter skulle således kunna hanteras av länsstyrelserna. [ref. 2]

5.5 Myndighetens agerande i ljuset av krishanteringsprinciperna

Oavsett hanteringsmodell är Energimyndigheten ansvarig för elransonering. Andra aktörers ansvar och roller, såsom det beskrivs i avsnitt 3, medför att Energimyndigheten behöver samverka i olika former. Samverkan kan exempelvis avse att gemensamt:

- analysera det aktuella försörjningsläget
- bedöma situationens möjliga utveckling
- diskutera behovet av fortsatta åtgärder
- bedöma konsekvenser för målgrupp och samhället i övrigt av planerade eller vidtagna åtgärder
- se över behovet av samverkan vid extern information samt val av informationskanaler

Således är samverkansforumet (se avsnitt 2.2.4) en viktig del av myndighetens samverkan med andra aktörer i enlighet med innebörden av ansvarsprincipen.

6 Exempel på lösningar för och erfarenheter av decentraliserad hantering av allvarliga störningar

I arbetet med att utreda modeller för genomförandet av ransonering har ansvar och roller för krisledning och krishantering i några olika samhällssektorer som på något sätt liknar förhållandena avseende elransonering studerats. Företrädesvis innebär detta verksamheter där det finns en central instans med visst ansvar medan hela eller delar av krishantering genomförs av regionala eller lokala, offentliga eller privata, aktörer. Fokus har legat på att undersöka hur man inom olika sektorer hanterar delegering eller decentralisering av åtgärder eller beslut och hur man i dessa fall arbetar med inriktning och samordning från den ansvarige aktören.

De exempel som studerats är:

- Elransonering i Norge där den av regeringen utpekade myndigheten NVE etablerat ett i huvudsak decentraliserat system för att genomföra ransonering av (upp till) samtliga elförbrukare. Det innebär bland annat att elnätsföretagen fått ett långtgående åläggande att skapa och upprätthålla ransoneringsplaner med tillhörande organiserande under NVE:s tillsyn. Ransoneringen av de ca 150 elförbrukare som är anslutna till stam- eller regionnätet, dvs. de allra största förbrukarna, hanteras emellertid av NVE.
- Effektbrist där den av Energimyndigheten utformade och nyligen införda planeringsprocessen Styrel är av intresse utifrån att Svenska Kraftnät som systemansvarig myndighet inhämtar beslutsunderlag från regional och lokal nivå för hantering av fränkoppling av elanvändare.
- Epizootiberedskapen som aktiveras när spridning av allvarlig smitta mellan djur identifierats. Ansvarig på central nivå är Jordbruksverket, men arbetet utförs i praktiken av såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna på delegation av Jordbruksverket.
- Zoonosberedskapen som aktiveras när spridning av allvarlig smitta mellan djur identifierats och där sjukdom även kan drabba människor. Ansvaret på central, regional och lokal nivå delas av flera aktörer.
- Pandemiberedskapen som aktiveras när en allvarlig global influensa ska bekämpas. Ansvarig på central nivå är Socialstyrelsen men arbetet utförs i praktiken av många aktörer på olika nivåer, främst inom landstingen.
- Livsmedelsförsörjningen där främst hanteringen av dricksvatten i bristsituationer är intressant. Ansvaret för dricksvattnet är kommunalt. Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet och tillhandahåller vissa operativa resurser som stöd till kommunerna vid större störningar i dricksvattenförsörjningen.

- Kärnenergiberedskapen. Länsstyrelserna leder arbetet vid ett kärnenergiutsläpp, men flera andra myndigheter har ansvar på nationell nivå.
- Det numera avvecklade men praktiskt provade oljeransoneringsystemet, där hanteringen delades mellan Energimyndigheten, Vägverket, länsstyrelser och kommuner.
- Det ansvar som naturgasföretagen har för att planera för och genomföra förbrukningsdämpande åtgärder vid naturgaskriser, vilket preciseras av Energimyndighetens föreskrifter.

En redogörelse kring krishantering i de studerade samhällssektorerna och vilka paralleller som kan dras med arbetet vid ransonerings av el återfinns i bilaga 3.

7 Identifiering av hanteringsmodeller – olika alternativ

I detta avsnitt beskrivs principer och utgångspunkter för olika modellalternativ. Tre olika alternativ för att hantera en ransonering beskrivs, varpå modellerna värderas utifrån ett värderingssystem som beskrivs i avsnitt 7.4.

Som grund finns i bilaga 4 även en fördjupande beskrivning av ”ransonerings-verksamhetens” processtruktur och vissa andra förutsättningar.

7.1 Perspektiv att beakta

7.1.1 Kritiska framgångsfaktorer

De perspektiv och förutsättningar/kritiska framgångsfaktorer²⁵ som bör vara uppfyllda för att identifiera bästa möjliga hanteringsmodell är:

- **Finansiella perspektivet** (kostnadsperspektivet)
 - Modellen har låga kostnader
 - Modellen är enkel att finansiera
- **Processperspektivet**
 - Modellens implementering är enkel att övervaka och granska
 - Modellen ger korta ledtider vid ransonering
 - Modellen ger hög kvalitet i ransoneringsbeslut
- **Förnyelse- och utvecklingsperspektivet**
 - Modellen bygger på enkel juridisk struktur
 - Modellen är lätt att anpassa systemet till nya förutsättningar
- **Intressentperspektivet**
 - Modellen följer krishanteringsprinciperna (se avsnitt 5)
 - Modellen bygger på en decentraliserad hantering (se avsnitt 1.3.7)
 - Modellen går att tillämpa på andra energislag (se avsnitt 1.3.6)
- **Medarbetarperspektivet**
 - Personalen har erfarenhet av beredning av ärenden
 - Personalen har kunskap om elmarknaden
 - Personalen har kunskap om målgruppen

²⁵ Kritiska framgångsfaktorer är de mål som måste uppnås eller de omständigheter som måste råda för att verksamhetens ska kunna leva upp till sin verksamhetsidé/sina strategiska mål, dvs. ”vad måste vi göra bra?” ur flera perspektiv. Se vidare Bilaga 4.

7.1.2 Viktning mellan perspektiven

Följande viktning har tilldelats de olika perspektiven, där 5 är viktigast och 1 är minst viktigt:

- | | |
|--|---|
| • Finansiella perspektivet | 4 |
| • Processperspektivet | 5 |
| • Förnyelse- och utvecklingsperspektivet | 3 |
| • Intressentperspektivet | 1 |
| • Medarbetarperspektivet | 2 |

Således är det viktigast att det skapas förutsättning för effektiva processer och att verksamheten blir kostnadseffektiv.

7.2 Övriga principer och utgångspunkter vid utformning av hanteringsmodeller

Följande principer och utgångspunkter har legat till grund för utformningen av alternativa modeller för hantering av ransonering.

- Nuvarande förordning med instruktion för Energimyndigheten kommer inte att förändras. Myndigheten kommer även fortsättningsvis ansvara för att planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. Detta innebär att det inte är aktuellt att flytta den myndighetsutövning som krävs på central nivå till någon annan.
- De specifika informationsinsatser som kommer att krävas vid genomförandet av ransonering är en viktig myndighetsuppgift som kvarstår oavsett eventuell delegering av uppgifter till annan aktör på regional eller lokal nivå. Dessa informationsinsatser redovisas inte i hanteringsmodellerna.
- En modell som involverar 290 kommuner bedöms inte aktuell. Det skulle bli orimligt svårt att kvalitetssäkra ransoneringsprocessen. Dessutom bedöms det komma att kräva omfattande stödjande insatser från Energimyndigheten m.fl.
- Elhandlare kan i princip göra samma uppgifter som elnätsföretagen under en ransonering. Men av följande skäl är elnätsföretagen bättre lämpade att vara en part vid elransonering.
 - elnätsföretagen är mer vana att rapportera och redovisa uppgifter till myndigheter (t.ex. Energimarknadsinspektionen) och är mer involverade i krishanteringsarbete överlag (elavbrott, Styrel m.m.).
 - Det finns centrala register över samtliga elnätsföretag. Såvitt känt finns inget samlat register över samtliga elhandlare. Det register som är kopplat till webbplatsen Elpriskollen.se innehåller elhandelsföretag som vänder sig till konsumenter (hushåll). De elhandlare som enbart vänder sig till näringslivskunder eller är knutet till en specifik elförbrukare eller koncern finns därmed inte med i detta register.

- Vid ransonering behövs bland annat sådana uppgifter om målgruppen som elnätsföretagen är skyldiga enligt andra författning att registrera såsom årsförbrukning, SNI-kod och nätområde (ger information om elområde). På elhandlare ställs inte författningsgrundade krav på sådana uppgifter.
- Elhandlare kan på sätt och vis sägas ha bidragit till den uppkomna situationen med elenergibrist eftersom de handlar med den vara (el) som det blivit brist på och därför borde vara involverade i att lösa problemet. Men när marknaden (producenter, elhandlare, förbrukare) inte lyckats lösa situationen bör i likhet med hantering av effektbrist – som också uppstår som en följd av en ofullkomlig marknad – nät-koncessionshavare (elnätsföretag) användas i arbetet med att begränsa användningen av el.
- Elhandlarna har att hantera ett större lojalitetsdilemma gentemot sina kunder än vad elnätsföretagen har.
- Elhandlarna har till följd av sin roll på elmarknaden ett mindre intresse av att minska elleveranserna än vad elnätsföretagen har.
- Elnätsföretagen kan antas vara ytterst angelägna att ransoneringen lyckas. Om ransoneringen misslyckas kommer de att behöva långvarigt hantera fysiska begränsningar i eller avbrytande av elöverföringen till förbrukarna (manuell förbrukningsfrånkoppling, MFK). Utöver det praktiska arbetet med frånkoppling kräver en sådan situation stora planerings- och informationsinsatser. Detta bör således vara en stark drivkraft för att effektivt hantera av arbetsuppgifterna under en ransonering.
- Utvecklingen av en gemensam nordisk elmarknad bedöms inte förändra elnätsföretagens roll att mäta och rapportera elförbrukning.
- Den modell som väljs behöver vara robust och administrativt genomförbar även i en situation då höjd beredskap råder.
- Modellen behöver vara transparent och upplevas som enkel att förstå.

7.3 Beskrivning av hanteringsmodeller

När arbetet inleddes med att utarbeta olika tänkbara modeller för att genomföra ransoneringen var utgångspunkten att man behöver fatta individuella beslut om tilldelning för varje förbrukare. Men i en situation där en mängd aktörer ska tvingas till samma sak, kan dock istället generella föreskrifter utfärdas. Ursprungligen utarbetades därför två varianter av vart och ett av modellförslagen nedan: en som byggde på individuella beslut och en som byggde på en föreskriftslösning. Under arbetets gång har det emellertid klarlagts att det inte tycks föreligga några hinder för föreskriftslösningen och eftersom att en föreskriftslösning är att föredra utifrån ett tidseffektivitetsperspektiv redovisas här endast denna variant av hanteringsmodellerna.

7.3.1 Beskrivning av modell A

I modell A involveras Energimyndigheten och elnätsföretagen i hanteringen av ransoneringskrav. Med utgångspunkten att ett generellt ransoneringskrav regleras genom föreskrifter svarar elnätsföretaget för det mesta av hanteringen mot målgruppen, levererar uppgifter till Energimyndigheten m.m. Energimyndigheten svarar för tillsyn, beslutar om omfattning av ransoneringskravet samt fattar andra myndighetsbeslut.

- 1 Energimyndigheten svarar för
 - A. att från elnätsföretagen begära de uppgifter som krävs för tillsyn/övervakning av ransoneringsprocessen
 - B. att löpande besluta om föreskrifter som reglerar ransoneringsbehov (kvoten), beräkningsformel för tillåten elanvändning (tilldelning), anger tidsintervall för tilldelningen m.m.
 - C. att på underlag från elnätsföretagen handlägga och besluta om överförbrukningsavgift
 - D. att besluta om eventuella avvikelser och undantag från bestämmelser
 - E. att utfärda förelägganden om uppgiftsskyldighet
- 2 Elnätsföretagen svarar för
 - A. att till Energimyndigheten leverera de efterfrågade uppgifterna för att kunna starta ransoneringskravet
 - B. att informera varje elförbrukare i målgruppen om den referensförbrukning som används som grund i förbrukarens egen beräkning av tilldelningen samt annan relevant information som anges i föreskrifterna
 - C. att informera varje elförbrukare i målgruppen när ransoneringskravet upphör
 - D. att efter varje tilldelningsperiod identifiera vilka förbrukare som förbrukat mer än tillåten mängd el och meddela Energimyndigheten

7.3.2 Beskrivning av modell B

I modell B involveras Energimyndigheten, länsstyrelserna och elnätsföretagen i hanteringen av ransoneringskrav. Med utgångspunkten att ett generellt ransoneringskrav regleras genom föreskrifter svarar länsstyrelserna för det mesta av hanteringen mot målgruppen. Energimyndigheten svarar för tillsyn, beslutar om omfattning av ransoneringskravet samt fattar andra myndighetsbeslut. Elnätsföretagens roll är att leverera uppgifter till Energimyndigheten och länsstyrelser.

- 1 Energimyndigheten svarar för
 - A. att från elnätsföretagen begära de uppgifter som krävs för tillsyn/övervakning av ransoneringsprocessen till myndigheten och länsstyrelserna.
 - B. att löpande besluta om föreskrifter som reglerar ransoneringsbehov (kvoten), beräkningsformel för tillåten elanvändning (tilldelning), anger tidsintervall för tilldelningen m.m.
 - C. att besluta om eventuella avvikelser och undantag från bestämmelser
 - D. att utfärda förelägganden om uppgiftsskyldighet

- 2 Länsstyrelserna svarar för
 - A. att informera varje elförbrukare i målgruppen om den referensförbrukning som används som grund i förbrukarens egen beräkning av tilldelningen samt annan relevant information som anges i föreskrifterna
 - B. att informera varje elförbrukare i målgruppen när ransonering upphör
 - C. att efter varje tilldelningsperiod, på underlag från elnätsföretagen, identifiera vilka förbrukare som förbrukat mer än tillåten mängd el
 - D. att besluta om överförbrukningsavgift
- 3 Elnätsföretagen svarar för
 - A. att till Energimyndigheten och länsstyrelserna leverera de efterfrågade uppgifterna för att kunna starta ransonering
 - B. efter varje tilldelningsperiod till länsstyrelserna leverera förbrukningsuppgifter för varje elförbrukare i målgruppen

7.3.3 Beskrivning av modell C

I modell C involveras Energimyndigheten och elnätsföretagen i hanteringen av ransonering. Med utgångspunkten att ett generellt ransoneringskrav regleras genom föreskrifter svarar Energimyndigheten för all hantering mot målgruppen, gör beräkningar m.m. Elnätsföretagens roll är att leverera uppgifter till Energimyndigheten.

- 1 Energimyndigheten svarar för
 - A. att från elnätsföretagen begära de uppgifter som krävs för genomförande av ransoneringsprocessen
 - B. att löpande ge ut föreskrifter som reglerar ransoneringsbehov (kvoten), beräkningsformel för tillåten elanvändning (tilldelning), anger tidsintervall för tilldelningen m.m.
 - C. att informera varje elförbrukare i målgruppen om den referensförbrukning som används som grund i förbrukarens egen beräkning av tilldelningen samt annan relevant information som anges i föreskrifterna
 - D. att informera varje elförbrukare i målgruppen när ransonering upphör
 - E. att på underlag från elnätsföretagen handlägga och besluta om överförbrukningsavgift
 - F. att besluta om eventuella avvikelser och undantag från bestämmelser
 - G. att utfärda förelägganden om uppgiftsskyldighet
- 2 Elnätsföretagen svarar för
 - A. att till Energimyndigheten leverera de efterfrågade uppgifterna för att kunna starta ransonering
 - B. att efter varje tilldelningsperiod till Energimyndigheten leverera förbrukningsuppgifter för varje elförbrukare i målgruppen

7.3.4 Översikt över modellerna

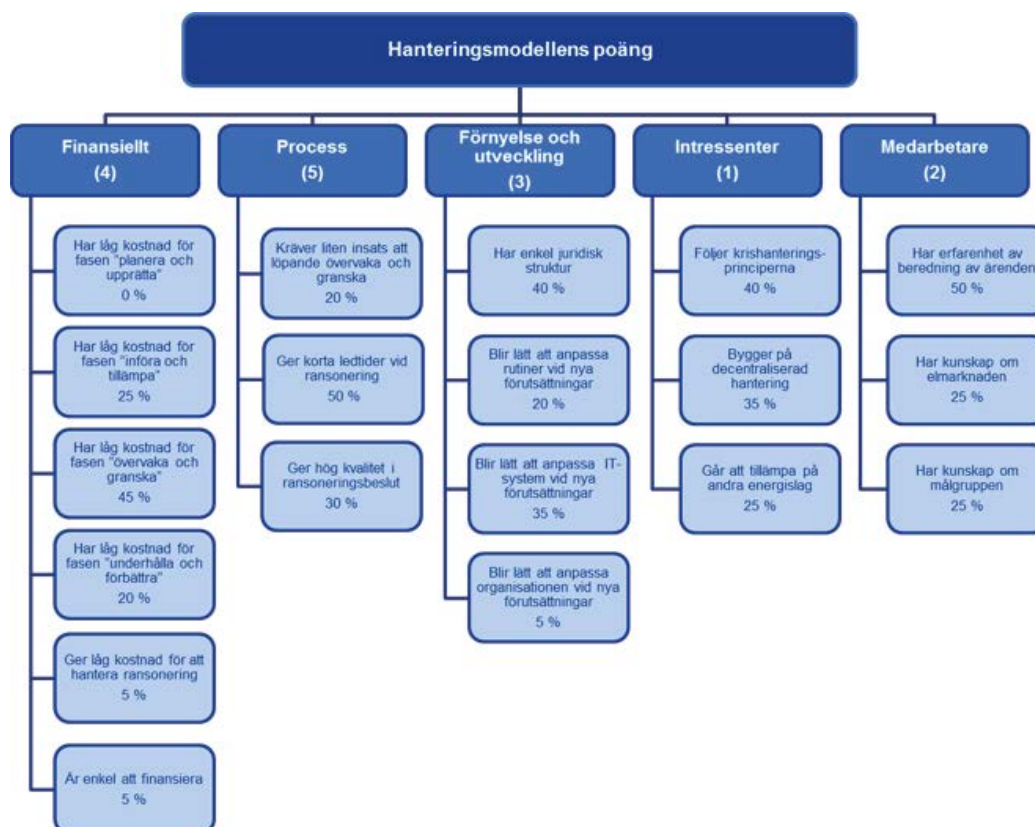
I tabellen nedan åskådliggörs skillnaden mellan modellerna utifrån vilken aktör som ansvarar för vad i respektive modell.

Modell med Föreskrifter	A	B	C
Uppgift			
Begära uppgifter om elförbrukare (1 gång)	Energimyndigheten (EM)		
Leverera uppgifter om förbrukare (1 gång)	Elnätsföretag (NätFtg)		
Besluta om initial ransoneringskvot och datum för första tilldelningsperiod	EM		
Beräkna individuell tilldelning (för period 1 m.fl.)	N/A	N/A	N/A
Besluta om individuell tilldelning (för period 1 m.fl.)	N/A	N/A	N/A
Informera om tilldelning (för period 1 m.fl.)	NätFtg	Lst	EM
Besluta om fortsatt ransoneringsbehov (löpande)	EM		
Informera målgruppen att ransonering upphör	NätFtg	Lst	EM
Leverera förbrukningsuppgifter för tilldelningsperiod	N/A	NätFtg	NätFtg
Avräkna förbrukningen mot tilldelning	NätFtg	Lst	EM
Besluta om överförbrukningsavgift	EM	Lst	EM
Hantera avvikelser och undantag från bestämmelser	Energimyndigheten		
Utfärda förelägganden om uppgiftsskyldighet	Energimyndigheten		

7.4 Beskrivning av värderingssystemet

7.4.1 Introduktion

Det värderingssystem som utarbetats för numerisk värdering av de alternativa hanteringsmodellerna för elransonering bygger på de perspektiv och kritiska framgångsfaktorer som identifierades i avsnitt 7.1.1. Perspektiv viktas mot varandra enligt avsnitt 7.1.2. De kritiska framgångsfaktorerna viktas också procentuellt mot varandra inom varje perspektiv, se följande figur.



Figur 3, Värderingssystemets uppbyggnad.

De kritiska framgångsfaktorerna, som i värderingssystemet benämns aspekter, bedöms i en femgradig skala, med följande värden och generiska benämningar.

Värde

1. Mycket negativ
2. Negativ
3. Neutral
4. Positiv
5. Mycket positiv

Vissa aspekter har beroende på sammanhanget tydligare benämningar på stegen i skalan.

Bedömningarna summeras via sina viktningar (aspekt och perspektiv) till hanteringsmodellens slutpoäng. Den modell som får högst poäng är den optimala.

För att underlätta poängberäkningen och jämförelsen av de alternativa hanteringsmodellerna har ett Excel-baserat verktyg arbetats fram, se bilaga A (separat dokument). I de fall verktyget avrundar resultatet sker detta enligt ”svensk modell”. Detta innebär att om första decimalsiffran som inte ska vara med är 5, 6, 7, 8 och 9 avrundas det visade resultatet till närmast högre tal, i övriga avrundas till närmast lägre tal.

7.4.2 Finansiella perspektivet

Bedömningen avser den samlade kostnaden för de aktörer som hanterar genomförandet av ransoneringen, dvs. inte målgruppens kostnader eller samhällskostnader till följd av att målgruppen ransonerar. De exkluderade kostnaderna är rimligtvis samma oavsett hanteringsmodell.

Den kritiska framgångsfaktorn ”Modellen har låga kostnader” är i värderingssystemet uppdelad i fem delaspekter. Uppdelningen speglar de huvudprocesser som måste finnas i ett väl fungerande ransoneringssystem, se bilaga 4.

Viktningen och skalan som används för de i värderingssystemet ingående aspekterna framgår av följande tabell.

Tabell 3, Viktning av aspekter och bedömningsskala för det finansiella perspektivet.

Aspekt [vikt] Värde	1a. Kostnad för att planera och upprätta [0 %]	1b. Kostnad för att införa och tillämpa [25 %]	1c. Kostnad för att övervaka och granska [45 %]	1d. Kostnad för att underhålla och förbättra [20 %]	2. Kostnad för att hantera ransonering [5 %]	3. Enkel att finansiera [5 %]
1	Mycket hög	Mycket hög	Mycket hög	Mycket hög	Mycket hög	Mycket negativ
2	Hög	Hög	Hög	Hög	Hög	Negativ
3	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
4	Låg	Låg	Låg	Låg	Låg	Positiv
5	Mycket låg	Mycket låg	Mycket låg	Mycket låg	Mycket låg	Mycket positiv

Aspekt 1a omfattar *Energimyndighetens kostnader* för att utarbeta ransoneringssystemets initiala ”ramverk” (styrmedel, processer, rutiner m.m.). Därmed ingår inte de förändringar som kan komma att krävas efter etableringen av det ursprungliga ransoneringssystemet.

Aspekt 1b omfattar *kostnaderna för samtliga aktörer* att införa det initiala ransoneringssystemet så att ransonering kan genomföras inom ställda krav.

Aktiviteterna inkluderar, men är inte begränsade till, att:

- Energimyndigheten utarbetar och inför rutiner för sitt eget arbete, dels för sin roll som central aktör vid ransonering, dels för sin tillsynsroll avseende ransoneringssystemet.
- Energimyndigheten utarbetar riktlinjer för övriga aktörers rutiner.
- Energimyndigheten anskaffar och driftsätter vid behov IT-stöd.
- Övriga aktörer utarbetar och inför rutiner för att uppfylla sin roll i vid ransonering.
- Övriga aktörer anpassar sina IT-system i enlighet med de krav som regelverk, rutiner och Energimyndighetens riktlinjer anger.
- Energimyndigheten utarbetar informations- och utbildningspaket
- Övriga aktörer deltar i initial utbildning som leds av Energimyndigheten.
- Samtliga aktörer deltar i en prövande övning för att säkerställa att samtliga aktörer är ”redo för ransonering”.

Därmed ingår inte aktiviteterna för att införa nya policyer, rutiner m.m. som kan bli följden av den löpande övervakningen och granskningen. De eventuella kostnaderna för att anpassa Energimyndighetens stödfunktioner ingår inte i kostnadsbedömningen.

Aspekt 1c omfattar de löpande kostnaderna för att säkerställa att systemet är redo att hantera en ransonering. Aktiviteterna inkluderar, men är inte begränsade till, att

- aktörerna genomför regelbunden egenkontroll av att regelverk och rutiner är aktuella
- aktörerna genomför regelbunden egenkontroll av att det är möjligt att generera, leverera, ta emot och behandla data och annan information som krävs för att hantera ransonering
- Energimyndigheten genomför tillsyn över involverade aktörer. Att genomföra prövande övningar ett exempel på en möjlig aktivitet (se 2.1.3) i det arbetet.

Aspekt 1d omfattar de löpande kostnaderna för att underhålla och förbättra ransoneringssystemet. Aktiviteterna inkluderar, men är inte begränsade till, att vid behov eller schemalagt vidmakthålla och utveckla kompetens genom utbildning och lärande övningar (se avsnitt 2.1.2) i syftet att täcka upp personalomsättning och/eller friska upp kunskaperna.

Aspekt 2 omfattar *samtliga aktörers kostnader* vid en ransonering för de inledande aktiviteterna: från att författningar är beslutade till att ransoneringen är igång. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, beslut och information om tilldelning, hantering av eventuella undantag och föreläggande om uppgiftsskyldighet. Av det följer att kostnader för fortlöpande arbetet under ransoneringen (avräkning, hantering av eventuell överförbrukning, beslut om eventuell ny tilldelningsperiod m.m.) och för att utveckla verksamheten och lära av händelsen ingår i bedömningen.

Aspekt 3 avser finansieringsmodellens konstruktion. Faktorer att ta hänsyn till är exempelvis:

- vilka aktörer som är involverade i hanteringsmodellen
- de berörda aktörernas möjligheter till kostnadstäckning genom höjda priser respektive ökat anslag
- om varje aktör förutsätts finansiera sina egna kostnader eller om ersättning för kostnader för ransoneringssystemet kan sökas hos central instans
- om det är skillnad i möjligheterna till kostnadstäckning mellan olika aktörer och/eller för olika aktiviteter.

7.4.3 Processperspektivet

Aspekterna i processperspektivet vägs mot varandra genom deras relativa vikt enligt följande tabell.

Tabell 4, Viktning av aspekter och bedömningsskala för processperspektivet.

Aspekt [vikt] Värde	1. Kräver liten insats att löpande övervaka och granska [30 %]	2. Ger korta ledtider vid ransonering [40 %]	3. Ger hög kvalitet i ransoneringsbeslut [30 %]
1	Minst 16 manmånader/år	Minst 4 veckor	Mycket negativ
2	Minst 12, mindre än 16 manmånader/år	Minst 3, mindre än 4 veckor	Negativ
3	Minst 8, mindre än 12 manmånader/år	Minst 2, mindre än 3 veckor	Neutral
4	Minst 4, mindre än 8 manmånader/år	Minst 1, mindre än 2 veckor	Positiv
5	Mindre än 4 manmånader/år	Mindre än 1 vecka	Mycket positiv

Aspekt 1 omfattar summan av samtliga aktörers tid som i genomsnitt årligen krävs för att säkerställa att systemet är redo att hantera en ransonering. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, följande aktiviteter:

- aktörernas (inklusive Energimyndighetens) egna kontroller av att regelverk och rutiner är aktuella samt rapportering av resultat.
- aktörerna (inklusive Energimyndighetens) egna kontroller av att det är möjligt att generera, leverera, ta emot och behandla data och annan information som krävs för att hantera ransonering samt rapportering av resultat.
- Energimyndighetens tillsyn över övriga involverade aktörer inklusive sammanställning av tillsynsrapport. Att planmässigt genomföra provande övningar ett exempel på en möjlig tillsynsaktivitet, t.ex. var fjärde år.
- Aktörernas medverkan i Energimyndighetens tillsyn.

Aspekt 2 avser aktiviteter för att starta ransoneringen, dvs. från att författningar är beslutade till att ransoneringen är igång. Detta inkluderar, men är inte begränsat

till, att inhämta information om målgruppen, besluta och informera målgruppen om tilldelning; hantera eventuella undantag samt hantera förelägganden om uppgiftsskyldighet. Tiden för att avveckla verksamheten och lära av händelsen ingår inte vid bedömning av aspekten.

Aspekt 3 avser aktiviteter i tiden från att författningar är beslutade till att ransoneringsprocessen avslutas. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, besluta om:

- initialt begära uppgifter om målgruppen
- löpande besluta tilldelning
- löpande hantera avräkning och besluta om eventuell överförbrukningsavgift
- löpande hantera eventuella undantag från bestämmelser
- löpande hantera föreläggande om uppgiftsskyldighet m.m.
- löpande besluta om fortsatt ransoneringsalternativt att ransoneringsprocessen upphör.

Det är viktigt att besluten under ransoneringsprocessen är logiska och konsistenta, dvs. att fördröjande och fördyrande ifrågasättanden och överklaganden sker i liten omfattning. Med kvalitet avses här att det finns förutsättningar för att ransoneringsbesluten blir transparenta, likformiga och förutsägbara över tid och rum. Kvaliteten och effektiviteten för att avveckla verksamheten och lära av händelsen ingår inte vid bedömning av aspekten.

7.4.4 Förnyelse- och utvecklingsperspektivet

Aspekterna i förnyelse- och utvecklingsperspektivet vägs mot varandra genom deras relativa vikt enligt följande tabell.

Tabell 5, Viktning av aspekter och bedömningsskala för förnyelse- och utvecklingsperspektivet.

Aspekt [vikt] Värde	1. Har enkel juridisk struktur [40 %]	2a. Blir lätt att anpassa rutiner [20 %]	2b. Blir lätt att anpassa IT- system [35 %]	2c. Blir lätt att anpassa organisationen [5 %]
1	Mycket negativ	Mycket negativ	Mycket negativ	Mycket negativ
2	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ
3	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
4	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv
5	Mycket positiv	Mycket positiv	Mycket positiv	Mycket positiv

Aspekt 1 avser de lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd som reglerar förutsättningarna för ransoneringsprocessen och ställer krav på aktörerna. Detta innebär att det vid bedömningen bland annat bör tas hänsyn till antalet involverade aktörer, uppgiftsfördelningen mellan aktörerna och de interaktioner detta kräver.

Aspekt 2a–2c (den kritiska framgångsfaktorn ”modellen är lätt att anpassa systemet till nya förutsättningar” har delats upp i tre mer konkreta aspekter) avser att fånga hur komplicerat det kan förväntas bli för aktörerna – totalt sett – att anpassa ransoneringsystemet till nya förutsättningar, t.ex.

- Nya/andra aktörer och roller på elmarknaden, t.ex. införande av nordisk slutkundsmarknad.
- Ändrade struktur och rollfördelning inom den offentliga sektorn.
- Nya förutsättningar som påverkar bedömningen kring målgruppens sammansättning.
- Nya tekniska eller administrativa förutsättningar att hantera information om elanvändarna.

7.4.5 Intressentperspektivet

Aspekterna i intressentperspektivet vägs mot varandra genom deras relativa vikt enligt följande tabell.

Tabell 6, Viktning av aspekter och bedömningsskala för intressentperspektivet.

Aspekt [vikt] Värde	1. Följer krishanterings- principerna [40 %]	2. Bygger på decentraliserad hantering [35 %]	3. Går att tillämpa på övriga energislag [25 %]
1	Mycket negativ	Mycket negativ	Mycket negativ
2	Negativ	Negativ	Negativ
3	Neutral	Neutral	Neutral
4	Positiv	Positiv	Positiv
5	Mycket positiv	Mycket positiv	Mycket positiv

Aspekt 1 avser i vilken grad hanteringsmodellen följer de vedertagna krishanteringsprinciperna: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (se avsnitt 5). Exempelvis bör hanteringsmodellen så långt som möjligt bygga på befintliga roller och strukturer. Ju mer närmare modellen följer krishanteringsprinciperna, desto enklare blir det att kommunicera, förankra respektive acceptera modellen.

Aspekt 2 svarar mot Energimyndighetens ambition att decentralisera så mycket som möjligt av uppgifterna, se avsnitt 1.3.7.

Aspekt 3 svarar mot Energimyndighetens strävan att grundprinciperna för hanteringen av elransonering är sådana att en ransonerings av andra energislag kan bygga på gemensamma eller likartade principer, se avsnitt 1.3.6.

7.4.6 Medarbetarperspektivet

Aspekterna i medarbetarperspektivet vägs mot varandra genom deras relativa vikt enligt följande tabell.

Tabell 7, Viktning av aspekter och bedömningsskala för medarbetarperspektivet.

Aspekt [vikt] Värde	1. Erfarenhet av beredning av ärenden [50 %]	2. Kunskap om elmarknaden [25 %]	3. Kunskap om målgruppen [25 %]
1	Mycket negativ	Mycket negativ	Mycket negativ
2	Negativ	Negativ	Negativ
3	Neutral	Neutral	Neutral
4	Positiv	Positiv	Positiv
5	Mycket positiv	Mycket positiv	Mycket positiv

För vardera aspekten görs en samlad bedömning för samtliga aktörer med tanke på skedet ”hantera ransonering”, vilket avser tiden från författningar är beslutade till att ransoneringen avslutas. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, att besluta och informera om tilldelning; hantera avräkning och besluta om eventuell överförbrukningsavgift; hantera eventuella undantag från bestämmelser; hantera föreläggande om uppgiftsskyldighet.

Samtliga aspekter mäter kunskaper och erfarenheter som rimligtvis ger förutsättningar för ett lyckat genomförande av ransoneringen.

8 Analys av hanteringsmodellerna

I detta avsnitt redovisas resultaten från den analys som genomförts i samverkan med den externa referensgruppen i november 2013 i enlighet med det värderings-system som beskrivits i avsnitt 7. Därpå redovisas en känslighetsanalys av resultatet följt av en sammanfattande analys.

8.1 Modellernas kvaliteter/förmågor

De tre aktuella modellerna har bedömts parallellt, eftersom ett flertal av aspekterna har en relativ bedömningsskala. Resultaten redovisas nedan.

8.1.1 Finansiella perspektivet

Bedömningen av aspekterna i det finansiella perspektivet framgår nedan.

			Modell A	Modell B	Modell C
FINANSIELLT PERSPEKTIV		Viktad bedömning:	3,2	2,3	3,9
Aspekt	Vikt		Bedömning	Bedömning	Bedömning
1a. Kostnad för att planera och upprätta	0%		4	3	4
1b. Kostnad för att införa och tillämpa	25%		3	2	4
1c. Kostnad för att övervaka och granska	45%		3	2	4
1d. Kostnad för att underhålla och förbättra	20%		4	3	4
2. Kostnad för att hantera ransonering	5%		2	2	2
3. Enkel att finansiera	5%		3	3	3

8.1.2 Processperspektivet

Bedömningen av aspekterna i processperspektivet framgår nedan.

			Modell A	Modell B	Modell C
PROCESSPERSPEKTIV		Viktad bedömning:	3,0	2,3	3,0
Aspekt	Vikt		Bedömning	Bedömning	Bedömning
1. Insats att löpande övervaka och granska	20%		3	2	3
2. Ledtider vid ransonering	50%		3	2	3
3. Kvalitet i ransoneringsbeslut	30%		3	3	3

8.1.3 Förnyelse- och utvecklingsperspektiv

Bedömningen av aspekterna i förnyelse- och utvecklingsperspektivet framgår nedan.

			Modell A	Modell B	Modell C
FÖRNYELSE- OCH UTVECKLINGSPERSPEKTIV		Viktad bedömning:	3,4	2,8	3,6
Aspekt	Vikt		Bedömning	Bedömning	Bedömning
1. Juridisk struktur	40%		4	3	4
2a. Anpassa rutiner vid nya förutsättningar	20%		3	2	4
2b. Anpassa IT-system vid nya förutsättningar	35%		3	3	3
2c. Lätt att anpassa organisationen vid nya förutsättningar	5%		3	3	3

8.1.4 Intressentperspektiv

Bedömningen av aspekterna i intressentperspektivet framgår nedan.

			Modell A	Modell B	Modell C
KUND- OCH INTRESSENTPERSPEKTIV		Viktad bedömning:	3,7	3,0	3,0
Aspekt	Vikt		Bedömning	Bedömning	Bedömning
1. Följer krishanteringsprinciperna	40%		3	2	3
2. Bygger på decentraliserad hantering	35%		5	4	3
3. Går att tillämpa på andra energislag	25%		3	3	3

8.1.5 Medarbetarperspektiv

Bedömningen av aspekterna i medarbetarperspektivet framgår nedan.

			Modell A	Modell B	Modell C
MEDARBETARPERSPEKTIV		Viktad bedömning:	3,0	2,8	3,0
Aspekt	Vikt		Bedömning	Bedömning	Bedömning
1. Erfarenhet av beredning av ärenden	50%		3	3	3
2. Kunskap om elmarknaden	25%		3	2	3
3. Kunskap om målgruppen	25%		3	3	3

8.1.6 Den sammanvägda bedömningen

Det sammanvägda totala resultatet för modellerna, enligt det använda värderingssystemet och de givna viktningarna mellan perspektiv och aspekter, framgår nedan.

			Modell A	Modell B	Modell C
		Viktad totalbedömning:	48	37	50
Perspektiv	Vikt		Bedömning	Bedömning	Bedömning
Finansiellt	4		3,2	2,3	3,9
Process	5		3,0	2,3	3,0
Förnyelse och utveckling	3		3,4	2,8	3,6
Intressenter	1		3,7	3,0	3,0
Medarbetare	2		3,0	2,8	3,0

Det är således tydligt att modell B, där länsstyrelserna har några roller, sammanvägt inte kan motiveras utifrån den vid workshopen gjorda värderingen. Skillnaderna mellan modellerna A och C är inte så stora, men modell C tycks svara något bättre mot de uppställda kraven.

8.2 Känslighetsanalys av resultat från tillämpning av värderingsmodellen

Känslighetsanalysen utgår från resultatet av workshopen den 22 november 2013 med representanter från bland andra Svensk Energi, Myndighetens för samhällsskydd och beredskap och Energimyndigheten, se även avsnitt 1.2.2.

Känslighetsanalysen fokuserar på modell A och C eftersom B-modellen i bedömningen poängmässigt hamnade långt efter de två.

8.2.1 Perspektivens viktning

I Detta avsnitt prövas om en ändring av viktningen av perspektiven (se avsnitt 7.1.2) påverkar ordningen mellan hanteringsmodellerna med förutsättningen att alla viktningar mellan aspekterna behålls och att poängsättningen av varje aspekt behålls, se avsnitt 7.4.

Av analysen framgår:

- att ändra på vikten mellan perspektiven förändrar inte det faktum att modell B får lägst poäng och därmed den minst lämpliga modellen.
- att ändra på vikten mellan perspektiven förändrar ordningen mellan modell A och C endast om det görs stort avsteg från den fastställda viktningen. Det krävs till exempel att vikten mellan Finansiellt och Intressenter byter plats för att modell A ska få högre poäng än modell C.

8.2.2 Analys av poängsättning och viktning i det finansiella perspektivet

Den viktigaste delen i känslighetsanalysen är att analysera aspekterna i det finansiella perspektivet eftersom det är här som modell C bedöms vara märkbart bättre än A.

Av de sex aspekterna inom det finansiella perspektivet är C-modellen en poäng bättre än A i två av aspekterna:

- 1b. Kostnad för att införa och tillämpa
- 1c. Kostnad för att övervaka och granska.

För övriga aspekter är bedömningen lika mellan A och C. Att ändra viktningen mellan aspekterna har därför ingen betydelse.

Av analysen framgår:

- a) Att sätta samma betyg för A och C för en av de aspekter där bedömning är olika, påverkar inte utfallet: C är fortfarande den poängmässigt bättre modellen.
- b) Att sätta samma betyg för A och C för båda aspekter där bedömning är olika, påverkar utfallet. A-modellen blir bättre på grund av att resultatet från bedömningen i Intressent-perspektivet då slår igenom i totalpoängen.

8.2.3 Analys av poängsättning och viktning i processperspektivet

I processperspektivet bedömdes A- och C-modellerna helt lika i samtliga tre aspekter. Att ändra på viktningen mellan aspekterna ger därför ingen skillnad i totalpoängen.

Vid en granskning av poängsättningen av aspekt 3, Kvalitet i ransoneringsbeslut, kan det ifrågasättas om modell A ska ha samma poäng som C. I A-modellen riskerar Energimyndigheten till viss del tappa kontrollen över enhetligheten i budskapet till målgruppen, vilket bör ses som en del i ransoneringsbeslutet. Det finns också en risk för att olika förbrukare får olika framförhållning i att planera för att genomföra ransoneringen eftersom nätföretagen sannolikt inte skickar ut sin respektive information samma dag, vilket också bör ses som en del i ransoneringsbeslutet. Sammantaget skulle detta motivera lägre poäng för A-modellen än C-modellen i aspekt 3. Av analysen av detta fall framgår:

- a) Om poängen för C-modellen behålls i aspekt 3 och A-modellen ges 2 poäng och alla andra poäng i perspektivet förblir oförändrade samt att viktningen mellan perspektiven behålls enligt ursprungsvärdena, ökar poängskillnaden mellan modellerna, dvs. C-modellen framstår som en än bättre modell.
- b) C-modellen får då högre totalpoäng än A-modellen även om poängsättningen i det finansiella perspektivet helt jämnas ut mellan A- och C-modellerna, se avsnitt 8.2.2.

8.2.4 Analys av poängsättning och viktning i förnyelse- och utvecklingsperspektivet

I förnyelse- och utvecklingsperspektivet bedömdes A- och C-modellerna nästan lika. Det är bara avseende aspekten ”Anpassa rutiner vid nya förutsättningar” som C-modellen bedömdes något bättre än A-modellen. Detta innebär att det är enbart en annorlunda poängsättning av aspekterna som kan påverka den totala poängen. Det som motiverar den högre poängsättningen för C-modellen är att den troligen påverkas mindre vid införandet av nordisk slutkundsmarknad. Men vad införandet av nordisk slutkundsmarknad i praktiken kommer att innebära för ransoneringsrutiner och funktioner är mycket osäkert. Det skulle kunna motivera att C-modellen ges samma poäng som A-modellen i denna aspekt, dvs. 3 poäng.

Av analysen av detta fall framgår:

- a) Modellernas totala poäng påverkas inte av denna ändring om alla andra poäng och viktningarna i perspektivet förblir oförändrade samt att viktningen mellan perspektiven behålls enligt ursprungsvärdena.
- b) En samtidig utjämning av poängsättningen i aspekterna 1b det finansiella perspektivet (den aspekt som väger näst tyngst i det perspektivet), påverkar inte relationen mellan A- och C-modellerna (C-modellen har fortsatt högst poäng).
- c) En samtidig utjämning av poängsättningen i aspekterna 1c i det finansiella perspektivet (den aspekt som väger tyngst i det perspektivet), påverkar poängsättningen av modellerna så att de blir jämbördiga.
- d) En samtidig utjämning av poängsättningen i aspekterna 1c i det finansiella perspektivet (den aspekt som väger tyngst i det perspektivet) och poängjustering av aspekt 3 i processperspektivet ger att C-modellen är fortsatt den som får flest poäng.

8.2.5 Analys av poängsättning och viktning i intressentperspektivet

I intressentperspektivet har modell A i bedömningen fått 2 poäng högre poäng än C-modellen i aspekten 2, Bygger på decentraliserad hantering. B-modellen har fått lägre poäng än A-modellen trots att B-modellen innebär högre grad av decentralisering än vad A-modellen gör. I övriga aspekter än bedömningen samma för A- och C-modellerna. Det kan ifrågasättas om det är rimligt med 5 poäng för A-modellen för aspekt 2, medan B-modellen har fått 4 och C-modellen 3 poäng. Det som elnätsföretagen gör i A-modellen men inte i C-modellen är att praktiskt hantera utskick till målgruppen och att göra en beräkning som visar vilka som eventuellt förbrukat mer el än vad som de tilldelats enligt ransoneringsbeslut. Den senare delen blir i vilket fall som helst ett ärende hos Energimyndigheten som måste beredas och fattas beslut på i varje enskilt fall. Det kan därmed vara rimligt att sänka poängen i modell A med 1 poäng (och höja B-modellen med en poäng).

Av analysen av detta fall framgår:

- a) En minskning av poängen för avseende aspekt 2 ökar poängskillnaden mellan modellerna, dvs. C-modellen framstår som en än bättre modell.
- b) En samtidig utjämning av poängsättningen till A-modellens fördel i samtliga ovan redovisade fall (aspekterna 1 b och 1 c i det finansiella perspektivet och aspekt 3 i processperspektivet) påverkar den totala poängen för modellerna så att de blir jämbördiga.

8.2.6 Analys av poängsättning och viktning i medarbetarperspektivet

I medarbetarperspektivet bedömdes A- och C-modellerna helt lika i samtliga tre aspekter. Att ändra på viktningen mellan aspekterna ger därför ingen skillnad i rangordningen mellan dessa modeller.

Ingen av de uppgifter som utförs av nätföretagen kräver någon erfarenhet av beredning av ärenden och de fattar inga beslut som bygger på kunskap om elmarknad. De behöver inte heller kunskap om målgruppens verksamhetsförhållanden eller betydelse i samhället eftersom nätföretagen inte ska fatta beslut om undantag från bestämmelser eller beslut om överförbrukningsavgift. Att sätta 3 poäng, neutral, för A-modellen för de samtliga tre ingående aspekter är därför helt rimligt. Det finns ingen anledning att ompröva poängsättningen. Samma resonemang kan föras för C-modellen eftersom den bygger på samma arbetsfördelning som A-modellen avseende uppgifter där aspekterna har betydelse. Sedan är det helt klart att Energimyndigheten totalt sett är bättre skickade än nätföretagen i de aktuella aspekterna, men det saknar relevans i en jämförelse mellan modellerna på grund av den uppgiftsfördelning som finns i modellerna.

8.3 Jämförande analys av modell A och C

Inledningsvis kan konstateras att skillnaderna mellan modellerna totalt sett blivit relativt små. Detta beror huvudsakligen på att den omfattande undantagshanteringen inte är aktuell i någon av de analyserade modellerna (se förklaring under avsnitt 9). Detta medför att det är ett begränsat antal uppgifter som ska genomföras under en ransoneringssituation. För flertalet av dessa uppgifter finns bara en rimlig utförare.

Eftersom beslut om tilldelning i praktiken kommer att hanteras genom generella föreskrifter istället för 29 000 enskilda beslut kan en hög grad av automatisering tillämpas, vilket i sin tur drastiskt minskar den manuella hanteringen.

De två modeller som slutligen är aktuella skiljer sig i huvudsak åt genom att elnätsföretagen i modell A får i uppdrag att praktiskt hantera utskick till målgruppen samt att utföra en beräkning som visar vilka som eventuellt förbrukat mer el än de tilldelats enligt tilldelningsbeskedet. I modell C utförs dessa uppgifter av Energimyndigheten, efter att grunddata levererats från elnätsföretagen.

Just utskicket av tilldelningsbeslutet har dock en tidskritisk prägel. Den som utför denna uppgift måste ha kapaciteten att processa uppgifterna och göra utskicket inom ett fåtal dagar. Detta ställer i sin tur krav på de rutiner och krisorganisationer som ska kunna aktiveras.

De flesta relevanta dimensionerna i jämförelsen vägs med hjälp av värderings-systemet. Vid jämförelsen framgår det att C-modellen får högre poäng än A-modellen i det *finansiella* perspektivet samt i perspektivet *förnyelse och utveckling*. C-modellen får högre poäng i *intressentperspektivet*. Det finns dock några aspekter som inte låter sig mätas. Det är exempelvis av största vikt att *informationen till målgruppen* är tydlig, enhetlig och ”snabbfotad” i en ransonerings-situation samt att den tas emot och uppfattas av dem som berörs.

- Oavsett modell måste Energimyndigheten genomföra ett omfattande informationsarbete gentemot målgruppen och övriga aktörer.
- Utskicket med individuell information av tilldelningsbeslutet till målgruppen hanteras i A-modellen av elnätsföretagen. Detta förutsätter att Energimyndigheten i normalläget (mot vite samt med en effektiv tillsyn) belägger dessa företag med skyldighet att ha denna förmåga. Risker är trots detta stora att budskapen till målgruppen inte blir enhetliga samtidigt som Energimyndigheten inte har kontroll över när informationen *de facto* når målgruppen. Detta får i sin tur konsekvenser för rättssäkerheten i hanteringen, något som talar emot A-modellen. Se avsnitt 8.2.3.
- Om informationen till målgruppen liksom avräkningen av faktisk förbrukad elenergi hanteras av Energimyndigheten – som i C-modellen – krävs lite mer av myndighetens krisorganisation. Det kan möjligen också vara en nackdel ur informationssynpunkt att informationen till målgruppen då endast kommer från Energimyndigheten utan att förstärkas med information från elnätsföretag och elhandlare.

Sammantaget ger analysen, förstärkt av känslighetsanalysen, ett försteg för modell C framför modell A.

9 Reflektioner, slutsatser och rekommendation

9.1 Inledande reflektioner

En situation med elenergibrist som marknaden inte lyckas hantera är en händelse med mycket låg sannolikhet. Men när/om den inträffar drabbas samhället av mycket svåra konsekvenser om inte staten griper in i tid med förbrukningsdämpande åtgärder.

En avgörande utgångspunkt i svensk krishantering är att den aktör som ansvarar för en verksamhet i normalläget har samma ansvar i kris. Hantering av en ransonering innehåller emellertid många processer och aktiviteter som ingen organisation har att hantera i normalläget, varken Energimyndigheten, andra centrala myndigheter, geografiskt områdesansvariga eller elmarknadens aktörer. Det är Energimyndigheten som har regeringens uppdrag att planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. (Denna rapport behandlar delar av momentet planering av ransonering av el.)

Med hänvisning till den extraordinära situationen – och att det bara måste fungera – kommer Energimyndigheten inte att tillåta någon omfattande undantagshantering för de individuella företag som drabbas av ransoneringen. Med undantag avses jämkning av myndighetens beslut, gemensam avräkning mellan olika uttagspunkter som ingår i samma företag/koncern eller särskild hantering av enskilda förbrukare inom interna nät.

Här har Energimyndigheten gjort en avvägning mellan sannolikheten för händelsen, dess konsekvenser för samhället, eventuell orättvisa inom målgruppen genom att några kan få för hög eller för låg tilldelning vid ”felaktiga” grunduppgifter, kostnader hos involverade aktörer för att i normalläget upprätthålla förmågan att hantera ransonering m.m. En ransonering kommer dock sannolikt inte som en blixtn från en klar himmel, utan har föregåtts av en längre period av ansträngd situation på elmarknaden med höga priser och debatt i media. Företagen kommer således att ha en viss tid på sig att vidta egna åtgärder.

För att kunna skapa en praktiskt genomförbar och administrativt godtagbar hantering av en ransonering inom de angivna tidsramarna förespråkar Energimyndigheten möjligheten att fatta beslut om generell tilldelningskvot, tilldelningsperiod m.m. genom *generella föreskrifter*. Detta skulle innebära att myndigheten, på regeringens bemyndigande, beslutar om:

- vilka som ska ransoneras,²⁶
- hur stor kvoten ska vara, samt
- under vilken tidsperiod som ransoneringen ska pågå

²⁶ Vilka organisationer, dvs. vilka SNI-koder, som ska ransoneras kan komma att beslutas redan av regeringen i en förordning.

På så sätt undviks bland annat den omfattande ärendehantering som 29 000 beslut för respektive moment i ransoneringen skulle kräva. Energimyndigheten bedömer att detta är en rimlig avvägning mellan rättssäkerhet, transparens och administrativ börda på berörda aktörer.

9.2 Aktörer som involveras

Tre hanteringsmodeller för elransonering har ställts mot varandra. I samtliga modeller finns uppgifter som rimligtvis endast kan eller bör utföras av Energimyndigheten. På motsvarande sätt kan eller bör endast elnätsföretagen (eller elhandelsföretagen) utföra andra uppgifter. För några övriga moment/uppgifter finns flera tänkbara aktörer. Se tabell i avsnitt 7.3.4.

Det finns en rad skäl för att förorda en modell där Energimyndigheten och elnätsföretagen involveras i hanteringen av ransonering.

- En situation med elenergibrist är en nationell kris som varken har orsaker eller specifika konsekvenser av regionalgeografisk art²⁷. Därmed faller hanteringen inte inom ramen för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. En hantering av ransoneringen innehåller heller inte några tvärsektoriella bedömningsfrågor, vilket annars skulle motivera ett behov av länsstyrelsernas bedömning. Vidare skulle en sådan organisering kräva större förändringar i såväl lag som förordning. Energimyndigheten kommer därför inte att föreslå regeringen att ge länsstyrelserna en roll i elransoneringen.
- Det bedöms inte som rimligt att föreslå andra centrala myndigheter som utförare av uppgifter under en ransonering, av skäl som redovisas under avsnitt 4.2.3. En aktiv samverkan med framför allt MSB och SvK kommer dock att behövas inför, under och efter en ransonering. I ett läge då förbrukningsreglering (såsom ransonering) har införts kan SvK dessutom enligt sin instruktion få ett ansvar för elproduktionsplanering och -inriktning som de annars inte har. SvK får således uppgifter främst i sin roll som stamnätsoperatör under en ransonering.
- Att låta elhandelsföretag hantera några uppgifter har också avskrivits av en rad skäl som redovisas under avsnitt 7.2.
- En högre grad av decentralisering av uppgifter och därmed en potentiell fördelning av uppgifter på fler aktörer skulle delvis kunna motiveras av att ransoneringen skulle medföra en mycket stor ärendehantering och ”handpåläggning” under tidspress. De strategiska vägval som gjorts under utredningen medför dock att detta motiv näst intill utraderats.

Utifrån resultatet av analysen konstateras att en hanteringsmodell där Energimyndigheten svarar för huvuddelen av uppgifterna och en modell där elnätsföretagen svarar för något fler moment i hanteringen hamnar nära varandra resultatmässigt, men med en tydlig övervikt mot den förstnämnda.

²⁷ I undantagsfall kan man tänka sig en ransonering i ett eller flera elområden, men elområden är inte kopplade till de administrativa länsgränserna.

9.3 Slutsatser och rekommendation

Med utgångspunkten att ett generellt ransoneringskrav regleras genom föreskrifter landar rekommendationen därför i modellen där Energimyndigheten svarar för all hantering mot målgruppen, gör beräkningar m.m. Elnätsföretagens roll begränsas till att leverera uppgifter till Energimyndigheten.

Skäl som talar för detta är:

- De samlade kostnaderna för blir något lägre för denna modell:
 - Införandet och tillämpningen av rutiner, system för tillsyn, utbildning med mera får på detta sätt en mindre omfattning för såväl Energimyndigheten som alla elnätsbolag. Det IT-stöd som kommer att krävas bedöms som mycket begränsat för båda modellerna. Den föreslagna modellen kräver ytterligare en funktionalitet hos Energimyndigheten, men den medför att ca 170 elnätsföretag inte behöver skapa motsvarande funktionalitet i sina respektive IT-system.
 - Insatserna för att övervaka och granska samhällets förmåga att hantera en ransonerings (år efter år) blir något mindre för såväl Energimyndigheten som elnätsföretagen. Tillsynen och provande övningar behöver inte omfatta elnätsföretagens förmåga att skapa och skicka ut individuell information till målgruppen.
- Modellen bedöms totalt sett ha bättre förutsättningar för att kunna anpassa rutiner vid nya förutsättningar rörande exempelvis struktur och rollfördelning på elmarknaden eller i den offentliga sektorn.
 - En aktuell aspekt av detta rör den utveckling som pågår i riktning mot en nordisk slutkundsmarknad. Elnätsföretagen kommer att hantera mätare och mätvärden oavsett hur fakturering till kund kommer att ske. Men om en ”elhandlarcentrisk” lösning införs så kommer elnätsföretagen inte att kommunicera dessa mätvärden direkt med kunden. Den ransoneringsmodell som föreslås inbegriper ingen kommunikation om förbrukningsuppgifter mellan elnätsföretag och kund. Modellen påverkas därmed inte av denna utveckling.
- Berörda industriföretag kommer inte att få enskilda beslut om sin tilldelning oavsett modell. Av rättssäkerhetsskäl ställs därmed mycket stora krav på att den information om ransonerings som samtliga får är tydlig, enhetlig och levererad i rätt tid. Den föreslagna modellen bedöms bäst svara upp mot dessa krav.

Sammantaget leder utvärderingen och analysen till slutsatsen att Energimyndigheten bör skapa en modell för hantering av elransonerings som innebär att elnätsföretagen åläggs att leverera uppgifter om målgruppen till Energimyndigheten och att myndigheten själv hanterar huvuddelen av alla andra moment, inklusive kommunikationen med målgruppen.

Referenser

- 1 *Fördjupad förstudie avseende storskalig elransonering*. Energimyndigheten, dnr 2012-3679.
- 2 *Förslag till förordning och föreskrifter om ransonering av el för större industriella förbrukare*. Energimyndigheten, dnr 60-11-5524.
- 3 *Energimyndighetens energikrisplan – Inriktning, organisation och uppgifter*. Energimyndigheten, dnr 040-10-2347, Version 2.2, 2010-06-28.
- 4 *Energimyndighetens agerande inför, under och efter en elenergikris*. Dnr 2013-004345
- 5 *Svensk Elmarknadshandbok*. Svenska Kraftnät, Oberoende elhandlare, Svensk Energi; utgåva nr 13A, version 2013-04-01.
- 6 *Ansvar och roller för en trygg energiförsörjning – Energimyndighetens analys*. Energimyndigheten, ER 2013:25.
- 7 *SIQs Modell för Kundorienterad Verksamhetsutveckling*. SIQ – Institutet för Kvalitetsutveckling; 2013; ISBN 91-88494-446.
- 8 *Allmänna avtalsvillkor för försäljning av el som används i näringsverksamhet eller annan likartad verksamhet*. Svensk Energi; EL 2012 N; 2012-04-03.
- 9 *Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet*

Förklaringar till vissa begrepp och förkortningar

Begrepp, förkortning	Förklaring	Källa, kommentar
Ansvarsprincipen	Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande.	Regeringens skr. 2009/10:124
Elenergibrist	En långvarig situation då den samlade elenergitillförseln inte förväntas motsvara det samlade behovet av energi. En elenergibrist kan främst uppstå på grund av omfattande begränsningar i kapaciteten hos produktionsanläggningarna i kombination med begränsade importmöjligheter. En elenergibrist kan förorsaka omfattande negativa konsekvenser för samhället och kännetecknas av att dessa konsekvenser blir så negativa att det inte längre kan anses acceptabelt att låta marknadens mekanismer söka hantera situationen.	ref. 4
Förbrukare, förbrukning	I rapporten, liksom i övrigt material som berör elenergi-brist används genomgående begreppet "förbrukning" av elenergi snarare än det termdynamiskt mer korrekta begreppet "användning" av elenergi. Detta har sin bakgrund i de generella skrivningarna om ransonering i ransoneringslagen (1978:268). Författningar kring ransonering av elenergi kommer att baseras på denna lag, varför begreppen bör överensstämma.	
Internt nät	En eller flera starkströmsledningarna som innehavaren använder för överföring av el för egen räkning.	2 § Förordning 2007:215 om undantag från kravet på nätkoncession.
Lägesbild	Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.	Regeringens skr. 2009/10:124
Samordning	Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsföretagningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.	Regeringens skr. 2009/10:124
Samverkan	Samverkan avser den dialog och samarbete som sker mellan själv-ständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.	Regeringens skr. 2009/10:124

Begrepp, förkortning	Förklaring	Källa, kommentar
SNI	Standard för svensk näringsgrensindelning	SNI 2007 – Standard för svensk näringsgrensindelning 2007. SCB, Meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik, MIS 2007.2, ISBN 978-91-618-1410-7.
Större industriell förbrukare	Elförbrukare som omfattas av SNI-kod 05–33 enligt SNI2007 och som direkt eller indirekt är ansluten till stamnätet, vars elförbrukning i uttagspunkt föregående kalenderår uppgick till minst 30 gigawattimmar (GWh).	4 § i bilaga 2 till ref. 2

Bilaga 1, Utvecklingen inom totalförsvarsplaneringen och konsekvenser för förutsättningar för att genomföra ransonering vid elenergibrist

Denna bilaga behandlar, i anslutning till avsnitt 1.3.8 i huvudrapporten, kopplingen mellan ransoneringsarbetet och samhällsplaneringen för höjd beredskap. Inledningsvis beskrivs gällande regelverk och pågående utveckling inom området och dess koppling till energiförsörjning och därmed till ransoneringsarbetet. Därefter redogörs för i vilken utsträckning arbetet med att utarbeta förslag till modeller för att hantera ransonering tagit hänsyn till den pågående utvecklingen. Slutligen redogörs för planeringen för nästa fas av arbetet, då den modell för ransonering som Energimyndigheten beslutar om ska etableras, gällande perspektivet tillämpbarhet vid höjd beredskap.

Gällande regelverk och kopplingen till ransonering

Verksamhet inom det civila försvaret har sedan många år tillbaka utgått från att en lång anpassningsperiod föregår en beredskapshöjning och att man under denna period kommer att kunna utveckla konkreta former för att uppfylla målen med det civila försvaret. Arbetet med uppgifter kopplade till civilt försvar är nu emellertid återupptaget i enlighet med den inriktning som beslutats av riksdagen (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) och regeringens skrivningar i bl.a. budgetpropositionerna för 2012 och 2013.

Av central betydelse för totalförsvaret är lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Enligt denna är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Högsta beredskap råder när Sverige är i krig. Är landet i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

I slutbetänkandet av utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen, SOU 2009:69, framhålls att ransoneringslagen är en fullmaktslag som enligt förarbetena till lagen är avsedd att uteslutande tjäna försörjningspolitiska syften som ett instrument för statsmakterna att bemästra försörjningsproblem i krig och i fredstid. Ransoneringsåtgärder skall enligt utredningen syfta till att

tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov av förnödenheter. Ransonering av el är följaktligen intimt förknippad med verksamhet inom ramarna för det civila försvaret.

Målet för det civila försvaret är att skydda och rädda liv, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna (inkluderande livsnödvändig försörjning) och att stödja det militära försvaret. En sådan viktig samhällsfunktion som står för livsnödvändig försörjning och också samtidigt är en del av stödet till det militära försvaret är onekligen elförsörjningen (av budgetpropositionen för 2013 framgår att insatsförsvaret i hög grad är beroende av att samhällsviktig verksamhet fungerar för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter). Förvarsberedningen presenterade i maj sin rapport Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) som ger viktiga ingångsvärden för arbetet med utvecklingen av det civila försvaret. Förvarsberedningen menar att en viktig del i samhällets samlade beredskap är möjligheten att i händelse av allvarlig kris kunna säkra samhällsviktig infrastruktur och säkerställa tillräcklig försörjning med strategiska förnödenheter. MSB menar att hur ett angrepp som berör Sverige kan komma att se ut och vilka mål som kan angripas beror på vilka syften och motiv som angriparen har men framhåller att det exempelvis kan gälla angrepp mot viktiga samhällsfunktioner och kritisk infrastruktur som elförsörjning.²⁸ Mot bakgrund av dessa underlag är självklart också formerna för ransonering av el av intresse ur perspektivet civilt försvar.

Planeringen för höjd beredskap är under utveckling

Samtidigt som vissa förutsättningar enligt ovan är givna, är reformen av Sveriges försvar pågående. MSB arbetar under 2012–2014 med ett regeringsuppdrag där förslag avseende planering inför höjd beredskap ska lämnas. I den delrapportering av regeringsuppdraget som MSB lämnade i oktober 2013 konstateras att gemensamma och beslutade planeringsförutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret saknas. Enligt gällande regelverk ska statliga myndigheter utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter såväl vid fredstida krissituationer som vid höjd beredskap. Myndigheter med särskilt ansvar enligt 11 och 18 §§ förordningen(2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (s.k. bevakningsansvariga myndigheter), där Energimyndigheten ingår, ska vidare vidta vissa ytterligare förberedelser för att vid höjd beredskap i första hand kunna inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. MSB framhåller dock i sin redovisning att de bevakningsansvariga myndigheternas ansvar inte definierats eller preciserats på myndighetsnivå och föreslår att paragraferna om särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap i krisberedskapsförordningen ses över för att bättre överensstämja med dagens planeringssituation. MSB menar också att det idag inte går att fastställa exakt vad som krävs för att tillgodose de behov som kommer att uppstå inom det framtida totalförsvaret. MSB avser återkomma med konkreta

²⁸ MSB, (2013). Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) Fö2013/918/SSK, Dnr. 2013-2330, s. 12f.

förslag och underlag i dessa frågor i samband med slutredovisningen av uppdraget i maj 2014.²⁹ Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter för det militära försvaret ska enligt regeringens instruktioner identifieras med hjälp av Försvarsmaktens försvarsplanering, vilken kommer att ske i samverkan med myndigheterna.³⁰ Sammanfattningsvis är flera parametrar som potentiellt kan påverka förutsättningarna för Energimyndigheten att genomföra ransonering av el vid höjd beredskap för närvarande okända.

Arbetet med ransonering hittills och koppling till planering för höjd beredskap

Energimyndigheten påbörjade arbetet med att utarbeta förslag kring genomförande av ransonering av el vid elenergibrist under hösten 2011 och arbetet har därför naturligen inte haft som utgångspunkt att målgrupp och modell ska utformas utifrån förutsättningar i planeringen för civilt försvar. Mot bakgrund av den pågående utvecklingen inom området förefaller det riktigt att den modell som etableras för att genomföra ransonering vid elenergibrist även ska gå att tillämpa vid höjd beredskap. Samtidigt är det, vilket framgår ovan, ännu inte klarlagt hur planeringsförutsättningarna kommer att se ut för Energimyndighetens arbete inom det civila försvaret och denna osäkerhet kommer sannolikt att kvarstå under en tid framöver. Att i detta skede backa i processen och omvärdera målgrupp och utforma modellalternativ för genomförandet av elransonering utifrån okända förutsättningar kopplade till verksamhet i krig bedöms vara vanskligt.

Det är dock viktigt att den modell för ransonering som nu tas fram tar hänsyn till det vi redan nu känner till, och är så robust, och samtidigt så flexibel, att den bedöms fungera i en mängd tänkbara situationer. I vissa bemärkelser har det nu genomförda arbetet därför tagit höjd för att modellerna ska kunna hantera förändrade yttre förutsättningar.

En viktig grundförutsättning är att arbetet med civilt försvar tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap vilket exempelvis framgår av regeringens budgetproposition (2013/14:1, kap 4.3.5) för 2014. Även Försvarsberedningen framhåller detta i sin senaste rapport (Ds 2013:33). Arbetet med att utarbeta förslag kring hur ransonering av el bör genomföras vid elenergibrist beaktar också principerna för samhällets krisberedskap vilket torde tala för att modellen i ett senare skede kan anpassas till förutsättningarna vid höjd beredskap.

En parameter som i värderats i de tänkbara modellerna för att genomföra ransonering är hur anpassningsbara de är gällande förändringar i yttre förutsättningar. I den mån man kan betrakta utvecklingen inom totalförsvarsplaneringen som en sådan förändring premieras mer anpassningsbara alternativ. När det är klarlagt på

²⁹ MSB, (2013). Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) Fö2013/918/SSK, Dnr. 2013-2330, s. 3.

³⁰ Regeringen, Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), Fö2013/918/SSK, s.2.

vilket sätt i övrigt planeringen för höjd beredskap påverkar villkoren för energiförsörjningen får modellen ses över och nödvändiga förändringar genomföras.

Fortsatt utredning kring konsekvenser för Energimyndighetens arbete med ransonering vid elenergibrist

Energimyndighetens hittillsvarande arbete med ransonering av el vid elenergibrist har som framgår ovan inte styrts, men väl påverkats, av perspektivet att systemet ska vara anpassat för samhällets behov och situation i övrigt vid höjd beredskap eller krig. Det är svårt att utan vidare utredning förutse hur förutsättningarna kan komma att påverkas. En sådan utredning avses genomföras i nästa fas av arbetet med att etablera hanteringsmodellen för ransonering. I detta avsnitt görs en första översiktlig genomgång av vilka frågor och perspektiv som en kommande utredning kan omfatta.

En fråga som bör belysas i fortsatt utredning är ett eventuellt behov av justering av målgruppen vid höjd beredskap. Det kan tänkas att det är olämpligt att ur ett totalförsvarsperspektiv ransonera delar av industrin. Eventuellt kan modellen behöva justeras för att utan stor arbetsinsats kunna medge undantag från ransoneringen samt att utvidga målgruppen på lämpligt sätt för att uppnå önskad förbrukningsdämpning om undantagen skulle få sådan omfattning att effekten av ransoneringen äventyras.

Vidare är sannolikheten för att man behöver genomföra ransonering högre vid krig, exempelvis till följd av importproblem eller till följd av potentiella överföringsproblem vid skadade ledningar. Vid stora skador på elnätet kan det kanske bli nödvändigt att parallellt genomföra ransonering och roterande förbrukningsfrånkoppling. Hur påverkar det förutsättningarna för ransoneringens genomförande?

Operationer kan förutses riktas direkt mot vissa nät eller nätföretag rent fysiskt men också angrepp mot IT-struktur kan förutses. På vilket sätt påverkar detta ransoneringsarbetets planerade genomförande?

Inför och vid höjd beredskap är det sannolikt att brist uppstår inom flera energislag samtidigt. Hur bör Energimyndighetens förmåga dimensioneras i perspektivet att kunna bedriva flera ransoneringar parallellt, kanske gällande el, drivmedel och gas?

Detta är exempel på frågor som bör utredas vidare för att säkerställa att ransonering av el vid elenergibrist kan genomföras även vid höjd beredskap.

Bilaga 2, Juridiska aspekter som inte längre är aktuella gällande ransonering

I denna bilaga redogörs för hur Energimyndigheten resonerat gällande några processer som kunde vara tänkbara i samband med en ransonering: jämkning, gemensam avräkning samt hantering av interna nät. Energimyndigheten har dock beslutat att denna typ av undantagshantering inte ska tillåtas under en elransonering. Skälet för detta är främst att elenergibrist är en extrem situation med (mycket) låg sannolikhet. Att då medge omfattande undantag som dessutom måste hanteras under stark tidspress bedöms kräva en orimligt stor och kostsam krisorganisation. I övrigt anges specifika skäl under respektive underrubrik nedan.

Hantera jämkning

Elanvändarna skulle på vissa grunder kunna få en större tilldelning än den generella nivån som beslutats centralt. Det kan ske genom att företagen ansöker om jämkning och detta beslut fattas innan ransoneringsperioden startar. Beslutet om jämkning kan ligga på en central myndighet eller länsstyrelsen. Däremot är det tveksamt om det kan läggas på elnätföretagen, då dessa i allmänhet har en nättariff som delvis bestäms av mängden el som användaren tar ut från nätet, vilket medför att elnätföretaget har ett eget intresse av att bevilja jämkning. Detta är än tydligare i fråga om elhandlare.

Det är besvärligt att hantera jämkning före ransoneringsperiodens start. Ett stort antal företag kan väntas söka jämkning, även sådana som tydligt inte har rätt till det. Beslut måste fattas även i dessa ärenden, och bör vara klart innan ransoneringen börjar, i vart fall för de företag som skickat in ansökan i tid.

Ett alternativ vore att i stället kontrollera användningen enbart i efterhand. Nackdelen är att elanvändaren i så fall blir helt ansvarig själv, även för bedömningen av huruvida företaget uppfyller villkoren för extra tilldelning. ”Straffet” för eventuella misstag kommer i efterhand, vilket medför att regelverket måste vara mycket tydligt. Då kan å andra sidan en jämkning göras av överförbrukningsavgiften. En särskild fråga är här om tillsyn i efterhand ska göras för alla berörda företag eller genom stickprov. Det senare kan synas mindre lämpligt. Stickprovstillsyn syftar i regel till en allmän efterlevnad av regelverket, något som knappast kan uppnås gällande ransonering då hela situationen sannolikt är unik.

Dessa nackdelar ska dock vägas mot den administrativa bördan för alla inblandade (även elanvändaren) att under stark tidspress hantera många jämkningsansökningar.

Sammanfattningsvis ter det sig som mycket svårt att kunna uppnå ett rättvist och rimligt jämkningsförfarande utan att riskera att sinka hela ransoneringsprocessen.

Hantera gemensam avräkning

Tanken skulle vara att ett företag som har flera uttagspunkter i samma eller i flera nät, skulle få möjligheten att förlägga sin minskade användning i ett eller några av dessa. Detta ansvar skulle då läggas på koncernen respektive det enskilda företaget, som får ta det beslut som gynnar företaget mest ekonomiskt.

Om det ska fattas enskilda beslut om tilldelning är gemensam avräkning något som bör ingå i tilldelningsbeslutet, så det inte blir ett ytterligare beslut för den här typen av situation. Om styrningen i stället sker genom föreskrifter, blir även detta en sak för det enskilda företaget.

Möjlighet till gemensam avräkning finns i det nuvarande förslaget för ransonering av stora industriella användare. Att tillåta en sådan hantering i en storskalig ransonering medför betydande svårigheter och en omfattande administration för att bland annat hålla ett register som knyter ihop industriella företag med dess uttagspunkter i olika nät hos olika nätföretag över landet.

Hantera förbrukare inom interna nät

Ett internt elnät föreligger i de fall där en fastighetsägare svarar för en uttagspunkt i ett koncessionspliktigt nät och sedan distribuerar elen till andra verksamheter inom t.ex. ett industriområde. Fastighetsägaren fördelar sedan, baserat på individuell mätning eller en schablon, elkostnaden till varje verksamhetsutövare eller bakar in den i hyreskostnaden eller motsvarande. I sådana fall har inte elnätsföretaget eller elhandlaren några uppgifter om vilka verksamheter som nyttjar uttagspunkten, än mindre hur mycket el de förbrukar. All förbrukning registreras på den verksamhet som svarar för uttagspunkten i det koncessionspliktiga nätet.

Här finns således en hantering å andras vägnar av såväl uttag av som betalning för elen, som på något sätt lösts genom avtal. Om alla företag efter den gemensamma uttagspunkten har normaltilldelning, bör verksamheten kunna fortsätta som förut utan större problem. Alla är ansvariga gentemot regelverket och det kan antas att det finns rutiner på plats för betalning för respektive andel av uttaget per uttagspunkt.

Om det tillkommer olika förbrukningsstatus hos olika underkunder, så att somliga får jämkning och andra kanske inte ens är industrier, blir frågan mer komplicerad. Hur stor belastning ska läggas på det företag som råkar ha uttagspunkten från nätet inom sin fastighet? Att det skulle ha besväret att ansöka om jämkning för andra företag förefaller inte rimligt. I allt sådant måste den enskilda elanvändaren agera som en juridisk person gentemot myndigheterna, oavsett var uttagspunkten är belägen. Och i princip är det fortfarande en juridisk person som enligt föreskrift har skyldighet att minska sin elanvändning med en viss procentsats under en viss period.

Det är kontrollen av detta i efterhand som blir mer komplicerad i dessa fall. I dagsläget förutsätts den kunna fungera på i princip samma sätt som mätning och betalning för elen gör idag. Dock kan inte mätuppgifter från något nätföretag påräknas. Det kan också komma att behövas ett annat regelverk.

Bilaga 3, Exempel på decentraliserad krishantering inom olika samhällssektorer och jämförelsepunkter med ransonering vid elenergibrist

I denna bilaga redovisas, i anslutning till kapitel 6 i huvudrapporten, översiktligt ansvar och roller för krisledning och krishantering i samhällssektorer som på något sätt liknar förhållandena avseende elransonering. Företrädesvis innebär detta verksamheter där det finns en central instans med visst ansvar medan hela eller delar av krishantering genomförs av regionala eller lokala, offentliga eller privata, aktörer. De exempel som studerats är:

- Elransonering i Norge där den av regeringen utpekade myndigheten NVE etablerat ett i huvudsak decentraliserat system för att genomföra ransonering av (upp till) samtliga elförbrukare. Det innebär bland annat att elnätsföretagen fått ett långtgående åläggande att skapa och upprätthålla ransoneringsplaner under NVE:s tillsyn. Ransoneringen av de ca 150 elförbrukare som är anslutna till stam- eller regionnätet, dvs. de allra största förbrukarna, hanteras emellertid av NVE.
- Effektbrist där den nyligen införda planeringsprocessen Styrel är av intresse utifrån sin organisation där Svenska Kraftnät som systemansvarig myndighet inhämtar beslutsunderlag från regional och lokal nivå för hantering av fränkoppling av elanvändare.
- Epizootiberedskapen som aktiveras när spridning av allvarlig smitta mellan djur identifierats. Ansvarig på central nivå är Jordbruksverket, arbetet utförs i praktiken dels av Jordbruksverket men också av länsstyrelserna på delegation av Jordbruksverket.
- Zoonosberedskapen som aktiveras när spridning av allvarlig smitta mellan djur som också kan smitta människor identifierats. Ansvar på central, regional och lokal nivå delas av flera aktörer.
- Pandemiberedskapen som aktiveras när en allvarlig global influensa ska bekämpas. Ansvarig på central nivå är Socialstyrelsen men arbetet utförs i praktiken av många aktörer på olika nivåer, främst inom landstingen.
- Livsmedelsförsörjningen där främst hanteringen av dricksvatten i bristsituationer är intressant. Ansvar för dricksvattnet är kommunalt, Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet och tillhandahåller vissa operativa resurser som stöd till kommunerna vid större störningar i dricksvattenförsörjningen.

- Kärnenergiberedskapen, där länsstyrelserna leder arbetet vid ett kärnenergiutsläpp, men flera andra myndigheter har ansvar på nationell nivå.
- Det numera avvecklade men praktiskt provade oljeransoneringssystemet, där hanteringen delades mellan Energimyndigheten, Vägverket, länsstyrelser och kommuner.
- De förbrukningsdämpande åtgärder där naturgasföretagen har utpekat planeringsansvar och praktiska uppgifter vid gaskriser, vilket preciseras i Energimyndighetens föreskrifter.

Efter att respektive exempel redovisats görs en jämförelse med de förutsättningar som råder vid ransonering av el. I huvudrapporten redovisas utgångspunkter liksom ett flertal aktiviteter nödvändiga för genomförande av ransonering av el. Många av dessa är i princip allmängiltiga i all krishantering, exempelvis behovet av utbildning, övning och förmåga att utarbeta lägesbild samt informera före, under och efter en kris. I denna beskrivning ligger fokus på hur man inom olika sektorer hanterar delegering av åtgärder eller beslut från en aktör till en annan och hur man i dessa fall arbetar med inriktning och samordning från den ansvarige aktören.

Allvarlig störning i elförsörjningen

Den norska modellen för elransonering

Sedan år 2002 finns i Norge en föreskrift om kraftransonering³¹, genom vilken Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) omsätter sitt ansvar som ransoneringsmyndighet. Föreskriften baseras på § 6-2 i Energiloven (energilagen). I enlighet med föreskriften har NVE ålagt KBO-enheter³² med nätverksamhet (i praktiken elnätsföretagen) att ha aktuella ransoneringsplaner för hantering av slutbrukare på de lägre spänningsnivåerna. NVE utövar tillsyn över företagens planering. Ransoneringen bygger på ett hierarkiskt system med en tydlig decentralisering av hanteringen.

KBO-enheternas ransoneringsplaner

Alla KBO-enheter ska enligt NVE:s beslut 2006-11-06 ha ransoneringsplaner med:

- Plan för organisering av egen beredskap
- Plan för informationshantering kopplad till genomförande av ransonering
- Plan för samarbete med berörda myndigheter (kommuner och länsstyrelser) och innehavare av samhällskritiska funktioner (polis, hälsovård, teleoperatörer m.fl.)

³¹ FOR 2001-12-17 nr 1421: Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering

³² Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon består av NVE och ”de virksomheter som står for kraftforsyningen”, dvs. alla enheter som äger eller driver kraftproduktion med tillhörande vattenmagasinsreglering, överföring och distribution av elkraft och fjärrvärme.

- Plan för bortkoppling av ”utkoblbart förbruk” och förbrukning som ska nedprioriteras vid ransonering
- Översyn av lokala produktionsanläggningar
- System för värdering och rapportering av åtgärdernas verkan samt förslag till nya åtgärder
- Plan för kvotransonering och roterande förbrukningsfrånkoppling, med upptrappning (30, 50 och 70 procent)

Planerna ska innehålla även följande med avseende på kvotransonering:

- Översikt över slutförbrukare som inte ska omfattas av kvotransonering
- Metod för beräkning av veckokvoter
- Upplägg för information till kunden om kvotens storlek
- System för avläsning och inrapportering av förbrukning
- System för övervakning av att målet om fastslagen reduktion uppnås
- Upptrappningsplan (30, 50, 70 procent)
- System för avräkning och fakturering av överförbrukningsavgift fastslagen av ransoneringsmyndigheten

Därutöver finns bestämmelser om organiseringen lokalt/regionalt. Bland annat får elförsörjningens distriktsledare (KDS) i uppdrag att ha översikt över energibesparingen med konsekvenser för nätdriften. Denna sammanställs via regionchefer (KRS) och rapporteras till NVE.

Strategi för förbrukningsdämpning

Norge har en upptrappningsplan som skiljer sig något från Sveriges agerande.

- 1 Informations- och sparkampanj
- 2 Marknadsmässiga åtgärder
- 3 Vissa förbrukare avstår frivilligt från en del av sin normala förbrukning (med avsikt att spara vatten i enskilda magasin för att hålla nätet intakt ända tills vårfloden börjar fylla magasinerna igen)
- 4 Bortkoppling av icke-prioriterad och icke-nödvändig förbrukning (vissa typer av eluppvärmning, belysning av idrottsplatser, skyltfönster m.m.)
- 5 Framtvingad leveransinskränkning/bortkoppling av slutförbrukare i stam- och regionnät
- 6 Framtvingad leveransinskränkning/bortkoppling av slutförbrukare i lokalnätet
 - Alt. 1 – Kvotransonering
 - Alt. 2 – Roterande frånkoppling (zonvis)

Det finns således två kategorier av förbrukare: stora industrier (ca 150 förbrukare med högspänningsanslutning direkt i stam- eller regionnät – punkt 5) och resten (anslutna till lokalnät – punkt 6). NVE hanterar själv förbrukare enligt punkt 5. KBO-enheterna hanterar resten.

Norge ställer också kvotransonering och roterande fränkoppling bredvid varandra i regelverket för ransonering som två metoder för att uppnå förbrukningsminskning. Beroende på situationen är båda realistiska verktyg.

Det finns i NVE:s planer en ambition att etablera en gemensam förståelse av situationen med grannländernas myndigheter och TSO:er, kopplat till ”låsning” av import, strypt export och juridik. Här har dock inga initiativ tagits ännu.

Delegering av myndighetsbeslut

I *energilooven* (ungefär motsv. ellagen) § 6-2, tredje stycket, står att ransoneringsmyndigheten kan delegera beslut till KBO i samband med genomförandet av ransoneringen. Regeringen har angett att man då avser *ledelsesleddene i KBO*, dvs. KDS, inte de enskilda enheterna i KBO som exempelvis ett nätbolag inom ett distrikt. Alla bolag inom KBO har eget planansvar, men är underställda *ledelsesleddene på distriktsnivå, regionnivå og sentralt nivå*.

Jämförelse med förutsättningarna i Sverige

Norge har ett decentraliserat system för att kunna genomföra en ransonering och en rad andra åtgärder. Det är tydligt hierarkiskt och bygger mycket på att KBO:erna har ganska omfattande planer och beredskap för att hantera situationen, något som NVE utövar tillsyn över. NVE leder och samordnar det löpande arbetet i normalläget. Efter regeringens beslut leder och samordnar NVE arbetet även under en bristsituation.

Vad gäller tillsynen förefaller NVE ha en pragmatisk hållning gentemot elnätsföretagen. Företagen har exempelvis nytta av de kopplingsscheman som avkrävs dem via ransoneringsplanerna även i samband med vanliga störningar. Andra delar av regelverket upplevs såväl av företagen som av myndigheten som väl arbetskrävande om man ställer kravens detaljnivå mot sannolikheten för energibrist-situationen.

Stamnätet i Norge har i vissa delar tekniska begränsningar i form av otillräcklig överföringskapacitet mellan elområden. Det kan uppträda elenergibrist (och effektbrist) i ett enskilt elområde samtidigt som läget inte är ansträngt i angränsande elområden eller i Sverige. Denna typ av problematik finns inte i Sverige i samma utsträckning.

Elnätsföretagen förefaller än så länge ha en mycket god lokal förankring och ett förtroendekapital hos allmänheten. De verkar också, tack vare sin historia och sitt kommunala ursprung, vara villiga att ta ett tämligen stort samhällsligt ansvar. I och med att tillsynsmyndigheten (NVE) dessutom fokuserar på de delar av ransoneringsplanerna som elnätsföretagen har nytta av i normalläget så tycks det fungera tämligen väl.

Systemet har aldrig prövats i praktiken. Under vintern 2010/11 genomförde Enova (statligt företag med fokus på energieffektivisering) en informationskampanj. Effekterna av denna följdes dock inte upp. Effekterna av de norska informationskampanjerna 2002/03 och framför allt 2003/04 följdes dock upp noggrant.

En viss skillnad vad gäller ”filosofi” kan spåras:

- Sverige: Vi utreder hur mycket ”muskler” staten har och behöver ha i en bristsituation, sorterar bort allt som är ogörligt eller som ger liten effekt. Vi försöker hitta en ”lagom” nivå på förbrukningsdämpningen.
- Norge: De har sett till att skaffa sig ett regelverk med en bred repertoar utan att ha avgjort exakt vad de kommer att behöva ta till när det gäller. De kan ransonera olika förbrukarkategorier beroende på situationen, ända ner till samtliga hushåll vid behov. Regelverket föreskriver även åtgärder som avskrivits i Sverige, bland annat eftersom de i Sverige inte bedöms kunna hanteras under en bristsituation av tidsskäl och administrativa skäl.

De olika verktygen har tillkommit under viss tidspress som direkt reaktion på erfarenheter av ansträngd situation. Regelverket ger NVE stora befogenheter att beordra andra aktörer, och att kunna ransonera alla typer av aktörer, regionalt och/eller nationellt. Vad som i praktiken kommer att användas i en bristsituation är inte fastställt.

Vad gäller marknadspåverkande åtgärder som kräver politiska beslut tycks också en viss skillnad i synsätt finnas. I Sverige betraktar vi en informationskampanj som en marknadspåverkande åtgärd, eftersom budskapet därmed indirekt kan uppfattas som att staten inte litar på att marknaden kommer att lösa sin uppgift. I Norge krävs regeringsbeslut först längre ner i upptrappningsplanen här ovan. Fram till punkt 3 – ”Rekvisition av energi” – kan NVE besluta om åtgärder.

Svensk hantering av effektbrist

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet för elförsörjningen och ska se till att det råder balans mellan tillgång och efterfrågan på el. Om efterfrågan på el tillfälligt är större än tillgången kan effektbrist uppstå. Elsystemet tål endast måttliga fall i frekvensen och vid en effektbristsituation är det risk för att elförsörjningen kollapsar i hela eller stora delar av Sverige. Om aktuell produktion inte räcker får Svenska Kraftnät därför, för att skydda elsystemet, beordra elproducenter att dels öka produktionen och/eller begränsa eller fränkoppla elöverföringen till elanvändare. Fränkoppling kan antingen göras genom *automatisk förbrukningsfränkoppling (AFK)* eller *manuell förbrukningsfränkoppling (MFK)*.

AFK sker sekundsnabbt, och som framgår av namnet automatiskt, om det exempelvis uppstår något fel som gör att frekvensen i nätet går ner. AFK har inträffat vid flera tillfällen, senast i januari 2010. Manuell förbrukningsfränkoppling har hittills aldrig tillämpats, men under de senaste tio åren har Svenska Kraftnät varit nära att tvingas beordra sådan fränkoppling vid några tillfällen. MFK ska kunna genomföras inom 15 minuter efter order från Svenska Kraftnät. Tidigare innebar planeringen för MFK att stora delar av elnäten skulle fränkopplas utan hänsyn

till vilka elanvändare som är samhällsviktiga. Detta ansågs inte acceptabelt och Energimyndigheten fick därför regeringens uppdrag att utveckla styrel, ett system för *styrning av el till prioriterade användare vid elbristsituationer*. En första nationell planeringsomgång för styrel genomfördes år 2011.

Roller och ansvar i Styrel

Styrel kan sammanfattas som den process inom vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och elnätsföretag samarbetar för att identifiera och prioritera samhällsviktiga elanvändare för att kunna styra el till dessa vid eleffektbrist. I juni 2011 utfärdades en förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare (SFS 2011:931). I förordningen anges att Energimyndigheten i samråd med MSB, SvK och andra berörda aktörer, ska ansvara för att vidareutveckla och följa upp metoden för planering samt utformning av dokument för styrelplaneringen. Energimyndigheten ska vart fjärde år ta initiativ till en nationell planeringsomgång.

Länsstyrelsen initierar, samordnar och leder planeringsarbetet i respektive län och sammanställer efter samverkan med berörda aktörer ett länsövergripande beslutsunderlag till Svenska Kraftnät. Detta innefattar kommunernas underlag och underlag från centrala myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskapen som visar vilka nationella och internationella samhällsviktiga elanvändare (enskilda objekt) som bör prioriteras inom respektive län. Det är elnätsföretagen som efter beslut av Svenska Kraftnät genomför den faktiska fränkopplingen vid en akut effektbristsituation.

För att införa styrel krävdes bland annat:

- en ändring i ellagen (SFS 1997:857)
- en ny förordning om styrel (SFS 2011:931)
- ändringar i andra förordningar och föreskrifter

Energimyndigheten har även utvecklat föreskrifter för styrel (STEMFS 2013:4).

Energimyndighetens utvärdering visar att styrel är en i stort välfungerande planeringsprocess med god förankring hos berörda aktörer. Styrel är den första nationellt övergripande planeringsprocess som baserats på och genomförts enligt de principer och strukturer som gäller för samhällets krisberedskap och som omfattar alla samhällsnivåer (central, regional, lokal), såväl privata som offentliga aktörer.³³

Jämförelse med förutsättningarna för ransonering vid elenergibrist

I styrel har en central statlig myndighet, Svenska Kraftnät, ansvar för att fatta beslut om från- och tillkoppling av samhällsviktiga elförbrukare baserat på ett underlag som myndigheten inte själv utarbetar eller har synpunkter på. Istället är det regionala och lokala aktörer, som efter anvisningar från Energimyndigheten, utarbetar beslutsunderlaget. Svenska Kraftnät anger hur stort effektbortfallet blir

³³ Energimyndigheten (2012), *Slutrapport från Energimyndighetens styrel-projekt*, ER 2012:04, s. 5.

för olika elnätsföretag som i sin tur styr den tillgängliga elen till prioriterade elledningar enligt underlaget från styrel. Detta kan till viss del liknas vid situationen vid ransonering i det att målgruppen i förväg är fastställd och Energimyndigheten (efter regeringsbeslut) anger hur mycket målgruppens förbrukning ska minska. Elnätsföretagen har att följa och rapportera förbrukningen och i förekommande fall och efter beslut från behörig aktör (beroende på vilken modell som väljs) även fränkoppla förbrukare som inte hörsammar ransoneringsbeslutet.

Allvarlig smittspridning

Epizootier

Hanteringen av vissa allvarliga smittsamma djursjukdomar regleras genom epizootilagen (1999:657). En epizooti är en allvarlig smittsam djursjukdom som har eller kan misstänkas få en stor utbredning och vid utbrott av dessa sjukdomar har staten stora befogenheter att bekämpa smittan.

Jordbruksverket leder och samordnar

Enligt epizootilagen (1999:657) och epizootiförordningen (1999:659) är Jordbruksverket ansvarig myndighet för kontroll och bekämpande av smittsamma sjukdomar hos djur, samt för övervakning av det nationella sjukdomsläget.³⁴ Jordbruksverket ska leda och samordna de förebyggande åtgärderna och bekämpningen. Smittskyddsarbetet bedrivs i nära samarbete med bland andra Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och näringsens organisationer.

I början av 2000-talet uppmärksammades det mot bakgrund av större utbrott av epizootiska sjukdomar utomlands att den svenska beredskapen behövde utvecklas. Jordbruksverket initierade då en större utredning, STUDS-projektet, där flera myndigheter och andra aktörer medverkade, som 2003 föreslog en struktur och organisationsmodell för bekämpningen av epizootier samt ett antal åtgärder som behövde vidtas för att den föreslagna modellen skulle kunna införas. I princip alla dessa åtgärder har därefter genomförts, exempelvis har flera lagändringar genomförts och beredskapsplaner utarbetats av olika aktörer i samråd med Jordbruksverket.³⁵ Sedan dess har vid flera tillfällen allvarliga epizootiska sjukdomar drabbat Sverige. Allvarligast hittills var utbrottet av aggressiv fågelinfluensa 2006. Dessa utbrott har prövat organisationen och lett till justeringar och preciseringar gällande ansvar och roller.

³⁴ Jordbruksverket (2012), *Epizootihandboken, Del I 02 Organisation* 120308 (2)08, s. 2.

³⁵ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 7.

Organisationsmodell för bekämpning av epizootiska sjukdomar

Organisationsmodellen för bekämpning av epizootiska sjukdomar utgår från att Jordbruksverket är den aktör som leder och samordnar bekämpningsarbetet. Under ett utbrott samverkar och samråder Jordbruksverket löpande med ett antal olika myndigheter och organisationer nationellt och internationellt. Jordbruksverket har framför allt regelbunden kontakt med SVA (Statens veterinärmedicinska anstalt), men samråder även exempelvis med Landsbygdsdepartementet, näringen samt berörda länsstyrelser.³⁶ Till Jordbruksverkets krisorganisation knyts samverkande och samrådande myndigheter och organisationer i den utsträckning som behövs för att en effektiv bekämpning ska kunna genomföras.³⁷

När utbrott av allvarlig och eller spridd epizootisk sjukdom misstänks eller konstaterats upprättas en nationell ledningscentral (NLC) hos Jordbruksverket centralt. Jordbruksverket påbörjar också arbetet med att upprätta en eller flera operativa ledningscentraler (OLC) i närheten av sjukdomsutbrottet. Ledningscentralerna bemannas primärt med Jordbruksverkets ordinarie personal och Epiteam.³⁸ Epiteam består av ett 30-tal veterinärer både från Jordbruksverkets egen distriktsveterinärorganisation, andra offentliga aktörer och privata företag som är kontrakterade antingen via individuella avtal eller via avtal med respektive arbetsgivare.³⁹ Finns det behov kan myndighetens ordinarie personalstyrka förstärkas med ytterligare personer som då anställs direkt av Jordbruksverket och som placeras antingen vid den nationella eller vid de operativa ledningscentralerna.

Den nationella ledningscentralen leder, samordnar och ansvarar för bekämpningsinsatserna, vilket bland annat innefattar att ange strategisk inriktning för insatserna och att fatta övergripande beslut om exempelvis informationsstrategier, ekonomi, ersättning och personalfrågor. Ledningscentralen utvärderar löpande de beslut om åtgärder som fattas och ansvarar även för kontakterna med internationella organ.⁴⁰

Länsstyrelsernas roll i epizootiberedskapen

Länsstyrelserna har en särskild roll i epizootiberedskapen. Enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion har länsstyrelserna ett övergripande lednings- och samordningsansvar vid djursjukdomar. Det gäller emellertid inte vid epizootiska djursjukdomar som regleras av epizootilagen, som i egenskap av en speciallagstiftning har företräde framför annan lagstiftning. I praktiken har dock länsstyrelserna en viktig sammanhållande funktion mellan den regionala nivån och Jordbruksverket.⁴¹ Länsstyrelserna samordnar bland annat slakt- och provtransporter och fattar också vissa beslut på delegation av Jordbruksverket, exempelvis om

³⁶ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 25.

³⁷ Jordbruksverket (2013), *Epizootihandboken Del I 02 Organisation* 120308 (2)08, s. 3f.

³⁸ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 26.

³⁹ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 23.

⁴⁰ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 26.

⁴¹ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 13.

transportrestriktioner.⁴² Andra exempel på beslut som Jordbruksverket kan delegera till länsstyrelserna är smittförklaring, tillträdesförbud, inrättande av skydds- och övervakningsområden och andra områden med särskilda restriktioner på grund av att epizootisk sjukdom misstänks eller har konstaterats.⁴³ Vidare kan länsstyrelsen upphäva sådana beslut samt besluta om ianspråktagande av slakteri, bearbetningsanläggning, utrustning och personal som behövs i epizootibekämpningen.⁴⁴

Emellertid har Jordbruksverket aldrig beslutat om sådan delegation och det skulle enligt Jordbruksverket förutsätta ett väldigt omfattande utbrott för att det skulle bli aktuellt. Jordbruksverket har ansett det viktigt att så långt det är möjligt behålla hanteringen inom myndigheten för att tillse att bedömningsgrunderna i olika beslut är desamma och att hanteringen är samordnad.⁴⁵ Dock har man generellt stor nytta av och mycket utbyte med länsstyrelsen i att få underlag för beslut och andra åtgärder i ett drabbat område.

Länsstyrelserna ska enligt ett sedan mer än tio år tillbaka återkommande uppdrag i sitt regleringsbrev årligen redovisa till Jordbruksverket hur arbetet med samordning av den regionala krisberedskapsplaneringen vid eventuella epizootiutbrott fortskrider. Redovisningen ska översiktligt beskriva de prioriteringar och åtgärder som genomförts samt eventuella problem.⁴⁶

Djurhållningsregister och IT-stöd för bekämpning av epizootier

Jordbruksverket driver flera olika djurhållningsregister. Alla som håller exempelvis nötkreatur, fjäderfä, grisar, får och getter ska ha ett produktionsplatsnummer registrerat hos Jordbruksverket, och måste rapportera information om sina besättningar till respektive register.⁴⁷ Registren innehåller information om alla produktionsplatser (gårdar), produktionsinriktning (t.ex. slaktsvinsuppfödning), kapacitet (t.ex. antal slaktsvinsplatser) samt geografiska koordinater för produktionsplatsen. Även förändringar i djurinnehavet och uppgifter om slakt och transporter av djuren ska rapporteras. Rapporteringen sker via Jordbruksverkets blanketter eller via internet. Syftet med att samla in uppgifterna är att det ska vara möjligt att spåra djur från en plats till en annan vid utbrott av en smittsam djursjukdom. Vidare finns STUDS-DBS som är ett datorstött beslutssystem med syfte att stödja bekämpningen av epizootier. Systemet integrerar information från Jordbruksverkets register och databaser med information direkt från fältet. Med hjälp av den samlade informationen kan systemet sedan producera underlag till kartor, rapporter och analyser av

⁴² Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 27.

⁴³ Epizootilag (1999:657), 4a, 5, 7 och 9

⁴⁴ Jordbruksverket (2010), *Epizootihandboken Del I 06 Länsstyrelsen 20100305*, s. 3f.

⁴⁵ Intervju med Jordbruksverket 130926.

⁴⁶ Regeringsbeslut IV:7 2012-12-13, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna*, Socialdepartementet (S2011/9565/SFÖ) (S2012/8609/SAM), s. 8.

⁴⁷ Jordbruksverket (2009), *KLURA - Konsekvenser av långtgående restriktioner vid epizootiutbrott*, Rapport 2009:9, s. 174f.

olika bekämpningslägen.⁴⁸ Systemet bidrar till att bekämpningsorganisationen snabbt får uppdateringar om beslut och åtgärder som vidtagits av andra aktörer i organisationen, att man snabbt kan identifiera djurbesättningar och att smittspårningen underlättas. Systemet inkluderar också en funktion för elektronisk överföring av provsvar från SVA och andra laboratorier. Systemet är tänkt att i första hand användas av Jordbruksverket, länsstyrelserna och SVA. Den löpande driften och mindre systemutveckling bekostar Jordbruksverket med anslagsmedel och omfattar ca 200 förvaltningstimmar per år. Större funktionsutveckling ansöker man om 2.4-medel för.⁴⁹

Jämförelse med förutsättningarna vid elransonering

Flera av de aktiviteter och strukturer som behöver etableras för att elransonering ska kunna genomföras har en motsvarighet inom epizootiberedskapen.

För genomförandet av elransonering behöver en bemannad organisation bestående av olika aktörer etableras. Eventuellt krävs det i vissa fall avtal i någon form för att säkerställa resurstillgång vid genomförandet av ransonering. På epizootiområdet har Jordbruksverket etablerat en organisation för att hantera sjukdomsutbrott som omfattar ledning både på strategisk och operativ nivå med personal från den egna myndigheten, andra myndigheter och privata aktörer. De senare har kontrakterats via avtal. Under en ransonering krävs löpande att en mängd beslut fattas. Vissa måste fattas på myndighetsnivå, andra kan möjligen delegeras till andra aktörer inom och utom statsförvaltningen. På epizootiområdet kan Jordbruksverket med stöd av epizootilagen välja att delegera ett flertal beslut till länsstyrelserna. För att genomföra en ransonering av el krävs att vissa IT-lösningar utvecklas specifikt för ändamålet. Detta har som beskrivs ovan skett inom epizootiberedskapen. Även i det förberedande skedet har länsstyrelserna ett stående uppdrag att rapportera till Jordbruksverket hur arbetet med epizootiberedskapen bedrivits under året.

Zoonoser

Zoonoser är sjukdomar som sprids mellan djur och människor som orsakas av olika typer av smittämnen som virus, bakterier, svampar och parasiter.⁵⁰ En del av dessa anses särskilt allvarliga och lyder under zoonoslagen (1999:658) vilket innebär att de är anmälningspliktiga och att staten vid utbrott av dessa sjukdomar har stora befogenheter att bekämpa smittan.

⁴⁸ Krisberedskapsmyndigheten (2008), *Samverkan och samordning vid epizootier*, dnr 1794/2008, s. 20.

⁴⁹ Intervju med Jordbruksverket 130926.

⁵⁰ Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) (2012), *Surveillance of infectious diseases in animals and humans in Sweden 2012*, SVA:s rapportserie 26, s. 5.

Flera myndigheter delar på ansvaret för zoonosbekämpning

Utbrott av och frågor som rör zoonoser är en angelägenhet för flera svenska myndigheter.⁵¹ Genom smittskyddslagen har Socialstyrelsen uppdraget att vara samordnande myndighet när det gäller nationellt smittskyddsarbete inom folkhälsan. Jordbruksverket har motsvarande roll på den veterinära sidan. Flera andra myndigheter har ansvarsområden som i varierande grad kan beröras vid ett zoonosutbrott. Livsmedelsfrågor och arbetsmiljöfrågor blir aktuella under arbetet med biologiska hot. Med bioterror som ett möjligt scenario kan också polisiära och säkerhetsmässiga aspekter bli aktuella. Mot denna bakgrund har myndigheterna uppmärksammat behovet av att snabbt kunna sammankalla en grupp bestående av representanter för de myndigheter som har en aktiv roll vid utbrott av en zoonos, den s.k. Zoonosamverkansgruppen. Syftet med gruppen är att utgöra ett forum där information lätt och snabbt kan utbytas, och aktiviteter som rör flera svenska myndigheter koordineras.⁵² Det betyder alltså inte att det arbete som redan pågår inom de olika myndigheternas ansvarsområden ersätts.⁵³ Ansvaret för merparten av hanteringen av en zoonos ligger emellertid på de veterinära myndigheterna. Ur detta perspektiv är det i stort sett samma resurser som utnyttjas oavsett om det handlar om en zoonos eller en epizooti.⁵⁴

Ett samverkansprojekt på zoonosområdet pågår mellan 2011 och 2014 där Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen ingår. Syftet är att ta fram styrinstrument för ett långsiktigt och samordnat arbete, så att samhällets krisberedskap stärks och risken att för utbrott av zoonotisk smitta minskar. Projektet drivs i tre olika delprojekt och omfattar bland annat att skapa ett myndighetsgemensamt IT-system för datainsamling, analys och informationsutbyte, en allmän plan för zoonosamverkan inklusive tydligare information till allmänheten, specifika handlingsplaner för en rad zoonoser samt gemensamma rutiner för att hantera zoonotiska utbrott.⁵⁵

Jämförelse med förutsättningarna för elransonering

I fallet zoonos finns dels en veterinär aspekt som Jordbruksverket ansvarar för, dels en aspekt som handlar om att hantera smittade människor vilken Socialstyrelsen ansvarar för. Det är i zoonosfallet inte så att någon myndighet är överordnad de andra, istället sker en frivillig koordinering av arbetet genom olika samverkansgrupper. Arbetet med zoonosberedskapen är under utveckling vilket gör det svårt att avgöra om erfarenheter finns som kan vara till nytta i

⁵¹ Socialstyrelsen (2006), *Zoonoser-Strategi för myndighetssamverkan vid utbrott av zoonotisk sjukdom*, Artikelnr. 2006-132-1, s. 3.

⁵² Ödlund, A. och Castenfors, K. (2006), *Utbrotten av fågelinfluensa i Sverige 2006-myndigheternas beredskap och samverkan*, KBM, dnr 0442/2006, s. 13f.

⁵³ Socialstyrelsen (2006), *Zoonoser-Strategi för myndighetssamverkan vid utbrott av zoonotisk sjukdom*, Artikelnr. 2006-132-1, s. 3.

⁵⁴ Krisberedskapsmyndigheten (2007), *Samhällets krisberedskap- Förmåga 2006/2007. Bilaga 1: Samhällets förmåga att hantera specifika kriser*, Dnr. 0027/2007, s. 13.

⁵⁵ Livsmedelsverket (2012), *Årsredovisning 2011*, s. 17f.

utvecklingen av alternativa modeller för att genomföra elransonering. Det bedöms sammantaget inte vara relevant att dra paralleller mellan zoonosberedskapen och elransonering utöver de likheter som finns med epizootiberedskapen och pandemi-beredskapen, dessa finns beskrivna under respektive avsnitt.

Pandemier

Influensa uppträder i olika svårighetsgrad och i skilda epidemiologiska mönster – epidemier och pandemier. De årliga influensaepidemiernas påverkan på folkhälsan är omfattande vad gäller sjuklighet, och innebär ofta en relativt hög dödlighet. Om nya varianter av virus leder till en världsomfattande epidemi, en så kallad pandemi, kan effekterna på hela samhället bli betydande.⁵⁶

Socialstyrelsen samordnar pandemiberedskapen på nationell nivå

Genom smittskyddslagen har Socialstyrelsen ett samordnande ansvar för allt arbete kring befolkningens skydd mot smittsamma sjukdomar och samordnar den nationella influensapandemiplaneringen med berörda myndigheter och organisationer. Beredskapsplaneringen för pandemisk influensa ska begränsa smittspridningen och minska de negativa konsekvenserna för de som påverkas av pandemin.

Det ingår i myndighetens uppgifter att ta fram kunskapsunderlag och att samordna arbetet och uppföljningen av pandemiåtgärder i landstingen och kommunerna. Socialstyrelsen håller även regeringen informerad om pandemins utveckling och om vidtagna och planerade åtgärder. Socialstyrelsen tar fram strategier för att säkerställa tillgång till vaccin och antivirala läkemedel under en pandemi, samt utarbetar riktlinjer för fördelning och distribution av dessa. Vidare kan myndigheten ta fram föreskrifter och rekommendationer för att minska smittspridningen. Socialstyrelsen samordnar också myndigheternas arbete med att ta fram strategier och underlag för kommunikation med ansvariga aktörer, allmänheten och massmedier.⁵⁷

Det operativa arbetet bedrivs på regional och lokal nivå

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för hälso- och sjukvård och reglerar vård och omsorg genom föreskrifter, allmänna råd och handböcker. I myndighetens

ansvar ingår att granska och stödja hälso- och sjukvårdens egen krisberedskap och att samordna vissa frågor vid en kris. Dock övertar Socialstyrelsen inte ansvaret för den hälso- och sjukvård som bedrivs i landstingens och kommunernas regi.⁵⁸

Smittskyddet är en del i landstingets verksamhet och enligt smittskyddslagen (2004:168) ska varje landsting utse en smittskyddsläkare som har det samlade ansvaret för smittskyddsarbetet inom sitt område. Under en pandemi ansvarar smittskyddsläkaren för epidemiledningen. Detta innebär bland annat att följa

⁵⁶ Socialstyrelsen (2012), *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*, art.nr. 2012-12-7, s. 3.

⁵⁷ Socialstyrelsen (2012), *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*, art.nr. 2012-12-7, s. 42.

⁵⁸ Socialstyrelsen (2012), *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*, art.nr. 2012-12-7, s. 42.

nationell information under pandemins utveckling för att i möjligaste mån anpassa regionala och lokala aktiviteter för att kontrollera pandemin. Smittskyddsläkaren har också ansvar för övervakningen, vilket innebär att han eller hon planerar ett lokalt övervaknings- och rapporteringssystem för att registrera pandemins effekter, där dagliga rapporter om epidemin lämnas från berörda aktörer till smittskyddsläkaren. Uppgifterna sammanställs och rapporteras sedan dagligen av smittskyddsläkaren till landstingets krisledningsnämnd (KLN) och till ansvariga nationella myndigheter. Riktlinjer för hur rapporteringen går till och vem som rapporterar utformas av smittskyddsläkaren, vägledt av regionala och nationella behov. Övervakningen och rapporteringen samordnas av Socialstyrelsen.

Utifrån centrala direktiv för användning av vaccin och andra läkemedel som kan komma att behövas ansvarar smittskyddsläkaren för att fördela tillgängligt influensavaccin och beredskapsläkemedel inom landstingsområdet. Smittskyddsläkaren ska även ta fram en vaccinationsplan för landstinget. För allvarliga händelser, såsom t.ex. utbrott av allvarlig smitta, finns i varje landsting en katastrofmedicinsk planering. Varje landsting har en tjänsteman i beredskap som tar emot larm om allvarlig händelse och en särskild sjukvårdsledning – regional katastrofmedicinsk ledning (RMKL) – som leder och samordnar krisarbetet mellan de olika lokala nivåerna och som vid behov rapporterar till Socialstyrelsen.

Prioritering av resurser vid en pandemi

I en pandemisituation kan det trots god planering bli så att resurserna tidvis inte räcker till och man tvingas prioritera mellan olika lösningar och mellan grupper med olika stora behov. Sådana prioriteringar är, i mindre skala, välbekanta fenomen både i det mer vardagliga smittskyddsarbetet och i resten av hälso- och sjukvården. I krissituationer som en pandemi kan prioriteringar bli mer kontroversiella. Prioriteringar i samband med pandemiplanering är ett område fullt av svåra ställningstaganden och de etiska aspekterna behöver tas med i planeringen. De områden där prioriteringar framför allt kan bli aktuella är vaccin, antivirala läkemedel och fördelning av resurser i olika verksamheter, exempelvis sjukvård.⁵⁹ Det finns många faktorer som har stor betydelse när prioriteringar ska göras. Det handlar dels om hur begränsad tillgången på vaccin, läkemedel och andra sjukvårdsresurser är, dels om smittans olika egenskaper – hur den sprids och hur allvarlig den är. Hur prioriteringar görs beror naturligtvis också på hur olika grupper i samhället påverkas, t.ex. om särskilda grupper löper en större risk att drabbas av allvarlig sjukdom, och om samhällsviktiga verksamheter inte kan upprätthållas om vissa grupper smittas. Prioriteringsbesluten påverkas också av utvecklingen och motåtgärder i andra länder.⁶⁰

Ett vaccin mot ett pandemiskt virus kan inte börja produceras förrän den pandemiska virusstammen har identifierats och anpassats till vaccinproduktion. Av den orsaken kan inte heller beredskapslager av influensapandemivaccin läggas

⁵⁹ Socialstyrelsen (2012), *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*, art.nr. 2012-12-7, s. 31.

⁶⁰ Socialstyrelsen (2012), *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*, art.nr. 2012-12-7, s. 32.

upp i förväg. Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att upphandla avtal med en eller flera vaccintillverkare om garanti av leveranser av pandemivaccin. Uppdraget ska genomföras i samråd med Sveriges kommuner och landsting, Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet. Avtalen ska säkerställa tillgång till vaccin för hela befolkningen vid en influensapandemi. Landstingen ansvarar för inköp och distribution av läkemedel och vaccin, som ett led i sitt ansvar för prevention och behandling.⁶¹

Jämförelse med förutsättningarna för ransonering vid elenergibrist

Socialstyrelsen samordnar den nationella influensapandemiplaneringen med berörda myndigheter och organisationer. Dock övertar Socialstyrelsen inte ansvaret för hälso- och sjukvården som bedrivs i landstingens och kommunernas regi där smittskyddsläkaren i varje landsting har det samlade ansvaret för det operativa smittskyddsarbetet. I pandemiberedskapen finns alltså ett lagstadgat regionalt ansvar medan Socialstyrelsens roll är att samordna aktörerna. Det finns därför endast begränsade likheter med fallet elransonering.

Allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen

Till livsmedel räknas dricksvatten och födoämnen (mat). Nedan görs en genomgång av ansvar och roller inom dricksvattenförsörjning och övrig livsmedelsförsörjning i normalläget och i kriser.

Dricksvatten

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet för området livsmedel inkluderande vatten, och är ett stöd för kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar som ansvarar för den lokala tillsynen. Livsmedelsverket är också ansvarig myndighet för utredningar av livsmedelsburna sjukdomsutbrott.

Livsmedelsverket samordnar på nationell nivå

Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel och det är många som är inblandade i vattnets väg från vattentäkt och brunn till konsumenternas kranar. I dag delas myndighetsansvaret för dricksvatten mellan Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU), de fem vattenmyndigheterna, Socialstyrelsen, Boverket och Livsmedelsverket. Fler än fem olika departement har hand om dricksvattenfrågor. Med ett förändrat klimat kan enligt Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) riskerna för dricksvattenförsörjningen öka. Extrema väderhändelser med ökad nederbörd, risk för ras och skred och en sjunkande kvalitet på råvattnet, kan komma att ställa stora krav på Sveriges framtida vattenförsörjning. Sedan 2009 har därför Livsmedelsverket ansvaret att nationellt samordna dricksvattenfrågor.

⁶¹ Socialstyrelsen (2012), *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*, art.nr. 2012-12-7, s. 16.

Livsmedelsverket har kartlagt pågående nationell samordning som berör dricksvatten. Analysen visade på en splittrad bild av arbetet med bristande systematik och avsaknad av helhetssyn och för att möta dessa utmaningar har ett nationellt nätverk för dricksvatten initierats. Nätverkets medlemmar består av sektorsansvariga myndigheter och berörda branschorganisationer. Genom systematiskt samarbete och samordning av insatser ämnar nätverkets medlemmar uppnå synergieffekter på dricksvattenområdet.⁶²

Det saknas formell reglering kring hur aktörerna inom dricksvattenområdet ska arbeta med försörjningsfrågorna. Livsmedelsverket utarbetar för närvarande en nationell strategi för dricksvattenförsörjning som ska tjäna som vägledning och inspiration för berörda målgrupper. Strategin beräknas vara klar vid årsskiftet 2013/14. Mellan 2011 och 2013 pågår också ett projektarbete hos Livsmedelsverket för att ta fram underlag som stöd för kommunernas krisberedskapsplaner när det gäller händelser som rör livsmedel och dricksvatten.⁶³

Kommunen har ansvaret för att tillhandahålla dricksvatten i vardag och i kris

Tillhandahållandet av dricksvatten är ett kommunalt ansvar. Dricksvattnet ska när det når konsumenten uppfylla livsmedelslagstiftningens kvalitetskrav. Det saknas krav på att viss mängd dricksvatten måste tillhandahållas men kvantiteten måste vara tillräcklig för att inte sanitära olägenheter eller annat hot mot människors hälsa ska uppstå.⁶⁴ Enligt livsmedelslagstiftningen är det den som producerar eller tillhandahåller ett livsmedel som är ansvarig för att livsmedlet är säkert och uppfyller myndigheternas krav. När det gäller dricksvatten är det alltså den som producerar dricksvatten eller förser konsumenterna med dricksvatten via ett ledningsnät, som ska uppfylla kraven i bland annat Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten, SLVFS 2001:30. Det är de lokala kontrollmyndigheterna på kommunal nivå som har ansvar för den offentliga kontrollen av dricksvatten. Kommunerna ansvarar för den oftast storskaliga produktionen och distributionen av kommunalt så kallat allmänt dricksvatten.

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster får kommunen efter regeringens bemyndigande meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar. Regeringen har genom förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster utfärdat ett sådant bemyndigande och kommunernas kommunfullmäktige beslutar löpande om s.k. ABVA, *allmänna bestämmelser för användande av allmänna vatten- och avloppsanläggningar*. De kommunala vattenverken står för ca 85 procent av den totala dricksvattenförsörjningen i Sverige. Det finns också minst 2 000 övriga, privata vattenverk som försörjer bland annat samfälligheter, livsmedelsföretag, offentliga och kommersiella anläggningar med

⁶² Livsmedelsverket (2011), *Nationell samordning dricksvatten*, s. 1.

⁶³ Livsmedelsverket (2013), Årsredovisning 2012, s. 84.

⁶⁴ Livsmedelsverket (2009), *Dricksvatten - En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris*, s. 37.

dricksvatten. Cirka 1–1,5 miljoner personer har helt eller delvis enskild dricksvattenförsörjning, till exempel i sitt fritidsboende.

Kommunens grundläggande ansvar för att tillgodose behovet av dricksvattenförsörjning kvarstår även vid en extraordinär händelse. I situation då reguljär leverans inte kan upprätthållas kan behovet av dricksvatten i viss utsträckning tillgodoses genom tillhandahållande av s.k. nödvatten. Nödvatten är det akuta och högst tillfälliga dricksvatten som måste fram i samband med en olycka då det vanliga dricksvattnet inte går att använda och kan exempelvis utgöras av flaskvatten, dunkar med vatten eller vattentankar.⁶⁵ Sådant vatten ska provtas enligt vad som särskilt föreskrivits och uppfylla normala kvalitetskrav. Även denna uppgift ankommer på kommunen. Resultatmålen för dricksvattenförsörjningen anger att 3-5 liter per person i genomsnitt är en miniminivå för livsnödvändiga dagliga förbrukningen.⁶⁶ Många kommuner anger också att dessa nivåer kommer att tillhandahållas vid avbrott i dricksvattenförsörjningen. Det finns dock inte utifrån lagstiftningen möjlighet att kräva att kommunen ska planera för tillhandahållande av viss mängd dricksvatten per invånare.⁶⁷ Det finns inget stöd i lagstiftningen för att prioritera vissa användare vid begränsad tillgång på dricksvatten. I det ordinarie ledningsnätet saknas också i princip tekniska möjligheter att ransonera dricksvatten.⁶⁸ Dock har man på vissa orter planerat vattenförsörjning så att man trots avsaknaden av lagstöd kan prioritera exempelvis sjukhus direkt i ledningsnätet. Många kommuner anger också att man vid brist kommer att prioritera leverans av nödvatten till vissa grupper, ex. inom vård och omsorg. Detta är alltså något som pågår utan lagstöd och Livsmedelsverket fäster vissa förhoppningar vid att den pågående utredningen *En trygg dricksvattenförsörjning* som regeringen tillsatt ska hantera frågan.⁶⁹

Stöd till kommunerna vid kriser organiseras av Livsmedelsverket

År 2004 bildade Livsmedelsverket den operativa nationella vattenkatastrofgruppen VAKA efter att en rad allvarliga händelser inträffat (översvämningar, elavbrott m.m.) som påverkat dricksvattnet i flera kommuner. VAKA består av representanter från dricksvattenbranschen och kommuner och har kompetens inom dricksvattenproduktion, miljöskydd, laboratieverksamhet och räddningstjänst. Medlemmarna finns fördelade över hela landet och ger expertstöd och vägledning till kommuner och dricksvattenproducenter som drabbas av svårare dricksvattenkriser. Efter att exempelvis en kommunal VA-chef bett om stöd från gruppen kan VAKA vara på plats inom något dygn och man har även tillgång till ett brett

⁶⁵ Livsmedelsverket (2011), *Strategi vid vattenkris med nödvattenförsörjning*, s. 18ff.

⁶⁶ MSB (2011). Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme, Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK, Publ.nr MSB279, s. 7.

⁶⁷ Livsmedelsverket (2009), *Dricksvatten – En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och vid kris*, s. 41.

⁶⁸ RiskNet/FOI (1999), <http://www.risknet.foi.se/va/fakta.htm>, sidan besökt 2013-07-16

⁶⁹ Landsbygdsdepartementet (2013), *En trygg dricksvattenförsörjning* (L 2013:75), Dir. 2013:75.

expertnätverk som kan nyttjas i krissituationer. VAKA:s insatser är för närvarande kostnadsfria för kommunen. VAKA kan också verka i en observatörsroll vid en dricksvattenkris och gruppen deltar också vid observationer utomlands i samverkan med centrala myndigheter.⁷⁰ VAKA kostar ca 3,6 mnkr/år och finansieras via 2.4-medel.

Jämförelse med förutsättningarna vid ransonering vid elenergibrist

Då dricksvattenförsörjningen är ett kommunalt ansvar i vardag och i kris och eventuell ransonering eller annan krishantering redan är decentraliserad är det svårt att göra direkta jämförelser med modellvalet för elransonering. Livsmedelsverkets roll under en kris är endast samordnande och stödjande.

Mat

Tillgång till livsmedel är ett av människans mest grundläggande behov och utgör en bas för samhällets fortbestånd och utveckling. Historiskt har en säker livsmedelsförsörjning setts som en viktig statlig angelägenhet. I modern tid har grunden för livsmedelsberedskapen varit den inhemska livsmedelsproduktionen.

Livsmedelsberedskapen under kalla kriget

För att klara längre avspärningar planerades tidigare för att kunna ställa om produktionsinriktningen för att effektivisera produktionen. Ett annat medel för att säkerställa försörjningen har historiskt varit olika metoder för administrativ fördelning av livsmedel, t.ex. livsmedelsransonering. Personalplanläggning är något som har använts för att säkerställa tillgången på arbetskraft inom livsmedelssektorn. Dessa medel tillsammans med beredskapslagring av livsmedel och insatsvaror använts för att uppnå den nivå av beredskap som statsmakterna eftersträvat.⁷¹

Till följd av det förändrade säkerhetspolitiska läget efter det kalla krigets slut avvecklades den svenska planeringen för och åtgärderna inom livsmedelsberedskapen successivt under 1990-talet.

Nutida ansvar för livsmedelsförsörjningen

Som en konsekvens av avvecklingen av beredskapsplaneringen under 1990-talet genomfördes under många år inga regelbundna eller systematiska studier av risker och sårbarheter i livsmedelsförsörjningen ur ett krisperspektiv.⁷² Mellan det att beredskapsförordningen (SFS 1993:242) upphävdes den 1 juli 2002 och 2010 hade ingen myndighet ett utpekat ansvar för livsmedelsförsörjningen. Ansvarsfrågan ändrades dock då Livsmedelsverket i sin instruktion (SFS 2009:1426) gavs ansvar för nationell samordning gällande kris- och beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.

⁷⁰ Livsmedelsverket (2012), *VAKA- Nationell vattenkatastrofgrupp*, s. 1ff.

⁷¹ Livsmedelsverket (2011), *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*, s. 3.

⁷² Livsmedelsverket (2011), *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*, s. 3.

Livsmedelsverket har sedan 2010 genomfört seminarieövningar i flera kommuner utifrån ett scenario där brist på livsmedel föreligger. Övningarna syftar till att öka de medverkandes insikt i problematiken på området livsmedelsförsörjning och hur de ser på sina roller och ansvar. Ett ytterligare syfte är att bygga upp Livsmedelsverkets egen kompetens på området.⁷³ Mellan 2011 och 2013 pågår hos Livsmedelsverket ett projektarbete för att ta fram underlag som stöd för kommunernas krisberedskapsplaner när det gäller händelser som rör livsmedel och dricksvatten.⁷⁴

Jämförelse med förutsättningarna för ransonering vid elenergibrist

Då det inte finns något utarbetat system för hantering av livsmedelsbrist och Livsmedelsverket ännu inte tagit fram några analyser eller riktlinjer kring hur man vill arbeta för att trygga livsmedelsförsörjningen är det svårt att göra jämförelser med hanteringen av en elransonering.

Kärnenergiberedskap

Ansvar för beredskapen för att hantera radiologiska och nukleära nödsituationer är fördelat mellan ett stort antal aktörer och styrs av en mängd författningar. Länsstyrelser, kommuner, berörda myndigheter och verksamhetsutövare har alla en viktig roll i att förebygga och hantera en olycka eller avsiktlig händelse. Länsstyrelsen tillsammans med berörda myndigheter och organisationer samverkar på lokal, regional och central nivå i beredskapen.⁷⁵

Roller och ansvar i kärnenergiberedskapen

Den som har tillstånd att driva en kärnteknisk anläggning eller att utföra transport av kärnämne har det fulla ansvaret för säkerheten i och det fysiska skyddet av sin verksamhet. Strålsäkerhetsmyndigheten är tillsynsmyndighet enligt kärntekniklagstiftningen och kontrollerar att de som har tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet uppfyller kraven i kärntekniklagstiftningen. Myndigheten har också rätt att utfärda de föreskrifter som behövs för säkerheten. MSB samordnar beredskapsplanläggningen för kärntekniska olyckor och utövar tillsyn över länsstyrelsernas regionala beredskapsplanering. Andra myndigheter med viktiga roller kopplat till kärnenergiberedskapen är länspolismyndigheterna, Säkerhetspolisen, SMHI, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Svenska Kraftnät, Kustbevakningen och Försvarsmakten.^{76 77}

⁷³ Livsmedelsverket (2012), Årsredovisning 2011, s. 18.

⁷⁴ Livsmedelsverket (2013), Årsredovisning 2012, s. 84.

⁷⁵ Räddningsverket (2008), *Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015*, Ref. nr. R79-303/08.

⁷⁶ SSM (2012), *Översyn av tillståndshavarnas och samhällets förmåga att skydda kärntekniska anläggningar och transporter av kärnämnen mot antagonistiska hot*, Ref.nr. SSM 2010-2632, s. 24ff.

⁷⁷ Räddningsverket (2000), *Kärnenergiberedskap*, Ref.nr. R79-218/00, s. 13ff.

Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst och sanering

Vid ett utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning ansvarar länsstyrelsen för räddningstjänsten och saneringen. Tjernobylyolyckan visade att områden långt ifrån kärnkraftverk kan drabbas av nedfall vid haverier och därför har samtliga länsstyrelser uppgiften att ha en beredskap för att kunna informera allmänheten, mäta strålning samt sanera.⁷⁸ Länsstyrelserna i ”kärnkraftslänen” har en mera omfattande beredskap exempelvis ansvarar man för att en plan finns som styr räddningstjänstarbetet och att en organisation bestående av samhällets samlade resurser hålls väl utbildad och övad för att kunna klara uppgiften. Kommuner och statliga myndigheter är skyldiga att delta i räddningstjänst och sanering.⁷⁹ Saneringen kräver inga omedelbara åtgärder vilket innebär att den inte räknas till räddningstjänst. Sanering är, med bistånd från berörda kommuner samt NESAs (Nationell expertgrupp för sanering), länsstyrelsens ansvar.⁸⁰ Länsstyrelserna i län med kärnkraftverk har avtalat om att förstärka varandras beredskapsorganisationer med personal om ett län är drabbat medan ett annat inte är det.⁸¹

Ledningsprinciper vid en kärnteknisk olycka:⁸²

- Varje länsstyrelse ansvarar för ledning och samordning av räddningstjänsten inom respektive län. Kommunerna medverkar. Räddningsledare utses av länsstyrelsen.
- Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samordnar informationen till länsstyrelserna från de övriga centrala expertmyndigheterna.
- Regeringen hålls fortlöpande underrättad om händelseutvecklingen av länsstyrelser och expertmyndigheter.

Jämförelse med förutsättningarna för ransonering vid elenergibrist

Hanteringen av radioaktivt utsläpp från kärnkraftverk leds av berörd länsstyrelse med bistånd av en mängd aktörer som berörda kommuner, andra länsstyrelser och centrala myndigheter. Delar av hanteringen faller under räddningstjänst som i fallet kärnenergiolycka är statlig och bedrivs av länsstyrelsen till skillnad

⁷⁸ Räddningsverket (2000), *Kärnenergiberedskap*, Ref.nr. R79-218/00, s. 12.

⁷⁹ Räddningsverket (2008), *Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015*, Ref. nr. R79-303/08, s. 10.

⁸⁰ Räddningsverket (2008), *Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015*, Ref. nr. R79-303/08, s. 9.

⁸¹ Räddningsverket (2008), *Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015*, Ref. nr. R79-303/08, s. 10.

⁸² Räddningsverket (2000), *Kärnenergiberedskap*, Ref.nr. R79-218/00, s. 13.

från nästan all övrig räddningstjänst som är kommunal.⁸³ Det sker alltså snarare en centralisering än en decentralisering av ansvar vid radioaktiva utsläpp vilket gör att erfarenheter från kärnenergiberedskapen i begränsad omfattning kan tillämpas på elransoneringsfallet. Den jämförelse som kan vara intressant att göra är att samtliga länsstyrelser, trots att man inte i vardagen bedriver räddningstjänst, måste ha en beredskap för utsläpp av radioaktiva ämnen. MSB samordnar beredskapsplanläggningen och utövar tillsyn över länsstyrelsernas regionala beredskapsplanering.

Det avvecklade oljeransoneringsystemet

Det svenska systemet för ransonerings av olja och drivmedel avvecklades i slutet på 1990-talet efter att ha börjat utvecklas under 1960-talet.⁸⁴ Planering i ransonerings-systemet utgick från att en ransonerings skulle kunna införas fyra veckor efter regeringsbeslut. Systemet tillämpades under några veckor i januari 1974 och förfinades i samband med Iran-Irak-krisen 1979–1980 och Gulf-kriget 1990–1991.

Systemet avvecklades av följande skäl:

- Tekniken för att trycka ransoneringskort var inte längre tillgänglig
- Systemet hade en utformning som krävde stora personella resurser och därmed krävde omfattande utbildningsinsatser/-kostnader
- Koppling saknades till situationen i andra länder och EG-rätten

En utgångspunkt i systemet var att beslut om sparmål för respektive drivmedelsslag togs av regeringen för en ransoneringsperiod à 2–4 månader i taget. Energimyndigheten hade det centrala ansvaret för genomförandet av ransoneringen. Myndigheten tog beslut om den detaljerade inriktningen och tilldelade drivmedelskvoter för dels olika förbrukarkategorier, dels tilldelningsmyndigheter som länsstyrelser och vissa centrala myndigheter, t.ex. Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

För vägtrafikens behov gjordes en automatisk tilldelning baserad på dåvarande Vägverkets (nu Transportstyrelsens) bilregister före ransonerings start. Tilldelningen av bränsle relaterades till det av regeringen beslutade sparmålet, var i landet fordonet var registrerat och typ av fordon. De fordonsägare som ansåg att de behövde extra tilldelning kunde ansöka om en ”behovsranson”. Även ägare av fordon och maskiner som inte fanns i bilregistret kunde ansöka om behovsranson.

⁸³ Kommunen är ansvarig för all räddningstjänst utom sex speciella former av räddningstjänst som är statens ansvar: fjällräddningstjänst – Polisen; flygräddningstjänst och sjöräddningstjänst – Sjöfartsverket; efterforskning av personer som försvunnit på annan plats än vad som omfattas av fjäll-, flyg- eller sjöräddning – Polisen; miljöräddningstjänst till sjöss – Kustbevakningen; räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen – länsstyrelse. Källa: Krisinformation.se, sidan besökt 2013-07-17.

⁸⁴ Källa: *Ransonerings av drivmedel – En studie av ransoneringsberedskap i Sverige och Europa*; Energimyndigheten ET 26:2000.

Vägverkets uppgifter i drivmedelsransoneringen var:⁸⁵

- lagerhålla ransoneringskort av ”datatyp” för NUTEK:s räkning
- vid beslut om drivmedelsransonering knyta fordon registrerade i centrala bilregistret till viss typ av ransoneringskort och komplettera dessa med fordonsägarens namn och adress samt fordonets registreringsnummer för distribution via Posten (standardranson)
- vid beslut om ransonering knyta fordon, registrerade och noterade som fordon i yrkesmässig trafik i bilregistret till viss typ av ransoneringskort och komplettera dessa med fordonsägarens namn och adress samt fordonets registreringsnummer för distribution via Posten (förskottsranson).

Länsstyrelsernas uppgifter under en drivmedelsransonering var att med stöd av tillgång till bilregistret svara för en behovsprövad tilldelning av drivmedel till registrerade motorfordon, traktorer, terrängfordon, motorredskap samt vissa enheter inom skogsbruket. Kommunerna svarade för den behovsprövade tilldelningen för oregistrerade fordon. Länsstyrelsernas och kommunernas uppgifter krävde stora resursinsatser i form av personal, lokaler, utbildning och förbrukningsmaterial.

Förbrukningsdämpande åtgärder inom naturgasförsörjningen

Naturgas som förbrukas i Sverige importeras via ledning från Danmark förutom mindre mängder biogas som matas in i lokala distributionssystem. Via det övergripande transmissionssystemet som grenas ut till lokala distributionssystem transporteras gasen till slutförbrukare.

År 2010 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 994/2010 om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen, den s.k. försörjningsförordningen. Som en följd av detta utarbetades lag om trygg naturgasförsörjning (SFS 2012:273) samt förordning om trygg naturgasförsörjning (SFS 2012:275). Energimyndigheten har rollen ”behörig myndighet” i enlighet med försörjningsförordningen. I denna roll har Energimyndigheten ett ansvar för att Sverige uppfyller de krav som anges i försörjningsförordningen vilket bland annat innebär att ta fram och kommunicera:

- nationell riskbedömning
- nationell förebyggande åtgärdsplan
- nationell krisplan

Genom stöd i lagen och förordningen om trygg naturgasförsörjning har Energimyndigheten i STEMFS 2012:4 meddelat föreskrifter och allmänna råd om företagsplaner samt om skyldighet att lämna information om naturgasförsörjning.

⁸⁵ Källa: prop. 1994/95:126 Den framtida trafikadministrativa verksamheten.

Företagsplanerna syftar bland annat till att precisera vilka åtgärder som respektive naturgasföretag vidtar vid olika krisnivåer samt underlätta för Energimyndigheten att samla in den information som ligger till grund för de nationella planerna. Energimyndigheten är enligt naturgaslagen även tillsynsmyndighet för att trygga hushållskundernas (de s.k. skyddade kundernas) behov vid ett avbrott i naturgasförsörjningen.

De åtgärder som är tillgängliga för hantering av extraordinära händelser i det svenska naturgassystemet är på övergripande nivå följande:

- Sträma åt gashandlarnas möjligheter till och kostnaderna för obalans mellan tillförsel och förbrukning.
- Genomföra informationskampanj.
- Lagra gas som enbart får nyttjas i krissituationer. Åtgärden är tillgänglig under höglastsäsongen (1 oktober – 30 april).
- Koppla ifrån förbrukare, men inte hushållskunder, baserat på de tidskrav och de övergripande prioriteringar som framgår av nationell förebyggande åtgärdsplan respektive nationell krisplan. Innehavare av naturgasledning ska upprätta plan där prioriteringen av kunderna framgår och hur tidskraven uppfylls.

Det finns således inget svenskt ransoneringssystem för naturgas. Såvitt känt har inte heller något annat europeiskt land något system för ransonering av naturgas. De åtgärder som främst används i de europeiska länderna för hantering av extraordinära händelser är att använda strategiska gaslager och/eller genomföra tvingande fränkoppling av förbrukare (oftast i första hand kraftverk). I några fall sker även upphandling av fränkopplingskapacitet, t.ex. i Danmark.

Reflektioner från exempel på decentraliserad krishantering på olika områden

Av de fall som studerats bedöms det sammantaget inte vara relevant att dra paralleller mellan elransonering å ena sidan och zoonosberedskapen, pandemiberedskapen, dricksvattenförsörjningen eller livsmedelsförsörjningen å andra sidan.

Zoonosberedskapen består dels av veterinär hantering som i stort sett är densamma som i epizootiberedskapen, dels av smittskydd för människor som i stort sett är detsamma som i pandemiberedskapen. Inga specifikt för zoonosberedskapens befintliga strukturer bedöms ge underlag för hantering av elransonering. Gällande både smittskyddet och dricksvattenförsörjningen finns lagstadgade ansvar på regional och lokal nivå som gäller både i normalläget och i kriser. De centrala myndigheterna har i dessa fall samordnande, rådgivande och stödjande roller utan att överta ansvaret från de regionala och lokala aktörerna. Mot den bakgrunden bedöms erfarenheterna från dessa områden inte kunna omsättas i alternativa modeller för hantering av ransonering vid elenergibrist. Gällande hantering av livsmedelsbrist finns i nuläget inga strukturer utarbetade för hur en sådan situation ska hanteras på någon nivå och det finns därför inga förutsättningar för att göra jämförelser med hanteringen av en elenergiransonering.

Mera intressant vid utarbetande av olika modeller för elransonering är erfarenheterna från den norska modellen för elransonering, effektbristhantering, epizootiberedskapen och kärnenergiberedskapen. Vissa slutsatser kan även hämtas från naturgasförsörjningen och det avvecklade oljeransoneringsystemet. Nedan belyses dessa erfarenheter utifrån planeringen inför och genomförandet av ransoneringsen.

Upprätthålla kompetent krishanteringsorganisation

För genomförandet av elransonering behöver en bemannad organisation bestående av aktörer på olika nivåer etableras på förhand. Eftersom sannolikheten för att ransoneringsen behöver genomföras är låg utgör det en stor utmaning att hålla kompetensen i en ransoneringsorganisation på en tillräckligt hög nivå. Den personal som initialt utbildats behöver löpande information och/eller vidare-/kompletteringsutbildning. Ny personal behöver även grundutbildas. Det krävs därmed löpande information och utbildning om ransoneringsystemet och dess resurser och metoder. Förmågan behöver också löpande följas upp genom tillsyn och/eller övningar. På epizootiområdet har Jordbruksverket etablerat en organisation för att hantera sjukdomsutbrott som omfattar ledning både på strategisk och operativ nivå med personal från den egna myndigheten, andra myndigheter och privata aktörer. De senare har kontrakterats via avtal. De som ingår i epizootiberedskapen utbildas och övas löpande i Jordbruksverkets regi för att kunna fullgöra sina uppgifter vid ett sjukdomsutbrott. Här kan även en jämförelse göras med länsstyrelsernas roll i kärnenergiberedskapen, där MSB samordnar beredskapsplanläggningen och utövar tillsyn över länsstyrelsernas regionala beredskapsplanering. Även här krävs att de regionala organisationerna löpande utbildas och övas i sina uppgifter vid en kärnenergiolycka. I detta fall sker dock utbildning och övning företrädesvis i länsstyrelsernas regi. Ytterligare en jämförelse som kan göras är med det avvecklade systemet för drivmedelsransonering flera olika aktörer på central, regional och lokal nivå hade uppgifter. Dock krävde systemet stora personella resurser och därmed omfattande utbildningsinsatser vilket var ett av skälen till att det avvecklades. Hur man valt att säkerställa kompetensen i krishanteringsorganisationen skiljer sig alltså åt i de studerade exemplen.

Delegera beslut vid krishantering

Även *under* en ransoneringsen krävs löpande att en mängd beslut fattas. Vissa måste fattas på myndighetsnivå, andra kan möjligen delegeras till andra aktörer inom och utom statsförvaltningen. Energimyndigheten kan förordna en modell för genomförande av elransoneringsen där länsstyrelsen ges i uppgift att, efter Energimyndighetens direktiv, förbereda och genomföra ransoneringsen i samverkan med elnätsföretagen och löpande rapportera om effekterna till Energimyndigheten. Detta kräver förändringar i lagstiftningen. Dessa uppgifter skulle i så fall tillkomma utöver de uppgifter som följer av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar: att samordna hanteringsen av de eventuella samhällskonsekvenser som ransoneringsen kan ge upphov till och att i övrigt leda regional samverkan i syfte att förmedla information om ransoneringsen och ransoneringsens effekter. En jämförelse kan göras med

den norska modellen för elransonering där den centrala myndigheten NVE kan delegera beslut i samband med genomförandet av ransoneringen till lokal/regional nivå. En annan jämförelse kan göras med epizootiområdet där Jordbruksverket med stöd av epizootilagen kan välja att delegera vissa beslut till länsstyrelserna. Trots att man formellt har denna möjlighet förbereder Jordbruksverket i sin beredskapsplanering emellertid inte för att delegera uppgifter utan tar ett stort ansvar i krishanteringens både i att själv utföra och i att finansiera andra aktörers åtgärder. Ytterligare en jämförelse som kan göras är med det avvecklade systemet för drivmedelsransonering där Energimyndigheten hade det centrala ansvaret för genomförandet av ransoneringen men delegerade beslut till andra aktörer på central, regional och lokal nivå. Myndigheten tog beslut om den detaljerade inriktningen och tilldelade också drivmedelskvoter bland annat till andra tilldelningsmyndigheter som länsstyrelserna och kommunerna. Strukturerna för i vilken mån beslutsfattande och andra uppgifter kan delegeras varierar följaktligen mellan de studerade exemplen.

Krav på företag vid krishantering

Elnätsföretagen har en nyckelroll i det praktiska genomförandet av ransoneringen oavsett vilken modell som väljs för att hantera ransoneringen. De ska bland annat rapportera kring målgruppens referensförbrukning och verklig förbrukning under tilldelningsperioderna. Denna rapportering ligger utanför elnätsföretagens ordinarie arbete och det finns därför viss risk att ett eller flera företag inte har förmåga att rapportera korrekt och tillräckligt snabbt när Energimyndigheten begär in information inför att tilldelningsbeslut ska fattas. Här kan en jämförelse göras med naturgasområdet där Energimyndigheten getts föreskriftsrätt gällande skyldighet för naturgasföretag och företag som förbrukar naturgas att upprätta och följa en förebyggande åtgärdsplan och en krisplan för företagets verksamhet, s.k. företagsplaner. Företagsplanerna preciserar vilka åtgärder som respektive företag ska vidta vid olika krisnivåer. Motsvarande krav skulle potentiellt kunna införas gentemot elnätsföretagen för att säkerställa att företagen har förmåga att utföra de uppgifter de åläggs vid en ransoneringssituation. Detta påminner också om den norska beredskapsorganisationen för elransonering som består av den ansvariga centrala myndigheten NVE och alla aktörer som äger eller driver kraftproduktion. Dessa måste ha omfattande och aktuella ransoneringsplaner och NVE utövar tillsyn över företagens planering.

IT-lösningar till stöd för krishantering

En fråga inom elransoneringen är utvecklandet av en IT-lösning, bland annat för elnätsföretagens rapportering om historisk, förväntad och faktisk förbrukning inför och under tilldelningsperioderna. På epizootiområdet har Jordbruksverket utvecklat flera IT-system för att stödja krishanteringens och möjligtvis kan vissa erfarenheter hämtas från detta arbete.

Bilaga 4 Ytterligare underlag vid identifiering av hanteringsmodeller

Verksamhetsöversikt – allmänt

Strukturen i och uppdelningen mellan avsnitten nedan följer SIQ:s (Institutet för kvalitetsutveckling) ”översikten”, som är en utgångspunkt för verksamhetsutvecklingen enligt den s.k. SIQ-modellen.

Verksamhetsidé

Genom ett väl avvägt system av personal, tekniska system, metoder m.m. leverera följande resultat på ett kostnads- och tidseffektivt sätt och med bra kvalitet:

- 7 I normalläget säkerställa beredskap och förmåga att lösa uppgift enligt punkt 2.
- 8 Senast inom fyra veckor efter regeringens beslut – i en extraordinär situation – genomföra elransonering för att minska elförbrukningen i den omfattning i kvantitet, tid och rum m.m. som framgår av regeringens beslut. Verksamheten är dimensionerad så att ransonering kan genomföras etappvis under en period av tre (3) månader.

Tjänster

- 1 Efter att verksamheten har etablerats regelbundet vidmakthålla kompetens hos personal och validera organisationens förmåga att lösa tjänst 2 samt identifiera och genomföra förbättringar av organisation, metoder och resurser.
- 2 Efter regeringens beslut om elransonering:
 - a Hantera genomförandet av ransoneringen
 - Leda arbetet genom att i lämplig omfattning planera, samordna, fatta beslut, verkställa och följa upp beslut
 - Skapa lägesbilder avseende elförsörjning och organisationens funktion
 - Informera/förmedla fakta om åtgärden, lägesbilder och ransoneringsbeslut
 - Samverka nationellt och internationellt (främst inom Norden och EU)
 - b Efter regeringens beslut om att elransonering ska upphöra
 - Avveckla verksamheten
 - c Efter genomförd avveckling
 - Dra lärdomar av genomfört arbete och dess resultat

Intressenterna och deras behov, krav, önskemål och förväntningar

Utifrån liggande förslag till regelverk för större industriella förbrukare och den rollfördelning som där definieras för det praktiska genomförandet av ransonering torde intressenterna (aktörerna) ha följande syn på genomförandet av ransonering.⁸⁶

Intressent/aktör	Exempel på behov, krav, önskemål, förväntningar
Riksdag	Uppnå behovet av ransonering på ett kostnads- och tidseffektivt sätt och med bra kvalitet.
Regering	Starta ransonering inom fyra veckor efter regeringsbeslut. Uppnå behovet av ransonering på ett kostnads- och tidseffektivt sätt och med bra kvalitet. Lägesrapporter.
Svenska Kraftnät	Lägesrapporter.
Energimarknadsinspektionen	Lägesrapporter.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Lägesrapporter.
Andra myndigheter	Lägesrapporter.
Länsstyrelser	Lägesrapporter.
Kommuner	Lägesrapporter.
Elnätsföretag	Undvika komplikationer med myndighetsrelaterade uppgifter. Reglera ev. skadeståndsskyldighet vid felaktig hantering (mot nät-kunderna). Minsta möjliga extraarbete. Ersättning för utfört arbete.
Elhandlare (även rollen balansansvarig)	Lägesrapporter.
Målgrupp – större industriella elanvändare	Förutsägbart system. God framförhållning innan ransonering träder i kraft. Möjlighet till gemensam avräkning (företag och koncern). Möjlighet till jämkning. ¹
Målgrupp – övriga industriella elanvändare	Förutsägbart system. God framförhållning innan ransonering träder i kraft. Möjlighet till gemensam avräkning (företag och koncern). Möjlighet till jämkning. ²
Övriga elanvändare	Lägesrapporter
Nordiska "systemmyndigheter"	Lägesrapporter.
EU-kommissionen	Lägesrapporter

¹ Framkom under arbetet med liggande förslag till regelverk för ransonering av större industriella förbrukare, bland annat vid möte med referensgruppen 2012-04-19. Möjligheterna till gemensam avräkning och jämkning kommer inte att tillgodoses.

² Antagit att denna del av målgruppen har samma behov m.m. som de större industriella företagen. Möjligheterna till gemensam avräkning och jämkning kommer inte att tillgodoses.

⁸⁶ Om den kommande modellen för genomförande av ransonering kommer att avvika från den som följer av det liggande förslaget till regelverk för större industriella förbrukare, kan det uppstå andra behov, förväntningar m.m. hos intressenterna.

Marknads-/omvärldssituation

I en situation med låga nivåer i vattenmagasinen, många stillastående kärnkraftsreaktorer och havererade importförbindelser från grannländerna kan risken för elenergibrist uppkomma. När elmarknadens egna möjligheter att hantera situationen bedöms som uttömda, kan det bli aktuellt att vidta förbrukningsdämpande åtgärder för kunna motverka/hantera en hotande elenergibrist. En sådan bristsituation skulle typiskt kunna inträffa i slutet på vintersäsongen (eventuellt i februari, troligare i mars, troligast i april). Det ovan beskrivna scenariot har (mycket) låg sannolikhet, men elenergibrist har inträffat i Sverige, senast i början på 1970-talet vid två tillfällen.

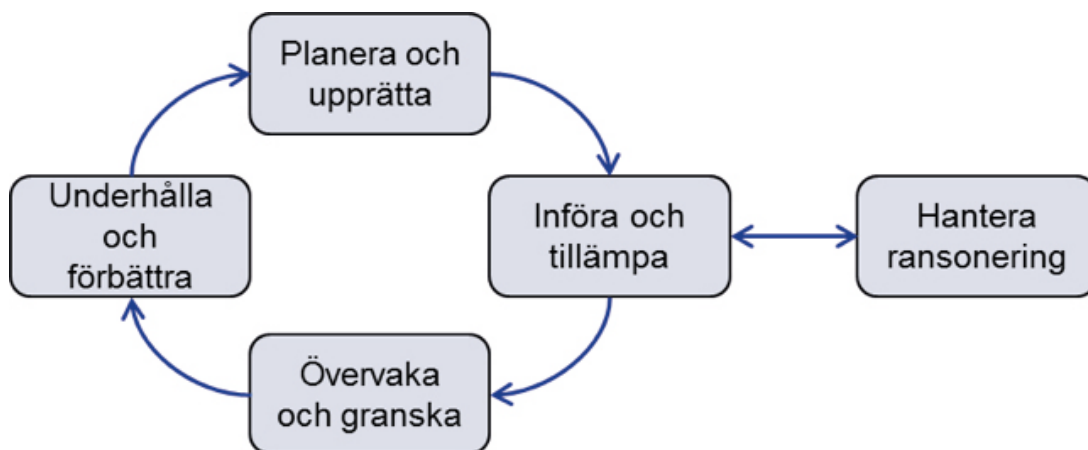
I Energimyndighetens åtgärds paket av förbrukningsdämpande åtgärder ingår förbrukningsdämpande informationskampanj, regeringsdirektiv för statlig verksamhet samt ransonering. Energimyndigheten har tidigare utarbetat ett förslag till författningar för ransonering av industriföretag med en elförbrukning på minst 30 GWh per år och företag, men nu ska samtliga industriföretag kunna omfattas av ransonering.

Ansvar och roller

Se avsnitt 3.

Verksamhetens processtruktur

De övergripande processerna i verksamheten bör bygga på den s.k. PDCA-modellen (Plan, Do, Check, Act), vilket medför viss samstämmighet med organisationers ledningssystem för kontinuitet, kvalitetsledningssystem, miljöledningssystem m.fl.



Figur 4, Systemet för ransonering – en tillämpning av PDCA-modellen.

- **Planera och upprätta (Plan).** Omfattar exempelvis att upprätta policy, övergripande och detaljerade mål, styrmedel, processer och rutiner relevanta för förbättring av ransoneringssystemet i avsikt att åstadkomma resultat som är i linje med organisationens övergripande policyer och mål. Se även avsnitt 2.1.1.
- **Införa och tillämpa (Do).** Aktiviteter som löpande krävs under icke ransoneringstid, vilket omfattar att införa och tillämpa policyer, styrmedel, processer och rutiner för ransoneringssystemet.
- **Hantera ransonering (Do).** Alla aktiviteter som genomförs från det att ransoneringsförfattningar är beslutade till att ransoneringen avslutas och utvärderas. Detta inkluderar hantering av tilldelning, avräkning och ev. beslut om överförbrukningsavgift m.m. samt avveckla verksamheten och lära av händelsen.
- **Övervaka och granska (Check).** Omfattar de aktiviteter som löpande genomförs för att säkerställa att "systemet" är redo att hantera en ransonering, t.ex. övervaka och granska rutiner och prestanda mot policy och mål för ransoneringssystemet, rapportera resultaten till "ledningens genomgång" samt besluta och godkänna åtgärder för avhjälpande och förbättring.
- **Underhålla och förbättra (Act).** Omfattar aktiviteter som genomförs till följd av genomförd övervakning och granskning. Kan t.ex. innebära att vidta korrigerande åtgärder, som baseras på ledningens genomgång och förnyad bedömning av omfattning av samt policy och mål för ransoneringssystemet.

I normalläget bedrivs således aktiviteter inom processerna:

- Planera och upprätta
- Införa och tillämpa
- Övervaka och granska
- Underhålla och förbättra

Det är endast i extremt svåra försörjningssituationer och efter regeringens beslut som processen "Hantera ransonering" aktiveras.

Sambandet mellan PDCA-modellen och aktiviteterna före, under och efter en händelse enligt redovisningen i avsnitt 2 framgår av följande tabell.

Process enligt PDCA-modellen i Figur 4	Aktivitet enligt före-under-efter-modellen i avsnitt 2	Kommentar
Planera och upprätta (plan)	Förbereda	Ingår i Energimyndighetens ordinarie verksamhet.
Införa och tillämpa (do)	Förbereda	Ingår i Energimyndighetens och övriga aktörers ordinarie verksamhet.
Hantera ransonering (do).	Hantera	Genomförs hos Energimyndigheten som ett krisprojekt enligt energikrisplanen.

Process enligt PDCA-modellen i Figur 4	Aktivitet enligt före-under-efter-modellen i avsnitt 2	Kommentar
Övervaka och granska (check) – normalläget	Förbereda	Ingår i Energimyndighetens och övriga aktörers ordinarie verksamhet.
Övervaka och granska (check) – efter genomförd ransonering	Avveckla Lära	Efter genomförd ransonering genomförs aktiviteterna enligt energikrisplanens rutiner.
Underhålla och förbättra (act)	Förbereda	Ingår i Energimyndighetens och övriga aktörers ordinarie verksamhet.

Organisations- och ledningsstruktur

Energimyndigheten har enligt myndighetsinstruktionen ett ansvar att planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransonerings- och andra regleringar som gäller användning av energi.

Regeringen beslutar om och i vilken utsträckning som Energimyndigheten ska verkställa ransonering. Detta sker genom den förordning som sätter ransoneringslagen i tillämpning. Energimyndigheten kommer med stöd av bemyndigande i den förordningen att kunna meddela de mer detaljerade föreskrifter som krävs för ransonerings genomförande. Det är i föreskrifterna som krav riktas mot de olika aktörerna att genomföra uppgifter av olika slag.

Aktörer

Aktör	Antal	Kommentar
Energimyndigheten	1	
Svenska Kraftnät	1	
Energimarknadsinspektionen	1	
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1	
Statistiska centralbyrån	1	
Länsstyrelser	21	
Kommuner	290	
Elnätsföretag	ca 170	
Elhandlare (även rollen balansansvarig)	121 ¹	Till detta kommer elhandlare som köper och/eller säljer el för eget behov eller eventuellt enbart vänder sig till näringslivskunder. Ca 20 elhandlare har balansansvarsavtal med Svenska Kraftnät.

1. Enligt *Sveriges el- och naturgasmarknad 2012* (Energimarknadsinspektionens rapport Ei R2013:10) finns det 121 elhandlare i Sverige som vänder sig till konsumenter (elhandlare som är registrerade i Elpriskollen.se), varav ca 100 agerar över hela landet.

Lokaler, tekniska system m.m.

Nedan följer exempel på lokaler och tekniska system som kan ha direkt eller indirekt betydelse för hantering av ransonering.

Aktör	Exempel på tekniska system	Kommentar
Energimyndigheten	Salene	Kontor på två orter, huvudkontor i Eskilstuna.
Svenska Kraftnät	Nätområden.se (visar vilket elområde ett visst nätområde tillhör, och vem som äger nätet) Krisinformation.se	Kontor på fyra orter, huvudkontor i Sundbyberg. SUSIE är troligen inte relevant för ransoneringsåtgärden.
Energimarknadsinspektionen	Koncessionsregister	Kontor på två orter, huvudkontor i Eskilstuna
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Krisinformation.se Call center-lösning	Kontor på fyra orter, merparten anställda i Karlstad och Stockholm.
Statistiska centralbyrån	Företagsregister	1 370 anställda varav ca 500 i Stockholm, ca 700 i Örebro och ca 150 fältintervjuare.
Länsstyrelser	Krisinformation.se	
Kommuner	Krisinformation.se	
Elnätsföretag	System för mätvärdeshantering. System för kundinformation (faktureringsystem)	5–10 olika system för mätvärdeshantering. 5–10 olika system för kundinformationssystem, men även speciallösningar i affärssystem (typ SAP).
Elhandlare (även i rollen balansansvarig)	System för mätvärdeshantering, balanshantering, kundinformationssystem (faktureringsystem) m.m.	

Leverantörer och partners

Organisations- och hanteringsmodell är inte fastställd och därmed är det inte meningsfullt att redovisa eventuella leverantörer och partners till berörda aktörer som är nödvändiga för verksamheten.

Krav på processägaren

Myndighetens verksamhet styrs bland annat av:

- Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
- Regleringsbrev

Energimyndigheten är processägare genom skrivningen i 3 § andra stycket förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet:

Myndigheten ska planera, samordna, och i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi.

Ransonering ska kunna startas, dvs. första tilldelningsperiodens ska kunna inledas, inom fyra (4) veckor efter att regeringen beslutat om förordning om ransonering av el.

Urval av författningar av speciell betydelse för hantering av ransonering

Lagar

Ransoneringslag (1978:268)

Ellag (1997:857)

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordningar

Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet

Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

Föreskrifter

Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om mätning, beräkning och rapportering av överförd el; EIFS 2011:3

Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet att rapportera elavbrott för bedömning av leveranskvaliteten i elnäten; EIFS 2010:5

Verksamhetsöversikt – strategisk del

Vision

Verksamheten uppfattas av de direkt involverade aktörerna och övriga intressenter utföra/kunna utföra tjänsterna i rätt tid, till låg kostnad och med nödvändig kvalitet. Verksamheten bedrivs i en över tiden stabil form. Verksamhetens organisation, metoder och resursutnyttjande är ett föredöme för andra likartade verksamheter/scenarion.

Värderingar

Energimyndighetens värdegrund är en ytterligare utgångspunkt för hanteringen av ransonering:

- Organisationen präglas av kompetens, medarbetarskap och tydligt ledarskap.
- Verksamheten präglas av långsiktighet, integritet och kvalitet.
- Samverkan internt och externt präglas av öppenhet, engagemang och service.

Bedömningen är det inte är relevant att tillämpa myndighetens värdegrund rakt av på aktörerna i hanteringsmodellen, men en del av värdeorden återspeglas i de kritiska framgångsfaktorerna, se avsnitt 7.4.1.

Styrkor, svagheter, hot och möjligheter

Organisationen och dess verksamhet finns inte på plats. Detta innebär att det inte går att utvärdera någon befintlig verksamhet med avseende på styrkor, svagheter, hot och möjligheter.

Strategier och övergripande planer

Organisationen och dess verksamhet finns inte på plats. Därför finns inga strategier och övergripande planer för verksamheten utöver de övergripande och oprecisa målen som anges i avsnitt 7.1.1 och 7.1.2 samt den viktning som Analysavdelningens ledningsgrupp gjort mellan de olika perspektiven (grupper av kritiska framgångsfaktorer) på verksamheten, se avsnitt 1.2.2:

- | | |
|--|---|
| • Finansiella perspektivet | 4 |
| • Processperspektivet | 5 |
| • Förnyelse- och utvecklingsperspektivet | 3 |
| • Intressentperspektivet | 1 |
| • Medarbetarperspektivet | 2 |

Således är det viktigast att det skapas förutsättning för effektiva processer och att verksamheten blir kostnadseffektiv.

Ett hållbart energisystem gynnar samhället

Energimyndigheten arbetar för ett hållbart energisystem, som förenar ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

Vi utvecklar och förmedlar kunskap om effektivare energianvändning och andra energifrågor till hushåll, företag och myndigheter.

Förnybara energikällor får utvecklingsstöd, liksom smarta elnät och framtidens fordon och bränslen. Svenskt näringsliv får möjligheter till tillväxt genom att förverkliga sina innovationer och nya affärsidéer.

Vi deltar i internationella samarbeten för att nå klimatmålen, och hanterar olika styrmedel som elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter. Vi tar dessutom fram nationella analyser och prognoser, samt Sveriges officiella statistik på energiområdet.

Alla rapporter från Energimyndigheten finns tillgängliga på myndighetens webbplats www.energimyndigheten.se.



Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se