



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.6.2022
C(2022) 3930 final

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 14.6.2022

inom ramen för förordning (EU) nr 2019/941 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG, om den riskberedskapsplan som den behöriga myndigheten i Sverige har lämnat till Europeiska kommissionen

(Endast den svenska texten är giltig)

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 14.6.2022

inom ramen för förordning (EU) nr 2019/941 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG, om den riskberedskapsplan som den behöriga myndigheten i Sverige har lämnat till Europeiska kommissionen

(Endast den svenska texten är giltig)

1. FÖRFARANDE

Enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG¹ (förordningen) ska den behöriga myndigheten i varje medlemsstat upprätta en riskberedskapsplan. Enligt artikel 10.8 i förordningen ska riskberedskapsplanerna uppdateras vart fjärde år, om inte omständigheterna kräver att det sker oftare. Det samråd mellan de behöriga myndigheterna och gruppen för samordning på elområdet som föreskrivs i artikel 10.4 i förordningen ska genomföras innan riskberedskapsplanen antas.

Riskberedskapsplanen (liksom uppdateringar av den) ska vara baserad på de regionala elkrisscenarier som fastställts av Entso för el², i enlighet med artikel 6 i förordningen, och de nationella elkrisscenarier som varje behörig myndighet måste fastställa före antagandet av riskberedskapsplanen i enlighet med artikel 7 i förordningen. Dessa elkrisscenarier ska fastställas med avseende på systemtillräcklighet, systemsäkerhet och bränsleförsörjningstrygghet och med beaktande av bland annat extrema naturfenomen, olyckshändelser och följdrisker inklusive följderna av fientliga angrepp.

Den behöriga myndigheten i Sverige, Energimyndigheten, lämnade den 4 juni 2021 sitt utkast till riskberedskapsplan till gruppen för samordning på elområdet för det samråd som föreskrivs i artikel 10.4. Energimyndigheten lämnade sin slutliga riskberedskapsplan till kommissionen den 3 januari 2022.

Efter att ha bedömt riskberedskapsplanen utifrån kriterierna i artikel 11 i förordningen och mallen i bilagan till förordningen, och efter att ha konsulterat gruppen för samordning på elområdet mellan den 7 januari och den 31 januari 2022, har kommissionen följande kommentarer till riskberedskapsplanen.

2. KOMMISSIONENS BEDÖMNING AV RISKBEREDSKAPSPLANEN

Riskberedskapsplanen omfattar en tämligen omfattande beskrivning av den nationella ramen och de nationella åtgärderna. Den omfattar en god beskrivning av de principer som styr krishantering och en detaljerad och väletablerad planeringsprocess för att prioritera försörjningen till viktiga konsumenter vid avstängning (Styrel). Det finns också en tydlig

¹ EUT L 158, 14.6.2019, s. 1.

² Europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el (Entso för el).

beskrivning av de samråd som genomförts inför utarbetandet av riskberedskapsplanen, inklusive resultaten av denna process, och hänvisningar till andra ramar än riskberedskapsramar som är relevanta för en övergripande riskberedskapsplan, såsom NIS-direktivet³ och försvarsramar.

Kommissionen välkomnar särskilt de insatser som gjorts för regionalt samarbete mellan de nordiska länderna enligt beskrivningen i avsnitt 3.2 i riskberedskapsplanen, exempelvis NordAM⁴ och NordBER⁵, för deras avtal om ömsesidigt bistånd och samordning av gemensamma projekt och verksamheter som är relevanta för beredskap och krishantering (t.ex. gemensamma övningar). Kommissionen uppmanar Sverige att ytterligare fördjupa detta samarbete, särskilt mot bakgrund av kommentarerna nedan.

Kommissionen anser dock att vissa delar av riskberedskapsplanerna inte helt uppfyller kraven i förordningen.

2.1. Ändring av riskberedskapsplanen

2.1.1. Information saknas om elkrisscenerierna

Enligt artikel 7 i förordningen ska varje behörig myndighet identifiera de mest relevanta nationella elkrisscenerierna på grundval av åtminstone vissa risker (sällsynta och extrema naturfenomen, olyckshändelser och följdrisker, inklusive fientliga angrepp och bränslebrist). Dessa scenarier måste vara förenliga med de regionala elkrisscenerier som fastställts av Entso för el i enlighet med artikel 6 i förordningen. Det är på grundval av de nationella och regionala elkrisscenerierna som den behöriga myndigheten ska utarbeta riskberedskapsplanen i enlighet med artikel 10.1 i förordningen, och riskberedskapsplanen ska innehålla en sammanfattning av de elkrisscenerier som fastställts för medlemsstaten och regionen, i enlighet med artikel 11.1 a i förordningen och punkt 1 i bilagan till denna.

Avsnitt 1 a i den riskberedskapsplan som Energimyndigheten lämnat in omfattar en sammanfattning av de mest relevanta elkrisscenerier som tagits fram som underlag för åtgärderna i riskberedskapsplanen. Samtliga beskrivningar i det avsnittet är dock av mycket allmän art. Det är inte möjligt att utifrån dem fastställa vilka konkreta scenarier som beaktas för Sverige eller vilka de identifierade beräknade konsekvenserna är, även om riskberedskapsplanen hänvisar till en nationell risk- och sårbarhetsanalys av elsektorn som utarbetats av Svenska Kraftnät.

När det exempelvis gäller cyberattacker anger riskberedskapsplanen endast att cyberattacker kan utgöra ett hot mot landets integritet och säkerhet. Det är oklart vilket konkret scenario som har beaktats (alltså målet), vilka förebyggande åtgärder som beaktats för att förhindra/begränsa effekterna av attacken och de beräknade potentiella konsekvenserna. Scenerierna för bränslebrist beskrivs inte heller och det anges inte varför dessa inte anses relevanta. Riskberedskapsplanen innehåller inte någon beskrivning av de relevanta regionala scenarierna och förklarar följaktligen inte heller varför ett sådant scenario som en solstorm

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, EUT L 194, 19.7.2016, s. 1.

⁴ Nordic Asset Management Forum.

⁵ Nordber är ett nätverk för beredskap på elområdet för alla nordiska energi- och elberedskapsmyndigheter och systemansvariga.

inte skulle vara relevant för Sverige, trots att det identifierats som relevant för medlemsstater i samma område.

Kommissionen anser att den riskberedskapsplan som Energimyndigheten lämnat in behöver ändras för att ytterligare beskriva alla de nationella och regionala scenarier som beaktats. Denna information om de nationella scenarierna är nödvändig för att det ska gå att bedöma hur kompletta och effektiva de förebyggande och mildrande åtgärderna i riskberedskapsplanen är. Informationen är också relevant för att andra medlemsstater, i synnerhet i samma region, ska kunna förstå de potentiella konsekvenser och gemensamma utmaningar som en del av dessa scenarier kan utgöra.

Kommissionen anser även att en mer detaljerad bedömning av krisscenarier är särskilt nödvändig efter den drastiskt förändrade säkerhetssituationen i EU efter Rysslands invasion av Ukraina. Därför anser kommissionen att den riskberedskapsplan som lämnats in av Energimyndigheten behöver uppdateras i ljuset av dessa omständigheter, med fokus på geopolitiska risker, beroende av bränslen (eller bränslets utformning för kärnkraftsproduktion) och av andra leveranskedjor från tredjeländer (inbegripet möjligheter till bränslebyte) och spridningseffekter från andra sektorer till elsektorn (dvs. ökad efterfrågan på el till uppvärmning i brist på andra bränslen). Kommissionen erinrar Energimyndigheten om att artikel 10.8 i förordningen redan föreskriver att riskberedskapsplanen ska uppdateras oftare än vart fjärde år om omständigheterna kräver det.

Kommissionen rekommenderar att beskrivningen av scenarierna omfattar följande:

- En tydlig koppling mellan de nationella och regionala scenarierna, inbegripet de antaganden som valet och/eller avvisandet av dem baseras på.
- En beskrivning av tillämpningsområdet, inbegripet riskens karakterisering som nationell och regional.
- Karakteriseringen av det valda scenariot, inbegripet sektorsövergripande och gränsöverskridande beroenden, ursprungliga villkor i systemet före den utlösande händelsen, exponering och sårbarheter för tillgångar (baserat på skadekurvor, i förekommande fall) samt den tidshorisont och de antaganden som tillämpats.
- Beskrivning av och tidslinje för händelseutvecklingen, inbegripet en beskrivning av utlösande händelser och händelseförlopp. Beskrivningen bör omfatta hanteringsmekanismer och karakterisering av svarsreaktionerna, inbegripet tillämpliga förfaranden och åtgärder på nationell och regional nivå.
- Inverkan på elsystem och tillgångar, inbegripet elflöden och konsekvenser. Bedömningen bör omfatta en kvantitativ analys i fråga om EENS⁶/LOLE⁷beräkningar och/eller andra kvantitativa värden, liksom möjliga spridningseffekter till andra sektorer, t.ex. gassektorn.
- Specifikt för scenarier som avser cyberrisker, en hänvisning till en ram med minimikrav och avancerade krav på cybersäkerhet, förfaranden att följa vid incidenter, en beskrivning av roller för och interaktioner mellan den behöriga

⁶ EENS (*Expected Energy Not-Served*) enligt definitionen i artikel 2.1 e i metoden för identifiering av regionala elkrisscenarier som fastställts i enlighet med artikel 5 i förordningen.

⁷ LOLE (*Loss of Load Expectation*) enligt definitionen i artikel 2.1 g i metoden för identifiering av regionala elkrisscenarier som fastställts i enlighet med artikel 5 i förordningen.

myndigheten och cyberspecifika aktörer, såsom CSIRT⁸, CERT⁹ och cyberspecifika myndigheter, även under kriser, och länkar till cyberspecifik lagstiftning.

- Diversifieringsplan för kärnbränsleförsörjning, inbegripet tidsplan för utformning, tillståndsförfarande och användning av alternativa leverantörer. Bedömningen bör omfatta en kvalitativ analys av potentiella alternativa leverantörer.
- Klimatförändringsöverväganden, såsom klimatsårbarhet och klimatrisker, däribland med avseende på utformningen av förebyggande åtgärder för de identifierade klimatriskerna för att minska exponeringen och sårbarheten för dessa risker.

Med tanke på de rådande exceptionella omständigheterna rekommenderar kommissionen att Energimyndigheten accelererar sin tidsplan för de obligatoriska testerna av effektiviteten i de förfaranden som utarbetats inom ramen för riskberedskapsplanen (alltså senast den 31 december 2022). Dessa tester bör utföras snarast möjligt och med fokus på vintern 2022–2023. De bör omfatta regionala och nationella åtgärder och kommunikations- och samordningsprotokoll, i samarbete med grannländer i regionen. Testerna bör bidra till att förbättra de befintliga åtgärderna och mekanismerna för samarbete och kommunikation, och innebära att ytterligare nationella och regionala åtgärder identifieras (de sistnämnda helst tillsammans med regionala partner).

2.1.2. Information som saknas när det gäller regionala och bilaterala åtgärder för samarbete och bistånd mellan medlemsstater.

Enligt artikel 15 i förordningen ska medlemsstaterna samarbeta i en anda av solidaritet för att förebygga och hantera elkriser. När de har den tekniska förmågan ska medlemsstaterna erbjuda varandra bistånd genom regionala åtgärder (med medlemsstater i samma region) och bilaterala åtgärder (med medlemsstater som de är direkt knutna till men som inte tillhör samma region). Sådana regionala och bilaterala åtgärder ska beskrivas i riskberedskapsplanen i enlighet med artiklarna 12 och 15 i förordningen och punkt 3.2 b i bilagan till förordningen och samma sak gäller de nationella åtgärder som krävs för att genomföra dem i enlighet med artikel 11.1 j i förordningen.

I avsnitt 3.2 b i den riskberedskapsplan som Energimyndighet lämnat in behandlas regionala och bilaterala åtgärder enbart i fråga om det nordiska systemdriftsavtalet (*System Operation Agreement*). I brist på ytterligare information är det emellertid oklart om ett sådant avtal skulle uppfylla de krav på samarbete och bistånd som beskrivs i artikel 15 i förordningen. Ett systemdriftsavtal är ofta begränsat till innehållet i nätföreskrifterna och går inte utöver driftsregler, vilket också tycks vara fallet för det nordiska systemdriftsavtalet, baserat på allmänt tillgänglig information. Därmed skulle det på egen hand inte uppfylla kraven i artikel 15, som föreskriver samarbete och bistånd för det slutliga ändamålet att skydda den allmänna och personliga säkerheten, vilket alltså är mer långtgående än de typiska tekniska krav som ingår i ett systemdriftsavtal.

Kommissionen anser att den svenska riskberedskapsplanen behöver ändras för att i detalj beskriva de bestämmelser som ska uppfylla den skyldighet att fastställa regionala och bilaterala åtgärder som föreskrivs i förordningen och hur dessa faktiskt uppfyller kraven i artikel 15 i denna. Om bestämmelserna inte uppfyller kraven i förordningen behöver riskberedskapsplanen ändras till att inbegripa de ytterligare bestämmelser som är nödvändiga

⁸ Computer Security Incident Response Team.

⁹ Computer Emergency Response Team.

(rättsliga, tekniska och finansiella arrangemang) för att uppfylla de krav som fastställs i förordningen.

2.1.3. Information som saknas när det gäller elkriser

I artikel 2.9 i förordningen definieras elkris som en existerande eller omedelbart förestående situation, där det råder betydande elbrist, enligt vad som fastställts av medlemsstaterna och beskrivits i deras riskberedningsplaner, eller där det är omöjligt att försörja kunder med el.

Den riskberedningsplan som Energimyndigheten lämnat in omfattar en allmän beskrivning av vad "elbrist" (*electric power shortage*), "energibrist" (*energy shortage*) och "driftsavbrott" (*power outage*) är, men inte vad en "nödsituation" i fråga om elektricitet skulle vara, även om den beskriver en process för samråd mellan Energimyndigheten och Svenska Kraftnät i de fall då en nödsituation ska förklaras.

Kommissionen anser att den riskberedningsplan som Energimyndigheten lämnat in behöver ändras till att inbegripa en definition av elkris såsom föreskrivs i förordningen.

2.2 Övriga kommentarer

Utöver de betydande anmärkningar som beskrivs ovan vill kommissionen uppmärksamma Energimyndigheten på vissa andra delar av den inlämnade riskberedningsplanen. Dessa ger inte upphov till några rättsliga betänkligheter i fråga om deras förenlighet med de aspekter som nämns i artikel 13.2 a–f i förordningen, men kan ge den behöriga myndigheten användbar vägledning för framtida ändringar av riskberedningsplanen.

- Styrelseprocessen beskrivs visserligen väl i avsnitt 3.1 d i riskberedningsplanen, men beskrivningen omfattar endast en förteckning över åtta prioriterade klasser utan någon teknisk beskrivning av dessa konsumenter. I enlighet med kommissionens rekommendation (EU) 2020/775¹⁰ är det önskvärt med en beskrivning av dessa konsumenters tekniska egenskaper, såsom uppskattad förbrukning eller om de har några driftskontinuitetsarrangemang för att upprätthålla tillräckliga försörjningstjänster vid en elkris.
- Riskberedningsplanens läsbarhet skulle öka om det fanns flödesplaner över beslut och insatser.
- Beredningsplanen hänvisar inte till några förebyggande eller mildrande åtgärder som kan påverka utsläppen av växthusgaser (t.ex. reservproduktion med fossila bränslen eller utbyggnad av ytterligare kapacitet för fossila bränslen), och kommissionen vill därför påminna Energimyndigheten om att sådana åtgärder bör finnas med i riskberedningsplanen om de förekommer. I sådana fall rekommenderar kommissionen också att risken/inverkan på utsläppen av växthusgaser kvantifieras och bedöms så att det kan fastställas om riskberedningsplanen är förenlig med klimatneutralitetsmålet.

¹⁰ EUT L 184, 12.6.2020, s. 79.

3. SLUTSATS

På grundval av ovanstående bedömning, och med beaktande av artikel 13.2 c i förordningen, drar kommissionen slutsatsen att vissa delar av den riskberedskapsplan som lämnats in av Energimyndigheten inte uppfyller vissa av bestämmelserna i förordningen.

Kommissionen begär att Energimyndigheten ändrar riskberedskapsplanen med vederbörlig hänsyn till de synpunkter som kommissionen uttryckt i detta yttrande samt anmäler den ändrade riskberedskapsplanen till kommissionen inom tre månader från mottagandet av detta yttrande, i enlighet med artikel 13.3 i förordningen. Mot bakgrund av omständigheterna efter Rysslands invasion av Ukraina rekommenderar kommissionen att Energimyndigheten prioriterar den fokuserade uppdateringen av riskberedskapsplanen enligt avsnitt 2.1.1, testet av de förfaranden som utvecklats i riskberedskapsplanen enligt avsnitt 2.1.1, den saknade informationen om regionala och bilaterala åtgärder för samarbete och bistånd mellan medlemsstater enligt avsnitt 2.1.2 och en detaljerad beskrivning av nationella elkrissscenarier enligt avsnitt 2.1.1.

Kommissionens bedömning som framförs i det här yttrandet påverkar inte dess ställningstaganden gentemot Sverige när det gäller förenligheten mellan nationella åtgärder och EU-rätten, inbegripet i samband med överträdelseförfaranden och säkerställande av att unionens konkurrensregler, däribland regler för statligt stöd, tillämpas.

Kommissionen kommer att offentliggöra detta yttrande. Kommissionen betraktar inte uppgifterna i yttrandet som konfidentiella, i synnerhet som de avser riskberedskapsplanen som är offentlig. Energimyndigheten uppmanas att informera kommissionen inom fem arbetsdagar efter mottagandet av yttrandet om den anser att det innehåller kommersiellt känsliga uppgifter som ska hållas konfidentiella.

Utfärdat i Bryssel den 14.6.2022

*På kommissionens vägnar
Kadri SIMSON
Ledamot av kommissionen*

