

Regeringens proposition

2010/11:56



Prioritering av samhällsviktiga elanvändare

Prop.
2010/11:56

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 januari 2011

Jan Björklund

Maud Olofsson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas frågan om hanteringen av de ytterst sällsynta situationer som kräver avbrott eller begränsningar av elkonsumtionen för att balansen i elsystemet ska kunna upprätthållas. Sådana situationer kan aktualiseras först om andra åtgärder såsom utnyttjande av störningsreserver i elproduktionen och den statligt upphandlade effektreserven visar sig vara otillräckliga för att upprätthålla balansen i elsystemet. Regeringen föreslår att dagens ordning genom vilken roterande fränkoppling anvisas ska ersättas med en ordning där el i stället styrs till samhällsviktiga prioriterade elanvändare.

Regeringens uppfattning är att det alltjämt ska vara en central myndighetshantering av de skyddsåtgärder som får vidtas när en situation med mycket allvarlig elbrist uppkommer som inte kan lösas på annat sätt än att beslut om fränkoppling måste fattas. Förslaget utgår ifrån att det även fortsättningsvis ska vara Svenska kraftnät som beordrar fränkoppling och beslutar om hur den ska göras. Utgångspunkten för beslutet ska vara att säkerställa tillförseln av el till prioriterade samhällsviktiga användare. Underlaget för fränkopplingsbesluten ska tas fram inom ramen för en planeringsprocess på central, regional och lokal nivå. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om hur överföring av el till elanvändare får begränsas eller avbrytas. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Allmänt om skyddsåtgärder vid elbrist.....	6
5	Styrel och behovet av prioritering av elanvändare vid elbristsituationer	11
6	Konsekvenser.....	23
6.1	Konsekvenser för myndigheter och kommuner	23
6.2	Ekonomiska konsekvenser.....	25
6.3	Övriga konsekvenser.....	26
7	Författningskommentar.....	27
Bilaga 1	Sammanfattning av rapporten Styrel: Prioritering av el användare vid elbrist.....	28
Bilaga 2	Rapportens lagförslag.....	31
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	34
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	35
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	36
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 januari 2011.....	38

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2010/11:56

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Prop. 2010/11:56

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §

Den systemansvariga myndigheten får, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra elproducenter att, mot marknadsmässig ersättning, öka eller minska produktionen av el.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger *skall* begränsning och avbrytande av överföringen genomförs så *rättvist som möjligt. Därvid skall, i den utsträckning det är möjligt, koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet beaktas.*

Närmare föreskrifter om den systemansvariga myndighetens befogenheter *enligt* första och andra styckena *meddelas* av regeringen.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger *ska* begränsning och avbrytande av överföringen genomförs så *att samhällsviktiga elanvändare prioriteras.*

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el enligt första stycket och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare enligt andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

I regleringsbrevet för 2004 fick Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att belysa frågan om att skapa möjligheter för att styra knappa eltillgångar till prioriterade användare utifrån ett tekniskt och juridiskt perspektiv. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 november 2004 med rapporten ”Styrning av el till prioriterade användare¹”. I regleringsbrevet för 2005 fick Energimyndigheten i uppdrag att i samverkan med Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och andra berörda myndigheter fortsätta arbetet med att skapa möjligheter för att i fredstid skapa möjligheter att styra knappa eltillgångar till prioriterade elanvändare. Uppdraget slutrapporterades i rapporten ”Prioritering av elanvändare vid elbrist slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2004–2007²”. Rapporten remissbehandlades och remissvaren finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2007/9432/E).

I 2008 och 2009 års regleringsbrev fick Energimyndigheten i uppdrag att förbereda och genomföra regionala försök och andra förberedande åtgärder, i samarbete med Sveriges kommuner och landsting, Svensk Energi, Svenska kraftnät, Krisberedskapsmyndigheten (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB) och andra berörda myndigheter och aktörer, så att en första landsomfattande planeringsomgång för prioritering av elanvändare vid elbrist kan genomföras under 2011. Uppdraget har redovisats i rapporten ”Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2008–2009”. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats. Det remitterade lagförslaget finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2009/9147/E).

Energimyndigheten, Svenska kraftnät, MSB och Försvarsmakten har under hand beretts möjlighet att lämna synpunkter på det lagförslag som lämnats till Lagrådet. Myndigheternas svar har bifogats ärendet (dnr N2009/9147/E).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 december 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har avstyrkt förslaget att ändra 8 kap. 2 § andra stycket ellagen (1997:857). Lagrådets synpunkter på lagtexten behandlas i avsnitt 5.

Dessutom har Lagrådet haft synpunkter på ärendets beredning. *Lagrådet* anför att lagrådsremissens lagförslag endast har presenterats för ett fåtal remissinstanser. När det gäller beredningen kan regeringen anföra följande. Det förslag som finns i lagrådsremissen skiljer sig inte från rapportens förslag, varken avseende ordningen för fränkoppling,

¹ Energimyndigheten ER 31:2004.

² Energimyndigheten, ER 2007:38.

dvs. att styra el till prioriterade samhällsviktiga elanvändare i stället för roterande fränkoppling eller avseende planeringsprocessen. Regeringens förslag avviker från rapportens förslag när det gäller dels frågan om vem som ska besluta om en prioriteringsordning, dels frågan om hur förslaget lagtekniskt ska utformas. Regeringen behandlar dessa skillnader i avsnitt 5. Som redovisats ovan har synpunkter på både rapporten och ett utkast till lagrådsremiss inhämtats. Regeringens förslag innebär att remissinstansernas synpunkter i huvudsak tillgodoses. Regeringsformens krav på att under ett ärendes beredning inhämta behövliga upplysningar och yttranden får därmed anses uppfyllt. Som framgår ovan har även svaren vid underhandsremissen sammanställts i ärendet.

4 Allmänt om skyddsåtgärder vid elbrist

EU-rättslig reglering av skyddsåtgärder vid elbrist

Frågan om skyddsåtgärder vid elbrist regleras i två direktiv och en EU-förordning,

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG av den 18 januari 2006 om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar³ (elförsörjningsdirektivet),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG⁴ (elmarknadsdirektivet), och
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003⁵.

Elförsörjningsdirektivet

Elförsörjningsdirektivets huvudsyfte är att trygga elförsörjningen och se till att den inre marknaden för el fungerar väl.

I artikel 4 hanteras frågor om nätdriftsäkerhet och i artikel 4.2 anges bl.a. att medlemsstaterna eller behöriga myndigheter ska fastställa och uppfylla mål för leverans kvalitet och nätsäkerhetsprestanda.

I artikel 4.3 anges att medlemsstaterna inte ska göra skillnad på gränsöverskridande kontrakt och nationella kontrakt när skyddsåtgärder vidtas enligt artikel 24 i direktiv 2003/54/EG och enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 1228 /2003 (motsvaras av artikel 42 i direktiv 2009/72/EG respektive artikel 16 i förordning [EG] nr 714/2009).

³ EUT L 33, 4.2.2006, s. 22 (Celex 32006L0089).

⁴ EUT L 211, 14.8.2009, s. 55 (Celex 32009L0072).

⁵ EUT L 211, 14.8.2009, s. 15 (Celex 32009R0714).

Artikel 4.4 anger bl.a. att medlemsstaterna ska se till att minskad tillförsel i nödlägen ska grundas på i förväg fastställda kriterier i förhållande till hur obalanser hanteras av de systemansvariga för överföringssystemet och att alla säkerhetsåtgärder ska vidtas i nära samråd med andra systemansvariga för överföringssystem.

I propositionen *Genomförande av elförsörjningsdirektivet* (prop. 2008/09:142) konstaterades att huvuddelen av direktivets bestämmelser redan var genomförda i svensk lagstiftning och att endast ett tillägg i ellagen avseende mål för driftsäkerhet behövde göras (8 kap. 1 a §). I författningskommentaren angavs att det dock även behövdes en annan typ av föreskrifter för att de av Svenska kraftnät uppställda målen för driftsäkerheten skulle uppnås. Det som åsyftades var föreskrifter om planering och om verkställande av åtgärder enligt 8 kap. 2 § andra stycket ellagen, dvs. åtgärder vid begränsningar eller avbrytande av överföring av el till elanvändare. Enligt uttalande i propositionen avsåg regeringen att med stöd av 8 kap. 2 § tredje stycket ellagen bemyndiga Svenska kraftnät att meddela sådana föreskrifter. Ett bemyndigande för Svenska kraftnät att meddela föreskrifter om hur en begränsning eller ett avbrytande av överföring av el enligt 8 kap. 2 § andra stycket ellagen ska förberedas och genomföras finns numera i 16 a § förordningen om systemansvaret för el. Några föreskrifter har hittills inte utarbetats med stöd av bemyndigandet.

Elmarknadsdirektivet

Elmarknadsdirektivet 2009/72/EG ersätter Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG⁶. I artikel 42 i det nya elmarknadsdirektivet regleras skyddsåtgärder. Den artikeln motsvarar artikel 24 i direktiv 2003/54/EG. Förutom att ordet energisystem har bytts ut mot kraftsystem är regleringen densamma i de båda artiklarna.

I artikel 42 anges att en medlemsstat tillfälligt får vidta nödvändiga skyddsåtgärder i händelse av en plötslig kris på energimarknaden eller i fall av hot mot personers, anordningars eller anläggningars fysiska trygghet eller säkerhet eller mot ett kraftsystems integritet. Det anges vidare att sådana åtgärder ska orsaka minsta möjliga störning av den inre marknads funktion och inte får vara mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt för att avhjälpa de plötsliga svårigheter som har uppstått. Den berörda medlemsstaten ska utan dröjsmål anmäla åtgärderna till övriga medlemsstater och till kommissionen som får besluta att den berörda medlemsstaten ska ändra eller upphäva sådana åtgärder i den utsträckning som de snedvrider konkurrensen och negativt påverkar handeln på ett sätt som står i strid med det gemensamma intresset. Enligt artikel 37.1 t ska tillsynsmyndigheten övervaka genomförandet av skyddsåtgärder enligt artikel 42. Någon motsvarighet till regleringen i artikel 37 finns inte i direktiv 2003/54/EG.

⁶ EUT L 176, 15.7.2003, s.37, (Celex 32002L0054).

I artikel 16 i förordningen regleras allmänna principer om överbelastning i nätet. Det anges i artikel 16.2 att förfaranden för att inskränka handeln endast får tillämpas i nödfall när den systemansvarige för överföringsnäten tvingas vidta omedelbara åtgärder och omdirigering eller motköp inte är möjliga. Alla sådana förfaranden ska tillämpas på ett icke diskriminerande sätt och utom vid fall av force majeure ska marknadsaktörer få kompensation för inskränkning av tilldelad kapacitet.

Systemansvaret för el i Sverige

Med systemansvar avses ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el. Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet i Sverige och ska se till att det råder en balans i elnätet. Systemansvaret regleras i 8 kap. ellagen (1997:857) och i förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el.

Svenska kraftnät ansvarar för att nätfrekvensen normalt hålls inom det bestämda intervallet $50 \pm 0,1$ Hz. Elsystemet tål endast måttliga fall i frekvensen (högst 2 Hz). Större frekvensfall leder främst till att elproduktionsanläggningar kopplas bort för att undvika att de skadas.

Ellagens gällande reglering av åtgärder vid elbrist

I 8 kap. 2 § ellagen regleras hur en bristsituation ska hanteras när det inte råder höjd beredskap. Enligt bestämmelsen ska åtgärder i första hand vidtas på produktionssidan. Den systemansvariga myndigheten får beordra elproducenter att, mot marknadsässig ersättning, öka eller minska produktionen av el. Det finns även störningsreserver i elproduktionen och en statligt upphandlad effektreserv som kan utnyttjas om det uppstår en ansträngd elförsörjningssituation. Om detta inte skulle räcka för att upprätthålla balansen i systemet får den systemansvariga myndigheten beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till användare. Begränsning och avbrytande ska, i den utsträckning det är möjligt, ske så rättvist som möjligt och koncessionshavarens åtaganden om leveranssäkerhet ska beaktas. Enligt propositionen *Ny ellag* (prop. 1996/97:136 s. 74) innebär satsen ”så rättvist som möjligt” att roterande belastningsfrånkoppling (s.k. RoBo) ska tillämpas. Det betyder att elöverföringen avbryts till ett visst område under en begränsad tidsperiod för att sedan återupptas och avbrytas i ett annat område. I nämnda proposition anges även en ordning för hur bedömningarna ska göras i en bristsituation. I första hand är det driftförhållanden och eltekniska förutsättningar som avgör hur avbrotten och begränsningarna ska genomföras. Det andra kriteriet som anges är att avtal om leveranssäkerhet ska respekteras så långt det är tekniskt möjligt. Det tredje kriteriet är att avbrott och begränsningar ska ske så rättvist som möjligt, vilket innebär RoBo.

Frånkoppling kan antingen göras manuellt (manuell förbrukningsfrånkoppling, MFK) eller automatiskt (automatisk förbrukningsfrånkoppling, AFK). MFK infördes under 1980-talet och har hittills aldrig behövt tillämpas i landet. MFK kan tillämpas om effektbrist uppstår vid i övrigt ostörda förhållanden i nätet, t.ex. vid extremt hög förbrukning p.g.a. kall väderlek, och om produktionsförmågan då inte räcker till. Om Svenska kraftnät beordrar frånkoppling ska ägare av elnät som är direkt anslutna till stamnätsstationer kunna genomföra MFK. Detta ska kunna ske inom 15 minuter i fem steg om vardera cirka 10 procent av förbrukningen, dvs. totalt 50 procent. AFK kan snabbt träda i kraft om det plötsligt uppstår en brist i elförsörjningen, t.ex. på grund av ett fel som leder till att flera stora elproduktionsanläggningar måste kopplas bort.

Den svenska krisberedskapens principer

Det svenska krishanteringssystemet bygger, oavsett samhällssektor, på ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har verksamhetsansvar vid en kris. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att förändringar i organisationen inte ska göras större än vad som krävs (prop. 2005/06:133, s. 51).

Strukturen för krishanteringssystemet bygger på ansvarsprincipen och geografiskt områdesansvar. Principerna innebär att inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar för ovan nämnda åtgärder på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå (prop. 2007/08:92, s.7).

Innebörden av kommunernas geografiska områdesansvar framgår av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I lagen redovisas även kommunernas uppgifter när det gäller analys och planering. Kommuner och landsting ska 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 ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och landsting ska med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har utifrån lagstiftningen utfärdat närmare föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska bl.a. innehålla en beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område (6 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser, MSBFS 2010:6). Kommuner och landsting har även en rapporteringskyldighet beträffande de åtgärder som vidtagits enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I förordningen (2006:637) om kommuners

och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anges bl.a. att varje kommun ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser.

Länsstyrelsens uppgifter vid krisberedskap och höjd beredskap regleras i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Av länsstyrelseinstruktionen framgår det att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. 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. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsen under en kris lämnar stöd och koordinerar med samverkande myndigheter, organisationer och samhällsviktiga företag. Det framgår vidare att länsstyrelsen särskilt bl.a. ska upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder och följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska även årligen rapportera till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna samt verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Av förordningen om krisberedskap och höjd beredskap framgår bl.a. att varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen ska analysera sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid analysen ska myndigheten särskilt beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning och situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer. Myndigheten ska också beakta att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet liksom förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten ska värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen, däribland länsstyrelserna, ska lämna en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder. Det framgår även att länsstyrelsens geografiska områdesansvar innebär att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv och den nationella nivån.

I elberedskapslagen (1997:288) finns bestämmelser som reglerar ansvaret för den planering och de övriga åtgärder som behövs för att tillgodose elförsörjningen i landet vid höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen. I lagen har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fått bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om vilka åtgärder som kan utgöra beredskapsåtgärder. Av 2 § förordningen (1997:294) om elberedskap anges att beredskapsåtgärder kan avse åtgärder för att säkerställa tillförseln av el till prioriterade användare.

5 Styrel och behovet av prioritering av elanvändare vid elbristsituationer

Regeringens förslag: I den utsträckning systemansvaret medger, ska begränsning och avbrytande av överföring av el till elanvändare genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska kunna meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Samtidigt slopas regleringen i lag om att begränsning och avbrytande av överföringen ska genomföras så rättvist som möjligt och att koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet ska beaktas i den utsträckning det är möjligt.

Regeringens bedömning: Underlag från Styrels planeringsprocess bör vara utgångspunkt för den systemansvariga myndighetens beslut om att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Länsstyrelsen bör, såsom myndighet med särskilt ansvar för krisberedskapen inom ramen för det geografiska områdesansvaret, sammanställa underlaget med prioritering av ellinjer. Kriterierna för prioritering bör fastställas i förväg och framgå av förordning eller föreskrifter.

Rapportens förslag skiljer sig i huvudsak lagtekniskt från regeringens. I rapportens lagförslag föreslås att begreppet elbrist definieras i ellagen samt att det införs en reglering som ställer krav på innehavare av nätkoncession att delta i kommuners och länsstyrelsers planering för prioritering av elanvändare vid elbrist. Vidare föreslås att prioritering ska ske i enlighet med en av länsstyrelse i särskild ordning beslutad prioriteringsordning och att koncessionsinnehavare ges rätt att besluta om verkställighet av länsstyrelsens prioriteringsbeslut. Det föreslås också att nätmyndigheten ska granska en koncessionshavares beslut om verkställighet och rapportera resultatet av granskningen till regeringen. Det sistnämnda medför ett förslag om att tillsynens omfattning ska ändras.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Statskontoret, Lantmäteriet, Energimarknadsinspektionen, Konsumentverket, Tillväxtverket, Oberoende Elhandlare, Socialstyrelsen, Civilförsvärsförbundet och Regelrådet* har inget att erinra mot förslagen i rapporten. *Skatteverket, Livsmedelsverket, Trafikverket, Statens jordbruksverk, Transportstyrelsen, Svensk Fjärrvärme, Svenska Petroleum Institutet och Svenskt Vatten* tillstyrker förslagen men har synpunkter som berör prioriteringsklasser. *Kammarrätten i Stockholm* har inga synpunkter på förslagets syfte och inriktning men anser att de inte bör läggas till grund för lagstiftning utan väsentlig omarbetning av författningstexten och ytterligare överväganden på ett antal punkter, bl.a. avseende definitionen av begreppet elbrist och frågan huruvida det finns delegation för länsstyrelsen att fatta beslut om prioriteringsordning. *Kammarrätten* anser inte heller att länsstyrelsen kan ges befogenhet att besluta om prioriteringsordning innan frågan om överklagande har utretts. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har inget att erinra mot rapporten men påpekar, utöver vissa språkliga justeringar, att frågan om huruvida det ska finnas möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut angående prioritering av elanvändare vid elbrist till allmän förvaltningsdomstol inte berörs. *Försvarsmakten* har inget att erinra mot lagändringarna men anför att det inte är preciserat hur sekretessfrågor ska omhändertas inom planeringsprocessen samt att inriktningen till regional och lokal nivå avseende säkerhetsskyddet i planeringsprocessen i detalj måste specificeras. *Försvarsmakten* anser att slutliga prioriteringar i vissa fall måste göras på central nivå då det inte är rimligt att länsstyrelser och kommuner ska ha kännedom om uppgifter som rör viktiga funktioner i det militära försvaret. *Försvarsmakten* anser vidare att det måste klargöras tydligare vad som är samhällsviktig verksamhet. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* instämmer i huvuddragen i rapportens överväganden, slutsatser och förslag men föreslår några förtydliganden som rör myndighetens roll i planeringen. *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anser att det finns ett antal otydligheter som rör ansvarsförhållanden, beslutskriterier och eventuella sanktioner i förslaget. *FOI* har även synpunkter på definitionen av begreppet elbrist. *Svenska kraftnät* stödjer i huvudsak de förslag som framförs i rapporten. De avstyrker dock den del av förslaget som avser att de ska få huvudansvar för att utveckla en mall för de s.k. frivilliga avtalen och anför att det endast är elnätsföretagen på regional och lokal nivå som kan avgöra om det finns tekniska förutsättningar att medge särskilda villkor i prioriteringen. *Svenska kraftnät* anför vidare att det bemyndigande som finns i förordningen om systemansvaret för el bör vara tillräcklig grund för att åstadkomma den föreslagna planeringsordningen inom elnätsföretagen. *Svensk Energi* anför att det finns ett antal kvarstående frågeställningar som behöver belysas ytterligare. Ordet elbrist kan tolkas på olika sätt och här är det särskilt viktigt att den definition som föreslås införs i ellagen är entydig. Det är inte logiskt att ansvaret för att avtala om effektreduktion ska ligga på elnätsföretagen eftersom elnätsföretagen redan har nätavtal med sina kunder som bygger på att det finns en överföringskapacitet till kunden. Ansvaret bör ligga på den myndighet som har ansvaret för balansen i kraftsystemet, dvs. *Svenska kraftnät*. Beslut om fränkoppling är den punkt som är mest komplex och samtidigt är den inte

helt tydligt beskriven i rapporten. Det finns flera kvarstående frågeställningar som måste tänkas igenom under den kommande planeringsprocessen. Det borde framgå tydligare vilka ekonomiska ramar elnätsföretagen har att förhålla sig till kopplat till den kommande intäktsregleringen som gäller fr.o.m. 2012. Det är även troligt att de i rapporten redovisade kostnadsuppskattningarna för elnätsföretagen är beräknade i underkant. *E.ON Elnät Sverige AB* anför att innebörden av nationell, regional och lokal elbrist beskrivs på ett felaktigt sätt. Det hade enligt *E.ON Elnät Sverige AB* varit att föredra att fastslå att elbrist är en nationell problematik som rör själva tillhandahållandet av el, dvs. den nationella produktionsapparaten och/eller dess transmissionssystem. Den komplettering som föreslås i ellagen att innehavare av nätkoncession får mandat att besluta om fränkoppling uppfattar *E.ON Elnät Sverige AB* som onödig. *E.ON Elnät Sverige AB* anser vidare att frågan om avtal om effektreduktion bör hanteras av Svenska kraftnät då elnätsföretagens avtal med sina kunder baseras på att det finns överföringskapacitet. Vad beträffar beslut om fränkoppling anser *E.ON Elnät Sverige AB* att det är den punkt som är mest komplicerad och samtidigt sämst beskriven. Framför allt är det beordringskedjan som saknar beskrivning och som sannolikt är det känsligaste momentet i hela Styrelprocessen. Det borde vidare enligt *E.ON Elnät Sverige AB* tydligare framgå vilka ekonomiska ramar elnätsföretagen har att förhålla sig till. *Fortum Distribution AB* anser bl.a. att det är viktigt med en tydlig definition av ordet elbrist men att den definition som finns i lagförslaget inte är tillräckligt tydlig, att ansvarsfrågorna är viktiga och behöver klargöras ytterligare samt att det tydligt bör framgå att elnätsföretagen inte får en myndighetsroll. *Fortum Distribution AB* anser vidare att den legala styrningen mellan myndigheter, kommuner, länsstyrelser och elnätsföretag behöver förtydligas. Vad beträffar förslagen till ändring av lag och förordning framför *Fortum Distribution AB* synpunkter rörande definition av bl.a. elbrist samt vidare att länsstyrelsen inte kan leda arbetet med elnätsföretagens planer om manuell förbrukningsfränkoppling. *Fortum Distribution AB* anser att Svenska kraftnät ska vara avtalspart vid effektreduktion eftersom de är ansvariga för frekvenshållningen på nätet och förutsätter vidare att utrymme för extrakostnader ges i intäktsramarna kommande år. *Vattenfall Eldistribution AB* anför att det i alla sammanhang bör vara myndigheter som fattar beslut om prioriteringar, fränkoppling av förbrukning m.m. Att överföra myndighetsrollen på elnätsföretagen skapar oklara relationer mellan de inblandade parterna. På samma sätt bör entydigt all kommunikation och tecknande av avtal i sammanhanget skötas av myndigheter. Elnätsföretagens roll ska tydligt vara att effektuera myndighetsbeslut. *Vattenfall Eldistribution AB* ställer sig tveksam till om de stora kostnader och resurser som krävs för ett införande och vidmakthållande av det föreslagna systemet står i proportion till den förväntade nyttan. Bakgrunden till denna tveksamhet är bedömningen att systemet i begränsad omfattning kommer att kunna utnyttjas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anför att det är viktigt att länsstyrelsernas roll och ansvar tydligt regleras, att elnätsföretag som tecknar avtal med elanvändare om frivillig effektreduktion får i uppgift att rapportera detta till länsstyrelsen samt att finansieringen av länsstyrelsernas insatser klargörs. *Länsstyrelsen i Skåne län* framhåller vikten av att det tillförs extra stöd till de

stora länen för att kunna genomföra ett projekt av denna storlek. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att endast termen samordna bör användas för att beskriva länsstyrelsens uppgift. Länsstyrelsen bedömer att länsstyrelsernas uppgift är omfattande och resurskrävande och ser därför fram emot att, i ett annat sammanhang, få belyst hur detta uppdrag kan finansieras. *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* framhåller att Styrel innebär nya uppgifter och ökade kostnader för kommunerna och att staten bör tillskjuta ytterligare medel till kommunerna. Styrel var inte en aktuell uppgift vid tillkomsten av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och kan inte förmodas ingå i de skyldigheter som följer med det geografiska områdesansvaret. *Elsäkerhetsverket* anser att utformningen av rutiner för tillkoppling av elanvändare behöver ske i samråd med verket för att undvika risk för skador på person eller egendom. *Post- och telestyrelsen (PTS)* vill framhålla vikten av att frågor om sekretess och hantering av känsliga uppgifter avseende samhällsviktiga användare är ordentligt genomlysta inför arbetet med att samla in och sammanställa uppgifter för beslut om prioritering. PTS önskar att det på ett tidigt stadium upprättas rutiner m.m. som minskar risken för obehörig spridning av uppgifter.

Ett utkast till lagförslag motsvarande lagrådsremissen har lämnats för synpunkter till *Energimyndigheten*, *Svenska kraftnät*, *MSB* och *Försvarsmakten*. Dessa remissinstanser har inte haft några invändningar mot förslaget.

Bakgrund

Kort om Styrel

När effektbrist inträffar och balansen i elsystemet inte kan upprätthållas genom ökad produktion finns behov av skyddsåtgärder som minskar konsumtionen genom förbrukningsfrånkoppling. Enligt gällande lagstiftning är det Svenska kraftnät som beordrar sådan frånkoppling. Frånkoppling ska ske i en viss ordning där drifttekniska förutsättningar är utgångspunkten och avtal om leveranssäkerhet om möjligt ska beaktas innan roterande frånkoppling säkerställer att processen sker så rättvist som möjligt. Roterande förbrukningsfrånkoppling innebär att man under begränsad tid bryter elöverföringen till ett visst område för att sedan övergå till ett annat område. Ordningen har hittills inte använts eftersom det inte har inträffat någon effektbrist där det varit nödvändigt med förbrukningsfrånkoppling. Som en del av samhällets krisberedskap har regeringen dock ansett det vara viktigt att dagens ordning, genom vilken roterande frånkoppling anvisas, ersätts med en annan ordning där man i stället kan styra knappa eltillgångar till prioriterade samhällsviktiga elanvändare i en bristsituation. Arbetet med att ta fram en sådan ordning har pågått sedan 2004 då Energimyndigheten fick sitt första uppdrag i det arbete som numera går under benämningen Styrel. Inom ramen för det uppdraget har Energimyndigheten, i samarbete med andra myndigheter och aktörer, tagit fram en modell för hanteringen av en elbristsituation.

Myndigheten har i sin slutrapport⁷, den remitterade rapporten, presenterat en planeringsprocess som har testats i såväl regionala som lokala försök. Den föreslagna planeringsprocessen består av följande nio punkter.

1. Centrala myndigheter inriktar och lämnar underlag för arbetet.
2. Länsstyrelsen initierar och inriktar arbetet på lokal nivå.
3. Kommunerna klarlägger vilka typer av användare de vill prioritera.
4. Kommunerna och elnätsföretagen klarlägger praktiska prioriteringsmöjligheter på lokal nivå.
5. Kommunerna sammanställer beslutsunderlag till länsstyrelsen.
6. Länsstyrelser aggregerar de lokala och regionala prioriteringarna till ett beslutsunderlag per regionnät.
7. Länsstyrelsen fattar beslut om prioriteringarna inom sitt län.
8. Besluten kommuniceras till berörda elnätsföretag, kommuner och centrala myndigheter.
9. Elnätsföretagen förbereder verkställande av besluten.

Energimyndigheten har i den remitterade slutrapporten även presenterat förslag på författningsändringar, som man ansett vara nödvändiga för att Styrel ska kunna införas.

Förberedelser för att genomföra Styrel

För att förbereda genomförandet av Styrel har berörda myndigheter fått uppdrag att vidta nödvändiga förberedelser för att den nya prioriteringsordningen ska kunna träda i kraft. Energimyndigheten ska i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svensk Energi, Svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och andra berörda myndigheter och aktörer, förbereda och genomföra utbildning av kommuner, länsstyrelser och elnätsföretag samt genomföra andra förberedande åtgärder så att en första landsomfattande planeringsomgång för prioritering av elanvändare i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist kan genomföras 2011. Länsstyrelserna fick i regleringsbrev för 2010 i uppdrag att genomföra de förberedelser som krävs för att under 2011 kunna initiera, samordna och leda planering av i vilken prioriteringsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare inom länet ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist.

Vidare fick MSB i sitt regleringsbrev för 2010 i uppdrag att tillsammans med Energimyndigheten och Svenska kraftnät utarbeta ett inriktningsdokument avseende elprioritering. Arbetet skulle bedrivas i samråd med SKL, Svensk Energi samt andra berörda myndigheter och aktörer. Inriktningsdokumentet ska ge underlag för bedömning av i vilken prioriteringsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist. I arbetet med inriktningsdokument skulle MSB särskilt ansvara för riktlinjer för identifiering av samhällsviktig verksamhet. Energimyndigheten skulle särskilt ansvara

⁷ Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist.– Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2008–2009.

för sekretesshantering samt underlag för länsstyrelsernas beslut om vilken prioriteringsordning som ska gälla. Uppdraget har redovisats till Regeringskansliet den 27 december 2010 (Fö2010/2253/SSK).

Prop. 2010/11:56

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Svenska kraftnät ska fatta beslut om fränkoppling

I Sverige finns en systemansvarig myndighet, Svenska kraftnät, som ska upprätthålla balansen mellan produktion och förbrukning i det svenska elsystemet. Svenska kraftnät är också den myndighet som enligt dagens ordning får beordra fränkoppling i en elbristsituation och ange hur den ska genomföras. I rapporten föreslår Energimyndigheten ingen ändring när det gäller Svenska kraftnäts uppgift att beordra fränkoppling. Energimyndigheten har föreslagit att det, på samma sätt som i dag, även fortsättningsvis ska regleras i ellagen att fränkoppling av el får beordras av Svenska kraftnät. Myndighetens lagförslag är utformat så att ett tillägg görs i vilket man föreslår att den systemansvariga myndigheten får beordra fränkoppling i enlighet med en prioriteringsordning som är beslutad av länsstyrelsen. Detta innebär att besluten om själva prioriteringsordningen inte skulle komma att fattas på central nivå av Svenska kraftnät. De skulle inte heller fattas i den uppkomna situationen då effektbrist råder. I stället skulle besluten komma att fattas i förväg av länsstyrelsen och uppdateras vart fjärde år.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svensk Energi*, *E.ON Elnät Sverige AB*, *Fortum Distribution AB* och *Vattenfall Eldistribution AB* har påpekat att rapportens förslag har svagheter och brister när det gäller besluten om fränkoppling och beordringskedjan. *Kammarrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* har ansett att frågan om rätten att överklaga länsstyrelsens i förväg fattade beslut om prioriteringsordning inte är utredd.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det finns oklarheter när det gäller dessa frågor. Oklarheterna motiverar att regeringen frångår Energimyndighetens lagförslag. Enligt regeringen finns det även ur systemsynpunkt starka skäl att göra vissa korrigeringar i förhållande till rapportens förslag.

Enligt regeringens uppfattning bör länsstyrelserna alltså inte i förväg besluta om någon prioriteringsordning som Svenska kraftnät ska följa. Det bör endast vara den systemansvariga myndigheten som på central nivå i den uppkomna situationen beslutar om att beordra fränkoppling och hur denna ska göras utifrån de tekniska förutsättningar som råder. Däremot bör Svenska kraftnät vid sitt beslutsfattande utgå ifrån ett underlag som är framtaget på central, regional och lokal nivå för att systemet ska fungera så optimalt som möjligt. Det som framkommer i Styrels planeringsprocess bör således levereras som ett underlag till Svenska kraftnät inför beslut i en situation med effektbrist.

Med förslaget i denna proposition bibehålls därför dagens ordning där den systemansvariga myndigheten, Svenska kraftnät, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, får beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Svenska kraftnäts beslut om att beordra fränkoppling kan inte överklagas

enligt gällande bestämmelser. Regeringens uppfattning är att inga Prop. 2010/11:56
ändringar bör göras i det avseendet.

Detaljerna i fränkopplingsprocessen föreslås införas i förordning och föreskrifter

Energimyndigheten har sin rapport föreslagit att nuvarande bestämmelser i 8 kap. 2 § andra stycket ellagen (1997:587) om att begränsning och avbrytande ska ske så rättvist som möjligt och att koncessionshavarens åtaganden om leveranssäkerhet om det är möjligt ska beaktas ska finnas kvar och kompletteras med en bestämmelse om att avbrytande och begränsning även får ske i enlighet med av länsstyrelse i särskild ordning beslutad prioriteringsordning.

Formuleringen ”så rättvist som möjligt” avser att betyda roterande fränkoppling. Detta framgår av propositionen *Ny ellag* (prop. 1996/97:136 s. 74, se vidare avsnitt 4 i denna proposition). Energi-myndighetens lagförslag skulle enligt regeringen således inte medföra att ordningen med roterande fränkoppling ersätts med en ordning där elen styrs till prioriterade samhällsviktiga användare. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om att begränsning och avbrytande ska ske så rättvist som möjligt tas bort.

Bestämmelsen om att koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet ska beaktas under vissa förutsättningar bör enligt regeringen också utgå. Skälet för detta är att det, enligt uppgift från Energi-myndigheten, inte finns några sådana åtaganden.

Enligt regeringens uppfattning måste således de båda bestämmelser som i dag finns i 8 kap. 2 § andra stycket utgå.

Lagrådet har anfört att det inte kunnat försäkra sig om att de två bestämmelserna som föreslås utgå ur 8 kap. 2 § andra stycket ellagen (1997:857) kommer att få motsvarigheter i en förordning och att det därför och med hänsyn till den bristande beredningen av ärendet inte anser sig kunna godta förslaget att slopa de två bestämmelserna och avstyrker därmed den delen av förslaget.

Med anledning av Lagrådets synpunkter och för att tydliggöra utgångspunkten för förslaget om att styra el till prioriterade användare för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner finner regeringen att det är lämpligt att i 8 kap. 2 § andra stycket ange inriktningen på den ordning som ska ersätta den roterande fränkopplingen. Regeringen föreslår således att det av lagtexten framgår att, i den utsträckning systemansvaret medger, ska begränsning och avbrytande av överföring genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras. (När det gäller Lagrådets synpunkter på beredningen, se avsnitt 3.)

Den nya ordningen där el ska styras till prioriterade samhällsviktiga elanvändare kräver detaljerade bestämmelser. Några sådana motsvarande bestämmelser finns inte för dagens metod för fränkopplingsprocessen. Formuleringen ”så rättvist som möjligt” som finns i ellagen är den enda anvisning om *hur* fränkopplingsprocessen ska genomföras. När nu detaljerade bestämmelser ska tas fram är regeringens uppfattning att dessa bör införas i förordning och föreskrifter på lägre nivå. Bestäm-melsen som hittills funnits i 8 kap. 2 § tredje stycket föreslås således

ändras. Det tredje stycket bör utformas som ett bemyndigande till regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att få meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Regeringens lagtekniska lösning avviker från Energimyndighetens lagförslag även i detta avseende.

Bestämmelser på förordningsnivå skulle kunna föras in i förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el. I den förordningen finns redan ett bemyndigande för Svenska kraftnät att meddela föreskrifter om hur en begränsning eller ett avbrytande av överföring av el ska förberedas och genomföras enligt ellagen. Bemyndigandet infördes som en del av genomförandet av elförsörjningsdirektivet (se avsnitt 4). Inga föreskrifter har hittills meddelats med stöd av bemyndigandet. *Svenska kraftnät* anför i sitt remissyttrande att det bemyndigande som finns i förordningen om systemansvaret för el bör vara tillräcklig grund för att åstadkomma den föreslagna planeringsordningen inom elnätsföretagen.

Underlag från Styrels planeringsprocess blir utgångspunkt vid beslut om fränkoppling

Regeringens bedömning, vilken har stöd hos remissinstanserna, är att underlag från Styrels planeringsprocess ska vara utgångspunkt vid beslut om fränkoppling. Detta bör anges i kommande föreskrifter på lägre nivå.

Däremot avser inte regeringen att reglera själva planeringsprocessen på central, lokal och regional nivå. Den ska genomföras inom ramen för det ordinarie krisberedskapsarbete som ska utföras av olika aktörer i samhället, bl.a. länsstyrelser och kommuner. I avsnitt 4 finns en detaljerad redogörelse för kommuners och länsstyrelserns uppgifter i krisberedskapsarbetet.

Styrels planeringsprocess utgår ifrån att länsstyrelsen ska initiera, samordna och leda planeringen för i vilken prioriteringsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare inom respektive län ska genomföras i händelse av elbrist (jfr uppdrag i regleringsbrev för 2010 under avsnitt Förberedelser för Styrel). Länsstyrelserna ska samverka med bl.a. kommunerna i länet och lokala elnätsföretag för att ta fram underlag för att rangordna och prioritera ellinjer. Underlaget ska sedan användas av Svenska kraftnät som utgångspunkt vid beslut om fränkoppling. Både planering och rapportering ligger inom ramen för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar som bl.a. innefattar att analysera sårbarhet och beakta att de mest nödvändiga funktionerna i samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas samt vara en sammanhållande funktion.

I avsnitt 6.2 redovisas möjligheten att söka ersättning för deltagande i Styrels planeringsprocess.

I en kommande förordning bör även frågor som rör tekniska förutsättningar, eventuella avtal om effektreduktion (se nedan) samt frågor om fränkoppling som endast berör elnäten på regional och lokal nivå regleras.

Det finns i elförsörjningsdirektivet (2005/89/EG) krav på att prioriteringar i ett nödläge ska ske utifrån i förväg fastställda kriterier (se avsnitt 4). Enligt regeringens bedömning bör detta krav tillgodoses genom att sådana kriterier fastställs i den förordning eller de föreskrifter som tas fram med stöd av bemyndigandet i ellagen. Det är inte tillräckligt att kriterierna anges i ett inriktningsdokument från MSB på sätt som föreslagits i Energimyndighetens rapport. Däremot bör det inriktningsdokument (Styrel – inriktning för prioritering av elanvändare, dnr 2009–3054,) som MSB har tagit fram och som redovisats till regeringen den 27 december 2010 ligga till grund för de bestämmelser som bör tas fram.

Samhällsviktig verksamhet och prioriteringsklasser

I inriktningsdokumentet Styrel–inriktning för prioritering av elanvändare, identifierar MSB samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv. I en begreppsförklaring som är specifik för Styrel anges som villkor att verksamheten ska vara av sådan betydelse för medborgarnas liv och hälsa samt samhällets funktionalitet att den måste kunna bedrivas eller fortgå även vid extraordinära händelser och kriser eller vara av särskild betydelse för att en pågående allvarlig händelse eller kris ska hanteras med så små skadeverkningar som möjligt. MSB har i inriktningsdokumentet redovisat åtta olika prioriteringsklasser. De verksamheter som enligt MSB bör finnas i prioritetsklass 1 är t.ex. akutsjukvård, polis och räddningstjänst samt omsorg om utsatta grupper. I prioritetsklass 2 finns verksamheter som är viktiga för samhällets funktionalitet som t.ex. ledningsfunktioner, drivmedelsförsörjning, vatten och avlopp, vissa finansiella system och transporter. I ovan nämnda inriktningsdokument har MSB redovisat prioriteringsklasserna enligt följande:

1. Elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för liv och hälsa
2. Elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet
3. Elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för liv och hälsa
4. Elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet
5. Elanvändare som representerar stora ekonomiska värden
6. Elanvändare som har stor betydelse för miljön
7. Elanvändare som har stor betydelse för sociala och kulturella värden
8. Övriga elanvändare: identifieras ej på objektsnivå

Begreppet elbrist

Energimyndigheten har i rapporten föreslagit en legaldefinition av begreppet elbrist. Flera remissinstanser har haft uppfattningar om själva begreppet och även om innehållet i definitionen. Regeringens uppfattning är att det inte finns behov av någon definition. Systemansvaret inbegriper

att balans mellan elproduktion och elkonsument ska upprätthållas. Det är för att utöva systemansvaret som begränsande åtgärder får vidtas på konsumtionsidan. Detta framgår redan i dag av ellagen och är, enligt regeringens uppfattning, tillräckligt för att ringa in de situationer när skyddsåtgärder vid elbrist får vidtas. Regeringens avsikt har inte varit att någon ändring i detta avseende ska genomföras. Det är således även fortsättningsvis endast vid sådan elbrist att balansen mellan produktion och förbrukning inte kan upprätthållas på något annat sätt, exempelvis genom beordrad produktion, som fränkoppling får tillämpas som en yttersta åtgärd.

Rapportens övriga förslag till ändringar i ellagen

Regeringen delar inte Energimyndighetens uppfattning att nätkoncessionshavarnas deltagande i kommuners och länsstyrelser planeringsprocesser särskilt behöver regleras i ellagen. Av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att det är en del av kommunernas geografiska områdesansvar att inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Det har inte framkommit att detta system inte fungerar eller är otillräckligt för att Styrels planeringsprocess ska kunna genomföras.

Mot bakgrund av att alla beslut om fränkoppling, enligt propositionens förslag, bör fattas av Svenska kraftnät och nätkoncessionshavarna endast ska verkställa myndighetens beslut om begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare går inte regeringen vidare med rapportens förslag om att nätmyndigheten ska granska beslut om verkställighet och om tillsynens ändrade omfattning.

Elmarknadsdirektivets reglering av skyddsåtgärder

Ett nytt elmarknadsdirektiv, 2009/72/EG, ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 3 mars 2011. I det direktivet regleras medlemsstaternas rätt att vidta tillfälliga skyddsåtgärder vid kris på energi marknaden eller i vissa fall av hotsituationer. Regleringen finns i artikel 42 och innefattar bl.a. att en medlemsstat som vidtar skyddsåtgärder ska anmäla detta till kommissionen. Utöver den anmälningsskyldighet för skyddsåtgärder som åvilar medlemsstaterna enligt artikel 42 i direktivet finns ett krav på tillsyn av skyddsåtgärder enligt artikel 37 i samma direktiv (se avsnitt 4). Någon motsvarighet till regleringen i artikel 37 finns inte i det elmarknadsdirektiv (2003/54/EG) som nu ersätts.

Vid genomförandet av direktiv 2003/54/EG medförde inte artikeln om skyddsåtgärder några särskilda genomförandeåtgärder för Sveriges räkning. I betänkandet *Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas* (SOU 2010:30) föreslås inte heller några särskilda genomförandeåtgärder för den nya artikeln om skyddsåtgärder. Utredningens uppfattning är att direktivet inte kräver att artikeln genomförs i svensk rätt och anger i betänkandet att svensk ellagstiftning inte innehåller några sådana bestämmelser som avses i artikel 42. Regeringen delar inte denna

uppfattning utan gör bedömningen att de skyddsåtgärder som finns i 8 kap. 2 § ellagen är sådana som omfattas av artikel 42. Som exempel kan nämnas att man begränsar ett fränkopplingsbehov i Sverige genom att omdirigera el och att det därigenom uppstår en påverkan på den inre marknaden.

Regleringen av anmälningsskyldigheten enligt artikel 42 och kravet på tillsyn av skyddsåtgärder enligt artikel 37 är en uppgift som Energi-marknadsinspektionen bör ansvara för. Regeringen avser att reglera myndighetens ansvar i detta avseende inom ramen för genomförandet av elmarknadsdirektivet.

Elförsörjningsdirektivets krav på att medlemsstaterna inte ska göra skillnad på gränsöverskridande kontrakt och nationella kontrakt när skyddsåtgärder vidtas enligt artikel 24 i elmarknadsdirektivet och enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 714/2009 (motsvaras av artikel 42 respektive artikel 16, se vidare avsnitt 4) och behovet av reglering bör analyseras i samband med att mer detaljerade bestämmelser om fränkopplingsprocessen tas fram i föreskrifter på lägre nivå.

Avtal om effektreduktion

I rapporten föreslår Energimyndigheten att stora elanvändare som inte kan prioriteras bör ges möjlighet att teckna avtal med elnätsföretaget om frivillig effektreduktion och då få behålla sin elförsörjning till dess man dragit ner förbrukningen till ett minimum. Enligt rapporten bör Svenska kraftnät, i samverkan med Svensk Energi, ta fram en mall för dessa frivilliga avtal om effektreduktion. Rapporten innehåller dock inga förslag på införande av bestämmelser för att reglera hanteringen av avtal om effektreduktion. *Svenska kraftnät, Vattenfall Eldistribution AB, E.ON. Elnät AB, Fortum Distribution AB och Svensk Energi* är av olika skäl kritiska till förslaget i den här delen.

Frågan om avtal om effektreduktion behöver enligt regeringen övervägas ytterligare. Som *Lagrådet* har påpekat följer det av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen att ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter inte får omfatta privaträttsliga föreskrifter. Detta kommer att beaktas vid de fortsatta övervägandena. Om det blir aktuellt med en reglering, där bemyndigandet i ellagen inte kan tillämpas, får regeringen återkomma i frågan. Något sådant behov kan dock inte förutses i dagsläget.

Sekretessfrågor och säkerhetsskydd

Energimyndigheten gör i sin rapport bedömningen att de detaljerade beslutsunderlagen från kommuner och länsstyrelser omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), säkerhetsskyddslagen (1996:627) och lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar, vilken numera har ersatts av skyddslagen (2010:305). *Försvarsmakten* har i sitt remissvar påtalat att det inte är preciserat hur sekretessfrågor ska omhändertas inom planeringsprocessen samt att inriktningen till regional och lokal nivå avseende säkerhetsskyddet i planeringsprocessen i detalj måste specificeras. *Försvarsmakten* anför vidare att prioriteringar i vissa

fall måste kunna göras på central nivå då det inte är rimligt att varken länsstyrelser eller kommuner ska ha kännedom om uppgifter som rör viktiga funktioner i det militära försvaret och att vad som är samhällsviktig verksamhet måste klargöras tydligare än vad som framgår av slutrapporten. *Post- och telestyrelsen* vill framhålla vikten av att frågor om sekretess och hantering av känsliga uppgifter avseende samhällsviktiga användare är ordentligt genomlysta inför arbetet med att samla in och sammanställa uppgifter för beslut om prioritering.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om försvarssekretess i 15 kap. 2 § och om sekretess för uppgift i risk- och sårbarhetsanalyser i 18 kap. 13 §. Till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden finns bestämmelser om sekretess som avser beredskapsförberedelser i lagens 38 kap. 7 §. I 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen jämfört med 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt punkt 123 i bilagan till den förordningen, regleras sekretess som avser utredning och planering enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Regeringens bedömning är att sekretessfrågorna ska hanteras av respektive aktör som arbetar med prioritering i planeringsprocessen inom ramen för befintliga regelverk. Någon ytterligare reglering behövs inte.

I säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) finns bestämmelser om säkerhetsskydd. Med säkerhetsskydd avses bl.a. skydd av uppgifter som omfattas av sekretess som rör rikets säkerhetsskydd. *Försvarsmakten* har anfört att säkerhetsskyddet i planeringsprocessen i detalj måste specificeras. *Försvarsmakten* ger som exempel att det bör ingå i inriktningen hur sammanställd information ska hanteras och när informationen övergår till att kräva säkerhetsskydd kopplat till rikets säkerhet. MSB fick i sitt regleringsbrev för 2010 i uppdrag att tillsammans med Energimyndigheten och Svenska kraftnät utarbeta ett inriktningsdokument avseende elprioritering. I arbetet med inriktningsdokumentet skulle Energimyndigheten särskilt ansvara för frågor om sekretesshantering. Uppdraget har redovisats till Regeringskansliet den 27 december 2010 (Fö2010/2253/SSK). Av Energimyndighetens rapport framgår att sekretessaspekten ska inkluderas i utbildningar för länsstyrelser och kommuner om planeringsprocessen. Frågorna om sekretess och säkerhetsskydd är således omhändertagna, men regeringen finner ändå skäl att, i detta sammanhang, poängtera att det är av yttersta vikt att säkerhetsaspekten uppmärksammas och att det inom ramen för planeringsprocessen regelmässigt görs bedömningar av om viss information, sammanställd eller inte, medför behov av säkerhetsskydd.

Försvarsmaktens övriga synpunkter har tillgodosetts genom att regeringen föreslår central hantering av prioriteringsbesluten vilket möjliggör att viss information kan lämnas direkt till Svenska kraftnät och genom bedömningen att kriterierna för prioritering ska framgå av förordning eller myndighetsföreskrifter.

6.1 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Svenska kraftnät

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet och har i uppdrag att upprätthålla balansen mellan produktion och förbrukning i det svenska elsystemet. Svenska kraftnät är också den myndighet som enligt dagens ordning får beordra fränkoppling i en bristsituation. När förbrukningsreglering av el införts har Svenska kraftnät också till uppgift att, i den utsträckning regeringen föreskriver, svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen.

Införandet av Styrel innebär att Svenska kraftnät liksom tidigare får ansvar för att besluta om att beordra fränkoppling och hur denna ska göras utifrån de tekniska förutsättningar som råder. Den ändrade ordningen för fränkopplingsprocessen innebär dock att rollen som systemansvarig myndighet utökas så att den framöver omfattar de uppgifter som följer av att el ska styras till prioriterade samhällsviktiga användare. Svenska kraftnät kommer bl.a. att behöva upprätta rutiner för att länsstyrelsernas underlag för prioritering av samhällsviktiga användare ska kunna användas som utgångspunkt vid beslut om fränkoppling. Svenska kraftnät har även i sitt regleringsbrev för 2011 fått i uppdrag att förbereda genomförandet av Styrel.

Energimyndigheten

Energimyndigheten har i uppdrag att 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 samhällskydd och beredskap, MSB.

Energimyndigheten har haft huvudansvaret för att utreda, förbereda och planera införandet av Styrel. Energimyndigheten har även i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Energi, Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra berörda myndigheter och aktörer metodmässigt stödja länsstyrelser, kommuners och elnätsföretags planering av vilken ordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare ska genomföras. Myndigheten ska särskilt följa upp de metoder som används för planeringen och för länsstyrelsernas framtagande av beslutsunderlag.

Energimarknadsinspektionen

Kravet på tillsyn av skyddsåtgärder enligt artikel 37 i elmarknadsdirektivet är en uppgift som Energimarknadsinspektionen bör ansvara för. Regeringen avser att hantera den frågan inom ramen för genomförande av elmarknadsdirektivet (2009/72/EG).

MSB har haft i uppdrag att ta fram ett inriktningsdokument avseende prioritering av elanvändare, i samarbete med Energimyndigheten, Svenska kraftnät, SKL och Svensk Energi samt andra berörda myndigheter och aktörer.

MSB har i sitt regleringsbrev för 2011 fått i uppdrag att stödja och övergripande följa upp länsstyrelser och kommuners planering av i vilken ordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsens uppgifter vid krisberedskap och höjd beredskap regleras i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I avsnitt 4 redovisas länsstyrelsernas uppgifter i krisberedskapsarbetet utförligt.

Propositionens förslag innebär inga nya obligatoriska uppgifter för länsstyrelserna. De uppgifter som länsstyrelsen får i Styrels planeringsprocess är en del av det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelserna ska i planeringsprocessen för en elbristsituation initiera, samordna och leda planeringen för i vilken prioriteringsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare inom respektive län ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist. Länsstyrelserna ska samverka med bl.a. kommunerna i länet för att ta fram beslutsunderlag om vilken rangordning av elledningar som ska gälla när Svenska kraftnät beslutar om att beordra fränkoppling.

Länsstyrelserna har även i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att samordna planeringen för i vilken prioritetsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare inom länet ska genomföras i händelse av förutsedd eller plötsligt uppkommen elbrist samt, på förslag från kommunerna, sammanställa underlag om vilken rangordning av elledningar som ska gälla.

Övriga myndigheter

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska lämna underlag till länsstyrelsen där samhällsviktig verksamhet identifieras och för rangordning av elledningar för bortkoppling vid en eventuell elbristsituation.

Kommuner

Propositionens förslag innebär inga nya obligatoriska uppgifter för kommunerna. Det finns redan ett krav på att risk- och sårbarhetsanalyserna ska innehålla en beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område (se vidare avsnitt 4)

men det är inget tvång för kommunerna att delta i själva Styrel-systemet. Styrel är en modell för kommunernas krisberedskapsplanering och ett verktyg för att klarlägga vilka enskilda användare som bör prioriteras på lokal nivå genom rangordning av elledningar som finns i respektive lokalnät. Utfallet i en fränkopplingssituation är beroende av det underlag som lämnas till Svenska kraftnät.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Om elbristsituationer uppstår bedöms Styrel kunna innebära avsevärda samhällsekonomiska vinster jämfört med tidigare fränkopplingssystem av elanvändare. Införandet av Styrel beräknas av Energimyndigheten innebära totala kostnader om 55,1 miljoner kronor för berörda aktörer för den första planeringsomgången då Styrel introduceras. För påföljande revideringar beräknas kostnaden till 18,7 miljoner kronor vart fjärde år. Kostnaderna fördelas på centrala och regionala myndigheter, kommuner och elnätsföretag. Kostnaderna för de centrala myndigheterna har huvudsakligen uppstått i det förberedelsearbete som bedrivits t.o.m. 2010 och endast mindre kostnader kommer att uppstå när planeringen ska uppdateras vart fjärde år. Kostnaderna för länsstyrelsernas tillkommande uppgifter när det gäller Styrel, dvs. att samordna och leda planeringen för i vilken prioriteringsordning som begränsning eller avbrytande av överföring av el ska ske, beräknas till 9,7 miljoner kronor den första fyraårsperioden, varav i stort sett hela kostnaden uppstår vid introduktionen av systemet. Därefter beräknas de sammanlagda kostnaderna för länsstyrelserna till ca 4 miljoner kronor för påföljande fyraårsperioder då planeringen ska uppdateras. Propositionens förslag innebär inga nya obligatoriska uppgifter för kommunerna. Det är inget tvång att delta i Styrel. Kostnaderna om alla kommuner deltar beräknas uppgå till 34,8 miljoner kronor under den första fyraårsperioden när Styrel introduceras och därefter sammanlagt till 8,7 miljoner kronor för påföljande fyraårsperioder.

Kommunernas uppgifter när det gäller samhällets krisberedskapsarbete regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I lagens 5 kap. 1§ hanteras ersättningsfrågorna. Det anges bl.a. att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid endast berättigar till ersättning i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

Regeringens bedömning när det gäller ersättningsfrågorna redovisas utförligt i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133, s.111 ff och 153 ff). Det uttalas bl.a. i propositionen att ”det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt förmåga innebär inte att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas”. I korthet är utgångspunkterna att åtgärder ska finansieras antingen inom ramen för ordinarie verksamhet eller genom anslaget Krisberedskap. I propositionen uttalas följande: ”Den finansiering som sker genom utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet, kan och ska alltså bara avse sådana åtgärder som

vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga och som har stor betydelse på enskilda områden vars funktion är av väsentlig betydelse för den totala förmågan. Utgångspunkten är således att säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap i huvudsak ska finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Riksdagen har delat denna bedömning (bet.2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143). Grundprincipen är att de kostnader som utförs i direkt anslutning till krisberedskapshöjande åtgärder för svåra påfrestningar på samhället i fred får belasta anslaget för åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inom det civila försvaret (anslaget 7:5 Krisberedskap). Kostnader för grundläggande administration och planering, generell kompetensutveckling och deltagandet i krisberedskapsarbetet bör i princip bäras av den ansvariga aktören själv.”

Styrels planeringsprocess är en sådan uppgift som vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga. I enlighet med de ersättningsprinciper som redovisats ovan finns därför vissa möjligheter att få medel via det krisberedskapsanslag som disponeras av MSB (anslag 2:4 Krisberedskap inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap). Kommunerna kompenseras för sina krisberedskapsuppgifter via fasta medel från anslaget 2:4 som regeringen fastställer i regleringsbrevet för MSB. Länsstyrelser och andra myndigheter kan få bidrag till finansieringen av planeringsprocessen via anslaget 2:4 som hanteras av MSB. I övrigt förutsätts myndigheterna, däribland länsstyrelserna finansiera åtgärderna inom befintliga förvaltningsanslag. De statsfinansiella kostnaderna beräknas kunna finansieras inom befintliga budgetramar.

Kostnaderna för elnätsföretagen beräknas till 10,8 miljoner kronor för den första fyraårsperioden då Styrel introduceras och till 5,4 miljoner kronor påföljande fyraårsperioder.

6.3 Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen saknar betydelse för brottsligheten, och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning, och offentlig service i hela landet, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8 kap.

2 § Den systemansvariga myndigheten får, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra elproducenter att, mot marknadsmässig ersättning, öka eller minska produktionen av el.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger ska begränsning och avbrytande av överföringen genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el enligt första stycket och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare enligt andra stycket.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att bestämmelsen om att begränsning eller avbrytande av överföring av el ska genomföras "så rättvist som möjligt" slopas. Enligt propositionen *Ny ellag* (prop. 1996/97:136 s. 74) har "så rättvist som möjligt" den innebörden att roterande fränkoppling ska tillämpas. Även bestämmelsen om att koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet om möjligt ska beaktas slopas. Genom den nya lydelsen av bestämmelsen föreskrivs en annan ordning för fränkopplingsprocessen där utgångspunkten i stället är att tillförsel av el ska ske till prioriterade samhällsviktiga elanvändare.

Det *tredje stycket* har formulerats om. Bestämmelsen innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter när det gäller åtgärder för att öka eller minska produktionen av el enligt första stycket och när det gäller åtgärder att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare enligt andra stycket.

Sammanfattning av rapporten Styrel: Prioritering av elanvändare vid elbrist

Prop. 2010/11:56
Bilaga 1

I 2008 och 2009 års regleringsbrev erhöll Energimyndigheten uppdraget att

...förbereda och genomföra regionala försök och andra förberedande åtgärder, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Energi, Affärsverket svenska kraftnät, Krisberedskapsmyndigheten och andra berörda myndigheter och aktörer, så att en första landsomfattande planeringsomgång för prioritering av elanvändare vid elbrist kan genomföras under 2011.

I denna rapport redovisas överväganden och slutsatser från de försök som genomförts för att testa det system för styrning av el till elanvändare som givits prioritet vid elbrist som presenterats i utredningen ”Prioritering av elanvändare vid elbrist – Slutrapport från Energimyndighetens Styrel-projekt åren 2004–2007” (ER 2007:38). Systemet baseras på en privat-offentlig samverkan mellan främst kommuner, elnätsföretag och länsstyrelser.

I föreliggande rapport lämnar Energimyndigheten också ett förslag till enklast möjliga planeringsprocess samt föreslår regeringen att införa systemet från 1 januari 2011 samt att vidta behövliga åtgärder därför.

Huvudslutsatser från genomförda regionala försök och andra förberedande aktiviteter

- Styrels planeringsprocess, som initialt utvecklades i Styrel-utredningen (ER 2007:38), har nu framgångsrikt testats i såväl lokala som regionala försök. Med några mindre justeringar – exempelvis att länsstyrelsernas myndighetsbeslut om prioritering av elanvändare ska omfatta regionnät och inte län – håller det tidigare utarbetade förslaget till planeringsprocess.
- Uppdaterade kostnadsberäkningar pekar på att såväl införande som ett periodiskt vidmakthållande av processen kommer att medföra lägre kostnader än vad som beräknats i ER 2007:38.
- Mot bakgrund av överenskommelsen om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem som tecknades mellan staten och Svenska Kommunförbundet 2004 samt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap kan kommunerna sägas redan ha uppgiften att genomföra Styrels planeringsprocess. Någon ytterligare reglering bedöms därför inte behövas.
- Länsstyrelsernas roll att initiera, leda och samordna arbetet inom länet samt samverka med angränsande län, i enlighet med Styrel-utredningen (ER 2007:38), är mer arbetskrävande än vad som tidigare förutsågs. Detta beror bland annat på att planeringsprocessen bör bedrivas i projektform och på att länsstyrelserna behöver ta ett stort ansvar för att prioritera objekt av nationell betydelse och att samverka med regionnätsföretag.

- Centrala myndigheters ansvar behöver även omfatta att lämna underlag till länsstyrelserna för prioritering av nationellt viktiga objekt. Detta bör lämnas till respektive länsstyrelse och ingå i deras prioriterings- och beslutsunderlag.

- Det finns ett tydligt behov av utbildning, genomförandestöd och kommunikation för att säkerställa en framgångsrik planering under år 2011 i hela landet. Planering för täckande av dessa behov har genomförts. Diskussioner mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Energimyndigheten har lett till slutsatsen att det är lämpligast att ansvaret för genomförandet bör ligga på Energimyndigheten.

- Ett antal synergieffekter för andra delar av krisberedskapen har befasts under de genomförda försöken. Dessa synergieffekter omfattar såväl konkret beredskap som metodik och organisatoriska aspekter. Styrels planeringsmetod baseras på modern kontinuitetsplanering och syftar till att identifiera kritiska samhällsfunktioner och att prioritera dem i en elbristsituation. Dagens traditionella metoder och stödsystem för risk- och sårbarhetsanalyser baseras på hur man kan förebygga och hantera olika specifika krisscenarioer. Metodutveckling för ökad användning av kontinuitetsplanering förutsätts dock ligga inom Myndighetens för samhällsskydd och beredskap ansvar.

Förslag till enklast möjliga planeringsprocess

Det primära syftet med försöken har varit att praktiskt prova det i Styrelsetredningen (ER 2007:38) lämnade förslaget till planeringsprocess och att vid behov föreslå förändringar samt att peka på behov av åtgärder inför ett eventuellt nationellt införande av systemet 2011. Mot bakgrund av detta syfte och genomförda försök föreslår Energimyndigheten följande planeringsprocess:

1. Centrala myndigheter inriktar och lämnar underlag för arbetet
2. Länsstyrelsen initierar och inriktar arbetet på lokal nivå
3. Kommunerna klarlägger vilka typer av användare de vill prioritera
4. Kommunerna och elnätsföretagen klarlägger praktiska prioriteringsmöjligheter på lokal nivå
5. Kommunerna sammanställer beslutsunderlag till länsstyrelsen
6. Länsstyrelser aggregerar de lokala och regionala prioriteringarna till ett beslutsunderlag per regionnät
7. Länsstyrelsen fattar beslut om prioriteringarna inom sitt län
8. Besluten kommuniceras till berörda elnätsföretag, kommuner och centrala myndigheter
9. Elnätsföretagen förbereder verkställande av besluten

Kostnader för att införa systemet

Genomförda försök visar en tydlig skillnad mot bedömningarna från 2007 – de sammanlagda kostnaderna är lägre för både den första planeringsomgången och den revidering som föreslås äga rum vart fjärde år. Resursåtgången är lägre för kommunerna och elnätsföretagen, men högre för länsstyrelserna än de bedömningar som redovisades i Energimyndighetens tidigare Styrelsetredning (ER 2007:38).

Total kostnadsbedömning för förberedande arbete och utbildningar under 2010 är 27,5 mkr. Total kostnadsbedömning för ett genomförande 2011 är 55,5 mkr och kostnadsbedömningen för påföljande uppdateringar är 18,7 mkr vid varje revidering (vart fjärde år). Huvuddelen av kostnaderna är arbetstid för länsstyrelser, kommuner och elnätsföretag.

Prop. 2010/11:56
Bilaga 1

Förslag till Regeringen

Energimyndigheten föreslår Regeringen att arbetet med att möjliggöra styrning av el till prioriterade samhällsviktiga användare vid elbrist bör baseras på tidigare utredningar och förslagen i föreliggande rapport, omsättas i ny reglering.

Energimyndigheten föreslår regeringen:

- Att föreslå riksdagen ändringar i ellagen 8 kap 1 § och 8 kap 2 § för att möjliggöra att planering för prioritering vid elbrist kan ske samt att innehavare av nätkoncession ges rätt att besluta om bortkoppling.
- Att genomföra ändringar i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion och förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap innebärande att länsstyrelserna ska leda planeringen på regional nivå och fatta beslut om vilka elanvändare som ska prioriteras vid elbrist
- Att i regleringsbrev för Statens energimyndighet ge myndigheten i uppdrag att under år 2010 fortsätta förberedelserna för införande av systemet och därvid bland annat genomföra nödvändiga utbildningar och informationsaktiviteter samt tillhandahålla genomförandestöd i övrigt.
- Att i regleringsbrev för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ge myndigheten i uppdrag att i samarbete med Statens energimyndighet och andra berörda aktörer utarbeta ett inriktningsdokument för länsstyrelser, kommuners och elnätsföretags planering under 2011.

Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs såvitt gäller ellagen (1997:857)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.6 b § Med elbrist avses en förutsedd eller plötsligt uppkommen situation då konsumentens kortsiktiga behov av el inte kan tillgodoses på grund av bristande produktionskapacitet eller att erforderlig mängd el inte kan överföras till ett nätkoncessionsområde även om nödvändig el finns tillgänglig utanför nätkoncessionsområdet.

8 kap. 1 § Regeringen ska 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).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i den mån det behövs av hänsyn till driftsäkerheten hos det nationella elsystemet, meddela föreskrifter om kontroll, provning eller besiktning samt andra föreskrifter som angår elektriska anläggningar, anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel eller elektriska installationer. Lag (2005:404)

8 kap. 1 § Regeringen ska 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).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i den mån det behövs av hänsyn till driftsäkerheten hos det nationella elsystemet, meddela föreskrifter om kontroll, provning eller besiktning samt att innehavare av nätkoncession ska delta i kommuners och länsstyrelsers planering för prioritering av elanvändare vid förutsedd eller plötsligt uppkommen kortsiktig elbrist eller andra föreskrifter som angår elektriska anläggningar, anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel eller elektriska installationer. Lag (2005:404)

8 kap. 2 § Den systemansvariga myndigheten får, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra elproducenter att, mot marknadsmissig ersättning, öka eller minska produktionen av el.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger ska begränsning och avbrytande av överföringen genomföras så rättvist som möjligt. Därvid ska, i den utsträckning det är möjligt, koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet beaktas.

Närmare föreskrifter om den systemansvariga myndighetens befogenheter enligt första och andra styckena meddelas av regeringen

11 kap. 7 § Innehavaren av nätkoncession får avbryta överföringen av el för att vidta åtgärder som är motiverade av elsäkerhetskäl eller för att upprätthålla en god drift- och leveranssäkerhet. Avbrottet får inte i något fall pågå längre än åtgärden kräver.

8 kap. 2 § Den systemansvariga myndigheten får, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra elproducenter att, mot marknadsmissig ersättning, öka eller minska produktionen av el.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger ska begränsning och avbrytande av överföringen genomföras så rättvist som möjligt eller i enlighet med av länsstyrelse i särskild ordning beslutad prioriteringsordning. Därvid ska, i den utsträckning det är möjligt, koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet beaktas.

Närmare föreskrifter om den systemansvariga myndighetens befogenheter enligt första och andra styckena meddelas av regeringen.

11 kap. 7 § Innehavaren av nätkoncession får avbryta överföringen av el för att vidta åtgärder som är motiverade av elsäkerhetskäl eller för att upprätthålla en god drift- och leveranssäkerhet. Avbrottet får inte i något fall pågå längre än åtgärden kräver. I händelse av behov av begränsning eller avbrytande av överföring av el till elanvändare vid kortsiktig elbrist i enlighet med av länsstyrelse i särskild ordning beslutad prioriteringsordning får koncessioninnehavare besluta om verkställighet av detta beslut inom område för egen nätkoncession och har därvid skyldighet att utan

Om innehavaren av nätkoncession kan förutse annat än kortvariga avbrott i överföringen, ska konsumenten underrättas i god tid före avbrottet. Konsumenten ska underrättas personligen eller, om det är lämpligt, genom anslag

12 kap. 1 tredje stycket Tillsynen enligt andra stycket omfattar inte bestämmelserna i 7, 10 och 11 kap. och inte heller efterlevnaden av elleverantörernas skyldigheter enligt 8 kap. 1–4 §§, 5 § första och andra styckena och 6–11 a §§.

dröjsmål anmäla verkställighet till nätmyndigheten.

Om innehavaren av nätkoncession kan förutse annat än kortvariga avbrott i överföringen, ska konsumenten underrättas i god tid före avbrottet. Konsumenten ska underrättas personligen eller, om det är lämpligt, genom anslag.

Nätmyndigheten ska i efterhand granska en koncessionsinnehavares beslut om verkställighet av bortkoppling enligt av länsstyrelse i särskild ordning beslutad prioriteringsordning och utan dröjsmål rapportera resultat av granskningen till regeringen.

12 kap. 1 tredje stycket Tillsynen enligt andra stycket omfattar inte bestämmelserna i 7, 10 och 11 kap.1–6 §§ samt 8–12 §§ och inte heller efterlevnaden av elleverantörernas skyldigheter enligt 8 kap. 1–4 §§, 5 § första och andra styckena och 6–11 a §§.

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Fortifikationsverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Skatteverket, Statskontoret, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Lantmäteriet, Affärsverket svenska kraftnät, Trafikverket, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Konsumentverket, Civilförsvarsförbundet, E.ON Elnät Sverige AB, Fortum Distribution AB, Konsumenternas Elrådgivningsbyrå, Lantbrukarnas Riksförbund, Oberoende Elhandlare, Regelrådet, Riksrevisionen, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Petroleum Institutet, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Sveriges kommuner och landsting, Teracom AB och Vattenfall Eldistribution AB.

Yttrande har inte inkommit från Konsumenternas Elrådgivningbyrå, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv och Teracom AB.

Finansinspektionen och Riksrevisionen har meddelat att man avstår från att lämna synpunkter då förslagen som behandlas i Energimyndighetens rapport i huvudsak faller utanför deras ansvarsområde.

Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §

Den systemansvariga myndigheten får, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra elproducenter att, mot marknadsmässig ersättning, öka eller minska produktionen av el.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. I den utsträckning systemansvaret så medger *skall* begränsning och avbrytande av överföringen genomförs så rättvist som möjligt. Därvid *skall*, i den utsträckning det är möjligt, koncessionshavarens åtaganden beträffande leveranssäkerhet beaktas.

Närmare föreskrifter om den systemansvariga myndighetens befogenheter enligt första och andra styckena meddelas av regeringen.

Om systemansvaret inte kan utövas genom åtgärder som nämns i första stycket, får den systemansvariga myndigheten, i den utsträckning det behövs för att kunna utöva systemansvaret, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el enligt första stycket och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare enligt andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-12-08

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, regeringsrådet Carina Stävberg och justitierådet Ella Nyström.

Prioritering av elanvändare vid elbrist

Enligt en lagrådsremiss den 2 december 2010 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Christina Nordenbladh.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget innebär att det i 8 kap. 2 § tredje stycket ellagen ska införas ett bemyndigande för regeringen (med möjlighet till subdelegation till den myndighet som regeringen bestämmer) att meddela föreskrifter om de åtgärder som behövs för att öka eller minska produktionen av el enligt första stycket och för att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare enligt andra stycket. Vidare föreslås att två bestämmelser i paragrafens andra stycke ska utgå. Den ena bestämmelsen slår fast en rättvisepprincip och den andra vikten av att koncessionshavares åtaganden beträffande leveranssäkerhet beaktas.

Energimyndigheten har i den rapport som regeringskansliet remissbehandlat föreslagit omfattande sakliga ändringar i fråga om de skyddsåtgärder som behöver vidtas i en situation då elbrist uppkommer. I lagrådsremissen har regeringen valt att i allt väsentligt frångå Energimyndighetens förslag till lagreglering på området. Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarmakten har beretts möjlighet att lämna synpunkter på lagrådsremissens lagförslag. Vid föredragningen har framkommit att dessa synpunkter lämnats muntligen eller via e-mail och att någon skriftlig sammanställning av synpunkterna inte gjorts. De synpunkter som remissinstanserna lämnat ska givetvis dokumenteras. Synpunkterna från den förnyade remissomgången bör således sammanställas och finnas tillgängliga i Näringsdepartementet. Vidare borde det framgå av lagrådsremissen vad remissinstanserna haft för synpunkter på det omarbetade lagförslaget.

Den bestämmelse som i lagens nuvarande lydelse motsvaras av det föreslagna bemyndigandet har informationskaraktär och torde avse verkställighetsföreskrifter. Genom det föreslagna bemyndigandet kan regeringen komma att få långtgående normgivningsbefogenheter, vilka bl.a. kan innefatta vittgående ingripanden mot enskild. Eftersom arbetet på en ny förordning ännu inte påbörjats har Lagrådet inte haft någon möjlighet att bedöma effekterna av lagförslaget. Lagrådet har således inte ens kunnat försäkra sig om att de två viktiga bestämmelser som ska utgå ur 2 § andra stycket kommer att få motsvarigheter i en förordning.

När Lagrådets granskning sker gäller alltså 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen innefattande en uppräkningslista av de ämnen i vilka regeringen efter bemyndigande kan meddela föreskrifter. Det är diskutabelt om det föreslagna bemyndigandet kan anses falla inom ramen för denna uppräkningslista. I vilket fall som helst anser Lagrådet att det saknas skäl att närmare diskutera hur det kan förhålla sig med denna sak. Från och med den 1 januari 2011 kommer den ifrågakvarande uppräkningslistan inte längre att finnas i regeringsformen. Denna omständighet medför att den juridiska granskning som Lagrådet hittills kunnat utföra i fråga om ämnena för normgivningsbemyndiganden väsentligen kommer att reduceras. Det blir därför i huvudsak en politisk fråga i vilken omfattning riksdagen är beredd att avstå sin normgivningsmakt. Med hänsyn till att propositionen om ändring av ellagen högst sannolikt kommer att överlämnas till riksdagen först under år 2011 och att lagförslaget är avsett att träda i kraft den 1 april samma år anser Lagrådet att den nya lydelse som 8 kap. 3 § regeringsformen kommer att ha efter den 31 december 2010 bör läggas till grund för Lagrådets granskning av det ifrågakvarande bemyndigandet.

En fråga som Lagrådet – även med hänsyn till den kommande nya lydelsen av regeringsformen – bör uppmärksamma är om det föreslagna bemyndigandet är avsett att omfatta också föreskrifter av privaträttslig natur. Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen i den nya lydelsen framgår att ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter, liksom hittills, inte får omfatta privaträttsliga föreskrifter. Av lagrådsremissen (under rubriken Avtal om effektreduktion) kan utläsas att frågan om avtal om effektreduktion anses kunna regleras av bestämmelser som beslutats med stöd av det föreslagna bemyndigandet. Av remissen att döma är det ännu inte klart vem som för det allmännas räkning ska träffa dylika avtal. Det tycks dock som om det ligger närmast till hands att Svenska kraftnät blir avtalspart. Svenska kraftnät är visserligen ett affärsverk, men detta hindrar inte att Svenska kraftnät i detta speciella rättsförhållande kan anses likställt med ett enskilt rättssubjekt. Se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 u. 1999, s. 69. I så fall kan bemyndigandet inte tillämpas i ovan nämnda syfte.

Lagrrådet anser att granskningen skulle ha underlättats och blivit mera komplett om ett utkast till förordning varit tillgängligt. Osäkerheten om vad förordningen kan komma att innehålla är påtaglig. Vidare har det lagförslag som överlämnats till Lagrådet presenterats endast för ett fåtal remissinstanser (jfr beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen), vilkas åsikter inte dokumenterats. Som läget nu är anser Lagrådet sig inte kunna godta förslaget att slopa de två bestämmelserna i andra stycket av paragrafen. Lagrådet avstyrker förslaget i denna del.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 januari 2011.

Närvarande: statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Bildt, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt.

Föredragande: statsrådet Olofsson.

Regeringen beslutar proposition 2010/11:56 Prioritering av samhällsviktiga elanvändare.